



## 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](mailto:biblioteca@consiglioveneto.it)

VINCENZO MICELI

---

LE

INCOMPATIBILITÀ PARLAMENTARI

STUDIO DI DIRITTO PARLAMENTARE

---

ESTRATTO DALLA

**Enciclopedia Giuridica Italiana**

---

MILANO

SOCIETÀ EDITRICE LIBRARIA

*Via Disciplini, 15 - Gall. De Cristoforis, 54*

1901

REGIONALE  
METO  
teca

S.  
3

## PUBBLICAZIONI VARIE

- Andreotti A.** — *Della contumacia in materia penale.*  
 Un volume in-16 . . . . . L. 1 —  
 — *Corpo di reato e confisca.* Un vol. in-16 . . . . . > 1 —  
 — *Inamovibilità.* Un vol. in-16 . . . . . > 1 —
- Astuni D.** — *Del giudizio « Finium Regundorum »*  
 Un volume in-16 . . . . . > 1 —
- Barsanti E.** — *Il ricatto.* Studio giuridico. Un  
 volume in-16 . . . . . > 1 —
- Baviera G.** — *I feziali e il diritto feziale.* Un  
 volume in-16 . . . . . > 1 —
- Benini R.** — *Importazione ed esportazione.* Un  
 vol. in-16 . . . . . > 1 —
- Besia T.** — *Della delegazione imperfetta nel codice  
 civile italiano.* Un volume in-16 . . . . . > 1 —
- Bianchini C.** — *Ricettazione.* Un volume in-16 > 1 —
- Bruno G.** — *L'actio de in rem verso.* Un vol. in-16 > 2 —
- Campolongo F.** — *Responsabile civilmente.* Un  
 volume in-16 . . . . . > 1 —
- Carletti T.** — *Autore.* Un volume in-16 . . . . . > 1 —
- Castellari G.** — *La Santa Sede.* Evoluzione sto-  
 rica del pontificato romano. Un vol. in-16 > 2 —
- Cavaglieri G.** — *Cassa comunale.* Un vol. in-16 > 1 —
- Cavagnari C.** — *L'Emancipazione.* Un volume  
 in-16 . . . . . > 2 —
- Cervi G.** — *Regole di diritto.* Un vol. in 16. . . . . > 1 —  
 — *Revoca dei diritti reali.* Un volume in-16 . . . . . > 1 —
- Giannini T.** — *I contratti di associazione libraria.*  
 Un volume in-16 . . . . . > 1 —
- Ciccaglione E.** — *Del prestito a cambio marittimo.*  
 Un volume in-16 . . . . . > 2 —
- Civoli C.** — *Falso (materia penale).* Un vol. in-16 > 1 —  
 — *Reati contro la fede pubblica.* Un vol. in-16 > 3 —

VINCENZO MICELI

---

LE

# INCOMPATIBILITÀ PARLAMENTARI

STUDIO DI DIRITTO PARLAMENTARE

---

ESTRATTO DALLA

**Enciclopedia Giuridica Italiana**

---



MILANO

SOCIETÀ EDITRICE LIBRARIA

Via Disciplini, 15 - Gall. De Cristoforis, 5A

1901



~~W. 2196~~



*inv. 746*



## INDICE-SOMMARIO

---

BIBLIOGRAFIA, pag. 1.

CAPITOLO I. — Concetto della incompatibilità, pag. 3.

1. Definizione, pag. 3.
2. Distinzione fra incompatibilità e ineleggibilità, pag. 4.
3. Sono entrambe creazione della legge, che diversifica nei vari paesi, pag. 5.

CAPITOLO II. — Genesi storica delle incompatibilità parlamentari, pag. 6.

4. Causa prima delle incompatibilità. — Conflitto dei poteri, pag. 6.
5. Grado di dipendenza dei pubblici funzionari, pag. 9.
6. Azione che esercita il governo di Gabinetto, pag. 10.
7. Gelosie dei governi democratici, pag. 12.
8. Crescenti attribuzioni dello Stato, pag. 14.
9. Imperfetto processo d'integrazione negli istituti pubblici, pag. 16.

CAPITOLO III. — Fondamento giuridico delle incompatibilità, pag. 19.

10. Condizioni da tener presenti nel ricercare il fondamento giuridico dell'istituto: 1.<sup>o</sup> Le incompatibilità tendono a diventare inefficaci per il numero delle persone che dovrebbero colpire e il sottilizzarsi dei rapporti, pag. 20.
11. *Plurilateralità* degl'individui, pag. 23.
12. Numero delle capacità politiche, pag. 26.
13. Necessità di capacità tecniche, pag. 28.
14. Grado di specificazione e di sviluppo delle varie funzioni, pag. 31.

15. Relatività del fondamento giuridico delle incompatibilità, pag. 32.

CAPITOLO IV. — Incompatibilità dei funzionari, pag. 33.

16. Origine relativamente antica dell'istituto. — Sue vicende in Inghilterra, pag. 34.

17. Sue vicende in Francia, pag. 35.

18. Sua organizzazione nel Belgio, in Prussia, in Spagna, ecc., pag. 38.

19. In Italia. — Leggi anteriori a quella del 1877, pag. 41.

20. Legge del 13 maggio 1877, pag. 44.

21. Critiche rivolte alla legge del 13 maggio 1877, pag. 47.

22. Conseguenze poco notate della legge del 13 maggio, pag. 51.

23. Incompatibilità d'indole politica, pag. 54.

CAPITOLO V. — Incompatibilità amministrative, pag. 55.

24. Ragioni che le determinano, pag. 55.

25. Loro insufficienza, pag. 57.

26. Leggi italiane in proposito, pag. 59.

CAPITOLO VI. — Incompatibilità professionali, pag. 61.

27. Caratteri generali di questa categoria, pag. 61.

28. Incompatibilità per affari in genere, pag. 62.

29. Incompatibilità per affari in Inghilterra, pag. 63.

30. Nel continente e specialmente in Italia, pag. 66.

31. Incompatibilità dei professionisti in ispecie, pag. 70.

32. Avvocati, pag. 72.

33. Ecclesiastici, pag. 75.

34. Conclusione, pag. 78.

#### BIBLIOGRAFIA.

Le raccolte di costituzioni del Daresto e del Demambynes.  
— Erskine May, *Constitutional history of England; Leggi, privilegi, procedura e consuetudini del parlamento inglese* (trad. ital. nella *Bibl. di Sc. pol.*, diretta dal Brunialti, Torino 1888, vol. IV, parte I). — Todd, *Governo parl. in Inghilterra* (trad. ital. *Bibl. di Sc. pol.*, vol. III, Torino 1886). — Fischel, *Storia della costituzione inglese* (trad. ital., Milano, Corona e Caimi edit., 1878). — W. R. Anson, *Law and custom of the Constitution*, parte I, *Parliament*, Oxford 1892. — Dickinson, *Constitution and procedure of foreign parliaments*, London 1890. — De Franqueville, *Le Gouvernement et le parlement britanniques*, Paris 1887, vol. II. — Pierre E., *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Paris 1893. — Charbonnier, *Organisation électorale*, Paris 1883. — Palma, *Corso di diritto costituzionale*, vol. II. — Zanichelli, *Le incompatibilità parlamentari*, Bologna 1887. — Brunialti, *La legge elettorale politica commentata*, p. 335; Id., *Il diritto costituzionale e la politica*, Torino 1896, p. 584 e seg. — Brusa, *Staatsrecht des Königreichs Italien*, Freiburg 1892, p. 133. — Tambaro, *Le incompatibilità parlamentari*, Milano 1900. — Ferracciu, *Note su le incompatibilità parlamentari* (*Rivista pol. e lett.*), luglio 1900.



## CAPITOLO I

### CONCETTO DELLA INCOMPATIBILITÀ.

#### SOMMARIO.

1. Definizione.
2. Distinzione fra incompatibilità e ineleggibilità.
3. Sono entrambe creazione della legge, che diversifica nei vari paesi.

1. Per incompatibilità parlamentare s'intende l'inconciliabilità dell'ufficio di membro del parlamento con un altro ufficio od un'altra occupazione; di modo che le due funzioni non possono essere esercitate dalla medesima persona nel tempo medesimo. Onde la conseguenza giuridica che la persona, a cui favore il cumulo si sia prodotto, è costretta a scegliere fra i due uffici e abbandonare l'uno per potere esercitare l'altro. L'incompatibilità è essenzialmente distinta dalla ineleggibilità, con la quale spesso si suole confondere, non tanto nella dottrina, quanto nella legislazione.

L'ineleggibilità è infatti la incapacità ad essere eletto come membro del parlamento, massime dove il parlamento è tutto costituito per via di suffragi; essa implica quindi la mancanza di una delle condizioni necessarie per poter essere eletto a quell'ufficio, sia essa una condizione morale o intellettuale o riferentesi al genere di occupazione, cui si trova ad aver rivolto la sua attività nel momento dell'elezione,

colui che viene eletto. Dal che si vede che l'esercizio di una data funzione può costituir motivo d'incompatibilità, come può costituir motivo d'ineleggibilità, secondo i casi; da qui la causa di frequenti confusioni fra i due istituti, confusioni che poi si riflettono nelle incoerenze e nelle antinomie delle leggi.

2. La distinzione diventa agevole quando si pensa che una data funzione od occupazione può essere considerata sotto un duplice aspetto di fronte all'ufficio di membro del parlamento. Essa può essere considerata come una funzione il cui esercizio vizia in qualche modo l'ufficio di membro del parlamento o viene in qualche modo da essa viziato, e allora non può produrre che una incompatibilità. La portata giuridica del rapporto si restringe al contemporaneo esercizio dei due compiti e non può avere altro effetto, se non quello d'impedire che il cumulo di uffici si produca; nè in diritto, nè in fatto una tale inconciliabilità potrebbe dar luogo a una ineleggibilità, poichè chi occupa un ufficio ritenuto incompatibile non può per questo soltanto ritenersi incapace ad essere eletto. La sua capacità rimane intera e la sua elezione, da questo lato, deve riguardarsi come perfetta. Solo che incombe all'eletto l'obbligo di scegliere, entro un dato limite di tempo, quale dei due uffici intende di occupare (*opzione*).

Ma quella funzione può essere considerata anche come capace di viziare il processo della elezione, sia per le influenze illecite che permette di operare alla persona, che l'esercita, sia semplicemente per i desideri o le tentazioni, che può far sorgere nel suo animo la stessa facilità con cui tali influenze possono essere adoperate.

La portata del rapporto allora non si restringe

più all'inconciliabilità dei due uffici, ma si estende alla base giuridica di uno di essi, in quanto fa supporre il difetto della principale condizione perchè la scelta del rappresentante sia valida, cioè la spontanea determinazione degli elettori.

E allora l'effetto non può essere se non quello di rendere la scelta nulla fino a tanto che la persona occupa l'ufficio, che può dar luogo a una tale supposizione o a un tale sospetto.

Da ciò si vede come le due figure giuridiche siano essenzialmente distinte, trattandosi nel primo caso di una elezione per sè stessa valida, ma che può essere annullata da un atto di volontà della persona scelta: atto esplicito o implicito, il quale avrà più o meno sempre il carattere di una rinunzia; trattandosi invece nel secondo caso di una elezione per sè stessa nulla, la quale non potrà mai esser resa valida, qualunque sia l'atto di volontà della persona scelta.

3. Occorre poi appena notare che, tanto la incompatibilità, come la ineleggibilità per ragione di occupazione o di ufficio, sono una mera creazione della legge, e possono quindi essere o non essere in armonia con le effettive condizioni di fatto, a seconda dei criterii ai quali la legge s'ispira e dei principii ai quali obbedisce. Così, vi possono essere degli uffici, che nel fatto sarebbero inconciliabili con la funzione parlamentare, i quali non sono considerati come tali dalla legge, mentre questa dichiara poi incompatibili altri uffici che potrebbero invece agevolmente conciliarsi con quella funzione. E l'istesso va ripetuto per ciò che si riferisce alla ineleggibilità per ragioni d'ufficio. Da ciò una grande diversità fra le legislazioni dei vari paesi sopra tale argomento e anche nella legislazione di un medesimo Stato nei vari periodi della sua storia.

Queste legislazioni si muovono fra due punti estremi e fra due estreme tendenze; una rappresentata da quegli Stati che non riconoscono alcuna forma d'incompatibilità: un'altra, da quegli Stati che non trascurano occasione per estendere la rete delle incompatibilità credute per lo più come il principale rimedio contro le corruzioni e i difetti dei regimi parlamentari. Fra questi due estremi si muovono e si dispongono gradatamente tutti i sistemi e le categorie intermedie d'incompatibilità parlamentari.

Ma come è che ha avuto origine il concetto della incompatibilità e come è sorto un tale istituto?

## CAPITOLO II

### GENESI STORICA DELLE INCOMPATIBILITÀ PARLAMENTARI.

#### SOMMARIO.

4. Causa prima delle incompatibilità. — Conflitto dei poteri.
5. Grado di dipendenza dei pubblici funzionari.
6. Azione che esercita il governo di Gabinetto.
7. Gelosie dei governi democratici.
8. Crescenti attribuzioni dello Stato.
9. Imperfetto processo d'integrazione negl'istituti pubblici.

4. La genesi storica delle incompatibilità, al pari di quella delle immunità parlamentari (vedi voce), deve anzitutto ricercarsi in quello stato di conflitto che si rivela nei poteri pubblici in un periodo del loro sviluppo, quando i vari organi dell'organismo politico, non ancora del tutto usciti da uno stadio rudimentale, non hanno nettamente definito le sfere delle loro rispettive attribuzioni e sono quindi o possono essere

frequenti le invasioni degli uni nel campo di attività degli altri; mentre poi d'altro lato essi hanno cominciato ad acquistare abbastanza coscienza dei rispettivi diritti e delle rispettive attribuzioni per sentire il bisogno di difendere l'indipendenza e l'integrità del proprio ufficio. È allora che specialmente si manifesta la tendenza di garantire un organo, sia col sistema delle immunità, sia con quello delle incompatibilità. Con ciò non vogliamo dire che un tal fatto debba sempre accadere, ma soltanto vogliamo dire che questa è la condizione più propizia perchè sorga il concetto della incompatibilità parlamentare. Non è facile, ad esempio, che sarebbe venuto in mente di affermare, che la funzione d'impiegato salariato a servizio del governo sia inconciliabile con quella di membro del parlamento, se non si fosse anzitutto pensato a un possibile conflitto tra l'esecutivo e gli organi della rappresentanza. O tutto al più la materiale inconciliabilità dei due uffici sarebbe potuta apparire oggetto, piuttosto di un semplice provvedimento amministrativo, anzi che di un grande provvedimento politico.

Che questa sia infatti stata l'origine prima delle incompatibilità parlamentari secondo il concetto moderno, lo mostra la storia del parlamento inglese, nel quale per la prima volta cominciò a svolgersi questo istituto.

Esso apparisce appunto quando il parlamento comincia ad acquistare piena coscienza di sé e più vigoroso diventa il suo conflitto con la Corona, di fronte alla quale quello lavora a definire e a consolidare il suo potere.

Finò a un'epoca relativamente recente la Corona era ricorsa ad innumerevoli mezzi di corruzione per dominare il parlamento, fra i quali quello di far eleggere un gran numero di fun-

zionari dipendenti direttamente da essa e quindi disposti a fare in tutto il suo volere. I Tudors vi avevano introdotto una quantità di funzionari subalterni e di pensionati senza che per questo la Camera pensasse a protestare; essa aveva anzi deciso nel 1575 che anche gli ambasciatori vi potessero essere eletti.

Ma la reazione comincia sotto gli Stuarts, quando appunto da un lato, le esagerate pretese della Corona in contrasto con l'insipienza di monarchi e dall'altro lato lo sviluppo dello spirito pubblico e la maggior coscienza che il parlamento acquista dei propri diritti e delle proprie funzioni, acquiscono il conflitto fra i due organi. Onde nel 1606 furono adottate delle risoluzioni, in forza delle quali i governatori delle colonie, i principali funzionari e i giudici d'Irlanda non potevano essere deputati.

Il lungo parlamento andò anche più oltre; nel 1614 esso interdisse a qualunque persona che occupava una funzione pubblica, o aveva un comando militare, di far parte di entrambe le Camere. Parimenti fu deciso nel 1649 che i giudici delle Corti d'Inghilterra sarebbero dispensati di assistere alle sedute finchè duravano nelle loro funzioni; e nel 1680 un'altra risoluzione stabiliva che nessun membro avrebbe potuto accettare un posto o un impiego retribuito senza l'autorizzazione del parlamento. E siccome questa regola non fu punto osservata, così i Comuni si decisero a votare nel 1692 un *bill* che escludeva assolutamente ogni persona che occupasse un impiego qualunque dipendente dalla Corona. I Lordi lo respinsero la prima volta, ma l'approvarono l'anno seguente dopo un emendamento apportatovi dai Comuni, secondo il quale i funzionari esclusi erano rieleggibili. Il re peraltro rifiutò di sanzionare la legge.

Si può dire insomma che, nelle sue linee generali, la storia dello sviluppo delle incompatibilità segue le vicende del conflitto fra i due poteri.

5. Bisogna peraltro affrettarsi ad aggiungere che, se il conflitto fra i due poteri aveva dato origine all'istituto dell'incompatibilità, ciò era avvenuto perchè i funzionari pubblici si consideravano ed erano infatti dipendenti in tutto dal monarca e quasi servitori di esso. Nelle sue mani era riposta la loro sorte, poichè nessuna legge li garantiva contro il suo arbitrio e i suoi capricci. Nominati da esso o dai suoi ministri senza altra norma che il loro beneplacito, potevano venir destituiti senza alcun riguardo al grado di anzianità o al numero e all'importanza dei servizi resi. Se invece i funzionari fossero stati pienamente indipendenti dalla Corona e dai capi dell'esecutivo, o solo dipendenti per quel tanto, che la disciplina e il buon andamento dei pubblici servizi potesse richiedere ed entro quei limiti, che fossero resi necessari da una solida organizzazione burocratica; garantiti quindi dalle leggi e dalla imparziale amministrazione della giustizia contro gli arbitrii dei superiori e le influenze della politica; se i funzionari, diciamo, si fossero trovati in queste condizioni, una gran parte delle ragioni favorevoli alle incompatibilità sarebbero venute meno. Il bisogno di conservare il proprio ufficio o di progredire nella propria carriera non avrebbe più trasformato i pubblici funzionari in servi umilissimi del governo. Ed ecco una delle cause per cui in alcuni paesi, dove i funzionari godono di una certa indipendenza e sono difesi da sufficienti garanzie, si è creduto di poter fare a meno delle incompatibilità di questa specie.

6. Questo conflitto di poteri, onde le incompatibilità vennero per prima suggerite, non si è attenuato con lo indebolirsi della potenza della Corona e con la costituzione del governo di Gabinetto; nei paesi in cui tale istituto è sorto, esso ha invece assunto un altro aspetto, è divenuto in certo modo più intenso e più temibile per l'indipendenza della Camera ed ha indotto questa a cercar sempre nuovi mezzi di difesa.

Il Gabinetto è succeduto alla Corona nel bisogno di dominare il parlamento ed averlo ligio alla sua volontà; anzi per il Gabinetto questo bisogno si è fatto più impellente di quello che poteva essere in altre epoche per la Corona. Se la Corona poteva governare per un dato tempo senza parlamento o con un parlamento contrario, il Gabinetto senza il favore della Camera non può far nulla ed è costretto a rinunciare al potere; onde quel favore è per esso, non solo una condizione per potere esercitare il suo compito, ma addirittura una condizione per potere esistere.

Da qui in esso la tentazione e il desiderio vivissimo di ricorrere a tutti i mezzi per conquistarsi quel favore e di crearsi una Camera o almeno una maggioranza disposta ad accordarglielo. Onde due tendenze naturali in ogni governo di Gabinetto: una di riempire appunto la Camera con elementi ligi e fedeli alla sua politica e possibilmente legati con esso da rapporti d'interesse, costituendo gl'interessi il vincolo più sicuro per legare i membri della Camera alla sua causa; e siccome i funzionari sono ad esso congiunti da questo vincolo, la tendenza a fare accrescere nella Camera il numero dei funzionari. L'altra è la tendenza a rendere sempre più dipendente dai suoi diretti voleri tutta la numerosa schiera dei funzionari

pubblici, sia perchè con la vasta ed assorbente amministrazione degli Stati moderni questo è il mezzo migliore per accrescere il proprio potere e lottare vittoriosamente contro l'influenza della Camera; sia perchè, col crescente e sempre più sfacciato sistema delle raccomandazioni, il Gabinetto ha sempre più bisogno di un mezzo come questo, il quale gli fornisca la maniera di accontentare agevolmente un numero maggiore di domande, aggiogando così al suo carro un numero notevole di deputati.

Per questo può accadere che nel governo di Gabinetto si debba dalla Camera sentire maggiore il bisogno di premunirsi con le incompatibilità, mentre da parte del ministero si prova una certa repugnanza a fissare con norme giuridiche la posizione dei funzionari, in guisa da sottrarli agli arbitri del potere.

Mentre il Gabinetto vuole avere le mani libere nelle nomine, nelle promozioni, nelle destituzioni e nei traslochi dei suoi funzionari; la Camera vuole garantirsi contro il pericolo di essere trasformata in un semplice istrumento del Gabinetto, quando a questo riuscisse d'introdurre nel suo seno una quantità strabocchevole di funzionari.

Ed è appunto quello che vediamo nel fatto. Nei governi a Gabinetto il sistema delle incompatibilità ha generalmente preso uno sviluppo eccessivo e tende ancor più ad estendersi: le incompatibilità dei funzionari formano quasi in essi un canone costituzionale, mentre poi d'altra parte non si reputa così necessario di garantire l'indipendenza dei funzionari contro l'arbitrio dei superiori. Le *necessità del servizio*, il *regolare andamento dell'amministrazione* sono ragioni spesso invocate per combattere tali garanzie o anche per dispensarsi di osservarle quando esistono.

Questa può essere una delle ragioni del poco favore che ha trovato in Germania il concetto delle incompatibilità, però che il governo di Gabinetto in quel paese non ha preso mai piede, mentre la posizione giuridica dei funzionari vi è abbastanza garantita dagli usi e dalle varie disposizioni legislative e regolamentari.

7. Un'altra causa che ha fatto sorgere il concetto e il sistema dell'incompatibilità è determinata dai sospetti e dalle gelosie proprie dei governi e dei paesi democratici. Le democrazie, per loro indole, sono sempre sospettose e vedono dovunque pericoli e nemici delle loro istituzioni. Gelose più delle forme che della sostanza delle cose, esse cercano e credono di garantirsi con proscrizioni, con limitazioni, con impedimenti formali di ogni genere; e tra questi sono indotte ad accordare molta importanza al sistema delle incompatibilità.

In esse vedono uno dei rimedi più energici contro la corruzione parlamentare, l'affarismo, la disorganizzazione dell'amministrazione pubblica per opera della politica, e in genere contro i mali del parlamentarismo. Il sentimento di sospetto è anzi in esse così potente, che le conduce a diventare anche illogiche, agendo con l'esagerazione di questo sistema, contro i loro principii e il loro punto di partenza. Perchè le incompatibilità sono nel fatto restrizioni poste alla pratica esplicazione della sovranità popolare e al principio della libera scelta dei propri rappresentanti, in quanto sottraggono una quantità notevole di cittadini dalla partecipazione diretta alla cosa pubblica e limitano la facoltà degli elettori a scegliere la persona, cui credono riporre la loro fiducia e di affidare la rappresentanza dei propri interessi.

Ma la logica non è il forte delle democrazie: in esse i sentimenti hanno ordinariamente la prevalenza sulle idee e forse più che in altri regimi politici è in quelli democratici accentuata la fiducia nell'azione delle leggi e la speranza che con esse si possa rimediare ad ogni male.

Onde in genere possiamo osservare che, dove più forte e più diffuso è lo spirito democratico, più attiva si mostra la tendenza ad accrescere le immunità parlamentari. Di questo fenomeno abbiamo potuto osservare qualcosa anche nel nostro stesso paese, dove le leggi sulle incompatibilità sono diventate più numerose e più restrittive a misura che la nostra costituzione si è svolta verso forme più democratiche e lo spirito democratico si è infiltrato nei nostri pubblici istituti e nei rapporti fra i pubblici poteri.

Ma accanto a questa si mostra, anche per l'azione dell'istessa causa, l'altra tendenza di rendere dipendente e precaria la posizione dei funzionari pubblici. Anche qui le due tendenze procedono di conserva. Lo stesso spirito di sospetto che induce a tener lontani i funzionari dall'ufficio di rappresentanza, può indurre a rendere i funzionari dipendenti e ligi del Gabinetto, mettendoli in balla dei partiti e delle persone, che si succedono al potere.

La volontà del popolo sovrano non può ammettere che di fronte ad essa si organizzino poteri indipendenti, che in qualche modo possano riuscire di ostacolo alle sue libere e capricciose manifestazioni; mentre le mobili maggioranze che si succedono al potere vogliono essere padrone dispotiche e non sopportano freni diretti a limitare la loro onnipotenza. Il partito che ha la maggioranza vuole avere la più ampia facoltà di fare e di disfare nelle cose

dello Stato, poichè la breve durata del suo governo vuole egli compensare con la maggiore intensità del potere; e con questa facoltà illimitata mal si concilia un sistema di norme atto a garantire l'indipendenza e la stabilità dei funzionari. Gli Stati Uniti americani possono prendersi ad esempio del modo come operano queste tendenze nei governi democratici.

8. Un'altra causa che ha suggerito le incompatibilità e ne suggerisce continuamente delle nuove è la crescente estensione delle attribuzioni dello Stato.

Questa causa opera in tutti gli Stati moderni, ma con maggiore intensità forse nei governi parlamentari, dove il domma della sovranità del parlamento induce il potere legislativo ad una attività esagerata, mentre il bisogno che ha il Gabinetto di dominare nel parlamento e col parlamento, spinge l'esecutivo ad accrescere sempre più la schiera dei suoi funzionari.

In che modo questo estendersi delle attribuzioni dello Stato possa agire sul sistema delle incompatibilità si vede subito, quando si pensa che col crescere di quelle attribuzioni deve naturalmente crescere la schiera delle persone dipendenti dall'esecutivo, non solo, ma devono restringersi ancor più quei vincoli di dipendenza, che già esistono.

E allora entra in considerazione, non soltanto la schiera dei funzionari, ma di tutte quelle altre persone che, per la crescente attività economica ed industriale dello Stato, si trovano con esso in rapporti di affari e quindi sono più o meno legate al governo; come anche tutta quell'altra schiera di funzionari elettivi delle amministrazioni locali, che sono sempre più tentati a sollecitare per i propri amministrati il favore di un governo, che ha mille attribuzioni e in varia

guisa opera e può operare nel campo dei loro interessi. E mentre gli uomini di affari tanto più diventano ligi al governo quanto più da esso ottengono o sperano di ottenere, questi funzionari locali trovano sempre più nell'appoggio del governo il modo di accrescere i loro clienti e i loro partigiani e diventar padroni dispotici nei loro piccoli centri; ma in pari tempo che sfruttano il governo a vantaggio delle loro consorterie, vengono poi sfruttati dal governo a vantaggio del suo partito e della sua causa. Questo intreccio sempre crescente di rapporti, inevitabile in ogni organismo che si sviluppa, anzi causa in pari tempo ed effetto della sua stessa evoluzione; guardato da un punto di vista, costituisce una continua e sempre più grave minaccia contro la sincerità e in genere il retto funzionamento della rappresentanza, per cui si sente il bisogno di trovarvi un rimedio con una serie di provvedimenti opportuni e di efficaci garanzie. E il rimedio che si presenta tosto alla mente quando il concetto delle incompatibilità si è fatto già strada nella coscienza pubblica per altre ragioni, è quello appunto di rendere incompatibili una quantità di uffici e di professioni con la funzione di deputato o di rendere addirittura ineleggibili a quel posto parecchi di quelli, che per la loro posizione di fronte al governo o di fronte ai propri elettori e ai propri amministrati, sono spinti ad abusare della propria influenza a danno della sincerità delle elezioni.

Questi rimedi poi si reputano ancor più necessari quando le crescenti attribuzioni dello Stato coincidono con lo sviluppo dell'accenramento amministrativo e politico; poichè più le funzioni dello Stato si concentrano e più i fatti cui abbiamo accennato diventano frequenti e

aumentano d'intensità. Certo che le troppe attribuzioni legano con vincoli di dipendenza un numero straordinario di persone e forniscono al governo mezzi considerevoli per influire sulle elezioni e sui rappresentanti, ma è indubitato che questi mezzi non potrebbero sempre adoperarsi, nè il governo centrale avrebbe sempre interesse ad adoperarli, quando le forze dello Stato fossero distribuite nei vari centri e potessero muoversi in sfere autonome. Invece quando il governo ha nelle mani la somma delle cose e tutta la varia e complessa attività dello Stato mette capo in esso, ed esso con un atto della sua volontà può mettere in moto tanti interessi, accontentare o perturbare tanti bisogni, e tante aspirazioni, disporre della sorte di tanti individui; e nessun atto di qualche importanza si può compiere in alcuna parte dello Stato senza il suo intervento, senza il suo assenso o la sua cooperazione; allora esso si sente fortemente tentato ad adoperare quei mezzi e a volgerli specialmente allo scopo precipuo cui spesso è rivolta la sua attività: conservare ed estendere sempre più il suo potere a danno del parlamento.

9. Ma tutte le cause che abbiamo finora indicate non basterebbero a spiegare il sorgere di questo istituto, se non si tenesse conto di un altro fatto fondamentale collegato con l'evoluzione dei moderni istituti politici. Questo fatto fondamentale consiste nell'imperfetto processo d'integrazione cui sono andati soggetti parecchi degli organi e parecchie fra le funzioni dello Stato moderno.

Il processo integrativo, in altri termini, turbato nel suo sviluppo dall'azione di cause contrarie, non si è potuto svolgere in modo organico e completo; onde molti organi sono rimasti

in uno stadio d'imperfetta evoluzione o hanno seguito uno sviluppo irregolare e inadeguato, o poco in armonia con il loro compito e il loro scopo. Questo è avvenuto principalmente per gli organi della rappresentanza, che non sono riusciti ad integrarsi e a specificarsi per guisa, che la funzione rappresentativa si potesse svolgere, più per l'azione spontanea delle forze sociali anzi che per l'azione artificiale della legge e col concorso di tutti i mezzi coattivi, di cui questa può disporre.

È certo che, se la funzione rappresentativa si fosse pienamente integrata nei suoi organi, non sarebbero occorse le numerose leggi d'incompatibilità per difendere la sincerità della rappresentanza e degli elettori contro le insidie della corruzione e dei loschi interessi, contro le pressioni del governo e le ingordigie dei deputati e degli amministratori della cosa pubblica; a questo avrebbero potuto pensare direttamente gli elettori, non eleggendo le persone in qualche modo collegate col governo e capaci di profittare di questa loro posizione o di lasciarsi dannosamente influenzare dal potere, e negando quindi la ricompensa a coloro che si fossero mostrati affetti da tali magagne. Nessuno meglio degli elettori, delle persone cioè più direttamente interessate alla sincerità della rappresentanza, avrebbe potuto dispiegare quella energia, quella vigilanza scrupolosa, quello zelo pertinace acciò tali inconvenienti non si producessero. Se ben si pensa anzi, si vede subito che un tal compito può essere difficilmente affidato a una legge: essa può cogliere tutto al più i fatti più appariscenti, ma che in tal caso operano i minori effetti, i rapporti più stabili, che sono i meno pericolosi in ragione della loro stessa stabilità; lasciando così da parte tutti quei rapporti mu-

tevoli e celati, che invece possono operare gli effetti più grandi e costituire i maggiori pericoli per il regolare e sincero svolgimento di quella funzione. Un compito di questo genere è un compito più di indole morale che giuridica e a nessuno può essere affidato meglio che a quelli cui più preme la sincerità ed onestà della rappresentanza.

Ma perchè ciò possa accadere occorre che la funzione rappresentativa sia bene specificata e integrata nei suoi organi, che cioè siano ben delineati e precisi i rapporti fra rappresentanti e rappresentati, siano omogenei gli interessi e le aspirazioni di ciascun gruppo di rappresentati, siano ben definite le funzioni dei rappresentanti e quindi le funzioni delle Camere del parlamento. E quando queste condizioni non si verificano, si affaccia naturalmente al pensiero un rimedio artificiale come quello delle incompatibilità. E l'istesso deve anche accadere quando la funzione amministrativa, per mancanza di sufficiente specificazione ed integrazione, rimane in balla della politica, per modo che i mutevoli capi dell'esecutivo possano con la massima facilità mutare ordini e persone, a misura che gli interessi politici si spostano e variano le ragioni di opportunità, le considerazioni di convenienza, i fatti transitori di quel dato momento politico.

Le incompatibilità sono adunque sorte perchè gli organi della rappresentanza, come quelli della pubblica amministrazione, non adempiono bene il loro rispettivo compito; e non adempiendo bene questo, non possono neppure adempiere quello ad esso collegato e da esso dipendente, di impedire cioè con i mezzi naturali che la stessa funzione suggerisce, sia le corruzioni che il governo può esercitare sui funzionari o per

mezzo dei pubblici uffici e dei numerosi rapporti di affari che ha con i privati, sia le illecite influenze, che può far valere colui, che occupa una pubblica funzione, sia finalmente la pressione degli interessi egoistici sopra i rappresentanti, che vivono negli affari.

In altri termini, la legge è costretta a venire in aiuto degli elettori e degli stessi rappresentanti, non potendo né gli uni, né gli altri, dato l'attuale sistema rappresentativo, lottare con speranza di successo contro questa speciale categoria di abusi e di pericoli. Se ciò non fosse stato, il sistema delle incompatibilità non sarebbe potuto sorgere o non avrebbe potuto assumere tale estensione e non si sarebbe limitato il principio della libera scelta del rappresentante a danno degli elettori. O tutto al più, come abbiamo già osservato, il carattere politico e la portata giuridica delle incompatibilità sarebbero allora apparsi sotto un aspetto assai diverso e avrebbero suggerito altre norme, che, senza violare la libertà degli elettori, avrebbero potuto garantire meglio gli interessi dell'amministrazione come l'indipendenza della rappresentanza.

Queste in breve le cause che hanno dato origine all'istituto. Può dirsi esso giustificato nello spirito del diritto moderno? e quale è il fondamento giuridico su cui si basa?

### CAPITOLO III.

#### FONDAMENTO GIURIDICO DELLE INCOMPATIBILITÀ.

##### SOMMARIO.

10. Condizioni da tener presenti nel ricercare il fondamento giuridico dell'istituto: 1.º Le incompatibilità tendono a diventare inefficaci per il numero delle persone che dovrebbero colpire e il sottilizzarsi dei rapporti.

11. *Plurilateralità* degl'individui.
12. Numero delle capacità politiche.
13. Necessità di capacità tecniche.
14. Grado di specificazione e di sviluppo delle varie funzioni.
15. Relatività del fondamento giuridico delle incompatibilità.

10. Le cause che abbiamo esaminato spiegano l'origine dell'istituto, ma non possono sempre invocarsi per giustificarlo, tanto più che l'attento studio di alcune di esse dimostra che, una volta ammesso l'intervento artificiale del legislatore, questo intervento dovrebbe essere diretto, non sulle manifestazioni secondarie del fenomeno, ma sui fattori primi da cui queste manifestazioni derivano. Ad ogni modo, per un esatto apprezzamento della base giuridica delle incompatibilità, occorre tener presenti alcuni fatti e alcune condizioni, che possono in varia guisa qualificare i rapporti onde l'incompatibilità può essere suggerita e conducono ad esaminare il fenomeno sotto tutti i suoi aspetti.

Uno di questi fatti, lo abbiamo già indicato, sono le crescenti attribuzioni dell'organismo politico, come anche lo sviluppo in esso di bisogni sempre più numerosi e complessi, mano mano che si complicano le condizioni dell'ambiente e lo Stato è costretto a ricorrere a forme di adattamento più complicate. Da ciò deriva un intreccio di rapporti sempre più vari, estesi e numerosi tra lo Stato e i cittadini, per opera dei quali tutti più o meno si legano con quello per mezzo di vincoli di dipendenza o sono addirittura da esso attratti ed avvolti nell'orbita della sua attività.

Cresce perciò di giorno in giorno il numero dei cittadini che hanno bisogno del governo, sia per tutta la loro vita, sia per una parte consi-

derevole di essa, sia per alcuni dei fatti che possono esercitare su di essa la massima influenza; o che sono in qualche modo interessati alla vittoria di questo o quel partito, alla sconfitta di questo o quel Gabinetto, all'ascensione di questa o quell'altra individualità politica. Quando il governo ha la facoltà di concedere, non solo croci, pensioni, favori amministrativi; ma può fare addirittura la fortuna di una società, di un'impresa, di un comune o di una provincia con gli appalti, le forniture, i contributi, le costruzioni; o può anche rovinare tutta una classe di contribuenti, di commercianti, d'industriali con un'imposta eccessiva o arricchirne un'altra con un'improvviso dazio di frontiera; quali saranno i cittadini che potranno dirsi indipendenti di fronte ad esso e rispetto ai quali non potrà nascere il sospetto, quando occuperanno il posto di deputato, che il loro voto e la loro condotta non siano ispirati dall'interesse privato a preferenza che dall'interesse pubblico?

A *priori* si può già dire che il loro numero deve essere molto limitato e deve inoltre andar mano mano diminuendo a misura che aumentano di giorno in giorno le cause che lo riducono, cioè l'estendersi delle attribuzioni e dei bisogni dello Stato.

E non è tutto. A misura che quell'intreccio di rapporti si sviluppa e si complica e si estende la portata di ciascuno di essi, avviene ancora che i rapporti si sottilizzano, si confondono e diventano mano mano meno chiari e meno visibili, nascondendo per tal modo agli occhi del pubblico i vincoli, che ne derivano.

La stessa complessità rende difficile di cogliere la connessione tra un punto di partenza e un punto di arrivo, tra l'occupazione di un

individuo e i vincoli di dipendenza con i quali esso può essere legato al governo, come appunto in una rete assai complicata di fibre nervose non è facile determinare i fili che mettono in comunicazione diretta due cellule. E allora accade appunto che, non solo cresce di giorno in giorno il grado di dipendenza dei cittadini verso il governo, ma crescono di giorno in giorno anche gli impedimenti, le cause che ne rendono difficile la constatazione. Il carattere e l'importanza di questa dipendenza riescono a sottrarsi dal dominio del pubblico in un numero sempre più grande di casi e possono tanto più facilmente esser nascoste da coloro che hanno interesse a tenerle celate.

Alla sottigliezza crescente dei rapporti bisogna aggiungere la loro crescente mobilità, però che i rapporti di questo genere non si sottilizzano soltanto, essi diventano mano mano più mobili a misura che il fenomeno si complica. Essi mutano, si spostano, si trasformano di continuo, come mutano e si spostano tutti in genere i rapporti umani nelle società civili, perchè in esse i bisogni diventano più numerosi, più accanita vi si fa la lotta per l'esistenza, più attivo ed intenso diventa il moto di adattamento. Per cui un vincolo di dipendenza che oggi esiste, cesserà di esistere domani, per risorgere magari diman l'altro; e vincoli di dipendenza invece verranno fuori improvvisi dove non ve ne erano esistiti mai fino a quel momento in quel dato campo, mentre cesseranno di manifestarsi dove erano sempre esistiti dacchè esisteva quella data forma di attività.

Questa eccessiva mobilità rende il vincolo inafferrabile appunto come se fosse celato, come se non fosse possibile di scovarlo e di portarlo alla luce del sole.

Ma da ciò deriva inevitabilmente che le leggi sulle incompatibilità devono diventare sempre meno atte a raggiungere lo scopo cui sono rivolte. Perchè le leggi non possono afferrare che i rapporti stabili e quelli che presentano un certo grado di fissità, ma i rapporti di questo genere diventano sempre meno stabili a misura che i vincoli si sottilizzano e si rendono più mobili. Le leggi di questo genere somigliano allora a una specie di puntellatura esterna con la quale si pretende di sorreggere un edificio che rovina nella sua parte interiore, in cui si sprofondano i pavimenti e crollano i muri divisorii. I rapporti più importanti si sottraggono alla sua azione e la legge rimane confinata in un campo, in cui può operare i minori effetti.

La considerazione ponderata di questi fatti indurrebbe dunque a constatare una costante diminuzione di efficacia nelle leggi di questo genere e ad ammettere che non in tutte le condizioni di ambiente e di sviluppo politico sono esse consigliabili e giustificabili, nè che con esse si vengono a colpire le cause vere del male. Perciò esse devono riguardarsi più come misure transitorie anzi che come provvedimenti definitivi e giuridicamente trovano la loro ragione di essere solo fino a tanto che nuovi ordinamenti politici non le rendano addirittura inutili e superflue.

11. Un altro fatto determinato dalla evoluzione dei rapporti politici e dei rapporti sociali è ciò che potrebbe chiamarsi la *plurilateralità* crescente dell'individuo umano. Più i rapporti sociali si moltiplicano e si espandono, più l'individuo umano sviluppa i diversi caratteri e lati del suo essere, più crescono e si differenziano i legami che congiungono gli individui fra di

loro, come anche le forme di attività di ciascuno di essi. Onde ciascun individuo è preso, diciamo così, nell'ingranaggio sociale, non più da un lato solo, ma da un numero sempre maggiore di lati ed è indotto a prender parte a un numero sempre maggiore di gruppi e di forme di cooperazione. Il che alla sua volta contribuisce a sviluppare ancor più nell'individuo una varietà di attitudini e di tendenze, a moltiplicare quelli che si potrebbero chiamare i vari aspetti della sua personalità. Questo fenomeno, ancora poco studiato dai sociologi, permette all'individuo di potere esercitare più funzioni, senza che ciò nuoccia al regolare adempimento di esse o contrasti col processo della specificazione funzionale. Per opera di esso un individuo può essere, ad esempio, padre e in pari tempo figlio di famiglia, socio di due o tre associazioni aventi scopi diversi, soldato del suo paese, professionista, membro di un consiglio di amministrazione locale, elettore, rappresentante del suo collegio, e via discorrendo, secondo naturalmente le sue attitudini, la sua attività, la sua posizione sociale, l'ambiente e l'educazione ricevuta.

Il processo della crescente *plurilateralità* è in certo modo correlativo al processo della specificazione funzionale e viene anzi a completarlo e a correggerlo. Da qui principalmente la sua importanza.

Se in pari tempo che gli organi e le funzioni sociali si specificano e si specificano quindi le attitudini e le funzioni degli individui, i lati della individualità umana, anzi che moltiplicarsi tendessero a restringersi, gli individui sarebbero tosto ridotti allo stato di automi incoscienti, incapaci per tutta la loro vita di uscire dal piccolo posto che è stato loro assegnato nel meccanismo sociale, di muoversi con moto diverso

da quello che è stato loro impresso dagli ingranaggi che lo circondano.

Siccome questo fenomeno si mostra in genere in tutte le forme di attività sociale, dovrà anche mostrarsi nelle forme in ispecie di attività politica, soprattutto nei paesi dove l'organismo politico è più sviluppato e quindi in quelli che si governano con i liberi reggimenti; in questo campo anzi esso acquista un carattere più spiccato e un'importanza considerevole. E ciò perchè una delle condizioni fondamentali di esistenza dei liberi ordinamenti politici è la partecipazione e l'interessamento di tutti i cittadini alla vita pubblica; cosa questa che non potrebbe accadere quando nella gran maggioranza almeno dei cittadini, se non in tutti, si sviluppasse, accanto alle altre attitudini e alle altre capacità, quel lato speciale della personalità che è la capacità politica, diciamo così, il lato politico. Oltre alle altre attitudini necessarie per lo sviluppo della sua attività sociale, l'individuo deve possedere alcune speciali attitudini politiche. Ove ciò non accade e queste attitudini politiche quindi negli individui non si manifestano, i governi liberi non si reggono e facilmente vi si corrompono o trasformano, cedendo il posto ad altri regimi.

Questo lato politico della personalità umana deve naturalmente crescere e svilupparsi a misura che si eleva negli individui la loro posizione e il loro grado di cultura, poichè sono questi dei fatti che maggiormente contribuiscono ad esplicare tutte le potenze dell'individuo; e dovrà quindi raggiungere un certo massimo nella classe degli alti funzionari dello Stato, dei primari professionisti, dei grossi industriali e commercianti. Invece le leggi d'incompatibilità parlamentare colpiscono a preferenza queste

classi e suppongono una inconciliabilità di ufficio dove massima dovrebbe essere invece la conciliabilità delle attitudini, dove l'individualità ha assunto un aspetto maggiormente plurilaterale.

E così la legge artificiale delle incompatibilità si trova in contrasto con la legge naturale della crescente plurilateralità dell'individuo umano.

12. Un'altra condizione cui occorre di porre mente è il numero delle capacità politiche esistenti nello Stato e le classi sociali, a cui esse appartengano. Perchè in un paese, ad esempio, non ancora pienamente educato al governo libero e dove il numero delle persone che s'interessano alla cosa pubblica e sono capaci di interessarsene è assai ristretto, le limitazioni apportate alla capacità e alla scelta degli elettori possono produrre maggiori inconvenienti e danni che in un paese dove le capacità politiche abbondano. E peggio accade poi quando il maggior numero delle capacità politiche appartiene proprio a quelle classi che si vogliono più direttamente colpire con le incompatibilità e ineleggibilità; però che in tale caso si costringono gli elettori a far la loro scelta fra quelle persone, alle quali non avrebbero altrimenti pensato, e soprattutto in quella categoria di politicanti e d'incapaci, che corrompono la rappresentanza e conducono alla disorganizzazione dei reggimenti liberi.

Comunque sia, il bene che in queste condizioni si potrà sperare dal sistema delle incompatibilità sarà di gran lunga inferiore ai danni che ne potrebbero derivare, poichè, o rende difficile la scelta colà, dove appunto per la poca educazione politica del popolo o per il piccolo numero di capacità dovrebbe essere al contrario enormemente facilitata o pure costringe questa a svolgersi in condizioni tali, da riuscire

necessariamente una cattiva scelta. In entrambi i casi un numero più o meno grande di persone, che costituiscono in quel dato ambiente la parte più intelligente e attiva della convivenza, vengono escluse dalla rappresentanza e un numero più o meno grande di elettori può essere indotto a tenersi lontano dalle urne, per non trovare una persona capace, in cui possa riporre la sua fiducia o semplicemente perchè disgustato dalle leggi che vincolano in vari modi la sua libertà.

E a tal proposito bisogna tenere appunto presente quest'altra considerazione, che cioè, dove l'educazione degli elettori è molto rudimentale, le troppe restrizioni e prescrizioni delle leggi possono produrre un doppio effetto dannoso; esse scoraggiano gli uni con i troppi ostacoli che pongono al libero svolgimento di una funzione, cui si è poco adatti; e d'altra parte esse forniscono buon giuoco ai mestatori, che profittano dell'incuria e dell'incapacità del pubblico, come delle stesse difficoltà create dalla legge, per monopolizzare il voto a loro esclusivo vantaggio.

Ma, per uno di quei tanti contrasti fatali nella storia delle istituzioni politiche, suole per lo più accadere proprio questo, che le leggi elettorali e i sistemi d'incompatibilità molto complicati sono principalmente preferiti dai popoli, presso i quali è meno sviluppata l'educazione alla vita pubblica. Però che essi sono in fondo una conseguenza di questo stesso difetto di educazione. La poca educazione politica fa vedere nelle leggi un potere straordinario e una straordinaria influenza e forza di trasformazione sull'andamento delle cose umane, per cui la fiducia in tutti i rimedi, che per opera della legge possono essere introdotti, è allora illimitata. In

secondo luogo poi, il potere esecutivo è in tali casi molto forte e intraprendente, per la poca resistenza dello spirito pubblico, onde la paura degli abusi e della corruzione che esso può operare è molto grande e in gran parte anche fondata. Ma la paura è sempre cattiva consigliera e mentre spinge ad esagerarsi l'entità del male, induce anche ad esagerarsi l'importanza dei rimedi.

E finalmente, dove l'educazione politica manca, mancano anche quelle condizioni e quello spirito d'indipendenza nei cittadini, che renderebbero superflue molte forme d'incompatibilità; mentre d'altra parte vi sono poi forti quei sentimenti di rispetto e di adorazione verso il potere, che facilitano gli abusi del governo quando esso fosse disposto a commetterne.

13. Non bisogna poi trascurare l'utilità che può provenire allo Stato dall'esistenza in un'assemblea politica di certe capacità tecniche, di certe persone dotate di attitudini e di cultura speciale. Se si pensa anzi che la maggior parte delle leggi che si fanno negli Stati moderni sono d'indole tecnica, entrano a regolare rapporti speciali di una data categoria, i quali non possono essere conosciuti e apprezzati se non da quelle persone che, per il genere della loro cultura, delle loro attitudini e della loro professione, sono state messe in grado di comprenderli, si vede subito che l'esistenza di tali persone nelle assemblee politiche è, non solo utile, ma anche necessaria.

Si prenda ad esempio una legge che deve regolare il lavoro delle fabbriche, o deve organizzare tutto il sistema della circolazione e del credito pubblico, o deve stabilire le norme per garantire la pubblica igiene e la pubblica sanità, e sistemare tutto il meccanismo dell'istru-

zione governativa, o riformare alcuni o tutti in genere i rami dei servizi pubblici; potrà ogni rappresentante riguardarsi competente per tutte le materie più disparate e d'indole così specifica? In tali casi non riuscirà di grande vantaggio e non sarà anzi necessario che vi siano nell'assemblea e gli industriali e i fabbricanti, o i banchieri e i finanziari, o i medici, o i professori, o i funzionari delle grandi amministrazioni e soprattutto poi quelli dell'amministrazione dello Stato?

Ora, col complicarsi dell'attività dello Stato come anche col complicarsi dei rapporti umani in genere e dei rapporti giuridici in ispecie, deve necessariamente crescere la complessità e il tecnicismo delle leggi; perchè l'occhio del legislatore è costretto a trasportarsi dai rapporti generali ai rapporti specifici, dai vincoli, diciamo così, più grossolani a quelli più delicati e sottili, dalle sfere di attività più omogenee, a quelle più eterogenee e più disparate.

La legge allora non può essere semplice, non può essere suggerita soltanto dal sentimento di giustizia, dal senso comune, dalla coscienza volgare, ma richiede sempre più una coscienza esercitata ed educata a comprendere quella data categoria di fatti e i rapporti del giusto e dell'ingiusto che da essi possono scaturire. E così accade che in una società primitiva la legge può essere fatta da una intelligenza comune non educata a nessun genere di coltura speciale; mentre in una società progredita la legge non può essere se non il prodotto di una profonda elaborazione scientifica, alla quale sono chiamati a contribuire tutti i progressi che la scienza va facendo nei vari rami della umana attività.

Si produce insomma nella legge tutto un pro-

cesso di specificazione come negli altri fenomeni della vita individuale e collettiva, e questo processo di specificazione, non solo tende a ridurre la funzione legislativa in certi speciali organi sempre più adatti a quello speciale genere di funzione, ma tende anche a promuovere in questi organi stessi una divisione di lavoro, per cui, a seconda delle leggi che sono chiamati a compilare, entrano in speciale attività queste o quelle parti del generale organo legislativo, questi o quegli elementi del complessivo congegno della legislazione; proprio come in un strumento suonano ora queste ora quelle note e così la melodia a poco a poco si compone senza che tutte le parti di esso siano continuamente in attività o vi cooperino nel medesimo modo.

Le leggi sulle incompatibilità non dovrebbero trascurare questo fatto o tenerlo in sì poca considerazione, come abitualmente accade, ma dovrebbero al contrario essere basate su quel precetto tanto volgare e tanto ripetuto e pure tanto spesso dimenticato, che cioè fra i due mali devesi scegliere sempre il minore, una volta che nel mondo non è possibile di ottenere il bene assoluto e si è costretti a dover preferire, nella più gran parte dei casi, un male ad un altro. Ora i due mali in questo caso sono rappresentati dal pericolo di avere delle cattive leggi per mancanza di persone capaci di farle e il pericolo di avere delle cattive leggi per i moventi interessati ed egoistici, onde possono essere spinti coloro che devono farle.

Per scegliere fra questi due pericoli non si possono dare criteri assoluti, poichè tutto dipende dal grado di sviluppo giuridico e politico degli Stati, dalla quantità e qualità delle capacità tecniche, le quali ivi esistono e possono

essere richieste dai bisogni della legislazione, come anche dal grado di corruzione dell'ambiente e dalla facilità con cui gli interessi privati tendono quivi a sostituirsi agli interessi pubblici.

14. L'ultima condizione cui bisogna porre mente nel determinare le basi giuridiche delle incompatibilità, è il grado di specificazione, d'integrazione e di sviluppo delle varie funzioni pubbliche; sta anzi quivi principalmente la ragione che si può invocare in difesa di esse, come anche la chiave per risolvere la questione, rendendole inutili. Lo abbiamo già detto, le incompatibilità sono state principalmente suggerite e rese necessarie dal grado imperfetto di specificazione e d'integrazione dei vari organi politici; esse si possono quindi giustificare fino a tanto che dura questo stadio d'imperfezione e le leggi e le riforme non riescono a modificarlo. Finchè l'amministrazione non si è resa indipendente dal potere politico, finchè la rappresentanza non si è imperniata sopra una base organica e non è stata ordinata in modo che gli elettori e i rappresentanti abbiano piena coscienza della loro funzione e gli uni possano costantemente sorvegliare la condotta degli altri, le incompatibilità potranno avere una ragione giuridica in loro favore. Quando invece queste condizioni si trasformano e gli organi politici arrivano al loro stadio di piena integrazione e di completo e proporzionale sviluppo, le incompatibilità non possono essere più giustificate e diventano un impaccio inutile e anche dannoso.

L'esame di questo fenomeno poi chiaramente indica quale via dovrebbe seguire in questo caso il legislatore, una volta che il suo intervento è reputato necessario. Se si riconosce che le incompatibilità possono venire suggerite da un

difetto di sviluppo e di organizzazione dei poteri pubblici, la mira del legislatore dovrebbe essere rivolta più a correggere questo difetto anzichè a introdurre e perfezionare il sistema delle incompatibilità. Queste rappresentano i palliativi, le mezze misure, mentre col togliere di mezzo quel difetto, si ha la vera guarigione, il vero rimedio radicale.

5. È stato detto che « la libertà di scelta elettorale, al pari di qualunque altra delle libertà politiche, non può pretendersi che sia esercitata illimitatamente dai cittadini, i quali, col voto, più che un vero e proprio diritto, attuano una funzione pubblica »; e che per conseguenza « lo Stato ha diritto di *limitare* la libertà dell'elettore per quanto si riferisce agli eleggibili, quando manchino a costoro, in tutto o in parte, le condizioni necessarie per ottenere una buona composizione del parlamento » (1). E non vi ha dubbio, ogni libertà suppone il limite che ne determini la portata, anzi le libertà non si concepiscono che nei loro confini. Ma affermando ciò, non si dimostra *tutta* la ragione giuridica di un istituto, occorre sempre dimostrare quali siano, nel caso speciale, i limiti di una data libertà e le ragioni quindi che li consigliano.

Ora, nel caso nostro, per determinare queste ragioni, occorre valutare tutto l'insieme dei fatti, che abbiamo fin qui indicato; poichè dal complesso di essi, dal modo come essi si svolgono e si comportano nei vari paesi, dall'azione che può su di essi esercitare il legislatore, dalla reazione che essi possono opporre contro l'opera del legislatore, deve derivare la determinazione della base giuridica delle incompatibilità parlamentari.

---

(1) Ferracciu, *Note sulle incompatibilità parlamentari*, Roma, 1900, p. 7.

Essa naturalmente varia a misura che variano questi fatti e queste condizioni, a misura del modo come esse agiscono e si combinano; di guisa che le incompatibilità non sono sempre giustificate, nè possono sempre giustificarsi nella medesima guisa, o fondandosi sulle medesime cause. Ma in genere, e attraverso alla varietà e variabilità di tutti questi fatti non si può riconoscere l'esistenza di una legge storica, secondo la quale, vi è un'epoca in cui le incompatibilità possono essere rese necessarie dal conflitto dei poteri e dalla imperfetta specificazione ed integrazione degli organi politici; mentre vi è poi un'altra epoca, nella quale, essendosi composto ogni conflitto secondo il principio dell'organica ed armonica cooperazione dei poteri pubblici ed essendosi le diverse funzioni politiche pienamente svolte ed affermate nelle loro rispettive ed indipendenti sfere di attività, le incompatibilità non sono più ammissibili e non si possono in alcun modo giustificare. Vale insomma per esse ciò che abbiamo detto delle immunità parlamentari (vedi voce), come in genere di tutti quegli istituti, che rispondono ad uno stadio d'imperfetta evoluzione giuridica ed implicano la possibilità di arbitrii e di sproporzionate restrizioni ed allargamenti di libertà.

## CAPITOLO IV.

### INCOMPATIBILITÀ DEI FUNZIONARI.

#### SOMMARIO.

16. Origine relativamente antica dell'istituto. — Sue vicende in Inghilterra.
17. Sue vicende in Francia.
18. Sua organizzazione nel Belgio, in Prussia, in Spagna, ecc.

19. In Italia. — Leggi anteriori a quella del 1877.
20. Legge del 13 maggio 1877.
21. Critiche rivolte alla legge del 13 maggio 1877.
22. Conseguenze poco notate della legge del 13 maggio.
23. Incompatibilità d'indole politica.

16. Venendo ora a parlare delle incompatibilità in ispecie, diremo brevemente di quelle dei funzionari, poi di quelle amministrative e poi di quelle dei professionisti in genere.

Le incompatibilità dei funzionari sono quelle di origine più antica, poichè sono principalmente sorte dal conflitto fra il legislativo e l'esecutivo. Era naturale che le persone in più diretto rapporto con quest'ultimo potere fossero prima di tutto prese di mira, sia dai capi dell'esecutivo stesso, che cercavano di farne entrare nel parlamento il maggior numero possibile; sia dal parlamento, che doveva cercare invece di escluderne più che poteva.

In Inghilterra la tendenza prevalente è stata quella di restringere sempre più il numero dei funzionari compatibili.

Si può dire che questa tendenza abbia agito costantemente dal 1706 in poi.

Fu in quell'anno appunto che con l'atto 6.<sup>o</sup> della *Regina Anna* (cap. 7 art. 25-26) furono posti i due fondamentali principii dell'incompatibilità:

1.<sup>o</sup> Ogni membro della Camera che accetta dalla Corona impiego salariato, tranne che non sia un grado nell'armata, sarà considerato come dimissionario, ma può essere immediatamente rieletto,

2.<sup>o</sup> I titolari peraltro degli uffici creati posteriormente al 25 ottobre 1705 o dichiarati incompatibili col mandato legislativo non potranno essere rieletti.

Altre restrizioni furono successivamente ap-

portate nel 1743 e quindi da parecchie leggi votate durante il regno di Giorgio III e al principio del regno di Giorgio IV, per cui il numero dei funzionari facenti parte del parlamento si è andato sempre più limitando. Nel primo parlamento di Giorgio I le persone in un modo qualunque stipendiate dal governo arrivavano alla cifra cospicua di 271, nel 1867 il loro numero era ridotto a soli 43. Attualmente si può dire che non debbano far parte del parlamento se non i soli funzionari che coprono uffici politici o alcune cariche di Corte, i cui titolari seguono le sorti del Gabinetto. I magistrati poi ne sono tutti esclusi, tranne i giudici di pace (1).

17. In Francia, dall'epoca della rivoluzione la legislazione in materia d'incompatibilità ha oscillato fra gli estremi opposti, come in molte altre cose.

Fin dal principio dei suoi lavori la Costituente interdiceva ai suoi membri di accettare dal governo alcun ufficio, compreso quello di ministro, alcun dono, alcuna pensione, anche se davano le dimissioni dal loro grado (7 novembre 1789, 10 gennaio 1790). La costituzione del 14 settembre 1791 rincarava la dose, prescrivendo che alcun deputato potesse essere nominato funzionario se non due anni dopo uscito dal suo ufficio. Essa stabiliva inoltre l'obbligo dell'opzione tra il mandato legislativo e il proprio ufficio per tutti gli agenti del potere esecutivo revocabili a volontà ed altre categorie di funzionari reputati sospetti. La convenzione decretò la generale incompatibilità di ogni funzione

---

(1) De Franqueville, *Le gour. et le parl. britanniques*, Paris, 1887, vol. II, pag. 526; Todd, *Gov. parlamentare* (trad. ital. nella *Bibl. di Sc. pol.*, vol. III, Torino, 1878); Erskine May, *Cost. hist. of England*, vol. I.

pubblica con quella di rappresentante della nazione e questo stesso principio fu introdotto nella costituzione dell'anno III (art. 47).

Dopo questa corsa ascendente verso criteri sempre più restrittivi, il principio dell'incompatibilità fu interamente abbandonato col colpo di Stato del brumaio e così la legge del 10 novembre 1799 (art. 7) aprì la porta del parlamento a tutti gli agenti dell'esecutivo, permettendo ai membri del corpo legislativo di accettare qualunque impiego civile, e invitandoli anzi a farlo *a nome del bene pubblico*. La costituzione consolare stabilì delle incompatibilità soltanto per i senatori, ai quali veniva vietato di accettare qualsiasi pubblico impiego. La Corte del 1814 e la legge elettorale del 5 febbraio 1817 non si occuparono delle incompatibilità. Ma, la presenza nella Camera di un gran numero di funzionari, le frequenti nomine di deputati ad impieghi pubblici, diedero occasione a molte lagnanze, di modo che, sotto la monarchia di luglio, fu approvata una legge che sottometteva a rielezione i deputati promossi a funzioni pubbliche salariate. E con l'art. 64 della legge elettorale 19 aprile 1831 furono inoltre stabilite varie incompatibilità per alcuni fra i funzionari dell'esecutivo reputati più dipendenti (prefetti, sotto-prefetti, ricevitori generali, tesorieri).

Col trionfo e il ritorno delle idee democratiche si fu daccapo ai sistemi restrittivi dei primi anni della rivoluzione. L'art. 28 della costituzione del 1848 riprodusse le interdizioni generali della convenzione, ristabilendo il principio della incompatibilità di ogni ufficio pubblico retribuito col mandato di rappresentante, accanto all'altro della rielezione per promozione o nomina ad uffici, i cui titolari vengano scelti a volontà dall'esecutivo. Nella legge del 15 mar-

zo 1849 furono stabilite alcune eccezioni alle generali incompatibilità e fra queste vennero messe le funzioni di ministro.

L'art. 44 invece della costituzione del 14 gennaio 1852 ristabiliva invece le incompatibilità fra il mandato di deputato e le funzioni di ministro. Altre incompatibilità furono stabilite sotto l'Impero dal decreto organico del 2 febbraio 1852 il quale prescriveva (art. 27). «Ogni funzione pubblica retribuita è incompatibile col mandato di deputato al corpo legislativo. Ogni funzionario retribuito eletto deputato al corpo legislativo sarà reputato dimissionario per il solo fatto della sua ammissione quale membro del corpo legislativo, se egli non ha optato avanti la verifica dei suoi poteri. Ogni deputato al corpo legislativo è reputato dimissionario per il solo fatto dell'accettazione di un impiego pubblico stipendiato». L'art. 3 poi del senatoconsulto dell'8 settembre 1869, riprodotto nella costituzione dell'8 maggio 1870 decise che i ministri potrebbero essere membri del Senato e del corpo legislativo.

Nel 1871 il governo della difesa nazionale richiamò in vigore una parte delle disposizioni della legge elettorale del 1849, sopprimendo provvisoriamente gli effetti dell'art. 84 relativo alle incompatibilità. Ma l'assemblea nazionale, appena riunita, emise una legge in data 25 aprile 1872, con la quale vietava ai suoi membri di accettare impieghi pubblici salariati, riduceva il numero delle eccezioni ammesse nel 1849 e aggiungeva ancora che i deputati non potessero essere, nè nominati, nè promossi nell'ordine della legion d'onore, tranne che per fatti di guerra.

Attualmente, dopo la parificazione apportata dalla legge del 26 dicembre 1877 tra le incom-

patibilità dei deputati e quelle dei senatori, si può dire che l'esercizio di uffici pubblici retribuiti sui fondi dello Stato sia in genere incompatibile con le funzioni di senatore o deputato; fanno bensì eccezione gli uffici di ministro, sottosegretario di Stato, ambasciatore e altri uffici elevati nella burocrazia e nella magistratura, come anche le funzioni di professore nominato in seguito a concorso o presentazione dei corpi in cui la vacanza si è prodotta. Ogni funzionario eletto deputato o senatore deve essere sostituito nelle sue funzioni se, negli otto giorni che seguono la verifica dei suoi poteri, non ha fatto conoscere che non accetta il suo mandato. Nessun deputato può essere nominato o promosso a una funzione pubblica salariata, senza perdere il suo mandato dal giorno dell'accettazione. I deputati nominati o promossi ad uffici pubblici possono essere rieletti, se le funzioni che occupano sono compatibili col mandato legislativo. I deputati nominati ministri o sotto-segretari non sono soggetti a rielezione.

18. Il Belgio aveva da principio seguito il sistema di sottoporre a rielezione i deputati che avessero accettato un impiego, senza altre limitazioni d'incompatibilità. Ma questa larghezza aveva dato luogo a inconvenienti, aveva specialmente fatto entrare nella Camera molti funzionari, anche di grado inferiore, diminuendone in tal modo l'indipendenza di fronte al ministero. Onde con la legge del 26 maggio 1848 si passò al sistema restrittivo attualmente in vigore. In forza di questa legge, i funzionari salariati dello Stato nominati membri dell'una o dell'altra Camera sono obbligati, prima di prestar giuramento, a optare fra il mandato parlamentare e il loro impiego. I membri della Camera non possono essere nominati a uffici salariati

dallo Stato, che almeno un anno dopo la cessazione del loro mandato, tranne che non si tratti di ministri, agenti diplomatici e governatori.

In Olanda i funzionari sono in genere compatibili, tranne alcune categorie, come i membri o procuratori generali dell'Alta Corte, i membri della Corte dei conti, il governatore provinciale, ed anche i militari, che peraltro cessano di essere in attività durante l'esercizio del mandato.

In Prussia i funzionari sono tutti ammessi, tranne che i membri della Corte dei conti; ma se un deputato accetta un ufficio pubblico stipendiato è soggetto a rielezione. E questo è anche il sistema che vige per l'Impero germanico.

Nella Spagna il mandato di deputato è incompatibile con tutte le funzioni pubbliche dell'ordine civile, militare e giudiziario, ad eccezione di quelle di cui la residenza è a Madrid e il cui stipendio è almeno di 12,000 pesetas. Il numero pertanto dei deputati funzionari non deve essere superiore ai quaranta; se questo numero viene sorpassato, la sorte decide chi deve rinunciare al posto. Il deputato che accetta dal governo una funzione o una missione retribuita è soggetto a rielezione quando vi è incompatibilità; in caso contrario, egli non può essere rieletto se non ha date le dimissioni prima della convocazione del collegio, innanzi al quale si presenta.

E qui apparisce appunto la solita confusione fra ineleggibilità e incompatibilità, in quanto che il funzionario incompatibile viene considerato come ineleggibile finchè non ha abbandonato l'ufficio.

Nel Portogallo sono incompatibili tutti gl'impiegati della casa reale, i governatori e segretari generali delle provincie, i delegati del tesoro, i direttori e vice-direttori del demanio, il

comandante di una stazione navale, i capi di missioni diplomatiche permanenti. I deputati nominati ministri o consiglieri di Stato sono soggetti a rielezione.

In Ungheria il mandato di deputato è incompatibile con ogni funzione retribuita, il cui titolare venga direttamente o indirettamente nominato dalla Corona, dal Governo o dai suoi organi. Ne sono eccettuati i ministri, i segretari di Stato, i direttori degli stabilimenti nazionali e i membri di consiglio di costruzione di Buda-Pest, i membri di consigli dell'insegnamento e di sanità, i professori dell'Università di Buda-Pest e del Politecnico, i delegati incaricati di una missione temporanea alla quale non sia annesso un trattamento fisso e la cui durata non ecceda un anno, se la Camera autorizza l'assenza del deputato che ha accettato una di queste missioni. L'incompatibilità si estende egualmente ai militari in attività di servizio, ai pensionati della Corona, ai membri dei tribunali, agl'insegnanti delle scuole elementari e secondarie. Quando il deputato occupa una funzione dichiarata incompatibile col suo mandato, deve sotto pena della perdita di questo, informarne il presidente e dare, entro otto giorni dalla verifica dei titoli, le dimissioni dall'ufficio che occupa. Un deputato che accetta una funzione compatibile col mandato parlamentare non può conservare questo mandato che dopo una rielezione.

In Grecia i funzionari retribuiti non possono essere eletti se non dopo quaranta giorni che hanno cessato dal loro ufficio. I militari possono essere eletti, ma sono tosto messi in disponibilità. Ogni deputato nominato o promosso a un impiego civile o militare retribuito dalle casse dello Stato cessa di far parte dell'assemblea dal giorno della sua accettazione.

Negli Stati Uniti d'America vi è incompatibilità assoluta tra il mandato di membro del congresso e qualunque impiego retribuito dalla cassa federale; nessun membro del congresso può accettare un impiego dopo la sua elezione.

19. Venendo finalmente all'Italia, troviamo che la legislazione in materia d'incompatibilità dei funzionari, come d'incompatibilità in genere, si è andata sempre più ispirando a criteri restrittivi.

La legge subalpina del 17 marzo 1848 ammetteva in principio l'eleggibilità dei funzionari, escludendo solo i seguenti:

1.º i funzionari stipendiati ed amovibili dell'ordine giudiziario;

2.º i membri del corpo diplomatico in missione;

3.º gl'intendenti generali di divisione, gl'intendenti di provincia e i consiglieri d'intendenza (prefetti, sotto-prefetti e consiglieri di prefettura);

4.º gl'impiegati stipendiati dell'ordine amministrativo, che esercitano un impiego inferiore al grado d'intendente generale, ad eccezione degli ufficiali del genio civile e delle miniere non inferiori al grado d'ingegnere capo e degli ufficiali sanitari, che siano membri del Proto-medicato e dei Consigli di sanità. Gli ufficiali militari erano ineleggibili soltanto nei distretti elettorali, nei quali comandavano. La Camera quindi ritenne eleggibili i consoli, considerandoli come non compresi nella categoria degli agenti diplomatici, i *primi ufficiali* presso i ministeri perchè di grado superiore a quello d'intendente generale, i segretari di sezione e i segretari aggiunti al Consiglio di Stato, il direttore della sanità, persino l'ispettore delle scuole primarie e secondarie, perchè considerato quale

un funzionario da non annoverarsi nell'ordine amministrativo.

Il numero complessivo dei funzionari non doveva poi superare il quarto dei componenti della Camera.

Fin da questa prima legge si osserva già la confusione, che doveva poi sempre sussistere nel nostro diritto positivo, tra l'ineleggibilità e l'incompatibilità, per cui molti funzionari che, a causa del genere di funzione che esercitano, potrebbero essere considerati semplicemente incompatibili, vengono, non si sa per quale ragione, dichiarati addirittura ineleggibili; e quindi vien loro negata la facoltà di presentare la candidatura politica finchè occupano quel dato posto. Mentre poi ad altri funzionari, per i quali la incompatibilità è riconosciuta limitatamente al numero, si nega la facoltà di opzione dopo il sorteggio, dopo cioè che si è verificata la condizione che fa cessare la compatibilità, come se il sorteggio avesse per sé solo il potere di annullare l'elezione del deputato sorteggiato.

Le leggi del 20 novembre 1859 e del 17 dicembre 1860 mutarono completamente il concetto informatore della precedente, partirono per massima da un criterio opposto, fondandosi su questi quattro principii:

1.º L'esclusione in genere di tutti i funzionari ed impiegati aventi uno stipendio sul bilancio dello Stato.

2.º L'eccezione di alcuni che, per un motivo o per un altro si son riguardati come degni e capaci di cumulare i due uffici, quali appunto i ministri e i segretari generali dei ministeri, i membri del Consiglio di Stato, della Corte di cassazione e di appello, i professori ordinari degli istituti superiori d'istruzione; i membri dei Consigli superiori dell'amministrazione dello

Stato, quali quelli della pubblica istruzione, della sanità pubblica, dei ponti e strade, cioè dei lavori pubblici e delle miniere, gli ufficiali superiori delle forze di terra e di mare. A questi ultimi peraltro l'eleggibilità veniva negata solo nei distretti elettorali nei quali esercitassero il loro comando, come appunto con la legge precedente.

3.° L'obbligo della rielezione per tutti i deputati nominati o promossi a qualche pubblico ufficio stipendiato, sempre che tale ufficio sia di quelli dichiarati compatibili.

4.° La limitazione del numero dei funzionari compatibili portata al quinto della Camera in luogo del quarto, siccome nella precedente legge. Inoltre, le categorie dei professori e dei magistrati giudiziari limitate a un ottavo di questo quinto, 13 per ciascuna; sicché bisognava, occorrendo il caso, ridurre a questi termini l'eccedente, eccettuando solo i ministri dal sorteggio.

Applicata una tal legge, accadde poi questo, che i funzionari eleggibili della categoria generale erano sempre in numero inferiore al quinto permesso, mentre i professori superavano l'ottavo loro assegnato, per cui gli eccedenti avrebbero dovuto essere esclusi a sorte.

La Camera invece, per non privarsi di loro, adottò la giurisprudenza di considerare i professori, che fossero in pari tempo membri dei consigli superiori, segnatamente di quello dell'istruzione pubblica, nella categoria generale degli impiegati dello Stato. Ciò non solo introduceva un numero di professori maggiore di quello voluto dalla legge, ma induceva i vari ministri dell'istruzione a comporre il loro consiglio di deputati, che si volevano sottrarre al pericolo del sorteggio, quindi con criteri politici anzi che di competenza tecnica (1).

---

(1) Palma, *Corso di dir. cost.*, Firenze 1884, II, pag. 138.

A questi abusi volle por riparo la Legge Bonfadini del 3 luglio 1875 rivolta appunto ad impedire che il cumulo degl'impieghi sui deputati già funzionari possa servire di scusa per violare la legge. In forza di essa i magistrati e i professori non possono superare il numero loro fissato; nè i deputati funzionari possono, anche temporaneamente, coprire uffici retribuiti incompatibili e non necessariamente congiunti con quelli che li rendono eleggibili.

20. Viene la legge del 13 maggio 1877, la quale, basandosi anch'essa in massima sul principio della ineleggibilità dei funzionari ed impiegati stipendiati sul bilancio dello Stato, restringe maggiormente le eccezioni.

Essa assimilò infatti ai funzionari retribuiti sui bilanci dello Stato, quelli retribuiti sui bilanci del fondo per il culto, degli economati generali dei benefizi vacanti, della lista civile, del gran magistero dell'ordine Mauriziano e delle scuole di ogni grado sovvenute dal bilancio dello Stato. Aggiunse poi esplicitamente fra le eccezioni il ministro della casa reale, il primo segretario dell'ordine Mauriziano e l'avvocato generale erariale; ma in pari tempo rendeva i militari e i magistrati delle Corti d'appello ineleggibili, non solo nel luogo del loro attuale comando o della loro attuale giurisdizione, ma anche in quello, in cui hanno esercitato il loro ufficio sei mesi prima della loro elezione.

Le maggiori restrizioni vennero poi portate da essa al numero complessivo dei funzionari compatibili, che dal quinto fu portato alla cifra fissa di 40. In questo numero peraltro non sono compresi i ministri segretari di Stato e i segretari generali dei ministeri (oggi sotto-segretari di Stato) anche quando cessino da tali uffici e siano rinominati a quelli civili e militari che

precedentemente coprivano. Furono inoltre mantenute le due categorie speciali dei magistrati e dei professori, ma il loro rispettivo numero fu ristretto a 10. Se questo numero legale viene superato, deve aver luogo il sorteggio. Se il numero totale degli impiegati, compresi quelli delle categorie anzidette, supererà quello di 40, il numero sarà ridotto col sorteggio tra gli eletti non compresi nelle suddette categorie.

Vengono poi riprodotte due disposizioni della legge precedente, dalle quali evidentemente risulta la confusione, cui abbiamo accennato, tra l'incompatibilità e l'ineleggibilità. Secondo la prima, le elezioni di quelli, a cui non esca favorevole il sorteggio, saranno annullate; secondo l'altra, quando sia completo il numero totale predetto, le nuove elezioni di funzionari ed impiegati saranno nulle (art. 6 e 88 del testo unico della legge elett. 28 marzo 1895). Di modo che viene tolta ai primi e ai secondi ogni facoltà di opzione, come se l'incompatibilità e l'ineleggibilità fossero l'istessa cosa. L'essere completo il numero legale dei funzionari compatibili non potrebbe e non dovrebbe produrre altri effetti giuridici se non questo, d'impedire cioè che possano entrare nella Camera altri deputati che fossero in pari tempo funzionari e quindi di costringere quei funzionari che volessero entrarvi a dar le dimissioni non si tosto fosse accertata la loro nuova qualità di deputati, cioè dopo la verificaione dei poteri. Quel fatto adunque non dovrebbe in alcun modo influire sulla loro eleggibilità, essendo questa una condizione giuridica la quale non ha nulla a vedere con l'inconciliabilità dei due uffici, onde la predetta disposizione è stata ispirata. Se, superato quel dato numero, i due uffici divengono inconciliabili, non segue che devono diventare ineleggibili quei

funzionari, la cui elezione sarebbe stata valida, se quel numero non fosse stato superato e anche quegli altri che non sono stati ancora neppure eletti.

Non si può opporre che questa sia una semplice questione formale o una pedantesca quisquilia giuridica, però che essa produce in pratica conseguenze notevoli. Essa restringe da una parte la libertà degli elettori senza nessun plausibile motivo, poichè impedisce ad essi di eleggere un funzionario, cui avessero riposto la loro fiducia, il quale, sentendosi per tal modo onorato dalla fiducia degli elettori e dal nuovo ufficio, potrebbe essere indotto ad abbandonare il suo impiego nell'amministrazione dello Stato per assumere esclusivamente il mandato politico. D'altra parte essa restringe anche la libertà e il diritto di quei cittadini che sono funzionari, i quali, per un fatto che non dipende da essi, nè dalla funzione che esercitano, si vedono privati dalla facoltà di scegliere fra i due uffici. Nè si dica che tale facoltà di scelta possa egualmente sussistere, in quanto il funzionario può dimettersi nel presentare la sua candidatura a deputato, però che non si può parlare di libertà di scelta quando si è costretti a decidersi tra una cosa certa e una cosa eventuale, come è appunto l'ufficio di deputato, cui non si è ancora stati eletti.

Finalmente, ciò produce anche la conseguenza di privare la rappresentanza di una quantità di persone capaci, dotate d'intelligenza e cultura e attitudini speciali; per la ragione che non tutti i funzionari saranno disposti a correre l'alea delle urne, dando prima le dimissioni, col pericolo poi di trovarsi, caso mai le urne fossero loro contrarie, senza l'uno e senza l'altro ufficio.

Questa legge stabilisce inoltre che, durante la deputazione e sei mesi dopo, non si può essere nominato a uffici retribuiti, tranne che a quello di ministri, di segretari generali (sotto-segretari di Stato), o d'inviato all'estero; nè si possono ottenere promozioni salvo che per ragioni rigorosamente determinate dall'anzianità e con l'obbligo della rielezione, da cui non si vollero neppure eccettuati i ministri e i segretari generali. La proposta della commissione di sospendere lo stipendio ai deputati funzionari durante la deputazione fu rigettata.

In ultimo, questa legge rende ineleggibili gli agenti diplomatici addetti ad ambasciate, legazioni o consolati esteri e in genere qualsiasi cittadino che accetta un qualunque impiego da un governo estero, tanto se risiede all'Italia che all'estero e quantunque abbia ottenuto il permesso dal governo nazionale di accettare l'ufficio senza perdere la nazionalità.

21. Questa legge suscitò parecchie critiche, alcune delle quali assai ragionevoli.

Fu soprattutto osservato che non vi era sentito fino allora alcun bisogno di quella legge per la parte che si riferisce ai pubblici funzionari; tanto più che la legge precedente non aveva dato luogo ad inconvenienti di sorta, e non vi era alcuna ragione per modificarla.

La riforma del precedente sistema d'incompatibilità fu piuttosto suggerita da quei criterii dottrinari che più di una volta hanno ispirato la nostra legislazione. Intanto il numero di 40 funzionari compatibili è stato trovato troppo esiguo per un paese ancor nuovo alla vita politica e dove per conseguenza le capacità politiche sono molto limitate e i funzionari pubblici costituiscono una delle classi più adatte e relativamente più capaci ad assumere la rappre-

sentanza e la direzione della cosa pubblica. Massime poi se si pensa che nel nostro paese non esiste una indennità pecuniaria per l'ufficio di deputato e le classi agiate, per il sentimento politico assai poco vivo, non si sentono spinte ai sacrificii di tempo e di danaro che richiede l'esercizio di quell'alta funzione.

Irragionevole è poi la maggior restrizione apportata alla categoria dei professori universitari. Già non sarebbe neppur giustificabile una categoria speciale per questa classe di funzionari pubblici, perchè se vi è una classe di funzionari che per la sua indipendenza, per la sua cultura per le attitudini speciali acquistate nell'esercizio della sua funzione più meriterebbe di essere esclusa dalle generali regole d'incompatibilità, questa è appunto la classe dei professori universitari. E come tale essa viene certamente considerata dagli stessi elettori che li eleggono sempre in gran numero, per una cifra anche doppia dei posti loro assegnati. Se si vorrà opporre che la politica potrebbe attirare un numero troppo grande di professori, qualora non si ponesse qualche freno, e l'insegnamento ne verrebbe quindi a soffrire; si può subito rispondere che il freno dovrebbe consistere in un provvedimento amministrativo e non nella dichiarazione di una incompatibilità politica.

Si provveda pure a che l'insegnamento non soffra nocimento di sorta per opera del mandato politico, sia istituendo delle supplenze durante il tempo della deputazione, sia obbligando l'insegnante a dare un certo numero di lezioni sia ricorrendo a un altro espediente qualunque; ma non si dichiarì incompatibile un ufficio, che per la sua indole e per il modo come si esercita, è forse più di tutti gli altri compatibile con quello di deputato.

Altre disposizioni che non possono essere trascurate dalla critica sono quelle che obbligano a rielezione i deputati nominati ministri e i deputati impiegati promossi di grado (art. 7 corrispondente in parte all'art. 90 del testo unico). Sono disposizioni imitate ciecamente dalle leggi e dall'uso inglesi, ma che non si possono giustificare in veruna maniera. La rielezione dei deputati nominati ministri implica un inopportuno e irregolare intervento di alcuni gruppi elettorali nella composizione del Gabinetto: di guisa che questo non risulterebbe più dal concorde consenso della Camera con la Corona, ma dovrebbe anche indirettamente dipendere dal volere di alcuni collegi elettorali, quelli dei deputati scelti a ministri. Perchè ciò?

O si vuole far concorrere anche il popolo alla composizione del Gabinetto, contrariamente al carattere e al concetto del sistema rappresentativo, e allora non si capisce perchè debba interpellarsi una parte piccolissima del corpo elettorale; o invece si riconosce che il sistema rappresentativo non comporta una tale partecipazione, e allora tanto meno si capisce perchè essa si debba ammettere anche in modo così imperfetto. Ammettendo questa disposizione, delle due cose in pratica dovrà accader l'una, o la rielezione diventa una semplice formalità, sia perchè il neo ministro ricorrerà a tutti i mezzi per ottenerla favorevole, sia perchè gli elettori saranno molto contenti di vedere il loro rappresentante al ministero, sia perchè il capo del Gabinetto può non tenere alcun conto anche di una sconfitta toccata al nuovo ministro, facendolo nominare a membro del Senato, e in tutti questi casi essa diventa inutile; o rimane invece una cosa effettiva, capace di esercitare la sua influenza sulla composizione e sulla po-

litica del Gabinetto, e allora si vede questo strano fatto, che cinque o sei collegi elettorali sono messi al paro della Camera e della Corona per influenza politica. Se i ministri non rieletti dovessero per ciò abbandonare il potere, questo includerebbe, come giustamente osserva il Palma, « la enormità di far giudice di una politica che conviene a tutto lo Stato un solo collegio, e così di porre una frazione minima della nazione al disopra del re e del parlamento » (1).

Questa disposizione peraltro comincia a sembrare assurda anche in Inghilterra, dove nella pratica è stata temperata e se ne apparecchia anche la completa abolizione. In Francia questa ebbe luogo con la legge del 31 dicembre 1875, che sciolse i deputati nominati ministri o sottosegretari di Stato da questa caducità e dall'obbligo della rielezione. Finalmente anche da noi fu sentita la necessità di togliere questa disposizione irragionevole e con la legge del 3 maggio 1888 (art. 2) fu dichiarato che « la nomina di un deputato a ministro o sottosegretario di Stato non rende vacante il posto nel relativo collegio ».

Se quest'obbligo della rielezione per parte dei ministri è addirittura assurdo, non è neppur giustificabile quello della rielezione dei funzionari promossi, quando la promozione abbia avuto luogo per rigorose ragioni di anzianità (la sola permessa per i deputati funzionari). Le ragioni che si adducono a favore di questa misura sono assai deboli e non valgono a difenderla. Si vuole impedire con essa che il governo acquisti voti concedendo promozioni?

Se le promozioni sono fatte conformemente alla legge, esse non raggiungono l'intento,

---

(1) *Corso*, cit., pag. 142, vol. II.

poichè non può generare gratitudine in una persona la concessione di una cosa dovuta; se non sono fatte conformemente alla legge, allora costituiscono abusi il cui rimedio non può certamente ricercarsi nella rielezione di funzionari promossi.

Ad ogni modo poi un ministro disposto ad abusare del suo potere e a corrompere i deputati per ottenerne il voto, non è a questi mezzi troppo visibili di corruzione che farà ricorso. Mille altri modi più occulti e magari più atti a raggiungere lo scopo sono a disposizione del ministro, massime di fronte ai funzionari deputati, e possono da lui venir messi in opera con più frutto quando si trattasse di comprar voti e ingrossare o consolidare il partito, che l'appoggia.

Tolta adunque di mezzo questa ragione, non resterebbe più se non l'ipotesi che la promozione per anzianità verrebbe a diminuire negli elettori la fiducia da essi riposta negli eletti; cosa questa del tutto assurda, la cui falsità non ha bisogno di essere addimostrata, poichè non si può mai supporre che un fatto, il quale implica un miglioramento nella condizione di un funzionario, possa per sè solo produrre una diminuzione in quelle qualità morali e intellettuali, che hanno fatto decidere la sua scelta.

22. Piuttosto quello cui la legge non ha posto mente e cui non pongono in genere mente i suoi commentatori, è la posizione fatta ai funzionari sorteggiati che, volendo continuare il loro ufficio di deputato, danno le dimissioni dall'impiego. Il posto da essi abbandonato nell'amministrazione si dovrebbe considerare come vacante, in guisa da poter essere tosto coperto nei modi voluti dalla legge; oppure si dovrebbe considerare invece come scoperto solo tempo-

raneamente, provvedendo ad esso con un funzionario provvisorio fino al momento in cui cessa l'incompatibilità del suo titolare? In altri termini, l'ufficio abbandonato dal funzionario dimesso deve essere tenuto in serbo per costui o può essere invece coperto da altri in modo definitivo?

Stando alla logica delle cose e allo scopo che si propone la legge delle incompatibilità, il funzionario dimesso si dovrebbe considerare come definitivamente decaduto dal suo ufficio. Lo scopo infatti delle incompatibilità dei funzionari pubblici non è quello soltanto d'impedire il cumolo di due funzioni per l'impossibilità materiale di esercitarle entrambe, ma anche d'impedire che i vincoli di dipendenza esistenti fra i funzionari e i ministri vengano a render meno sincero il mandato rappresentativo.

Ora questa condizione continuerebbe a sussistere quando il funzionario rimanesse legato al suo ufficio, in guisa da poterlo rioccupare, tanto che le ragioni d'incompatibilità vengono meno. In tal caso i vincoli fra i capi dell'esecutivo e i loro dipendenti non si spezzano, ma rimangono, a così dire, in uno stato latente e possono operare maggiori effetti, ancor più dannosi che se si manifestassero in tutta la loro evidenza.

Il male sarebbe certamente minore quando il richiamo in servizio dei funzionari deputati, dei quali è cessata l'incompatibilità, fosse regolato per legge; invece diventa molto grave quando è lasciato all'arbitrio del ministro il richiamare o no all'ufficio abbandonato il funzionario divenuto compatibile. Perchè allora si vengono nell'atto pratico ad annullare tutti gli effetti benefici che possono aspettarsi dal sistema della riduzione dei funzionari compatibili, essendo i

funzionari dimessi assai più dipendenti dal governo per la speranza che nutrono di essere reintegrati nel loro ufficio, di quello che non sarebbero se avessero continuato a tenere l'impiego precedentemente occupato. Nessun mezzo migliore per carpire i voti dei deputati ex funzionari che quello di serbar loro il posto per il momento in cui cessano le ragioni d'incompatibilità.

A quest'inconveniente peraltro rimediava in parte quella disposizione della legge del 1877, in forza della quale il deputato, durante il tempo in cui esercita il suo mandato, e sei mesi dopo, non poteva essere nominato ad alcun ufficio retribuito, per cui i funzionari dimissionari non avrebbero potuto essere reintegrati al loro posto per sei mesi dopo cessati dalle loro funzioni di deputato. Il vincolo di dipendenza, se non si toglieva del tutto, si attenuava di molto, però che in tutto quel periodo di tempo molte novità sarebbero potute accadere, tra le quali soprattutto anche il ritiro del Gabinetto. Ma quella disposizione fu abrogata con la legge del 14 luglio 1887, e gli abusi naturalmente cominciarono.

Essi ebbero specialmente occasione di manifestarsi rispetto ai professori universitari, che costituiscono la categoria più provata dal sorteggio, quella dove esso mena più strage per il numero sempre sproporzionatamente maggiore dei professori eletti di fronte al numero di quelli compatibili. E allora è a poco a poco sorto nella pratica questo sistema: il deputato sorteggiato abbandona la cattedra e si rappresenta agli elettori, dai quali generalmente viene rieletto; il ministro dell'istruzione dal canto suo lascia vacante la cattedra del professore dimissionario, e appena cessano le ragioni d'incompatibilità, reintegra il professore nel suo insegnamento.

Occorre appena osservare che questo sistema sembra fatto a posta per rendere dipendente dal ministero quella classe di funzionari, che in forza della legge e delle consuetudini è la più indipendente e libera e più in grado di resistere alle pressioni del governo. La incompatibilità, così applicata, viene a raggiungere un effetto del tutto opposto a quello preso di mira, invece di assicurare la sincerità della rappresentanza, viene a creare una condizione di cose, da cui la rappresentanza non può non risultare falsata.

23. Tra le incompatibilità dei funzionari, prendendo la parola nel suo significato generico, possono mettersi anche quelle che derivano dalla stessa funzione politica. E prima di tutto quella che deriva dal carattere stesso e dalla teoria giuridica della rappresentanza: il deputato non può rappresentare più di un collegio. La teoria vera della rappresentanza richiede che ogni collegio debba avere il suo rappresentante, poichè ogni parte dello Stato deve avere il portavoce dei suoi bisogni, dei suoi interessi, delle sue aspirazioni e la rappresentanza del tutto è possibile quando si concilia e si combina con la rappresentanza delle varie parti.

Il cumolo delle rappresentanze non può ammettersi, poichè, lasciando da parte i possibili pericoli d'indole politica, si verrebbe con essa a confondere la personalità giuridica dei vari gruppi di rappresentati, i quali, per il regolare funzionamento dell'istituto, devono rimanere divisi.

Questo principio viene sanzionato dall'art. 94 della legge elettorale (testo unico), il quale dice appunto: « Il deputato eletto da più collegi deve dichiarare alla Camera, fra otto giorni che essa ne abbia riconosciute valide le elezioni,

quale sia il collegio di cui egli intenda di esercitare la rappresentanza. In difetto di opzione entro questo termine, la Camera procede per estrazione a sorte alla designazione del collegio che deve eleggere un nuovo deputato ». Se la elezione poi avviene in persona di chi è già deputato, essa, secondo la nostra giurisprudenza parlamentare (del resto non molto costante), viene considerata nulla (1).

Vengono poi altre forme d'incompatibilità determinate dalla divisione dei poteri e dalla necessità di affidare a persone diverse le diverse funzioni politiche, le quali sono in certo modo in antagonismo o servono di reciproco completamento. Così, la funzione di senatore e di deputato non può essere esercitata dalla stessa persona per le stesse ragioni che suggeriscono il sistema bicamerale. Tale incompatibilità è dichiarata dall'art. 64 del nostro Statuto. E così parimenti non sono compatibili le funzioni di capo dello Stato con quelle di deputato e senatore per la maggior parte delle ragioni che determinano l'esistenza di quell'organo supremo.

## CAPITOLO V.

### INCOMPATIBILITÀ AMMINISTRATIVE.

#### SOMMARIO.

24. Ragioni che le determinano.
25. Loro insufficienza.
26. Leggi italiane in proposito.

24. Il criterio giuridico su cui si fondano le incompatibilità amministrative è diverso da

---

(1) Mancini e Galeotti, *Norme e usi del parl. ital.*, Roma 1887, pag. 30 e 58.

quello che determina le incompatibilità dei pubblici funzionari. Le incompatibilità amministrative sono infatti rivolte ad impedire e a spezzare quei vincoli che possono sorgere tra il rappresentante e il governo da una parte, tra il rappresentante e i suoi rappresentati dall'altro; e per cui il governo può essere trascinato a favorire in modo illegittimo gli interessi locali e il rappresentante può essere indotto a servirsi degli interessi locali per favorire la sua causa. È un fenomeno questo che può spesso verificarsi quando la rappresentanza non poggia sopra basi organiche.

Così, ad esempio, il sindaco si avvantaggia della sua posizione per farsi eleggere deputato e dirige quindi l'amministrazione del suo comune con intenti politici e partigiani; mentre poi si giova del suo ufficio di deputato per ottenere dal governo le concessioni che reputa più adatte per favorire il suo partito e per infeudare l'amministrazione locale nelle proprie mani.

Il governo, dal canto suo, comprendendo di quale utilità possa riuscirgli, sia per le elezioni, sia per il trionfo del suo partito e della sua politica, l'appoggio delle amministrazioni locali, ricorre a tutti i mezzi per averle favorevoli e sostiene le coalizioni d'interessi che devono portare il trionfo delle amministrazioni amiche, come la candidatura politica dei sindaci suoi ben affetti.

E per tal modo si allaccia e s'intreccia tutta una fitta rete d'interessi, d'intrighi, d'influenze, di mene partigiane, che nel medesimo tempo sviano il governo dal suo alto compito, la rappresentanza dal suo vero mandato, le amministrazioni locali dal loro vero scopo. A questi mali si proporrebbero di arrecare rimedio le

incompatibilità amministrative, le quali diventano anche ineleggibilità, secondo che l'intento del legislatore è rivolto ad impedire solo gli effetti che tengono dietro alla elezione di quei dati individui o ad impedire le pressioni che essi potrebbero esercitare sugli elettori, giovandosi del loro ufficio.

25. Ma ci dobbiamo subito affrettare ad aggiungere che a questi mali le incompatibilità amministrative non arrecano alcun rimedio, esse magari li aggravano, creando una categoria di ineleggibili e d'incompatibili, i quali non potendo operare direttamente nei due campi, il politico e l'amministrativo, operano in modo indiretto per mezzo degli amici, dei gregari e degli interessati; e così le coalizioni d'interessi sinistri si estendono invece di restringersi, si rinforzano invece d'indebolirsi. E non vediamo infatti tutti i giorni quali influenze illecite esercitano i deputati sulle amministrazioni locali, malgrado le leggi d'incompatibilità; quale e quanta attività essi dispieghino per averle favorevoli, e lige ai propri voleri; e come si servano del governo per avvantaggiare le sorti del proprio partito nella cerchia del proprio collegio, per organizzare ed estendere il monopolio di esso nelle amministrazioni delle opere pie, dei comuni, delle provincie, degli istituti d'istruzione, in tutto ciò che dovrebbe essere insomma organizzazione libera e spontanea di bisogni locali?

Il rimedio vero sarebbe quello che potesse operare sulla radice del male, cioè sul fondamento della rappresentanza, e dovrebbe consistere appunto nel rendere la rappresentanza organica, nell'avvicinare elettori ed eletti e disporli sulla base della comunanza d'interessi e di condizioni generali e locali; ogni altro rimedio,

compreso il sistema delle incompatibilità, riesce un palliativo, quando non rende il male anche maggiore. Quando, ad esempio, gli interessi locali non trovano un modo legittimo di farsi valere, essi ne cercheranno sempre uno illegittimo; e quando il sistema è organizzato in modo da impedire agli interessi pubblici di farsi strada, avranno indubbiamente la prevalenza gli interessi privati degli individui e delle coalizioni, a beneficio delle quali gli interessi pubblici si faranno servire. Questo accadrà sempre fino a tanto che dura il sistema.

Le incompatibilità amministrative non lo modificano. I sostenitori di esse suppongono che tutto il male dipenda dal semplice cumolo di certi uffici amministrativi con l'ufficio politico; mentre il male consiste piuttosto nello sfruttamento dell'ufficio amministrativo a vantaggio di quello politico e nello sfruttamento dell'ufficio politico a vantaggio di quello amministrativo. E per questo non è necessario il cumolo, basta soltanto, come dicevamo, la coalizione. Anzi la coalizione può riuscire più efficace ed ottenere un miglior esito che non il cumolo.

Con la coalizione il giuoco si può tenere più coperto e così, ad esempio, il sindaco può fare meglio gli interessi del deputato e il deputato quelli del sindaco, senza quella dose di sfrontatezza che si richiede quando sindaco e deputato sono la stessa persona. Il pubblico d'altra parte è meglio tratto in inganno, che il sindaco il quale lavora per il deputato e viceversa il deputato che lavora per il sindaco possono allora più agevolmente dare ad intendere di operare per il bene pubblico e per gli interessi del comune, cosa che sarebbe certamente meno creduta quando i due uffici fossero invece tenuti da una persona sola.

Perciò diciamo che se le incompatibilità amministrative producono quale primo effetto quello di sostituire le coalizioni ai cumoli o di estendere e rinforzare le coalizioni che già esistono (e il loro effetto principale sembra essere appunto questo), invece che un rimedio costituiscono una maggiore spinta all'accrescimento e alla propagazione del male.

Peraltro, se non si giustificano, tali immunità si spiegano agevolmente. In un'epoca in cui, per una serie di cause di cui abbiamo già fatto cenno, le incompatibilità hanno acquistato tanta importanza e hanno preso tanta voga, è naturale che si presentino come il miglior rimedio tutte le volte che l'apparenza può far credere che il male si guarisca per mezzo di esse. In politica accade anche quello che spesso si verifica nel campo della medicina; quando un rimedio ha preso voga, si crede di poter guarire con esso tutti i mali immaginabili.

26 Le incompatibilità amministrative furono da noi determinate dalla legge del 5 luglio 1882, estese con la legge comunale e provinciale del 1888, hanno assunto la loro forma ultima nel testo unico della legge elettorale politica (28 marzo 1895), di cui costituiscono l'art. 89. In forza delle disposizioni quivi contenute, sono considerati come incompatibili con l'ufficio di deputato:

1.° Le funzioni di deputato provinciale e di sindaco. Chi esercita queste funzioni non è eleggibile a deputato al parlamento, se non ha cessato almeno dalle sue funzioni da sei mesi. Però il sindaco può essere eletto deputato al parlamento fuori del collegio elettorale nel quale esercita le sue attribuzioni. In questo caso, ove non rinunci al mandato politico nel termine di otto giorni dalla convalidazione della sua elezione, cessa dalla funzione di sindaco.

2.<sup>o</sup> Le funzioni di membro elettivo della giunta provinciale amministrativa nella stessa provincia, in cui ha luogo l'elezione a deputato; quindi decadono di pieno diritto di membri eletti della giunta provinciale amministrativa i deputati che in caso di elezione non avranno, fra otto giorni dall'elezione medesima, rinunciato all'ufficio di deputato: e d'altra parte, i membri della giunta provinciale amministrativa non possono essere eletti deputati al parlamento nella provincia, in cui esercitano le loro funzioni, se non abbiano rinunciato alle funzioni stesse da sei mesi almeno.

Da un semplice sguardo a queste poche disposizioni si scorge subito come sia debole lo schermo che la legge ha creduto di opporre a tutti i mali derivanti da quell'intreccio d'interessi sinistri tra il governo e le amministrazioni locali, per cui l'uno e le altre vengono traviate dalla loro retta funzione. Onde non occorre più insistere sopra un fatto per sè stesso evidente.

Qui aggiungiamo soltanto che in questi casi non si tratta di sole incompatibilità, ma anche d'ineleggibilità, come del resto il lettore ha potuto osservare e ciò a seconda dei criterii ai quali il legislatore si è ispirato. Così, per il sindaco ha stabilito la semplice incompatibilità quando l'elezione ha luogo fuori del collegio elettorale, in cui esercita le sue attribuzioni, mentre ha stabilito l'ineleggibilità rispetto al collegio, dove esercita le sue attribuzioni.

E ciò perchè, nel primo caso, si è proposta d'impedire che abbia luogo il cumolo dei due uffici; mentre nel secondo ha creduto d'impedire che abbiano luogo quelle illecite influenze e pressioni, che il sindaco può dispiegare sui propri amministrati per far trionfare la propria candidatura politica.

## CAPITOLO VI.

### INCOMPATIBILITÀ PROFESSIONALI.

#### SOMMARIO.

27. Caratteri generali di questa categoria.
28. Incompatibilità per affari in genere.
29. Incompatibilità per affari in Inghilterra.
30. Nel continente e specialmente in Italia.
31. Incompatibilità dei professionisti in ispecie.
32. Avvocati.
33. Ecclesiastici.
34. Conclusione.

27. Veniamo finalmente alla terza categoria delle incompatibilità. Esse peraltro stanno a disagio in una categoria sola, però che hanno carattere diverso e sono determinate da diverse cause. Si possono mettere in una categoria solo per certe generali affinità e anche per il poco sviluppo che ancora presentano questi istituti. Esse abbracciano tutte quelle persone le quali, sia per la professione che esercitano, sia per gli affari che possono avere con lo Stato, non dovrebbero occupare contemporaneamente i due uffici, onde almeno due principali gruppi di esse: incompatibilità per affari e incompatibilità professionali.

Le ragioni giuridiche di tali incompatibilità sarebbero anzitutto determinate da cause morali e anche poi dal genere della capacità intellettuale, sviluppato a preferenza dalle professioni che tali incompatibilità prendono di mira. Da cause morali, perchè vi è luogo a sospetto che le persone prese di mira siano dominate da interessi personali troppo forti per non sentirsi tentate a servirsi della cosa pubblica per favorirli, trasformando così la funzione rappresentativa in un istrumento di affari e di gua-

dagni. Dal genere della capacità intellettuale anche, sia per certe peculiarità o tendenze o abitudini mentali che si acquistano nell'esercizio di una data professione e possono rendere la mente incapace per una funzione diversa; sia per le abitudini e per gl'interessi professionali, che mettono l'intelligenza, diciamo così, sotto un dato angolo, fanno veder sempre le cose da un dato punto di vista e impediscono di giudicare i fenomeni in modo obbiettivo. Tutte queste sono cause che possono in vario senso falsare la sincerità della rappresentanza e farla deviare dal suo vero scopo e dall'adempimento del suo vero compito. Ma vediamo partitamente le due categorie.

28. L'incompatibilità per affari è determinata dai rapporti d'affari che si possono avere col governo a causa dell'attività economica ed industriale sempre crescente dello Stato moderno, che deve soddisfare una quantità sempre più numerosa di bisogni. Esse mirano a impedire che entrino nella Camera o vi restino persone interessate in industrie, in istituti di credito sussidiati dal governo, gli assuntori d'impresе per conto dello Stato e in genere coloro, che per ragioni di affari si trovino alla dipendenza dell'esecutivo, o pure quelle persone anche, le quali, per le imprese o le società o i commerci cui sono legate, siano interessate a votare in un dato modo. Nell'uno o nell'altro caso l'incompatibilità vorrebbe impedire che la cosa pubblica venga sacrificata ai fini d'interesse privato e la rappresentanza si faccia organo, come spesso si vede, delle grandi industrie, dei grandi istituti di credito, delle grandi imprese commerciali.

Le leggi di questa natura riescono ad impedire il male? Lo abbiamo già detto in genere

e dobbiamo ora ripeterlo rispetto a questa speciale categoria: le leggi di questa natura non approdano a nulla, sia perchè non riescono mai ad afferrare il rapporto, che sempre più si sottilizza e dal campo giuridico passa nel campo morale, sia perchè le sole persone che più sarebbero interessate all'osservanza di queste leggi, sono poi quelle che meno si trovano in grado d'invigilarne l'esecuzione, e ciò sempre per il modo inorganico, col quale i collegi sono costituiti e in genere la rappresentanza è ordinata e funziona negli Stati moderni. Onde raramente avviene che la legge colpisca in petto il male che si propone di eliminare, e dove riuscirebbe a colpire, molte volte non viene applicata, poichè gli stessi interessi contro i quali la legge sarebbe rivolta, si coalizzano per paralizzarne gli effetti.

29. Questa forma d'incompatibilità è in Inghilterra abbastanza antica, però che ivi i cattivi effetti di questi rapporti di affari col governo cominciarono per tempo a rivelarsi nella funzione della rappresentanza, e il governo cominciò per tempo a profittare di questo mezzo di corruzione per tenere soggetto il parlamento. Fin dall'epoca degli Stuards la corruzione fu largamente esercitata prima con la compera dei membri del parlamento, poi con i prestiti, con le lotterie, con le concessioni d'impieghi e pensioni; ma non tardò ad assumere l'altro aspetto, quello cioè dei contratti ed appalti, in forza dello stesso espandersi dell'attività economica e industriale dello Stato (1).

Questa forma di corruzione acquistò grande sviluppo durante la guerra con gli Stati Uniti,

---

(1) Erskine May, *Constitutional history of England*, London 1891, I, pag. 387.

poiché con quella guerra crebbero per il governo la necessità di stipulare contratti di fornitura per la flotta e per l'esercito. « Un contratto per fornire rum o carne alla flotta, dice il May, era un così gran premio per un membro, che una azione in un prestito o in una lotteria. Questa specie di compenso riusciva specialmente accettabile ai membri commercianti della Camera. Né la sua influenza era limitata ai soli membri che godevano i benefici del contratto. Anche gli elettori, essendo ammessi a partecipare ai loro profitti, si mostravano zelanti ad appoggiare i candidati del governo » (1). Questa forma di corruzione era poi anche più estesa e più indefinita della precedente, poiché, chi può calcolare i profitti di un contratto stipulato con ignoranza e negligenza, per non dire per scopo di corruzione e senza le adeguate garanzie per l'adempimento di esso?

Il male divenne così grave e visibile, che si dovette pensare al rimedio, e dopo alcuni tentativi andati a vuoto nel 1779 e nel 1780, fu finalmente sanzionato un *bill* nel 1782 col quale si dichiaravano incompatibili come deputati coloro che fossero legati col governo per mezzo di contratti. In seguito furono anche esclusi coloro che fanno partecipazione diretta o indiretta in tali contratti, pena una grossa multa e l'esclusione dai successivi contratti. Questa incompatibilità non si estende alle società commerciali per gli atti compresi nella loro capacità sociale, né a coloro che prendono parte a contratti con prestiti pubblici.

Un'altra forma di corruzione che presero per tempo di mira le consuetudini e le leggi inglesi è la corruzione per parte dei privati sui mem-

---

(1) May, op. cit., I, 388.

bri del parlamento; forma questa che doveva necessariamente svilupparsi col crescere dell'attività dello Stato e col moltiplicarsi dei rapporti d'affari fra i privati e il governo. « L'accettazione di un dono per parte di un membro è sempre stata dalla legge del parlamento ritenuta una grave offesa e colpita con pene severissime. Nel 1677 John Ashburnham fu espulso per aver ricevuto 500 lire da mercanti francesi per conto di operazioni fatte nella Camera. Nel 1694 sir John Trevor fu dichiarato reo di alto delitto e di grave indelicatezza per avere, essendo presidente della Camera, ricevuto un donativo di molte ghinee dalla città di Londra, dopo che venne approvata la legge sugli orfani, e fu in conseguenza espulso » (1). Nel 1836 la Camera dichiarava ad unanimità essere contrario agli usi del parlamento che un membro della Camera s'interessi per danaro personalmente o per un suo avente causa nella procedura di un *bill* privato davanti ad una delle due Camere. E nel 1858 ancora la Camera risolse « che è contrario agli usi e ripugnante alla dignità della Camera il fatto che uno dei suoi membri rechi quivi innanzi, o promuova, o venga patrocinando alcuna cosa o misura per cui egli abbia già potuto agire o in cui siasi trovato involto, in vista di qualche retribuzione pecuniaria o ricompensa » (2). Con che si voleva impedire l'accettazione di onorari, da parte dei membri, per servizi professionali connessi con i lavori della Camera.

Ma più che col sistema delle incompatibilità

---

(1) Erskine May, *Leggi, privilegi, procedura, ecc. del parlamento inglese*, *Bibl. di Sc. pol.*, vol. IV, parte I, Torino 1888, pag. 82.

(2) May, *op. cit.*, pag. 82.

il parlamento inglese si è affidato al principio dell'astensione dal voto per parte delle persone interessate nella questione. Secondo la consuetudine ormai prevalsa nelle due Camere, nessun membro può votare nelle questioni dove abbia un interesse; tale interesse deve per altro essere « immediato e personale e specificatamente spettante alle persone, i cui voti sono in questione, e non generale a tutti i sudditi di Sua Maestà, o di natura politica » (1). Questa dichiarazione venne appunto fatta sopra una mozione presentata per sconfessare i voti dei direttori di banca sopra il *Gold coin bill*, che venne poi respinto senza divisione. Tuttavia, se l'interesse personale esclude dal voto, non impedisce poi la proposta di una mozione o di un emendamento. Così il 26 luglio 1859, l'onorevole Whalley propose un emendamento alla clausola aggiunta dai Lordi ad un *Railway Bill*, in cui il medesimo, per sua stessa confessione, era personalmente interessato.

Nella discussione venne sollevata l'obbiezione dell'interesse personale; ma il presidente dichiarò che, quantunque per una ben nota regola della Camera queste circostanze non avrebbero permesso ad un membro di votare, e sebbene ancora un tal modo di procedere fosse certamente molto inusato, tuttavia non esisteva alcuna regola che limitasse in tal caso il diritto di proporre una mozione: e appunto, per quanto egli aveva potuto intendere, l'onorevole Walley non avrebbe poi votato (2).

30. Tra i paesi del continente le incompatibilità per affari sono state specialmente prese

---

(1) May, *Leggi, privilegi, procedura, ecc.*, pag. 327 e 20; Mansard's, *Deb.*, 1001.

(2) May, *Leggi, privilegi, ecc.*, pag. 330.

di mira dalla legislazione belga, che esclude dalle due Camere gli avvocati delle amministrazioni pubbliche, il governatore della Banca nazionale e il direttore della Cassa di risparmio, gli agenti del cassiere dello Stato e i commissari del governo presso le società anonime; e dalla legislazione ungherese, che esclude gli intraprenditori legati per contratto verso lo Stato, i direttori, amministratori, consiglieri o impiegati di società legate allo Stato per contratti, eccetto il credito fondiario ungherese, i concessionari, amministratori, consiglieri e impiegati di ferrovie o canali sovvenzionati dallo Stato.

In Italia fin dall'epoca delle inchieste sulle ferrovie meridionali (1864) si cominciò ad invocare una legge che provvedesse « ai casi in cui può essere conflitto fra l'interesse personale e l'interesse generale nell'ufficio dei deputati ».

E un progetto di legge concepito in questo senso venne proposto dal Lanza nel 1865 e ripresentato dal Cadorna nel 1868, in entrambi i casi con esito poco felice; finalmente colla legge del 1879 le incompatibilità per affari furono determinate negli articoli 3 e 4. Secondo l'art. 3 non sono eleggibili i direttori, amministratori, rappresentanti ed in genere tutti quelli che sono retribuiti sui bilanci delle società ed imprese industriali e commerciali sussidiate dallo Stato con sovvenzione continuativa o garanzia di prodotti o d'interessi, quando questi sussidi non siano concessi in forza di una legge generale dello Stato. Non sono parimenti eleggibili gli avvocati e procuratori che prestano abitualmente l'opera loro alle società od imprese suddette.

Secondo l'art. 4 poi non sono eleggibili coloro che siano personalmente vincolati con lo Stato per concessioni o per contratti di opere o somministrazioni.

Questa legge ha dunque creato due grandi categorie d'incompatibilità per affari, quelle riferentisi alle società ed imprese industriali sussidiate dallo Stato, e quelle di coloro che sono legati con lo Stato per mezzo di concessioni o contratti. Con queste due categorie si sono abbracciati tutti quei rapporti di affari e d'interesse che possono vincolare i deputati con lo Stato e snaturare per questo la funzione rappresentativa?

Non si può crederlo neppure per un momento. La legge ha colpito solo quei rapporti più visibili, che per essere più visibili erano appunto relativamente meno pericolosi, ma non ha colpito, nè poteva colpire quella quantità immensamente maggiore di rapporti che si volgono nell'ombra e che perciò stesso diventano maggiormente pericolosi. Basta, ed esempio, citare gli azionisti di una società anonima che ha rapporti d'affari collo Stato e i deputati industriali, commercianti, agricoltori per tutte le modificazioni che possono essere apportate nelle tariffe e per tutte le leggi che possono favorire questo o quel ramo d'industria, di commercio e via discorrendo.

E poi quanti contratti non si stipulano a nome di una persona, mentre i capitali per l'impresa vengono forniti da un'altra che sta dietro le scene e si tiene nascosta per ragioni sue particolari, che possono essere anche quelle di sfuggire alle conseguenze della incompatibilità? E così, quanti deputati avvocati d'impresе e società sussidiate dal governo non riescono a celare il vincolo che li unisce a questi per poter difenderne gli interessi in parlamento ed ottenere dal governo privilegi e larghezze a loro favore?

Insomma, non occorre più insistere con questa

critica quando i fatti hanno già dimostrato che la legge è impotente a frenare, non diciamo impedire, la corruzione per affari. Ciò non toglie per altro che dopo gli scandali bancari s'invochi da parecchi una nuova e più restrittiva legge d'incompatibilità rivolta principalmente contro gli istituti di credito come un buon rimedio per rendere in avvenire simili scandali più rari e impedire che possano in qualche modo verificarsi!

Impotente nel bene una tal legge può riuscire efficace nel male, e ciò in due diverse maniere: prima di tutto, allontanando dalla Camera tutto quell'elemento attivo e intelligente che, datosi agli affari, possiede ed ha sviluppato qualità eccellenti per trattare e dirigere le cose dello Stato, e specialmente poi ha potuto acquistare quella esperienza degli uomini e delle cose tanto utili per coloro che si dedicano alla vita politica. In secondo luogo, essa costringe alle transazioni colla propria coscienza tutti quegli uomini che si sono onestamente dedicati agli affari dai quali traggono la loro consistenza e sentono in pari tempo la legittima ambizione di dedicarsi alla vita pubblica. Non potendo abbandonare gli affari, né sentendosi la forza di rinunciare a questi, sono indotti a celare quei rapporti con lo Stato che li rendono incompatibili. Certo ciò non dimostra una coscienza molto delicata e sensibile ai moventi morali d'ordine elevato, ma d'altra parte la legge non deve mettere gli uomini nella condizione di dover far sacrifici spesso superiori alle proprie forze.

Anche rispetto alla incompatibilità di questa categoria la nostra legge incorre nella solita confusione fra incompatibilità ed ineleggibilità e dichiara ineleggibili parecchie categorie di persone, che dovrebbero riguardarsi invece come

incompatibili; poichè il posto che occupano se può, secondo l'ipotesi del legislatore, corrompere od influenzare la funzione della rappresentanza, non può in nessuna guisa e in forza di alcuna ipotesi influire sul regolare svolgimento della procedura elettorale. Prendiamo il caso di un direttore o rappresentante di una società sussidiata dallo Stato o di un procuratore che presta la sua opera a questa società. Per quale ragione queste persone devono essere dichiarate ineleggibili? I rapporti di affari, onde possono direttamente o indirettamente esser vincolati con lo Stato, se costituiscono una ragione per impedire che essi assumano contemporaneamente la funzione di deputato, non hanno poi niente a vedere con la funzione degli elettori e con le operazioni elettorali, nè con la moralità assoluta delle persone che esercitano quegli uffici; per guisa da farle reputare indegne del mandato politico. Non vi è nessuna ragione fondata, per cui le cause d'incompatibilità si debbano in questo caso trasformare in motivi d'ineleggibilità; tranne che il legislatore non abbia con ciò voluto impedire che queste persone potessero sottrarsi all'osservanza della legge con le dimissioni simulate. Ma in tal caso la misura sarebbe ridicola, poichè queste simulate dimissioni, se possibili, sarebbero date prima e la legge sarebbe violata egualmente.

L'unica ragione sembrerebbe dunque la confusione generatasi nella mente dei nostri legislatori intorno al carattere giuridico dei due istituti.

**31.** Veniamo finalmente alla categoria dei professionisti. La professione può costituire una ragione d'incompatibilità quando sviluppa o si suppone sviluppi nella mente qualità tali e fa acquistare tali abitudini, da rendere l'individuo

incapace di esercitare convenientemente la funzione rappresentativa; o pure quando la professione è di quelle che possono far servire il mandato politico siccome un mezzo per accrescere la propria clientela ed aumentare la mole dei propri affari.

Il primo dei motivi non è molto fondato, poichè non vi sono peculiarità mentali o abitudini professionali che non possano, almeno in qualche parte, riuscire utili in un'assemblea, in cui tanti interessi e tante tendenze devono essere rappresentate; tutto quello che allora si può in questo caso desiderare, non è di escludere questa o quell'altra categoria di professionisti, ma di accordare a ciascuna una proporzionale rappresentanza. E ciò non si ottiene certamente col sistema delle incompatibilità, ma si ottiene solo con una più organica disposizione della rappresentanza in rapporto alle diverse classi sociali.

Il secondo motivo è più giustificato, però che si riferisce al lato morale della capacità e lascia supporre il pericolo di un'intenzione colpevole nella persona che volesse contemporaneamente esercitare i due uffici; ma se giustificato in astratto, non si può tanto facilmente giustificare nel caso concreto, quando ci si domanda quali siano gli effetti di queste forme di esclusione e se il rimedio sia proporzionato al male. Chè allora si trova non esser facile raggiungere l'intento con una legge di questo genere, la quale può essere elusa in mille maniere.

32. Una classe di professionisti rispetto alla quale da molto tempo si sente il bisogno di proclamare l'esclusione, è quella degli avvocati. Sin dal 1372 i legisti e gli avvocati furono formalmente esclusi dal parlamento inglese, e fu solo

in un'epoca assai recente che questa esclusione fu tolta per mezzo di una legge, quantunque per molto tempo fosse già andata in dissuetudine e considerata come non esistente. L'abrogazione ha avuto luogo sotto il passato regno (Atto 34 e 35, Vittoria cap. 6). In Italia l'esclusione degli avvocati esercenti è stata sollevata specialmente dal Minghetti. Nel suo noto libro sui partiti politici egli diceva: « io credo poi che dannosa e pericolosa sia la frequenza di avvocati esercenti nelle assemblee deliberanti. Le cagioni sono molte e notorie e dall'esperienza riconfermate: chi vuole avere contezza dell'azione malaugurata che hanno gli avvocati nei parlamenti, legga il Colletta, il Balbo, il Gioberti. Ma considerando la cosa solo nel riguardo di che si tratta, è evidente che la professione loro li renda inchinevoli a farsi patrocinatori di questo o quell'affare » (1). Egli proponeva quindi la riduzione per mezzo del sorteggio.

Anche il prof. Palma richiamava l'attenzione su questa classe di professionisti, notando come per la loro attività, ambizione e destrezza, per l'esercizio della professione, riescono agevolmente a mettersi innanzi agli occhi del pubblico e vengono eletti con molta facilità, anche perchè la legge esclude i funzionari, quelli soli cioè che potrebbero gareggiare con essi per riputazione di capacità e pubblica fiducia. La Camera quindi si riempie di avvocati, che chiacchierano troppo, parlano di tutto e spesso con assai poca competenza, che cavillano, che confondono il vero col verosimile, la forma con la sostanza e d'altra parte accrescono la loro clientela per la potenza acquistata presso le Corti, le amministrazioni e i ministeri.

---

(1) *I partiti politici e l'ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Bologna 1887, pag. 320.

Organi d'interessi privati, essi giustificano le loro ingerenze e i loro lauti guadagni con la scusa della professione, a cui servizio è interamente sacrificato il loro ufficio di rappresentanti (1).

Quale il rimedio, secondo il prof. Palma? Escluderli tutti sarebbe troppo grave offesa alla libertà degli elettori, bisognerebbe invece limitarli, non certo col sistema del sorteggio, troppo cicco. Ma una legge tendente a questo scopo difficilmente sarebbe approvata da una Camera composta in gran maggioranza d'avvocati.

Aspettando pertanto che qualcosa di più radicale si maturi e diventi possibile, egli proponeva per ora di:

1.º Vietare, sotto pena di decadenza, ai deputati, di difendere lo Stato come avvocati.

2.º Proibire severamente sotto la medesima sanzione che i deputati avvocati assumano il patrocinio di cause contro lo Stato.

Un ultimo rimedio sarebbe quello di rinvigorire l'autorità e l'indipendenza della magistratura.

Dei rimedi che propone il prof. Palma crediamo i due primi semplici palliativi ed anche palliativi di pochissimo valore, mentre l'ultimo ci sembra invece uno di quelli che vanno direttamente a raggiungere le cause del male. Non vi ha dubbio che una delle ragioni per cui l'avvocato viene indotto ad abusare della sua qualità di deputato a vantaggio della sua professione, è lo stato di dipendenza della magistratura di fronte al governo. Quando il magistrato è convinto che qualunque sia il suo merito, il suo zelo, il numero e la qualità dei servizi resi, la propria carriera è per molta parte nelle mani

---

(1) Palma. *Corso di dir. cost.*, II, pag. 167.

del governo, su cui le raccomandazioni e le pressioni dei deputati esercitano un'influenza notevole, non può dubitarsi che l'avvocato munito di mandato politico sarà sempre il patrocinatore favorito dagli accusati che vivamente desiderano l'assoluzione e dai litiganti che vogliono ad ogni costo vincere il processo. E da qui poi tutta la caterva degli abusi delle ingerenze e delle intimidazioni, che fanno considerare come inconciliabili i due uffici.

Il rimedio adunque condurrebbe a rendere effettiva e più progredita quella specificazione di funzioni, che è una condizione di esistenza nei governi civili e a impennare quindi sopra una base giuridica quella divisione di lavoro consigliata dalla logica stessa delle cose.

L'esclusione degli avvocati venne poi discussa anche ultimamente, nel congresso forense di Roma (1896) e votata a gran maggioranza; ma per quanto possa sembrare teoricamente consigliabile o addirittura eccellente, non può produrre nella pratica tutti gli effetti che se ne sperano, e al solito perchè la legge può essere in vari modi elusa e gli avvocati che vogliono giovare della deputazione come i deputati che vogliono giovare della professione di avvocato, sapranno bene passare attraverso le maglie della legge senza rimanervi impigliati.

La legge rimane inutile e la moralità pubblica non vi guadagna.

Anche qui non dovrebbe essere questione d'incompatibilità, ma di una nuova disposizione della rappresentanza politica, per modo che il numero degli avvocati venga naturalmente limitato da quella stessa disposizione (il che è bene) senza che per questo gli avvocati ne rimangano completamente esclusi (il che sarebbe poi un danno per un altro verso).

33. Un posto speciale occupano gli ecclesiastici, che mettiamo tra i professionisti, prendendo la parola nel suo significato più generico, e perchè anche la causa che determina l'esclusione proviene anche qui dal genere di funzione, cui essi sono dedicati.

In parecchi Stati essi vengono esclusi dal parlamento. In Inghilterra per l'atto 41 di Giorgio III l'esclusione si estende indistintamente a tutti gli ecclesiastici, pena 500 sterline per ogni giorno di seduta contro l'ecclesiastico che per caso fosse riuscito a farsi eleggere.

Nel 1831 fu loro perfino vietato di essere consiglieri comunali. L'esclusione non si estende peraltro ai ministri delle sette dissidenti o a quelli della chiesa ufficiale che hanno abbandonato le loro funzioni (1).

Questa esclusione si rinviene anche negli Stati Uniti, in Svizzera, nel Belgio, in Grecia. In Francia è stata riconosciuta soltanto una ineleggibilità relativa degli arcivescovi e vescovi nella loro diocesi. In Italia la legge del 1848 dichiarava ineleggibili gli ecclesiastici aventi cura d'anime o giurisdizione con obbligo di residenza. A togliere i dubbi circa l'interpretazione di questa disposizione la legge del 1860 aggiungeva ai summentovati « quelli che ne fanno le veci e i membri dei capitoli ». Nel 1877 la Camera avrebbe voluto escludere tutti indistintamente i ministri dei culti, ma essendosi opposto il Senato, fu mantenuta la disposizione della legge precedente, contenuta ora nell'articolo 87 del testo unico della legge elettorale politica (28 marzo 1895).

---

(1) De Franqueville, *Le gov. et le parl. britanniques*, II, pag. 538; Atto 33, 34, Vittoria, cap. 91.

Molti e svariati sono i motivi che hanno indotto a tale esclusione.

Prima di tutto bisogna metter da parte quegli ecclesiastici che vengono retribuiti dallo Stato, nei paesi dove esiste una religione ufficiale, poichè in tal caso essi entrano nella generale categoria dei funzionari pubblici, della quale abbiamo precedentemente discusso; quantunque ai motivi allora esposti si possano aggiungere poi anche quelli riferentisi in ispecie a questa categoria di persone.

E venendo a tali motivi specifici, notiamo che per alcuni l'esclusione degli ecclesiastici sarebbe giustificata dal desiderio di mantenere queste persone lontane dalle lotte politiche, acciò non siano messe in condizione di sacrificare agli interessi politici quelli religiosi. Ma questo ragionamento non regge, sia perchè gli ecclesiastici possono anche, senza lo stimolo della candidatura, entrare nelle lotte politiche e in alcuni paesi effettivamente vi entrano con molto ardore per appoggiare l'elezione di uno o di un altro candidato; sia perchè questa preoccupazione degl'interessi religiosi è una cosa che spetta alla religione e non allo Stato. Starà bene che ogni religione per proprio conto dichiari incompatibili i propri ministri se lo reputerà opportuno nell'interesse dei propri credenti o anche degli stessi sacerdoti; ma non si capisce perchè lo Stato dovrà assumersi esso questo compito, che non ha nulla che vedere con i suoi fini ed esce completamente dalla cerchia delle proprie attribuzioni.

Un altro motivo sarebbe che i ministri dei culti, per l'impero che esercitano sulle coscienze, possono dispiegare una notevole influenza a proprio beneficio e nell'interesse della propria candidatura. Ma anche quest'argomento ha ben

poco valore, però che, quando volessero, i ministri dei culti potrebbero egualmente dispiegare questa influenza come cittadini e come elettori in favore di proprie creature o dei candidati del proprio partito. Tutto al più questo argomento potrebbe servire per limitare il loro numero e non per escluderli del tutto. Lasciando poi stare che una legge non si può proporre per iscopo d'impedire certi rapporti d'indole morale fra le coscienze, certe forme d'influenze che si dispiegano da una persona su di un'altra e sfuggono completamente alla sanzione giuridica.

C'è perfino chi ha voluto paragonare gli ecclesiastici ai rappresentanti degli Stati esteri, per l'obbedienza che essi devono a una legge superiore, sia che essa emani dalla rivelazione, sia che provenga da un'autorità terrena! Questo argomento peraltro ha pochissimo o nessun valore giuridico. Il dipendere da una legge o autorità superiore non può costituire per sé solo un motivo d'incompatibilità, poichè allora tutti i membri di società pubbliche o segrete, interne ed internazionali dovrebbero essere per ciò solo dichiarati incompatibili. Vi sono infatti associazioni che vincolano l'individuo da tutti i lati e lo costringono alla disciplina e all'obbedienza forse più che non farebbe una religione. Anche se l'autorità cui obbediscono è al di là del mondo fenomenico, gl'interessi che questa obbedienza produce sono interessi terreni e questi hanno diritto ad essere rappresentati come tutti gli altri interessi in uno Stato civile. E poi, ammesso pure che gli ecclesiastici, per questo grado d'indipendenza, siano indotti a difendere esageratamente gl'interessi della chiesa a danno degli interessi laici, ciò potrebbe sempre costituire una ragione di limitazione, non di esclusione

assoluta. Se il vincolo di dipendenza è inoltre molto forte e capace di operare potentemente sulle coscienze, gli ecclesiastici possono in pari modo agire e forse anche con influenza centuplicata, da semplici elettori o cittadini. In questo caso anche tanti maggiori effetti possono produrre in quanto sarà allora tanto più facile da una parte mostrare che non s'intendono confondere le ambizioni e gl'interessi personali con i supremi fini della religione; mentre sarà tanto più difficile provare d'altra parte che questo non sia. Onde la loro opera rimane, o apparisce, più pura e per ciò stesso diventa più efficace.

Si vede adunque di quanto poco valore sia un tale argomento, quantunque si capisca che abbia potuto acquistare una certa importanza in tempo di attriti e di lotte fra lo Stato e la Chiesa.

Possiamo allora concludere che tutte le ragioni per l'esclusione degli ecclesiastici non hanno un vero fondamento giuridico; esse possono fino a un certo punto valere per farne limitare il numero, non per far proclamare contro di essi una incompatibilità assoluta. La limitazione del numero peraltro dovrebbe valere non per questa categoria soltanto, ma per tutte le altre professioni e classi sociali, conformemente allo spirito della rappresentanza e al carattere giuridico di un tale istituto, il quale vuole la rappresentanza di tutti gli elementi dello Stato e non di alcuni soltanto. Questa limitazione di numero dovrebbe prodursi, non con i sistemi d'incompatibilità, ma con un nuovo e più progredito sistema di organizzazione e distribuzione della rappresentanza.

**34.** Come il lettore ha potuto vedere nello scorrere questo breve studio, le incompatibilità par-

lamentari costituiscono un palliativo cui si è fatto ricorso per porre un riparo ai numerosi difetti degli attuali sistemi di rappresentanza, ma come tutti i palliativi, esse non hanno guarito il male, esse hanno valso solo a simularlo, o pure hanno generato la persuasione che il male sarebbe tosto guarito. Ma il male invece ha continuato a sussistere, anzi è diventato di giorno in giorno più grave, però che ai difetti dei sistemi rappresentativi si sono aggiunti i difetti dei sistemi artificiali delle incompatibilità.

Per l'azione combinata, diciamo così, di questa serie di difetti, le vere capacità politiche, le persone oneste si allontanano sempre più dall'aringo politico, lasciando aperto e libero il campo all'avida ed attiva classe dei politicanti. Il rimedio deve invece cercarsi nella causa prima del male, la quale risiede, come più volte abbiamo detto, nell'attuale ordinamento dei sistemi rappresentativi, nel loro carattere meccanico e artificiale, che per nulla risponde ai bisogni della società moderna, nè allo scopo primo cui ogni sistema organico di rappresentanza dovrebbe tendere. Riformare questo sistema, correggere i difetti numerosi che esso manifesta e correggerli in modo radicale ed organico significa rendere pressochè inutile l'istituto delle incompatibilità parlamentari e raggiungere anche nel miglior modo l'intento di queste con minore dispendio di leggi, di tempo e di forze sociali.

Dobbiamo da ciò concludere ad una immediata abolizione delle incompatibilità parlamentari?

Affermare ciò significa disconoscere la relatività degli istituti giuridici e l'organico rapporto di adattamento\* che intercede e deve sempre intercedere fra essi e il complesso delle condi-

zioni storiche, onde in un dato *momento* e in un dato *paese* è determinato il carattere delle istituzioni politiche. Certo finchè gli attuali organismi politici continuano a sussistere nel modo come sono ordinati, le incompatibilità appaiono sempre come una necessità, che trova, o sembra trovare il suo fondamento giuridico nel bisogno di regolare la funzione rappresentativa in modo che risponda ai suoi scopi e il suo fondamento politico nelle ragioni di opportunità quali risultano, sia dalla dinamica fra i pubblici poteri, sia dai rapporti fra lo Stato e i cittadini, e sopra tutto fra lo Stato e gli organismi che si muovono in seno di esso o della società in genere.

Ma non bisogna infine dimenticare che esse trovano sopra tutto il fondamento loro nell'opinione pubblica così disposta a riconoscere in esse uno dei più grandi rimedi contro gli abusi della rappresentanza e il cattivo funzionamento degli istituti parlamentari.

<b>Coviello L.</b> — <i>Dei contratti preliminari nel diritto moderno italiano.</i> Un vol. in 16 . . . . .	L. 3 —
<b>Crespolani R.</b> — <i>La Cassazione penale nell'ordinamento giudiziario e nella procedura.</i> Un volume in-16 . . . . .	» 7 —
<b>Contuzzi F. P.</b> — <i>Danni di guerra.</i> Un volume in-16 . . . . .	» 1 —
— <i>Associazione della Croce Rossa.</i> Un volume di in-16 . . . . .	» 2 —
— <i>La Convenzione di Ginevra del 22 agosto 1864 studiata nelle sue origini e nel suo sviluppo sino alla Convenzione dell'Aja del 29 luglio 1899.</i> Un vol. in-16 . . . . .	» 2 —
<b>Di Bicocca L. P.</b> — <i>La pena Convenzionale (clausola penale) nel diritto civ. italiano.</i> Un vol. in-16 . . . . .	» 3 —
<b>Fanti I.</b> — <i>Autentiche.</i> Un volume in-16 . . . . .	» 1 —
— <i>I defetari.</i> Un vol. in-16 . . . . .	» 1 —
— <i>Autorizzazione.</i> Un vol. in-16. . . . .	» 1 —
<b>Fassa C.</b> — <i>La Moratoria.</i> Un volume in-16 . . . . .	» 3 —
<b>Florian E.</b> — <i>I mandati di comparizione e di cattura nella legislazione italiana.</i> Un vol. in-16 . . . . .	» 3 —
— <i>La prostituzione e la legge penale. Studio di dottrina e giurisprudenza con commento del regolamento 21 ottobre 1891.</i> Un vol. in-16. . . . .	» 1 —
<b>Foà F.</b> — <i>Della costituzione di rendita.</i> Un vol. in-16 . . . . .	» 2 —
<b>Forcesi G. G.</b> — <i>Degradazione e destituzione militare.</i> Un volume in-16 . . . . .	» 1 —
— <i>Feste da ballo.</i> Un vol. in-16. . . . .	» 1 —
<b>Formentano A.</b> — <i>Constitutum debiti. Constitutum possessorium.</i> Un volume in-16 . . . . .	» 1 —
<b>Galante A.</b> — <i>Il Beneficio ecclesiastico.</i> Un volume in-16 . . . . .	» 2 —
<b>Jannacone P.</b> — <i>Il contratto di lavoro. Studio economico giuridico.</i> Un vol. in-16 . . . . .	» 1 —
<b>Lanza P.</b> — <i>Reati contro la proprietà.</i> Un vol. in-16 . . . . .	» 2 —
<b>Longhi S.</b> — <i>Teoria generale delle contravvenzioni.</i> Un volume in-16 . . . . .	» 3 —
<b>Maroni G.</b> — <i>La fede di credito.</i> Un vol. in-16 . . . . .	» 1 —
<b>Maroni C.</b> — <i>Le fedi parrocchiali.</i> Un vol. in-16 . . . . .	» 1 —
<b>Messa G. C.</b> — <i>Il contratto di mutuo.</i> Un volume in-16 di pag. 602 . . . . .	» 6 —
<b>Montemartini G.</b> — <i>Introduzione allo studio della distribuzione delle ricchezze.</i> Un volume in-16 . . . . .	» 2 —

<b>Miceli V.</b> — <i>Le immunità parlamentari. Studio di diritto parlamentare.</i> Un volume in-16. . . . .	I. 1 —
— <i>Inchieste parlamentari. Studio di diritto parlamentare.</i> — Un vol. in-16 . . . . .	» 1 —
<b>Milano E.</b> — <i>Copia e collazione di atti.</i> Un vol. in-16 . . . . .	» 2 —
<b>Nicolello E.</b> — <i>L'Embargo nel diritto internazionale e nel diritto commerciale.</i> Un volume in-16 . . . . .	» 1 —
<b>Pagani C.</b> — <i>L'Associazione in partecipazione.</i> Un volume in-16 . . . . .	» 2 —
<b>Passadoro E.</b> — <i>L'ordinamento economico e giuridico delle Società Cooperative.</i> Un vol. in-16 . . . . .	» 3 —
<b>Perego E. A.</b> — <i>Dei Monti di Pietà.</i> Un volume in-16 . . . . .	» 3 —
<b>Pipia U.</b> — <i>Il nuovo codice di commercio germanico (1° gennaio 1900).</i> Un volume in-16 . . . . .	» 1 —
<b>Ramella A.</b> — <i>Trattato della corrispondenza in materia penale.</i> Un volume in-16. . . . .	» 3 —
<b>Rosmini E.</b> — <i>Diritti d'autore sulle opere dell'ingegno, di scienza, letteratura ed arte.</i> Un volume in-16 . . . . .	» 6 —
<b>Sechi O.</b> — <i>Data - Data certa.</i> Un volume in-16 . . . . .	» 2 —
<b>Tuccio F. P.</b> — <i>Studi sulla dottrina degli incidenti nel diritto giudiziario civile ital.</i> Un vol. in-16 . . . . .	» 1 —
<b>Vedani A.</b> — <i>Sul diritto di tener banchi in chiesa.</i> Un volume in-16 . . . . .	» 1 —
— <i>Due questioni sull'art. 107 cod. civ.</i> Un volume in-16 . . . . .	» 1 —
<b>Viazzi P.</b> — <i>I casi di impunità nel codice penale.</i> Un volume in-16 . . . . .	» 2 —
— <i>Il delitto di resistenza. - La resistenza legittima e il rifiuto di obbedienza. - Commento alle disposizioni del codice penale.</i> Un vol. in-16 . . . . .	» 3 —
<b>Vitali V.</b> — <i>La querela civile di falso nel diritto giudiziario italiano.</i> Un volume in-16 . . . . .	» 2 —
<b>Zapparoli E.</b> — <i>Della convocazione dei creditori.</i> Un vol. in-16 . . . . .	» 1 —
— <i>Della correzione delle sentenze.</i> Un vol. in-16 . . . . .	» 1 —