

(N. 7-A)

Urgenza

SENATO DELLA REPUBBLICA

RELAZIONE DELLA 2^a COMMISSIONE PERMANENTE (Giustizia e autorizzazioni a procedere)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

approvato dalla Camera dei Deputati il 25 giugno 1948

presentato dal Presidente del Consiglio dei Ministri

e dal Ministro di Grazia e Giustizia

Comunicata alla Presidenza il 16 luglio 1948

Norme sulla promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei decreti del Presidente della Repubblica

ONOREVOLI SENATORI. — Il disegno di legge, che, approvato dalla Camera dei deputati, viene ora sottoposto all'esame del Senato, provvede a disciplinare la promulgazione e la pubblicazione delle leggi e dei decreti in rispondenza al nuovo ordinamento costituzionale della Repubblica.

Il testo ministeriale del disegno di legge è stato emendato in parecchi articoli dalla Camera dei deputati. Alcuni emendamenti sono di pura forma, altri di sostanza e sembrano, per la maggior parte, accettabili. La Commissione, tuttavia, ritiene di dovere richiamare l'attenzione del Senato su qualche articolo del disegno di legge.

Dalla legge 23 giugno 1854, n. 1731, che disciplinò la promulgazione e la pubblicazione delle leggi e dei decreti, in poi, la promulgazione è stata sempre espressa con questa formula: «il Senato e la Camera dei deputati hanno approvato...». Nel testo ministeriale dell'articolo 1 del disegno di legge e in quello approvato dalla Camera, la formula è invertita. Nè la relazione ministeriale, nè quella della Commissione della Camera, nè le discussioni parlamentari, danno alcuna ragione dell'inversione; il che induce a pensare che con tale inversione non si sia voluto stabilire alcun criterio di prevalenza di una Camera sull'altra. È bene, tuttavia, che resti chiarito,

anche nella formula della promulgazione, che nessuna preminenza è data dalla Costituzione ad una Camera sull'altra. L'Assemblea Costituente ha, anzi, avuto cura di evitare tale preminenza stabilendo nella Costituzione parità di prerogative e di doveri per i membri delle due Camere, parità di iniziativa, parità nell'esame di disegni di legge, tanto che questi possono essere presentati, quando sono d'iniziativa governativa, sia all'una sia all'altra Camera senza alcuna norma di precedenza, essendo stata anche soppressa quella, contenuta nello Statuto abrogato (articolo 10) per cui si dava alla Camera dei deputati un diritto di priorità d'esame in materia finanziaria, disponendosi che « ogni legge di imposizione di tributi o di approvazione dei bilanci e dei fondi dello Stato sarà presentata prima alla Camera dei deputati ». Perfino nelle attribuzioni dei Presidenti delle due Camere la Costituzione mantiene la parità, e, per quei casi nei quali l'esercizio di determinate attribuzioni deve assolutamente essere individuale, ha dato, con l'articolo 86, due disposizioni che stabiliscono un perfetto equilibrio fra le due altissime cariche. Col primo comma dell'articolo, infatti, è stabilito che « le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato » e col secondo comma si stabilisce che « in caso di impedimento permanente o di morte, o di dimissioni del Presidente della Repubblica il Presidente della Camera dei deputati indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica... » e con l'articolo 63 è data al Presidente della Camera dei deputati la Presidenza quando il Parlamento si riunisce in seduta comune. In contrario a tale parità nulla risulta dagli atti parlamentari dell'Assemblea Costituente.

Sembra pertanto che, per mantenere la ripetuta parità, si debba evitare di stabilire un ordine, sia pur formale, di priorità tra le due Camere.

Dopo ampia discussione, nella quale sono state esaminate varie formule più o meno rispondenti allo scopo, la Commissione, su proposta del senatore Vittorio Emanuele Orlando, ha ritenuto all'unanimità che lo scopo medesimo può raggiungersi usando, per la promulgazione, la locuzione: « le due Camere

del Parlamento » che entrambe le comprende, come è espressamente dichiarato nell'articolo 55 della Costituzione e come è ripetuto negli articoli 63, 64, 67, 68 e 69.

Non v'è motivo di preoccupazione che la locuzione anzidetta possa essere interpretata nel senso che si riferisca soltanto alla ipotesi della seduta delle due Camere riunite, perchè in questa ipotesi la legge parla sempre di « Parlamento riunito in seduta comune » (articoli 55, 63, 83 e 135) oppure di « Parlamento a Camere riunite » (articolo 64) e perchè le ipotesi stesse si riferiscono non già a leggi ma ad elezioni: quella del Presidente della Repubblica (articolo 83), quelle dei membri del Consiglio superiore della Magistratura eletti dal Parlamento (articolo 104) e quello dei giudici della Corte costituzionale pure eletti dal Parlamento (articolo 135).

L'articolo 1 dovrebbe pertanto essere così emendato:

« La promulgazione delle leggi è espressa con la formula:

« REPUBBLICA ITALIANA

« Le due Camere del Parlamento hanno approvato:

« Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge:

« (Testo della legge)

« La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* « e inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi « e dei decreti della Repubblica. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato ».

Tanto nell'articolo 1 quanto negli articoli 2, 3, 7 e 14 va soppressa, dopo la parola « Repubblica » l'altra « Italiana », perchè pleonastica essendo già quest'ultima parola espressa nell'intestazione della formula di promulgazione. È da rilevare che nello stesso disegno di legge in esame, in qualche caso la parola « Italiana » è aggiunta, e in qualche altro no, mentre è tecnicamente preferibile usare in una stessa legge uniformità di locuzioni per esprimere identici concetti. L'unico articolo in cui l'aggiunzione è indispensabile, è

il 5°, nel quale si riproduce, virgolata, l'intestazione della « Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana » come esattamente è scritto nel disegno di legge.

L'articolo 2 va soggetto ad uguale emendamento del primo per la formula di promulgazione.

Quanto all'articolo 3 è da rilevare che il testo ministeriale del disegno di legge era così concepito: « La promulgazione dei decreti del Presidente della Repubblica da inserirsi nella Raccolta ufficiale è espressa con la seguente formula:

« REPUBBLICA ITALIANA

« Il Presidente della Repubblica,
« Sulla proposta del Ministro . . .
« Decreta . . . ecc. ».

Il testo approvato dalla Camera non fa menzione della promulgazione e dalla relazione della Commissione si apprende che l'articolo 87 della Costituzione è stato interpretato nel senso che per i decreti, di cui si tratta, non sarebbe necessaria la promulgazione. Tale interpretazione non sembra esatta. Si dice nella relazione anzidetta che, circa i decreti suindicati, « si tratta sempre, quanto al Presidente della Repubblica, dell'esercizio di un potere di emanazione non essendogliene riconosciuto in *subiecta materia* alcun altro dalla Carta costituzionale ».

Devesi rilevare che trattasi nell'articolo 3 di quei tali decreti, indicati nel n. 2 dell'articolo 7, che sono « necessari per l'esecuzione delle leggi e la cui integrale conoscenza interessa la generalità dei cittadini » e che appunto per questo, sono inseriti per esteso.

È logico che l'articolo 87 della Costituzione abbia dato al Presidente della Repubblica il potere di emanare i decreti, ma ciò non significa che gli abbia tolto il potere di promulgare quelli che, avendo forza di legge, possono a questa, almeno per analogia, essere equiparati. Tanto ciò è vero che l'articolo 3 è stato approvato dalla Camera con l'aggiunta nel secondo comma, della seconda parte della formula tradizionale della promulgazione e con la stessa dizione usata nell'articolo 1 per la promulgazione della legge.

L'emendamento dell'articolo 3 potrebbe essere così formulato:

« La promulgazione dei decreti emanati « dal Presidente della Repubblica, che debbano essere inseriti nella raccolta ufficiale, « è espressa con la formula:

« REPUBBLICA ITALIANA

« Il Presidente della Repubblica
« Sulla proposta del Ministro . . .
« Emana il seguente decreto:
(Testo del decreto)
« Il presente decreto ecc. »

(come nel testo dell'articolo 3).

Gli articoli 4 e 5 non hanno dato luogo a rilievi.

Circa l'articolo 6, la Commissione della Camera aveva dimostrato una certa preoccupazione che « l'esercizio della facoltà di « Sindacato conferita dall'articolo 6 al Ministro Guardasigilli avrebbe potuto portare « a conseguenze gravi e inaccettabili, specie « in occasione di decreti necessari e urgenti » ed aveva limitato il sindacato alla sola forma. Il testo approvato dalla Camera mantiene il sindacato del Guardasigilli precisando che se egli « incontra qualche difficoltà per la « forma delle leggi e dei decreti o perchè « ritenga che il contenuto sia contrario alla « legge, sospende il visto e la apposizione « del sigillo e ne fa immediata relazione al « Consiglio dei Ministri ». Trattasi, dunque, sempre di un sindacato di legittimità ma che tocca anche il merito e che, se sarà esercitato con saggezza, potrà essere fecondo di buoni frutti per la nuova legislazione della Repubblica.

Ritiene pertanto la Commissione che l'articolo debba restare immutato.

Sull'articolo 7 nulla da osservare, salvo la soppressione nel primo comma della parola « Italiana », come sopra si è accennato.

All'articolo 8 occorrerebbe precisare che l'autorizzazione a dare notizie di un decreto prima della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* deve essere concessa, oltre che dal

Ministro di grazia e giustizia, anche dal Ministro, sulla cui proposta è stato emanato il decreto e che è il più competente a valutare circa il merito, l'opportunità dell'autorizzazione.

Col testo attuale resta il dubbio che questa debba essere data soltanto dal Guardasigilli, la cui competenza esclusiva, nel caso, dovrebbe essere limitata ai provvedimenti del Dicastero della giustizia.

Alla parola « *Ministro* » si dovrebbe pertanto far precedere questa: « *Guardasigilli* » e

far seguire le altre « *che ha proposto l'emana-
zione del decreto* ».

Nulla da rilevare sugli articoli 9, 10, 11, 12 e 13.

Nell'articolo 14 deve sopprimersi l'ultima parola « *italiana* ».

La Commissione ritiene che, se il Senato vorrà approvare i proposti emendamenti, la legge conseguirà meglio lo scopo per il quale essa è stata proposta.

AZARA, relatore.

DISEGNO DI LEGGE
APPROVATO
DALLA CAMERA DEI DEPUTATI

Art. 1.

La promulgazione delle leggi è espressa con la formula:

« REPUBBLICA ITALIANA

« La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica hanno approvato;

« Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge:

(Testo della legge).

« La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* e inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato ».

Art. 2.

La promulgazione delle leggi costituzionali, che siano state approvate da ciascuna delle Camere con la maggioranza dei due terzi dei propri componenti, è espressa con la formula:

« REPUBBLICA ITALIANA

« La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, con la maggioranza di due terzi dei componenti di ciascuna Assemblea, hanno approvato;

« Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale:

(Testo della legge).

« La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* e inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato ».

TESTO
PROPOSTO DALLA COMMISSIONE

Art. 1.

La promulgazione delle leggi è espressa con la formula:

« REPUBBLICA ITALIANA

« Le due Camere del Parlamento hanno approvato;

« Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge:

(Testo della legge).

« La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* e inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica.

« È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato ».

Art. 2.

« REPUBBLICA ITALIANA

« Le due Camere del Parlamento, con la maggioranza di due terzi dei componenti di ciascuna Assemblea, hanno approvato;

« Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale:

(Testo della legge).

« La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* e inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato ».

Art. 3.

I decreti del Presidente della Repubblica, che debbano essere inseriti nella Raccolta ufficiale, sono emanati con la formula:

«REPUBBLICA ITALIANA

« Il Presidente della Repubblica,
« Sulla proposta del Ministro . . . ,
« Emana il seguente decreto:

(Testo del decreto).

« Il presente decreto, munito del sigillo « dello Stato, sarà pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* e inserito nella Raccolta ufficiale « delle leggi e dei decreti della Repubblica « italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di « osservarlo e di farlo osservare ».

Quando per legge è richiesto il parere del Consiglio di Stato o è intervenuta una deliberazione del Consiglio dei Ministri, si fa menzione di tali adempimenti prima della indicazione del Ministro proponente, con le parole:

« Udito il parere del Consiglio di Stato;
« Sentito il Consiglio dei Ministri ».

Nei casi indicati dall'articolo 77, comma 2°, della Costituzione, il decreto deve far menzione della necessità ed urgenza ed essere munito della clausola della presentazione alle Camere per la conversione in legge.

Art. 4.

Le leggi debbono portare, nella fine, la data, la firma del Presidente della Repubblica e le controfirme del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro proponente.

I decreti debbono portare, nella fine, la data, la firma del Presidente della Repubblica, la controfirma del Ministro proponente e, qualora sia stata necessaria una deliberazione del Consiglio dei Ministri, anche la controfirma del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Art. 3.

La promulgazione dei decreti emanati dal Presidente della Repubblica, che debbano essere inseriti nella Raccolta ufficiale, è espressa con la formula:

«REPUBBLICA ITALIANA

« Il Presidente della Repubblica,
« Sulla proposta del Ministro . . . ,
« Emana il seguente decreto:

(Testo del decreto)

« Il presente decreto, munito del sigillo « dello Stato, sarà pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* e inserito nella Raccolta ufficiale « delle leggi e dei decreti della Repubblica.
« È fatto obbligo a chiunque spetti di osser-
« varlo e di farlo osservare ».

Art. 4.

Identico.

Art. 5.

La « Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana » è posta sotto la vigilanza del Ministro Guardasigilli; all'ordinamento, alla stampa e pubblicazione degli atti si provvede secondo le norme stabilite in questa legge e nei regolamenti.

Art. 6.

Gli originali delle leggi e dei decreti da inserire nella Raccolta ufficiale sono trasmessi al Ministro Guardasigilli, che appone ad essi il proprio « visto » e il gran sigillo dello Stato.

Se però incontra qualche difficoltà per la forma delle leggi e dei decreti o perchè ritenga che il contenuto di un decreto sia contrario alla legge, sospende il visto e la apposizione del sigillo e ne fa immediata relazione al Consiglio dei Ministri.

Art. 7.

Nella Raccolta ufficiale si inseriscono le leggi e i decreti del Presidente della Repubblica italiana, con aggiunta, per questi ultimi, la menzione della loro registrazione alla Corte dei conti. Sono inseriti per esteso:

1° tutte le leggi;

2° i decreti necessari per l'esecuzione delle leggi o la cui integrale conoscenza interessi la generalità dei cittadini.

I decreti che non presentino tale interesse sono inseriti e pubblicati per sunto o estratto.

Sono in ogni caso esclusi dalla Raccolta i decreti che riguardino enti o persone singole, in guisa che basti darne diretta comunicazione agli interessati, e inoltre quelli la cui pubblicità potrebbe nuocere agli interessi dello Stato.

Quando si tratti di un codice, può pubblicarsi nella Raccolta ufficiale la sola legge di approvazione di esso e formare del codice un volume separato.

Art. 5.

Identico.

Art. 6.

Identico.

Art. 7.

Nella Raccolta ufficiale si inseriscono le leggi e i decreti del Presidente della Repubblica, con aggiunta, per questi ultimi, la menzione della loro registrazione alla Corte dei conti. Sono inseriti per esteso:

1° tutte le leggi;

2° i decreti necessari per l'esecuzione delle leggi o la cui integrale conoscenza interessi la generalità dei cittadini.

Art. 8.

Le leggi promulgate e munite del « visto » del Guardasigilli e del sigillo dello Stato sono immediatamente pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* e inserite nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica.

I decreti del Presidente della Repubblica sono trasmessi a cura del Guardasigilli alla Corte dei conti per la registrazione e sono inseriti e pubblicati non appena registrati.

Nella *Gazzetta Ufficiale* sono pubblicati altresì i decreti ministeriali che interessano la generalità dei cittadini.

Salva autorizzazione del Ministro, è vietato rendere comunque di pubblica ragione i decreti che non siano stati ancora pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*.

Art. 9.

Gli atti inseriti nell'annata a cui si riferiscono, devono avere una sola numerazione progressiva, oltrechè nella Raccolta in volumi, anche nella pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

Per le leggi costituzionali deve essere adottata una numerazione autonoma.

Art. 10.

In capo ad ogni legge o decreto pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* o nella Raccolta ufficiale, devono indicarsi la data, il numero assegnato a ciascuno di essi a norma dell'articolo precedente e l'argomento. Quando si tratta di leggi costituzionali deve indicarsi anche tale qualifica.

Per la pubblicazione nella Raccolta deve anche aggiungersi la data e il numero della *Gazzetta Ufficiale* nella quale è avvenuta la pubblicazione.

Art. 11.

Fino a che non se ne provi l'inesattezza, mediante esibizione di atto autentico rilasciato

Art. 8

Salvo autorizzazione del Guardasigilli, e del Ministro che ha proposto l'emanazione del decreto, è vietato rendere comunque di pubblica ragione i decreti che non siano stati ancora pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*.

Art. 9.

Identico.

Art. 10.

Identico.

Art. 11.

Identico.

dal Ministro Guardasigilli o dall'Archivio di Stato, la stampa ufficiale delle leggi e dei decreti sia nella Raccolta in volumi, sia nella *Gazzetta Ufficiale*, sia in fogli separati, si presume conforme all'originale e costituisce testo legale degli atti anzidetti.

Art. 12.

Gli originali delle leggi e dei decreti inseriti nella Raccolta ufficiale sono affidati alla custodia del Guardasigilli.

Questi, cessata la necessità di ritenerli presso il Ministero, ne cura la consegna all'Archivio di Stato di Roma.

Art. 13.

Le formule di promulgazione delle leggi abrogative, a seguito del *referendum* popolare previsto dall'articolo 75 della Costituzione, e di quelle costituzionali per le quali è prevista dall'articolo 138, comma 2° della medesima, la possibilità di *referendum*, saranno stabilite con la legge che determinerà le modalità di attuazione del *referendum*, a sensi dell'articolo 75, ultimo comma, della Costituzione.

Art. 14.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.

Art. 12.

Identico.

Art. 13.

Identico.

Art. 14.

La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.