

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 2415

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**ROBERTI, SPONZIELLO, DELFINO, BONFIGLIO, CALABRÒ,  
CERQUETTI, CERULLO, COVELLI, d'AQUINO, DE MARZIO,  
di NARDO, GALASSO, LAURO, MANCO CLEMENTE, MENI-  
CACCI, NICOSIA, PALOMBY ADRIANA**

*Presentata il 19 settembre 1978*

Disciplina del procedimento per le dimissioni del Presidente  
della Repubblica di cui al secondo comma dell'articolo 86  
della Costituzione

ONOREVOLI COLLEGHI! — Nella vita degli Stati e dei corpi sociali, così come in quella degli individui e delle famiglie, si verificano a volte avvenimenti imprevisi e che trovano perciò impreparati gli ambienti in cui si svolgono, anche se ne era ben nota la possibilità di accadimento.

Tali avvenimenti, infatti, pur essendo previsti dall'ordinamento in sede di normativa generale, restano tuttavia spesso sprovvisti di una apposita regolamentazione: pertanto gli organi responsabili, di fronte al verificarsi improvviso dell'evento, si trovano nella necessità di dover risolvere di volta in volta i vari problemi che gli avvenimenti stessi determinano, ricorrendo, sotto la spinta dell'urgenza, ad

empiriche soluzioni e ad accorgimenti di circostanza.

Ma se il primo ed improvviso verificarsi di un avvenimento può giustificare l'estemporaneo rimedio di fortuna, grave responsabilità incomberebbe invece sul legislatore se trascurasse poi di provvedere ad una idonea e tempestiva regolamentazione, in previsione del ripetersi degli eventi medesimi. Né basterebbe a scusarlo della sua inerzia la scarsa probabilità di un successivo accadimento: di recente, infatti, e proprio trattando di materia analoga a quella che qui ne occupa, uno studioso di discipline giuspubblicistiche giustamente osservava: « Le Costituzioni sembrano obbedire anch'esse alla legge dei

grandi numeri, nel senso che quello che non s'è mai verificato nel corso di un lungo periodo può ben verificarsi poi più d'una volta in un successivo e ristretto periodo» (GIUSEPPE FERRARA, *L'impedimento presidenziale nel primo ventennio della Costituzione*, in « Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente », Vallecchi, vol. IV, pag. 283).

Appare chiaro perciò che in uno Stato di diritto non può esser lasciato al giudizio del titolare di un potere — per quanto in alto esso sia — né all'avviso estemporaneo dei suoi consiglieri — per quanto accorti essi possano apparire — la scelta delle modalità di attuazione e di perfezionamento giuridico di un atto pubblico impegnativo ed importante e da cui possono scaturire per giunta delicate e pericolose conseguenze: dal momento che per la stessa validità dell'atto, è necessario, come è noto, che la volontà dell'agente si manifesti nella precisa forma all'uopo e precedentemente stabilita dalla legge e non altrimenti: *forma dat esse rei*.

Sono queste le considerazioni che ci hanno indotto a prendere la presente iniziativa. Infatti le recenti, imprevedute, improvvisate ed immotivate dimissioni del Presidente Leone, anche per le modalità con le quali sono state attuate nella convulsa mattinata del 15 giugno scorso, non hanno mancato di sollevare notevoli perplessità, sia sotto il profilo dello stretto diritto e della correttezza costituzionale, sia dal punto di vista politico e della salvaguardia delle istituzioni democratiche.

La gravità e la delicatezza di quel momento politico, l'immediata indizione delle elezioni del nuovo Presidente, la conseguente ovvia tensione politica per la scelta del nuovo Capo dello Stato, non consigliavano certo di sollevare in quel momento il problema delle modalità di attuazione delle dimissioni presidenziali. Ma oggi, dopo alcuni mesi dall'avvenimento e quando il pressoché unanime consenso formatosi intorno all'attuale Presidente sembra aver ricondotto ad un'atmosfera di serenità il vertice dello Stato, appare non più procrastinabile un'iniziativa tendente a regolamentare l'istituto delle

dimissioni del Presidente della Repubblica, ed a conferire quindi certezza di diritto e sufficienti garanzie costituzionali ad un atto tanto impegnativo per la vita delle istituzioni repubblicane e per le sorti stesse della Nazione.

#### A) Sotto il profilo giuridico.

È noto che la dimissione da un qualsiasi incarico o carica, pur costituendo una facoltà insopprimibile del titolare di essa, non può tuttavia esser considerata, in linea generale, un atto strettamente unilaterale.

Nei rapporti pubblicistici, infatti, l'incarico viene conferito non certo per beneficio dell'investito, ma per una esigenza e per un fine proprio dell'organo che lo conferisce: è per questo motivo che la rinuncia iniziale all'incarico — e *a fortiori* le dimissioni in corso di esercizio di esso — costituiscono un atto giuridico da compiersi nei confronti dell'organo che lo ha conferito e dal quale il titolare ripete i suoi poteri; in certo senso attraverso le dimissioni il titolare dell'incarico restituisce tali poteri all'organismo da cui gli provengono. Deriva da tale situazione giuridica la facoltà dell'organo conferitore di accettare o respingere le dimissioni, salva al dimissionario la possibilità di insistervi.

Tale dinamica giuridica dell'istituto, normalmente e pacificamente osservata in tutti i rapporti a carattere e contenuto pubblicistico (dimissioni dei parlamentari, del Presidente del Consiglio, dei membri del Governo e in tutta la pubblica amministrazione) (V. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, Milano 1958, vol. III, pag. 350), appare tanto più evidente e connaturata all'essenza e validità dell'istituto medesimo nell'ipotesi delle dimissioni del Capo dello Stato, che ripete i suoi poteri dalla rappresentanza parlamentare, unica depositaria della sovranità nazionale.

Pertanto appare ovvio — ma indispensabile, sotto un profilo giuridico generale e per le esigenze di legittimità costituzionale — che le dimissioni siano presentate allo stesso organo che ha proceduto alle elezioni: al Parlamento in seduta comu-

ne e non ad altri; e che ad esso sia riservato e garantito il diritto-dovere di accettarle o respingerle.

Il problema non risulta sia stato affrontato dall'Assemblea Costituente che ebbe invece ad occuparsi diffusamente dell'altra più prevedibile ipotesi di vacanza presidenziale prevista dall'articolo 86, cioè dell'impedimento: e scarsamente soccorre anche la dottrina giuspubblicistica, che tratta l'argomento solo di sfuggita: favorevoli alla tesi che destinatario dell'atto di dimissioni debba essere il Parlamento, anche per l'accertamento dell'autenticità e validità formale delle dimissioni, sono senz'altro il Ferrara (*Il Presidente di Assemblea Parlamentare*, Milano 1965, pagina 275) e Bozzi (*Studi*, pag. 89) mentre contrario pare Balladore Pallieri (*Diritto Costituzionale*, Milano 1972, pag. 185) che considera le dimissioni « un atto personale il quale non abbisogna né della controfirma ministeriale né della accettazione »; ma è significativo che lo stesso autore poco oltre (pag. 187) a proposito dell'impedimento e delle possibili contestazioni su di esso, afferma che in tal caso la decisione spetterebbe alle Camere in seduta comune, così argomentando: « È questo l'organo che provvede alla nomina del Presidente, alla messa in istato d'accusa del Presidente, appar quindi logico che gli spetti ogni decisione, ove sia da prenderne una avente il carattere di risoluzione di una questione riguardante il Capo dello Stato ».

Si può quindi con sufficiente tranquillità ritenere condivisa, nella sua sostanza, anche dalla dottrina giuspubblicistica la tesi da noi sostenuta.

Essa del resto corrisponde alla tradizione e prassi comune, che affonda le sue radici fin nel diritto di Roma: il Merlin all'uopo osserva: « Un ufficiale reale il quale dà la sua dimissione ... non può rinunciare alle sue funzioni fino a che la di lui dimissione sia accettata. Lo stesso praticavasi presso i Romani per le Magistrature. Si osserva che Dione si dolse di aver Cesare contravvenuto alle leggi, dimettendosi dal Consolato di sua propria

autorità » (MERLIN, *Repertorio universale di giurisprudenza*, Napoli 1826, Tomo V, pag. 708).

#### B) Sotto l'aspetto politico.

L'esigenza della correttezza giuridica e costituzionale giustifica dunque, anzi richiede di per se stessa, una precisa regolamentazione dell'istituto. Ma considerazioni e preoccupazioni di natura politica addirittura la impongono.

Infatti, se non venisse circondata da quelle cautele e garanzie che solo una esatta e non eludibile normativa giuridica può assicurare, come potrebbesi con certezza garantire l'autenticità della volontà dimissionaria del Capo dello Stato e la sua autonoma e libera formazione?

Ripugna certamente pensare che forze esterne possano influenzare o addirittura coartare la libera determinazione del Presidente della Repubblica: ma la stessa Costituzione non prevede al successivo articolo 90 l'ipotesi ancora più ripugnante che il Presidente medesimo commetta reato di alto tradimento e ne dispone la messa in stato d'accusa?

La regolamentazione giuridica di un atto pubblico, specie se impegnativo e grave come quello in oggetto, costituisce garanzia di certezza e presidio delle istituzioni: pertanto appare doverosa e non procrastinabile.

\* \* \*

La proposta di legge che abbiamo lo onore di presentare al Parlamento contiene perciò — in quattro stringati articoli — uno schema di regolamentazione dell'istituto delle dimissioni del Presidente della Repubblica previsto dall'articolo 86 della Costituzione, sulla base dei principi sopra enunciati.

Non pretendiamo certo che il progetto legislativo da noi presentato sia perfetto e non possa essere eventualmente migliorato ed emendato in corso di esame; e con tale intendimento lo affidiamo e raccomandiamo all'attenzione ed all'approvazione dei colleghi e dell'Assemblea.

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

---

### ART. 1.

Qualora il Presidente della Repubblica decida di dimettersi, le dimissioni vengono da lui comunicate ai Presidenti delle due Camere alla presenza del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Corte costituzionale, che funge da notaio. Il verbale dell'avvenuta comunicazione viene immediatamente pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale*.

Il Presidente della Repubblica resta in carica e conserva i suoi poteri sino all'esito della procedura prevista dalla presente legge.

### ART. 2.

Il giorno successivo, il Presidente della Camera dei deputati, d'intesa con il Presidente del Senato, convoca in seduta comune il Parlamento che, anche se le Camere sono sciolte, deve riunirsi entro cinque giorni.

### ART. 3.

Nel corso della seduta comune il Presidente della Camera dà comunicazione al Parlamento del verbale di dimissioni.

Il Presidente della Repubblica può, se lo ritiene, partecipare alla seduta ed illustrare all'Assemblea i motivi delle dimissioni.

Il Presidente della Camera sottopone poi alla Assemblea l'accettazione o meno delle dimissioni: il voto viene espresso a scrutinio segreto con un « sì » o con un « no »; non si dà luogo a dibattito.

### ART. 4.

Il risultato della votazione viene comunicato dal Presidente della Camera al Pre-

sidente della Repubblica; la comunicazione ha luogo con le stesse modalità previste nell'articolo 1.

Nell'ipotesi che il Parlamento abbia respinto le dimissioni, il Presidente della Repubblica, ricevuta la comunicazione, manifesta immediatamente la sua volontà di recedere dalle dimissioni o di insistervi. In tale seconda ipotesi le dimissioni diventano definitive e si dà inizio alla procedura regolata dall'articolo 86, secondo comma, della Costituzione.