

CAMERA DEI DEPUTATI N. 22-A (Urgenza)

RELAZIONE DELLA III COMMISSIONE PERMANENTE

(DIRITTO - PROCEDURA E ORDINAMENTO GIUDIZIARIO
AFFARI DI GIUSTIZIA - AUTORIZZAZIONI A PROCEDERE)

SUL

DISEGNO DI LEGGE

PRESENTATO DAL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(DE GASPERI)

E DAL MINISTRO DI GRAZIA E GIUSTIZIA
(GRASSI)

nella seduta del 15 giugno 1948

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

Seduta del 21 giugno 1948

ONOREVOLI COLLEGHI! — Il progetto di legge, che viene presentato all'approvazione della Camera dei deputati, deve e vuole rispondere all'esigenza che riescano armonizzate le norme sulla promulgazione e sulla pubblicazione delle leggi e dei decreti, sino ad oggi dettate dal testo unico 24 settembre 1931, n. 1256, con la nuova forma istituzionale dello Stato e col suo nuovo ordinamento costituzionale.

Va ricordato infatti che la nuova Carta costituzionale disciplina proprio la materia della formazione delle leggi agli articoli 70 e seguenti. In tali articoli si dispone non solo per quanto attiene alla iniziativa delle leggi, alla procedura per il loro esame e la loro approvazione, ma — particolarmente all'articolo 73 — anche per quanto attiene alla loro promulgazione e pubblicazione.

Di più la Carta costituzionale incide distintamente, sui rispettivi piani, le attività delle Camere e del Presidente della Repubblica.

Pertanto, apparsa inidonea o inadeguata, alla mutata situazione costituzionale, la formula attuale di promulgazione delle leggi, si è imposta la ricerca di formule nuove, che meglio a quella situazione rispondano.

Secondo la Costituzione le leggi si distinguono in leggi costituzionali e leggi, che costituzionali non sono. Da ciò la necessità di adottare una formula di promulgazione distinta per le une e per le altre.

L'articolo 1 detta appunto la formula per le leggi non costituzionali.

Il progetto ministeriale indicava tali leggi come « ordinarie ». La Commissione ha ritenuto opportuno cancellare tale aggettiva-

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

zione. Infatti, attesa la fondamentale distinzione delle leggi in costituzionali e non costituzionali, poiché il successivo articolo 2 detta la formula per la promulgazione delle leggi costituzionali, alla evidenza la formula dettata dall'articolo 1 è destinata a valere per tutte le altre leggi, che costituzionali non sono, senza necessità di ulteriore, specifica aggettivazione.

V. anche ricordato che la Commissione era stata tentata di sostituire alla dizione « leggi costituzionali » quella di « leggi in materia costituzionale ». Certo così si sarebbe reso omaggio ad una terminologia tecnicamente più esatta. Senonché la Commissione ha respinto tale sua tentazione, tenuto conto che la Costituzione usa, ad individuarle, il termine di « leggi costituzionali » (articolo 138 e intestazione della sezione 2^a, titolo VI) e se all'articolo 72, ultimo comma, la Costituzione parla una volta di « disegni di legge in materia costituzionale », lo fa evidentemente allo scopo di distinguerli dai disegni di legge in materia elettorale, da quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci.

Mantenendo pertanto nella presente legge il termine di « leggi costituzionali », si è voluto mantenere, ad evitare eventualità di discussioni interpretative, una identità di terminologia tra la legge stessa e la Carta costituzionale.

La Commissione era stata invitata a considerare l'opportunità che la formula di promulgazione, sia all'articolo 1 che all'articolo 2, fosse modificata:

a) con la sostituzione della intestazione impersonale « Il Presidente della Repubblica... » con la intestazione personale « Noi, Presidente della Repubblica Italiana... »;

b) con la soppressione dell'ultimo periodo dell'ultimo comma (articoli 1 e 2): « È fatto obbligo a chiunque, ecc... ».

La Commissione non ha aderito a nessuna delle due proposte modifiche.

Quanto a quella in a), perché la intestazione personale avrebbe richiamato soltanto una tipica caratteristica dell'istituto monarchico, senza però che nulla aggiungesse alla solennità della formula.

Quanto a quella in b), perché il richiamo all'obbligo di tutti e per tutti di rispettare e far rispettare la legge, non soltanto è tradizionale, ma aggiunge veramente solennità alla formula stessa.

Un diffuso esame dell'articolo 2 del progetto ministeriale, attraverso talune proposte

di modifiche, finì per dimostrare che tale articolo non rispondeva compiutamente al suo scopo.

Infatti appare dalla Costituzione (articolo 138) che le leggi costituzionali vanno a loro volta distinte in leggi approvate a « maggioranza assoluta » e leggi approvate « a maggioranza qualificata »: quella di due terzi dei componenti di ciascuna Camera. Con la conseguenza che queste ultime sono leggi definitive, appena approvate, mentre le prime, in quanto ammesse a *referendum* popolare, sono leggi sottoposte a condizione risolutiva.

Il progetto ministeriale proponeva con l'articolo 2 la formula di promulgazione delle leggi approvate a maggioranza qualificata, e, con l'articolo 13, rimandava ad una legge a venire le formule di promulgazione delle leggi tutte ammesse a *referendum* popolare.

La Commissione ha osservato che, se nulla impediva che fosse mantenuto l'articolo 2, con la espressa menzione dell'approvazione della legge a maggioranza qualificata, appunto perché veniva a trattarsi di legge definitiva, doveva tenersi conto che anche le leggi approvate a maggioranza assoluta erano destinate ad entrare in vigore, sino al maturarsi della condizione risolutiva: sino cioè all'esito del *referendum* popolare, che avrebbero dovuto affrontare. Necessità quindi anche della loro promulgazione, secondo una formula, però, che specificamente le riguardasse. Così è stato formulato l'articolo 12-bis, che detta appunto la formula di promulgazione delle leggi, che siano state approvate da ciascuna delle Camere con la maggioranza assoluta dei propri componenti. La menzione, nella formula, di tale maggioranza è destinata a distinguere la ipotesi contemplata nell'articolo 12-bis, in confronto di quella contemplata nell'articolo 2.

L'articolo 13 del progetto ministeriale, debitamente modificato, sopravvive dunque solo in quanto anche alla Commissione è apparso opportuno rimandare ad epoca successiva alla legge, che determinerà le modalità di attuazione del *referendum* popolare, lo stabilire le formule di promulgazione delle leggi, che avranno superata quella prova.

La Commissione non ha poi ritenuto del caso dettare, secondo l'invito di taluni Commissari, una particolare formula per la promulgazione delle leggi approvate dalle Commissioni parlamentari, di cui all'articolo 72, comma 3, della Costituzione: convinta del rilievo contenuto nella relazione ministeriale, trattarsi cioè pur sempre di leggi approvate dalle Camere, in quanto la istituzione delle

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

Commissioni attiene solo alla organizzazione interna delle Camere stesse.

L'articolo 3, nel progetto ministeriale, dettava la formula di promulgazione dei decreti del Presidente della Repubblica.

La Commissione ha rilevata la sostanziale inesattezza della formula proposta. Infatti l'articolo 87 della Costituzione, disponendo dei poteri del Presidente della Repubblica, attribuisce allo stesso un *potere di promulgazione* quanto alle leggi, e un *potere di emanazione* quanto ai decreti.

Occorreva quindi ricondursi alla norma costituzionale. Pertanto l'articolo 3 è stato modificato come al progetto, che la Commissione propone all'Assemblea, senza distinzione anche tra i decreti, che derivano direttamente da un potere del Presidente della Repubblica — come quello di scioglimento di una o di entrambe le Camere, quello di scioglimento dei Consigli regionali — e i decreti di iniziativa del Governo, sia per delegazione delle Camere, sia quando ricorrano ragioni di necessità e di urgenza (articolo 77 della Costituzione). In entrambi i casi infatti trattasi sempre, quanto al Presidente della Repubblica, dell'esercizio di un potere di emanazione, non essendogliene riconosciuto in *subiecta materia* alcun altro dalla Carta costituzionale.

È apparso poi opportuno che la formula esprimesse esplicitamente il caso in cui il decreto emanando originava dalla iniziativa di un Ministro o da quella del Consiglio dei Ministri, il caso in cui fosse domandato un parere obbligatorio, come quello del Consiglio di Stato, e il caso ancora, in cui il provvedimento, oggetto del decreto, fosse stato adottato in via di necessità ed urgenza.

L'articolo 6, come nel testo del progetto ministeriale, ha indotto la Commissione a considerare se detto norma non consentisse un sindacato ulteriore ed eccessivo al Ministro Guardasigilli, attribuendo allo stesso la facoltà di sospendere « il visto e l'apposizione

del sigillo » anche in contemplazione del « tenore », oltre che della « forma » dei decreti.

Si pensò dapprima di attenuare quella eccessiva facoltà di sindacato, rendendo immediato l'obbligo del Ministro Guardasigilli di farne relazione al Consiglio dei Ministri. Senonché è apparso anche che il concetto di immediatezza è pur sempre relativo: donde la conseguenza che l'esercizio della facoltà conferita dall'articolo 6 al Ministro Guardasigilli avrebbe potuto portare a conseguenze gravi ed inaccettabili, specie in occasione di decreti necessari ed urgenti.

Restava poi sempre la inopportunità, segnalata da taluni Commissari, di un sindacato, quanto ai decreti, del Ministro Guardasigilli, oltre che sulla « forma », anche sul « tenore », che talora può giungere sino alla sostanza dei decreti stessi. Inopportunità che è apparsa più grave nei confronti dei decreti emanati *jure proprio* dal Presidente della Repubblica.

Così la Commissione ha ritenuto di sopprimere la facoltà di sindacato da parte del Ministro Guardasigilli quanto al « tenore » dei decreti, isolando quel sindacato solo alla « forma » ed aggiungendo la condizione della immediatezza all'obbligo, fatto allo stesso Ministro, di relazione al Consiglio dei Ministri.

Gli altri articoli del progetto ministeriale sono stati mantenuti pressoché immutati. Le modificazioni attengono, si può dire, quasi sempre alla forma, per adeguarla il più possibile alle esigenze della proprietà del linguaggio e della chiarezza del precetto.

Onorevoli Colleghi! La Commissione nella sua unanimità, nel presentare le sue proposte e nel chiedere che esse siano votate, va certa che quanto meno lo scopo, prefisso alla legge, — quello cioè che la materia legiferata venga posta in armonia indispensabile con le nuove norme regolatrici del nuovo ordinamento costituzionale italiano — sia stato raggiunto.

AVANZINI, *Relatore*

DISEGNO DI LEGGE
DEL MINISTERO

ART. 1.

La promulgazione delle leggi ordinarie è espressa con la seguente 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 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 di due terzi dei propri componenti, è espressa con la seguente 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 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 ».

DISEGNO DI LEGGE
DELLA COMMISSIONE

ART. 1.

La promulgazione delle leggi è espressa con la formula:

Identico.

Identico.

Identico.

Identico.

ART. 2.

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

Identico.

Identico.

Identico.

Identico.

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

ART. 3.

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:

(Testo del decreto).

« Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà 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. 5.

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

ART. 6.

Gli originali delle leggi e dei decreti da inserirsi nella Raccolta ufficiale sono trasmessi al Ministro Guardasigilli, che appone

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 emana il seguente decreto:

Identico.

Quando per legge il decreto è proposto da un Ministro o è intervenuta una deliberazione del Consiglio dei Ministri o è richiesto un parere obbligatorio, si fa menzione di tali adempimenti subito dopo le parole:

« Il Presidente della Repubblica, ecc. ».

Identico.

ART. 4.

Identico.

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 inserirsi nella Raccolta ufficiale sono trasmessi al Ministro Guardasigilli, che appone ad essi

ad essi il proprio « visto » e il gran sigillo dello Stato. Se però incontra qualche difficoltà o rispetto alla forma esteriore delle leggi o quanto al tenore dei decreti, sospende il visto e la apposizione del sigillo e ne fa relazione al Consiglio dei Ministri.

ART. 7.

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

1º) tutte le leggi;

2º) i decreti necessari per l'esecuzione delle leggi o la cui integrale conoscenza interessa 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. 8.

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

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.

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 rigorosamente progressiva, oltreché nella Raccolta in volumi, anche nella pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.

Per le leggi costituzionali deve essere adottata una numerazione autonoma.

il proprio « visto » e il gran sigillo dello Stato. Se però incontra qualche difficoltà per la forma delle leggi e dei decreti, sospende il visto e la apposizione del sigillo e ne fa immediata relazione al Consiglio dei Ministri.

ART. 7.

Nella Raccolta ufficiale si inseriscono e si pubblicano 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 e pubblicati per esteso:

1º) tutte le leggi;

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

Identico.

Identico.

Identico.

ART. 8.

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

Identico.

Identico.

ART. 9.

Identico.

Identico.

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 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. 10.

Identico.

Identico.

ART. 11.

Identico.

ART. 12.

Identico.

Identico.

ART. 12-bis.

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

« REPUBBLICA ITALIANA

« La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, con la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Assemblea, nella seconda votazione, hanno approvato;

« Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale:

(Testo della legge).

« La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà 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 ».

DOCUMENTI — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI

ART. 13.

Le formule di promulgazione delle leggi abrogative, a seguito del *referendum* popolare previsto dall'articolo 75 della Costituzione, e 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 d'attuazione del *referendum*, a sensi dell'articolo 75, ultimo comma, della Costituzione.

ART. 13.

Le formule di promulgazione delle leggi abrogative, a seguito del *referendum* popolare previsto dall'articolo 75 della Costituzione, saranno stabilite con la legge che determinerà le modalità d'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.