

NOTE SU LE INCOMPATIBILITÀ PARLAMENTARI

(A proposito di una recente pubblicazione (1)).

La questione delle incompatibilità parlamentari, che è questione complessa di Diritto pubblico e di scienza politica, è stata di recente rimessa a nuovo dal Tambaro, già noto per altre pubblicazioni, con un suo lavoro su questa materia.

Noi ne riassumeremo i concetti principali, per dire quindi alquanto largamente il nostro pensiero, a riguardo di un argomento tanto delicato e pur tanto abusato e strapazzato dai nuovi apostoli della democrazia radicale.

*
* *
*

Premessa una breve introduzione e dopo aver denotato la tendenza generale dei governi parlamentari ad estendere sempre più la serie delle incompatibilità, che rappresenterebbero « uno dei più indispensabili freni morali per il retto funzionamento di un buon regime rappresentativo », l'Autore fa una storia succinta della evo-

(1) IGNAZIO TAMBARO. *Le incompatibilità parlamentari*. Seconda edizione. — Milano-Palermo, Sandron Ed., 1900.

luzione subìta presso di noi da tale istituto legislativo e passa in un secondo capitolo a tracciare la teoria delle incompatibilità.

E, dopo uno sguardo rapidissimo dato ai motivi generali ai quali mette capo una legge su questa materia, trova che il fondamento giuridico e razionale di essa deve consistere nella *certezza* di un conflitto fra l'interesse pubblico ed il privato, che, date certe condizioni, senza dubbio sorgerebbe nel deputato: quindi esamina brevemente i casi in cui verificasi la possibilità del conflitto, seguendo la consueta ripartizione delle quattro categorie d'incompatibilità, e cioè: *a)* per ragione di pubblica funzione; *b)* per ragione di affari; *c)* per ragione di uffici amministrativi; *d)* per ragione di uffici diplomatici ed ecclesiastici.

Com'è noto, a fondamento della incompatibilità dei pubblici funzionari soglionsi addurre ragioni d'indole giuridica, materiale e morale: l'Autore scarta quelle che si attengono al principio della separazione dei poteri ed alla impossibilità materiale dello esercizio di una doppia funzione, e si ferma unicamente al motivo che mette capo alla indipendenza del deputato; in base poi a questo criterio, facendosi a combattere le ragioni di coloro che non ritengono pericolosa la presenza degli impiegati nel Parlamento, e quelle dello Zanichelli specialmente, crederebbe di poter concludere alla necessaria esclusione di tutti, alla quale par che aspiri, se non si sentisse costretto a riconoscere non essere ancor venuto il momento opportuno, tuttochè vi siamo molto bene avviati.

Critica acerbamente il criterio aritmetico assunto dalla legge del 13 maggio 1877 per limitare il numero dei pubblici funzionari in Parlamento, come quello che non avrebbe ragione di essere una volta proclamata la onestà e la indipendenza di quelle date categorie di funzionari, dopo di che ei vorrebbe senz'altro lasciato libero il corpo elettorale, e soprattutto rileva l'assurdo deplorabile per cui la detta legge, in rapporto ai professori ed ai magistrati, stabilisce una limitazione nella limitazione.

Quindi, venendo ad esaminare quali impiegati dello Stato possano essere dichiarati eleggibili in base all'unico criterio della indipendenza loro garantita dall'alto ufficio che occupano, dimostra di non volersi discostare in proposito dai criteri seguiti dalla legge vigente altro che per le due principali categorie dei magistrati e dei militari, i quali vorrebbe assolutamente esclusi: questi perchè non ab-

bastanza indipendenti, quelli per altre ragioni ancora, che militerebbero specialmente per coloro che non sono pervenuti al grado di consiglieri di Cassazione.

Tutto ciò forma oggetto del terzo e quarto capitolo. Nel quinto, destinato alle incompatibilità amministrative, l'Autore si addimosta anche più radicale, poichè non contento di quanto dispone in proposito l'articolo 89 della legge elettorale politica del 28 marzo 1895, vorrebbe spingersi fino alla unicità del mandato, vale a dire alla esclusione dal Parlamento di tutti i rappresentanti degli enti locali, giusta quanto proponeva da oltre venti anni fa il Pierantoni: nè crede il decentramento istituzionale medicina efficace per abbattere le camarille degli interessi locali, siccome invece parrebbe allo Zanichelli.

Quanto alle incompatibilità per affari, di cui vien discorso nel capo sesto, salvo qualche riserva di poco momento, crede accettabili le disposizioni contenute negli articoli 84, 85 e 91 della vigente legge elettorale politica, che tendono, come è noto, a colpire, mediante la sanzione d'incompatibilità, l'influenza corruttrice che può il Governo esercitare, a detrimento della indipendenza del deputato, su tutti coloro che si trovino vincolati con lo Stato, direttamente od indirettamente, per essere retribuiti su bilanci di Società ed imprese dallo Stato sussidiate, o per ragione di concessioni o di contratti di opere o somministrazioni con esso stipulate, o infine per dover appartenere con ufficio retribuito o gratuito agli istituti di emissione.

Alla disposizione del capoverso dell'articolo 84, che dichiara ineleggibili gli avvocati e procuratori legali che prestano abitualmente l'opera loro alle Società ed imprese suddette, si ricollega la questione speciale di una possibile incompatibilità, assoluta o relativa, a riguardo degli avvocati, nei quali molto spesso sorge quel conflitto fra l'interesse pubblico e gl'interessi d'indole privata cui dapprima l'Autore dimostrò doversi attingere il principio informatore di una legge su questa materia. Tuttavia egli la crede una questione piccola, ed a base di pure declamazioni apologistiche a favore degli avvocati crede di risolverla, tanto più che, secondo lui, la lotta contro di essi è fatta a base d'invidia e d'ignoranza.

Infine, nel capo settimo, egli ha poco o nulla da osservare per quanto alle incompatibilità diplomatiche di cui all'articolo 86 della

citata legge elettorale. Quanto a quelle ecclesiastiche, non volendo, come il prof. Zanichelli, assimilare i sacerdoti ai pubblici ufficiali, onde disciplinarne la eleggibilità con le norme che governano questi ultimi, si fa d'altra parte ad esaminare se, date le condizioni politiche del nostro paese, sia prudente dichiarare eleggibili gli ecclesiastici in genere: quesito, che alla sua volta rifletterebbe due rapporti, l'uno riguardante la convenienza da parte dello Stato di ammettere gli ecclesiastici alla Camera, l'altro la convenienza da parte di costoro di accettare il mandato legislativo. Orbene, l'Autore crede di dovere risolverla negativamente, nel senso che, come non convenga al Governo italiano avere degli ecclesiastici alla Camera, del pari non sia utile al Vaticano che i medesimi siano dichiarati compatibili col mandato politico: epperò vorrebbe tutta questa classe esclusa, al pari di quella dei magistrati e dei militari.

E dopo ciò, il lavoro si chiude con una rapida rassegna delle principali disposizioni delle legislazioni straniere in argomento, ciò che costituisce l'obbietto dell'ottavo capitolo.

*
* *

Dicemmo che la materia che ci occupa è materia complessa di Diritto pubblico e di scienza politica; ed è perciò infatti che, chiunque voglia imprendere a trattare l'argomento delle incompatibilità, con criterî rigorosamente scientifici, deve preliminarmente distinguere il *lato giuridico* dal *lato politico* della questione: ove ciò non si faccia, si rischia di diventare, sia pure inconsapevolmente, durante il corso dell'opera, vittima di un certo empirismo pratico, che, come in parecchie altre materie del genere, a nulla conduce di veramente *positivo*, poichè, mentre è la negazione della scienza, può essere ad un tempo pura e semplice affermazione di criterî di partito.

La vera e propria scienza del Diritto pubblico, come non deve restare infeudata ai criterî oscillanti che dominano la politica pratica, non può del tutto disgiungersi da quelli che regolano la vera e propria scienza politica: ma tale connessione naturale non deve neppure diventare confusione o compenetrazione assoluta degli uni

negli altri, se vogliamo che, in omaggio ai più sani principî di ermeneutica scientifica, quei criterî e rapporti conservino reciprocamente la propria distinta fisionomia.

Ciò premesso, veniamo all'applicazione di codesto principio alla materia in esame, brevemente, per quanto il consente l'indole delle osservazioni che ci proponiamo di fare.

*
* *

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, in quanto contribuiscono alla organizzazione della volontà nazionale in un corpo politico, che è poi costitutivo di uno dei grandi poteri dello Stato. Lo Stato, perciò, ha interesse ed obbligo di regolare le condizioni dello esercizio di quel diritto, sia dal lato subbiettivo che obbiettivo, sia cioè per quanto riguarda coloro che debbono esercitarlo, come coloro a favore dei quali deve cadere la scelta.

Questa e non altra, secondo noi, ha da essere la vera *ragione giuridica* di una legge sulle incompatibilità parlamentari: lo Stato ha diritto di *limitare* la libertà dell'elettore per quanto si riferisce agli eleggibili, quando manchino a costoro, in tutto od in parte, le condizioni necessarie per ottenere una buona composizione del Parlamento.

Quindi è, che la certezza o meno della eventualità di un conflitto fra l'interesse pubblico ed il privato nell'eletto, potrebb'essere tutto al più il *criterio* principale, non mai il fondamento giuridico e razionale, sul quale dovrebbe una tal legge posare.

Ed è di qui appunto, che giova prendere le mosse per risolvere la questione della eleggibilità dei pubblici funzionari.

Si sostiene infatti, e non senza fondamento, che, in generale, manchi in costoro, di fronte al potere governativo, quella necessaria *indipendenza e libertà* di azione, che è condizione principale di una buona composizione del Parlamento, il quale, in virtù della funzione ispettiva che gli è propria, deve esercitare appunto un sindacato ed un controllo costante sugli atti e sull'indirizzo del Governo.

Le altre ragioni che si adducono, come quelle relative alla impossibilità materiale di cumulare le due funzioni senza sacrificare il coscienzioso e retto disimpegno dell'una a favore dell'altra, o il pericolo di una confusione di poteri, conveniamo che non si debbano tenere in conto giuridicamente: quella perchè al Diritto non attinente e d'altronde non vera che in senso molto relativo, questa perchè sfatata dalla nuova concezione fatta nello Stato libero moderno all'idea della separazione dei pubblici poteri.

Senonchè, occorre immediatamente soggiungere, che se quella prima ragione può condurre all'affermazione del principio generale della ineleggibilità dei pubblici funzionari, non deve però determinare la loro esclusione assoluta dal Parlamento. Sempre quando esistano fra di essi coloro che, per la elevata posizione raggiunta nella scala gerarchica, o anche per la natura dell'ufficio che coprono, si trovino forniti di guarentigie morali e legali bastevoli a procurarne la piena indipendenza, lo Stato non potrebbe dichiararli ineleggibili senza violare, insieme al diritto di questi cittadini, la libertà del corpo elettorale, e senza venir meno al fine stesso della buona composizione del Parlamento, per la quale richiedonsi eziandio quelle *competenze speciali*, che abbondanti si reclutano nella predetta categoria.

Non bisogna dimenticare infatti che le Assemblee politiche, oltrechè Assemblee di controllo, sono anche Corpi legislativi e debbono perciò essere composte di uomini capaci: e d'altro lato dobbiamo tener presente che gli studî moderni hanno assicurato al contenuto della elezione il carattere di *designazione di capacità*, onde appunto il corpo elettorale può facilmente reclutare fra i più alti funzionari dello Stato delle capacità indiscutibili, che contribuirebbero indubbiamente alla migliore composizione delle Assemblee politiche.

Procedendo pertanto con criteri giuridici, non si può che pervenire alla conseguenza praticamente raggiunta da quelle legislazioni, le quali fanno eccezione al principio della ineleggibilità per alcune determinate *categorie* di funzionari.

Il Diritto pubblico, che ha per ufficio, come ben diceva il Palma, di conciliare con la libertà individuale l'ordine dello Stato e le esigenze fondamentali della società, non suggerisce l'assoluta esclusione dei pubblici funzionari dal Parlamento, come neppure la loro illimitata eleggibilità: l'uno e l'altro sistema sacrificano a seconda

del caso la giustizia o la libertà, senza contemperarle armonicamente in quel concetto intermedio cui dovrebbe ispirarsi la vera e propria democrazia moderna.

Egli è perciò che la ineleggibilità assoluta di tutti i pubblici funzionari non è ormai sancita, com'è noto, che da quelle legislazioni le quali, nella loro corsa sfrenata verso i principî democratici, non hanno un momento solo abbandonato quei pregiudizî e quelle passioni proprie di un'altra età, come direbbe lo Zanichelli, per cui si è sempre guardato con diffidenza somma il potere esecutivo e l'esercito dei suoi agenti, quasi ch'è questi fossero rimasti sempre servitori del Capo dello Stato o meglio del Governo, anzichè diventati molti di loro veri funzionari dello Stato medesimo.

D'altra parte, la eleggibilità quasi illimitata è divenuta prerogativa di pochi Stati che, rimasti ancora indietro nel cammino delle idee democratiche moderne, come quelli germanici in genere, han creduto di adagiarsi in definitiva sulla forma puramente costituzionale; la quale, com'è noto, non induce per sua natura una grande necessità del controllo parlamentare sul potere esecutivo, mentre poi del resto i funzionari stessi, grazie alla prevalenza dell'elemento della giustizia nell'amministrazione, ivi si trovano sufficientemente forniti di guarentigie legali in guisa da poter essere del tutto indipendenti di fronte alle illecite pressioni o vendette che per avventura volesse su di loro esercitare il Governo.

Nè l'uno nè l'altro di questi due sistemi diametralmente opposti e radicali rispondono adunque, secondo noi, alla *ragione giuridica* dell'istituto delle incompatibilità: il quale, al pari di tutti gli altri istituti di Diritto pubblico, consente, accanto al *principio*, il *limite*.

Ora, gli è appunto nel regolare la estensione e la portata di codesto limite, che possono e devono anzi spesso intervenire quelle ragioni d'indole meramente politica che servono a consigliare, a seconda dei casi, una maggiore larghezza o severità.

Ragioni queste, le quali, per la stessa loro indole, variano indefinitamente da Stato a Stato, od anche da epoca ad epoca nello stesso Stato, a seconda del diverso grado di sviluppo della vita pubblica e della educazione politica, nonchè della diversa organizzazione che vien data ai pubblici servizi e della risoluzione assunta da altre questioni di Diritto pubblico e di scienza politica più o meno intimamente connesse a questa che ci occupa.

Non bisogna dimenticare, infatti, che il problema delle incompatibilità parlamentari non può del tutto isolarsi e considerarsi disgiunto da quello concernente la indennità legislativa. E ciò è tanto vero, che d'ordinario, al principio della piena incompatibilità fra la rappresentanza politica e gli uffici pubblici non pervengono, nelle conseguenze pratiche, se non quegli scrittori e pubblicisti, i quali sostengono pure doversi accordare l'indennità agli uomini parlamentari. Nel qual caso, ben si potrebbe obbligare l'impiegato eletto, che preferisse sedere in Parlamento, a lasciare l'ufficio, senza perciò recare grave danno ai propri interessi privati e neppure alla generale capacità del Parlamento, il quale gioverebbesi ugualmente della capacità ed esperienza personale da quello acquistata durante il tempo in cui copriva il pubblico ufficio (1). Ove peraltro il principio della indennità non sia accolto nella legislazione, sarebbe iniquo privare dell'onore della rappresentanza l'intera classe dei funzionari dello Stato, solo perchè, ammettendosi la compatibilità, essi sarebbero posti in condizione di continuare a percepire lo stipendio pur non potendo adempiere interamente ai doveri dell'ufficio per non trascurare quelli derivanti dall'esercizio del mandato politico. Nè potrebbesi consentire con coloro che reclamano anche per questo caso la sospensione dello stipendio, la quale ferirebbe profondamente l'interesse dell'impiegato, ponendolo senza motivo sufficiente in condizione d'inferiorità di fronte a tutti coloro cui l'esercizio del mandato parlamentare non vieta di esercitare contemporaneamente una libera professione.

Ma, a prescindere da tutto ciò, è facile avvertire come possono e debbono in ogni caso grandemente influire sulla determinazione di una maggiore o minore larghezza nell'ammissibilità dei pubblici funzionari parecchie considerazioni, e cioè: *a*) il favore od il disfavore che la medesima incontri nell'opinione pubblica, elemento essenziale del sapiente organismo dei Governi sinceramente costituzionali; *b*) il maggiore o minore pericolo di ostacolare, con tale

(1) Il prof. A. Majorana parrebbe doversi annoverare fra i sostenitori di questo concetto (Cfr. quanto dice nella sua opera sul *Parlamentarismo*, Roma, Loescher, 1885, al capo XII, §§ 4 e 5). A noi pare di essere, in Italia, ben lungi ognora dalla risoluzione affermativa del problema della indennità: epperò non insistiamo gran fatto su quel concetto.

ammissione, il buon andamento dei pubblici servizi e delle funzioni amministrative dello Stato, a seconda del modo col quale queste sieno organizzate e secondochè in esso sia più o meno distinto il concetto di Governo da quello di Amministrazione; c) il bisogno maggiore o minore di rappresentare in Parlamento anche i diritti della burocrazia, a seconda della diversa estensione assunta dallo accentramento burocratico del paese; d) la maggiore o minore larghezza dei componenti la *classe politica* libera, a seconda delle diverse condizioni sociali e della struttura diversa dello Stato, il quale, quanto minor numero di attribuzioni siasi riservate, tanto meno sente la necessità di assottigliare quella classe, col convertire in istrumenti proprî parecchi di coloro che vi appartengono; e) il bisogno maggiore o minore di assicurare alla Camera il retto esercizio di certe sue attribuzioni, che richieda una certa quantità di cognizioni tecniche, le quali pure variano a seconda della diversa condizione di accentramento dello Stato; f) la esistenza di un numero maggiore o minore di guarentigie legali atte ad assicurare l'assoluta indipendenza del funzionario nonchè la sua diligenza nello adempimento dei doveri dell'ufficio per il quale riceve dallo Stato una retribuzione, a seconda specialmente della diversa forma di Governo; g) la maggiore o minore possibilità degli alti funzionari ad accedere al Senato, data la diversa maniera di composizione di esso e la disposizione del paese al riguardo.

Queste e parecchie altre ragioni, alcune delle quali furono bene chiarite dallo Zanichelli nel suo dotto lavoro in materia (1), non solo debbono essere contemperate con quelle derivanti dal criterio giuridico da noi addotto per una migliore elaborazione di una legge sulle incompatibilità parlamentari, per quanto riguarda in ispecie i pubblici funzionari, ma inducono ad apprezzare, ne' suoi veri limiti, in relazione cioè alle condizioni speciali in cui versano i singoli Stati, la diversità dei sistemi seguiti dalle legislazioni comparate. Le quali — giova notarlo — s'invocano in questa materia troppo di sovente in appoggio della teoria e della pratica più severa, senza tener conto adeguato delle differenti ragioni politiche che

(4) ZANICHELLI. *Le incompatibilità parlamentari*. Cfr. specialmente i §§ 4 e 5. — Bologna, Zanichelli, 1887.

possono averle determinate: mentre, se una legge v'ha che debba essere fatta o giudicata con criterî molto relativi in materia di Diritto pubblico, certamente è questa delle incompatibilità parlamentari.

Chè se non si può disconoscere che la tendenza degli Stati moderni più progrediti al riguardo è per una maggiore severità, e se di questo insegnamento giova far tesoro, non bisogna appunto dimenticare che sono dessi quei paesi nei quali lo sviluppo della vita pubblica e della educazione politica è tale da consentire codesta severità maggiore, senza perciò danneggiare il retto esercizio delle rispettive funzioni del Parlamento e dell'Amministrazione e senza offendere punto la libertà del corpo elettorale, il quale trova facilmente la classe degli uomini adatti allo esercizio della cosa pubblica all'infuori della cerchia dei funzionari dello Stato.

Tal'è, ad esempio, dell'Inghilterra, per citarne uno che valga per tutti.

Il paese classico della libertà suole spesso invocarsi a sostegno delle teorie propugnanti in questa materia la maggiore severità. Orbene, si consideri che, se l'Inghilterra oggi non ammette più tutto l'esercito de' suoi funzionari, come nei primi secoli del Governo parlamentare, non consente neppure nell'altro sistema di esclusione assoluta, adottato solo nel breve periodo della Repubblica. E se è vero che nelle successive e numerosissime leggi su questa materia andò dimostrando una severità sempre crescente, ciò fece grado grado, a misura che andarono viemmeglio sviluppandosi gli ordinamenti politici e del pari aumentò l'educazione alla vita pubblica nonchè la prelavenza dello elemento della pubblica opinione: senza dire che la classe politica inglese, per lo sviluppo meraviglioso assunto nei secoli dalle potenti ed invidiate autonomie locali, è pur oggi, nonostante le maggiori attribuzioni avocantesi allo Stato, talmente numerosa da offrire larghissimo margine all'elezione popolare, indipendentemente dalla designazione dei pubblici funzionari.

D'altronde molti di questi, come la classe degli ufficiali dell'esercito e della marina, sono anche attualmente ammessi al Parlamento, nel quale poi, non giova dimenticarlo, hanno accesso tutta quella serie di funzionari politici, che, mentre costituiscono una larghissima base al Gabinetto (di cui fanno parte) e servono perciò a consolidare fortemente il retto andamento del Governo parlamen-

tare, contribuiscono a rendere meno sensibili gli effetti della crescente severità.

L'esempio inglese serve adunque benissimo a viemmeglio chiarire il nostro concetto: che cioè, a determinare nonchè a giudicare una legge sulle incompatibilità parlamentari occorre tener conto adeguato e distinto del doppio elemento, *giuridico* e *politico*, secondo il criterio da noi superiormente adottato.

A questo principio non ci sembra siasi convenientemente ispirato il Tambaro; ed è perciò che il giudizio da lui recato sulla legge italiana relativa alla incompatibilità si allontana molto dal nostro, che tenderebbe invece ad avvicinarsi di più a quello dello Zanichelli, quegli che finora ha trattato la questione con maggior larghezza di vedute e con più sicura precisione di criterî scientifici.

Vediamo ora, infatti, quali conseguenze possano detrarsi dall'applicazione di quel principio, in ordine alle leggi regolanti presso di noi la materia delle incompatibilità.

*
* *

Posta, come criterio giuridico fondamentale di una legge sulle incompatibilità, la necessità per parte dello Stato di limitare, rapporto ai pubblici funzionari, la libertà di scelta del corpo elettorale solo a coloro fra di essi che offrano sufficienti guarentigie d'indipendenza e di libertà d'azione, tali da far ritenere ch'essi non debbano cedere alla forza dei privati interessi nello esercizio del mandato legislativo, ne deriva, per necessaria e logica conseguenza, la legittimità giuridica della limitazione per *categorie* di fronte al principio generale della ineleggibilità: la quale limitazione risponderebbe al concetto della *qualità* dei funzionari eleggibili.

E dessa, infatti, è stata dalla nostra legge introdotta. Senonchè, seguendo l'esempio della Francia, ed allo scopo di non distogliere dalle proprie funzioni un contingente troppo grande di impiegati, si è voluta adottare eziandio una limitazione in ragione di *numero*, che risponde al concetto della *quantità* degli stessi funzionari eleggibili.

Che quella considerazione e non altra abbia indotto ad introdurre questo secondo limite, lo dimostrano le discussioni parlamen-

tari intervenute in proposito; chè, del resto, il pericolo di diminuire la indipendenza della Camera, col popolarla di un eccessivo numero di funzionari, non avrebbe avuto più ragione di essere, una volta fermato il concetto che quelle tali categorie in tanto vengono ammesse, in quanto a loro favore milita la presunzione della indipendenza assoluta di fronte al potere esecutivo.

Senonchè — ed in ciò siamo d'accordo col Tambaro — per questa stessa ragione, *giuridicamente* vuolsi respinto, siccome un semplice compromesso punto rispondente ai principî, codesto criterio aritmetico dalla legge adottato e difeso, oltrechè da altri parecchi, indirettamente dallo stesso Zanichelli; il quale, in questo punto, si limita piuttosto a far questione di allargamento del numero fisso di quaranta funzionari dalla legge stabilito, per dover proclamare il ritorno al vecchio sistema della legge del 1860, che ne fissava l'ammissibilità fino alla concorrenza del quinto dei componenti l'Assemblea.

Tanto più poi dovrebbe respingersi l'altra limitazione numerica introdotta per ragione di categorie speciali, che comprenderebbe quelle dei magistrati e dei professori; i quali ultimi, soprattutto, sono invece fra coloro che, per trovarsi in una posizione elevatissima di fronte al Governo e per essere i rappresentanti della scienza e della cultura nazionale, mentre non lasciano luogo a sospetti circa la libertà massima di loro azione nell'esercizio del mandato politico, contribuiscono non poco ad aumentare la capacità intellettuale ed il decoro dell'Assemblea.

Antigiuridica, pertanto, è quest'ultima limitazione speciale, ed irrazionale assai, se si pensa che il criterio della sorte, cieca per sua natura, è quello che decide della esclusione di coloro che oltrepassano il numero fisso dei dieci, potendo appunto avvenire che fra gli esclusi sia chi, di fronte ai colleghi della categoria speciale ed anche rispetto ai componenti le altre categorie generali, trovisi in condizione di possedere in maggior grado le qualità necessarie a bene esercitare il mandato legislativo.

Infine, tale condizione specificamente restrittiva è altresì impolitica ed illiberale, in quanto, mentre limita soverchiamente la libertà di scelta del corpo elettorale, non impedisce che questo a sua volta reagisca, come ha, di fatto con frequenza reagito, reclutando un contingente sempre maggiore di eletti appunto in quelle categorie

che, come questa dei professori, presentano attualmente un margine minore (1).

Si è perciò che la relativa disposizione vorremmo abolita, al pari dell'altra che fissa in generale il numero degli eleggibili a quaranta: la quale, contraria com'è al principio giuridico di sopra accennato, ed irrazionale, in quanto affida il criterio della esclusione alla sorte, lo sarebbe ancor più una volta abolito il sistema delle *categorie speciali*, donde verrebbe appunto che, dovendosi fare un solo sor-

(1) Occorre notare come il prof. Vittorio Emanuele Orlando, dopo averne già accennato ne' suoi *Principii di Diritto Costituzionale* (Manuale Barbera, § 163), in una nota apposita concernente *la legge sulle incompatibilità parlamentari e la necessità d'una revisione di essa*, inserita nell'*Archivio di Diritto pubblico* (Anno IV, p. 43 e segg.), sosteneva questo nostro concetto, dimostrando brevemente quanto odioso ed ingiustificabile fosse il limite numerico stabilito per categorie speciali, segnatamente per quella dei professori. Egli, movendo dal principio che « un progetto di riforma riesce tanto meno attuabile quanto più si allarga il campo della riforma medesima, e che il miglior criterio legislativo è quello di provvedere subito e direttamente e limitatamente a rimuovere le cause immediate di un dato inconveniente » (ivi, pag. 46), pur tenendo fermo il sistema generale delle incompatibilità quale fu stabilito dal legislatore italiano del 1877, reclamava l'abolizione di quella disposizione della legge stessa che quel limite speciale stabiliva.

L'esimio professore andava anzi più oltre: egli avrebbe desiderato, dato l'ostacolo presentemente determinato da quella disposizione, che, nella occasione per la quale ei scriveva, la Camera non avesse dubitato di computare il numero eccedente dei professori deputati in quello della *categoria generale*, che consentiva un margine a ciò sufficiente. Criticava, e non senza ragione, questa « certa preoccupazione formale di osservanza della legge che è una caratteristica delle Camere rappresentative continentali e che procede in ragione inversa dell'effettivo e sostanziale rispetto dei principii fondamentali dell'ordinamento giuridico dello Stato », ed additava in contrario l'esempio della Camera dei Comuni inglese, la quale, « ben più gelosa delle nostre nel mantenere salde le guarentigie parlamentari ed individuali, tiene invece a conservare la più grande indipendenza ed a usare la più considerevole larghezza d'idee quando si tratta dell'esercizio di quella sua prerogativa incensurabile che concerne il giudizio sui titoli di ammissione dei propri membri » (pag. 471).

Ad evitare in ogni modo anche questi strappi così aperti alla legalità — i quali, dato il complesso delle nostre abitudini politiche di gran lunga differenti da quelle dell'Inghilterra, produrrebbero certo presso di noi non pochi contrasti ed apprensioni — l'unico mezzo più acconcio è pur sempre quello che può venire da una riforma legislativa.

teggio per escludere gli eccedenti il numero totale di quaranta, questo potrebbe anche per una strana fatalità determinare l'esclusione di tutta la classe dei professori, con offesa evidente alla libertà elettorale ed allo stesso fine della legge, la quale nella categoria generale avrebbe pur compreso quella classe siccome eleggibile.

In questo punto sta, adunque, secondo noi, il maggiore difetto della legge del 1877, cui, sotto tale riguardo, non dubiteremmo certamente di appellare, con lo Zanichelli, una vera *legge di proscrizione*. Ed è a questo punto, del resto, che suole riportarsi generalmente e sostanzialmente la necessità di una revisione di essa: la quale, invero, sembrerebbe che pecchi piuttosto nel senso del rigore che della larghezza.

Nè una riforma che venisse adottata in questo senso potrebbe apparire dannosa, ove si tenga conto dell'esperienza del passato: donde appunto rilevasi che la categoria degli altri funzionari che non siano i magistrati ed i professori venne superata nelle prime elezioni più che nelle ultime, nelle quali invece furono in buona parte sorteggiati i professori: quelli cioè che sono venuti aumentando per volontà diretta del corpo elettorale e che poi, con manifesta incongruenza, sono stati sempre in gran numero cacciati dalla Camera per volontà contraria della legge, sono per l'appunto coloro il cui aumento non deve per nulla impensierire.

Chi pensasse che una riforma di tal genere popolerebbe la Camera di funzionari e ne diminuirebbe l'indipendenza, sarebbe perciò in inganno, mentre dimenticherebbe che in ogni caso il corpo elettorale al momento del voto non bada più che tanto se vi sia o no limitazione del numero totale di essi, e che invece urta sempre contro la coscienza pubblica il vedere spesso esclusi dalla Camera, per solo effetto della sorte, coloro che meno si vorrebbero escludere: del che giova tenere molto conto.

Per opera di tale riforma, al contrario, rimarrebbe soddisfatta la pubblica opinione in quanto mostrasi favorevole ad una maggiore entrata della classe dei professori in Parlamento, e solo gioverebbe considerare se, per altre ragioni, non sia per avventura il caso di procedere ad una revisione della legge anche in riguardo alle categorie generali: dalla quale revisione forse deriverebbe ugualmente una limitazione del numero totale dei funzionari, senza però urtare contro i principi, ed anzi in omaggio ad essi.

Rimarrebbe dunque intanto, unico criterio da adottarsi, la limitazione per *categorie*: ed è qui precisamente dove dovrebbero convergere, per un saggio apprezzamento, accanto al criterio giuridico fondamentale della incompatibilità, quel complesso di criteri politici che con esso deggiono contemperarsi ed ai quali abbiamo di già accennato.

« Il criterio delle eccezioni — notava il Palma — deve essere quello della natura dell'ufficio, e l'altezza del grado, e quindi la ragionevole presunzione di giovare al compito dello Stato e delle Assemblee, tenendo nello stesso tempo il deputato al coperto dagli arbitrii o dalle pressioni di un Ministero poco scrupoloso » (1); ed in base a codesto principio dimostrava doversi escludere dalla Camera i magistrati e gli ecclesiastici (soprattutto per la natura dell'ufficio loro) e potersi invece conservare inalterate le altre categorie, fatta eccezione pei militari, de' quali forse bisognerebbe restringere l'eleggibilità senza spingersi al disotto del grado di colonnello.

Lo Zanichelli, tenendo conto di una serie complessa di ben ponderate ragioni, sembrava volesse sostanzialmente adagiarsi alle categorie disposte dalla legge italiana.

Il Tambaro invece, accogliendo ad arbitrio, secondo che più giova al suo assunto, ora un criterio or l'altro, si appoggia, come rilevammo già, ad un sistema radicale, dal quale deriverebbe l'inammissibilità d'interesse classi di cittadini: quelle dei magistrati, dei militari, degli ecclesiastici, ed anche dei rappresentanti tutti degli enti locali.

Noi non pretendiamo qui, certamente, di risolvere il complesso problema: lo proponiamo, solamente, con diverso criterio metodico, il quale condurrebbe ad una duplice indagine. Occorre, cioè, domandarsi anzitutto se soddisfi alle esigenze giuridiche il sistema delle categorie nel modo col quale è stato ammesso e concretato dalla legge italiana; quindi vedere se la soluzione del quesito potrebbe subire modificazioni in base all'applicazione delle ragioni politiche che accompagnano l'istituto delle incompatibilità.

Ciò posto, e senza approfondire la materia, parrebbe che teo-

(1) PALMA. *Corso di diritto costituzionale*, vol. II, pag. 149. — Firenze, 1884.

ricamente non possa contestarsi la necessità di rispondere affermativamente alla prima indagine. Tutto al più sarebbe da far questione rapporto al grado che dovrebbero rivestire, per dichiararsi eleggibili, i magistrati ed i militari: poichè, d'altronde, non sarebbe guari possibile, per quanto siasi tentato indarno di farlo, dimostrare con sicurezza che tutti coloro che a quelle classi appartengono, compresi quelli che stanno al sommo della scala gerarchica, manchino di quella *libertà* d'azione di fronte al potere esecutivo, che si rende necessaria per bene esercitare il mandato legislativo; mentre poi è ovvio che questi ultimi specialmente contribuirebbero alla maggiore capacità e competenza dell'Assemblea. Allontanandosi dunque dal sistema della esclusione totale, che offenderebbe inutilmente la libertà di scelta del corpo elettorale nonchè il diritto di cittadini benemeriti all'onore della rappresentanza, senza perciò procurare una migliore composizione del Parlamento, la legge italiana ha bene risposto alle esigenze del Diritto pubblico, allo stesso modo come quando ha invece bandito dal Parlamento stesso tutta la serie degli impiegati inferiori e di quei funzionari politici, che, come ad esempio i Prefetti, sono sotto la diretta dipendenza del potere esecutivo.

Si consideri allora, sotto l'*aspetto politico*, se, date le condizioni presenti dell'Italia, non sarebbe per avventura opportuno restringere alquanto la misura dell'ammissibilità per talune categorie.

Per tale riguardo, potrebbe da un lato sostenersi: *a)* che l'opinione pubblica più recente si è manifestata contraria all'ammissione di un eccessivo numero di funzionari; *b)* che le condizioni dell'Amministrazione in Italia non consentono di distrarre da essa per un tempo assai lungo troppi impiegati senza ritardare i servizi od anche inceppare le funzioni dello Stato; *c)* che, ad eccezione di coloro che occupano i gradi supremi della gerarchia, per gli altri potrebbe ognora dubitarsi se veramente possiedano sufficienti e solide garanzie di libertà e d'indipendenza; *d)* che la natura di certi uffizi, come quello del magistrato, consiglia di tenerli lontani dalle lotte politiche, dacchè la stessa Inghilterra, che vanta i magistrati più indipendenti, li ha pur sempre con gelosa cura allontanati dal Parlamento; *e)* che, ove si volessero abolire le limitazioni numeriche, bisognerebbe pure in qualche modo provvedere al pericolo di un ulteriore eventuale aumento di deputati impiegati. Per questa e con-

simili ragioni, potrebbesi forse venire alla conseguenza della necessità di restringere, per rapporto al *grado*, l'ammissibilità dei componenti talune categorie, come specialmente quelle dei magistrati e dei militari.

Gioverebbe, d'altro lato, considerare che una certa larghezza sarebbe invece consigliata: *a)* dalla necessità di rappresentare in Parlamento in generale i diritti della burocrazia già tanto estesa presso di noi, ed in ispecie certe competenze tecniche che pur sempre si ravvisano necessarie per la più adeguata risoluzione di una infinità di problemi attinenti alle molteplici branche della pubblica amministrazione; *b)* dalla difficile posizione che con i sistemi di rigore verrebbe fatta all'elemento più giovanile nei corpi della magistratura e dell'esercito, il quale elemento, più necessario forse per la Camera, ne sarebbe invece escluso per lasciar luogo all'entrata dei più anziani, i quali per contro, se anche non ammessi in quella, troverebbero facile accesso al Senato; *c)* dalla deficienza, nelle condizioni attuali di accentramento e di scarsa educazione politica del paese, di una classe politica numerosa al di fuori dello esercito dei pubblici funzionari, per cui una legge severa contro costoro indurrebbe una maggiore facilità di accesso nella Camera per la classe degli avvocati e dei giovani signori, che è già abbastanza deplorata. E per questa via forse si sarebbe indotti a conservare inalterato, circa le categorie ammesse, il sistema attuale, lasciando poi che la coscienza pubblica faccia il resto.

In ogni modo ci si consenta di rilevare, di rincontro alle obiezioni del Tambaro, come, se pur non è troppo facile il disconoscere quella certa preoccupazione che avrebbe dominato al riguardo tutta l'opera dello Zanichelli, di mettere cioè, a forza di esclusioni, il corpo elettorale in troppo difficile condizione per rapporto alla scelta, non v'ha dubbio d'altra parte che troppo cammino resta ancora a farsi in Italia onde ottenere che la classe politica veramente libera sia talmente estesa da determinare una vera e propria ostilità della coscienza pubblica verso gl'impiegati deputati: quella sola che potrebbe appieno giustificare un sistema rigoroso di esclusione.

« Uno Stato, come il nostro, che ha un forte e numeroso esercito, che ha un'amministrazione estesa e complicata, che ha in mano tutta l'istruzione superiore e inoltre un ordinamento giudiziario grandissimo, ha bisogno di una enorme quantità di uomini capaci, istruiti,

dotati di attitudini governative e amministrative, e questi uomini esso li trova solo fra quelli che in uno Stato con poche attribuzioni formerebbero la classe politica. Si possono numerare, quasi, sulle dita le grandi capacità politiche che in Italia non dipendano più o meno dal Governo. Ora è certo che, date queste condizioni, non si può ammettere una legge d'incompatibilità che limiti oltremodo il numero dei funzionari nella Camera, senza incorrere nel pericolo di peggiorare notevolmente la composizione della Camera stessa.

« Dal momento che lo Stato assorbe e converte in suoi istrumenti molti uomini capaci di esercitare il mandato legislativo, bisogna che essi in parte possano anche entrare nella Camera, altrimenti gli elettori rivolgeranno i loro voti su persone non atte alla funzione legislativa » (1).

Sono queste le parole dell'esimio professore di Siena al riguardo, che, dopo parecchi anni dacchè furono stampate, conservano tuttavolta un senso altissimo di verità politica, della quale oggi più che mai gioverebbe tener conto per una revisione della legge sulle incompatibilità: legge d'indole eminentemente politica, che non consente di prescindere per nulla dall'esame delle condizioni speciali in cui trovasi il paese cui vuolsi applicata.

Infatti, per quanto anche noi, come il Tambaro, stentiamo a credere che il progressivo abbassamento intellettuale e morale della Camera possa in buona parte attribuirsi al rigore sancito con la legge del 1877 (siccome parrebbe d'intendere lo Zanichelli), egli è certo innegabile che lo accentramento burocratico, da quell'epoca ad oggi, è andato sempre più aumentando, mentre è venuto di pari passo diminuendo l'amore dei cittadini per la cosa pubblica, alla quale d'altronde essi non potrebbero anzi tempo addestrarsi degnamente, come in Inghilterra, alla scuola di quelle istituzioni autonome locali, che da noi mancano affatto: ma, per ciò stesso, manca una classe politica vera e propria, libera, non avvinta in qualche modo nelle reti della organizzazione amministrativa dello Stato.

È vero bensì che « di cittadini che prendano gusto alle lotte politiche ce n'è sin troppi », in Italia: ha ragione di affermarlo il Tambaro: senonchè, le lotte politiche che si combattono attual-

(1) Cfr. ZANICHELLI. Op. cit., pag. 16.

mente presso di noi non sono di certo quelle che abituino i giovani alla vita pubblica sana e vigorosa ed avviino il paese verso la formazione di una classe politica veramente *capace* di rappresentare gl'interessi della nazione ed assumere eventualmente il governo dello Stato.

Quindi, se dovessimo restringere di troppo la eleggibilità dei pubblici funzionari, codesti rappresentanti o dovremmo in buona parte reclutare fra i politicanti da strapazzo, cui le inconsulte esagerazioni della moderna demagogia portano di giorno in giorno in aumento, oppure rassegnarci a sceglierli esclusivamente fra la classe della borghesia privilegiata dalla fortuna: nell'un caso con evidente iattura delle guarentigie tutelari delle istituzioni, nell'altro con detrimento grave del progressivo sviluppo delle sane idee democratiche, alle quali per necessità evolutiva dovrà vieppiù in avvenire temperarsi la Monarchia, che voglia diventare sempre più solida e vigorosa.

Francamente, se dovessimo esporre un'opinione nostra, date le presenti condizioni d'Italia, non ci sentiremmo perciò inclinati a propugnare una legge troppo rigorosa d'incompatibilità per rispetto agli impiegati: a questa sarebbe bensì molto facile il pervenire, ma solo gradatamente ed a misura che i costumi politici vengano acquistando quelle nuove più corrette orientazioni, alle quali ormai da ogni parte si avvisa siccome al più efficace fra tutti i rimedi che da parecchi anni a questa parte vanno invocandosi per ottenere un migliore funzionamento delle nostre istituzioni.

Per contrario, pensiamo che un sistema rigorosamente energico dovrebbe adottarsi, senza peraltro voler sacrificati i criteri di giustizia alle esigenze politiche, per rispetto agli uomini di affari, quelli cioè che direttamente od indirettamente trovinsi in rapporti d'interessi con lo Stato o con istituti da esso dipendenti o con esso cointeressati (1).

Comprendiamo, al riguardo, le oneste riserve del Palma, dello Zanichelli e di quegli altri pubblicisti che non vorrebbero in materia d'incompatibilità, per sè stessa eccezionale, derogare a quella norma fondamentale di diritto, per cui, « salvo i casi di incompa-

(1) È questa anche l'opinione del prof. A. Majorana, come può vedersi dall'opera citata, pag. 294.

tibilità ben dimostrata, necessaria, i cittadini debbono eleggere i loro rappresentanti liberamente, mentre spetta all'opinione pubblica di sindacarli e di rigettarli » (1). Comprendiamo che, *giuridicamente*, non potrebbe pertanto stabilirsi al riguardo alcun caso d'incompatibilità se non quando non un semplice *sospetto* sussista, ma la *certezza* che l'interesse privato dovrà sovrapporsi al pubblico; chè, se fosse altrimenti, bisognerebbe dire che un certo lontano sospetto di questo genere milita contro qualunque altra classe di deputati che non sieno con lo Stato vincolati nel modo suddetto, onde logicamente perverrebbe alla conseguenza di dover ritenere la impossibilità della composizione di un Parlamento indipendente ed onesto.

Ma, d'altro lato, la considerazione *politica* s'impone, dacchè i fatti han potuto dolorosamente dimostrare come spesso quella categoria di membri parlamentari che trovisi per ragione d'interessi legata allo Stato possa diventare una categoria di *affaristi* nel senso peggiore che suol darsi al vocabolo, di uomini cioè facili alla corruzione e della corruzione eccitatori di fronte al Governo per lo scopo di soddisfare quegli interessi; per cui, se disposizioni severe non militassero in proposito, ci si sentirebbe facilmente minacciati dal pericolo di vedere ripetuto fra di noi quel periodo di tristi e vergognose corruzioni che ha contrassegnato la storia parlamentare inglese del secolo scorso.

Che se l'Inghilterra, ciò malgrado, mirò a sancire al riguardo, più che la incompatibilità dell'ufficio stesso di deputato, quella del voto, ciò non deve far dimenticare quanto e quale predominio andò colà assumendo la pubblica opinione, la quale si ribellerebbe oggi-giorno di fronte alla ripetizione di mercimoni di coscienze simili a quelli del passato secolo, a differenza sempre di quanto avviene in Italia, dove l'indifferenza pubblica incoraggia talvolta la corruzione e lo scandalo per condurre poi allo scandalo ben maggiore di quel genere di *inchieste personali*, delle quali purtroppo è facile abusare da un'assemblea politica per fini di partito ed alle quali dovrebbero lasciar posto il meno possibile, onde non eccitare eventualmente confusione di competenze e di attribuzioni molto delicate e di difficile maneggio.

(1) PALMA. Op. e loc. cit., pag. 165.

Gli è anzi, com'è noto, una di siffatte inchieste, che, per effetto di quanto stava scritto nella relazione Piroli, provocò il voto della Camera italiana del 17 luglio 1864, che, nella materia cui accenniamo, fu il primo passo verso una legge d'incompatibilità, alla quale l'ultimo finora fu segnato dallo avvento degli scandali bancarî. Ed è solo una legge rigorosa che può in gran parte evitare il ritorno a quel genere d'inchieste.

Si è perciò che, dando in questa parte la prevalenza ai criterî d'indole *politica*, non dubiteremmo punto, se dovessimo procedere ad un esame dettagliato, di accordarci col Tambaro nel far plauso alle nuove disposizioni che sanciscono le incompatibilità per affari, nè saremmo alieni dallo invocarne di altre, ove potessimo sperare che riuscissero veramente efficaci e fossero meglio applicate, come quelle invece non sono state.

Avremmo anzi, si noti bene, desiderato che lo stesso Autore, con maggiore serietà di propositi e profondità di criterî di quello che non abbia dimostrato di fare, si fosse occupato della questione generale delle incompatibilità per rispetto agli *avvocati*, che direttamente si collega alla precedente e che ha assunto in Italia un aspetto veramente nuovo ed interessante.

La scienza non si fa a base di declamazioni, in un senso o nell'altro: è inutile dissimulare la verità del fatto: l'eccessivo numero di patrocinatori d'interessi privati, quali sono spesso gli avvocati, in Parlamento, mentre non contribuisce certo alla buona composizione di esso, è di sovente causa funesta d'illecite ingerenze politiche nell'amministrazione e nella giustizia.

La gravità della questione fu intravvista dalla mente felice del Minghetti: a lui, come a molti altri del resto, pareva sorridere il rimedio della limitazione del numero.

Questo però non soddisferebbe le esigenze della *ragione giuridica* più che negli altri casi di cui abbiám visto, mentre poi sarebbe *impolitico*, in quanto con grande pericolo dei principî di libertà e di giustizia potrebbe facilmente estendersi ad ogni altra classe di liberi professionisti.

Dal *lato giuridico* occorre, invece, vedere se non fossero da tenersi in considerazione le proposte del compianto prof. Palma al riguardo, per cui si vieterebbe ai deputati di difendere lo Stato come avvocati o di assumere il patrocinio di cause contro lo Stato,

nei quali casi almeno soccorre una *relativa certezza* che l'interesse privato possa farsi prevalere sul pubblico: ed in genere, per quegli altri casi in cui codesta prevalenza possa ragionevolmente presumersi, stabilire l'incompatibilità del voto.

D'altronde, s'imporrebbe l'indagine sulla *utilità politica* di codesti e simili provvedimenti, data la facile inclinazione delle democrazie latine ad arrivare fino alle ultime conseguenze nell'applicazione dei principî politici.

Insomma, la questione, sebbene di difficile risoluzione, com'è stato da tutti riconosciuto, meritava di essere studiata e discussa.

Quanto alla categoria degli *ecclesiastici*, ci pare che essi possano nello Stato moderno assimilarsi ai pubblici funzionari, epperò saremmo d'accordo con lo Zanichelli nello estendere ad essi, dal *lato giuridico*, i principî che governano le incompatibilità di quelli: onde si verrebbe facilmente alla conseguenza di limitarne l'ammissibilità a coloro che occupano i più alti gradi della gerarchia.

Rimarrebbe peraltro l'*indagine politica*, che pure ha tentato il Tambaro, sulla utilità ed opportunità di codesta ammissione per rispetto allo Stato, data soprattutto la natura dell'ufficio del sacerdote, nonchè, in modo speciale, considerate le presenti relazioni politiche dello Stato di fronte alla Chiesa: la ricerca su la convenienza o meno di accettare il mandato legislativo da parte degli ecclesiastici, secondo noi esorbita, non potendo anche una soluzione negativa di essa bastare ad imporre una limitazione legislativa, che potrebbe pur sempre sembrare odiosamente illiberale ed ingiustificabile.

Ciò posto, senza addentrarci nella complessa questione, ci sembra che qualunque considerazione politica possa farsi al riguardo, non esclusa quella riflettente la condotta tenuta finora per rispetto allo Stato da quella classe di cittadini nonchè l'atteggiamento ostile assunto dal Vaticano, condurrebbe forse alla conferma della soluzione giuridica del quesito, la quale pare a noi non potrebbe giammai legittimare la totale esclusione dal Parlamento di questa intera classe di persone, che poi, vedendosi così proscritte per opera della legge anzichè della volontà propria, di certo raddoppierebbero i loro ardori guerreschi a danno della compagine dello Stato.

In ogni modo, sorvoliamo del pari sull'arduo problema, contentandoci di tracciarne le linee direttive.

Più facile si presenta il quesito per rispetto alle *incompatibilità amministrative*, il quale ci sembra sia stato sostanzialmente ben risolto dalla legge italiana.

Il fondamento *giuridico* delle medesime deve ravvisarsi, a differenza che per le incompatibilità parlamentari vere e proprie, nella necessità di tenere disgiunti gli interessi delle amministrazioni locali dalle influenze politiche, onde il Governo possa liberamente esercitare il suo ufficio di controllo su tutto l'ordinamento amministrativo locale.

Lo estendere le incompatibilità sancite al riguardo dall'articolo 89 della nostra legge elettorale politica del 28 marzo 1895 a tutti i rappresentanti dei corpi locali, come sembrerebbe di volere il Tambaro, non v'ha dubbio che sarebbe conforme a quel principio giuridico, nonchè alla considerazione d'indole materiale che fa ritenere la impossibilità di attendere con eguale scrupolo e diligenza al disimpegno del duplice ufficio, l'amministrativo ed il parlamentare: la qual considerazione qui davvero bisognerebbe avere in gran conto, posta la difficoltà di potersi far sostituire nell'esercizio del primo, e che invece non esiste a riguardo dei pubblici funzionari.

Senonchè, è da ritenersi che solo i capi delle amministrazioni locali sieno quelli più facilmente disposti ad abusare della influenza loro derivante dall'ufficio che rivestono, a danno della retta amministrazione e per fini tutti politici; e d'altronde sta sempre il riflesso, che l'Italia non ha di certo tanta pleora di uomini di Stato da potersene far getto con soverchia facilità e senza che una ragione di necessità assoluta la spinga a ciò.

La esclusione dalla Camera di tutti i rappresentanti degli enti locali significherebbe l'ostracismo dato ad una classe numerosa di persone molto spesso rispettabili per essersi soprattutto illustrate nei Consessi amministrativi: anche la semplice incompatibilità allontanerebbe di certo, per ambizioni politiche più o meno legittime, buona parte di costoro dal rendere segnalati servizi alle amministrazioni locali.

Del resto, per quanto si dica e ne pensi diversamente pure il Tambaro, ad impedire la formazione delle tirannidi e delle oligarchie locali e la crescente prevalenza delle politiche ingerenze nelle amministrazioni, il rimedio più efficace non può trovarsi che nel decentramento istituzionale, nel senso inteso dai migliori cultori di

Diritto pubblico: e se al medesimo non è facile pervenire che per progressiva educazione alla vita politica, non perciò dovrebbero senz'altro applicare per ora e fin d'ora l'unicità del mandato.

Questo non può essere invece che il punto di arrivo di quella evoluzione, durante la quale dovrebbe giustamente sperarsi ed ottenersi, in una ad uno sviluppo maggiore dello slancio verso la vita pubblica, un rinnovamento completo dei costumi politici.

È inutile dissimularlo: anche in fondo all'esame del problema delle incompatibilità si trova sempre mai la necessità di far appello a quest'ultimo rimedio, il più fecondo forse fra tutti, inquantochè, solo quando per virtù di esso saremo riusciti ad ottenere un notevole mutamento nelle condizioni politiche d'Italia, potremo legittimamente aspirare a quei sistemi severi d'incompatibilità, che possono solo conciliarsi con quei paesi nei quali la *virtù politica* abbia posto profonde e sicure radici.

D'altronde, occorre tener presente che « una buona composizione del Parlamento domanda che tutti i cittadini vi possano entrare, purchè vi rimangano indipendenti ed onesti », e che, se la legge deve porre delle salde barriere perchè l'ufficio di legislatore della Nazione non venga sfruttato a vantaggio proprio personale, deve pur lasciare il resto alla coscienza pubblica, « confortandosi al pensiero che il Governo assoluto comporta e quasi si alimenta di immoralità ben più vaste, diffuse, vergognose, mentre non porge alcuna guarentigia di giustizia e di libertà, che di tutte le immoralità è la suprema » (1).

In ogni caso, poi, risulta chiaro da quanto siamo venuti rilevando — ed in ciò ritorniamo al punto donde abbiám preso le mosse — come, nello esame di questa materia, giovi ed anzi occorra tenere ben distinto dall'*elemento giuridico* lo *elemento politico*, sia per non confonderli, sia per non escluderli a vicenda, potendo l'una cosa o l'altra condurre a conseguenze tutt'altro che rigorosamente scientifiche e praticamente utili.

Ciò, secondo noi, non ha procurato di curare scrupolosamente il Tambaro: di qui, l'occasione alle presenti note.

(1) V. BRUNIALTI. *Il Diritto costituzionale e la politica nella scienza e nelle istituzioni*, vol. I, pp. 596-597.

*
* *

Di certo, non pretendiamo (ed è bene ripeterlo a scanso di equivoci) di avere neppure in via approssimativa risolto il grave problema scientifico: intendiamo solo di aver dato un saggio dei criteri cui sarebbe d'uopo ispirarsi da chi volesse trattarlo e risolverlo con metodi schiettamente e sinceramente scientifici, per voler fare opera utile nella ricostruzione del Diritto pubblico nazionale: alla quale dovrà certamente contribuire non poco, negli anni che seguono, il nuovo indirizzo assunto dai moderni pubblicisti, di sottoporre ad un rigoroso esame analitico ciascuno dei molteplici istituti in quello compresi.

Indirizzo questo, diametralmente opposto all'altro seguito per l'addietro col sistema dei trattati, il quale, se non è del tutto rinnegabile, perocchè serve pur sempre a tracciare sistematicamente l'intero organismo della scienza, non è però di certo quello che potrebbe servire allo sviluppo progressivo della scienza stessa.

E solo quando questo esame analitico avrà penetrato tutti i singoli istituti di quel ramo del Diritto, solo allora (e ne siamo pur troppo ben lontani) potrà ragionevolmente cominciare il lavoro di sintesi, destinato a coordinare, con la scorta dei lumi derivanti dai risultati degli studi sociologici, quei diversi sviluppi in un tutto armonico, che alla sua volta contemperandosi alle profittevoli indagini nello stesso tempo fatte da tutte in genere le scienze giuridiche sociali e politiche, possa preludere ad una veramente seria e sostanziale evoluzione progressiva dei nostri ordinamenti giuridici e politici, cui dobbiamo senza posa avviarci.

Se a questo scopo finale si guarda, non possiamo dire, francamente, che il lavoro del Tambaro costituisca un notevole contributo per la scienza nostra. Tanto più che per conseguire adeguatamente codesto risultato, egli avrebbe dovuto, in riguardo al Diritto pubblico italiano specialmente, non trascurare lo esame (in parte fatto dallo Zanichelli) di altre leggi più o meno connesse a quella delle incompatibilità, e soprattutto delle varie ed importanti quanto delicate questioni cui quella legge ha dato luogo nello sviluppo della relativa procedura parlamentare.

Ei si è fermato, invece, allo esame puro e semplice del problema in quella parte più appariscente che ne costituisce a dir così l'ossatura ed attraverso la quale noi lo abbiamo seguito: ma ciò facendo, si è arrestato a mezza via, mentre non si può dire neppure che abbia dato sviluppo adeguato allo esame della legislazione comparata, donde sarebbe certo derivata non poca utilità scientifica, in riguardo a quello aspetto tutto nuovo e possibilmente completo col quale poteva e doveva trattarsi la materia.

Altrimenti che così, rischiavasi d'incorrere nella pura ripetizione di un sistema già dottamente elaborato da altri, come lo Zanichelli, per farne un libro a base d'intonazione polemica: locchè, secondo noi, costituisce l'altro grande difetto del lavoro del Tambaro.

Il quale, ritornando sull'argomento, riteniamo che potrà svolgerlo con criterî più rigorosamente scientifici e con maggiore larghezza di vedute completarlo, rendendo così un vero servizio alla scienza.

Ed è in omaggio ad essa appunto, che ci siamo permesse queste brevi osservazioni, con intenti perfettamente obbiettivi, quali sono quelli che l'amore delle scientifiche indagini può fornire.

Ci voglia perdonare l'Autore, ci perdonino anche gli studiosi, se, criticando, non siamo neppure noi riusciti a designare i criterî migliori che dovrebbero dirigere la trattazione della materia.

Sassari, luglio 1900.

ANTONIO FERRACCIU.
