

## LE NOSTRE INCOMPATIBILITÀ PARLAMENTARI

---

Questa *Rassegna* si è occupata recentemente<sup>1</sup> della nostra legge sulle incompatibilità parlamentari del 13 maggio 1877, e vi si sono invocate delle buone riforme in proposito. Ma il sorteggio testè compiuto dei deputati impiegati, eccedenti il numero loro assegnato dalla legge stessa, di nuovo richiama l'attenzione pubblica sulla medesima e sulla sua prova infelicissima.

Prima di essa, la legge del 1860 era fondata su questi concetti: 1.° dichiarare incompatibili, anzi più precisamente ineleggibili gli ufficiali pubblici in genere; 2.° fare eccezione per certi uffici più eminenti, per la giusta presunzione della loro utilità al Parlamento, e per le guarentigie concesse dalla legge agli ammessi, quali (non parliamo dei ministri e dei segretari generali, che sono uffici eminentemente politici) i generali, gli alti magistrati, i professori ordinari delle università, i membri del Consiglio di Stato e di altri Consigli superiori dei Ministeri; 3.° limitare il loro numero al quinto della Camera in totale, e all'ottavo di esso quinto per ognuna delle categorie speciali dei professori e dei magistrati.

Quella legge, salvo in qualche particolare, conciliava le due esigenze in proposito, la libertà di eleggere de' cittadini, e la capacità del Parlamento di potere adempiere, mediante le varie attitudini teoriche e tecniche dei suoi eletti, alle sue varie funzioni con competenza ed indipendenza.

Tuttavia, per i pregiudizî e le passioni che sappiamo, i clamori in contrario fino a questi ultimi tempi furono insistenti. Si vagheggiò persino l'assoluta esclusione degli ufficiali pubblici, come in Inghilterra sotto Guglielmo III, ove per altro quella legge, chiamata da Hallam *deplorabile estremità*, che li bandiva dalla Camera dei Comuni, fu bentosto rievocata dalla stessa Camera ricredutasi. Si declamò in Italia senza fine sulla purezza e sulla indipendenza del Parlamento, menomate dalla presenza in esso di pubblici ufficiali;

<sup>1</sup> BRUNIALTI, *Le Incompatibilità parlamentari*, 1.° maggio 1883.



dimenticando, per esempio, che la loro esclusione dalle Camere dei deputati negli Stati Uniti e in Francia sotto Napoleone III, non le fece per ciò nè più indipendenti nè più incorruttibili. Anche la legge belga del 1848, da un estremo di ammettere alla Camera i funzionari più amovibili, era passata a un altro estremo; ma venne chiamata legge di *reazione*, e il liberale Vanderpeereboom ebbe già a dire: « Giudicata alla luce dei fatti dalla sua applicazione, quella riforma è esagerata. Bisognava fortificare il Parlamento epurandolo; lo si è snervato degli elementi necessari alla sua buona costituzione. Noi non esitiamo a dire che un giorno o l'altro bisognerà ritornare sopra una simile riforma... Ciò che bisogna alla Camera ed al Senato non è soltanto la volontà, ma ancora la potenza di ben fare, e l'autorità delle conoscenze teoriche e pratiche. Senza di questo voi non avete un Parlamento, perocchè voi lo formerete di un personale, tutt'al più, di un buon Consiglio provinciale.<sup>1</sup> »

A ogni modo, conseguenza di quei clamori si fu che saliti al potere i così detti riformisti del 1876, misero all'ordine del giorno le incompatibilità parlamentari, e riuscirono alla legge citata del 1877. In sostanza, per verità, restarono confermati i principi della precedente: cioè l'esclusione, in generale, degl'impiegati, l'ammissione di certe loro categorie, la limitazione del loro numero. Però vi arrecarono parecchie alterazioni, e le più notevoli furono: l'esclusione, giusta per altro, di tutti gl'impiegati ammessi, che avessero inoltre degli incarichi retribuiti, anche temporanei, pericolo evidente d'indebiti favori e di scandalose sinecure; ma soprattutto la maggior limitazione del numero loro a 40 in tutto, e per i professori e i magistrati, rispettivamente, a 10; l'esclusione di quelli che avessero contratti di affari col Governo, o che fossero amministratori o stipendiati da Società da esso sussidiate. Giusto è aggiungere che, a prevenzione di certe troppo facili corruzioni, si vietarono le nomine dei deputati a quasi tutti i pubblici uffici, durante la legislatura e sei mesi dopo cessato di far parte della Camera.

Pareva si fosse riformato il mondo; ma subito ai suoi stessi autori la legge parve così eccessiva, che s'industriarono in tutti i modi di eluderla. La legge aveva prescritto che non si dovessero nominare dei deputati a uffici pubblici retribuiti, e nell'intervallo, finchè non divenne esecutiva, se ne sconobbe lo spirito, seguitando

<sup>1</sup> *Du régime représentatif en Belgique*, Vol. II, pag. 293.

a nominarvene, come non si trattasse di violare un principio sancito così solennemente. Quando, colla nuova legislatura, non si poterono più esimere dalla esecuzione, la elusero; nominarono certi deputati prima senatori e poi prefetti.

La legge aveva stabilito l'ineleggibilità degli impiegati compatibili, i quali avessero altri incarichi; tuttavia si son visti nel 1880 ammessi alla Camera, fra altri, dei direttori generali di Ministeri, allegando contro i chiari termini della legge che erano eleggibili perchè generali, consiglieri superiori dei lavori pubblici, e simili. Le convalidazioni dei deputati impiegati e i sorteggi degli eccedenti si fecero il più tardi possibile. La legge aveva escluso gli uomini di affari, conosciuti per tali, operanti alla luce del sole, cioè i capitalisti dirigenti o amministranti grandi Società o imprese industriali sussidiate dal Governo; ma la loro esclusione non aveva fatto che lasciare più libero il campo delle elezioni agli *affaristi*, a quelli che ambiscono di entrare alla Camera per farsene sgabello a migliore stato, a quelli che senza fondi o capitali propri, talvolta anzi senza nemmeno una professione determinata e conosciuta, si vedono vivere in guisa da dar luogo a credere che si valgano del loro potere e della influenza parlamentare per sollecitare affari e farli risolvere a favore dei loro clienti. Restarono esclusi i capi di codeste imprese, e si ammisero gli avvocati che ne fanno gl'interessi, avvalendosi della loro influenza parlamentare.

La legge aveva proibito, sotto pena d'incompatibilità, che un deputato, pubblico ufficiale, avesse, oltre al suo proprio ufficio che lo rendeva eleggibile, qualche altro incarico, comunque modestamente retribuito; e invece s'incaricarono dei deputati di certi uffici e di certe difese penali e civili, per cui si dettero loro molte e molte decine di migliaia di lire.

In poche parole, pareva che colla detta legge del 1877 la Camera dei deputati avesse dovuto crescere in indipendenza dal Governo e in purezza; tuttavia mai si è inteso parlar tanto di deputati corrivi ad esser presi colle commende o con altri favori, e di affaristi. Si sono cacciati od esclusi dalla Camera uomini eminenti nel servizio pubblico e nella vita economica della nazione, nè è il caso d'investigare quali uomini più capaci ed indipendenti, più autorevoli e solleciti esclusivamente del pubblico bene, in vece loro, abbiano potuto entrarvi.

Dopo le nuove elezioni del 29 ottobre dello scorso anno i difetti della legge del 1877 sono apparsi ancor più chiari. Gli elettori, al solito, protestarono contro l'imposta legge, inviando in gran

numero impiegati, massime professori e militari, con o senza incarichi aggiunti, direttori generali di Ministeri ed altri legalmente incompatibili. La Giunta sulle elezioni ha cominciato ad ammettere tutti con gran larghezza. L'altra Giunta invece sull'accertamento dei deputati impiegati ha tentato di porre un argine, proponendo l'incompatibilità di parecchi; alcuni, perchè direttori generali dell'uno o dell'altro Ministero, quali gli on. Torre, Sani, Randaccio e Valsecchi; qualche altro, perchè vincolato personalmente per contratti di opere col Governo, come l'on. Elia. Non si è nemmeno tentato, dopo tanto rumore, di eseguire in qualche modo la legge per ciò che concerne l'incompatibilità degli stipendiati da Società sussidiate dal Governo.

Ricordiamo la disputa che si accese sui direttori generali ed altri. Veramente era duro escludere dalla Camera alcuni eletti, i quali, nella stessa condizione, sotto l'impero della stessa legge, erano stati stimati eleggibili nella precedente legislatura; ma checchè siasi voluto sofisticare, è impossibile sostenere giuridicamente l'eleggibilità loro. La vera ragione della loro ammissione contro i più chiari termini della legge, la quale aveva escluso gli ufficiali eleggibili che avessero inoltre degli altri incarichi e uffici, per propria natura dipendenti direttamente dal Governo, ha dovuto essere, oltre certe simpatie personali e certi riguardi ad alcuni funzionari posti a capo di importantissimi servizi pubblici, quali segnatamente le ferrovie e la leva militare, il pentimento nella Camera della legge del 1877. Il paese aveva rifiutato prima di obbedire alle incompatibilità della legge; la Camera gli ha poi tenuto dietro; e non avendo in tal materia nessuno sopra di sè, ha giudicato, come se la legge non esistesse, o la legge fosse il suo solo sovrano giudizio, caso per caso, a mero arbitrio della maggioranza.

Si è prolungata l'opera della verifica delle elezioni e dello accertamento del numero dei deputati impiegati per mesi e mesi, ripugnando evidentemente l'escludere dalla Camera tanti egregi eletti. Quando alla fin fine vi si è dovuto addivenire, la sorte ha voluto contribuire dal canto suo a mostrare ancora di più il maleficio di alcune parti della riforma del 1877, cacciando fuori della Camera undici professori e nove altri pubblici ufficiali, antichi e nuovi deputati, fra i quali basta nominare i nomi illustri degli on. Messedaglia e Luzzatti, danno evidentissimo e grandissimo, non diciamo al decoro, ma alla capacità del Parlamento.

Una però delle nostre leggi d'incompatibilità è stata un vero

progresso in Italia, ed è quella del 5 luglio 1881; per cui, col retto criterio di fare le leggi secondo il bisogno, si è aggiunta un'altra categoria d'incompatibili, quella dei sindaci e dei deputati provinciali, i quali, oltre all'essere ineleggibili nei collegi dove esercitano il loro ufficio amministrativo, cessano dalle loro funzioni se non dichiarano di rinunciare alla rappresentanza nazionale entro otto giorni dalla loro convalidazione. Codeste limitazioni alla libertà degli elettori sono ampiamente giustificate dall'esperienza, la quale ha mostrato la necessità di impedire codesti cumoli per tutelare la libertà e il diritto dei cittadini davanti al dispotismo irresponsabile dei sindaci e dei deputati provinciali cumulanti il potere parlamentare; non che per tutelare la possibilità del Governo e delle Prefetture di adempiere all'ufficio loro rispetto ai corpi locali amministrati da deputati al Parlamento.

Ma la legge del 1877 dovrà essere riformata. Io non pretendo ora qui di disegnare i termini della nuova riforma; però eccessiva è la limitazione degli ufficiali pubblici al numero di quaranta. Bisogna ricordare che l'esclusione degli eminenti ufficiali pubblici, non amovibili, mancando di salde ragioni, non solo è un attentato alla libertà degli elettori, io non dirò alla loro sovranità, perchè sovrana è propriamente la legge, ma è un attentato alla capacità del Parlamento; che non può senza grave pubblico detrimento esser privato degli uomini eminenti nel servizio dello Stato che gli occorrono al migliore adempimento delle sue molteplici funzioni. Bisognerà inoltre ripigliare le proposte degli on. Taiani e Spaventa nella discussione della legge elettorale del 1881, di abolire almeno pei prescelti a consiglieri della Corona la caducità del mandato legislativo e l'obbligo della rielezione, cui giustamente sono soggetti gli altri deputati promossi legittimamente a uffici non incompatibili. Ricordo che quest'obbligo è stato già abolito nell'odierna repubblica francese colla legge 31 dicembre 1875.

Per me persisto a credere improvvida l'ammissione dei magistrati che, dovendo per istituto essere giudici degli eccessi dei partiti ed estranei alle passioni della politica, dovrebbero essere resi estranei alle sue lotte. Credo anche troppo estesa la categoria degli ufficiali militari eleggibili. La legge del 1877 appunto trascurò di riformare su queste due categorie, dove più la riforma era ragionevole.

Giova però aggiungere che merita di essere assolutamente conservata quella parte della riforma che vieta, salvo alcune poche eccezioni, di nominare dei deputati ad uffici pubblici, sino a sei

mesi dopo la cessazione della loro qualità. È troppo chiaro che colla decadenza in Italia di certe virtù, se non vi fosse una tal legge, troppe sarebbero le spinte a non contentarsi di accordare a certi deputati delle commende, e di dar loro delle cause civili e penali da difendere, con scandalose remunerazioni, sebbene si abbia un numeroso ed eletto corpo di avvocati erariali, diretto da quell' illustre giureconsulto che è il Mantellini; ma si accrescerebbero liberamente gli stipendi dei favoriti con ogni sorta d'incarichi, anche i più vani, e si farebbero addirittura prefetti, consiglieri di Stato, della Corte dei Conti e di Cassazione;empiendo gli alti uffici dello Stato di partigiani e di favoriti politici, e sconoscendo tutte le legittime aspettative di quelli che si sono meritati i più alti gradi con lunghi ed onorati servigi negl' inferiori.

Ma, quando sarà tempo di rivedere la nostra legislazione sulle incompatibilità parlamentari, occorrerà affrontare e risolvere in qualche modo un'altra questione molto più aspra, che ha già cominciato ad imporsi, quella degli avvocati esercenti.

Essi, in parte perchè appartengono ad una classe di uomini soprammodo attivi, ambiziosi e destri, e ad una professione che procura loro molte aderenze, li pone davanti agli occhi del pubblico, e fa loro attribuire, non disputiamo se a ragione o a torto, molta riputazione di attitudine parlamentare, e quel che è peggio, specialmente in servizio dei privati, i cui affari e interessi fan professione di trattare e difendere; in parte, si noti bene ciò, per la ineleggibilità e le incompatibilità dei pubblici ufficiali che più potrebbero con essi gareggiare nella riputazione di capacità e di pubblica fiducia, riescono troppo numerosi nella Camera. Io deploro di non conoscere una vera statistica comparata (e sarebbe così interessante ed istruttiva) degli avvocati esercenti nelle varie Camere di Europa e di America. Si sa bene però come siano scarsissimi in Inghilterra. Certamente in Italia, per l'evidente eccesso del loro numero, la Camera, anzichè riuscire una rappresentanza vera della Nazione, nei suoi varî elementi, minaccia di diventare una palestra di avvocati, che pretendono di saper di tutto, che parlano imperturbabilmente ed interminabilmente di tutto, che cavillano su tutto; e che dopo aver sollecitato i voti degli elettori per mettersi meglio in vista della cittadinanza, per rendersi più autorevoli ed oltrepotenti negli uffici pubblici e nelle Corti, e coll' autorità di deputati raccogliere, a danno dei loro meno felici rivali, clienti e quattrini; continuano ed allargano, come rappresentanti gratuiti della nazione, l'esercizio della loro professione

di avvocati, facendosi, di questo sono accusati, difensori più caramente retribuiti presso i Ministeri, il Governo, e se occorre e giova perfino nel Parlamento, degli affari e degli interessi privati. In ogni caso è sempre pronta la scusa che, se difendono un privato interesse e se ne fanno pagare, lo fanno legittimamente come avvocati, non già come deputati.

Il male è certamente grave, e le lagnanze han cominciato ad essere alte e stridenti.

Quale il rimedio?

In verità non si potrebbe escluderli, dichiarando incompatibile l'ufficio politico di deputato coll'esercizio dell'avvocatura. Si opporrebbe troppo, sebbene tanto diverso dalle condizioni odierne, il fatto della vecchia Inghilterra del 1404, sotto Enrico IV, quando avendo il Lord Cancelliere Beaufort prescritto che non si eleggesse alcun legale, il Parlamento che ne risultò, conforme all'uso di quella età cui piaceva distinguere i principi e le assemblee dalle loro più spiccate qualità, è rimasto famoso per il soprannome d'*indoctum Parliamentum*. Sarebbe una troppo grave offesa alla libertà degli elettori di eleggere, a quella di essere eletti, ed anche, nonostante tutti i grandissimi difetti degli avvocati nei Parlamenti, alla capacità della Camera stessa di adempiere ai suoi vari uffici.

Parrebbe invece sorridere a molti la limitazione del loro numero, e molte ragioni in verità si potrebbero allegare in favore di questo partito, nè potrebbe ragionevolmente obbiettarsi la violazione della libertà degli elettori. Se la legge, per esempio, lasciasse eleggere liberamente ufficiali pubblici, magistrati, professori, militari, ecclesiastici, industriali, sindaci e così via seguendo, si comprenderebbe la libera ed illimitata elezione anche degli avvocati. Ma quando la legge vuole ottenere la miglior composizione della Camera, e all'uopo stabilisce tante altre incompatibilità, le quali riescono in pratica a far loro artificiosamente più largo campo, essa, nel medesimo interesse della miglior rappresentanza, sarebbe pienamente autorizzata a limitare il loro soverchio numero. Però oltre alla impossibilità che una Camera così piena di avvocati voti una legge simile, benchè così si faccia cogli ufficiali pubblici, sarebbe abbandonarsi alla cieca sorte; la quale molto facilmente metterebbe fuori i più illustri, adatti ed onesti, e terrebbe dentro i più oscuri ed inetti, per non dir peggio.

Il vero rimedio non potrebbe trovarsi che soltanto negli elettori. Sono essi che dovrebbero escludere i faccendieri, e inviare

soltanto alla Camera i più adatti, intellettualmente come moralmente, a ben adempiere all'ufficio di legislatori nel pubblico interesse. Tuttavia, oltre ai provvedimenti di altra indole, diretti a combattere i mali accennati, a me parrebbe bene: 1.° vietare, sotto la sanzione di decadenza, ai deputati al Parlamento di difendere lo Stato come avvocati: fonte troppo evidente di corruzione parlamentare; 2.° proibire assolutamente, del pari sotto pena di decadenza, che i deputati avvocati assumano il patrocinio di cause contro lo Stato. L'influenza loro dipende da due cagioni; da una parte dalla loro abilità personale, dall'altra dal prestigio e dalla potenza di membri del Parlamento, che non può esser lecito di rivolgere appunto contro lo Stato stesso.

LUIGI PALMA.