RASSEGNA DI DIRITTO PARLAMENTARE

DELL'

AVV. EMILIO PAGLIANO

Segretario Ufficio Statistica legislativa (Camera Deputati)

1. Le promozioni per anzianità dei deputati impiegati. — 2. Il caso Marazzi. — 3. L'accertamento dei deputati impiegati e gli ex-ministri e sottosegretari di Stato. — 4. Una anomalia circa la precedenza dell'approvazione delle Camere sulla sanzione regia dei progetti di legge.

1. Una nuova legge si è aggiunta alle altre vigenti in materia elettorale, quella 26 dic. 1909, n. 790 (1), la quale dispone che « ai deputati impiegati che ottengono promozioni determinate dall'anzianità è applicabile l'art. 2 della legge 3 maggio 1888, n. 5381 », ossia che, in deroga all'art. 60 del testo unico 28 marzo 1895, n. 83 della legge elettorale politica, i deputati impiegati non decadono dal mandato legislativo allorquando sono promossi per mera anzianità.

Le conseguenze della nuova norma sono assai importanti. Anzitutto essa soddisfa l'esigenza più volte resasi manifesta di togliere una causa di decadenza dal mandato legislativo che non ha fondamento giuridico: difatti non ha valore l'argomento che si suole addurre in favore di detta decadenza a causa di promozione per semplice anzianità, e cioè che il governo addivenendo a tali promozioni possa esercitare corruzione parlamentare, poichè dal punto di vista giuridico può obbiettarsi che se la promozione è conforme alla legge non può parlarsi di corruzione, mentre se non è conforme non è con la sanzione della decadenza che può provvedersi, tanto più che la rielezione dovrebbe poi riguardarsi come sanatoria dell'abuso; dal punto di vista politico inoltre si può aggiungere che se il governo intende esercitare corruzione parlamentare non è a tali mezzi così palesi che farà ricorso.

---

(1) Proposta dep. Leali: Applicazione dell'art. 2 della legge 3 maggio 1888, n. 3581, ai deputati impiegati, presentata il 27 maggio 1909. Atti Parl. C. D. stamp. n. 171, Sen. stamp. n. 91. Approvata dalle due Camere senza discussione.

In secondo luogo la nuova proposta ha una portata non meno rilevante nei riguardi dell'accertamento dei deputati impiegati.

La legge elettorale politica vigente all'art. 88 determina che i deputati impiegati non possano essere più di 40, che di questi non più di 10 possano essere i professori, nè più di 10 i magistrati, lasciando così alla categoria generale (ministro della casa reale, primo segretario del Gran Magistero dell'ordine mauriziano, ufficiali generali e superiori dell'esercito e dell'armata, membri di consigli superiori) venti posti; dispone inoltre che quando il numero totale degli impiegati superi quello di 40 l'eccedenza sia ridotta mediante sorteggio.

La legge 19 maggio 1901, n. 181 venne a integrare il citato testo unico determinando che, quando in taluna delle categorie, sia generale che speciale, di funzionari eleggibili all'ufficio di deputato il numero degli eletti sia inferiore a quello sopradetto, i posti vacanti vengano assegnati ai funzionarii eleggibili delle altre categorie che siano in eccedenza, proporzionalmente al numero attribuito dalla legge sia alla categoria generale che alle speciali. Senonchè può darsi che tra il momento in cui avviene l'elezione e il momento in cui la Camera procede all'accertamento del numero dei deputati impiegati, un deputato appartenente ad una categoria non completa sia promosso per ragioni di mera anzianità; in tale caso sotto l'impero delle norme ricordate il deputato, decadendo dal mandato, era esposto al pericolo di non poter essere rieletto, se nell'intervallo fra la decadenza e la rielezione la Camera avesse proceduto all'accertamento; infatti, in sede d'accertamento il posto poteva essere assegnato ad un deputato d'altra categoria, raggiungersi così il numero di 40 e, per effetto dell'art. 88 della legge elettorale, essere nulla ogni ulteriore elezione.

La nuova legge eliminando la decadenza del deputato impiegato promosso per semplice anzianità rende impossibile tale inconveniente; nello stesso tempo ne impedisce un altro analogo che pure avrebbe potuto verificarsi in materia d'accertamento; può darsi cioè che un deputato impiegato non annoverato fra i sorteggiabili per essere stato ministro o sottosegretario di Stato ottenga una promozione per mera anzianità; in tale caso la ricordata disposizione, che rende nulla l'elezione del deputato impiegato quando sia completo il numero dei 40, avrebbe potuto ritorcere contro l'ex-ministro o l'ex sottosegretario di Stato il beneficio di non essere stato compreso nel novero dei deputati da sorteggiarsi all'accertamento: ora invece, per effetto della nuova legge, anche la possibilità di questo inconveniente resta eliminata.

2. La giurisprudenza parlamentare in merito all'argomento disciplinato dalla detta legge 26 dicembre 1909, n. 720, registra un caso recente, quello del deputato Marazzi, che il 23 dicembre 1909 da maggior generale veniva promosso tenente generale. Il caso non sollevò discussioni; tuttavia due erano le questioni giuridiche che avrebbero potuto essere discusse: l'una se tale promozione, essendo avvenuta in virtù dell'art. 42 della legge d'avanzamento del regio esercito, che prescrive che le promozioni ai gradi di generale avvengano *esclusivamente* a scelta, non cadesse sotto la comminatoria dell'art. 90 del testo unico della legge elettorale, per cui i deputati impiegati non possono ottenere promozioni fuori di quelle *rigorosamente determinate dall'anzianità*, ma invece potesse considerarsi come promozione avvenuta per semplice

anzianità; l'altra, subordinata, se a detta promozione, appunto considerata come promozione per anzianità, fosse applicabile il disposto della nuova legge del 1909.

In ordine alla prima questione può ricordarsi che la giurisprudenza parlamentare, sebbene non uniforme, è omai favorevole al principio che, nonostante il letterale disposto della legge sull'avanzamento dell'esercito, le promozioni dei militari che avvengono in base all'art. 42 della legge stessa debbano considerarsi come promozioni per semplice anzianità e quindi il relativo decreto non sia colpito dalla nullità di cui all'art. 90 della legge elettorale.

A giustificazione di questa tesi può farsi osservare che in virtù della legge d'avanzamento si forma per gli ufficiali da promuoversi ai gradi di generale un quadro dal quale sono eliminati quelli non ritenuti idonei alla promozione, e che in base ad esso le promozioni avvengono col criterio della anzianità: in altri termini, la scelta, che avviene alla formazione del quadro di avanzamento, si riferisce non alle promozioni, ma alle eliminazioni, applicandosi invece nelle promozioni il concetto della anzianità. Mediante la interpretazione suddetta si è potuto conciliare la legge di avanzamento e la legge elettorale in tema di incompatibilità parlamentari, in quanto che altrimenti, l'una determinando che le promozioni ai gradi di generale si fanno esclusivamente a scelta e l'altra disponendo che i deputati ufficiali non possono essere promossi che per anzianità, sarebbe derivata la conseguenza che l'ufficiale deputato non avrebbe potuto mai essere promosso ad uno dei gradi di generale.

Non è qui il caso di rinnovare l'esposizione dei vari casi in cui la Camera ebbe a pronunciarsi in siffatta questione: si può soltanto rammentare che non sempre fu applicato il principio della decadenza inerente alle promozioni per anzianità stabilito dallo stesso art. 90 della legge elettorale (1), ciò che per altro, fino all'entrata in vigore della nuova legge del 1909, non può non considerarsi che come una violazione di legge.

Più importante invece è la seconda questione subordinata, e cioè se nel caso in esame considerata la promozione come avvenuta per semplice anzianità, fosse o meno applicabile ad essa il disposto della nuova legge del 1909; l'importanza era d'ordine giuridico nei riguardi della possibilità di un conflitto nel tempo di due leggi concernenti le incompatibilità, e più ancora d'ordine politico, in quanto che dalla sua soluzione pratica possono trarsi elementi per valutare nelle sue odierne esigenze l'istituto delle incompatibilità parlamentari.

---

(1) Ometto la citazione della giurisprudenza parlamentare in merito alle due questioni riferite (interpretazione dell'art. 90 della legge elett. nei riguardi di quella d'avanzam. e decadenza del deputato in seguito a promozione per anzianità) essendo già stata esposta da MANCINI e GALEOTTI, *Norme ed usi del Parlamento italiano*, Roma 1887; MONTALCINI, *La legge elettorale politica nelle sue fonti e nella sua giurisprudenza*, Milano 1904, p. 470-472. Solo deve farsi notare in merito all'esposto contenuto in questo secondo lavoro, che mentre il dep. Luigi Pelloux, promosso da maggior generale a tenente generale, non fu sottoposto a rielezione (1891), lo fu invece Afan de Rivera nello stesso caso (1896): inoltre si deve aggiungere che nel 1903 decadde dal mandato il dep. Marazzi, che da colonnello fu promosso maggior generale, nel 1906 il dep. Bettolo e nel 1907 il deputato Aubry per promozione a vice-ammiraglio.

Comunicata dal ministro della guerra alla Presidenza della Camera la promozione del deputato Marazzi a tenente generale (24 gennaio 1910) e rinviata alla Giunta delle elezioni la decisione della questione (1), questa nella sua adunanza segreta del 15 febbraio 1910 all'unanimità dichiarò di « ritenere che, per effetto della legge 26 dicembre 1909, non era da farsi luogo alla decadenza dell'onorevole Fortunato Marazzi da deputato » (2). E a questa deliberazione la Giunta pervenne per le seguenti argomentazioni:

1.° La legge 26 dicembre 1909 è legge d'ordine pubblico e perciò deve applicarsi con effetto retroattivo;

2.° In materia di decadenza devono applicarsi le leggi vigenti all'atto della pronuncia della decadenza;

3.° Trattandosi di un conflitto di leggi deve applicarsi la legge più mite;

4.° La registrazione del decreto di promozione del gen. Marazzi è in data 21 gennaio 1910, e quindi la perfezione del provvedimento in questione è posteriore alla legge del 26 dicembre 1909.

Senonchè tali argomentazioni non sembrano aver valore giuridico, e, sebbene si debbano considerare, non tanto come motivi che abbiano determinato la deliberazione della Giunta, quanto come giustificazioni della deliberazione stessa, tuttavia meritano breve risposta. Anzitutto, se è fuori di dubbio che nel campo del diritto pubblico prevale il principio della retroattività della legge, è pure fuori di dubbio che tale principio non può essere invocato quando il rapporto giuridico ha avuto la sua piena disciplina da una legge anteriore: nel caso in questione due sono i rapporti giuridici da prendersi in esame, quello che si concreta nella decadenza del deputato e quello che si concreta nella vacanza del collegio, rapporti che quantunque intimamente collegati hanno una individualità propria; la decadenza del deputato non è che l'effetto di una ineleggibilità sopravvenuta che colpisce l'individuo investito del mandato legislativo e di questo lo priva e quindi coincide nel momento medesimo in cui sorge la causa che origina la ineleggibilità. Questa conclusione, che deriva dal sistema della nostra legislazione in tema d'incompatibilità parlamentari, è in piena armonia con le norme che disciplinano l'istituto: infatti, in base agli articoli 44 dello statuto e agli art. 80 e 95 della legge elettorale politica, relativi alla dichiarazione di vacanza dei collegi, risulta che questa presuppone l'intervento della Camera nel caso di dimissione del deputato; negli altri casi quest'intervento non è condizione della vacanza, ma si riduce ad un atto posteriore che si esaurisce in una declaratoria (3). (Ciò affermandosi non si

---

(1) Il presidente della Camera, data comunicazione della lettera del ministro della guerra, non pose in deliberazione il rinvio alla Giunta della decisione della questione, ma si limitò ad annunciare che avrebbe trasmesso alla Giunta la lettera stessa (Atti Parl. C. D., legisl. XXIII, discuss. p. 4888, torn. 12 febbr. 1910).

(2) Atti Parl. C. D., legisl. XXIII, sess. I, discuss. pag. 4888 e 5002 — Verbali della Giunta delle elezioni, legisl. XXIII.

(3) La Camera ha dimostrato più volte di accogliere il principio che nei casi in cui la legge commina la decadenza dal mandato questa avvenga *ipso jure*. Ad. es. il 6 aprile 1853, il dep. Valerio osservava essere « cosa affatto irregolare che quando si nomina un deputato a qualche impiego, di questa nomina non sia trasmessa ufficiale notificanza alla Presidenza della Camera, onde il

vogliono punto indirettamente risolvere le altre questioni della competenza del presidente della Camera nelle dichiarazioni di vacanza di collegi, o del diritto del governo di procedere alla convocazione dei collegi senza il messaggio della Camera, questioni connesse a quella in esame, ma non concludenti per la soluzione cercata).

Tali considerazioni fanno cadere altresì il secondo argomento, che in materia di decadenze devono applicarsi le leggi vigenti all'atto della pronunzia della decadenza. Infatti, dimostrato che la pronunzia della decadenza dal mandato legislativo è necessaria nel solo caso di dimissioni e che nel caso in questione la decadenza è definitivamente avvenuta nel momento della promozione, risulta manifesto che la legge vigente in tale momento è la sola che deve riguardarsi applicabile.

Nè di conflitto di leggi può parlarsi, come osservò la Giunta delle elezioni nel suo terzo argomento, poichè quando la vacanza del collegio si è verificata per la decadenza del deputato dal mandato, cioè nel momento della promozione, la nuova legge che sarebbe entrata in conflitto con l'anteriore non solo non era entrata in vigore, ma neppure esisteva trovandosi allo stato di semplice progetto.

Nè valore infine ha l'argomento basato sulla registrazione del decreto per parte della Corte dei Conti, poichè qualunque sia la teoria che si accolga circa il rapporto intercedente fra la registrazione e la perfezione del decreto, è certo che gli effetti propri di quest'ultimo in ordine al tempo vanno riportati al giorno in cui esso è stato firmato dal re e controfirmato dal ministro, e non al giorno della registrazione.

Onde, concludendo, sembra potersi affermare che la deliberazione della Giunta se fu conforme alle tradizioni della Camera di largheggiare in tema di incompatibilità parlamentari, è priva di giuridico fondamento.

3. Il secondo comma dell'art. 88 del testo unico 28 marzo 1895, n. 83 della legge elettorale politica, pel quale nel numero dei 40 deputati impiegati che possono far parte della Camera non devono comprendersi i ministri segretari di Stato ed i sottosegretari di Stato anche quando cessino da tali uffici e siano rinominati a quelli civili o militari che antecedentemente coprivano,

---

Presidente sappia *aver questo deputato cessato il suo mandato* ». Il ministro di S. Martino, in risposta, osservava: « la legge determina che la nomina d'un membro di questa Camera a funzioni retribuite dallo Stato o l'avanzamento nelle condizioni stabilite dalla legge, *produce immediatamente e di diritto la cessazione dell'ufficio di deputato:* quando la legge dichiara una cosa irrevocabilmente compiuta, pare non occorrano altre condizioni, cioè un fatto proprio della Camera ». Lo stesso principio della decadenza *ipso jure* veniva affermato il 4 marzo 1851, quando i dep. Alfieri e Chiaves erano giunti ad affermare l'incompetenza della Camera in fatto di convocazione di collegi. E numerosi sono pure gli esempi di riconvocazione di collegi senza intervento della Camera a causa di promozioni: per promozioni di militari, gioverà ricordare i casi Morra (1883), Corvetto, Racchia e Gandolfi (1887). In ordine poi a decadenze per causa penale, si può ricordare che a proposito delle sentenze di condanna dei deputati De Andreis e Turati, il 1.° febbraio 1899, il relat. Gallo faceva osservare che la Camera non è chiamata se non a pronunziare la vacanza per la decadenza già avvenuta.

fu dalla Camera interpretato in guisa che nel numero dei deputati da sorteggiarsi non debbano comprendersi quelli che furono ministri o sottosegretari di Stato o al momento delle elezioni generali o al momento dell'accertamento o in un momento intermedio fra i due momenti suddetti (1).

Nonostante tale interpretazione, in base alla quale il numero dei deputati impiegati può riuscire talora assai superiore a 40, nella tornata del 21 dicembre 1909 il deputato Giusso con altri presentava una proposta di legge, che veniva letta nella tornata dei 17 febbraio 1910 (2), svolta in quella del 26, e che vuole estesa l'esenzione del sorteggio a tutti i deputati che in qualunque tempo esercitarono le funzioni di ministro o di sottosegretario di Stato, ossia vuole tolto il limite della legislatura all'applicazione dell'art. 88 della legge elettorale.

Il proponente a sostegno della sua tesi portò due argomenti, l'uno che è necessaria la presenza nella Camera di quei deputati che furono al governo per il rispetto della continuità delle tradizioni e delle responsabilità, potendo essi così dare il maggior contributo per l'esperienza assimilata ed essere sempre pronti a rispondere alle possibili censure, argomento questo corroborato dalla considerazione dei ritardi nell'esame dei consuntivi e della ripetizione delle inchieste, l'altro che è supremo danno togliere al Parlamento uomini che con devozione lunga e con sacrifizio quotidiano consacrarono la propria attività al pubblico interesse. Senonchè tali argomenti non sembrano avere un valore tale da giustificare pienamente la proposta così come è formulata.

Rispetto al primo argomento, se si vuol considerare la responsabilità dell'ex-ministro di fronte al Parlamento non si deve dimenticare che essa rimane integra indipendentemente dalla sua qualità o meno di deputato: se si vuole invece considerare la responsabilità dell'ex ministro in ordine alla possibilità che egli deve avere di giustificarsi non si può prescindere dai vari mezzi coi quali nell'odierno regime ogni individuo, anche non deputato, può giustificare l'opera propria; e qui si può aggiungere che di responsabilità di governo propriamente non può parlarsi che di quella dell'ex-ministro e non già anche di quella dell'ex-sottosegretario di Stato; tutto ciò che si può ammettere in ordine al primo argomento è che chi abbia fatto parte d'un ministero è presumibile che abbia una maggiore esperienza dell'azione di governo, ma anche questa presunzione è tutt'altro che assoluta e non sempre potrà affermarsi nei riguardi di chi sia stato ministro o sottosegretario di Stato per pochi giorni.

Rispetto poi al secondo argomento si può obiettare quanto sia inopportuno creare una situazione vantaggiosa al funzionario, che forse trascurando i suoi doveri di magistrato, professore, ecc., ha consacrato molta parte

---

(1) L'esclusione dal sorteggio dei deputati impiegati che sono stati ministri o sottosegretari di Stato in momento intermedio fra le elezioni generali e l'accertamento — questione che ci riserviamo di esaminare prossimamente — avvenne per la prima volta nella legislatura XVIII, sess. I, pel dep. Gianturco (doc. VI *bis*) e si affermò come consuetudine nella legislatura XXI, sess. I, pei dep. Gianturco, Panzacchi, Pascolato e Rava (doc. VIII *bis*) e nella legisl. XXII pei deputati Bianchi L., Ferraris C., Majorana A. e Rossi L. (doc. IV *bis*).

(2) Atti Parl. C. D., legisl. XXIII, sess. I, discuss. p. 5047, stamp. n. 387.

della sua attività alle lotte politiche, le quali poi lo hanno portato al governo, in confronto di altri che non hanno dimenticato i doveri della funzione retribuita, disparità che accentua l'altra fra il deputato funzionario in generale che ha uno stipendio e quindi più agevolmente può sopportare gli oneri del mandato e il deputato non funzionario che non riceve nè stipendio nè indennità.

Ma, se la proposta è priva di serio motivo giuridico, tuttavia costituisce un notevole elemento per lo studio del diritto parlamentare, che nella indagine giuridica degli istituti parlamentari non può prescindere dai fattori d'ordine politico che ne circondano il progressivo svolgimento; la proposta infatti trae l'origine dalla tendenza della Camera a largheggiare in tema di incompatibilità (1), tendenza che a sua volta non è che una forma di quell'altra tendenza, del resto propria ad ogni Camera, a non allontanare da sè chi avendo esercitato le funzioni di deputato a stretto rigore non ha diritto d'essere tale.

La tendenza ad una larga interpretazione delle norme sull'incompatibilità si è affermata in maniere diverse. Limitandoci qui a considerare l'accertamento dei deputati impiegati, si può osservare che detta tendenza si è concretamente affermata, sia con la legge Fani, 10 maggio 1901, n. 180, sull'assegnazione dei deputati d'una categoria ad altra quando la propria sia al completo, sia con la consuetudine della giunta delle elezioni di procedere all'accertamento in un tempo assai remoto dalle elezioni generali (normalmente quando la procedura di verificazione di queste è terminata), sia con la consuetudine della Camera di ritardare ogni deliberazione in merito alle conclusioni della Giunta in materia d'accertamento.

La proposta Giusso è un altro passo verso una nuova parziale abrogazione della norma generale che vieta l'accesso alla Camera ai funzionari dello Stato: e, per quanto non abbia la parvenza di grande riforma, la sua portata non potrà mancare di essere rilevante. Difatti, ove si consideri da un lato la frequenza notevole con la quale mutano i ministeri in Italia, sì che ad ogni legislatura aumenta il numero dei deputati i quali per l'avvenuta partecipazione al governo possono acquistare l'immunità del sorteggio, dall'altro il fatto che coloro che hanno partecipato al governo di solito, al rinnovarsi delle legislature, ottengono con maggiore probabilità la conferma del mandato legislativo, si comprende come il numero dei deputati ex-ministri ed ex-sottosegretari di Stato possa divenire assai elevato. Quando poi a questa considerazione si aggiunga l'altra, che i professori universitari,

---

(1) Nelle elezioni per la XXIII legislatura risultarono eletti molti funzionari dello Stato, specialmente professori d'università e d'istituti superiori. Il 21 dicembre 1909, giorno in cui fu presentata la proposta Giusso, i professori erano 35, i magistrati 6, i funzionari della categoria generale 12: detratti coloro che nel corso della legislatura avevano fatto parte del governo, e cioè 10, i deputati impiegati da computarsi secondo l'art. 88 del testo unico della legge elettorale (1895) giungevano a 43, ossia erano in numero superiore a quello stabilito dall'articolo stesso: nell'intento di evitare il sorteggio, tanto più che il numero dei deputati erasi ridotto a 43 proprio pochi giorni prima, per l'assunzione al governo di 5 di essi, e che solo su 3 avrebbe gravato il disposto del citato art. 88, fu presentata la proposta di cui nel testo.

i consiglieri di Stato, e in parte anche i militari, hanno di solito in ogni ministero notevole rappresentanza, risulta chiaro che la portata della nuova proposta può essere quella di annullare o almeno di attenuare in misura rilevantissima il sorteggio dei deputati impiegati, e conseguentemente di annullare il limite dell'art. 88 della legge elettorale.

Senonchè, ciò premesso, è lecito dubitare se sia conveniente mantenere nella nostra legislazione elettorale, come principio fondamentale, l'esclusione dalla Camera dei funzionari dello Stato e poi consentire che il principio di fatto non trovi applicazione. Se l'incompatibilità, in senso largo, dell'ufficio di deputato con quello di funzionario dello Stato non presenta più per modificati ordinamenti quei pericoli che in passato ne hanno determinato e giustificato la sanzione, se le speciali attitudini dal funzionario acquistate nell'esercizio del suo ufficio possono suggerire l'abrogazione totale o parziale di limiti d'ineleggibilità o d'incompatibilità ora vigenti, sembra politicamente più opportuno e giuridicamente più corretto provvedere alla riforma in via diretta e cercare d'attuarla in relazione a tutte le altre esigenze dell'ordinamento e del funzionamento della rappresentanza parlamentare (1).

4. La legge 2 luglio 1908, n. 395 (autorizzazione per la spesa straordinaria di lire un milione dipendente dalla definizione di una causa col comune di Napoli relativa ai lavori eseguiti nel 1868 per la frana del monte Echia a Pizzofalcone) presenta dal lato formale un'anomalia, e cioè la data della regia sanzione è anteriore di due giorni a quella della sua approvazione per parte del Senato (2).

Qui manifestamente si tratta d'un errore materiale; tuttavia può farsi questione, se, stante l'errore, la legge possa dirsi tale; in altri termini un progetto diventa legge quando abbia raccolto l'approvazione dei tre organi del potere legislativo non importa in quale ordine, oppure quest'ordine non è giuridicamente indifferente ed occorre che la regia sanzione segua l'approvazione delle Camere? La seconda soluzione sembra la sola accettabile in base sia alla lettera che allo spirito dello statuto; difatti, anzitutto si può notare che l'art. 55 dello statuto considera l'azione legislativa delle due Camere nella sua unità, come azione di Parlamento, di fronte all'azione legislativa del capo dello Stato; in secondo luogo non bisogna dimenticare che rispetto ad un progetto di legge approvato dalle due Camere l'azione regia si manifesta con due atti, la sanzione o atto col quale il Re come organo del potere legislativo dà la sua approvazione, e la promulgazione o atto col quale il Re come capo del potere esecutivo attesta l'esistenza della legge e ne ordina l'esecuzione. Ora, anche a prescindere dalla considerazione che i due atti, sanzione e promulgazione, coincidono nel tempo, ove si volesse fare l'ipotesi che il Re potesse concedere la sanzione ad un disegno di legge prima dell'approvazione delle Camere, non si potrebbe altresì supporre

---

(1) Il 31 maggio, quando questo studio era già composto, venuta in discussione alla Camera la proposta Ginsso (v. sopra n. 3), è accolta, in via pregiudiziale, la sospensiva (prop. dep. Turati) « in attesa d'un disegno di legge che meglio concilii la piena libertà di scelta del corpo elettorale colla assoluta indipendenza del potere esecutivo dei funzionari ed impiegati, designati dagli elettori al mandato politico ». (*N. d. R.*).

(2) Il disegno di legge fu approvato dal Senato il 4 luglio 1909.

che insieme con tale sanzione il Re potesse concedere anche una preventiva promulgazione, ed allora, data la prima ipotesi, potrebbe verificarsi l'anomalia che il Re all'atto della promulgazione o per fatti sopravvenuti (ad es. cambiamento di ministero) o per condizioni mancate (ad es. mancata ratifica di trattato (1) ritenesse la legge non più rispondente alle esigenze del paese, ma tuttavia dovesse procedere alla promulgazione per la sola considerazione che un diniego di promulgazione si risolverebbe in una mancata osservanza della volontà del potere legislativo (2).

Nel caso della legge in questione l'ordine d'approvazione fu appunto invertito, onde non può dirsi che il disegno sia divenuto legge. La sanzione e la promulgazione che risultano accordate anteriormente all'approvazione del Senato non hanno valore (3), e perchè possa parlarsi di legge occorre un nuovo atto della Corona.

---

(1) Si possono citare disegni di legge d'approvazione di trattati, di convenzioni, d'accordi, di protocolli, etc., che dopo essere stati approvati dalle due Camere non furono sanzionati dal re per mancata ratifica, etc. ad esempio: il trattato d'amicizia e d'estradizione del 1890 con la Bolivia (legisl. XVII, sess. unica); id. id. del 1906 col Salvador (legisl. XXII, sess. unica).

(2) Rossi L., Recensione alla IV ediz. dell'opera del Laband, *Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, 1902, in *Archirio del Diritto pubblico*, A. I., 622.

(3) Onde si aderisce alle conclusioni della dottrina prevalente che nega la presunzione assoluta di verità per tutti gli atti del capo dello Stato. Cfr. specialm. SIMONCELLI, *Nota*, sentenza Cassaz. di Roma, 31 dic. 1901, in *Foro it.*, 1902, 142 (n. III); FERRACCIU, *L'efficacia probatoria delle attestazioni contenute nei decreti reali e il sindacato giurisdizionale*, in *Annali della Facoltà di Giurispr.* di Perugia, 1903; e RACIOPPI, *Il sindacato sulle attestazioni contenute nel preambolo dei decreti reali*, in *Legge*, 1904, pag. 293.