

---

 COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA - FINANZE E TESORO) — SEDUTA DEL 14 DICEMBRE 1951
 

---

## COMMISSIONI RIUNITE

### GIUSTIZIA (III) - FINANZE E TESORO (IV)

#### III.

### SEDUTA DI VENERDÌ 14 DICEMBRE 1951

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA IV COMMISSIONE **SCOCA**

#### INDICE

	PAG.
<b>Congedi:</b>	
PRESIDENTE . . . . .	11
<b>Proposta di legge (Discussione e rinvio):</b>	
LOMBARDI RICCARDO: Obbligo della pubblicazione nella <i>Gazzetta Ufficiale</i> degli atti e dei provvedimenti amministrativi dello Stato implicanti erogazioni di fondi. (2098) . . . . .	11
PRESIDENTE . . . . .	11, 14, 22, 23, 24
PETRILLI, <i>Relatore per la IV Commissione</i> . . . . .	11, 12, 14, 18, 21, 22, 23
LOMBARDI RICCARDO . . . . .	12, 14, 16, 20, 21, 23, 24
TOSATO, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia</i> . . . . .	14, 16, 19, 20, 21, 23
COSTA . . . . .	15
CORBINO . . . . .	17, 21
PIERACCINI . . . . .	18, 19, 20, 21, 22, 23
TUDISCO . . . . .	20, 22
CHIOSTERGI . . . . .	21, 22
GULLO . . . . .	21, 22
DE MARTINO FRANCESCO . . . . .	23
SCHIRATTI . . . . .	23, 24

#### Congedi.

PRESIDENTE. Comunico che sono in congedo i deputati Coccia, della III Commissione (Giustizia), Cifaldi e De Martino Carmine, della IV Commissione (Finanze e tesoro).

**Discussione della proposta di legge del deputato Lombardi Riccardo: Obbligo della pubblicazione nella «Gazzetta Ufficiale» degli atti e dei provvedimenti amministrativi dello Stato, implicanti erogazione di fondi. (2098).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge del deputato Lombardi Riccardo: « Obbligo della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* degli atti e dei provvedimenti amministrativi dello Stato, implicanti erogazione di fondi ».

L'onorevole Guerrieri Emanuele, relatore per la III Commissione, non è presente. Prego pertanto l'onorevole Petrilli, relatore per la IV Commissione, di svolgere la sua relazione.

PETRILLI, *Relatore per la IV Commissione*. Onorevoli colleghi, la proposta di legge in discussione venne già all'esame della Commissione finanze e tesoro il 30 ottobre scorso e fu rinviata per essere esaminata dalle Commissioni riunite della giustizia e delle finanze e tesoro. La proposta di legge prende le mosse da due considerazioni: una considerazione di fatto ed una di diritto. Con la prima considerazione si rileva che molti provvedimenti amministrativi non

**La seduta comincia alle 9.**

TROISI, *Segretario*, legge il processo verbale della precedente seduta.

(È approvato).

COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA - FINANZE E TESORO) — SEDUTA DEL 14 DICEMBRE 1951

vengono resi pubblici attraverso la inserzione del loro contenuto sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica. Eppure, vi sono dei provvedimenti che hanno una importanza finanziaria ed economica rispettivamente per il bilancio dello Stato e per la situazione economica generale della nazione. Secondo questa considerazione di fatto, i provvedimenti di maggiore importanza vengono distinti in tre serie: la prima serie riguarda quei provvedimenti amministrativi con i quali si erogano a favore di privati e di enti pubblici diversi dallo Stato (comunque diversi dagli enti pubblici territoriali, province e comuni) sovvenzioni, sussidi, o premi per l'esecuzione di determinate opere, per l'esercizio di imprese o per lo svolgimento di determinate attività economiche. La seconda serie di provvedimenti riguarda quelli amministrativi con i quali lo Stato si assume la garanzia o il rischio di determinate imprese o attività economiche. Infine, abbiamo una terza serie di provvedimenti che sono quelli con i quali lo Stato fa delle concessioni amministrative con conseguenze economiche che, se non direttamente o immediatamente, possono, indirettamente e mediamente in determinate occasioni e per determinate evenienze, tradursi in un onere per il bilancio dello Stato. L'onorevole proponente fa una esemplificazione di questa triplice serie di atti amministrativi. Pare quasi superfluo accennare ad esempi della prima categoria, quando si pensi che è alla portata di tutti la conoscenza di concessioni di sussidi e di fondi o di aiuti finanziari a favore di privati o enti pubblici non territoriali. Basti pensare ai contributi che si danno alle bonifiche, ai contributi che vengono concessi per le costruzioni edilizie sovvenzionate, ecc. In proposito, esiste presso il Ministero dei lavori pubblici un'apposita direzione generale per l'edilizia statale e sovvenzionata, per distinguere appunto l'erogazione dei fondi destinati alla costruzione di edifici di uso pubblico e la destinazione dei fondi destinati alla costruzione di edifici privati, per incrementare l'edilizia in genere.

Per quanto riguarda l'esemplificazione della seconda serie di atti amministrativi, basta ricordare le garanzie che sono state date all'I.M.I. per i finanziamenti industriali, garanzie, direi, anche un po' remote, come quelle che furono date per gli anticipi di mutui contratti all'estero. Tutti ricordiamo, per esempio, la garanzia che fu data per il mutuo cosiddetto Morgan, in epoca prefascista e precisamente per i mutui di Milano e Roma che poi furono regolati...

LOMBARDI RICCARDO. Quelle garanzie esulano dall'ambito della mia proposta di legge, perché fatte ad enti pubblici territoriali.

PETRILLI, *Relatore per la IV Commissione*. Allora lei li esclude. Oltre, poi, alla garanzia vera e propria nel senso fideiussorio, vi sarebbe anche il rischio che si può assumere con il cambio, che, in sostanza, è una forma di garanzia, che potremmo dire garanzia qualificata, specifica. Senza dubbio, anche la garanzia del cambio entra nel concetto di garanzia; ma siccome è una garanzia specifica che si suole dire rischio del cambio, così il collega onorevole Lombardi ha fatto questa distinzione.

C'è, poi, una terza serie di provvedimenti che il proponente onorevole Lombardi esemplifica nelle concessioni che vengono fatte per i trasporti: concessioni che, purtroppo, secondo l'esperienza fatta nel dopoguerra, determinano poi la necessità che lo Stato intervenga per integrare i bilanci deficitari. Quindi, l'onorevole Lombardi dice: facendo astrazione dalle erogazioni che lo Stato effettua a favore degli enti pubblici territoriali, vediamo che nel bilancio 1950-51 vi è una impostazione di erogazioni, da parte dello Stato, che si aggira intorno ai 50 miliardi: somma abbastanza notevole, della quale né la pubblica opinione né il Parlamento hanno una giustificazione, una esposizione, o, per lo meno, una informazione adeguata. Non vi è dubbio che questa massa abbastanza notevole di miliardi ha una incidenza, sia sul bilancio dello Stato come sacrificio di tutti i contribuenti, sia anche nello svolgimento dell'attività economica del paese e, quindi, sarebbe opportuno, senza voler presumere delle irregolarità formali o delle illegittimità sostanziali, che i cittadini tutti potessero seguire e conoscere questi fatti.

Da queste considerazioni di fatto, l'onorevole Lombardi Riccardo passa alle considerazioni di diritto per ricordare qual'è attualmente il sistema della pubblicità degli atti amministrativi nel nostro ordinamento giuridico, e distingue gli atti che devono essere emanati con decreto del Capo dello Stato (ex decreto reale) da quelli che vanno emanati con decreto ministeriale.

Il regime della pubblicità è diverso, secondo questa duplice categoria di atti. Decreto presidenziale: in base al testo unico 24 settembre 1931, n. 1256, vanno pubblicati *per estenso* sulla *Gazzetta Ufficiale* i decreti del Capo dello Stato che siano esecutivi di leggi: quindi, in sostanza, i regolamenti con cui si

## COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA - FINANZE E TESORO) — SEDUTA DEL 14 DICEMBRE 1951

eseguono le leggi, oppure altri decreti del Capo dello Stato che, comunque attuino le leggi (sono veramente la parte meno cospicua, sia per l'importanza, sia quantitativamente), ad eccezione di quelli la cui pubblicazione potrebbe nuocere alla sicurezza dello Stato e di quelli che riguardano interessi strettamente e rigorosamente privati e che non interessano alla generalità dei cittadini di conoscere.

I provvedimenti emanati con decreto ministeriale non vengono di regola pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*. E qui l'onorevole Lombardi osserva che entra la massa più cospicua di provvedimenti amministrativi che abbiano conseguenza economica e finanziaria sui bilanci dello Stato; a meno che la legge che autorizza l'emanazione di questi provvedimenti — emanati con decreto ministeriale — non imponga specificamente che debbano essere pubblicati.

La conseguenza è — dice l'onorevole Lombardi — che molti atti sfuggono: basti pensare alle concessioni dei trasporti e delle telecomunicazioni, che interessano, cioè, sia il Ministero dei trasporti, sia il Ministero delle poste. La cosa più grave — dice l'onorevole Lombardi — è che vi sono atti che, anche se fossero pubblicati *per estenso*, in sé e per sé poco direbbero del loro effettivo contenuto perché si richiamano ad una regolamentazione, ad un « disciplinare » che è poi il vero freno, la vera disciplina con cui si prevede lo svolgimento dell'attività del privato in base alla concessione che fa l'Amministrazione. Quindi, poco importerebbe conoscere il decreto ministeriale quando nella premessa si dice « Visto il disciplinare, ecc. », se non si pubblica anche il disciplinare in relazione al quale è possibile valutare la portata e le conseguenze della concessione amministrativa.

In conseguenza di questo duplice ordine di considerazioni di fatto e di diritto, l'onorevole Lombardi propone che sia modificato il regime della pubblicità degli atti amministrativi nei riguardi di enti pubblici non territoriali, per quanto riguarda atti che implicano erogazioni di fondi, di sussidi, o assunzione di garanzie o di rischi, o concessioni amministrative; aggiunge che bisognerebbe addirittura subordinare l'efficacia giuridica di questi provvedimenti alla pubblicazione di essi nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

L'onorevole Lombardi ricorda in modo particolare, con riguardo alla terza serie di provvedimenti, cioè alle concessioni e, particolarmente, alle concessioni di trasporti, che fino al 1938 queste concessioni venivano ema-

nate con la forma del decreto reale, cioè del decreto del Capo dello Stato, e fu nel 1938 che il fascismo stabilì che per questa categoria di atti la emanazione avvenisse sotto forma di decreto ministeriale; di guisa che questa categoria di atti decadde dal regime della pubblicità. In sostanza è un sistema tipicamente fascista — dice l'onorevole Lombardi — quello che ancora oggi seguiamo per questa massa di atti emanati nello svolgimento di una attività discrezionale dello Stato, attività discrezionale che non dubitiamo si ispiri a criteri di ragionevolezza e di osservanza della forma e di giustizia; ma certo è che, dal punto di vista della valutazione finanziaria ed economica di questi provvedimenti, la pubblica opinione, il Parlamento e la stampa ne sono ignari.

Ecco, pertanto, che l'onorevole Lombardi propone un articolo unico con cui si pone su un nuovo piano questo regime di pubblicità.

Come dicevo, l'articolo subordina l'efficacia del provvedimento alla formalità della pubblicazione: « Devono essere pubblicati per esteso nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica e non possono avere efficacia prima del giorno della relativa pubblicazione »; queste tre categorie di atti: nella prima sono posti « gli atti ed i provvedimenti amministrativi con cui si dispone l'erogazione a carico dello Stato ed a favore di privati o di enti pubblici non territoriali non specificamente designati per legge di sovvenzioni, contributi, sussidi o premi per l'esecuzione di opere o l'esercizio d'impresе o in genere per lo svolgimento di attività economiche determinate, anche se relative a servizi di interesse pubblico ».

Come vedete, tutta questa categoria di atti, di cui è proposta la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, riguarda quegli atti che siano diretti a delle attività economiche. Quindi, il provvedimento non riguarda il caso in cui — per esempio — si danno 100 milioni ad un ente culturale, oppure un miliardo per opere di assistenza e beneficenza ad un ente pubblico che non sia comune o provincia. Si tratta proprio di atti amministrativi diretti alla erogazione di contributi, sussidi, fondi, eccetera, a favore di privati o di enti pubblici non territoriali che svolgano attività economica.

Seconda categoria: « Gli atti ed i provvedimenti amministrativi con cui si concede la garanzia dello Stato o si ordinano pagamenti in dipendenza di garanzie concesse dallo Stato (in sostanza l'onorevole Lombardi richiede la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* non solo del provvedimento base con cui lo Stato si impegna a dare la garanzia, ma anche del

COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA - FINANZE E TESORO) — SEDUTA DEL 14 DICEMBRE 1951

provvedimento con cui eventualmente lo Stato sia chiamato a spendere la garanzia data attraverso la erogazione delle somme), o si pongono a carico dello Stato rischi determinati (qui l'onorevole Lombardi ricorda che fra le varie garanzie c'è quella specifica del rischio del cambio), relativamente ad obbligazioni assunte da privati o da enti pubblici non specificamente designati per legge ».

Qui, onorevole Lombardi, (non so se ero incorso io in un errore, nel fare l'esposizione, o se, eventualmente, sia incorso lei in una mancata specificazione) quando io avevo parlato del rischio del cambio, avevo ricordato i due mutui di Milano e di Roma, ma mi è stato osservato che, siccome sono enti pubblici territoriali, ella non intendeva riferirsi a questo. Siccome, però, quell'atto amministrativo entra nella categoria *b*)...

LOMBARDI RICCARDO. Sono stati specificamente designati per legge.

PETRILLI, *Relatore per la IV Commissione*. È vero; qui si dice « non specificamente designati per legge ».

Terza categoria: « Gli atti ed i provvedimenti amministrativi, i disciplinari e le convenzioni relativi alle concessioni di pubblici servizi di trasporto o di telecomunicazione, alle concessioni minerarie e alle concessioni di opere pubbliche o di autostrade ».

Come vedete, qui vi è sempre un'attività economica che rappresenta, nello stesso tempo, la condizione e il limite in relazione ai quali gli atti o provvedimenti amministrativi dovrebbero esigere, per la loro efficacia, l'adempimento della formalità della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. Questa è la esposizione informativa. Farei però questa considerazione: in ordine al regime della pubblicità, non degli atti amministrativi, ma di altri atti che hanno come contenuto delle norme giuridiche, vi è un disegno di legge che è ancora pendente dinanzi alla Camera. Penso — lo penso sommamente da deputato e, soprattutto, vorrei dire, da cultore del diritto — che questi due sistemi non possono essere discussi e decisi in modo separato. In sostanza, questi atti amministrativi, pur avendo come oggetto specifico un fatto determinato, diretto allo svolgimento di una attività economica, contengono spesso delle norme giuridiche. Possiamo noi distinguere e separare nettamente un regime dall'altro? Non sembra invece opportuno rimettere anche questa proposta di legge alla decisione dell'Assemblea plenaria, naturalmente previo il giudizio che noi possiamo esprimere in sede referente, per abbinare la discussione di questo problema

alla discussione dell'altro, più importante da un punto di vista teorico, mentre, da un punto di vista pratico, forse è più importante questa proposta di legge?

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione generale.

TOSATO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Desidero anzitutto richiamare l'attenzione della Commissione sulla circostanza ora fatta presente dall'onorevole relatore. Se ho ben compreso, lo scopo della proposta di legge in esame è di stabilire la forma attraverso la quale siano resi di pubblica ragione determinati provvedimenti ed atti amministrativi al fine di rendere possibile un controllo non di natura giuridica, ma di natura politica, cioè un controllo della pubblica opinione e dei rappresentanti del popolo in Parlamento. Non dovrebbe trattarsi, infatti, di un controllo di natura tecnico-giuridica, perché a questo proposito vi sono tanti altri controlli che regolano la vita ed il procedimento di formazione di tutti gli atti amministrativi. I colleghi sanno che l'onorevole proponente vorrebbe rendere possibile questa forma di controllo attraverso la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* di tutta una serie di provvedimenti e di atti amministrativi, pubblicazione che attualmente non è prevista dalle leggi vigenti.

Faccio presente all'onorevole Commissione che il Governo ha presentato alla Camera, fin dall'inizio della legislatura, un disegno di legge recante il titolo: « Norme sulla promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei decreti del Presidente della Repubblica » (n. 22). Questo disegno di legge è stato approvato dalla Camera dopo lunga elaborazione e discussione; trasmesso al Senato, è stato approvato anche dal Senato, con numerosi emendamenti. Rinviato alla Camera, è stato esaminato dalla Commissione che ha già redatto non soltanto la relazione, ma anche tutta una serie di nuovi emendamenti al testo precedentemente approvato dal Senato. Il disegno di legge è tuttora pendente di fronte alla Camera ed è uno di quei disegni di legge che ha avuto una elaborazione lunga e difficile. Perché? Perché in un primo momento si discusse se, tornando alla Camera un disegno di legge emendato dal Senato, la Camera dovesse limitarsi ad esaminare soltanto gli emendamenti apportati dal Senato. Successivamente vari dubbi sorsero intorno alla opportunità di emanare un nuovo testo fondamentale sulla pubblicazione delle leggi e dei decreti, quando non si sapeva ancora esattamente come sarebbe stata regolata la formazione delle sen-

COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA - FINANZE E TESORO) — SEDUTA DEL 14 DICEMBRE 1951

tenze della Corte costituzionale e la formazione della volontà popolare attraverso il *referendum*, atti che, per la loro efficacia, soprattutto nei confronti delle leggi, debbono naturalmente essere pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*. Né si sapeva come risolvere questo problema.

Comunque, è un dato di fatto che questo disegno di legge è tuttora pendente dinanzi alla Camera. Esso, secondo il suo ultimo testo, contiene un articolo 7 in cui, ricalcando più o meno le formule della legge del 1931 tuttora vigente, si dice: « Nella raccolta ufficiale si inseriscono le leggi ed i decreti del Presidente della Repubblica italiana, con aggiunta, per questi ultimi, della menzione della loro registrazione alla Corte dei conti. Sono inseriti per esteso tutte le leggi ed i decreti aventi forza di legge e quelli necessari per l'esecuzione delle leggi o la cui integrale conoscenza interessi la generalità dei cittadini. I decreti che non presentino tale interesse sono pubblicati nella *Gazzetta Ufficiale*, e inseriti nella raccolta per sunto o per estratto. Sono in ogni caso esclusi dalla raccolta i decreti che riguardino enti o persone singole in quanto basti darne diretta comunicazione agli interessati, ed inoltre quelli la cui pubblicità potrebbe nuocere agli interessi dello Stato ». Questo è il testo approvato dal Senato.

Secondo l'emendamento apportato dalla III Commissione permanente della Camera, il penultimo comma dell'articolo 7 è così concepito: « Sono in ogni caso esclusi dalla Raccolta i decreti che riguardino particolari enti od organizzazioni, ovvero persone singole, cui basti darne diretta comunicazione ».

Ho ricordato questo precedente nonché la situazione parlamentare del disegno di legge sulla pubblicazione delle leggi e dei decreti del Presidente della Repubblica, perché risulta evidente che la proposta di legge Lombardi si inserisce nel quadro delle disposizioni già previste dal citato disegno di legge, anzi tocca direttamente le disposizioni dell'articolo 7, emendandole profondamente.

Sorge allora questo problema: è possibile discutere in sedi separate i due argomenti e prendere immediatamente in considerazione, come un provvedimento autonomo, la proposta di legge dell'onorevole Lombardi, indipendentemente dal fatto che pende dinanzi alla Camera un disegno di legge sulla medesima materia?

Personalmente non sono contrario allo scopo della proposta di legge dell'onorevole Lombardi, che mira a rendere possibile un controllo di carattere politico su tutta una

serie di decreti che incidono nella vita economica e per i quali si richiede una forma di pubblicità. Tuttavia mi domando: non sarebbe forse più opportuno trovare forme di pubblicità diverse da quelle contemplate per la normale pubblicità delle leggi e dei decreti? Intendiamoci bene, la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* ha la sua ragion d'essere fondamentale ed essenziale per le leggi, nel cui procedimento si distingue il momento della promulgazione da quello della pubblicazione, che è necessaria per l'obbligatorietà delle leggi stesse. Soltanto per ragioni di carattere storico nella *Gazzetta Ufficiale* sono inseriti soltanto certi atti del Capo dello Stato e non tutti gli atti del Capo dello Stato.

La pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* delle leggi e degli atti normativi è condizione indispensabile per l'obbligatorietà dell'atto normativo. In questo caso, invece, la pubblicità si richiede non per l'obbligatorietà dell'atto, ma per l'efficacia dell'atto. Questo costituirebbe uno sconvolgimento completo di tutto il sistema e non sarebbe conforme allo scopo della legge, che è quello di rendere possibile un controllo non di carattere giuridico ma di natura politica.

Ed allora, data questa situazione, dato che l'argomento è indubbiamente interessante, dato anche che, personalmente, sono d'accordo che una forma di pubblicità deve essere prevista anche per questi atti così importanti, che incidono sulla vita economica e che hanno ragione di essere conosciuti, dato tutto questo — dico — non è possibile, come proponeva l'onorevole relatore, esaminare questa proposta di legge per cercare possibilmente di disciplinare la materia indipendentemente da quello che è il sistema ufficiale di pubblicazione delle leggi?

Questi interrogativi, anzitutto, sottopongo agli onorevoli componenti delle due Commissioni.

COSTA. Desidero fare due osservazioni.

Anzitutto l'abbinamento di questa materia con quella contenuta nel disegno di legge recante norme sulla promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei decreti del Presidente della Repubblica mi pare difficile, perché la materia prevista in quel disegno di legge è prossima ad esser decisa, dato che su di essa il Senato si è già pronunciato in modo definitivo. Questa in discussione è, invece, un'altra materia.

Osservo, poi, che il citato disegno di legge n. 22-B si riferisce alle leggi ed agli altri provvedimenti emessi dal Capo dello Stato, mentre i provvedimenti a cui si riferisce que-

sta proposta di legge hanno una diversa origine. Non vedo, perciò, perché non si possa discutere ora questa materia.

TOSATO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. La proposta di legge Lombardi prevede anche i provvedimenti del Capo dello Stato, mentre questa materia è contemplata dall'altro disegno di legge.

LOMBARDI RICCARDO. Ringrazio l'onorevole relatore dell'obiettività e della chiarezza con cui ha illustrato i motivi della mia proposta, ciò che mi esime da un'ulteriore illustrazione.

Desidero soltanto richiamare l'attenzione dei colleghi su un fatto importante. Questa proposta di legge, attraverso la sua apparente poco rilevanza, è una proposta di legge che non esito a definire un inizio di moralizzazione effettiva ed efficace della pubblica amministrazione. Non già che questa abbia bisogno di essere moralizzata; debbono piuttosto essere creati gli strumenti perché il controllo sulla moralità e sulla correttezza amministrativa del nostro apparato diventi certo, continuo e pubblico.

Il nostro apparato costituzionale ha certamente un difetto, che si rivela anche attraverso le osservazioni che l'onorevole Sottosegretario ha esposto poco fa, parlando della origine dell'obbligatorietà della pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* di certi atti. È verissimo che l'origine di questo obbligo è quella che l'onorevole Sottosegretario Tosato ha richiamato, ma non è men vero che il rapporto, soprattutto quantitativo, fra atti dell'Amministrazione ed atti legislativi è profondamente mutato dall'origine della nostra vita costituzionale ad oggi. Infatti, ora vi è il fenomeno della sovrachianza degli atti amministrativi, includenti almeno la possibilità dell'arbitrio amministrativo, atti amministrativi che sono qualitativamente e quantitativamente assai superiori alla massa degli interventi legislativi.

Nel nostro apparato statale indubbiamente manca una possibilità efficace di un controllo permanente da parte del Parlamento, il quale ha appunto il dovere di organizzare la continuità del proprio controllo. Mi permetto di ricordare all'onorevole Sottosegretario che non siamo mai riusciti ad affrontare il problema delle gestioni fuori bilancio, malgrado ciò che disse alla Costituente l'onorevole Einaudi, allora non ancora Capo dello Stato, malgrado che egli si fosse proposto di affrontare questo problema quando andò a dirigere il Ministero del bilancio, proprio perché fu rilevata la difficoltà in cui noi ci trovavamo di affrontare il

problema per settori separati. La proposta di legge da me presentata si propone appunto di affrontare il problema su di un settore separato, e di questo io feci cenno anche al momento della illustrazione della mia proposta di legge alla Camera, poiché io non mi illudo di poter affrontare la vasta materia dei controlli sull'attività economica dello Stato in tutti i suoi particolari. Tuttavia, non vi è dubbio che, attraverso la mia proposta di legge, viene individuato un settore delicatissimo e importante, e le norme da me suggerite danno già la possibilità di compiere un primo passo verso l'organizzazione permanente del controllo degli atti amministrativi dello Stato da parte del Parlamento.

Non starò qui a ribadire i motivi che hanno giustificato la presentazione della mia proposta di legge, perché essi sono evidentissimi. Devo, poi, dire con franchezza, che prima di presentare la proposta di legge io ebbi occasione di parlarne con alcuni componenti del Governo, fra i quali, principalmente l'onorevole ministro Piccioni, e posso assicurare che non mi furono sollevate obiezioni od ostacoli, non solo, ma trovai un accordo sulla mia iniziativa, tanto appariva chiara l'urgenza e la moralità del provvedimento.

Le sole difficoltà che nascono sono di due ordini: una non varrebbe neppure la pena di citarla, ed è quella che si riferisce alla spesa che lo Stato dovrebbe sostenere per la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* degli atti amministrativi che io ho indicati nella mia proposta di legge. Tutti sanno che nella *Gazzetta Ufficiale* viene pubblicata una miriade di provvedimenti, e perciò basterebbe proporre un emendamento per limitare la pubblicazione a quei provvedimenti di carattere finanziario, ad esempio, che superino la cifra di 5 milioni di lire. L'altra difficoltà invece, che rivela realmente che qualche cosa non funziona nel nostro apparato amministrativo, è quella che è stata prospettata attraverso l'osservazione che la pubblicità, data l'obbligatorietà degli atti amministrativi implicanti la erogazione di fondi, paralizzerebbe l'Amministrazione dello Stato. Mi diceva, ancora pochi giorni or sono, un Ministro, attualmente in carica, che qualora la mia proposta di legge fosse stata approvata, era da attendersi che i suoi direttori generali, già lenti fino a questo momento, si sarebbero astenuti dal preparare i decreti ministeriali, per timore di giudizi sulla loro moralità. Non vi è dubbio che la pubblicità dei controlli acuisce il senso di responsabilità, e in un certo modo ha anche dei riflessi sulla velocità di preparazione

## COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA - FINANZE E TESORO) — SEDUTA DEL 14 DICEMBRE 1951

degli atti amministrativi. Ora, il fatto solo di aver accennato a questa eventualità, dimostra l'importanza e l'urgenza del provvedimento.

Presentando la mia proposta di legge, io mi sono illuso che questa fosse il primo atto della nostra legislatura (ormai al suo termine) per iniziare, sia pure in un settore particolare, il controllo permanente, da parte del potere legislativo, di un più vasto numero di atti amministrativi dello Stato.

Le osservazioni che l'onorevole Sottosegretario di Stato per la giustizia ha fatto, e cioè che è in corso di esame un provvedimento di legge che riguarda appunto le norme sulla promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei decreti del Presidente della Repubblica, non possono diminuire l'importanza della mia proposta di legge, pur riconoscendo io stesso che una certa relazione vi sia. A questo proposito, faccio presente che proprio i decreti presidenziali sono quelli che per la loro natura vengono esclusi dalla mia proposta. In realtà, i decreti che vengono presi in esame dalla mia proposta di legge sono esclusivamente i decreti ministeriali che implicano erogazione di fondi o sovvenzioni.

Per quanto riguarda i decreti presidenziali, essi, avendo un loro specifico carattere legislativo, ripeto, non sono stati presi in considerazione dalla mia proposta di legge, tanto più che è in corso un provvedimento che li riguarda particolarmente.

È evidente, onorevoli colleghi, che, quando si fanno innovazioni, qualche inconveniente si verifica, ma la mia proposta ha il vantaggio di non creare inconvenienti né in rapporto alla legislazione esistente in materia, né nei confronti di futuri provvedimenti legislativi. Le norme da essa previste potranno essere inserite in qualsiasi nuova regolamentazione che si volesse fare nell'interesse dell'Amministrazione e per le garanzie di pubblicità di determinati atti amministrativi dello Stato.

Non vorrei che, trasferendo la discussione della mia proposta di legge in Assemblea, a parte il ritardo indiscutibile che ne deriverebbe per l'approvazione, dessimo l'impressione di non aver voluto mettere in atto un provvedimento che contribuirebbe ad aumentare l'esercizio effettivo del controllo parlamentare sugli atti dell'amministrazione dello Stato.

CORBINO. Ritengo che le considerazioni fatte dagli oratori che mi hanno preceduto non mi possano consentire senz'altro di aderire alla proposta avanzata. Pur non desiderando che la proposta sia rimessa all'Assemblea, sono d'accordo con il collega onorevole

Lombardi che sia cosa migliore far esaminare detta proposta dalle Commissioni riunite in sede legislativa e sono anche d'accordo con lui nel ritenere che l'esame della proposta di legge e la discussione si facciano con urgenza. Non credo, poi, che le preoccupazioni per la spesa della pubblicazione di questi atti nella *Gazzetta Ufficiale* possano rappresentare un ostacolo al raggiungimento di una forma di controllo più completa quando si pensi che nella *Gazzetta Ufficiale*, oggi, si pubblicano cose che non hanno proprio nessun particolare interesse. Ricordo che qualche facoltà universitaria quando deve coprire un posto di ruolo fa pubblicare l'annuncio nella *Gazzetta Ufficiale*, cosa che può interessare al massimo tre o quattro persone in tutta Italia. È evidente, che noi potremmo estendere la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* anche di questi atti per un maggiore controllo da parte del potere legislativo. Tuttavia, le osservazioni sollevate in un certo senso dall'oratore e dall'onorevole rappresentante del Governo, mi rendono edotto di un fatto: che se, in sostanza, la proposta di legge può essere accolta, a mio giudizio, forse essa meriterebbe una più minuta ed attenta disamina nella sua articolazione concreta. Quindi, noi potremmo deferire ad un comitato ristretto in cui siano rappresentate le due Commissioni, l'esame particolare delle norme che l'onorevole Lombardi propone, e nello stesso tempo potremmo coordinarle con quelle che sono inserite nei progetti in corso di approvazione presso il Parlamento, e infine, a Commissioni riunite, procederemo ad un esame definitivo delle disposizioni di legge.

La mia non è una proposta di rinvio pura e semplice, né vuole il rigetto della proposta di legge, ed io riconosco che la proposta stessa ha un contenuto sostanziale e un contenuto formale che, data la struttura attuale della pubblica amministrazione, noi non possiamo non tener presente. Vediamo, dunque, se possiamo concretare qualcosa sul terreno tecnico-strutturale, e accogliere il principio con le limitazioni che sono dettate dalla necessità dei procedimenti fatti dalla pubblica amministrazione. Mi riferisco, soprattutto, al punto della proposta di legge Lombardi, in cui egli vuole rendere efficace l'esecuzione dei provvedimenti dopo la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. A questo punto, vorrei osservare all'onorevole Lombardi che noi abbiamo già tanti elementi di ritardo nei pagamenti che deve effettuare la pubblica Amministrazione che non mi pare il caso di aggiungerci anche questo. Accogliendo le suddette norme,

noi daremmo un'altra arma alla burocrazia per aumentare il disordine amministrativo. Non dico che non si debba trovare un mezzo efficace per la pubblicazione di questi atti, ma non è il caso di subordinare l'efficacia dell'atto alla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, e questo mi sembra più pericoloso del fatto di eliminare eventuali abusi nei ritardi.

Propongo, dunque, formalmente di nominare un comitato ristretto di rappresentanti delle due Commissioni, il quale riferisca rapidamente sulla proposta di legge, in modo da poter decidere sulla proposta stessa alla ripresa dei lavori parlamentari.

PIERACCINI. Pur non essendo contrario alla proposta dell'onorevole Corbino, tuttavia mi permetto di osservare che la nomina di questo comitato si potrebbe evitare e si potrebbe decidere la questione stamani stessa o al massimo mercoledì prossimo. Non vedo effettivamente la necessità di questo comitato. Infatti, il problema qual'è? Il problema non è tanto sulla formulazione della proposta di legge che è abbastanza chiara e che, comunque se solleva dei dubbi può essere modificata durante la discussione, ma sull'interferenza che ha l'articolo 7 del disegno di legge sulla promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei decreti del Presidente della Repubblica con la stessa proposta di legge. A ciò si potrebbe ovviare con un emendamento. L'onorevole rappresentante del Governo ha appunto sollevato questa eccezione, però mi permetto di fargli osservare che una incompatibilità fra i due provvedimenti non esiste, in quanto quel disegno di legge è in corso di esame e non è ancora divenuto legge. Ritengo che non vi sia alcun impedimento, alcuna impossibilità nemmeno giuridica o regolamentare per la quale non si possa discutere subito la proposta di legge Lombardi. Anche se si approva prima la proposta di legge dell'onorevole Lombardi, il problema non si pone; nemmeno se si giunge alla votazione dell'altro disegno di legge, in quanto il Parlamento, in tal caso, avrebbe già manifestato la sua volontà in proposito.

Se le Commissioni sono di questo parere, pur non essendo assolutamente contrario alla proposta dell'onorevole Corbino, purché in ogni caso si fissi un termine preciso al sottocomitato, devo dire che la necessità di questo comitato non la vedo perché stamani abbiamo la possibilità di discutere largamente l'argomento.

Per l'altro punto, che è stato affacciato come proposta personale dal relatore, circa

il deferire il provvedimento in sede referente, sono d'accordo con l'onorevole Corbino e con l'onorevole Lombardi nel senso di non vederne l'opportunità perché l'Assemblea forse non ci assicurerebbe una discussione così tecnica e così ampia come ce la può assicurare stamane questa affollata riunione di due Commissioni. Forse, se si porterà in Assemblea questo provvedimento, si discuterà con minor numero di persone che non qui.

C'è anche un'altra ragione: faccio presente che, quando esaminammo la prima volta questo provvedimento in sede di Commissione finanze e tesoro, fummo noi a chiedere che il provvedimento fosse deferito in sede legislativa alle due Commissioni Giustizia e Finanze e tesoro. Facemmo appunto rilevare che l'esame era di nostra competenza, se non esclusiva, almeno pari a quella della Commissione di giustizia.

Dati questi precedenti, mi sembra strano che oggi ritorniamo a chiedere che il provvedimento sia riportato in sede referente. Per queste ragioni, almeno personalmente, chiedo che sia mantenuto qui il provvedimento in sede legislativa e che si passi immediatamente all'esame di esso e alla sua approvazione o al suo rigetto.

PETRILLI, *Relatore per la IV Commissione*. Dico subito che, nella sostanza, pur con certe limitazioni relative ai provvedimenti per quanto riguarda la misura della sovvenzione, sono favorevole al provvedimento. Dico « per quanto riguarda la misura » perché mi pare che anche il relatore sia d'accordo su questo punto: che sarebbe cioè eccessivo pretendere che siano pubblicati i provvedimenti che contemplino una cifra di un milione o addirittura di 100 mila lire.

Un altro punto è quello che riguarda la efficacia giuridica dei provvedimenti, che sarebbe subordinata alla pubblicazione: faccio osservare che financo l'adempimento della registrazione alla Corte dei conti non è atto che subordini l'efficacia giuridica dei provvedimenti amministrativi. I provvedimenti hanno efficacia giuridica anche se la registrazione alla Corte dei conti è adempiuta per la loro esecutività. Se dessimo alla pubblicazione una importanza superiore a quella della registrazione, verremmo ad introdurre nel nostro sistema giuridico qualcosa di eccessivo.

Quindi, con riserva sul primo e sul secondo punto (che potremo poi discutere), io sono favorevole al provvedimento.

C'è la questione pregiudiziale: io l'ho avanzata sommessamente, il Sottosegretario, onorevole Tosato, l'ha ripresa illustrandola



## COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA - FINANZE E TESORO) — SEDUTA DEL 14 DICEMBRE 1951

ampiamente. È stata contestata la fondatezza della questione pregiudiziale. Devo dire che, se l'ho avanzata in modo sommesso, dalla discussione che ne è seguita ho dovuto rilevare oggettivamente che in quel disegno di legge di iniziativa del Governo vi sono alcune disposizioni (articolo 7 od 8 secondo la definitiva formulazione del provvedimento, nonché l'emendamento della Commissione) che contengono norme disciplinatrici di una materia che in parte è qui prevista dalla disciplina di questa proposta di legge. Questa è l'obiettivo constatato: non già che il disegno di legge governativo combaci in tutto il suo contenuto con la proposta di legge, ma in parte, per l'articolo 7 od 8 e per l'emendamento aggiuntivo, indubbiamente contiene una materia che è disciplinata anche da questa proposta di legge.

Se posso esprimermi in linguaggio giuridico, ma in sostanza molto semplice, vi è una specie di prevenzione da parte del disegno di legge governativo; cioè, in ordine cronologico, c'è una proposta del Governo per disciplinare certe materie fra cui vi è anche una parte che è prevista da questa proposta di legge. Ora, il criterio della prevenzione importa una conseguenza di attrazione: *prior in tempore* diventa anche colui che ha il diritto di disciplinare *in iure* la materia.

Qui, da parte del Sottosegretario di Stato, si propone, senza esplicitamente esprimerla, questa questione: dato che il Governo ha preso l'iniziativa di un disegno di legge in cui per una parte è disciplinata la materia che è oggetto oggi di questa proposta di legge, in virtù di questa prevenzione di proposta governativa di fronte a quella parlamentare, io Governo riterrei che la proposta di legge debba essere per lo meno abbinata a quella del Governo, se non addirittura in questa assorbita.

Siccome questa è questione pregiudiziale che ha un fondamento oggettivo, perché io ho avanzato dapprima sommessamente questa pregiudiziale, ma poi mi son convinto che in effetti il disegno di legge governativo, sia pure in parte, qui previene una certa disciplina che poi è oggi formulata dalla proposta di legge, io non posso dire che la pregiudiziale del Governo sia infondata. Perciò, mentre per una parte mi ricollego e aderisco alla proposta del Sottosegretario di Stato, per la parte riguardante il provvedimento sono d'accordo con quell'emendamento e con quella rettificazione che viene data sia sulla misura delle sovvenzioni come limite per le pubblicazioni, sia sulla efficacia giuridica degli atti.

TOSATO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Nel mio precedente intervento non ho preso posizione contro la proposta di legge, anzi, per la sostanza, mi sono dichiarato favorevole. Ho posto solamente delle questioni perché mi pare che, come riconosce il relatore ed anche l'onorevole Pieraccini, è indubbio che questa proposta di legge incide su un precedente disegno di legge preparato dal Governo e già molto avanti nell'iter legislativo. In questa situazione, è certo che un coordinamento sostanziale fra i due progetti di legge ci deve essere, a meno che il proponente e la Commissione, guardando più alla sostanza che alla forma, non credano di risolvere il problema diversamente.

A tal fine, io ritengo che potrebbe essere, con la determinazione di un limite di tempo, accolta la proposta dell'onorevole Corbino: perché, se l'onorevole proponente e le Commissioni non ritengano di seguire quello che è uno degli aspetti della proposta, cioè di rendere obbligatoria la pubblicazione di questi provvedimenti amministrativi che incidono in materia finanziaria ai fini dell'efficacia dell'atto, e se d'altra parte la Commissione e l'onorevole proponente ritengono che si possa arrivare ad una forma di pubblica ragione di questi provvedimenti e che ciò si possa ottenere per una via diversa da quella della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*, ecco che, in massima parte, verrebbe a cessare quella interferenza che attualmente esiste fra questa proposta di legge e il disegno di legge più volte citato.

Io non credo che nella mente dell'onorevole proponente sia condizione essenziale di questa proposta di legge la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. Ritengo che, quando vi sia una pubblicazione ufficiale, anche se non avvenga nella *Gazzetta Ufficiale*, lo scopo della legge sia raggiunto. Non credo che l'onorevole proponente reputi assolutamente essenziale che la pubblicazione debba avvenire come condizione dell'efficacia dell'atto. Ritengo che l'onorevole proponente, sui singoli punti di cui alle lettere a), b) e c) della proposta di legge, possa ammettere delle semplificazioni.

Penso allora che la via più rapida sia quella proposta dall'onorevole Corbino: cioè, formazione di Comitato che, entro breve termine, possa riferire alle Commissioni riunite.

PIERACCINI. Credo che siamo giunti ad un accordo. Cioè, mi sembra che si possa accettare la proposta dell'onorevole Corbino, però con questa precisa intesa che ritengo ormai implicitamente ammessa dal Governo

COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA - FINANZE E TESORO) — SEDUTA DEL 14 DICEMBRE 1951

e dal relatore: che cioè questo significa lo stralcio della questione da quel disegno di legge di cui abbiamo discusso finora, ossia dalle norme per la promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei decreti del Presidente della Repubblica. E se stabiliamo al comitato la data (che io propongo formalmente della prima settimana della ripresa dei lavori parlamentari) per riferire alle due Commissioni, trovandoci poi di fronte alla eguaglianza parziale della materia, sarebbe inutile fare detto Comitato.

Quindi, con la pregiudiziale che, data l'importanza della materia, si stralci la questione di cui si è discusso dal disegno di legge, mi pare che si possa senz'altro passare alla costituzione del comitato che dovrà riferirci nella prima settimana dopo le prossime vacanze.

TOSATO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Però bisogna esser chiari su un punto: cioè, se le Commissioni ritengono che questa forma di pubblicazione debba avvenire proprio nella *Gazzetta Ufficiale*. Perché, se questo fosse il punto, c'è una questione che non sono io a porre, ma che è posta proprio dal nostro regolamento: cioè, che quando vi siano due proposte legislative che in tutto o in parte riguardino la stessa materia, si fa luogo all'abbinamento. Prego anzi il Presidente di voler dar lettura di questo articolo del regolamento.

PIERACCINI. Ma allora è inutile nominare il comitato!

TOSATO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Il comitato può trovare una soluzione che ci permetta di sfuggire al vincolo della pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

LOMBARDI RICCARDO. Onorevole Sottosegretario, lei ha già in mente un'altra forma di pubblicità?

TOSATO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Ad esempio la pubblicazione — entro un certo termine dall'emanazione del provvedimento — sui bollettini ufficiali dei ministeri.

LOMBARDI RICCARDO. L'esperienza ci insegna che la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* è l'unica forma di pubblicità che si dimostri efficace. Tutte le altre forme di pubblicità (comunicazione al Parlamento, pubblicazione sull'albo pretorio, ecc.) sono inefficaci.

Siamo arrivati a questa enormità: che gli stessi bilanci di alcuni enti pubblici, sottoposti all'obbligo della presentazione dei bilanci, poiché non sono soggetti all'obbligo della dif-

fusione a stampa di questi, rendono il Parlamento praticamente incapace di venire a conoscenza delle risultanze degli esercizi finanziari. Domando ai colleghi: quanti nell'espletamento del mandato parlamentare, hanno avuto la possibilità, di ottenere i bilanci dell'I.N.A. o dell'I.N.A.I.L., nonostante che esista una legge che rende obbligatoria la presentazione di tali bilanci? Purtroppo questo accade perché non esiste una disposizione di legge che renda obbligatoria la pubblicità di detti bilanci in una forma efficace, tanto è vero che tutti tali enti si trincerano dietro il fatto che essi pubblicano i bilanci in un numero di copie assai esiguo, appena sufficiente per i ministeri che — a termini di legge — esercitano il controllo sull'attività degli enti stessi.

Per mio conto, accetterei qualsiasi forma di pubblicità purché sia effettiva ed efficace. Allo stato attuale delle cose non vedo, oltre alla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*, un'altra efficace forma di pubblicità.

TOSATO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. La *Gazzetta Ufficiale* ha un suo compito ed una sua natura che sono storici e tradizionali. Attraverso leggi particolari sono stati aggiunti nuovi compiti alla *Gazzetta Ufficiale*. Tuttavia, esistono altre forme di pubblicità che rispondono allo scopo che l'onorevole proponente si prefigge: ad esempio, la pubblicazione sui bollettini ufficiali dei ministeri, che sono stampati in molte copie, che sono accessibili a tutti perché si trovano in ogni biblioteca e che potrebbero essere inviati a tutti i deputati, non rappresenta forse una forma efficace ed effettiva di pubblicità?

Gli istituti hanno un loro carattere storico ed una loro fisionomia. Non credo opportuno alterare questa fisionomia storica della *Gazzetta Ufficiale* e della *Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti*. Ritengo, ripeto, che la pubblicazione di questi provvedimenti nei bollettini ufficiali dei ministeri sarebbe efficace e soddisfacente.

TUDISCO. Ci troviamo in una strana condizione: stiamo facendo una discussione come se le Commissioni avessero studiato il problema e si trattasse di esaminare soltanto i dettagli del provvedimento. Invece noi dobbiamo decidere soltanto sulla proposta dell'onorevole Corbino e, al più, fissare un termine di tempo entro il quale il Comitato deve riferire. Tale Comitato deve avere un mandato pieno, per esaminare la materia in tutti i suoi aspetti. Altro non possiamo fare.

## COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA - FINANZE E TESORO) — SEDUTA DEL 14 DICEMBRE 1951

CHIOSTERGI. Sono perfettamente d'accordo con la proposta dell'onorevole Corbino, limitando il tempo concesso al comitato per riferire. Domando però al Governo: per quale ragione non si potrebbe pubblicare un fascicolo speciale della *Gazzetta Ufficiale* dedicandolo a questa materia e mettendolo in vendita?

TOSATO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. La proposta che ho fatto mirava al fine di sfuggire a quella norma regolamentare. Infatti, se parliamo di pubblicazione dei suaccennati provvedimenti nella *Gazzetta Ufficiale*, non sfuggiamo al fatto obiettivo che questa proposta di legge incide su una materia già trattata da un precedente disegno di legge. In quel caso non potremmo superare l'ostacolo rappresentato dalla disposizione regolamentare.

LOMBARDI RICCARDO. Sono d'accordo sulla nomina del comitato, ma la questione si è estesa, dato che l'onorevole Sottosegretario ha dichiarato pregiudizialmente che questo Comitato non può decidere evidentemente sul fatto che la pubblicità avvenga mediante pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*. Il comitato, a mio avviso, potrebbe esaminare la materia, stralciando la parte della mia proposta di legge che è disciplinata nel disegno di legge. In tal caso potremmo procedere senz'altro alla nomina del comitato.

PIERACCINI. Il regolamento parla di abbinamento per identità di materie; in questo caso non siamo di fronte ad una identità di materia e, quindi, questa incompatibilità non sorge. Noi potremmo arrivare ad un punto fondamentale dando mandato a questo comitato di studiare il problema e cercare di conciliare questa materia.

Se invece lasciamo tutto il problema in sospeso, quando dovrà riferire il comitato non potrà che dirci: questa materia non si può discutere. Ed in tal caso evidentemente la nomina del comitato si rivelerebbe del tutto inutile.

Insisto nell'osservare che l'articolo 133 del regolamento si riferisce all'abbinamento di materie identiche, mentre in questo caso tale identità non sussiste.

PETRILLI, *Relatore per la IV Commissione*. In parte esiste.

PIERACCINI. Vi è un solo punto di contatto.

GULLO. Vorrei che l'onorevole Sottosegretario dicesse con precisione qual'è la parte del disegno di legge, al quale si è riferito, che si identifica col contenuto della proposta di legge in esame.

TOSATO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. La proposta di legge Lombardi stabilisce che debbono essere pubblicati per esteso nella *Gazzetta Ufficiale* gli atti e i provvedimenti amministrativi e, quindi, sia i decreti presidenziali, sia i decreti ministeriali.

L'articolo 7 del disegno di legge al quale mi sono riferito (articolo 8, secondo il testo della Commissione della Camera) riguarda esattamente la stessa materia e dice esplicitamente che non sono soggetti a pubblicazione i decreti del Capo dello Stato che abbiano per oggetto persone od enti singoli.

Pertanto, evidentemente, almeno in parte la materia regolata dalla proposta di legge in esame coincide, interferisce e modifica l'articolo 8 del testo del disegno di legge ministeriale approvato dalla Camera, emendato dal Senato ed ora pendente dinanzi alla Camera.

Esiste una disposizione generale nel disegno di legge succitato (che riproduce una precedente disposizione legislativa della legge del 1931) che esclude dalla pubblicazione quei provvedimenti che la proposta di legge Lombardi vuole siano pubblicati.

Ho già detto: non per ritardare l'elaborazione del provvedimento, anzi per affrettarla, il comitato dovrebbe studiare una forma di pubblicazione che non sia quella nella *Gazzetta Ufficiale*, ma che abbia tutte le garanzie di effettiva pubblicità, in modo che si possa sfuggire alla difficoltà rappresentata dalla disposizione regolamentare.

CORBINO. Noi possiamo superare la pregiudiziale in questo modo: potremmo domandare di deliberare, su proposta conforme del comitato, che fino a quando non sarà stato approvato il disegno di legge concernente la promulgazione e la pubblicazione delle leggi e dei decreti del Presidente della Repubblica, questa pubblicità sia fatta temporaneamente in un altro modo. In questa maniera conseguiamo il risultato dello stralcio. Pertanto insisto sulla mia proposta di affidare al comitato l'esame di questa materia.

PETRILLI, *Relatore per la IV Commissione*. L'onorevole Corbino ha manifestato l'intenzione di creare una legge provvisoria. Osservo anzitutto che, in sostanza, tutte le leggi sono provvisorie; soltanto certi principi — diceva Giustiniano — *sunt fixa et immutabilia*, e questa materia non rientra fra i detti principi.

Io posso anche accettare per buona la proposta dell'onorevole Corbino, ma il regolamento non gliela consente perché indubbiamente — come ha spiegato l'onorevole Sotto-

COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA — FINANZE E TESORO) — SEDUTA DEL 14 DICEMBRE 1951

segretario — è oggettivamente accertato che la proposta di legge Lombardi incide sulla materia disciplinata dall'articolo 7 del disegno di legge concernente la promulgazione e la pubblicazione delle leggi e dei decreti del Presidente della Repubblica.

Il regolamento della Camera stabilisce che quando sulla stessa materia vi sono due proposte di legge, esse debbono essere abbinata nella discussione. Il fatto che si elabori una legge provvisoria non esclude la realtà oggettiva della identità della materia e quindi non rimuove la necessità, imposta dal regolamento, dell'abbinamento delle due proposte legislative. Perciò questa legge provvisoria, cui ha fatto cenno il collega Corbino, non è realizzabile.

PIERACCINI. Se l'onorevole Corbino ha proposto una legge provvisoria, che prevede altra forma di pubblicazione, mi pare che detta proposta coincida con quanto asseriva il Sottosegretario onorevole Tosato. Infatti, l'onorevole Corbino ha detto: « Finché non ci sarà la legge definitiva, la pubblicazione di questi atti potrà avvenire in altro modo.

PETRILLI, *Relatore per la IV Commissione*. Siamo d'accordo; non avevo inteso bene.

PIERACCINI. Quindi si stabilisce che, quando sarà approvata quell'altra legge, si passerà alla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

PRESIDENTE. L'onorevole Pieraccini sosteneva di limitare i poteri del comitato, nel senso che alcune questioni si daranno per risolte. Dal momento che queste questioni non mi sembrano chiaramente risolte, io proporrei di nominare questo comitato, il quale riferirà nella prossima seduta di Commissioni riunite le sue conclusioni, che poi discuteremo.

PETRILLI, *Relatore per la IV Commissione*. Su tutte le questioni.

GULLO. Domando se questo comitato avrà anche il compito di concludere che non è possibile discutere la proposta di legge Lombardi, perché intimamente legata con il disegno di legge ministeriale e che occorrerà quindi abbinare i due progetti e fare una discussione unica.

PRESIDENTE. Il comitato, per conto mio, dovrebbe avere il potere di formulare tutte le proposte che crede, sottoponendole poi alla decisione delle Commissioni. Noi non intendiamo fare una delega di poteri al comitato.

GULLO. Allora diciamo la verità: noi siamo d'accordo per non farne nulla. Tutti si dichiarano favorevoli alla proposta di legge

dell'onorevole Lombardi, ma, poi, si cerca ogni modo per insabbiarla.

Sono favorevole alla nomina del comitato, purché esso non abbia il potere di concludere che non è il caso di discutere la proposta di legge Lombardi.

PRESIDENTE. Francamente non posso condividere l'apprezzamento dell'onorevole Gullo. Se si procede alla nomina del comitato è perché, essendo esso più ristretto, potrà esaminare le varie questioni che sorgeranno e potrà sottoporre le sue conclusioni alle Commissioni riunite. Ma è lontano da me — e, credo, dalla intenzione dei colleghi che propugnano questo mezzo — l'intento di insabbiare la proposta di legge Lombardi.

Mi pare che il Governo abbia dichiarato che sulla sostanza è d'accordo; ed anche il relatore ha dichiarato che, con alcune limitazioni, è anch'esso d'accordo sulla sostanza.

GULLO. La nomina del comitato in tanto ha senso e significato, in quanto ad esso si diano delle direttive. Qui si propone la nomina di un comitato, senza dire con precisione quali siano i limiti della sua attività. Può accadere che il comitato, affrontando la questione fondamentale riguardante la possibilità di discutere la proposta di legge Lombardi, concluda che non debba essere discussa. Ed allora ci troveremo allo stesso punto di prima.

Perciò io insisto perché discutiamo in questa sede se sia il caso o no di passare all'esame della proposta di legge Lombardi.

CHIOSTERGI. A me sembra che le Commissioni riunite non abbiano alcun desiderio di trasferire i propri poteri al comitato, il quale non avrà altro compito che quello di studiare le questioni e di esporre le sue conclusioni nella prossima riunione delle due Commissioni. Ma saranno queste a decidere.

GULLO. Questo significa perdere del tempo.

CHIOSTERGI. Non mi pare; adesso abbiamo soltanto pochi minuti disponibili, perché fra poco dovremo partecipare alla seduta in Assemblea; invece, se affidiamo lo studio preparatorio al comitato, guadagneremo tempo.

Ecco perché ritengo che si debba nominare il comitato, rimanendo però chiaro che non trasferiamo ad esso alcun potere.

PRESIDENTE. Nessuno ha mai pensato questo.

TUDISCO. Mi associo all'onorevole Chiostergi nelle considerazioni da lui fatte.

PIERACCINI. Torno a fare presente alla Commissione ed al Governo che nell'arti-

COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA - FINANZE E TESORO) — SEDUTA DEL 14 DICEMBRE 1951

colo 7, del più volte citato disegno di legge, non c'è identità di materia con la proposta in esame, non solo perché il regolamento chiede identità e non interferenza, ma perché l'articolo 7 parla esplicitamente di decreti del Presidente della Repubblica.

Ora, gli atti di cui parla l'onorevole Lombardi, invece, non sono emanati per decreto del Presidente della Repubblica, ma, in genere, per decreto ministeriale.

PETRILLI, *Relatore per la IV Commissione*. Anche per decreto del Presidente della Repubblica.

PIERACCINI. Quali sono gli atti che hanno luogo per decreto del Presidente della Repubblica? Per esempio, un prestito all'Istituto mobiliare italiano (I.M.I.) o una concessione alla Breda non è atto che sia mai avvenuto per decreto del Presidente della Repubblica.

Se fosse stata già in vigore la legge Lombardi, avremmo appreso, ad un certo momento, nei riguardi dell'Istituto nazionale assicurazioni (I.N.A.) la creazione di quell'istituto fiduciario, che poi ha avuto l'importanza che ha avuto e la cui istituzione è avvenuta con autorizzazione ministeriale. Quando mai questi atti sono avvenuti con decreto presidenziale?

Quindi, qual'è la identità di materia prescritta dall'articolo 133 del regolamento? In questo caso non c'è.

Pertanto, io invito ancora una volta le Commissioni riunite ad esaminare la questione con l'attenzione e la pazienza che essa merita.

DE-MARTINO FRANCESCO. L'onorevole Sottosegretario ci dica quali atti devono avvenire con decreto del Presidente della Repubblica, nel caso della proposta di legge Lombardi.

TOSATO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e giustizia*. Molti atti di concessione avvengono per decreto del Capo dello Stato, su proposta del ministro competente.

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, come vedete, si tratta di materia delicata: quali atti si emanano con decreto del Presidente della Repubblica?

In definitiva, se noi non esaminiamo bene le relazioni esistenti fra la proposta ed il disegno di legge, noi, mantenendo fermo il contenuto degli articoli 7 od 8, potremmo arrivare a questa conseguenza negativa — ed io di questo mi preoccupo — nei confronti della stessa proposta di legge Lombardi: che ad un certo momento ci siano provvedimenti che si

vorrebbero pubblicati e che, viceversa, non saranno pubblicati, per effetto della coesistenza della norma della proposta di legge e della norma del disegno di legge.

PIERACCINI. Mi pare che si stiano chiedendo le idee: intanto, per prima cosa, la grande massa dei provvedimenti di cui parla la proposta di legge dell'onorevole Lombardi non interessa il decreto del Presidente della Repubblica, interessa solo questi atti di concessione, di cui parlava adesso il Sottosegretario.

PRESIDENTE. Onorevole Pieraccini, io non mi sentirei di arrivare puramente e semplicemente a questa conclusione.

PIERACCINI. Noi potremmo stabilire questo: tutti gli atti di concessione amministrativa e le concessioni attraverso il decreto ministeriale dovrebbero rientrare nella proposta di legge Lombardi, lasciando in sospenso la parte riguardante i decreti del Presidente della Repubblica, che verrà esaminata in sede di articolo 7, cioè la parte per la quale esiste effettivamente interferenza; e per questa dare mandato al comitato.

Cioè, mi pare che noi possiamo dare mandato al comitato per la parte su cui esiste accordo, con questa chiarificazione importante: che il comitato può, per tutta la materia che non riguarda i decreti presidenziali, elaborare proposte in sede di esame della proposta di legge Lombardi, lasciando la materia del decreto presidenziale, per cui esiste interferenza, al successivo esame in sede del disegno di legge relativo alla promulgazione.

SCHIRATTI. Qui si profilano due posizioni: una parte sostiene l'esistenza dell'identità di materia, l'altra parte sostiene che non vi sia.

LOMBARDI RICCARDO. Vi è poi una terza parte per cui non esiste identità di materia.

SCHIRATTI. Dato ciò, o le Commissioni stabiliscono di rivedere il punto pregiudiziale in questa sede, per rimandare la restante parte al comitato ed allora bisogna che nella discussione ciascuno esprima la propria opinione affinché le due Commissioni siano mature per dare un voto; oppure demandiamo la deliberazione anche di questo punto al comitato.

Se le Commissioni decidono nel primo senso allora sarebbe bene rinviare la discussione, perché ciascuno possa esprimere la propria opinione. Se si vuole guadagnare tempo — e mi permetto di dire che è proprio nell'interesse della proposta di legge dell'onore-

---

COMMISSIONI RIUNITE (GIUSTIZIA - FINANZE E TESORO) — SEDUTA DEL 14 DICEMBRE 1951

---

vole Lombardi che noi sceglieremmo la seconda strada — diamo pure al comitato il compito di deliberare su questa pregiudiziale.

LOMBARDI RICCARDO. La preoccupazione dell'onorevole Schiratti mi pare che sia sanata da quanto ha detto l'onorevole Pieraccini: di dare cioè mandato al comitato di esaminare la proposta stessa, e di sottoporre poi le sue conclusioni alle Commissioni, escludendo la parte per cui esso rilevi l'identità di materia o meno.

SCHIRATTI. Anche così posta la questione, mi pare che lo stesso onorevole Lombardi Riccardo ammetta che detto comitato debba esaminare questa identità o meno. Comunque si tratta di rinviare la discussione.

PRESIDENTE. Ritengo che le Commissioni siano concordi sulla opportunità di nominare un comitato.

Pertanto chiamo a far parte di tale comitato i seguenti deputati: Amatucci, Capalozza e Colitto, della III Commissione; Corbino, Ferreri, Petrilli e Pieraccini, della IV Commissione.

Se non vi sono altre osservazioni, può rimanere stabilito che l'ulteriore esame della proposta di legge dell'onorevole Lombardi è rinviato ad altra seduta.

*(Così rimane stabilito).*

**La seduta termina alle 11.**