
LE INCOMPATIBILITÀ PARLAMENTARI ¹

I.

Ecco una materia noiosa a trattare, e forse — dico forse per lusingarmi — noiosa a leggere. Pure si deve trattarla e leggerla. S'è dato il caso che il Bastiat diceva: — « Quando una intera popolazione ha circondato di stima, di rispetto, di fiducia, d'ammirazione un Consigliere, per esempio, di Corte d'appello, quando essa ha fede nei lumi e nelle virtù di lui, credete voi che sia agevol cosa il fargli comprendere che essa può commettere a chiunque gli pare, la cura di correggere la sua legislazione, eccettochè a questo degno magistrato? » Di fatti, avendo la cieca sorte, cui la legge del 13 maggio 1877 n'ha affidata la cura, mandato via il 20 giugno dalla Camera un venti deputati, dei quali chi eccellente, chi buono, chi mediocre, chi persino cattivo, tutti quelli di loro che si son ripresentati agli elettori ne sono stati in onta alla legge rieletti; quantunque non sia a dubitare, nè i candidati o gli elettori dubitassero che l'elezione sarebbe stata a dirittura annullata dalla Camera,² poichè può parere desiderabile che una nuova legge

¹ Questo scritto è già nel mio cassetto da due mesi; mi è parso bene d'indugiare a pubblicarlo, che l'attenzione del Parlamento e del paese fosse di nuovo rivolta a questa quistione; come pare appunto che per ciò ch'è successo alla Camera, sia ora.

² Di fatti sono state annullate nella tornata del 6 dicembre. Il presidente del Consiglio ha dichiarato che avrebbe presentata una nuova legge sulle incompatibilità; e io stesso n'ho presentata una proposta, che è stata letta alla Camera.

si faccia, ma intanto quella che c'è, è molto naturale, anzi necessario che si rispetti. Né si può dire che per questo gli elettori o i candidati hanno fatto male. I candidati, si deve credere, hanno avuto soprattutto l'oggetto di mostrare, che la legge, che li cacciava dall'assemblea, come riusciva incomoda a loro, così era mal vista dal paese. E gli elettori, dalla parte loro, che miglior mezzo avevano di provare, che questa legge pareva ad essi ingiustamente lesiva dei loro diritti, e dannosa al buon uso del loro criterio di scelta nell'interesse pubblico? Come si può contendere ragionevolmente agli elettori il diritto d'intervenire direttamente a esprimere un parere su una materia che li riguarda così da vicino? Sarebbe una vera esorbitanza il sostenere, che deva essere tanta la docilità loro da non dovere neanche aver aria di ricalcitrare a una legge che gli offende, e dirne col voto il lor pensiero. È affatto opposto il temperamento degli uomini davvero liberi.

II.

Io non so se qualcuno dei miei lettori ha guardato alle molte e varie disposizioni delle leggi e delle costituzioni rispetto al punto di cui si ragiona.¹ Gli ordinamenti politici hanno proprio soprattutto in ciò la sembianza

..... di quella inferma
 Che non sa trovar posa in sulle piume
 E col dar volta suo dolore scherma.

Il problema è; trovar modo che un'assemblea, delle molte magagne onde può essere viziata, non abbia almen questa, che i deputati, in luogo di sindacare il potere esecutivo e vigilarlo, se ne facciano i servitori; e servitori perchè tengono ufficio sotto di esso. Si badi; questa, che pur sembra ed è così grossa, è una delle magagne minori che si possan pensare. I deputati possono venir meno al dover loro in modi ben più efficaci di questo. Il potere esecutivo non compera gl'impiegati suoi che trova di rimpetto a sè nella Camera, ma può, quando voglia, comperare gli altri deputati che consentano a vendersi: anche,

¹ Chi vuole, troverà le diverse disposizioni, cui qui s'accenna, raccolte in fine dell'articolo.

non pagandoli a dirittura, può, se avvocati, speculatori o addetti a una o altra professione libera, favorirli per diverse vie, e ottenere sotto mano che le palle di bianche diventino nere o viceversa, o la voce a un tratto si faccia rauca, o venga l'improvvisa necessità d'un viaggio, o un'interpellanza minacciosa si ritiri. V'ha, d'altronde, deputati, che disdegnano il denaro o non ne hanno bisogno, ma ambiscono onorificenze, e di queste il governo è padrone, ed è in grado di usarle in luogo di moneta. Sicchè quando pure impiediate relazioni corrotte tra il governo e i deputati in palèsè, non impedirete che si moltiplichino le occulte: e niente vieta, che un'assemblea non abbia impiegati del governo e pure sia servilissima al governo, anzi, l'esservi impiegati non sarebbe punto un motivo che essa dovesse essere corrotta, anzi, forse, come dirò, il contrario. Il problema, adunque, è piccolo; non è quello grosso e veramente duro, come si faccia a mantenere pura un'assemblea, ma bensì questo; come s'ha a fare, perchè il governo da una parte non abbia più prevalenza del bisogno in un'assemblea per i voti di cui vi dispone o si crede che vi disponga, e dall'altra tutta una classe di cittadini, che par molto adatta alla trattazione degli affari pubblici, non ne sia esclusa, e non sia offesa e ristretta la libertà di voto degli elettori, e l'assemblea non perda l'aiuto di persone colte e pratiche, dalle quali potrebbe essere assai giovata in quell'opera di legislazione ch'è la sua principale. Poichè questi sono gli elementi della quistione, che si tratta di combinare insieme per trovare una soluzione; la quale, se riesce diversa, è per ciò solo che chi guarda più all'uno e chi all'altro.

I democratici, cioè i sospettosi custodi della volontà popolare, disposti a immaginare che sia insidiata da ogni parte, e a difenderla come cosa propria loro, danno maggior peso al primo elemento, cioè alla temuta prevalenza del governo: i liberali non gliene vogliono dar tanto che trascurino gli altri. Ma ciò che nei democratici è l'effetto d'una gelosia sempre in allarme contro il governo, anche in uomini di Stato, che vogliono rimanere soli e in tutto padroni del governo, e che tendono piuttosto a restringere che ad allargare, piuttosto a comprimere che a promuovere l'azione della volontà popolare, può essere l'effetto d'una paura, che l'assemblea sia messa in grado di veder troppo addentro nella condotta appunto del governo. Sicchè l'ammissione degl'impiegati nelle assemblee elettive ha due ne-

miei, e da opposte parti: chi non ce li vuole, perchè rafforzano il governo e chi perchè lo indeboliscono. Perciò, i repubblicani francesi del 1848, Luigi Napoleone nel 1852 e i repubblicani del 1875 s'accordano nel chiuderne loro la porta sul viso, pure discordi in tutto il resto.

III.

Noi siamo stati fermi nell'ammettere impiegati nella Camera, e nel limitarne insieme il numero e la qualità; ma abbiamo oscillato molto sul modo in cui quest'ammissione si dovesse intendere. Qual'era la regola? L'ammetterli o il non ammetterli? E quale l'eccezione, il non ammetterli o l'ammetterli? Il legislatore del marzo 1848, recente dalla Costituzione, ritenne che la regola fosse l'eleggibilità dell'impiegato, il legislatore del dicembre 1860; intese, che la regola fosse l'ineleggibilità loro; quello infine del maggio 1877, mantenne questa seconda sentenza e l'estese per più versi. La legge del 1860 dichiarava ineleggibili soli *i funzionari e gl'impiegati regi aventi uno stipendio sul bilancio dello Stato*: la legge del 1877 dichiara tali anche quelli che ne hanno uno *sui bilanci del fondo del Culto, degli Economati generali, dei benefizi vacanti, della lista civile, del Gran Magistero dell'ordine Mauriziano e delle scuole d'ogni grado sovvenute dal bilancio dello Stato* (art. 1); e chiarì che s'avessero a considerare come *funzionari ed impiegati dello Stato coloro che sono investiti di reggenze e d'incarichi temporanei di uffici, i quali facciano carico al bilancio dello Stato o altri bilanci indicati più su* (art. 2); anzi non si fermò qui, e, quasi assimilandoli a cotesti reprobri, non volle *eleggibili i direttori, amministratori, rappresentanti e in generale tutti quelli che sono retribuiti coi bilanci delle società ed imprese industriali o commerciali sussidiate dallo Stato con sovvenzione continuativa o garanzia di prodotti o d'interessi, quando questi sussidi non siano concessi in forza d'una legge generale dello Stato, e non eleggibili del pari gli avvocati e i procuratori legali, che prestano abitualmente l'opera loro a siffatte società ed imprese;*¹ nè quelli che fossero personalmente vincolati collo Stato per concessioni o per contratti di opere o somministrazioni (art. 4); nè le per-

¹ Non par chiaro, che chi le dirigesse, l'amministrasse, le difendesse da avvocato o da procuratore senza stipendio, sia ineleggibile.

sonne come si sia impiegate presso un governo estero. Acuto legislatore davvero! Non s'eran chiuse al male tutte le porte, anzi gli spiragli oramai? E fu acuto anche nel resto. Si metta pure da parte lo studio minuto dell'eccezioni degli eleggibili, e il numero che anche di questi potessero rimanere nella Camera, dal quinto che potevano essere per la legge del 60, a soli quaranta; ma non si tralascia di osservare la disposizione sagace, che un deputato non può essere nominato a verun ufficio retribuito di quelli coi quali si è pure eleggibile durante il tempo, ch'egli esercita il mandato nè per sei mesi dopo; nè promosso, eccettochè la promozione sia rigorosamente determinata dall'anzianità. Io non so, insomma, che vi sia legge più sospettosa di questa. Il governo, pare, ha le mani legate: non si vede con quale potrebbe offerire la mancia al deputato; nè d'altra parte, questi con quale prendèrlo. Si riconosce che il legislatore s'è ricordato di tutte quante le magagne apparse sin allora, in realtà o in apparenza, nella nostra vita parlamentare; e vi ha posto un empiastro. Pure son sei anni oramai e nessuno s'è accorto, che la reputazione dei deputati e della Camera se ne sia migliorata. Le disposizioni riprodotte della legge del 1877 avevano due fini; quello di cui più specialmente m'occupo qui; — salvare la Camera da quella influenza illegittima che il Ministero potesse esercitare sopra di essa, mediante i deputati che fossero per via d'impiego in sua dipendenza; e l'altro salvare la Camera dalla influenza illegittima d'interessi privati, sin dove questi fossero in qualche dipendenza dall'azione dello Stato. Poichè della prima parte, che è propriamente il soggetto mio, devo discorrere più a lungo, mi si lasci dire qui di passaggio qualche parola di questa seconda.

IV.

La legge ha concepito due sorti di tali interessi: 1° quelli che appartengono a chi abbia in suo proprio nome contratto collo stato: 2° quelli, che appartengono a chi si trovi avere un ufficio retribuito su un bilancio d'una società, che è per legge speciale sussidiata dallo Stato. La prima disposizione si trova nella legislazione inglese: la seconda, credo, in nessuna. In Inghilterra chi avesse contratto col governo, e pure si fosse fatto eleggere e sedesse o votasse in Parlamento, sarebbe soggetto a multa

di L. 125,000 da sborsare a chi gli provasse il suo fallo: e non potrebbe quindi innanzi stipulare con quello altro contratto di sorta. Però è eccettuato, chi s'assumesse di fargli un prestito; ed è espressamente dichiarato che questa incapacità non tocca coloro i quali fanno parte d'una società, che contrae come tale.¹

Avere un interesse personale in una delle materie che posson cadere sotto l'esame del Parlamento non è motivo d'ineleggibilità: bensì dà l'obbligo di astenersi dal votare quando quella sia in deliberazione: e quando un deputato non se n'astenesse, qualunque dei suoi colleghi avrebbe il diritto di proporre che sia sconfessato, annullato il di lui voto (*disallow the vote*).

Però intendiamoci bene; secondo la interpretazione autentica del presidente Abbot il 17 luglio 1881, « l'interesse deve essere un interesse pecuniario diretto, e appartenente in separato alle persone i cui voti son posti in questione, e non già in comune col rimanente dei sudditi di S. M. o in materia d'interesse pubblico. » Perciò, dietro quella dichiarazione, furono ammessi a votare i direttori della Banca sul *Gold Coin Bill*; e così provano altri esempi che la regola si deva intendere.²

Sicchè davvero quella seconda disposizione della legge nostra che non ha esempio in altra legislazione, nell'inglese, in cui ha esempio la prima, è espressamente contraddetta. In realtà è nociva. Difatti chi sono questi direttori, amministratori, avvocati di società sussidiate dallo stato? Sono propriamente persone le quali hanno la responsabilità della condotta di grandi interessi che se sono per un rispetto privati, sono anche in gran parte pubblici. S'ignora forse chi sieno? O non appare il nome dei direttori ed amministratori — e potrebbe apparire anche degli avvocati e dei procuratori — nei rendiconti delle Società? Possono, anzi devono avere nell'indirizzo di queste un interesse più largamente inteso, che non quelli che ne possiedono soltanto azioni; a' quali non preme altro se non che le proprie azioni non scapitino. E mentre quelli si sa chi sono, gli azionisti non si sa chi sieno:

¹ Per l'atto 22 Geo. III, c. 45. Vedi ERSKINE MAY, *Practice*, p. 35.

² MAY, op. cit. p. 332. Ai deputati nostri che fanno parte di commissioni sopra proposte di leggi presentate da loro per un interesse meramente locale, p. e. per la mutazione di una circoscrizione amministrativa, è bene ricordare una regola inglese affine: Each member of a committee on an opposed private bill or group of such bills, before he is entitled to attend and vote, is required to sign a declaration; « That his constituents have no local interest and that he has no personal interest in the bill. »

quelli portano il lor carattere scritto in fronte, questi chiuso in borsa. Pure agli azionisti la legge non si riferisce e fa bene; ma a' direttori e amministratori sì. Quale è l'effetto? Che l'assemblea sia privata della presenza e dell'assistenza d'uomini di gran valore, di molta indipendenza personale, di estese cognizioni in un genere di affari, dei quali non ve n'ha di più rilevanti tra tutti quelli che cadono nelle discussioni di essa. E che, di giunta, quella difesa schietta, aperta, onesta d'interessi, che non sono d'uno o d'altro cittadino, ma di grandi e numerosi gruppi di cittadini e non appartengono in proprio a chi ne parla nella Camera, può essere, anzi è di certo surrogata da una difesa sotterranea, soppiatta, disonesta ch'è impossibile colpire. Il che è soprattutto facile agli avvocati delle società; i quali dicerto non saranno stati punto fulminati dall'ineleggibilità che la legge commina loro *quando prestino abitualmente l'opera loro*: poichè l'abito si forma con una serie di atti, e ciascuno di questi separato dall'altro resta lecito. Coloro, i quali siano particolarmente connessi con una società sussidiata dallo stato, si può escluderli dal votare quando si tratti di quella, e castigarli, quando votino, con una multa o una censura; ma andare più in là non ha altro effetto che di diminuire l'intelligenza pratica e accrescere la corruttela di un'Assemblea.

E qui occorre altresì un'altra osservazione, che è generale a tutta questa materia: l'ineleggibilità decretata contro alcune classi di cittadini è eleggibilità accresciuta in realtà ad altre. O a dirla altrimenti, meno la legge permette che gli elettori scelgano i lor candidati in alcune classi, e più essa opera che li debbano scegliere in altre. Ora, le assemblee hanno tanto maggior valore, tanto meglio compiono l'opera loro quanto meglio e più compitamente rappresentano nel loro equilibrio reale, il complesso d'interessi e influenze sociali esistenti. Una legislazione, quindi, intesa a squilibrare la rappresentanza, cosa già per sè così difficile a conseguire, va contro alla mira, che dev'essere principalmente la sua. In un paese in cui le classi agiate, borghesi, o nobili riforniscono soprattutto la classe politica, una legislazione siffatta produrrebbe minor danno, ma in uno nel quale non è così, ma la classe politica s'arruola soprattutto nelle professioni libere, e già in modo sproporzionato nell'avvocatura, una legislazione siffatta diventa la più efficace causa della cattiva, mediocre, disadatta composizione dell'assemblea. Sicchè alle tante ragioni, che, rispetto a ciascuna classe

d'ineleggibili, consigliano d'andare a rilento, bisogna aggiungere questa, che le abbraccia tutte: il moltiplicare coteste classi d'esclusi torna tutt'uno coll'ingrossare il numero di ciascuna di quelle che s'includono e a dar loro una influenza nociva nella direzione e nella qualità del lavoro dell'assemblea.

V.

Ma torniamo al soggetto nostro. La legislazione nostra se ha oscillato tra i due principii della compatibilità o no dell'ufficio salariato con quello elettivo, pure in pratica ha riconosciuto, che se s'ammette l'una o l'altra, occorrono eccezioni, nel caso della prima, di classi d'impiegati che non possono essere elette, nel caso della seconda di classi d'impiegati che possono essere elette. Senza entrare in un minuto esame di quelle che esclude nel primo caso o include nel secondo, si può prendere questo principio generale, essa che esclude quelle degli impiegati che sono in arbitrio del Governo e hanno grado che non paia di guarentire l'indipendenza del loro carattere, include invece quelle d'impiegati che sono nelle opposte condizioni. Ma vi sono legislazioni più assolute sì nell'un senso e sì nell'altro.

Il tipo di quelle, che escludono dall'assemblea tutti gli ufficiali pubblici, è la costituzione del 1787 degli Stati Uniti. Nella quale è prescritto che « nessun senatore o rappresentante debba, durante il tempo per il quale egli è stato eletto, essere nominato a nessun ufficio civile dipendente dal Governo degli Stati che sia stato creato, o i cui emolumenti sieno stati accresciuti durante quel tempo: e nessuna persona che occupi un ufficio qualsia possa esser membro dell'una sinchè dura in ufficio (art. II, Sect. 6. 2.) » Di qui imitarono i legislatori francesi del 1791, ma è maraviglioso con quanta poca intelligenza. Poichè essi, stabilito, che *tutti i cittadini attivi, qualunque fosse il loro stato, condizione o contribuzione, potessero venire eletti rappresentanti della nazione*, aggiunsero, che pure sarebbero stati obbligati d'ottare i ministri e *gli altri agenti del potere esecutivo revocabili ad arbitrio, i commissarii della tesoreria nazionale, i percettori e ricevitori delle contribuzioni dirette, i preposti alla percezione e alla regia delle contribuzioni indirette e dei demanii nazionali, e quelli che, sotto una denominazione qual sia, sono forniti d'impieghi della casa militare e civile del*

re; e altresì gli amministratori, sotto amministratori, ufficiali municipali e comandanti delle guardie nazionali, sarebbero stati obbligati d'ottare tra l'ufficio che tengono e quello di rappresentanti. Ancora, l'ufficio di giudice non era dichiarato incompatibile con quello di deputato, bensì solo l'esercizio di esso; sicchè al giudice eletto deputato doveva esser dato un supplente (Tit. III, c. 1. Sect. III: 3, 4, 5).

Ora, l'articolo della costituzione americana aveva due disposizioni: l'una, che a noi manca, che, anche mancando, avrebbe potuta essere da Governo e deputati osservata in ossequio al sentimento pubblico e per delicatezza di coscienza, ma non è stata purtroppo osservata sempre, ed è questa, che non può un deputato finchè duri tale, essere nominato a un ufficio ch'egli ha col suo voto contribuito a creare o di cui ha accresciuto lo stipendio. Questa disposizione è imperfetta, come nota lo Story,¹ in questo, che quello che al deputato è vietato di fare in ufficio, non gli è vietato di farlo uscendone, o aspettando che ne giunga il termine. Ma a ogni modo, nell'ordine di disposizioni siffatte, è una delle più ragionevoli. Ciascuno può ricordare, come con esse tale o tal altro deputato non avrebbe potuto occupare l'ufficio che ebbe ed ha; o i ministri accrescere gli stipendi a se stessi, sia nell'ufficio che tenevano, sia in quello che si proponevano di occupare o di fare occupare a' lor segretari generali, dopo la cessazione del lor ministero.

L'altra disposizione succitata della Costituzione degli Stati Uniti, così assoluta, mette fuori della Camera qualunque ufficiale civile che dipenda dal Governo, sia il posto che quegli occupa politico, come per esempio di ministro, sia amministrativo. L'incompatibilità deriva non già dallo stipendio ch'egli riscuota sul bilancio dello Stato, ma dalla dipendenza in cui egli è dal Governo, della dipendenza in cui è con questo. La qual disposizione è molto grave quanto agli ufficiali pubblici di carattere politico e basta a determinare una forma di governo sostanzialmente diversa dalla nostra, poichè taglia dalla radice ogni possibilità di governo parlamentare, sicchè non è stata più nè poteva essere riprodotta in nessuna costituzione che esiga l'intervento dei ministri nella Camera, come, d'altra parte, non aveva esempio nella costituzione inglese: invece nella parte

¹ Commentaries on the Constitution of the United States: § 867, 3 ed. p. 600.

che riguarda gli ufficiali d'ordine giudiziario e amministrativo essa ha minor importanza e ampiezza nella costituzione degli Stati Uniti, che non in tutte quelle che si sono in ciò conformate. Poichè esclude soltanto quelli che sono impiegati del governo centrale, e non già quelli che lo sono dei governi dei singoli Stati. Ma tutti sanno quanto è larga la competenza di questi, e quanto invece stretta e scarsa, al paragone dei nostri, la competenza del Governo centrale. S'aggiunga, che le costituzioni degli Stati non hanno riprodotta questa disposizione della federale; sicchè la sua efficacia d'esclusione è assai minore che non sarebbe in un'assemblea europea.

Ora, l'assemblea francese del 1791 non avvertì ciò: e mentre accettava la disposizione americana rispetto agli ufficiali di ordine politico, l'applicava e limitava diversamente rispetto a quelli di ordine amministrativo e giudiziario. Invece la costituzione del 22 agosto 1793 (5 Fructidor an. III) tolse ogni limite, e insieme mutò la natura della incompatibilità; volle che questa fosse non tra l'ufficio di deputato e ogni altro ufficio pubblico, bensì tra quello e la funzione, cioè l'esercizio, d'ogni altro ufficio, eccettuato *quello d'archivista della repubblica*. Nella qual forma il divieto entrò nelle nostre costituzioni repubblicane della fine del secolo scorso o del principio di questo, le quali tutte fanno prova d'una imitazione supina delle francesi, e non pare che avvertano d'essere scritte per un diverso popolo.

VI.

Un affatto diverso concetto è quello, in genere, delle costituzioni tedesche. In queste, il principio della eleggibilità degli impiegati è ammesso senza riserva. Differiscono soltanto in questo che alcune esigono per tutti, che chiedano licenza al governo, altre no; e le prime l'esigono, quali perchè si presentino candidati, quali perchè accettino l'elezione: quali per ogni classe d'impiegati, quali per alcune soltanto: però tutte circoscrivono il diritto dello stato di negare la licenza di molte cautele, e non vogliono che sia ricusata se non sopra gravi ragioni di servizio pubblico da comunicare alla Camera. Nelle costituzioni più recenti e di stati di maggiore rilievo, come la Prussia e l'Austria, e più moderne, prevale il principio che la licenza non occorra, e lo stato, quindi, non possa in nessun modo limitare

la libertà degli elettori o degl'impiegati. Così differiscono anche in un altro punto: alcune espressamente dichiarano, che spetta allo stato la spesa necessaria a supplire l'impiegato che dall'ufficio di rappresentante sia impedito di attendere all'ufficio amministrativo salariato: altre non lo dicono, ma lo sottintendono: e altre invece prescrivono, che vi deve provvedere in tutto o in parte l'impiegato stesso. Anche in ciò, quelle stesse costituzioni sono per la maggiore larghezza in favore di lui.

Se la pratica in Germania è questa, la scienza non v'è punto contraria. « Lo scrupolo, dice lo Zöpfl, ¹ che gl'impiegati dello Stato sieno più che altri, dipendenti dal Governo, e quindi abbiano soprattutto inclinazione a sostenere il sistema del ministero *pro tempore*, scompare avanti alla considerazione che, se anche ciò fosse incondizionatamente vero, l'elezione d'un deputato è cosa tutta di fiducia pubblica, e gli elettori non son punto forzati a nominare un impiegato, e il corpo dei rappresentanti, secondo l'idea della costituzione rappresentativa, non debba già essere un'opposizione ostile al governo e rivolta solo a biasimarlo, ma i provvedimenti di quello debbano altresì (*sollen und dürfen*) trovare i lor difensori nell'assemblea » s'aggiunge « che gl'impiegati per esperienza pratica, per cognizione di affari e di leggi sono spesso un'essenziale condizione di una critica a fondo degli atti del governo; e che nella eleggibilità di essi si deve altresì riconoscere una garanzia politica in ciò, che essa diventa per il governo un motivo di non pretendere dagl'impiegati servigi illegali, stantechè possa temere che quelli diventino i suoi accusatori nell'assemblea; e ancora l'esperienza ha insegnato, che la paura che gl'impiegati votino solo per il governo, non ha fondamento, anzi spesso i capi più eminenti dell'opposizione appartengono appunto alla lor classe; e inoltre il valore di un deputato, in ciascun tempo e principalmente, dipende, non già dalla classe di cui egli sia, ma dal suo carattere. » La quale ultima ragione non si può veramente in tutto accettare, ma si può supplire con altre. E le altre mi paiono soprattutto queste due.

In un governo libero uno dei maggiori pericoli e dei più forti fomiti di corruttela, è il sentimento degl'impiegati che il lor destino sia nelle mani dei deputati; sicchè l'influenza di questi ne diventa necessariamente padrona, anzi tiranna nelle ammini-

¹ RÖNNE op. cit. n. 6.

strazioni del governo. Ora io non vedo maggior difesa contro questo pericolo e corruttela, che la dignità e forza che viene all'ordine degl'impiegati dalla generale eleggibilità sua. Poiché l'esclusione dall'assemblea, che è praticamente il maggior potere dello stato, gli mette in una inferiorità di condizione rispetto a tutte le classi che in quella hanno rappresentanza e tutela; e questa imperiosità, non che alleggerirsi s'aggrava, quando l'eleggibilità non è accordata se non ad alcuni soli di loro, giacchè quest'eccezione prova che il legislatore creda, che fornito delle qualità d'indipendenza e di carattere, che reputa necessarie al deputato, non possa già essere chiunque occupi un ufficio pubblico, ma solo, chi abbia raggiunto nella carriera un certo grado. Della qual parzialità del legislatore l'effetto è stato questo, che le classi d'impiegati rappresentate nelle Camere o più vicine a esse hanno ottenuto di migliorare le lor condizioni assai più facilmente di quelle non rappresentate o più lontane e infime.

D'altra parte, si può contare che nel governo rappresentativo, le classi che non sono rappresentate, corrono gran rischio di essere trascurate. Questa è anzi una delle migliori ragioni che son portate in favore di una grande estensione di suffragio. Se i popolani e gli operai si dice non eleggono, popolani e operai non sono eletti, e mancando essi nell'assemblea, gl'interessi della borghesia o delle classi agiate vi saranno curati molto più che non quelli della plebe e delle classi povere. Quando agl'impiegati si conceda il diritto di eleggere, ma non quello di essere eletti, è tutt'uno col render vano nelle lor mani quello dei due diritti che lor s'accorda. Si fa anzi peggio. Gl'impiegati elettori sono per la lor parte anzi più che per la lor parte, padroni della sorte dei candidati. Quindi, ciò che essi nelle assemblee non possono fare per sè stessi da sè, raccomandano a questi di fare per loro. E di qui nasce che vi sia deputati più premurosi di altri a presentare le petizioni degl'impiegati e difenderne gl'interessi. E come con questa premura il deputato ricambia il voto dato al candidato, così per contro l'impiegato ricambia le premure del deputato coi piccioli e grossi favori di cui dispone nel giro della sua azione amministrativa. Un'altra fonte larghissima di corruttela, e di quell'*affarismo*, a cui noi pur mostrandone grandissimo disprezzo e odio, apriamo con una legislazione disadatta le porte, che vorremmo chiudergli.

È notevole, che il progetto di costituzione dell'impero Ger-

manico del 1867 propose che gl'impiegati fossero dichiarati ineleggibili: ma l'assemblea respinse la proposta, e il governo non insistette. Il principe di Bismarck non doveva avere per escluderli una diversa ragione da quella che parve buona a Napoleone III e che s'è detta più su.

VII.

In realtà, il principio dell'ammissibilità è quello che vige anche nella Costituzione inglese, dove l'esclusione di alcune classi d'impiegati si presentano come eccezioni, e sono state via via stabilite per legge. Quanti sieno gl'impieghi che portino esclusione, sarebbe lungo a dire; son 116 le leggi e statuti, dai quali si dovrebbe raccogliarli. Come lo statuto che stabilì l'esclusione dalla Camera di coloro che avessero accettato un ufficio salariato è del 25 ottobre 1705¹, sono per lo più uffici istituiti posteriormente a questa data quelli che la cagionano, o in Irlanda posteriormente al 1793:² e sono di due sorti; o l'eleggibilità in cui si cade, per l'accettazione dell'ufficio, può essere sanata da una rielezione o no. Per es. i ministri sono nel primo caso; i governatori coloniali o governatori supplenti, nel secondo. Basta l'accettazione dell'ufficio coll'aver baciata la mano al principe, (*Kiss hands*), perchè si decade in un modo o nell'altro da deputato. Ma v'hanno uffici, per esempio quello d'ambasciatori o di ministri all'estero, che non producono l'effetto in nessun dei due modi. Anche, pare, l'ufficio militare, nell'esercito di terra o di mare, non cagiona ineleggibilità; nè questa, certo, è cagionata dall'accettazione per parte d'un deputato, che appartenga a quello d'un altro grado o stipendio. Se non che l'osservazione più importante è questa: gli uffici, atti a escludere dalla Camera o a tempo o permanentemente, sono soltanto quelli *under the crown*, cioè la cui nomina è fatta direttamente dal principe; perciò gli uffici di segretarii del tesoro,

¹ Ecco il testo della 27 sez. dell'atto 6 Anna, c. 7. «if any member shall accept of any office of profit from the Crown during much time as he shall continue a member, his election shall be and is hereby declared to be void, and a new writ shall issue for a new election, as if such person, so accepting, was naturally dead; provided nevertheless, that such person shall be capable of being again elected, etc.

² 33 A. Geo. III, c. 41.

dei parecchi sotto segretarii di stato, e del segretario all'ammiraglio non escludono dall'assemblea, giacchè le lor nomine non sono *under the crown*. E un'altra osservazione serve ancora più a giudicare dell'effetto politico della esclusione nel temperamento dell'assemblea ed è questa; il ministero inglese ha molto più larga base nella Camera, che non abbia il ministero nelle nostre assemblee continentali. Il secondo ministero di lord Palmerston, come traggo da un annuario del 1864, aveva nella Camera ventotto suoi membri dei quali altri vi sedevano dopo essere stati rieletti, altri non avevano avuto bisogno d'esporsi a rielezione, sia perchè il loro ufficio non era di quelli *under the crown* che escludono dalla Camera, sia perchè non li rendeva incompatibili. E v'ha una terza osservazione di non minor peso: in Inghilterra la classe politica si rifornisce nell'aristocrazia e nella borghesia grassa e non nelle professioni libere; sicchè l'esclusione degl'impiegati se anche fosse così larga come presso di noi, non v'avrebbe le conseguenze che indicavo più su.

VIII.

S'è detto più su la modificazione che la Costituzione francese del 1795 introdusse nell'antecedente del 1791; volle che l'incompatibilità fosse tra la qualità di membro del corpo legislativo e l'esercizio dell'ufficio, non già tra quella e l'ufficio stesso. Le costituzioni nostre repubblicane, s'è visto, che si contentarono della prima incompatibilità; invece la legislazione americana intende della seconda, e così l'inglese nei casi in cui la decreta. Gli effetti dell'una e dell'altra sono diversi. Se l'incompatibilità è coll'esercizio dell'ufficio, l'elezione dell'impiegato non è per sè nulla; e basta cessare dall'esercitare l'ufficio per rimanere deputato; se invece è coll'ufficio, l'elezione è radicalmente irrita, è un atto vano, non meno, che se fosse fatta d'un cadavere, per usare la frase inglese, e non basta rinunciare ad esercitare l'ufficio, e farsi rieleggere. Però v'ha in ciò un'altra differenza. L'ufficio invalida l'elezione per sè medesimo o per lo stipendio che gli è annesso? La legislazione americana e l'inglese l'intendono al primo modo. Nel gennaio del 1821, il signor Bathurst accettò temporaneamente l'ufficio di Presidente del Comitato del Sindacato, senza gli emolumenti: e il suo seggio non fu dichiarato vacante, non essendo in Inghilterra lecito a

un deputato dimettersi, il mezzo di uscir dalla Camera per chi lo voglia, è di chiedere al ministero un ufficio che porti per effetto la esclusione, a patto di renderlo appena egli abbia cessato di essere deputato; e v'ha uffici di nessuna importanza apposta per ciò. Ora questi uffici non danno stipendio.

IX.

Checchè egli sia, nella legge nostra attuale del 1877, l'ufficio salariato è dichiarato incompatibile. Era questa l'intenzione della disposizione dello Statuto dell'8 marzo ch'è il fondamento dello Stato italiano?

L'art. 40 di esso dice: « nessun deputato può essere ammesso alla camera se non è suddito del Re, non gode i diritti civili e politici e non riunisce in sè gli altri requisiti voluti dalla legge. »

I più degli statuti determinano essi stessi le condizioni di eleggibilità; non lasciano alle leggi la facoltà di farlo; ¹ e credo che abbian ragione; nè l'esempio inglese vale in contrario; poichè la costituzione inglese ha una genesi affatto diversa dalla nostra. Checchè egli sia il nostro art. 40 è copiato sostanzialmente dall'art. 32 della Carta Francese del 6 agosto 1830; è bisogna credere che quelli che lo tramutavano nello statuto nostro, non l'intendessero altrimenti di come facessero gli autori della carta. Ora come questi l'intendessero, è detto dalla legge elettorale del 23 aprile 1831, nella quale, art. 64, ² è ammessa la

¹ Vedi MAY, *Practice*, p. 591 e seg.

² Eccolo:

Art. 32. Aucun député ne peut être admis dans la Chambre, s'il n'est âgé de trente ans, et s'il ne réunit les autres conditions déterminées par la loi.

³ Ecco l'art. 64 di questa, chi voglia compararlo coll'art. 98 delle L. E. del 14 marzo, riportato nella nota seguente.

Art. 64. Il y a incompatibilité entre les fonctions de député et celles de préfet, sous-préfet, de receveurs généraux, de receveurs particuliers des finances et de payeurs.

Les fonctionnaires ci-dessus désignés, les officiers-généraux, commandant les divisions ou subdivisions militaires, les procureurs généraux près les cours royales, les procureurs de Roi, les directeurs des contributions directes et indirectes, des douanes et enregistrement et des douanes dans les départements, ne pourront être élus députés par le collège électoral d'un arrondissement compris en tout ou en partie dans le ressort de leurs fonctions.

compatibilità in genere dell'ufficio di deputato con un ufficio amministrativo, poichè è dichiarata espressamente sola l'incompatibilità con alcuni ufficii; oltrechè quella compatibilità in genere è confermata dalla dichiarazione della carta stessa, art. 69, che si dovesse provvedere con legge ulteriore al modo di rielezione di deputati promossi a ufficii salariati; il che fu appunto fatto colla legge del 12 settembre 1830.

Del rimanente, non occorre ricorrere alla legge francese. Gli autori della legge elettorale Piemontese del 17 marzo 1848 sono dicerto interpreti autentici della disposizione dello statuto Piemontese dell'8 marzo. Ora, essi, come ho detto più su, ammettono in genere l'eleggibilità; e introducono esclusioni minori della legge francese, aggiungendovi pure quelle degli ecclesiastici con obbligo di residenza, secondo l'antica tradizione italiana. E di più non collegano colla riscossione di uno stipendio le ineleggibilità tutte.

E d'altra parte niente allora in Italia spingeva all'esclusione degl'impiegati. Solo nella costituzione napoletana del 10 febbraio 1848 ve n'ha una traccia molto attenuata; poichè l'articolo 59 prescrive: « Gl'intendenti generali, i segretari generali d'intendenza, ed i sottintendenti in esercizio delle loro funzioni non possono essere nè mai elettori nè mai eleggibili: » però era temperato e acquistava significato da quello che lo precede: art. 58. « I pubblici funzionari, purchè siano inamovibili, gli ecclesiastici secolari, purchè non appartengano a congregazioni sotto

Si, par démission ou autrement, les fonctionnaires ci-dessus quittaient leur emploi, ils ne seraient éligibles dans les départements, arrondissements ou ressorts dans lesquels il ont exercé leurs fonctions, qu'après un délai de six mois, à dater du jour de la cessation des fonctions.

Art. 98. Non possono essere eletti deputati:

1. I funzionari stipendiati ed amovibili dell'ordine giudiziario;
2. I membri del Corpo diplomatico in missione;
3. Gl'intendenti Generali di Divisione, gl'Intendenti di provincia ed i Consiglieri d'Intendenza;
4. Gl'impiegati stipendiati dell'ordine amministrativo che esercitano un impiego di grado inferiore a quello 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 Protomedicato e dei Consigli di sanità.
5. Gli ecclesiastici aventi cura d'anime o giurisdizione con obbligo di residenza;
6. Gli ufficiali di qualunque grado non potranno essere eletti nei distretti elettorali nei quali esercitano un comando.

forme regolari e monastiche, ed i militari possono essere così elettori come eleggibili. » Anzi l'art. 5 dà ad alcuni uffici il privilegio di conferire l'eleggibilità, senz'altra condizione, a quello di membri ordinarii delle accademie Reali e di cattedratici titolari della Regia Università degli studii.

Si può, dunque, concludere che la legge del 17 dicembre 1860¹ e quella sulle incompatibilità del 13 maggio 1877² trascendessero il pensiero della disposizione dello statuto, non solo surrogando al principio dell'eleggibilità quello dell'ineleggibilità degli impiegati e cambiando con ciò posto alle eccezioni, ma ancora facendo dipendere dalla riscossione dello stipendio le ineleggibilità tutte quante.

Circa il punto, se l'incompatibilità sia tolta dalla rinuncia dello stipendio, il legislatore non s'esprime chiaro, e sin dove si esprime par che dica di no. La camera però durante il regime della legge del 1848 risolse di sì:³ e credo, che durante

¹ Legge elettorale 17 Dicembre 1860.

Art. 97. Non sono eleggibili i funzionari ed impiegati regi aventi uno stipendio sul bilancio dello Stato, ad eccezione:

1. Dei Ministri segretari di Stato;
2. Del presidente e presidenti di sezione del Consiglio di Stato;
3. Dei Consiglieri di Stato;
4. Dei primi presidenti, presidenti e consiglieri della Corte di cassazione e d'appello;
5. Dei segretari generali dei Ministeri;
6. Degli ufficiali superiori di terra e di mare, i quali però non possono essere eletti nei distretti elettorali sui quali esercitano un comando;
7. Dei membri dei Consigli superiori della pubblica istruzione e di sanità, del congresso permanente dei ponti e strade e del Consiglio delle miniere;
8. Dei professori ordinari delle regie Università, o degli altri pubblici istituti nei quali si conferiscono i supremi gradi accademici.

Art. 98. Non sono parimenti eleggibili gli ecclesiastici aventi cura d'anime, o giurisdizione con obbligo di residenza, quelli che ne fanno le veci, i membri dei capitoli o delle collegiate.

Art. 99. Ogni funzionario o impiegato regio in aspettativa è assimilato a quello in attività.

² Legge che modifica gli articoli 97 e seguenti della legge elettorale politica del 17 dicembre 1860 — 13 maggio 1877:

Art. 1. Non possono essere eletti deputati al Parlamento i funzionari ed impiegati aventi uno stipendio sul bilancio dello Stato o 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 d'ogni grado sovvenute dal bilancio dello Stato, ad eccezione ecc.

³ BELL., *Manuale dell' Elettore*, p. 144.

quello della legge del 1860 talora risolvesse di sì e talora di no. ¹ Ora, che vige la legge del 1877, ci vorrebbe un deputato molto accetto alla maggioranza dei deputati per farle ammettere, che col rinunciare allo stipendio il deputato eletto salvi la deputazione.

X.

Invece, altri statuti sono andati appunto per la via opposta. La costituzione del Brasile del 25 marzo 1824 prescrive che: « l'esercizio di qualsiasi funzione, » eccetto quelle di consigliere di stato e di ministro di stato, cessa provvisoriamente, sinchè dura quella di pari o di deputato (Art. 31) e chi sia nominato ministro o consigliere di stato vada soggetto a rielezione: le quali disposizioni son ripetute nella costituzione del Portogallo del 29 aprile 1826. Il Belgio ha introdotto un più rigoroso principio nella sua. In verità la costituzione del 7 febbraio 1831, disponeva nell'art. 36 che « il membro dell'una o dell'altra delle due camere, nominato dal governo a un impiego salariato che accetta, cessa immediatamente dal farne parte e non ripiglia le sue funzioni, che per effetto di nuova rielezione; » e nell'art. 50 dichiarava che nessuna condizione potesse essere richiesta all'eleggibilità d'un Belga, oltre quelle noverate nell'articolo stesso, e tra queste non v'era che non potesse essere impiegato. Pure nel 1881 vi si è stabilito per legge, che i funzionari e impiegati salariati dello stato, nominati membri dell'una e dell'altra Camera, sono tenuti prima di prestare giuramento ad optare fra il mandato e la loro funzione o impiego. Il che vuol dire che nel Belgio, come nel Brasile l'elezione dell'impiegato non è nulla, e può essere fatta valida dalla sua rinuncia, sia allo stipendio, sia all'ufficio stesso.

XI.

Cotesta varietà di risoluzione d'uno stesso problema, vuol propriamente dire che il problema non ne ha trovato nessuna la quale non paia soggetta a molte obiezioni, e a cui quindi non succeda di esser presa e lasciata a vicenda. Di dove si

¹ BELL., *Manuale dell'Elettore*, p. 145.

può trarre per prima cosa la molto temperata conclusione, che bisogna essere molto modesti così nel sostenere l'opinione propria come nel rigettare l'altrui.

Nello stesso tempo che io sono andato raccogliendo ed esponendo le varie disposizioni degli statuti, io ho accennato altresì le ragioni che mi paiono confortare l'una o l'altra. E ora, per venire a una, mi basterà di formulare i diversi punti della controversia e dire sopra ciascuno quale, secondo me, sia la risoluzione più utile e più equa.

1. E da prima, bisogna considerare a parte l'esclusione dalla Camera di coloro che hanno un ufficio politico, di coloro che son chiamati a governare il paese, e n'hanno come è naturale, una retribuzione, i ministri e segretari generali presso di noi. Questi, la Costituzione federale degli Stati Uniti gli esclude, e gli escludeva la Costituzione francese del 1791; ma la loro esclusione, sia o no cagione di migliore ordinamento politico — il che non vogliamo discutere qui; ¹ — sarebbe in tutto contraria al nostro statuto. Delle costituzioni italiane una sola l'ha sancita, la Siciliana del 10 luglio 1848.

2. La discussione cade soltanto su quelli che hanno ufficio amministrativo, militare, giudiziario o d'altro genere salariato; e si dimanda per prima cosa; è ragionevole l'escluderli addirittura? L'esclusione assoluta ha ragioni speciali nella Costituzione federale degli Stati Uniti, ed è sancita in ben poche costituzioni. Una di quelle in cui è più fieramente affermata è la Greca del 1864. Chi s'è mai accorto che la sua composizione se ne sia migliorata, o ch'essa funzioni meglio d'un'altra? Il suo credito non che essere maggiore, è minore di quello di ogni altra.

3. Che non vi siano ragioni per l'esclusione assoluta dell'impiegato come tale e che l'effetto ne sia nocivo, io l'ho già detto, colle parole mie e le altrui. D'altra parte, noi non abbiamo dalla nostra legislazione occasione a ritornare su questa prova. Poich'essa, se è variata in altri punti, non è variata su questo, che un certo numero d'impiegati si possa utilmente ammettere nella Camera.

Il punto principale, nel quale essa ha variato, è questo; se si deva partire dall'ineleggibilità in genere o dall'eleggibilità in genere dell'impiegato. La questione, che pare astratta.

¹ Si può vederla discussa in STORY, op. cit.

e di poco momento, ha invece importanti conseguenze pratiche. Poichè se l'impiegato si considera per sè com' eleggibile, ne risulta, che quando egli sia eletto, se anche non appartiene alle classi eccettuate e privilegiate, la sua elezione è buona, e basta ch'egli rinunci all'esercizio dell'ufficio o alla riscossione dello stipendio, perchè resti valida; dove se è considerato come ineleggibile, l'elezione è radicalmente nulla, e non ha rimedio; che è appunto la ragione della diversa giurisprudenza della Camera prima e dopo la legge del Marzo 1848.

Ora io credo, che le costituzioni le quali non escludono assolutamente l'impiegato come tale dal Parlamento, non possono logicamente muovere dal principio della ineleggibilità sua, nel determinare quali classi d'impiegati vogliano escludere, e che numero d'impiegati vogliano ammettere. Devono, a dirla altramente, queste due limitazioni di classi e di numero, concepirle, come eccezioni alla regola dell'eleggibilità, e non già come eccezioni alla regola dell'ineleggibilità. Sicchè la nostra legge del 1848 mi par più conforme allo spirito dello Statuto e alla logica — che pure ha qualche parte nelle cose umane — che non le leggi del 1860 e del 1877. E d'altra parte, ho mostrato, che il principio dell'eleggibilità è il vero.

4. Ma supposto l'impiegato eleggibile, sono giuste le due limitazioni di classi e di numero? La prima di queste classi è comune alla maggior parte delle costituzioni, che non escludono gl'impiegati dalla Camera, ma è adottata in diversissime misure. Sarebbe uno studio terribilmente noioso, minuto, impacciato, inutile, il comparare le diverse costituzioni circa coteste classi d'inclusi o esclusi. Un principio, certo, è inconcusso; se su un atto della Camera spetta il giudizio ultimo a un altro corpo pubblico, non possono i membri di questo far parte di quella; p. e. se un tribunale supremo è chiamato dalla Costituzione a giudicare i ministri accusati dalla Camera dei deputati, non è bene che quei giudici sieno deputati. Ma fuori di questo caso, è bene restringere ad alcune classi sole d'impiegati l'eleggibilità di questi? Io credo di no. I fondamenti di questa restrizione son due: si vogliono nella Camera soltanto quegli impiegati, che sieno inamovibili, o che coll'alto grado del loro ufficio diano guarentigie della loro indipendenza. Ma, primo punto, non solo l'inamovibilità dovrebbe essere assoluta, d'ufficio, di grado, di luogo, per divenire una garanzia; ma ancor l'impiegato inamovibile sciolto da ogni speranza di favori per parte del ministro;

ora è difficile trovarne di tali, e forse si può affermare, che presso di noi non ve n'ha nessuno. Secondo punto, il sentimento dell'indipendenza non è dato nè dalla sicurezza dell'ufficio, nè dal grado, ma dall'animo, e anche dalla *impossibilità, che l'ufficio del deputato serva a spingervi più sollecitamente innanzi nella carriera degl'impieghi*. D'altra parte, è molto evidente, anche senza scostarci di casa, soprattutto nella legge del 1877, che le classi non sono deliberate nell'assemblea in modo affatto oggettivo, cioè senz'aver l'occhio a quei deputati che coi fatti sarebbero da esse esclusi o inclusi; le maggioranze, anche nel votare leggi per l'avvenire, salvano i loro nel presente. Infine, queste classi di esclusi o d'inclusi generano una disuguaglianza grande di valore, di dignità, di peso tra le diverse classi d'impiegati davanti allo Stato; e quelle che non hanno voce in parlamento, vi son tenute molto da meno delle altre. Ed è vana la paura, che gli impiegati o revocabili ad arbitrio del ministro o di grado inferiore abbiano voto meno libero, perciò che il ministro può più facilmente impaurirli colle remozioni o lusingarli colle promozioni; giacchè, se ci possono essere stati o ci sono ministri che osano promuovere deputati a lor favorevoli, profittando della distrazione del pubblico e della poca forza ed efficacia dell'opinione, non ve n'ha, credo, nessuno abbastanza audace per rifiutare dall'impiego chi gli voti contro. D'altra parte, chi vota contro al ministro d'oggi, risica di trovarsi bene addentro nelle grazie del ministro di domani; sicchè un chiodo caccia l'altro.

5. Se non che a questa paura e speranza io credo vi sia un efficace rimedio; ed è questo: se chi è impiegato può diventare deputato, nessun deputato deve viceversa poter essere nominato a un impiego, sinchè dura il suo ufficio di deputato nè temporaneo nè stabile; e neanche promosso, eccettochè la promozione sia l'effetto d'una legge dello Stato; nel qual caso, forse dovrebbe un consiglio nominato dai due rami del Parlamento giudicare che sia veramente tale. La nostra legge del 1877, così dura rispetto agl'impiegati che gli elettori vogliono deputati, è stata assai men dura che non pare rispetto a' deputati che vogliono incarichi dal Governo. Ora qui è una delle vie più larghe di corruttela. Secondo quella legge, se il deputato non può esser nominato a nessun ufficio retribuito, o esserne temporaneamente investito o incaricato o venirvi promosso, — eccetto che per anzianità, — però può ricevere dal Governo, oltre

missioni all'estero, anche missioni temporanee, come una ispezione, lo studio di una legge, d'un quesito o chiamato a far parte di una Commissione. Ora, qui v'ha due danni. Si confonde e si abbuia la responsabilità del ministero nella presentazione di una legge, quando questa gli è stata preparata da una Commissione di deputati o della quale i deputati sono gran parte; e un atto del ministero riesce difficile a sindacare dalla Camera, quando un ministro sceglie una Commissione di deputati per dirigerlo nel compierlo, come ultimamente fece il ministro di Pubblica Istruzione per l'acquisto dei quadri all'esposizione di Belle Arti di Roma. E d'altra parte, son dati così al ministero gran mezzi e facili di guadagnarsi il cuore dei deputati lusingando la lor vanità o tastando le loro borse. La disposizione della legge del 1877, così com'è formolata, non avvia che a un abuso che si ripete ogni anno; deputati mandati a ispezione di scuole e a visite di esposizioni o a ricerche d'informazioni all'interno o all'estero; e i ministri assediati da dimande la cui soddisfazione assicura una estate passata più gradevolmente, e intanto l'aspettazione o la promessa che verranno soddisfatte, tempera i discorsi o persin li muta in Parlamento. Non c'è niente di peggio e niente che bisognerebbe più impedire; una mendicizia vergognosa da una parte, e una elemosina più vergognosa e punto gratuita dall'altra. Sicchè io vorrei a dirittura, che il potere esecutivo non possa verso il deputato compiere a dirittura nessun atto, che lo concerne personalmente. Certo, può non essere senza danno, che il Governo non possa usare in preparazione di leggi o in affari di amministrazione gli uomini intelligenti che gli elettori hanno mandato a rappresentarli, ma non v'hanno provvedimenti umani, che sieno in tutto vantaggiosi. E d'altra parte, è un male anche grave che i deputati accaparrino tutta l'attività pubblica, e il paese e il Governo s'avvezzino a considerare che fuori della Camera non c'è nulla, nè ingegno, nè abilità, nè scienza, nè pratica. Infelice il paese, in cui ciò succedesse; ma s'avviano a farlo succedere appunto i paesi, nei quali s'introduce l'abitudine di usare i deputati a spedire tutte le lor faccende. I deputati non devono avere azione nè occupazione pubblica fuori della Camera e in questa dev'essere sincera, aperta, grande, e trovare il compenso nella stima pubblica e nella partecipazione al Governo.

6. Quando s'introducesse questo assoluto divieto di nomina del deputato a un impiego di qualunque sorte o per qualunque

tempo, e di promozione altro che per anzianità e nel modo che s'è detto: è chiaro che non avrebbe più luogo la questione se il deputato, dietro una nomina o una diversa promozione, debba essere soggetto a rielezione. Pure, mi piace dirne qualche parola. In Inghilterra questa rielezione ha luogo solo per nomina a uffici di carattere politico; presso noi e in altri stati s'è estesa per nomina e promozione in ogni sorta di uffici, di quelli che conferiscono l'eleggibilità. Ora l'obbligo della rielezione nel caso di nomina agli uffici politici, ha potuto avere ragione in altri tempi, ma non ne ha ora nessuno. In Inghilterra se ne sente l'incomodo; presso di noi ch'è stabilito per legge, potremmo averlo tolto; invece l'abbiamo ribadito nella ultima legge del 1877. (Art. 7). È veramente assurdo che il capriccio d'un collegio possa forzare a dimettersi da ministro — poichè questo sarebbe l'effetto della non rielezione — uno che è stato fatto ministro non solo dalla fiducia del Re, ma da quella della maggioranza di tutti i collegi d'Italia. Un collegio può disorganizzare il Governo; giacchè potrebbe capacitarci, come qualunque altro dei suoi colleghi, il presidente del Consiglio. Ma se l'obbligo della rielezione non è di nessun buono effetto nel caso di uffici di questa natura, mi parrebbe buono in ogni altro. Può, difatti, il deputato, per ragione di nomina o di promozione che paia effetto di favore, aver perso la fiducia del suo collegio, o almeno esserglisi scemata di molto. Sarebbe quindi ragionevole che se n'accertasse, ma è ancora meglio, come s'è detto, che la legge non gli dia occasione ad accertarsene.

7. Si può dimandare, se esclusa la distinzione di classi, quanto alla eleggibilità degli impiegati, si debba accettare quell'altra, per la quale ad alcune classi d'impiegati è fatto divieto di essere eletti nei collegi, sopra i quali per la natura dell'ufficio che rivestono o hanno rivestito da poco possono avere o esercitare una influenza indebita. Ora, questo divieto par ragionevole. Un prefetto può, certo, essere eletto in qualcuno dei collegi della provincia che amministra, solo per la stima ch'egli vi si sia saputo attirare, per il suo ingegno e la sua condotta; ma l'effetto può anche provenire da favori o da intrighi o da minacce sue. Così si può dire di altri uffici. Il pericolo probabile, è giusto che la legge lo voglia cansare. Ma bisogna andare a rilento nel prolungare troppo il periodo durante il quale l'elezione di siffatti impiegati non può esser fatta; poichè più tempo passa e più le ragioni buone in favor loro crescono di forza e le contrarie ne mancano.

8. Un'altra domanda è questa: devono le stesse norme valere per la Camera dei Deputati e per il Senato. Si vede, che in molte Costituzioni sono identiche, in altre diverse. Nell'attuale Costituzione francese sono diverse. Le incompatibilità per il Senato son poche. Il guardasigilli, con quella copia di cattive ragioni delle quali i francesi in materia politica sono fertilissimi, sostenne che così dovesse esserè; il Senato a un modo la Camera, a un altro. « Admettez les fonctionnaires au Sénat, introduisez dans les délibérations du Sénat leur expérience, leurs longues études, leurs connaissances des affaires. La Chambre de Deputés, elle, arrivera avec tout l'ardeur de la jeunesse, elle aura ces idées nouvelles, hardies, ses rêves quelquefois, qu'elle introduira dans les deliberations... Elle subira un contrôle salutaire dans la longue expérience de ceux que vous appelez au Sénat. » Il vero è, che la facoltà dei ministeri di nominare senatori a lor posta, e quella di farvi accorrere, nelle votazioni che loro importano, quanti più prefetti vogliono — cioè impiegati la cui sorte è necessariamente nelle mani del ministero stesso, perchè fanno, si può dire, parte di esso, sono gli istrumenti di esso, — quelle due facoltà, dico, bastano a levare gran parte di credito alle deliberazioni d'un corpo la cui riputazione invece importerebbe il tenere più alta nella stima pubblica che si potesse. È vero, che la legge francese esclude i prefetti e i sotto prefetti; ma io credo, che il principio generale dev'essere appunto l'opposto di quello che il Guardasigilli espone: le norme d'esclusione o ammissione debbono essere le stesse per le due Camere, quando due ve ne sia. L'ipotesi che a lasciar pure che l'una, l'elettiva, sia matta, e basti che l'altra sia savia, si vede alle prove dell'esperienza che non regge; perchè la matta che si richiama dal popolo, è molto più forte della savia, che non si richiama da quello o meno direttamente. I casi nei quali il Senato può temperare l'azione o correggere la legislazione dell'assemblea elettiva sono estremamente rari; e quello, per infinite cagioni, finisce col pigliare il colore di questa. Se si vuole, che non s'urtino e che cooperino, non giova che i temperamenti delle due assemblee siano molto diversi, benchè sieno il meno diversi, che è possibile. E se gl'impiegati giovano all'una, non è credibile, che nella stessa misura non giovino all'altra.

9. Ancora, si deve agl'impiegati, che diventino deputati, togliere lo stipendio in tutto o in parte, obbligandoli o no a

cessare dall'esercitare l'ufficio? Vi sono uffici, i quali in verità non si possono esercitare, quando si sia impiegati; p. e. quello di professore in una Università, che sia in altra città da quella in cui risiede il Parlamento. Ora, nessuno s'immagini, nè il deputato, nè il Governo, che le funzioni dell'ufficio saranno in realtà esercitate, almeno durante i mesi, che il Parlamento sarà aperto. Bisogna, dunque, che il deputato sia dispensato dall'esercitarle; e poichè non sarebbe senza danno pubblico, che ciò ch'egli non fa, nessuno abbia obbligo di fare in sua vece, è necessario nominargli un supplente, rimanendo bene intesi, che nei mesi che il parlamento vaca, l'impiegato deputato non si può esimere dall'adempiere l'ufficio suo nè in tutto, nè in parte per ciò solo che è deputato. Oggi succede appunto l'opposto; il supplente non si nomina; il professore p. e., dall'essere deputato prende occasione a non fare nè il deputato nè il professore, ma quello che più gli piaccia; e si presume a ogni modo sopra i colleghi della Università il privilegio di credersi sciolto dalle leggi di questa. Ma v'ha impieghi, alla cui incombenza il deputato può continuare ad attendere, p. e. quelli dell'amministrazione centrale; e per questi non v'ha ragione di nominargli un supplente. Ora per questi non vi sarebbe motivo alcuno a sospenderlo sia dall'impiego, sia dallo stipendio.

Si può ancora dimandare: per quelli per i quali, v'ha a nominare un supplente, bisogna disporre, ch'essi tollerino in tutto od in parte le spese di questo? A me pare di no. La legge, licenziandoli a diventar deputati, gli ammette a servire in altro modo il pubblico; che non si può considerare l'elezione a deputato come una soddisfazione di amor proprio o d'interesse privato. Perchè, dovrebbero esser puniti coloro, che il paese crede adatti a rappresentarlo? L'elezione di essi importa una spesa; ma questa non è un effetto d'una lor negligenza, bensì d'una volontà, che, nell'uso di un diritto legittimo, gli elettori hanno espresso. D'altra parte, bisogna in generale considerare, che quando agli impiegati si togliesse lo stipendio o si riscuotesse nel caso che diventino deputati, si metterebbero a una condizione diversa da tutte le classi di eleggibili. I quali sono dall'elezione lasciati nello stato loro e colla lor fortuna; dove agl'impiegati deputati sarebbe variato lo stato e soppressa la fortuna. Lo stipendio non è un dono del Governo. Come altri ha scelto di far l'avvocato, il medico, o è stato posto da Dio in grado di non far nulla, così gl'impiegati hanno scelta la car-

riera degli impieghi pubblici. L'esservi entrati è effetto di merito provato con esami e concorsi; l'avanzarvi, effetto di merito e di anni; almeno così dovrebbe essere; così supporre che sia; così pare che debba essere. Essi hanno acquistato lavorando un diritto alla remunerazione che hanno, e molto scarsa anche al paragone di quella, che nelle altre professioni, collo stesso valore, si ottiene. Come mai dovrebbero perderla per ciò solo che il paese mostra d'aver di loro stima e fiducia?

10. La quistione, se l'impiegato, non eleggibile, diventi tale rinunciando all'ufficio dopo l'elezione, o debba rinunciarvi prima, non mi tocca qui, poichè io non credo, che ve ne deva essere d'ineleggibili. Ma quando si supponga, che la legge ne includa solo alcuni e ne escluda altri, non si vede per quale squisita ragione, l'impiegato candidato debba rinunciare a dirittura all'ufficio già solo, non allo stipendio, e prima di essere eletto. Già l'obbligo di questa rinuncia è causa di molti sotterfugi. Oggi la Camera è più severa nell'esigere la prova della rinuncia; ma per un pezzo sono stati molti gl'intrighi tra l'impiegato candidato e il ministro da cui dipendeva, per isfuggirvi. Si presentava una rinuncia condizionata alla riuscita dell'elezione; bastava che la rinuncia fosse presentata, senza che il ministro l'avesse accettata. Il presente Ministro d'Istruzione pubblica, in una delle sessioni antecedenti, tratto a sorte e uscito dalla Camera, non potette rinunciarvi, se non mediante uno di tali intrighi; credo, se non erro, col far passare senatore un altro professore, e di giunta, far ciò in un momento che egli solo avrebbe potuto profittare della vacanza. D'altra parte, il ministro può col ritardare l'accettazione impedire la riuscita di un candidato che non gli piaccia.

11. Considerate così le questioni connesse colla limitazione di classi, guardiamo quelle che nascono dalla limitazione di numero. Questa, se la memoria non mi falla, non ha esempio in altra legislazione. Noi l'abbiamo doppia; una limitazione nel numero d'impiegati in genere; un'altra nel numero di due classi, i professori e i magistrati. Questa seconda non v'era nella legge del marzo del 1848; è stata introdotta in quella del 1860 e mantenuta del 1877, perchè, si dice, i professori e i magistrati abbondavano più del dovere. Dall'una legge all'altra il numero degli impiegati ammissibili nella Camera è andato sempre diminuendo; il quarto per la prima (51 in 204); il quinto nella seconda (102 in 508); ora 40 soli: i professori e i magistrati, rispetti-

vamente non più di 13 prima, ora non più di 10; ma però, nei quaranta e nei 10 non si calcolano i ministri e segretari generali nè in ufficio nè usciti d'ufficio; prima si calcolavano. Ora a me pare, che le due ulteriori limitazioni speciali non hanno nessuna buona ragione; e cadono appunto sopra due classi d'impiegati, le più appropriate, per le guarentigie di cui godono, a fornir deputati, e per la coltura che esigono, a illustrare e giovare la Camera. Ma quanto a una limitazione di numero mi par necessaria. L'esige il servizio pubblico che può essere disorganizzato da un soverchio numero d'impiegati tolti alle loro occupazioni; e altresì e più la giusta considerazione d'un buon temperamento dei vari elementi dell'assemblea.

XII.

Non so, se alcune delle quistioni della uggiosa materia, che mi son proposto di trattare, mi sia sfuggita; ma mi pare, che, quando anche ne avessi dimenticata qualcuna, si vedrebbe da ciò che ho detto delle altre, qual soluzione mi parrebbe buona. Se non che, si poteva più miseramente sciupare il tempo? La necessità di rifare la legge ultima parrebbe evidente. Fu una riforma di quelle che gli uomini chiaman così, perchè confondono il *reformare* col *variare*; sicchè s'immaginano di riformare, anche quando invece sformano. La Camera ha molto chiaramente mostrato di non volerla nè saperla rispettare. Essa, dove ha respinto le conclusioni, che la sua Commissione dell'Elezioni le ha dedotte rigorosamente dal testo della legge, dove le ha bensì accettate per non poterne fare a meno, ma con ripugnanza evidente. E nella parte che le ha accettate, gli Elettori hanno dimostrato, che non garbavano ad essi, e che per parte loro non sapevano scegliere rappresentanti migliori di quelli che la sorte cieca aveva rimandati a casa.¹ D'altra parte, non si può dire per nulla che l'assemblea dall'applicazione della legge sia stata migliorata in indipendenza, in carattere, in ingegno, in attitudine. Non ha brillato mai meno di ora; e non è mai stata più supina e insieme più arruffata di ora. Le ragioni, quindi, d'una riforma vera abbonderebbero; ma il temperamento stesso attuale della Camera e del Ministero non pare

¹ Il Luzzatti nel 2.º collegio di Treviso è stato rieletto alla unanimità.

che ne diano speranza. E d'altra parte, quando anche ci si mettesse mano, non si può contare, che ci si procederebbe con uno studio largo, spregiudicato. Le legislazioni francesi hanno sopra i legislatori nostri una grande influenza; le disprezzano continuamente colle parole e la seguono costantemente coi fatti.

La legge del 1877 è uno di quei cattivi modelli di legislazione, non liberale, ma liberalesca, il cui criterio è applicare rimedii diretti a tutti i singoli mali che appaiono in un ordinamento politico, senza guardare alle complicate relazioni di questo, e agli effetti, che sopra ciascuna producono i rimedii stessi. Bisogna, invece, per far buona legislazione in tali materie, riguardare al complesso degli effetti, e alle molteplici e varie ripercussioni che hanno. Se il legislatore potesse misurare il valore e il peso dei diversi elementi sociali, e a ciascuno assegnare il valore e il peso proporzionato che deve avere nell'assemblea, certo sarebbe bene; ma come non lo può per tutti, quando lo tenti per alcuni, invece di produrre un equilibrio più perfetto, produce uno squilibrio più grande. E la peggio magagna di un'assemblea è appunto questa, la dissimiglianza sua dal paese, e lo sbaglio più grossolano di un legislatore, è appunto questo; sforzarci colla legge a produrla così.

Certo, per largheggiare cogl'impiegati, come io propongo, bisogna che l'impiegato acquisti in Italia quella sicurezza di sè, e con questa, quella indipendenza, quella dignità, quella importanza, che ha in Germania. Ma questo è anche uno dei principali bisogni dell'amministrazione italiana, uno dei principali mezzi d'introdurvi quella giustizia, il cui grido è stato elevato per il primo dallo Spaventa, e di trarne fuori quella politica, che deputati e ministri dicono di voler separare, in tutto da essa, ma in verità nè deputati nè ministri s'affrettano a farlo. La legge sullo stato degl'impiegati — una legge rigida che impedisca al potere esecutivo di compiere le molte ingiustizie che ha pur compiute persino in questi ultimi anni — è annunciata ogni anno, ma per rimanere ogni anno nei gabinetti del ministero e delle Commissioni.

Del rimanente, in tutto quello che concerne le qualità morali d'un'assemblea, non è possibile far legge, che tenga luogo o valga meglio del generale temperamento morale e della vigilanza del paese. *La botte non dà altra acqua che di quella ch'ella ha*, è un proverbio volgare, ma vero. E mi piace finire colle parole dello Story, nel suo Commentario alla costituzione

federale degli Stati Uniti. ¹ Non ne saprei trovare di più concludenti; sì per la qualità dell'uomo, e sì per quella del paese in cui scrive: « Non è agevole, mediante qual si sia disposizione legislativa o costituzionale, chiudere tutte o persino molte delle vie di una indebita o corrotta influenza sulla mente umana. • Le grandi sicurezze per la società — quelle sulla quale essa deve perpetuamente posare in un governo libero — sono la responsabilità verso il popolo mediante l'elezioni, il carattere personale e la purità di principio. Dove queste mancano, non può mai esistere qualsisia salda fiducia o qualsisia profondo sentimento di dovere. Dov'esse esistono, diventano di per sé una guarentigia sufficiente contro ogni influenza sinistra, non meno che contro ogni trasgressione grave. È stato osservato con uguale profondità e sagacità, che, com'egli c'è un grado di depravazione nella umanità che esige un certo grado di circospezione e di sfiducia; così v'hanno altre qualità nella umana natura, che giustificano una certa misura di stima e di fiducia.

Un governo libero presuppone l'esistenza di tali qualità in più alto grado di qualunque altro..... Un disonorevole traffico di voti, se mai dovesse diventare l'istrumento dei partiti o del potere nel nostro paese, non sarebbe mai represso nè impedito dalla leggiera maglia di qualsisia disposizione costituzionale.. La storia dei governi degli Stati Uniti, per non andare più oltre, non parrà a nessuna mente, per ingegnosa che sia, in grado di fornire una prova, che la mancanza delle incompatibilità sancite nella Costituzione federale abbia rese le loro assemblee meno pure o intelligenti: o che l'esistenza di esse avrebbe ritardata una sola misura precipitosa o introdotto uno scrupolo salutare negli elementi della guerra popolare o di partito. La storia, la quale c'insegna cogli esempi, stabilisce la verità al di là d'ogni ragionevole dubbio, che il patriottismo genuino sta troppo alto nel suo sentimento di onore ed è troppo illuminato nel suo oggetto, per avere bisogno di tali freni; e che la debolezza ed il vizio, lo spirito torbido di fazione e la sordidezza dell'avarizia sono facilmente comperati, malgrado tutti gli sforzi d'incatenarli e sedurli... Il real pericolo è quando l'influenza dei governanti opera in secreto e non assume nessuna forma determinata: quando essa spadroneggia con un arbi-

¹ §§ 838, 871: p. 603, 606.

trio irresistibile, silenzioso, e pure si nasconde e si copre colle forme dell'opinione popolare e della legislazione disinteressata: quando non fa nulla è viene a capo di tutto.

BONGHI.

DISPOSIZIONI DI LEGGI

CONCERNENTI LE INCOMPATIBILITÀ PARLAMENTARI ¹

INGHILTERRA.

Gl'impieghi incompatibili sono noverati nella *Schedula H* della legge elettorale del 15 agosto. 1867. — Schedule (H) — Offices of Profit referred in this Act.

Lord high treasurer. — Commissioner of executing the offices of treasurer of the exchequer of Great Britain and lord high treasurer of Ireland. — President of privat council. — Vice-president of the committee of council for education. — Comptroller of her majesty's household. — Equerry or groom in waiting on her majesty. — Any principal secretary of state. — Chancellor and under treasurer of her majesty's exchequer. — Paymaster general. — Postmaster general. — Lord high admiral. — Commissioner for the executing the office of lord high admiral. — Commissioner of her majesty's works and public buildings. — President of the committee of privy council for trade and plantations. — Chief secretary for Ireland. — Commissioner for administering the laws for the relief of the poor in England. — Chancellor of the duchy of Lauchaster. — Judge advocat general. — Attorney general for England. — Lord advocate for Scotland. — Attorney general for Ireland. — Solicitor general for Ireland.

ITALIA.

Costituzione cisalpina del 9 luglio 1797.

47. Sono incompatibili le qualità di membro del corpo legislativo e l'esercizio di un'altra funzione pubblica, eccetto quella d'archivista della repubblica; come pure è incompatibile la qualità di ministro di culto obbligato a residenza. — Nella cost. del 1798 quest'aggiunta manca (art. 42); e altresì in quella del 27 marzo 1797 della Repubblica Cispadana (art. 69); e in quella della Rep. Romana del 20 marzo 1798. Invece si trova nella Costituzione del popolo ligure del 2 dicembre 1797 così formulata: *È pure incompatibile colla qualità di sacerdote addetto a cura di anime e obbligato a residenza.* È introdotta una diversa variazione nella Costituzione della Rep. Par-

¹ Trascrivo qui solo gli articoli il cui testo manca o non è in tutto riferito il senso nel mio scritto.

tenopea del 1799: Art. 43. *L'esercizio di ogni altra funzione pubblica, eccetto quella di archivista della Repubblica, o di membro dell' Istituto nazionale, è incompatibile colla qualità di membro del corpo legislativo.*

Costituzioni siciliane del 1848 e del 1812.

Art. 14. I deputati e i senatori durante il loro ufficio e per due anni dopo, non potranno accettare benefizii, cappellanie, cariche o impieghi, il cui conferimento appartiene al potere esecutivo. Potranno essere eletti ministri, restando sospesi dalle funzioni di deputato o senatore durante tale carica.

(Non ho tempo di ricercare, se l'ultima disposizione appartenga all'antecedente costituzione siciliana o vi fosse introdotta allora. Quanto alla incompatibilità, la costituzione del 1822 stabiliva):

Capo VI. Non potranno rappresentare alcun distretto, città, terra e università degli studi...

4. I presidenti e giudici di tutti i tribunali, e qualunque altro magistrato, meno i magistrati municipali.

5. Gli ufficiali dell'esercito in attuale servizio, dal colonnello, in giù, salvo fra questi coloro, che abbiano una rendita di oltre L. 300 annuali.

6. Tutti gl'impiegati secondari nelle reali segreterie, dogane, segrezie ed altri rami di pubblica amministrazione, come ancora quelli che avranno servizi amovibili a piacere di S. M.

Costituzione politica della monarchia spagnuola del 18 marzo 1812 promessa dal Re Carlo Alberto e pubblicata il 16 marzo del 1821.

Art. 95. I ministri i consiglieri di Stato e gli impiegati nella casa del Re non potranno essere eletti deputati alle Corti.

Art. 97. Nessuno degli impiegati pubblici nominati dal governò non potrà essere eletto deputato alle Corti per la provincia dove egli esercita il suo impiego.

Costituzione napoletana del 10 febbraio 1848.

51. Sono eleggibili a Deputati:

1. Tutti coloro i quali posseggono una rendita imponibile di cui sarà determinata la quantità della legge elettorale;

2. I membri ordinari delle tre reali Accademie di cui si compone la Società reale borbonica, i cattedratici titolari nelle Regie Università degli Studi e i membri ordinari delle altre reali Accademie.

58. I pubblici funzionari, purchè siano inamovibili, gli ecclesiastici secolari, purchè non appartengano a Congregazioni organizzate sotto forme regolari e monastiche, ed i militari possono essere così elettori come eleggibili, quando in essi concorrano le condizioni espresse ne' tre articoli precedenti.

59. Gl'intendenti, i segretari generali d'intendenza, ed i sottintendenti in esercizio delle loro funzioni non possono essere nè mai elettori nè mai eleggibili.

60. Coloro fra i Deputati eletti, che accettano dal potere esecutivo sia un novello impiego, sia una promozione da un impiego di cui erano già rivestiti, non possono far più parte della Camera, se non dopo essersi sottoposti al cimento della rielezione.

Costituzione toscana del 15 febbraio 1848.

Art. 39. Se il Deputato... accetta dal governo qualche ufficio salariato, il collegio che egli rappresenta sarà immediatamente convocato per fare una nuova elezione. La cessazione per causa di accettato ufficio non fa divieto alla rielezione.

Costituzione della Repubblica romana del 1848.

Art. 18. Non può essere rappresentante del popolo un pubblico funzionario, nominato dai consoli o ministri.

FRANCIA.

Costituzione del 4 novembre 1848.

Toute fonction publique retribuée est incompatible avec le mandat de représentant du peuple. — Aucun membre de l'assemblée nationale ne peut pendant la durée de la législature, être nommé ou promu à des fonctions publiques salariées dont les titulaires sont choisis à *volonté* par le pouvoir exécutif.

Decreto organico del 2 febbraio 1852.

Toute fonction publique retribuée est incompatible avec le mandat de député au Corps législatif. — Tout fonctionnaire retribué élu député au Corps législatif sera réputé demissionnaire de ces fonctions par le seul fait de son admission comme membre du Corps législatif, s'il n'a pas opté avant la verification de ces pouvoirs. — Tout député au Corps législatif est réputé demissionnaire par le seul fait de l'acceptation de fonctions publiques salariées.

7. Aucun militaire ou marin faisant partie des armées actives de terre ou de mer ne pourra, quelque soient son grade ou ses fonctions, être élu membre de la Chambre des députés.

Cette disposition s'applique aux militaires et marins en disponibilité ou en non-activité, mais elle ne s'étend ni aux officiers placés dans la seconde section du cadre de l'état-major général, ni à ceux qui, maintenus dans la première section comme ayant commandé en chef devant l'ennemi, ont cessé d'être employés activement ni aux officiers qui, ayant des droits, acquis à la retraite, sont envoyés ou maintenus dans leurs foyers en attendant la liquidation de leurs pension.

La décision par laquelle l'officier aura été admis à faire valoir ses droits à la retraite deviendra, dans ce cas, irrévocable.

La disposition contenue dans le premier paragraphe du présent article ne s'applique pas à la réserve de l'armée active, ni à l'armée territoriale.

8. L'exercice des fonctions publiques rétribués sur les fonds de l'Etat est incompatible avec le mandat de député.

En conséquence, tout fonctionnaire élu député sera remplacé dans les fonctions si, dans les huit jours qui suivent la vérification des pouvoirs, il n'a pas fait connaître qu'il n'accepte pas le mandat de député.

Sont exceptées des dispositions qui précèdent les fonctions de ministre, sous-secrétaire d'Etat, ambassadeur, ministre plénipotentiaire, préfet de la Seine, préfet de police, premier président de la Cour de cassation, procu-

reur général près la Cour des comptes, procureur général près la cour d'appel de Paris, archevêque et évêque, pasteur président de consistoire dans les circonscriptions consistoriales dont le chef-lieu compte deux pasteurs et au-dessus, grand rabbin du consistoire central, grand rabbin du consistoire de Paris.

9. Sont également exceptés des dispositions de l'art. 8 :

1. Les professeurs titulaires de chaires qui sont données au concours ou sur la présentation des corps où la vacance s'est produite;

2. Les personnes qui ont été chargées d'une mission temporaire. Toute mission qui a duré plus des six mois, cesse d'être temporaire et est régie par l'art. 8 ci-dessus.

11. Tout député nommé ou promu à une fonction publique salariée cesse d'appartenir à la Chambre par le fait même de son acceptation; mais il peut être réélu, si la fonction qu'il occupe, est compatible avec le mandat de député.

Les députés nommés ministres ou sous-secrétaires d'Etat ne sont pas soumis à la réélection.

12. Ne peuvent être élus par l'arrondissement ou la colonie, compris en tout ou en partie dans leur ressort, pendant l'exercice de leurs fonctions et pendant les six mois qui suivent la cessation de leurs fonctions par démission, destitution, changement de résidence ou de toute autre manière :

1. Les premiers présidents, les présidents et les membres des parquets des cours d'appel :

2. Les présidents, vice-présidents, juges titulaires, juges d'instruction et membres du parquet des tribunaux de première instance :

3. Le préfet de police, les préfets et les secrétaires généraux des préfectures, les gouverneurs, directeurs de l'intérieur et secrétaires généraux des colonies :

4. Les ingénieurs en chef et d'arrondissement, les agents voyers en chef et d'arrondissements ;

5. Les recteurs et inspecteurs d'académie ;

6. Les inspecteurs des écoles primaires ;

7. Les archevêques, évêques et vicaires généraux ;

8. Les trésoriers payeurs généraux et les receveurs particuliers des finances ;

9. Les directeurs des contributions directes et indirectes, de l'enregistrement et des domaines, et des postes ;

10. Les conservateurs et inspecteurs des forêts.

Les sous-préfets ne peuvent être élus dans aucun des arrondissements du département où ils exercent leurs fonctions.

Legge 13 agosto 1875.

Art. 20. Il y a incompatibilité entre les fonctions de sénateur et celles :
De conseiller d'Etat et maître des requêtes, préfet et sous-préfet, à l'exception du préfet de la Seine et du préfet de police ;

De membre des parquets des cours d'appel et des tribunaux de première instance, à l'exception du procureur général près la cour de Paris ;

De trésorier payeur général, de receveur particulier, de fonctionnaire et employé des administrations centrales des ministères.

GERMANIA.

PRUSSIA. 31 gennaio 1850.

Art. 78. Beamte bedürfen keines Urlaubes zum Eintritt in die Kammer. (Ausführ. der wahl der Abgeord. 30 Mai 1829: § 28).

BAVIERA. 4 giugno 1848.

Art. 24. Der Urlaub darf den gewählten Staatsbeamten und öffentlichen Dienern nicht verweigert werden; ebensowenig den Offizieren und Militärbeamten, sofern nicht ausserordentliche Verhältnisse ihrer Entfernung vom Dienste entgegenstehen (Vedi art. 7).

REGNO DI SASSONIA. 4 settembre 1831.

§ 75. Wird ein Staatsdiener zum Abgeordneten oder Stellvertreter zu einer der beiden Kammern gewählt, so hat derselbe solches der vorgesetzten Dienstbehörde anzuseigen, damit diese ermesse, ob die Annahme der Wahl genehmigt werden könne, und nöthigen Falls wegen einstweiliger Versetzung des Amtes Vorsorge treffe. Die Genehmigung kann ohne erhebliche, in dem Wesen des Amtes beruhende und den Ständen zur Nachricht mitzutheilende, Gründe nicht versagt werden. — Gerichtsdirektoren und gutsherrliche Beamte haben die Zustimmung ihrer Principale, städtische Beamte die Zustimmung der Stadträthe einzuholen; diese kann aber nur aus denselben Ursachen verweigert werden, wie die landesherrliche Erlaubniss für die Staatsdiener. — Über Reclamationen wegen verweigerter Genehmigung entscheidet die Regierung.

HANNOVER. 5 settembre 1848 (ora distrutta col regno).

§ 48. Keinem im öffentlichen Dienste Angestellten, einschliesslich der Gemeindebeamten, darf der zur Theilnahme an der allgemeinen Ständeversammlung erforderliche Urlaub verweigert werden, wenn für die Versetzung des Dienstes von ihm auf eine andere Weise angemessen gesorgt wird.

WÜRTEMBERG. 25 settembre 1819.

§ 146. Wählbar ist jeder, welchem die oben (§ 134 und 135) vorgeschriebenen Eigenschaften nicht fehlen. Jedoch können Staatsdiener nicht innerhalb des Oberamtsbezirks, in welchem sie wohnen, gewählt werden, und eine anderwärts auf sie gefallene Wahl nur mit Genehmigung der ihnen vorgesetzten höchsten Behörde annehmen.

GRAN DUCATO DI BADEN. 22 agosto 1818.

Art. 36. (Dopo determinate le condizioni della eleggibilità, aggiunte): Landes, Standes, und grundherrliche Bezirksbeamte, Pfarrer, Physici und andere geistliche oder weltliche Localdiener können als absagende nicht orn den Wahlbezirk gewählt werden, wozu ihr Amtsbezirk gehet.

DUCATO DI SASSONIA-MEININGEN.

Art. 11. Öffentlich Angestellte, das ist: Staats- und Hofdiener, Militärpersonen, Geistliche und Lehrer, bedürfen zur Annahme einer Abgeordnetenwahl der landesherrlichen Erlaubniss. Eine solche Erlaubniss ist jedoch bei pensionirten und ohne Vorbehalt der Reactivirung quiescirten Staatsdienern, ingleichen bei Rechtsanwälten und Aerzten nicht erforderlich.

DUCATO DI SASSONIA ALTENBURG. 29 aprile 1831.

§ 182. Wenn Staatsbeamte, active Militärs, Geistliche oder Schulbeamte die Eigenschaften besitzen, um zu wählen oder gewählt zu werden, so nehmen sie an dem Wahlgeschäfte Theil, ohne besondere landesherrliche Erlaubniss; sie bedürfen aber einer solchen, ehe sie eine auf sie gefallene annehmen. Diese Erlaubniss wird ohne erhebliche, in dem Wesen des Amts beruhende Gründe nicht versagt werden.

DUCATI DI SASSONIA COBURG E GOTHA. 14 giugno 1852.

§ 154. Personen, welche sich im unmittelbaren Civilstaatsdienste befinden, haben, wenn sie als Abgeordnete gewählt werden, die Annahme der Wahl ihrer vorgesetzten Behörden anzuzeigen; damit wegen der einstweiligen Verwaltung ihrer Amtes Fürsorge getroffen werden kann. Im activem Militärdienst befindliche Personen bedürfen Urlaub von ihrer vorgesetzten Behörde für den Eintritt in einen Landtag. Ein denselben einmal ertheilter Urlaub kann ohne Genehmigung des betreffenden Landtags nicht zuzücknehmen werden.

DUCATO DI BRAUNSCHWEIG. 11 ottobre 1832.

§ 15. Civilbeamten, activen Militärpersonen, Geistlichen und Schullehrer, welche als abgeordnete gewählt sind, darf der Urlaub nicht versagt werden. — Der Dienstgehalt läuft fort, während ihrer Beschäftigung als Abgeordnete. Die Kosten ihrer Vertretung im Dienste trägt der Staat.

DUCATO DI NASSAU. 25 novembre 1851.

§ 6. Personen die ein Staatsamt bekleiden, bedürfen zur Uebernahme einer auf sie gefallenen Wahl keiner Erlaubniss, sie haben jedoch vor dem Eintritt in die Ständeversammlung der vorgesetzten Dienstbehörde hiervon die Anzeige zu machen, und die Kosten ihrer Stellvertretung von der Zeit an zu tragen, wo die Landtagssitzungen in einem Jahre über zwei Monate dauern.

GRAN DUCATO DI OLDENBURG. 22 novembre 1852.

Art. 121. Zu Abgewdneten gewählte Beamte des Civil-oder Militärdienstes und Schullehrer bedürsen des dienstlichen Urlaubs, und haben zu dem Ende ihre Wahl sofort den Vorgesetzten anzuzeigen und die Ertheilung der Urlaubs zu erwarten.

(Queste disposizioni son tolte dal libro di H. A. Zacharia; *Re Deutschen Verfassungsgesetze der Gegenwart*. Göttingen, 1855, vol. 2°. Può essere che qualcuno di questi statuti sia stato surrogato da altri più recenti; ma non è a mia notizia che quanto all'eleggibilità degl'impiegati, sia stata introdotta nessuna mutazione. Vedi RÖNNE, *Das Staatsrecht der Preuss, Mon. I*, § 59, p. 242).

IMPERO GERMANICO.

16 aprile 1871.

Art. 21. Beamte bedürfen Reines Uurlanbs zum Eintritt in den Reichstag.

Wenn ein Mitytied des Reichstages ein besoldetes Reichsamt oder in einem Bundes Staat ein besoldetes Staatsamt annimt oder im Reichs-oder Staatsdienste in ein Amt eintritt, mitwelchem ein höherer Rang oder ein höheres Gehalt verbunden ist, so verliert es sitz und Stimme in dem Reichstag und Kann seine Stelle in demselben nur durch neue Wahl wieder erlanger.

CITTÀ ANSEATICA DI BREMA.

22 aprile 1879.

Non novera gl'impiegati tra le persone incapaci di eleggere o essere elette.

2 aprile 1873.

Est éligible comme député au *Reichsrath*, dans chacun des pays qui y sont représentés, toute personne du sexe masculin en possession du droit de citoyen autrichien depuis trois ans au moins, ayant accompli la trentième année, et de plus électeur dans l'un de ces pays ou éligible à l'une des Diètes.

(Fra le persone escluse nell'articolo seguente dal diritto elettorale attivo e passivo non sono annoverati gl'impiegati).

AUSTRIA.

21 dicembre 1867.

Les fonctionnaires publics élus à la Chambre des députés n'ont pas besoin de congé pour remplir leur mandat.

UNGHERIA.

Legge del 26 novembre 1874.

Art. 13. Tout électeur est éligible s'il a dépassé vingtquatre ans, s'il se trouve inscrit sur une liste électorale quelconque, et s'il peut satisfaire à cette disposition de la loi suivant laquelle la langue hongroise est seule employée au Parlement.

Rispetto al soggetto che trattiamo qui, va solo riferito l'art. 11. « Les soldats, marins et *houvéds* du service actif, lors même qu'ils seraient en congé, les gendarmes, le personnel subalterne, de la garde financière des impôts et des douanes, de la police générale, départementale ou communale, ne peuvent pas exercer le droit électoral et par conséquent ne doivent pas être inscrit sur les listes électorales.

Legge del 10 gennaio 1875, sulle incompatibilità.

Art. 1. Un député au Reichstag ne doit pas exercer une fonction ni accepter une situation qui dépend de la présentation par la couronne (*candidation*) ou de la nomination par la couronne par le gouvernement ou par les organes et pour laquelle est alloué un traitement ou des appointements.

Sont exceptés de cette disposition générale: a) les ministres. b) les secrétaires d'état de chaque ministère, ou a la place de secrétaire d'état est vacante, le représentant du secrétaire d'Etat. c) les directeurs des établissements nationaux (*Landesinstitute*) de Bude-Pesth; d) le Président, le vice président, et les membres des conseils de l'enseignement et de santé; f) les

professori de l'Université de Bude-Pesth et du Polytechnicum: g) les commissaires, delegués et representans chargés d'une mission provisoire à laquelle n'est pas attaché un traitement fixe, quand la durée de cette mission n'est pas de plus d'un an et que le Chambre autorise le député à s'absenter.

Seguono altri 12 articoli, che aggiungono altre disposizioni. La prescrizione che i giudici e i membri del ministero pubblico non potessero essere deputati, era già nell'art. 8 della legge IV del 1869: in questa del 1875 è estesa a tutti gli impiegati dei tribunali, e ai funzionari comunali, tra i quali i professori della *Bürgerschulen* e i maestri elementari; e altresì ai membri delle corporazioni monastiche.

È a riportare nel suo testo l'art. 2, per i punti di simiglianza e di somiglianza che ha alla legge nostra del 1877:

Art. 2. Un député au *Reichstag* ne doit pas être en même temps: a) membre soit de l'armée active de terre ou de mer, soit de la *Landwehr*; ou ne considère point comme étant en service actif ceux qui sont soumis à des exercices en vertu de l'article 36 de la loi XL de 1868 etc. b) fermier lié par un contrat envers l'Etat, quand l'entreprise peut être une cause de perte ou de gain; c) président, directeur, membre du conseil d'administration, conseil judiciaire ou employé d'un établissement financier lié par un contrat envers l'Etat ou d'une société liée envers le gouvernement pour une entreprise mentionnée sous le lettr; e b) cette disposition ne s'applique pas à l'administration du Crédit foncier hongrois; d) concessionnaire, président, vice-président, membre du conseil d'administration, conseil judiciaire ou employé d'un chemin de fer ou d'un canal subventionné par l'Etat, tant que le chemin de fer ou le canal n'est pas terminé et n'a pas été livré entièrement au trafic, et tant que les dettes provenant de la surveillance et des suppléments de travaux n'ont pas été définitivement acquittées; le disposition concernant les concessionnaires ne s'applique pas à ceux qui sont obtenu le concession avant la promulgation de la présente loi; e) enfin les députés ne peuvent recevoir aucune pension de la couronne.

SVIZZERA.

Nella Costituzione Svizzera del 1874 i funzionari nominati dal Consiglio federale non possono far parte del Consiglio nazionale; ma possono del Consiglio degli Stati; il che era prescritto nella Costituzione del 12 settembre 1848.

Le costituzioni dei diversi cantoni variano di molto su questo punto.

BERNA. 31 luglio 1846.

Art. 20. Sont incompatibles avec la place de membre du Grand Conseil toutes les fonctions ecclésiastiques et civiles salariées par l'Etat ou qui sont à la nomination d'une autorité de l'Etat, ainsi que toutes les relations de service dans un Etat étranger. — L'incompatibilité ne s'étend pas aux remplaçants des fonctionnaires civils.

BASILEA CAMPAGNA. 25 dicembre 1850.

Art. 37. Il y a incompatibilité entre les fonctions de député au Landrath et toutes autres obtenues ensuite de concours.

ARGOVIA. 22 febbraio 1852.

Art. 40. Ne peuvent sieger au Grand Conseil les fonctionnaires soldés sur le Caisse de l'État ou qui exercent une fonction dans l'enseignement public.

VAUD. 19 août 1845.

Art. 27. La loi statué sur les incompatibilités absolues qu'il peut être convenable d'établir entre la qualité de Membre du Grand Conseil et celle de fonctionnaire public. — Un membre du Grand Conseil, qui accepte une place d'agent ou d'employé revocable par le Conseil d'Etat, cesse, par ce fait seul, de faire partie du Grand Conseil. Il est rééligible.

NEUCHÂTEL. 5 mai 1848.

Art. 30. Les fonctions ecclésiastiques sont incompatibles avec celles de membres de Grand Conseil.

E invece: TICINO. 4 luglio 1830.

§ 14. Un ecclésiastique pourra sieger et faire partie du Conseil d'Etat. Alcune di queste costituzioni possono essere state rifatte; ma non credo sul punto di cui discorro.

BRASILE.

Legge 20 Ottobre 1875.

Art. 111. Ne peuvent être élus députés à l'Assemblée législative générale: les évêques dans leur diocèse.... Ne pourront être membres des Assemblées législatives provinciales, députés à l'Assemblée générale ou sénateurs dans les provinces où ils exercent leur juridiction: 1. les présidents de la province et leurs secrétaires; 2. les vicaires de chapitre, gouverneurs d'évêché, vicaires généraux, proviseurs et vicaires *foraneos*; 3. les commandants d'armée, généraux en chef de terre ou de mer, chefs de station navale, capitaines de port, commandants militaires et commandants des corps de police.

Les inspecteurs de trésorerie, les procureurs fiscaux ou judiciaires, et les inspecteurs des douanes.

5. Les premiers juges, les juges de droit, substitués, les chefs de police, les promoteurs publics, et les curateurs généraux des orphelins.

6. Les inspecteurs ou directeurs généraux de l'instruction publique ne pourront également être nommés membres des Assemblées provinciales, députés ni sénateurs, les entrepreneurs, directeurs, contractants, commissionnaires des revenus, oeuvres ou fournitures publiques; cette incapacité est relative et n'est édictée que par rapport à la province où ce fait l'entreprise; la fourniture etc.

Le incompatibilità sono ancora accresciute dalla legge del 9 gennaio 1881, Articoli 11-14.

GRECIA.

Novembre 1864.

Art. 71. Le mandat de député est incompatible avec les fonctions des employés publics salariés, ainsi qu'avec celles des maires, mais non avec le qualité d'officier en activité.

Art. 12. Tout député, nommé par le gouvernement à un emploi salarié, civil ou militaire ou promu par choix, cesse d'être député du moment qu'il accepte.

Costituzione del 16-24 Dicembre 1864.

Art. 71. Il mandato di deputato è incompatibile colle funzioni d'impiegati pubblici salariati, come altresì con quelle di sindaco, ma però colle qualità di ufficiale in attività. Gli ufficiali possono essere eletti, ma dopo la loro elezione, son messi in disponibilità, per tutta la durata della legislatura, dopo la quale la disponibilità continua sino a che non son richiamati in attività.

È obbligatorio d'accordare agli ufficiali, dietro loro dimanda, un mese innanzi al principio dell'elezioni, un congedo regolare di cinque mesi e mezzo.

5 Settembre 1877.

Art. 6. Ne peuvent être élus députés les fonctionnaires publics retribués et les maires, que s'ils donnent leur demission ou s'ils sont destitués quarante jours au moins avant le jour du vote....

Le fonctionnaire public qui aura donné ainsi sa demission ne pourra être nommé à une place retribuée dans la province où il s'est présenté comme candidat aux élections qu'après les six mois qui suivront sa demission.

SPAGNA.

La costituzione spagnuola del 24 maggio 1845, tornata in vigore il 15 dicembre 1856, ma già surrogata più volte, aveva questa disposizione:

Art. 25. I deputati che accettano dal governo o dalla Casa reale una pensione, un impiego che non costituisca un grado nella sua propria carriera, una commissione salariata, decorazione o titoli onorifici son soggetti a rielezione. — La disposizione che precede, non s'applica a' deputati nominati ministri della Corona.

MESSICO.

Legge del 6 novembre 1874.

Art. 57. Les fonctions de député et de sénateur sont incompatibles avec toute autre commission ou emploi salarié de l'Union.