

Nel recarmi più volte all'abitazione di Gianni Ferrara in via Cavour a Roma, per sollecitargli la partecipazione alla presentazione dei Discorsi parlamentari di Leopoldo Elia, ebbi il privilegio di aiutarlo nella predisposizione del corredo documentale cui attingere per l'intervento che si sarebbe svolto in Senato il 5 ottobre 2018. La sua memoria enciclopedica indicava con facilità fatti e date, per cui non fu difficile reperire i virgolettati delle citazioni che indicava, spaziando su oltre mezzo secolo di storia repubblicana. L'unica ricerca andata "a vuoto", come mi disse con rammarico, fu quella sulla "rettifica dei messaggi": la collocava in un momento immediatamente successivo alla "sentenza Perassi", nel quadro delle consultazioni tra le due Camere nelle quali "io arrivavo con la posizione della Camera e lui già con la mediazione possibile tra quella e la posizione del Senato". I suoi ricordi riflettevano l'estrema preoccupazione per il primo ingresso della Corte costituzionale negli interna corporis del procedimento legislativo, ma anche la sollecitazione intellettuale ineludibile per due menti brillanti, che - nell'abbandono dell'antico feticcio - vedevano l'opportunità di far riaffiorare prassi di correzione formale e di coordinamento dei testi, sviluppatesi all'ombra della navette, spesso ereditate e riadattate dal periodo statutario senza un'adeguata riflessione giuridica.*

Eppure nessuna ricerca archivistica, pur sviluppata nel breve turno di settimane di quell'inizio di autunno, dava risultati: rammaricato, il Professore dovette togliere, dal testo predisposto per il discorso pubblico, l'accenno a quell'episodio di elevata consulenza giuridica, nel quale i due futuri illustri accademici lavorarono spalla a spalla al servizio del Parlamento.

Il suo rammarico diventa il nostro ora che riemerge dagli archivi un documento che calza a pennello con la descrizione di quel momento di intensa consultazione intercamerale: la profusione di argomenti, la casistica invocata, l'ombra proiettata dalla sentenza del 1959 sono tutti elementi che mi avrebbero indotto a correre in via Cavour a chiedere se era quello il documento a lungo e invano ricercato. Purtroppo, all'inizio dell'anno Gianni Ferrara ci ha lasciato. Resta quindi un testo adespota, probabilmente mai pubblicato, ma rimasto impresso "nella corteccia cerebrale" dell'Amministrazione, come esempio archetipico della vocazione del funzionariato parlamentare all'approfondimento e alla fedeltà allo Stato di diritto.

(Giampiero Buonomo)

* "Discorsi tenuti in occasione della presentazione del volume *Leopoldo Elia. Discorsi parlamentari*", in [«MemoriaWeb. Trimestrale dell'Archivio storico del Senato», n. 24, dicembre 2018.](#)

La rettifica dei testi nei messaggi di trasmissione dei disegni di legge approvati dall'altra Camera, in un appunto e in una lettera del 1960

di

Gabriele Maestri**

Sommario: *La rettifica nelle procedure di rilievo parlamentare e nel procedimento legislativo; L'appunto del 1960 (e la lettera del 2 maggio 1960); Riflessioni conclusive (in attesa di rettifiche?)*

La rettifica nelle procedure di rilievo parlamentare e nel procedimento legislativo - Il concetto di «rettifica» si presenta di per sé delicato e non banale, trattandosi di un'attività correttiva dei difetti di un oggetto – in particolare di un testo – per migliorarne la qualità eliminando gli errori contenuti in esso¹, così da renderlo (più) conforme a qualcosa di “corretto” (inteso qui nel senso di “vero”, “giusto”, pur con tutte le difficoltà legate all'uso di parole che contengono in sé un giudizio di valore).

Nelle procedure e degli atti di rilievo parlamentare, «rettificare» significa soprattutto «correggere» (o «togliere i difetti», il che comporta modifiche, precisazioni e, in generale, miglioramenti). Ciò si fa togliendo, aggiungendo o sostituendo con attenzione, perizia e sulla base di norme prestabilite (se vi sono): si tratta di un compito assai delicato, visto che si tratta di intervenire su documenti di rilievo pubblico – legati a procedimenti costituzionalmente previsti o necessari – dopo che tali documenti sono già stati pubblicati, diffusi, commentati e – quanto ai testi normativi pubblicati sulla *Gazzetta Ufficiale* – applicati, per cui è importante anche intervenire tempestivamente.

Di certo, lo strumento della rettifica è rilevante perché sia garantita l'affidabilità di ogni documento legato all'attività parlamentare: si contribuisce così a tutelare un buon funzionamento del sistema parlamentare e di tutto l'intero ordinamento. Il ruolo della rettifica appare ancora più delicato quando riguarda i documenti relativi al procedimento legislativo, attinenti alla funzione

** Assegnista di ricerca di Diritto pubblico comparato - Dipartimento di Scienze politiche - Università degli studi Roma Tre.

¹ Lo dimostrano le voci di vari vocabolari e dizionari della lingua italiana, tanto quelli storici (come quelli curati da Pietro Ottorino Pianigiani o da Nicolò Tommaseo), quanto quelli attualmente in uso.

principale delle Camere: suggerisce una riflessione in tal senso il ritrovamento presso l'Archivio storico del Senato della Repubblica di un appunto² preparato nel 1960 da un funzionario del Senato circa le correzioni da apportare *ex post* ai messaggi con cui i presidenti delle rispettive Camere trasmettevano all'altra Assemblea i disegni di legge approvati in prima lettura. In generale, però, tutto il procedimento merita attenzione quanto all'uso delle correzioni (inclusa la rettifica).

La *Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana* distingue ancora tra «avviso di rettifica» ed «errata corrige». Il primo «dà notizia dell'avvenuta correzione di errori materiali contenuti nell'originale o nella copia del provvedimento inviato per la pubblicazione alla *Gazzetta Ufficiale*»; il secondo «rimedia [...] ad errori verificatisi nella stampa del provvedimento nella *Gazzetta Ufficiale*».

Le norme rilevanti sono l'art. 8 del d.P.R. 28 dicembre 1985, n. 1092 («Approvazione del testo unico delle disposizioni sulla promulgazione delle leggi, sulla emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica e sulle pubblicazioni ufficiali della Repubblica italiana») – lì si parla di rettifica di «errori» e «omissioni» – e il d.P.R. 14 marzo 1986, n. 217, regolamento di esecuzione della fonte del 1985³.

L'art. 14 del d.P.R. n. 217/1986 si occupa degli «[e]rrori di stampa influenti sul contenuto normativo degli atti pubblicati»⁴. Se

«il testo di un atto normativo pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* present[a] difformità, rispetto al relativo originale, tali da determinare o avere determinato l'apparente entrata in vigore di norme da esso non previste oppure la mancata entrata in vigore di norme da esso previste»,

il guardasigilli ordina (d'ufficio, su segnalazione di un ufficio pubblico o su istanza di privati) la correzione

² Archivio storico del Senato della Repubblica (di seguito ASSR), Senato della Repubblica, Segretariato generale, Titolo II, Cat. 4, fasc. 34 «Correzione degli errori materiali nei disegni di legge. 'Errata corrige' ed 'avvisi di rettifica' sulla Gazzetta ufficiale. Carteggio tra il Presidente della Repubblica e il Presidente del Senato in merito alla correzione di un errore materiale (rispetto del termine per la promulgazione)». Il documento è pubblicato integralmente in Appendice, Doc. 1.

³ Su tali fonti e sulla legge 11 dicembre 1984, n. 839 («Norme sulla Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana e sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana»), che non si occupa di rettifiche ed *errata corrige*, v. E. Lupo, «La nuova disciplina della pubblicazione degli atti normativi statali», in «Giurisprudenza costituzionale», parte I, 1986, pp. 1167-1197 (v. anche alle pp. 1190-1191 la denuncia delle lacune nelle nuove norme sulle correzioni) e R. Guastini, G. Marziale, M. Strano, M. Ainis, R. Tarchi, «La riforma della «Gazzetta ufficiale»: problemi risolti e problemi aperti», in «Foro it.», n. 7/8, 1987, coll. 373-424. La previsione delle ipotesi di rettifica ed *errata corrige* ha superato la «presunzione di esattezza del testo pubblicato, di carattere relativo» (E. Lupo, «La nuova disciplina», cit., p. 1183) che si evinceva dalla disciplina previgente (art. 11 del r.d. 24 settembre 1931, n. 1256).

⁴ Per gli errori non influenti sul contenuto normativo degli atti pubblicati, *ex art. 17*, se si deve ripubblicare l'atto, l'ufficio che l'ha emanato (o quello preposto alla Raccolta ufficiale) compila una rettifica da allegare all'originale dell'atto da correggere; una copia va alla tipografia che provvede alla stampa e in calce si dà conto dell'avvenuta correzione.

«mediante pubblicazione nella prima parte della *Gazzetta Ufficiale* di un comunicato che indichi con esattezza quale sia la parte erronea del testo pubblicato e quale sia il testo esatto che debba essere ad essa sostituito, disponendo altresì, se del caso, la ripubblicazione dell'intero testo»;

l'art. 18 prevede lo stesso procedimento, in quanto compatibile, per gli

«errori di stampa relativi agli atti» e comunicati non inseriti nella Raccolta ufficiale, che interessino la generalità dei cittadini»,

la cui efficacia dipenda dalla pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*. L'art. 15 invece tratta degli

«errori occorsi nella promulgazione delle leggi o nella emanazione dei decreti del Presidente della Repubblica»,

ove il testo dell'atto normativo promulgato o emanato dal Capo dello Stato sia difforme

«rispetto al testo effettivamente approvato dal Parlamento o dal Consiglio dei Ministri e tale difformità influisca sul contenuto normativo dell'atto»:

qui si pubblica un comunicato della Presidenza del Consiglio che indichi esattamente l'errore e come lo si debba correggere (e, se opportuno, si ripubblica l'intero testo); in base all'art. 15, comma 2, però,

«[r]esta salvo quanto stabilito dai regolamenti interni degli organi costituzionali in ordine agli errori commessi nel corso della fase costitutiva del procedimento di formazione degli atti normativi ed alle loro conseguenze».

Occorre così distinguere i casi in cui l'errore riguarda l'ultimo passaggio (la stampa del testo), dunque si provvede con un *errata corrige*, da quelli in cui è sbagliato il testo ricevuto dalla *Gazzetta* stessa perché le responsabilità dell'errore stanno a monte e serve un avviso di rettifica da parte delle istituzioni interessate. Gli “intoppi” possono prodursi nel passaggio del testo del progetto di legge da un ramo all'altro del Parlamento (per cui viene trasmesso un testo diverso da quello effettivamente approvato dall'Assemblea inviante) o nella fase di promulgazione (per cui era sbagliato il messaggio inviato al governo dalla Camera che ha approvato il testo per ultima)⁵. Si tratta dunque dei passaggi previsti dall'art. 70, comma 1 r.C. e dall'art. 75 r.S. attualmente in vigore: in quelle fasi i presidenti delle Camere sono chiamati a esercitare la loro funzione «di attestazione»⁶ verso l'esterno delle deliberazioni relative all'*iter legis*.

⁵ Per Ri. Chieppa, “Rettifiche di leggi e decreti legislativi, tra prassi antiche e recenti, intensificazioni dei fenomeni, rischi e norme regolamentari inadeguate”, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 1, 2006, p. 715, anche sulla base di Corte cost., n. 152/1994, le rettifiche *ex art. 15* del d.P.R. n. 217/1986 non potevano essere «quelle relative ad errori in sede di formazione-adozione delle norme (approvazione da parte delle Camere o delibera del Consiglio dei Ministri): queste riguardavano la formazione della volontà del legislatore e non le fasi successive, incluse la promulgazione e la trasmissione del messaggio che la precede.

⁶ R. Dickmann, “Presidenti delle Camere (Dizionario parlamentare)”, in «Rassegna parlamentare», n. 3, 2010, pp. 528-529. Per S. Traversa, “Il procedimento di formazione delle leggi ordinarie e costituzionali (Dizionario parlamentare)”, in «Rassegna parlamentare», n. 3, 2009, p. 1032, il messaggio attesta che si è verificato «un determinato fatto all'interno delle Camere, conclusivo di un procedimento, che rappresenta l'estrinsecazione in forma

Quelli citati sono passaggi delicati, specie se visti alla luce della fase che può precedere il voto finale e la trasmissione del testo, cioè il coordinamento formale⁷. Si è scritto, infatti, che il presidente dell'Assemblea che esamina il testo per seconda può solo verificare la regolarità del messaggio di trasmissione, che deve

«attestare l'avvenuto rispetto della procedura e degli adempimenti previsti per quella singola fattispecie legislativa, anche tenendo conto della necessità che in sede di promulgazione il Presidente della Repubblica sia posto in grado di verificare la relativa documentazione»⁸

e che analogo controllo possa svolgere in seguito la Corte costituzionale: in base al principio degli *interna corporis acta*, il presidente è vincolato al contenuto di quel messaggio e non può effettuare ulteriori controlli sul testo ricevuto dall'altra Camera (anche quando, in sede di coordinamento finale, il presidente della prima Assemblea abbia apportato «modifiche che alterino il contenuto normativo del testo approvato»)⁹.

In fase di promulgazione, poi, possono rilevarsi eventuali discrepanze tra i testi approvati dalle due Camere, che di certo giustificherebbero un rinvio da parte del presidente della Repubblica. I controlli sul testo trasmesso al Quirinale¹⁰ potrebbero poi far emergere differenze tra l'identico testo approvato dai due rami del Parlamento (rispettoso dell'art. 70 Cost.) e quello ricevuto dal presidente del Consiglio, a nome del Governo, *ex art. 5* della legge 23 agosto 1988, n. 400 («Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri»)¹¹: lì l'errore starebbe non nel messaggio di trasmissione da una Camera all'altra, ma in quello di

scritta di ciò che oralmente è avvenuto con la proclamazione dell'avvenuta approvazione» e «che l'approvazione è avvenuta secondo certe modalità procedurali [...] e su di un determinato atto che contiene quelle particolari disposizioni».

⁷ Fase in cui si potrebbero rimuovere eventuali difformità interne al testo, se rilevate (anche se è più facile che ciò accada nel primo passaggio parlamentare, non durante l'approvazione da parte della seconda Camera, «a meno che [il coordinamento] non sia esercitato in maniera esattamente conforme dal Presidente della Camera che abbia approvato per prima il disegno di legge»: Ri. Chiappa, «Rettifiche di leggi e decreti legislativi», cit., p. 708, nota n. 3).

⁸ A. Mannino, S. Curreri, *Diritto parlamentare*, Milano, Franco Angeli, 2019, p. 229.

⁹ *Ivi*, pp. 208 e 228. Per le norme regolamentari e di prassi sul coordinamento finale (e sugli interventi della Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 9/1959), v. V. Di Ciolo, L. Ciaurro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 2013⁵, p. 589 ss. e R. Dickmann, *Il Parlamento italiano*, Napoli, Jovene, 2018³, pp. 151-153.

¹⁰ In dottrina però c'è chi nega alla promulgazione la natura di atto di controllo e il suo valore certificativo: P. Giocoli Nacci, «Promulgazione» (voce), in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1991, p. 3. Sulle tesi circa la natura della promulgazione, cfr. S.M. Cicconetti, «Promulgazione e pubblicazione delle leggi» (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXVII, Milano, Giuffrè, 1988, spec. pp. 101-102, G. Ferrara, *Gli atti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2000, p. 150 ss. e C. Esposito, *La validità delle leggi*, Milano, Giuffrè, 1964 (ristampa dell'edizione del 1934), p. 37 ss.

¹¹ Su quest'ultima fase v. F. Bassanini, «Il rapporto tra il Presidente del Consiglio e i Ministri», in AA.VV., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri a trent'anni dalla legge n. 400 del 1988*, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per l'informazione e l'editoria, 2020, pp. 144-145.

trasmissione al Governo¹², per cui richiederebbe un “seguito” l’atto del presidente dell’Assemblea intervenuta per ultima¹³ (ma sul punto si dovrà tornare).

Ben più problematica è l’ipotesi in cui il presidente della prima Camera esaminante (o comunque dell’Assemblea che non ha esaminato il progetto per ultima, se la *navette* è più complessa) trasmette all’altra Camera l’articolato appena discusso con un messaggio che nel testo è diverso anche solo in parte da quello effettivamente approvato dall’Assemblea. Qualora infatti il secondo ramo del Parlamento approvasse il progetto ricevuto senza modificare nulla, le due Camere non avrebbero approvato lo stesso testo: non potrebbe parlarsi di esercizio collettivo della funzione legislativa *ex art. 70 Cost.* (chiaro vizio procedurale sindacabile davanti alla Corte costituzionale) e non si avrebbe l’effettiva fusione delle volontà delle due Camere¹⁴. Non sarebbe nemmeno facile dire che la Camera che ha approvato per ultima il testo avrebbe di certo approvato anche il testo effettivamente licenziato dall’altra Assemblea: ogni persona eletta in Parlamento, infatti, forma la sua volontà sull’articolato che ha ricevuto, analizzato e votato, non su quello corretto ma di fatto non trasmesso alla Camera intervenuta in seconda battuta; la differenza tra i due testi potrebbe

¹² Per Ri. Chiappa, “Rettifiche di leggi e decreti legislativi”, cit., p. 718 «[l]’errore può verificarsi anche nel solo testo originale della legge [...] (si noti predispost[o] ed inviat[o] dalla Presidenza del Consiglio alla Presidenza della Repubblica per la firma del Presidente della Repubblica) ed è in tal caso sufficiente, per giustificare la rettifica, un raffronto con il testo del messaggio del Presidente della Camera che ha proceduto alla approvazione definitiva [...]»; la Presidenza del Consiglio dovrebbe inviare poi quel testo in copia al Ministero della Giustizia assieme al comunicato di rettifica da pubblicare sulla *Gazzetta Ufficiale*. In concreto, peraltro, al Quirinale arriva direttamente il messaggio del presidente dell’ultima Camera esaminante, ma un nuovo documento, «predisposto» in un ulteriore passaggio dalla Presidenza del Consiglio, contenente in teoria lo stesso testo trasmesso col citato messaggio.

¹³ La stessa Presidenza della Repubblica potrebbe rilevare, in sede di promulgazione, la non conformità del testo ricevuto a quello approvato dalle due Camere (magari confrontando il testo ricevuto dalla Presidenza del Consiglio con il contenuto dei resoconti stenografici relativi alla discussione del progetto di legge). In una simile eventualità – benché sia più facile che le eventuali differenze testuali emergano in seguito, anche considerando che il testo sottoposto al Quirinale non è conoscibile e verificabile da altri soggetti, è impossibile un controllo “diffuso” – potrebbe a ragione sembrare eccessiva una “sanzione” del rinvio alle Camere motivata solo con questa ragione: si dovrebbe infatti procedere a una nuova doppia deliberazione su un testo che era già effettivamente identico.

Si possono a quel punto immaginare soluzioni alternative, tutte connotate dal prevedere alcuni passaggi “informali”: il Segretario generale della Presidenza della Repubblica (che, insieme all’Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali, assiste il presidente nella fase di promulgazione: cfr. di recente M. Malvicini, “Alcune considerazioni sul primo rinvio *ex art. 74 Cost.* del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella”, in «Osservatorio sulle fonti», n. 3, 2017, p. 10) potrebbe interloquire informalmente con la Presidenza del Consiglio e con la Presidenza dell’Assemblea che ha definitivamente approvato il progetto di legge, per cercare di capire in quale passaggio precedente si è generato l’errore. Se questo fosse addebitabile alla Presidenza del Consiglio, essa potrebbe essere invitata a trasmettere di nuovo il testo, dando conto dell’errore e correggendolo (riportando, magari, l’intero testo), mentre se l’errore si fosse generato presso la Presidenza dell’ultima Camera esaminante, l’invito sarebbe a trasmettere al Governo un nuovo messaggio in cui dare conto dell’errore e correggerlo, nell’attesa che il presidente del Consiglio provveda a sua volta a trasmetterlo al Quirinale. In entrambi i casi, compiuti tali passaggi, la promulgazione potrebbe avvenire correttamente, senza dover riattivare l’intero procedimento parlamentare (o senza promulgare un testo errato, per poi procedere nel giro di poco tempo all’emanazione di un d.P.R. per la rettifica).

¹⁴ Cfr. C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM, 1976⁹, tomo II, p. 751. L’autore parlò di tale fusione «in un unico atto [...] “complesso”»; evidenziano però che la legge non è (solo) un atto complesso delle Camere, rimarcando il ruolo essenziale della promulgazione e della pubblicazione, G. Grottanelli de’ Santi, “Art. 73-74”, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione (La formazione delle leggi*, tomo I, vol. 1), Bologna-Roma, Zanichelli - il Foro italiano, 1985, p. 191; A.M. Sandulli, “Legge (dir. cost.)” (voce), in *Novissimo Digesto italiano*, vol. 9, Torino, Utet, 1963, p. 645.

essere ridotta a poche parole, ma anche in quel caso non si potrebbe affermare con certezza che il singolo componente dell'Assemblea avrebbe votato allo stesso modo sul testo su cui la prima Camera si era espressa a favore¹⁵.

Il problema si aggrava se – in tutte le ipotesi già viste, ma soprattutto per l'approvazione di testi non identici – l'errore emerge a distanza di tempo dalla promulgazione e dalla pubblicazione del testo di legge (ma ciò vale anche per fonti diverse dalla legge ordinaria o costituzionale e che devono ugualmente essere emanate dal presidente della Repubblica e, comunque, pubblicate sulla *Gazzetta Ufficiale*): la “norma apparente” (e fino a quel momento indiscussa), infatti, può essere stata applicata più volte ed essere stata alla base di sentenze, anche passate in giudicato; un numero indeterminato di soggetti, in ogni caso, può aver agito confidando in buona fede nella validità di tale “norma apparente”. Venuto alla luce l'errore e corretto (nei modi che si sono visti), sorgono comunque vari problemi¹⁶: è facile quindi pensare che la soluzione migliore sia fare il possibile per controllare prima i testi, soprattutto nel passaggio tra una Camera e l'altra.

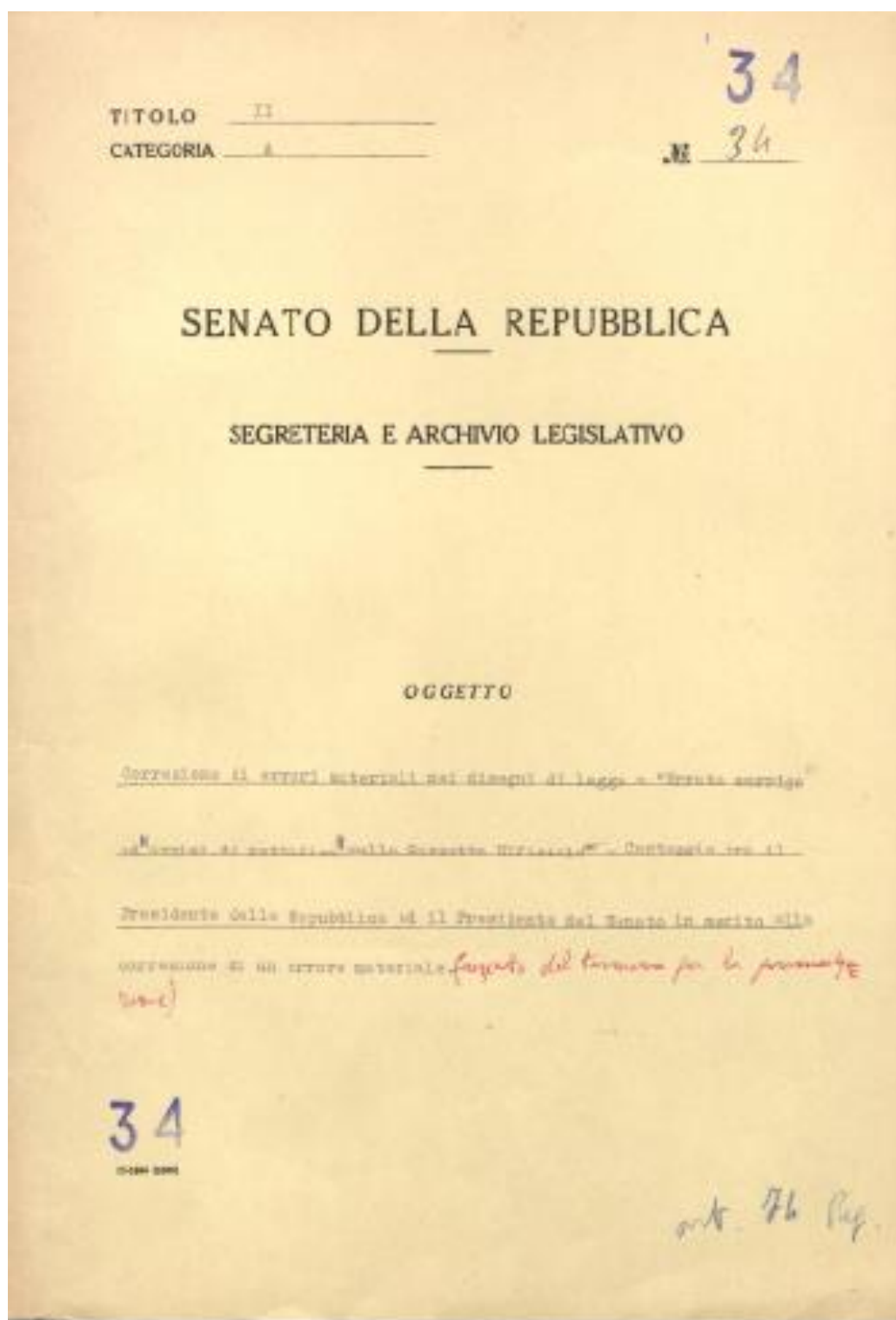
L'appunto del 1960 (e la lettera del 2 maggio 1960) – Acquista dunque particolare rilievo il documento riconducibile ai primi mesi del 1960, conservato dall' Archivio Storico del Senato della Repubblica.

Il documento si trova in un fascicolo originale del fondo Segretariato generale, dal titolo “Correzione degli errori materiali nei disegni di legge. ‘Errata corrige’ ed ‘avvisi di rettifica’ sulla Gazzetta Ufficiale. Carteggio tra il Presidente della Repubblica ed il Presidente del Senato in merito alla correzione di un errore materiale”. Sulla camicia del fascicolo, con la penna rossa è stata scritta un'aggiunta al titolo “(rispetto del termine per la promulgazione)”¹⁷.

¹⁵ E. Lupo, “La nuova disciplina”, cit., p. 1189, n. 67 esclude che si possa «procedere a correzione nel caso in cui vi sia stata una difformità tra l'approvazione della prima Camera ed il messaggio del Presidente della stessa all'altra Camera» per l'espressione di volontà su testi diversi. L'autore cita il caso della legge n. 877/1973 (cfr. P. Saitta, “Considerazioni a proposito di una legge (presumibilmente) approvata in testi tra loro parzialmente divergenti”, in «Giurisprudenza costituzionale», 1979, I, 42 ss.): l'*error in procedendo* è stato corretto solo con la legge n. 858/1980.

¹⁶ Ri. Chieppa, “Rettifiche di leggi e decreti legislativi”, cit., pp. 731-732 rilevava ad esempio la possibilità (difficile da ammettere in caso di legge già promulgata) di riaprire i termini per il rinvio presidenziale per le parti della legge statale oggetto di correzione, o per il ricorso in via principale dello Stato o di una Regione (se la rettifica o l'*errata corrige* avessero comportato «un rilevante contrasto con Costituzione e, per quanto riguarda il ricorso di Regioni e Province autonome, una violazione delle relative attribuzioni costituzionalmente garantite»). In generale, per E. Lupo, “La nuova disciplina”, cit., p. 1187, le norme indebitamente pubblicate (o rimaste indebitamente in vigore), «fondandosi su disposizioni inesistenti, non [potevano] che perdere efficacia fin all'inizio, salvo i diritti acquisiti durante il periodo in cui hanno avuto apparente efficacia», mentre per le norme risultanti dal comunicato di correzione propendeva per l'entrata in vigore e l'efficacia «solo dopo che sia decorso il termine di *vacatio* dalla pubblicazione del comunicato di correzione».

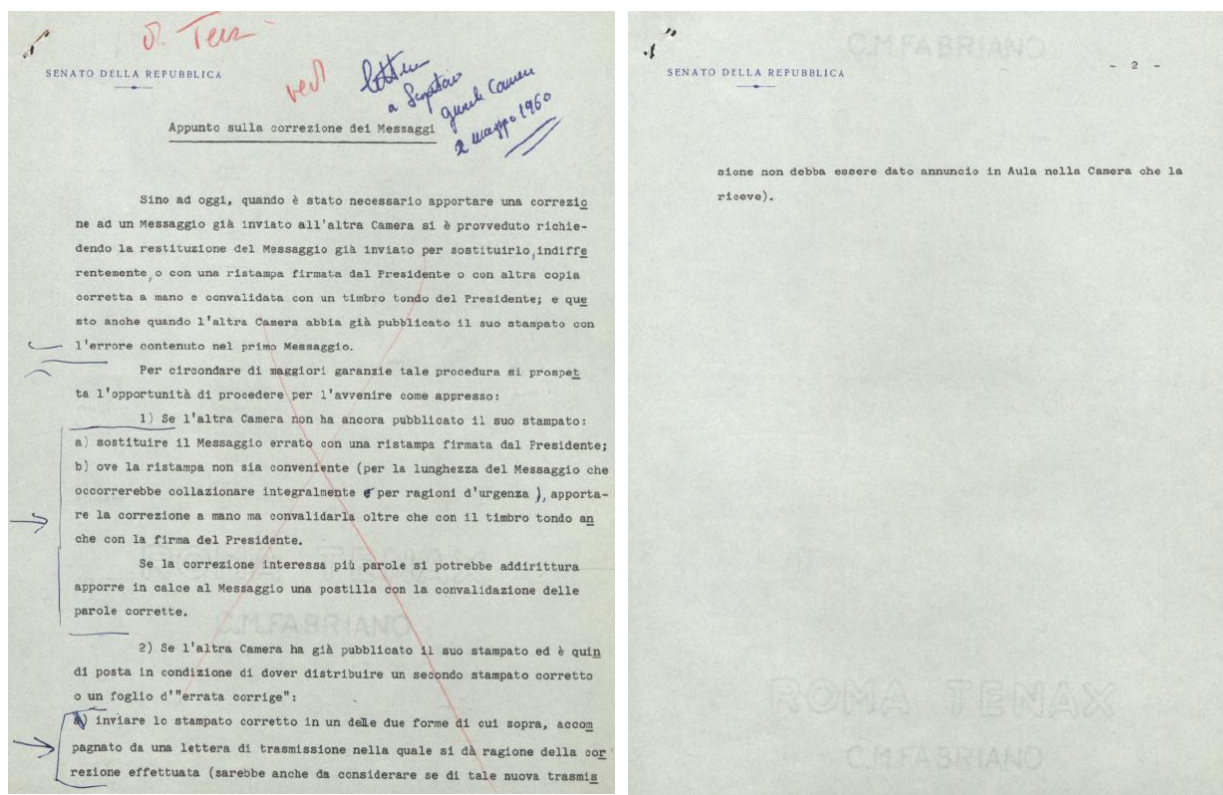
¹⁷ ASSR, Senato della Repubblica, Segretariato generale, Titolo II, Cat. 4, fasc. 34.



ASSR, Senato della Repubblica, Segretariato generale, Titolo II, Cat. 4, fasc, 34, camicia

Si tratta della minuta di un documento di sei pagine (più precisamente, due pagine sono occupate dal testo dell'appunto e le altre quattro costituiscono i due allegati), non firmato, dattiloscritto su fogli di carta intestata del Senato della Repubblica, con la parte principale intitolata «Appunto

sulla correzione dei Messaggi»: un'aggiunta manoscritta, con inchiostro blu, fa riferimento a una «lettera a Segretario generale Camera 2 maggio 1960».



“Appunto sulla correzione dei Messaggi”

ASSR, Senato della Repubblica, Segretariato generale, Titolo II, Cat. 4, fasc. 34

Ulteriori ricerche svolte presso l'Archivio storico, questa volta nel fondo della Segreteria dell'Assemblea hanno fatto emergere anche la minuta della missiva del 2 maggio 1960 di cui parla l'appunto¹⁸: si tratta di una lettera che, in quella data, il segretario generale del Senato Nicola Picella inviò al segretario generale della Camera Coraldo Piermani, relativa appunto alla correzione dei messaggi già trasmessi da una Camera all'altra. In quel periodo, assai delicato per la storia politica italiana¹⁹, facevano parte del funzionariato parlamentare figure di grande autorevolezza: tra coloro che erano impegnati presso il servizio Studi legislativi al Senato, infatti, c'era Leopoldo Elia²⁰, mentre alla Camera operava Gianni Ferrara e non è affatto improbabile che proprio al loro apporto si debba almeno in parte ricondurre l'appunto qui analizzato.

¹⁸ ASSR, Senato della Repubblica, Servizio dell'Assemblea, III leg., Atti di protocollo, 1960, Cat. IX, titolo C, minuta della lettera di Picella a Piermani, prot. 1169 IX-C del 2 maggio 1960. La lettera è pubblicata in Appendice, Doc. 2.

¹⁹ Quattro giorni prima del 2 maggio 1960 il governo presieduto da Fernando Tambroni aveva ottenuto la fiducia anche al Senato (l'aveva ottenuta alla Camera l'8 aprile, ma dopo le prime polemiche e dimissioni legate al sostegno determinante del Msi Tambroni l'11 aprile aveva rassegnato le dimissioni, respinte dal presidente della Repubblica Giovanni Gronchi due settimane più avanti).

²⁰ Vi prestò servizio come segretario fino al dicembre 1962: così M. Cau, “[Elia, Leopoldo](#)” (voce), in *Dizionario biografico degli italiani*, Istituto della enciclopedia italiana, 2020.

Non è inutile ricordare che i documenti di cui si parla seguono anche la nota sentenza n. 9/1959 della Corte costituzionale²¹. Essa aveva tra l'altro stabilito che

«quando la controversia sulla legittimità costituzionale di una legge sorge per la denunciata difformità fra i testi approvati dalle due Camere, la Corte ha la potestà di accertare se il testo, che il Presidente di una Camera nel suo messaggio di trasmissione attesta essere stato approvato, è effettivamente conforme al testo approvato dalla stessa Camera»:

il giudice delle leggi, ricordata la funzione del citato messaggio, aveva rilevato che esso

«non ha effetti che si esauriscono nell'interno della Camera, essendone destinatario un altro organo costituzionale al quale dà notizia di un fatto (l'approvazione di un disegno di legge), che ha una essenziale rilevanza giuridica per il processo di formazione di una legge»,

per cui la posizione di indipendenza delle Assemblee parlamentari non preclude(va) la competenza della Corte

«di controllare se il processo formativo di una legge si è compiuto in conformità alle norme con le quali la Costituzione direttamente regola tale procedimento».

Tale decisione aveva smentito la tesi sostenuta dall'allora presidente della Camera, Giovanni Leone: questi, di fronte alla richiesta di rilasciare copia conforme dei processi verbali delle Commissioni che avevano esaminato in sede deliberante le disposizioni indubiate, attraverso il segretario generale Piermani aveva detto, come si legge nel "Ritenuto in fatto" della sentenza citata

«di non ritenere possibile rilasciare copia dei processi verbali delle sedute delle Commissioni o della Camera trattandosi di atti interni, precisando pure che i resoconti stenografici delle sedute della Camera e delle Commissioni avevano carattere informativo ma non ufficiale: il solo atto ufficiale relativo al procedimento di formazione di una legge avanti alla Camera era il messaggio col quale il Presidente trasmette al Presidente dell'altra Camera od al Capo dello Stato il testo del disegno di legge approvato dalla Camera».

La posizione assunta – tra l'altro non proprio in un *obiter dictum* – dalla Corte costituzionale, oltre a mettere in discussione l'«antico feticcio»²² dell'insindacabilità degli *interna corporis acta*, poneva il giudice delle leggi nelle condizioni di individuare eventuali difformità tra il testo

²¹ Corte cost., 3-9 marzo 1959, n. 9 (pres. Azzariti, rel. Perassi), commentata tra gli altri da C. Esposito, "La Corte costituzionale in Parlamento", in «Giurisprudenza costituzionale», 1959, p. 622 ss.

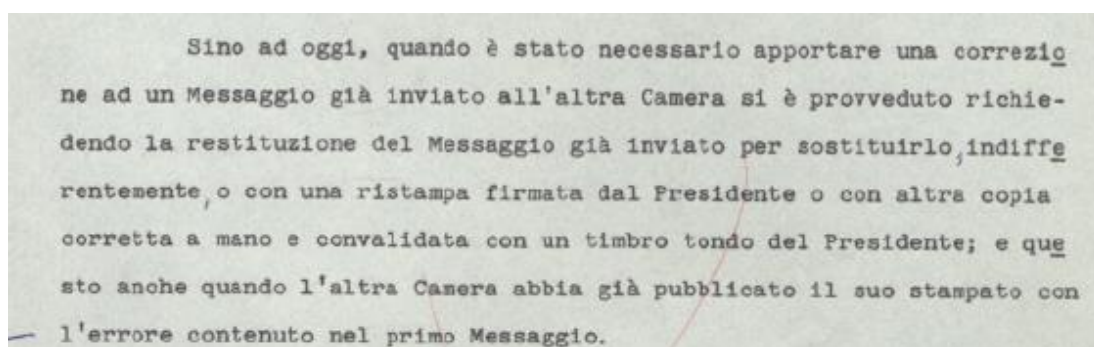
²² Così aveva scritto P. Barile, "Il crollo di un antico feticcio (gli *interna corporis*) in una storica (ma insoddisfacente) sentenza", in «Giurisprudenza costituzionale», 1959, pp. 240-249 (l'autore aveva rilevato che «nessuna norma depone nelle mani dei presidenti delle Camere il monopolio della verità di quanto avviene» in aula, così si doveva escludere che il messaggio di trasmissione all'altra Assemblea avesse anche «una funzione di *esclusiva documentazione o dichiarazione* delle approvazioni susseguitesi». Sulla competenza della Corte a invalidare la promulgazione di un testo frutto di votazioni delle Camere su testi difformi v. già S. Bartholini, *La promulgazione*, Milano, Giuffrè, 1955, pp. 688-689 e G. Azzariti, *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1951, pp. 190-192.

approvato dall'Assemblea (o in Commissione, in caso di procedimento decentrato) e quello riportato nel messaggio del presidente all'altra Camera²³: tali difformità avrebbero potuto far ritenere fondata una questione di legittimità costituzionale relativa a una disposizione frutto di un simile vizio *in procedendo*. A maggior ragione, quindi, non stupisce che si sia ritenuto importante confrontarsi (e prendere decisioni) sulla correzione di eventuali errori nel passaggio tra una Camera e l'altra prima che la fase parlamentare del procedimento legislativo si compisse.

Da ultimo, si segnala che, nel 1960, le disposizioni regolamentari rilevanti in materia di messaggio di trasmissione erano l'art. 65 r.C. 1949²⁴ e l'art. 54 r.S. 1948²⁵: il loro contenuto non è sostanzialmente distante da quello delle disposizioni oggi vigenti, per la parte che qui interessa.

Il citato appunto dava conto all'inizio della prassi seguita fino a quel tempo in materia di correzioni a messaggi già inviati (tacendo su questo i regolamenti parlamentari, allora come oggi): si legge che si era

«provveduto richiedendo la restituzione del Messaggio già inviato per sostituirlo, indifferentemente, o con una ristampa firmata dal Presidente o con altra copia corretta a mano e convalidata con un timbro tondo del Presidente; e questo anche quando l'altra Camera abbia già pubblicato il suo stampato con l'errore contenuto nel primo Messaggio».



Sino ad oggi, quando è stato necessario apportare una correzione ad un Messaggio già inviato all'altra Camera si è provveduto richiedendo la restituzione del Messaggio già inviato per sostituirlo, indifferentemente, o con una ristampa firmata dal Presidente o con altra copia corretta a mano e convalidata con un timbro tondo del Presidente; e questo anche quando l'altra Camera abbia già pubblicato il suo stampato con l'errore contenuto nel primo Messaggio.

ASSR, Senato della Repubblica, Segretariato generale, Titolo II, Cat. 4, fasc. 34, Appunto, p. 1

Questo *modus procedendi*, però, non doveva essere parso del tutto rispondente alle esigenze di chiarezza e individuabilità delle correzioni, anche *ex post*, e di trasparenza sulla fonte dell'errore

²³ Tra le voci contrarie al «valore di verità assoluta e incontrovertibile da riconoscere al messaggio presidenziale di trasmissione», anche per non riconoscere «eccessivo, arbitrario potere [...] al Presidente delle Assemblee parlamentari» v. F. Modugno, «Legge (vizi della)» (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, pp. 1011-1012 (si rinvia all'autorevole testo per maggiori citazioni di autori favorevoli o contrari).

²⁴ «I progetti approvati dalla Camera sono trasmessi direttamente al Senato. // I progetti già approvati dalla Camera e rinviati dal Senato seguiranno il procedimento adottato nella prima loro discussione avanti alla Camera. // Se i disegni di legge approvati dalla Camera sono emendati dal Senato, la Camera delibera di norma soltanto sulle modifiche approvate dal Senato. // Nuovi emendamenti possono essere presi in considerazione solo se si trovino in correlazione con gli emendamenti introdotti dal Senato.»

²⁵ «I disegni di legge approvati dal Senato sono trasmessi direttamente alla Camera dei deputati.»

(e sul momento in cui questo era sorto); volendo essere meno critici, chi compilò l'appunto ritenne comunque opportuno «circondare di maggiori garanzie tale procedura».

Chi dunque redasse quelle pagine propose di codificare «per l'avvenire» le prassi di correzione, individuando due strade diverse, a seconda che l'errore nel messaggio inviato dalla Presidenza di una Camera all'altra Assemblea fosse stato scoperto prima che la seconda Camera avesse stampato il testo del progetto di legge oppure dopo la pubblicazione dello stampato.

1) Se l'altra Camera non ha ancora pubblicato il suo stampato:

La prima ipotesi era la meno complessa: poiché il testo non era ancora stato diffuso a coloro che di fatto esaurivano quasi tutto il “pubblico” che di norma, all'epoca, aveva accesso agli atti parlamentari (cioè i membri della seconda Camera e il personale degli uffici), il testo errato non aveva avuto pubblicità. In quel caso si era ritenuto sufficiente sostituire il «Messaggio errato con una ristampa firmata dal Presidente» (e ovviamente recante il testo corretto) oppure, se la ristampa non fosse stata conveniente (essenzialmente «per la lunghezza del Messaggio che occorrerebbe collazionare integralmente o per ragioni d'urgenza»), «apportare la correzione a mano ma convalidarla oltre che con il timbro tondo anche con la firma del Presidente»²⁶. Si trattava cioè di una pratica quasi identica a quella già in uso fino al tempo in cui la nota era stata scritta: si era solo aggiunto un criterio per optare tra ristampa e correzione manuale (con firma presidenziale).

2) Se l'altra Camera ha già pubblicato il suo stampato ed è quindi di posta in condizione di dover distribuire un secondo stampato corretto o un foglio d'"errata corrige":

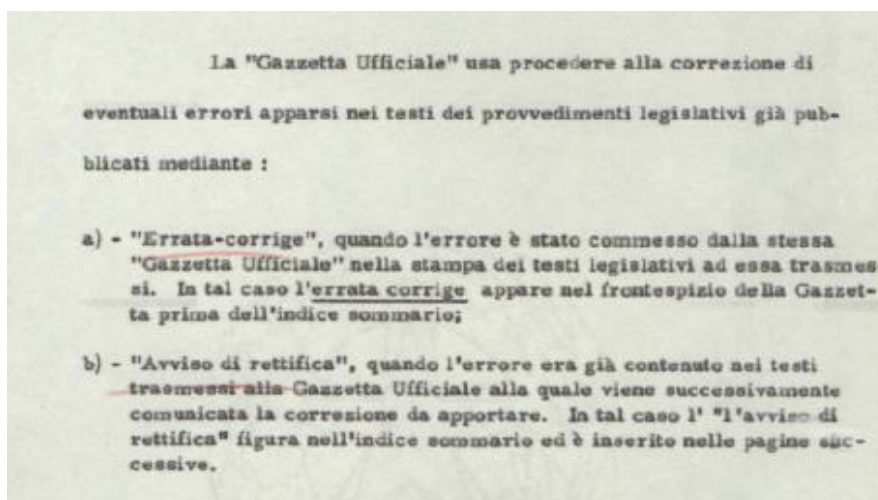
Si proposero soluzioni differenti nell'ipotesi in cui la Camera che aveva ricevuto il messaggio errato avesse già stampato e diffuso il testo (che dunque “esisteva” ed era entrato a pieno titolo nel procedimento parlamentare): tale Camera ricevente sarebbe quindi stata «posta in condizione di dover distribuire un secondo stampato corretto o un foglio d'“errata corrige”». In quei casi, era apparso necessario marcare in modo chiaro e non fraintendibile sia la correzione dell'errore, sia la responsabilità degli uffici della Camera che aveva approvato l'articolato per prima: gli uffici della seconda Camera così avrebbero avuto piena contezza della necessità di distribuire lo stampato corretto nel tempo più breve possibile e, di conseguenza, le persone già raggiunte dal testo sbagliato sarebbero state del tutto consapevoli della nuova versione dell'articolato, per cui avrebbero dovuto formare la loro volontà su questa versione, non su quella ricevuta per prima.

Gli autori dell'appunto avevano pensato di ottenere questi risultati aggiungendo all'invio del messaggio corretto (con ristampa emendata e firmata dal presidente o con un esemplare del primo messaggio corretto a mano, ma timbrato e firmato dal presidente) l'accompagnamento di una

²⁶ Nel documento si precisava subito dopo: «Se la correzione interessa più parole si potrebbe addirittura apporre in calce al Messaggio una postilla con la convalidazione delle parole corrette».

lettera di trasmissione – di cui non si precisava il mittente – in cui dare «ragione della correzione effettuata»; per marcare ancora di più l'opportunità di sottolineare pubblicamente il passaggio al nuovo testo, nella nota si sottolineava che sarebbe stato «anche da considerare se di tale nuova trasmissione non debba essere dato annuncio in Aula nella Camera che la riceve»²⁷.

L'appunto si chiudeva qui, ma a questo erano allegate quattro pagine, non meno interessanti²⁸: le prime tre riassumevano la pratica della *Gazzetta Ufficiale* circa le correzioni relative a provvedimenti legislativi già pubblicati; la quarta riportava per estratto le disposizioni allora vigenti in tale materia, entrate in vigore prima dell'avvento della Repubblica²⁹. In quelle pagine si spiegava la differenza tra «errata-corrige» e «avviso di rettifica»³⁰, già allora praticata dalla *Gazzetta Ufficiale* – senza però essere esplicitata in un'apposita «Avvertenza» nel singolo numero interessato – e marcata anche da una diversa collocazione dei due tipi di correzione (inserimento nel frontespizio prima dell'indice-sommario per l'*errata corrige*, visibilità nell'indice-sommario e inserimento nelle pagine successive per l'avviso di rettifica).



ASSR, Senato della Repubblica, Segretariato generale, Titolo II, Cat. 4, fasc. 34, Allegato all'Appunto, n. 1

²⁷ V. Appendice, Doc. 1, p. 2. È appena il caso di notare che l'annuncio in aula della nuova trasmissione del messaggio avrebbe necessariamente lasciato traccia pubblica della correzione (e, a monte, dell'errore), rendendola conoscibile e individuabile da chiunque avesse letto in seguito il resoconto della seduta di quell'annuncio.

²⁸ In effetti le pagine erano ben di più, come si evince dalle indicazioni degli allegati contenute in quegli stessi fogli, ma qui ci si limita a considerare ciò che è stato conservato o comunque finora ritrovato.

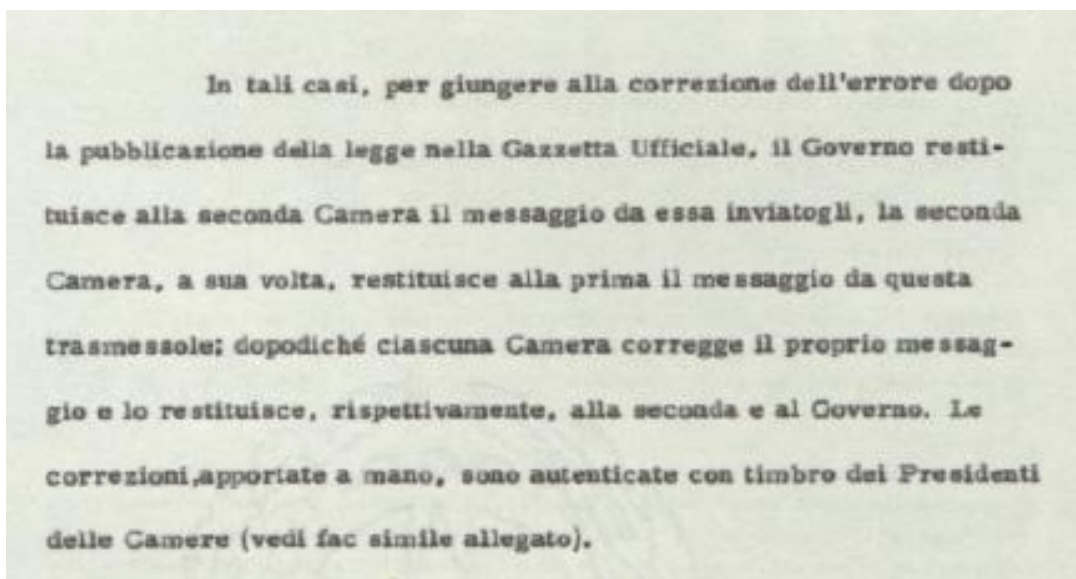
²⁹ Erano il citato art. 11 del r.d. 24 settembre 1931, n. 1256 («Fino a che non se ne provi l'inesattezza, mediante esibizione di atto autentico rilasciato dal Ministro Guardasigilli o dall'Archivio di Stato, la stampa ufficiale delle leggi e dei decreti sia nella raccolta in volumi, che nella *Gazzetta Ufficiale*, sia in fogli separati, si presume conforme all'originale, e costituisce testo legale degli atti anzidetti») e l'art. 9 del r.d. 2 settembre 1932, cioè il regolamento per l'esecuzione del testo unico approvato con la fonte citata («Accadendo nella stampa ufficiale delle leggi e dei decreti reali, errori che possono mutare il significato o il contenuto dell'atto, la correzione ne è ordinata dal Ministro Guardasigilli, sia mediante inserzione nella *Gazzetta Ufficiale*, sia mediante nota in fine del volume nella Raccolta in cui l'atto fu pubblicato»).

³⁰ Si aveva «"Errata-corrige", quando l'errore [era] stato commesso dalla stessa "Gazzetta Ufficiale" nella stampa dei testi legislativi ad essa trasmessi», mentre si parlava di «"Avviso di rettifica", quando l'errore era già contenuto nei testi trasmessi alla Gazzetta Ufficiale alla quale viene successivamente comunicata la correzione da apportare».

In seguito l'allegato alla nota rilevava che quasi tutti i casi di rettifica riguardavano

«errori materiali contenuti nel testo del provvedimento legislativo quale risulta nel messaggio inviato dal Presidente della Camera che per ultima ha approvato il provvedimento stesso».

Gli autori dell'appunto, tuttavia, distinguevano tra i casi di errori già contenuti «nel messaggio trasmesso dalla Camera che ha esaminato per prima il testo» (che dunque portava la seconda Camera ad approvare un testo diverso da quello sul quale si era in effetti espresso a favore il primo ramo del Parlamento) da quelli «verificatisi nel testo del provvedimento di promulgazione». L'allegato chiariva che, ove l'errore fosse emerso dopo che la legge era stata pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale*, nei casi riconducibili alla prima ipotesi si era seguita una procedura complessa (elaborata in assenza, come si è detto, di specifiche previsioni regolamentari o indicate da altre fonti). Stando all'allegato, si era consolidata la prassi in base alla quale il Governo avrebbe restituito «alla seconda Camera il messaggio da essa inviatogli», poi tale seconda Camera avrebbe restituito a sua volta «alla prima il messaggio da questa trasmessole»; ciascuna Camera avrebbe corretto il proprio messaggio per poi restituirlo «rispettivamente, alla seconda [Camera] e al Governo». Nel documento si precisava pure, sul piano formale-pratico, che le correzioni, «apportate a mano», venivano «autenticate con timbro dei Presidenti delle Camere».



In tali casi, per giungere alla correzione dell'errore dopo la pubblicazione della legge nella Gazzetta Ufficiale, il Governo restituisce alla seconda Camera il messaggio da essa inviatogli, la seconda Camera, a sua volta, restituisce alla prima il messaggio da questa trasmessole; dopodiché ciascuna Camera corregge il proprio messaggio e lo restituisce, rispettivamente, alla seconda e al Governo. Le correzioni, apportate a mano, sono autenticate con timbro dei Presidenti delle Camere (vedi fac simile allegato).

ASSR, Senato della Repubblica, Segretariato generale, Titolo II, Cat. 4, fasc. 34, Allegato all'Appunto, n. 1, p. 2

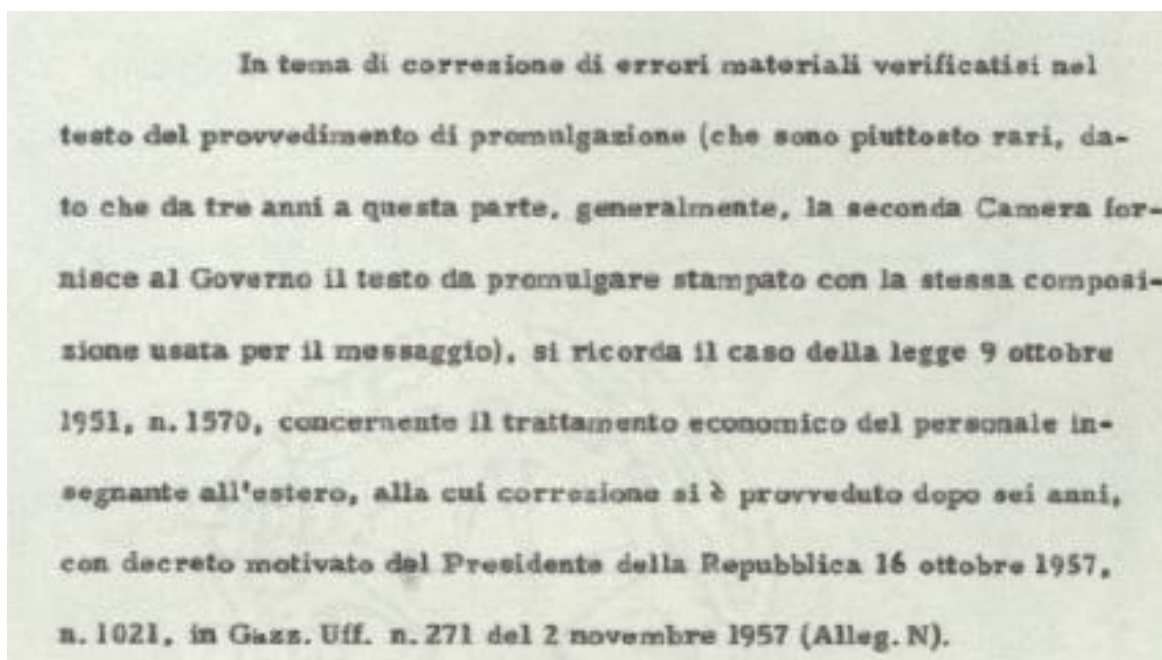
Subito dopo, l'allegato all'appunto proponeva tre utili esempi di rettifiche pubblicate a seguito di errori materiali già contenuti nel messaggio trasmesso dalla Camera che aveva approvato i testi per prima³¹ (al documento erano allegati i testi, tra loro non coincidenti, approvati dalle due

³¹ Legge 22 giugno 1954, n. 523 («Ricongiunzione ai fini del trattamento di quiescenza e della buonuscita dei servizi resi allo Stato con quelli prestati presso gli Enti locali»), legge 4 febbraio 1958, n. 23 («Norme per il conglobamento

Camere e l'avviso di rettifica pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*): guardando le date di promulgazione e di pubblicazione della rettifica si nota che quest'ultima era arrivata a distanza di mesi o anche – come accaduto per la legge n. 67/1952 – dopo oltre un anno (così si può pensare che l'occasione della rettifica sia stata offerta da difficoltà e contrasti sull'applicazione delle norme, nonché da eventuali contenziosi da ciò scaturiti).

L'allegato alla nota si chiudeva contemplando l'ipotesi di rettifiche legate a «errori materiali verificatisi nel testo del provvedimento di promulgazione»: gli stessi redattori dell'appunto segnalavano che quell'eventualità era ormai piuttosto rara,

«dato che da tre anni a questa parte, generalmente, la seconda Camera fornisce al Governo il testo da promulgare stampato con la stessa composizione usata per il messaggio»³².



ASSR, Senato della Repubblica, Segretariato generale, Titolo II, Cat. 4, fasc. 34, Allegato all'Appunto, n. 1, p. 3

Guardando al periodo che aveva preceduto tale innovazione di prassi, peraltro, la nota citava un caso di assoluto interesse, non solo per l'ipotesi che si considera ora: ci si riferisce alla legge 9

e perequazioni salariali in favore dei portieri ed altri lavoratori addetti alla pulizia e custodia di stabili urbani) e legge 26 febbraio 1952, n. 67 («Nuove norme sullo stato giuridico dei salariati dello Stato»).

³² V. Ri. Chieppa, «Rettifiche di leggi e decreti legislativi», cit., p. 719. L'autore richiama l'«espediente pratico di usare la stessa composizione tipografica dell'anzidetto messaggio del Presidente del ramo del Parlamento che ha approvato definitivamente la legge»; la nota n. 31 spiega meglio che tale espediente prevedeva che si cambiasse «solo l'intestazione e la formula indicativa dell'organo, che attestava l'avvenuta approvazione delle Camere o che procedeva alla Promulgazione», precisando che «questo espediente veniva attuato mediante un accordo informale tra gli uffici della Presidenza del Consiglio e uffici delle Camere adoperando, con la stessa composizione del testo, la medesima "stamperia" delle Camere per stampare il "foglio" dell'atto di promulgazione con il testo della legge».

ottobre 1951, n. 1570 («Nuovo trattamento economico del personale insegnante all'estero»), affetta da un errore in sede di promulgazione, poiché il testo dell'art. 6 promulgato e pubblicato era diverso in modo determinante rispetto a quello approvato dalle due Camere. Allora la correzione era arrivata ben sei anni dopo l'entrata in vigore della legge ed era stata operata non con un avviso di rettifica, ma con un decreto *ad hoc* del presidente della Repubblica (d.P.R. 16 ottobre 1957, n. 1021): si era dato conto della rettifica sia nel titolo del decreto («Rettifica di errore nel testo promulgato dell'art. 6 della legge 9 ottobre 1951, n. 1570, concernente nuovo trattamento economico del personale insegnante all'estero»), sia nella parte motiva di quella fonte, ove si constatava che il testo di quell'articolo

«risultante dall'atto di promulgazione della legge, non [era] conforme a quello approvato dai due rami del Parlamento, quale è contenuto nel messaggio del Presidente della Camera dei deputati» e si riconosceva «la necessità di provvedere alla rettifica dell'atto di promulgazione della predetta legge» per rendere il testo «conforme a quello approvato dai due rami del Parlamento».

Questo caso di certo aveva colpito la più avveduta dottrina contemporanea³³; in più, essendo piuttosto vicino nel tempo, permaneva l'attenzione sul fenomeno della rettifica e sull'opportunità di evitare il più possibile situazioni che comportassero l'esigenza di interventi *ex post* (anche se, ovviamente, le Camere avevano ben poca responsabilità per eventuali errori in sede di promulgazione). È però interessante, anche con riguardo al documento qui analizzato, il percorso che ha portato all'emanazione di quel decreto presidenziale nel 1957: accorta dottrina l'ha analizzato passo a passo, evidentemente avendo accesso anche a documenti inediti³⁴. Dopo l'emergere (nel 1956) dell'errore nel testo promulgato (mentre l'amministrazione del Ministero degli affari esteri aveva sempre agito rispettando il testo approvato dalle Camere, più restrittivo, alcuni soggetti pretendevano fosse applicato il testo promulgato, meno rigido), si era avviato un *iter* complesso, con un «lungo approfondimento dei problemi sulle possibili forme di rettifiche da parte del Ministero della Giustizia - Ufficio legislativo, del Ministero degli Esteri, della Presidenza del Consiglio - Ufficio legislativo e del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica»³⁵. Il documento più rilevante sembra essere un avviso-parere espresso il 12 marzo 1956 dal Ministro di grazia e giustizia³⁶, evidentemente giovatosi di un grande apporto del suo Ufficio legislativo; quel documento – tuttora inedito, se non per le parti citate dalla dottrina – aveva distinto varie

³³ P. Barile, «Il crollo di un antico feticcio», cit., p. 245 aveva citato il caso come esempio di esercizio del «*potere di autoimpugnativa* della promulgazione, che viene pacificamente esercitato dal Capo dello Stato». Cita il caso anche C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, tomo II, cit., p. 762, parlando di «decreto presidenziale di rettifica del precedente atto di promulgazione»; il caso ha poi fatto affermare che «solo lo stesso Capo dello Stato può correggere errori incorsi nella promulgazione, a conferma che solo il testo promulgato costituisce l'originale» (M. Rodriguez, «Art. 73», in V. Crisafulli e L. Paladin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, Cedam, 1990, p. 449; G.U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, Zanichelli, 1989, p. 240).

³⁴ Ri. Chieppa, «Rettifiche di leggi e decreti legislativi», cit., pp. 719-722 e 727-728.

³⁵ *Ivi*, p. 720.

³⁶ Che era Aldo Moro; il d.P.R. n. 1021/1957 sarebbe stato emanato con Guido Gonella nuovo titolare del dicastero.

ipotesi di errori, basandosi sia sul r.d. n. 1256/1931 sia sul r.d. n. 1293/1932, allora vigenti. Escluso che, in quel caso, si fosse in presenza di un errore rilevato prima che la legge fosse sottoposta al “visto” del guardasigilli³⁷ o proprio in sede di esame per il “visto”³⁸ o, ancora, che si potesse parlare di una difformità tra testo promulgato e testo pubblicato³⁹, l’avviso-parere sottolineava che, in caso di errore nella promulgazione, la correzione sarebbe potuta avvenire solo con decreto motivato dell’ufficio cui spetta promulgare le leggi in base alla Costituzione (il presidente della Repubblica), da emanare su proposta dei Ministri proponenti la legge affetta da errore: si era precisato che la rettifica sarebbe potuta avvenire

«in qualunque tempo, con le medesime formalità osservate per l’atto di promulgazione precedente»⁴⁰.

Lo stesso avviso-parere, invece, aveva sostenuto con nettezza che l’errore avvenuto

«nella formazione dell’originale della legge non è più riparabile, una volta che la legge sia stata pubblicata, con alcuni dei mezzi apprestati dal t.u. e dal regolamento citati»⁴¹.

È probabile che questo documento firmato dal Ministro di grazia e giustizia fosse noto, per intero o almeno per sommi capi, a coloro che hanno redatto l’appunto che si analizza qui; è anche vero che, nel parlare di errore «nella formazione dell’originale della legge» l’avviso-parere visto si riferiva all’eventualità di un errore nella scrittura di una disposizione, regolarmente approvata dai due rami del Parlamento, non all’ipotesi delle Camere che per un errore nel primo messaggio di trasmissione abbiano finito per approvare un testo non coincidente, ledendo l’art. 70 Cost.

Il caso della legge corretta a sei anni di distanza aveva però, tra l’altro, dato occasione di rilevare che non c’erano mezzi – diversi dall’intervenire con una nuova legge – per rimediare all’errore occorso durante l’*iter* parlamentare di formazione della legge ed evitare il sorgere di eventuali questioni di legittimità costituzionale: i funzionari parlamentari che discussero il problema della correzione dei messaggi del presidente della prima Camera esaminante avevano così potuto riflettere una volta di più sulle vicende legate agli errori. Ciò significava cercare di evitarli o correggerli per tempo già nella redazione degli articolati (dunque nell’opera di supporto fornita alle persone elette), ma anche – e soprattutto, per ciò che interessa qui – dedicare la massima attenzione alla redazione del messaggio di trasmissione e al suo controllo, in modo che gli uffici

³⁷ Per cui la correzione si sarebbe dovuta effettuare «mediante “postilla” da approvarsi con la sottoscrizione del Ministro o dei Ministri proponenti».

³⁸ Lì, dopo una procedura formale (relazione al presidente del Consiglio, sentito il Consiglio) o semplificata (un rilievo formulato al Ministro proponente da parte del Ministro di grazia e giustizia), il rilievo accolto si sarebbe tradotto in una correzione all’originale della legge con “postilla”, seguendo le forme viste nella nota precedente.

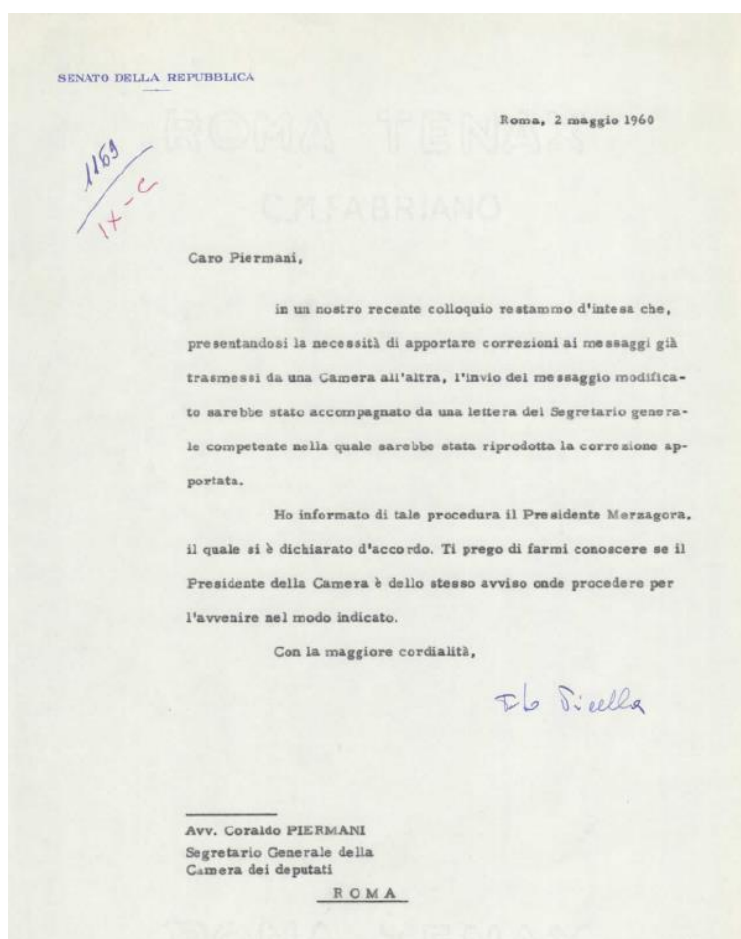
³⁹ Questa sarebbe stata una mera ipotesi di *errata corrige*: il Ministro di grazia e giustizia avrebbe ordinato la correzione sulla *Gazzetta Ufficiale* e con una nota alla fine del volume della Raccolta in cui l’atto era pubblicato.

⁴⁰ La citazione e la parafrasi del testo si trovano in Ri. Chieppa, “Rettifiche di leggi e decreti legislativi”, cit., p. 722.

⁴¹ *Ivi*, p. 721. Non si sarebbe potuto impiegare il metodo della «postilla approvata», utile solo prima della pubblicazione della legge (quando cioè il testo è ancora nella disponibilità «degli organi chiamati a partecipare al procedimento di promulgazione e pubblicazione della legge medesima»: *ibidem*) e di per sé immaginabile solo come «coeva all’atto da rettificare» (*ivi*, p. 722).

competenti evitassero discrepanze rispetto al testo approvato o le individuassero nel minor tempo possibile: questo avrebbe permesso di correggerle in tempo utile (e magari nel modo meno dispendioso), in modo che le Camere potessero effettivamente approvare lo stesso testo.

Conclusioni (in attesa di rettifiche?) - L'appunto analizzato non pare frutto di un eccesso di zelo da parte di funzionari fin troppo scrupolosi, magari spinti dall'entusiasmo a sviscerare ogni possibile risvolto di un ordinamento tornato da poco più di un decennio alla democrazia. Sembra piuttosto che alcuni casi vicini nel tempo, noti e discussi in dottrina, insieme ad altri precedenti conosciuti dal personale dell'Amministrazione delle Camere, abbiano suggerito di dedicare attenzione a una fase assai delicata del procedimento legislativo, di solito non considerata dai più ma che avrebbe potuto creare conseguenze gravi e difficilmente rimediabili (se non, come si diceva, con un nuovo intervento legislativo o con una dichiarazione di illegittimità costituzionale da parte della Corte: questa avrebbe però offerto l'immagine di un "passo falso" del Parlamento, perché ci sarebbe stata «l'apparenza della legge, ma non la volontà del legislatore»⁴²).



Minuta della lettera di Picella a Piermani, prot. 1169 IX-C del 2 maggio 1960

ASSR, Senato della Repubblica, Servizio dell'Assemblea, III leg., Atti di protocollo, 1960, Cat. IX, titolo C

⁴² Così G.U. Rescigno, "L'errore materiale del legislatore, la cattiva redazione delle leggi e la Corte", in «Giurisprudenza costituzionale», 1992, p. 2428.

Ci si sente di escludere che l'appunto commentato sia stato trasmesso formalmente ad altri uffici: varie correzioni a penna e a matita suggeriscono che quel documento fosse una minuta; in più, una croce a matita rossa sulla prima pagina suggerisce che dell'appunto non si sia voluto tenere conto, quasi a volerlo "cestinare" pur conservandolo. Qualche effetto, però, quello studio sembra averlo avuto, se si considera la lettera cui l'annotazione a penna blu – evidentemente successiva alla redazione del dattiloscritto – fa riferimento. Nella missiva del 2 maggio 1960 al suo omologo della Camera Coraldo Piermani, il segretario generale del Senato Nicola Picella faceva riferimento a un'intesa raggiunta in «un nostro recente colloquio»: in base a quell'accordo,

«presentandosi la necessità di apportare correzioni ai messaggi già trasmessi da una Camera all'altra, l'invio del messaggio modificato sarebbe stato accompagnato da una lettera del Segretario generale competente nella quale sarebbe stata riportata la correzione apportata».

Si trattava, in sostanza, della soluzione *gravior*, individuata nell'appunto per l'ipotesi in cui la seconda Camera avesse già stampato (e diffuso) il testo errato del progetto di legge da esaminare⁴³; nella lettera Picella diceva di aver informato di quella procedura concordata il presidente del Senato Cesare Merzagora, «il quale si è dichiarato d'accordo», dunque chiedeva al segretario Piermani di fargli sapere «se il Presidente della Camera è dello stesso avviso onde procedere per l'avvenire nel modo indicato»⁴⁴.

Sulla base dei documenti rinvenuti – per lo meno fino a nuovi, eventuali altri ritrovamenti, che consentano (è il caso di dirlo) di rettificare queste parole – si può ipotizzare che il colloquio di cui si parla nella lettera abbia costituito l'approdo finale di un processo di riflessione, iniziato probabilmente in seguito ai casi citati nel paragrafo precedente (e magari anche ad altri di cui non si ha contezza) e che era arrivato a coinvolgere i segretari generali delle due Camere, tra i quali è lecito supporre che vi siano stati altri colloqui o contatti precedenti sullo stesso tema. All'interno di quel processo potrebbe collocarsi l'«Appunto sulla correzione dei Messaggi» analizzato sopra e lo studio di possibili soluzioni innovative della prassi seguita fino a quel momento; il contenuto dell'appunto potrebbe essere stato condiviso con il segretario generale del Senato, in vista del nuovo colloquio con il suo omologo della Camera, dal quale sarebbe scaturita la scelta di adottare l'invio del messaggio modificato accompagnato dalla lettera del segretario generale come

⁴³ La soluzione individuata, che individuava nel segretario generale il soggetto mittente della lettera in questione, può apparire (almeno "sulla carta") leggermente meno impegnativa rispetto a quella suggerita nell'appunto scritto dai funzionari: la lettera «nella quale sarebbe stata riprodotta la correzione apportata» può sembrare meno incisiva della lettera «nella quale si dà ragione della correzione effettuata» (in questa, infatti, sembra che non ci si limiti a indicare la correzione, ma la si debba anche motivare, per lo meno in modo più approfondito di quanto non suggerisca la mera "riproduzione" della correzione stessa).

⁴⁴ *Ibidem*; alla Presidenza, come nel 1959, c'era ancora Giovanni Leone.

soluzione per tutte le ipotesi di correzione, senza distinguere i casi a seconda che lo stampato della Camera ricevente (col testo errato) fosse già stato pubblicato o meno⁴⁵.

Come che siano andate le cose, l'istituto della rettifica in senso ampio⁴⁶ è stato spesso impiegato anche in seguito, come rilevato dalla dottrina⁴⁷; si è autorevolmente riconosciuto che

«come per tutti gli atti, anche al messaggio è possibile apportare delle rettifiche come l'esperienza concreta conferma ampiamente»⁴⁸.

Altrettanto facile da verificare è il notevole aumento dei casi di rettifica sulla *Gazzetta Ufficiale*, specie dagli anni '90 (quando questi strumenti erano ormai stati "sdoganati"): al di là del numero, spesso se ne è rilevata l'inopportunità sotto vari profili e la Corte costituzionale stigmatizza da tempo «un uso dell'avviso di rettifica divenuto assai frequente negli ultimi tempi»⁴⁹, con immaginabili conseguenze in termini di certezza del diritto. Si può dire di essere di fronte a una delle «patologie del legiferare»⁵⁰ manifestatesi con il tempo, spesso aggravandosi. All'"inflazione" della rettifica corrisponde peraltro l'annacquamento del concetto di "correzione" degli errori che semanticamente il «rettificare» contiene: la rettifica da eccezione dolorosa sembra essere diventata "quasi regola", cui ci si è quasi assuefatti (la dottrina continua a stigmatizzare l'abuso della rettifica, ma chi lo pratica non ci fa sostanzialmente caso).

La speranza è che non si replichino all'infinito le condizioni che hanno favorito varie «patologie del legiferare»; l'ideale sarebbe invece che possa (ri)diffondersi ben oltre l'amministrazione parlamentare⁵¹ il clima di cura che tra il 1959 e il 1960 aveva portato a interrogarsi sulla rettifica, a redigere l'appunto analizzato e a cercare soluzioni condivise, così da guadagnare in chiarezza e trasparenza nell'attività del "laboratorio delle norme", producendo benefici di cui chiunque possa godere.

⁴⁵ In questa ricostruzione è meno rilevante chiedersi (e non sarebbe comunque possibile sapere) se Picella nel colloquio con Piermani abbia proposto *sponte sua* un'unica soluzione per le varie ipotesi di necessaria rettifica del messaggio o abbia sottoposto al suo omologo le due opzioni proposte nell'appunto, lasciando che in sede di confronto emergesse la scelta riportata nella lettera.

⁴⁶ Cfr. anche, pure per i riflessi nel giudizio di legittimità costituzionale, P. Passaglia, *L'invalidità procedurale dell'atto legislativo. Le esperienze italiana e francese a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 153 ss.

⁴⁷ V., oltre che Ri. Chieppa, "Rettifiche di leggi e decreti legislativi", cit., p. 722, anche V. Di Ciolo, "Procedimento legislativo" (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXV, Milano, Giuffrè, 1986, p. 952, nota n. 15.

⁴⁸ S. Traversa, "Il procedimento di formazione", cit., p. 1032.

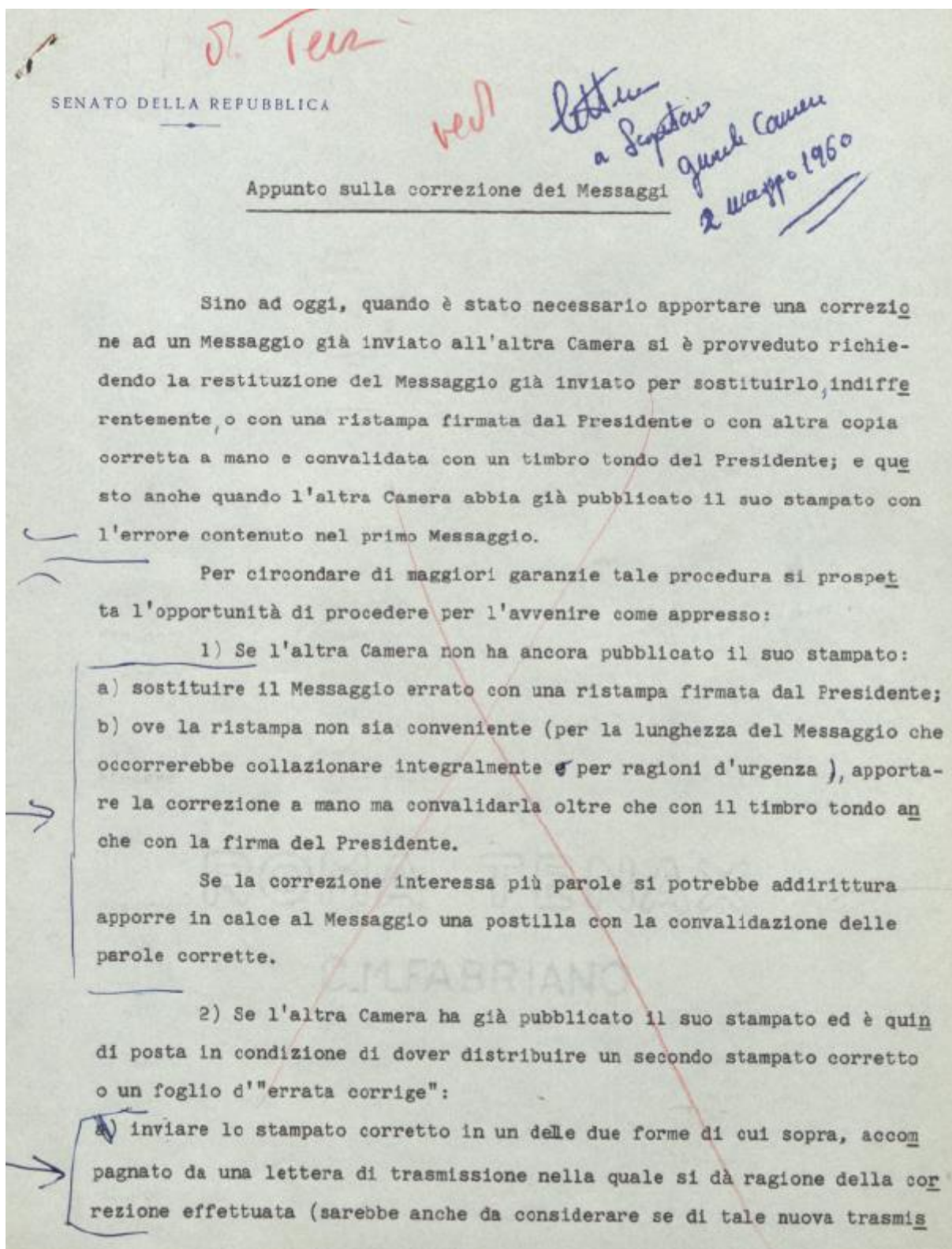
⁴⁹ Corte cost., 14-21 aprile 1994, n. 152 (pres. Pescatore, rel. Baldassarre).

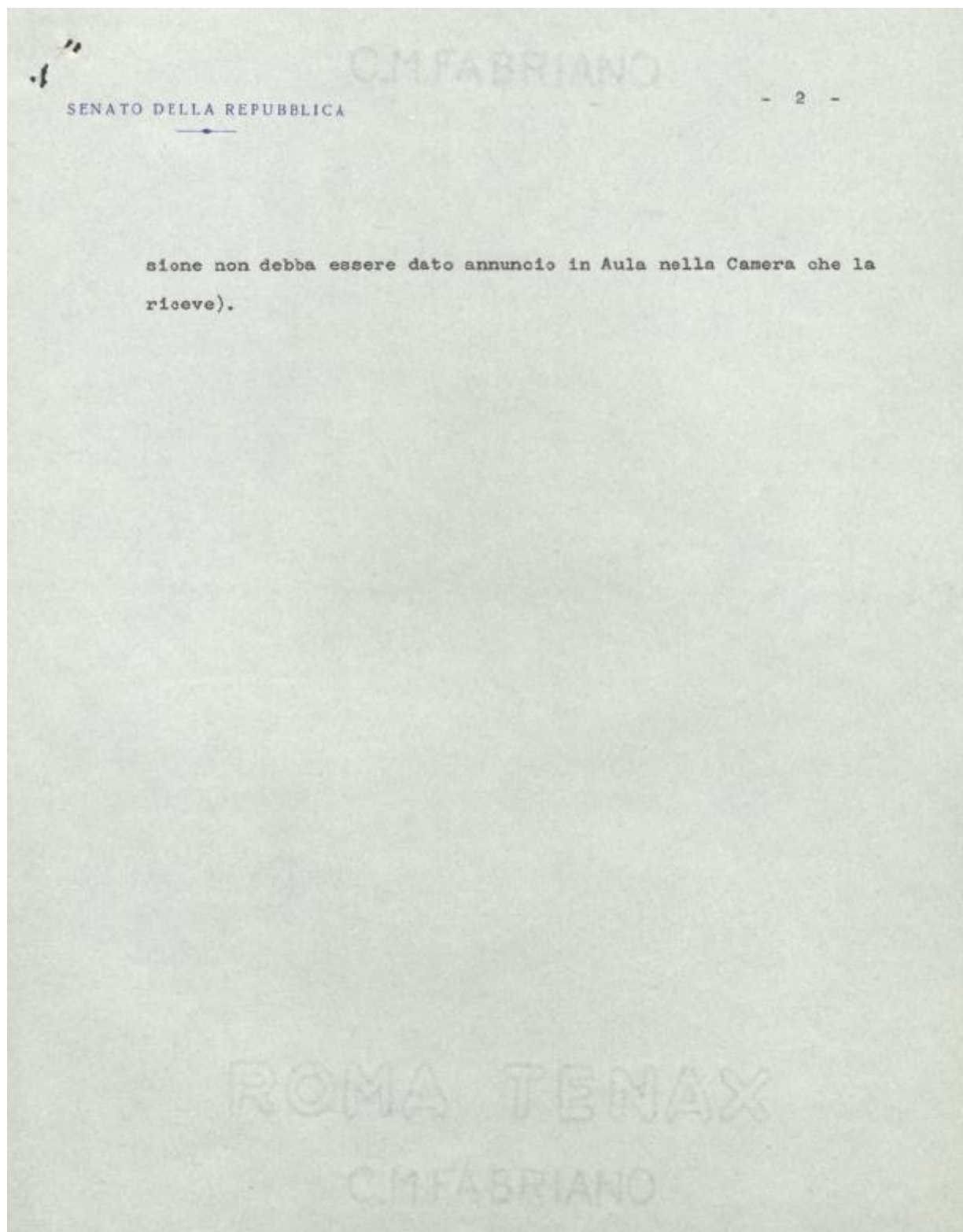
⁵⁰ Così L. Di Majo, *La qualità della legislazione tra regole e garanzie*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 17 ss.

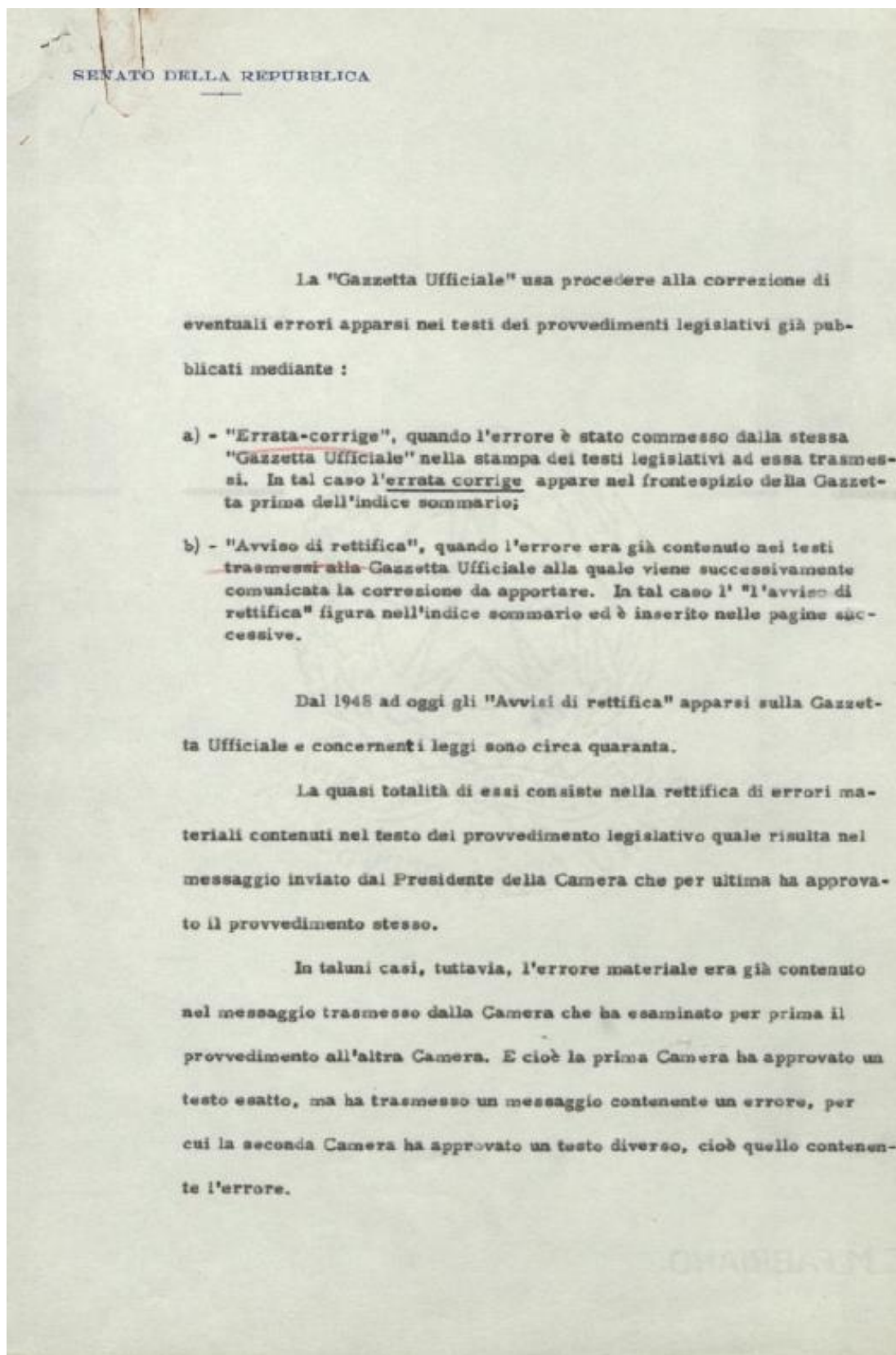
⁵¹ Si pensi soprattutto alle strutture legate alla Presidenza del Consiglio e ai ministeri, il cui ruolo è sempre più delicato e rilevante, vista l'assoluta prevalenza delle nuove norme di matrice o di iniziativa governativa rispetto alle altre.

APPENDICE

Doc. 1. ASSR, Senato della Repubblica, Segretariato generale, Titolo II, Cat. 4, Fasc. 34







SENATO DELLA REPUBBLICA

(2)

In tali casi, per giungere alla correzione dell'errore dopo la pubblicazione della legge nella Gazzetta Ufficiale, il Governo restituisce alla seconda Camera il messaggio da essa inviatogli, la seconda Camera, a sua volta, restituisce alla prima il messaggio da questa trasmessole; dopodiché ciascuna Camera corregge il proprio messaggio e lo restituisce, rispettivamente, alla seconda e al Governo. Le correzioni, apportate a mano, sono autenticate con timbro dei Presidenti delle Camere (vedi fac simile allegato).

o
o o

Tra i vari casi di correzione di errori materiali contenuti già nel messaggio della prima Camera, si ricordano :

- 1) - Legge 22 giugno 1954, n. 523
Avviso di rettifica in Gazz. Uff. n. 229 del 5 ottobre 1954 (Alleg. A)
Testo approvato dalla Camera dei deputati (Alleg. B)
Testo approvato dal Senato sulla base del messaggio errato trasmesso dalla Camera (Alleg. C).
- 2) - Legge 4 febbraio 1958, n. 23
Avviso di rettifica in Gazz. Uff. n. 95 del 19 aprile 1958 (Alleg. D)
Testo approvato dalla Camera dei deputati (testo unificato proposto dal relatore per i disegni di legge nn. 372 - 2181 - 2257, dei quali soltanto il n. 2181 conteneva la tabella con la divisione in due zone del territorio nazionale) (Allegg. E, F, G)
Testo approvato dal Senato sulla base del messaggio errato inviato dalla Camera (Alleg. H).
- 3) - Legge 26 febbraio 1952, n. 67
Avviso di rettifica in Gazz. Uff. n. 94 del 23 aprile 1953 (Alleg. I)
Testo approvato dalla Camera dei deputati (Alleg. L)
Testo approvato dal Senato sulla base del messaggio errato trasmesso dalla Camera (Alleg. M)

*Stampati Senato
581*

2103

2084

o
o o

Allegato 1, p. 2

SENATO DELLA REPUBBLICA

(3

In tema di correzione di errori materiali verificatisi nel testo del provvedimento di promulgazione (che sono piuttosto rari, dato che da tre anni a questa parte, generalmente, la seconda Camera fornisce al Governo il testo da promulgare stampato con la stessa composizione usata per il messaggio), si ricorda il caso della legge 9 ottobre 1951, n. 1570, concernente il trattamento economico del personale insegnante all'estero, alla cui correzione si è provveduto dopo sei anni, con decreto motivato del Presidente della Repubblica 16 ottobre 1957, n. 1021, in Gazz. Uff. n. 271 del 2 novembre 1957 (Alleg. N).

Allegato 1, p. 3

SENATO DELLA REPUBBLICA

- = 1 - R. D. 24 settembre 1931, n. 1256 - Approvazione del testo unico delle disposizioni legislative riguardanti la promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei regi decreti (gazz.uff. 29 ottobre 1931).

..... omissis

Art. 11

(Regolamento 28 novembre 1909, n. 810, art. 16)

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, che nella Gazzetta Ufficiale, sia in fogli separati, si presume conforme all'originale, e costituisce testo legale degli atti anzidetti.

- = 2 - R. D. 2 settembre 1293)- Approvazione del regolamento per l'esecuzione del testo unico 24 settembre 1931, n. 1256, riguardante la promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei regi decreti (Gazz. uff. 10 ottobre 1932)

Regolamento per l'esecuzione del testo unico approvato con Regio decreto 24 settembre 1931, n. 1256, riguardante la promulgazione e pubblicazione delle leggi e dei regi decreti.

..... omissis

Art. 9

(Regolamento 28 novembre 1909, n. 810, art. 17)

Accadendo nella stampa ufficiale delle leggi e dei decreti reali, errori che possono mutare il significato o il contenuto dell'atto, la correzione ne é ordinata dal Ministro Guardasigilli, sia mediante inserzione nella Gazzetta Ufficiale, sia mediante nota in fine del volume della Raccolta in cui l'atto fu pubblicato.

Allegato 2

Doc. 2. ASSR, Senato della Repubblica, Servizio dell'Assemblea, III leg., Atti di protocollo, 1960, Cat. IX, Tit. C

