

Per una riforma delle disposizioni circa l'ineleggibilità e l'incompatibilità parlamentare degli impiegati dello Stato

DI

MARIO GOVI

Ogni movimento per la riforma elettorale tende generalmente in prima linea a una maggiore estensione del suffragio; ma questa non può produrre tutti i suoi effetti vantaggiosi se non è integrata con quelle altre riforme che hanno diretta influenza sulla composizione della Camera elettiva, e specialmente con quelle che mirano ad estendere maggiormente anche la possibilità giuridica ed economica di essere eletti, ossia l'eleggibilità di diritto e di fatto, in modo da creare al corpo elettorale le condizioni della maggiore possibile libertà di scelta dei suoi rappresentanti, e da permettere così veramente la scelta dei politicamente migliori.

Tali riforme sono: l'indennità ai deputati e quelle riguardanti le ineleggibilità e incompatibilità parlamentari.

Fra queste ultime le più importanti e discusse sono quelle riguardanti le ineleggibilità e incompatibilità parlamentari degli impiegati dello Stato: e di esse vogliamo qui brevemente occuparci.

Anzitutto è necessario distinguere bene il concetto di incompatibilità parlamentare da quello di ineleggibilità, che ha una portata assai maggiore del primo, e implica una restrizione diversa e assai più grave.

Ineleggibile è chi non può essere eletto, e la cui elezione sarebbe come non avvenuta.

Incompatibile è invece una data condizione di chi già sia stato eletto, la quale non si può permettere che coesista con quella di

deputato; ma che però non impedisce giuridicamente l'elezione valida, e solo obbliga l'eletto a optare, dopo la sua elezione, fra essa e la carica di deputato.

Praticamente la differenza è dunque in ciò, che chi è ineleggibile, se vuol essere eletto, deve, prima dell'elezione, spogliarsi della qualità che lo rende ineleggibile; mentre chi è investito di una qualità incompatibile, può esser ugualmente eletto, e deve rinunciare a quella qualità solo dopo l'elezione (1).

Il nostro legislatore non distinse affatto questi due istituti, nè nella loro diversa portata, nè nelle loro diverse motivazioni; e da ciò derivarono, nella legge vigente, incoerenze stranissime, e limitazioni affatto ingiustificate e dannose.

In generale la nostra legge ha prescritto l'ineleggibilità anche nei casi in cui non vi poteva essere ragione che di dichiarare una incompatibilità.

Le ragioni dell'ineleggibilità non possono essere, oltre il sesso, l'età e la condizione di straniero, che due: l'indegnità, e l'essere investito di una carica che possa permettere un'indebita influenza nel processo dell'elezione, sì che si possa supporre non fedele il risultato di questa.

Ma non vi è alcuna ragione per dichiarare senz'altro ineleggibile chi ha una qualità ritenuta incompatibile coll'esercizio del mandato legislativo, quando l'aver quella qualità non si possa ritenere che dia modo di influire indebitamente sull'elezione; e basta prescrivere l'obbligo dell'eletto di optare, dopo l'elezione, fra il mandato legislativo e la qualità incompatibile coll'esercizio di esso.

Secondo questo principio, è giusto che la legge vigente dichiari ineleggibili i sindaci, i deputati provinciali e i membri elettivi della Giunta provinciale amministrativa, nel collegio o nella provincia ove essi coprono la loro carica; ma in tutti gli altri casi, in cui la legge vigente prescrive l'ineleggibilità, tale prescrizione non ha alcuna ragion d'essere; e basterebbe in quei casi dichiarare l'incompatibilità che si riscontra e prescrivere l'obbligo dell'eletto di optare.

*
* *

Fra le prescrizioni di ineleggibilità sancite dalla vigente legge, la più grave, la più incoerente ed assurda è quella che colpisce i

(1) Per una esatta distinzione fra i due istituti, vedi, nell'*Enciclopedia giuridica italiana*, la voce *Incompatibilità parlamentari*, del prof. V. MICELI.

funzionari e impiegati dello Stato; i quali sono tutti dichiarati ineleggibili, meno un numero limitato di appartenenti a certe categorie più elevate.

Questa disposizione fa strano contrasto con quella dell'art. 86, riguardante i funzionari di legazioni e consolati esteri; i quali, almeno secondo la lettera della disposizione stessa, sarebbero eleggibili, giacchè questa parla soltanto di incompatibilità e non già di ineleggibilità.

Se è giusto prescrivere l'ineleggibilità di certe categorie di funzionari, la cui funzione darebbe ad essi modo di influire indebitamente sulle elezioni, quali sarebbero ad esempio i prefetti, sottoprefetti e consiglieri di prefettura; o di altri la cui funzione esige che essi stiano fuori dalle lotte politiche, quali sono i funzionari di polizia; non v'è alcuna ragione di prescrivere l'ineleggibilità della gran massa dei funzionari dello Stato; tanto più che si ammettono poi come eleggibili per eccezione alcuni funzionari dei gradi più elevati; i quali più degli altri, se mai, potrebbero influire indebitamente sul processo dell'elezione.

Tutte le ragioni addotte dagli scrittori e dai legislatori per escludere dalla Camera elettiva i funzionari dello Stato, possono aver valore, se mai, per dichiarare l'incompatibilità dell'impiego di questi col mandato legislativo, ed obbligarli ad optare fra quello e questo dopo che che siano stati eletti, ma non già prima.

Il terzo comma dell'art. 42 del testo unico del 1908 della legge sullo stato degli impiegati civili, prescrive che: « Nei riguardi della legge elettorale politica, la dimissione è efficace e definitiva col solo fatto della sua presentazione ed importa la perdita immediata della qualità di impiegato ». Ciò in eccezione al principio, stabilito nell'articolo stesso, che la dimissione non ha effetto se non è accettata, e che l'accettazione può essere ritardata per gravi motivi di servizio. E tale eccezione è giustificata dalla necessità di evitare che il Governo, ritardando l'accettazione della dimissione d'un funzionario dello Stato, possa con ciò a suo arbitrio renderlo ineleggibile.

Perciò un funzionario dello Stato può presentare la sua dimissione anche solo un giorno prima dell'elezione, diventando così eleggibile; se la presentasse invece il giorno dopo dell'elezione questa sarebbe nulla. Perchè ciò? non è evidentemente assurdo? Che effetto può avere sull'elezione il fatto che egli si dimetta un giorno prima anzichè un giorno dopo di essa?

È poi da aggiungere che, in molti casi, è possibile sormontare

la difficoltà opposta dalla legge; ma a prezzo di un inutile perturbamento del collegio elettorale.

Infatti, se un impiegato dello Stato non è ben certo di riuscire eletto, può presentarsi ugualmente senza dare prima le dimissioni da impiegato, e quindi in condizioni di ineleggibilità, e solo per saggiare le forze dei partiti in lotta. Se viene eletto e proclamato, la sua elezione sarà annullata perchè egli era ineleggibile; ma intanto egli avrà dato le dimissioni da impiegato e si ripresenterà al corpo elettorale in condizioni di eleggibilità. Ora, non è ridicolo che la legge imponga questo inutile giro vizioso, che ritarda così a lungo inutilmente il completamento della Camera elettiva e tiene sì lungamente in lotta il corpo elettorale?

Infine, la citata disposizione della legge sullo stato degli impiegati dà modo al governo di favorire od ostacolare la candidatura di un impiegato dello Stato; e questo è l'inconveniente più grave.

Infatti, un impiegato che voglia presentarsi quale candidato alla deputazione può inviare le sue dimissioni al Ministero, con motivazioni generiche, il giorno prima di quello fissato per l'elezione; ed egli è così eleggibile senz'altro, perchè il comma citato non impone che le dimissioni siano motivate per ragioni elettorali. Se però non viene eletto, egli può la sera stessa comunicare al Ministero la dichiarazione di ritirare le proprie dimissioni; il che si può sempre fare, prima che queste siano accettate. Ora è evidente che, se il Ministero vuol favorire la candidatura di quell'impiegato, gli prometterà di non accettarne le dimissioni se non dopo che egli sia eletto. E mentre ciò non rende ineleggibile l'impiegato, perchè egli è eleggibile per il solo fatto d'aver presentato le proprie dimissioni, fa sì che egli non perda il posto per il caso che non sia eletto.

E se invece un Ministero vorrà osteggiare la candidatura d'un dato impiegato, gli lascerà capire che ne accetterà le dimissioni appena presentate, rendendogli così impossibile di ritirarle se l'elezione gli riuscisse sfavorevole.

Tuttociò ci pare dimostri a sufficienza non solo l'irragionevolezza, ma altresì gli inconvenienti e i pericoli delle disposizioni vigenti circa l'ineleggibilità degli impiegati dello Stato; e la necessità che la legge elettorale sia riformata nel senso che solo per eccezione certi funzionari dello Stato siano dichiarati ineleggibili; e tali riteniamo dovrebbero essere i prefetti, i sottoprefetti, i consiglieri di prefettura e i funzionari di polizia; i quali, come i sindaci, i deputati provinciali e i membri elettivi della Giunta provinciale amministrativa, non dovrebbero essere eleggibili nella

circostrizione elettorale ove coprono od hanno coperto la loro carica meno di sei mesi prima; mentre ora, per una stranissima incoerenza della legge, diventano eleggibili anche se si dimettono soltanto un giorno prima della giornata elettorale. Come se un prefetto o sottoprefetto non possa influire sul processo dell'elezione quanto un sindaco o un deputato provinciale!

*
**

Abolita in genere l'ineleggibilità degli impiegati dello Stato, resta ancora a vedere se la condizione di questi sia o no da ritenersi incompatibile con quella di deputato.

Noi riteniamo che un deputato non possa essere contemporaneamente funzionario dello Stato, più che per una ragione di incompatibilità morale, per l'impossibilità di esercitare bene contemporaneamente entrambe le funzioni; perchè la funzione di deputato deve essere considerata tale da assorbire tutta l'attività di chi l'esercita.

Oltre questa ragione principale, vi è l'altra che, essendo il funzionario dello Stato, come tale, alla dipendenza del governo, il suo potere di controllo dell'opera governativa resta naturalmente indebolito; e la sua libertà d'azione, come deputato, di fronte al governo, resta diminuita.

Riteniamo quindi incompatibili le due condizioni di funzionario dello Stato e di deputato; e perciò il funzionario dello Stato, eletto deputato, dovrebbe di regola, al massimo entro otto giorni dalla convalidazione, optare per l'una o l'altra condizione.

Sarebbe però giusto ed opportuno che il funzionario, che avesse uno stipendio superiore alla retribuzione che venisse fissata pei deputati, diventando deputato, continuasse a percepire la differenza come assegno *ad personam*. Sarebbe giusto, perchè lo stipendio più elevato è compenso inerente a un grado più elevato raggiunto con maggiori studi o con meriti di servizio, di cui sarebbe ingiusto privare il funzionario proprio quando la fiducia popolare lo eleva ancora alla dignità di deputato. E sarebbe opportuno, per evitare che il funzionario dello Stato, che avesse raggiunto uno stipendio superiore alla retribuzione dei deputati, rifiutasse di mettersi a disposizione del corpo elettorale; con che, oltre a venir ristretta la libertà di scelta di questo, si verrebbe a privare l'assemblea elettiva della collaborazione di alti magistrati e alti funzionari, che sarebbe senza dubbio assai utile per la speciale competenza loro.

*
* *

Assai importante è poi stabilire la condizione di chi si è dimesso da impiegato dello Stato e cessa poi di essere deputato. È importante non solo per la tutela del suo interesse privato, ma più ancora per quella dell'interesse pubblico.

Infatti, l'art. 46 del testo unico della legge sullo stato degli impiegati civili dello Stato, stabilisce che l'impiegato che ha cessato d'esser tale può essere riammesso in servizio, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, ovvero del Consiglio d'amministrazione del Ministero competente, secondo il grado dell'impiegato. E siccome questo parere può essere favorevole o contrario, è evidente la condizione di dipendenza dal governo in cui si trova oggi il deputato che sia ex-impiegato dello Stato, specialmente se alla vigilia di elezioni generali.

Il governo può vincolarlo a sè colla promessa di restituirgli l'impiego qualora egli non fosse rieletto: e può vendicarsi della sua opposizione rifiutandosi all'occasione di farlo.

Come ben si vede, il pericolo è grande. Se il deputato vuole garantirsi il recupero del suo impiego, dove rinunciare alla propria libertà di giudizio e d'azione e asservirsi al governo; se invece è di coscienza retta, e non esita ad opporsi a questo, quando voglia riprendere il suo impiego incontrerà a sua volta l'opposizione del governo, che glielo rifiuterà. Il che sarebbe altresì dannoso per la pubblica amministrazione, che verrebbe privata, ad arbitrio del governo, di elementi presumibilmente eletti.

La nostra legislazione, mentre da un lato esige dal funzionario le sue dimissioni prima dell'elezione, per averlo indipendente dal governo, lo pone dopo in una condizione di assoluta dipendenza da questo, col fare dipendere dall'arbitrio di questo la sua reintegrazione nell'impiego che prima aveva.

È quindi necessario, sia per garantire l'indipendenza dell'ex-impiegato dal governo, sia per garantirlo dalle vendette di questo, sia per l'interesse stesso della pubblica amministrazione, prescrivere che l'ex-funzionario dello Stato che cessi di essere deputato abbia diritto a riavere senz'altro l'impiego che prima aveva. E si deve insieme stabilire che il tempo durante il quale egli fu deputato debba essergli calcolato come impiego al servizio dello Stato, come lo fu infatti, agli effetti di stabilire la sua anzianità come impiegato.

Così l'ex-deputato, venendo riamesso al servizio dello Stato, avrebbe subito diritto a quegli avanzamenti e vantaggi che potesse conseguire, secondo le vigenti leggi, colla sola sua anzianità.

Questo è il vero modo di mettere il deputato ex-funziionario in una condizione di vera indipendenza di fronte al governo, tutelandone altresì i legittimi interessi, e sottraendoli a qualsiasi patteggiamento o vendetta.

*
**

Dalla regola generale prescrivente l'obbligo dei funzionari dello Stato di dimettersi se eletti deputati, è bene eccettuare, come ora, alcune categorie di funzionari, l'esercizio della cui funzione può ritenersi compatibile con quello della funzione di deputato; e anzi, per certuni, quasi integrativo dell'esercizio di questa.

Tali si possono considerare, oltre i ministri e i sottosegretari di Stato, i professori d'ogni grado degli istituti superiori (non solo gli ordinari, come stabilisce la vigente legge), i membri del Consiglio di Stato e degli altri consigli superiori dello Stato (per la sanità, per l'istruzione, per i lavori pubblici, per le miniere, per il lavoro, ecc.) e i membri delle Corti di cassazione.

Le altre categorie di funzionari ora ammesse alla Camera dovrebbero invece restarne escluse; e cioè i membri delle Corti d'appello, gli ufficiali generali e superiori dell'esercito e dell'armata, ecc. Perchè le funzioni di costoro sono di carattere troppo continuativo, sì da non lasciar loro tempo sufficiente per attendere ai lavori parlamentari; e perchè le funzioni stesse non hanno alcuna affinità speciale con quelle di deputato, sì da giustificare una tale eccezione. Perchè infatti un consigliere di Corte d'appello o un maggiore deve essere ammesso alla Camera, mentre deve invece restarne escluso, poniamo, un direttore generale o un capo-divisione d'un Ministero, o un preside d'un liceo, o un bibliotecario, o un intendente di finanza? Nessuna ragione giustifica tale eccezione a favore dei magistrati d'appello, degli ufficiali superiori e degli altri impiegati ora ammessi alla Camera.

D'altra parte non v'è ragione di ammettervi solo i professori ordinari degli istituti superiori, e non anche gli straordinari e gli incaricati. La funzione è sempre la stessa per tutti. Tutto quanto concerne lo stato dei professori straordinari e incaricati, le loro condizioni di carriera e la loro residenza è regolato dalla legge in modo da non lasciare alcun arbitrio al ministro. Non vi è dunque alcuna

ragione per escludere dalla Camera questi professori — che vi porterebbero un alto contributo di intelligenza, di cultura e di competenza tecnica — solo perchè inferiori nella carriera ai professori ordinari, ma non inferiori ad essi nelle funzioni, e spesso neppure nel sapere.

Infine dovrebbe abolirsi ogni limitazione di numero per i funzionari ammessi alla Camera; limitazione che nei tempi nostri, e colle idee progredite e gli atteggiamenti indipendenti dei funzionari dello Stato, non solo non ha alcuna ragion d'essere, ma appare spesso assurda e ridicola, specialmente considerata in quanto implica la necessità del sorteggio.

Del resto, limitate maggiormente, come abbiamo detto, le categorie di impiegati ammesse nella Camera, non vi è più a temere che in questa si possa avere un numero preoccupante di funzionari dello Stato. E quelli delle poche categorie ammessevi è più da desiderare che vi siano numerosi, per la loro alta cultura e competenza, anzichè scarsi; nè potrebbero mai, per l'alta loro posizione, ispirare timori di scarsa indipendenza di fronte al governo.

I funzionari delle categorie ammesse nella Camera, quando siano eletti deputati, non dovrebbero poter cumulare il loro stipendio colla retribuzione che venisse stabilita pei deputati. Se però questa fosse superiore al loro stipendio, avrebbero naturalmente diritto alla differenza (1). Sarebbe tuttavia giusto stabilire per essi una speciale indennità per ogni seduta cui abbiano presenziato; per non metterli alla pari coi deputati che non prestano alcun altro servizio allo Stato, nè in condizioni di inferiorità rispetto ai deputati professionisti, che cumulano coi loro lucri professionali la retribuzione di deputato.

* * *

Riassumendo, si dovrebbero dichiarare ineleggibili, nella circoscrizione elettorale ove coprono o hanno coperto la loro carica meno di sei mesi prima, il prefetto, i sottoprefetti, i consiglieri di prefettura, i deputati provinciali, i membri elettivi della Giunta provinciale amministrativa, i sindaci e i funzionari di polizia.

Tutti gli altri impiegati dello Stato dovrebbero essere eleggibili.

Tutti coloro poi che rivestono una qualità incompatibile colla

(1) Ciò è pure stabilito nel progetto di riforma elettorale presentato questo giugno alla Camera dei deputati dal ministro Giolitti.

condizione di deputato, e fra questi anche gl'impiegati dello Stato, dovrebbero optare per quella o per questa entro un certo tempo dalla convalidazione della loro elezione.

L'ex-impiegato dello Stato, che cessi di essere deputato, dovrebbe aver diritto a riavere l'impiego e il grado che prima aveva; e il tempo durante il quale fu deputato, dovrebbe essergli calcolato come impiegato al servizio dello Stato, per ogni effetto di legge.

Oltre i ministri e i sottosegretari di Stato, devono poter essere deputati, senza che siano obbligati a rinunciare al loro impiego, i professori d'ogni grado degli istituti superiori, i membri del Consiglio di Stato e degli altri consigli superiori dello Stato e i membri delle Corti di cassazione, senza alcuna limitazione di numero.

Con tali riforme, oltre ad estendere maggiormente l'eleggibilità, si favorisce l'ingresso in Parlamento ai funzionari dello Stato, e si crea loro una situazione di vera e assoluta indipendenza di fronte al governo, sì prima che dopo la loro elezione e la conseguente rinuncia al loro impiego.

Ed è assai utile e opportuno che si trovino nella Camera elettiva deputati che siano stati funzionari dello Stato; perchè l'esperienza da loro acquistata colla pratica nei pubblici uffici li pone più degli altri in grado di far conoscere le deficienze e imperfezioni delle leggi, dei regolamenti e degli ordinamenti amministrativi, e di indicarne le riforme più opportune. Perchè essi, applicando quelle leggi e quei regolamenti, o agendo come membri di dati organi amministrativi, hanno potuto valutare le une e gli altri al contatto quotidiano colla vita sociale, e hanno potuto acquistare, con tale esperienza continuata, una competenza speciale e tecnica che non si potrebbe ottenere nè collo studio nè colla vita parlamentare.

La loro presenza servirebbe inoltre a rendere più vigile e penetrante il controllo parlamentare, e a diminuire l'ingenuità media della Camera di fronte al governo.

Specialmente poi in questi tempi, in cui la riforma organica delle pubbliche amministrazioni è diventata e diventa ogni giorno più uno dei maggiori e più urgenti e più difficili problemi della nostra vita pubblica, si palesa sommamente opportuna la collaborazione parlamentare di chi meglio può conoscere lo stato delle cose e indicare i rimedi più adatti.