

GIUSEPPE GUARINO

Professore ordinario nell'Università di Napoli

**VIAGGIO ALL'ESTERO E SUPPLENZA
DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**

1. La premessa che bisogna tener ferma, nell'esaminare il problema della supplenza, è che l'art. 86 Cost. non può essere avulso dai principî generali che regolano la funzione del Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana.

Oggi non viene generalmente contestato che negli atti presidenziali sono da distinguersi quelli che sono tali in senso stretto (nomina del Presidente del Consiglio, accettazione o rifiuto delle dimissioni del Governo, nomina dei cinque giudici costituzionali, nomina dei senatori a vita, rinvio delle leggi con messaggio, scioglimento delle Camere, più alcuni altri meno importanti e meno sicuri) dagli atti che, imputati formalmente al Presidente, appartengono, nella sostanza, alla competenza del Governo.

Gli atti sostanzialmente presidenziali sono posti in essere senza proposta e con la sola controfirma del Presidente del Consiglio. In ordine ad essi il Governo può esprimere i propri desideri e formulare eventuali suggerimenti, ma la volontà decisiva è quella del Presidente.

Gli atti sostanzialmente governativi sono emessi su proposta e con la controfirma del ministro competente. Per essi la volontà determinante è quella del Governo. Il Presidente tuttavia, così come il Governo nel caso reciproco degli atti presidenziali, può esprimere desideri e formulare suggerimenti. Di tali desideri e suggerimenti il Governo, pur riservandosi ogni libertà di apprezzamento, farà attenta e riguardosa considerazione.

I due gruppi di atti, presidenziali e sostanzialmente governativi, sono funzionalmente collegati. A mezzo della partecipazione agli atti governativi il Presidente riceve informazioni continue e complete sui molteplici aspetti della vita dello Stato. Per effetto di ciò, quando la situazione lo esige, egli è in condizione di utilizzare i suoi poteri con il grado massimo di consapevolezza.

Del pari, i singoli atti presidenziali non devono considerarsi staccati gli uni dagli altri. In particolare i poteri di nomina del Presi-

dente del Consiglio, di accettazione o rifiuto delle dimissioni del Governo e di scioglimento delle Camere sono strumenti collegati che consentono al Presidente di affrontare con autorità le crisi costituzionali. In questi momenti l'ordinamento è bloccato, mentre il Capo dello Stato è l'unico soggetto in grado di agire: su di lui in effetti ricade l'intera responsabilità delle decisioni. In considerazione di tale funzione, unitariamente considerata, il Presidente della Repubblica è definito il tutore, in senso politico, della Costituzione.

La premessa da cui si parte è quindi che gli atti presidenziali, oltre che per gli effetti che singolarmente producono, sono rilevanti come strumenti per l'attuazione della complessiva funzione presidenziale. Nel loro collegamento si attua l'indirizzo del Presidente.

Si traggono due conseguenze:

a) il Capo dello Stato sarebbe menomato nelle sue funzioni, se anche uno solo dei suoi poteri venisse attribuito all'autonoma determinazione volitiva del titolare di altro organo;

b) il soggetto estraneo, eventualmente investito di alcune soltanto delle competenze presidenziali, non potrebbe efficacemente esercitare *la funzione* presidenziale perchè questa, per una esigenza che è nella realtà prima che nelle cose, richiede il contemporaneo possesso di tutti i poteri presidenziali e per un periodo di tempo adeguatamente lungo.

È valida anche per il Presidente una constatazione che è già stata fatta per gli atti degli organi di governo, che cioè bisogna distinguere, rispetto ad essi, tra effetti giuridici ed effetti sociali. I primi si producono non appena l'atto sia efficace, anche se esso resti, nell'ordinamento, isolato. Gli effetti sociali, al contrario, si realizzano solo se il provvedimento sia accompagnato da provvedimenti collaterali e successivi, cioè solo in quanto esso sia espressione di un indirizzo che il Governo abbia la possibilità di perseguire per un periodo di tempo adeguato.

Tra la posizione del Governo e quella del Presidente vi è tuttavia una differenza. Nell'ipotesi di mutamento di Governo, il provvedimento emanato dal precedente Gabinetto e che sia difforme dall'indirizzo propugnato dal nuovo Ministero, può, nella normalità dei casi, essere senza difficoltà modificato o revocato. Le situazioni invece

alle quali deve far fronte il Capo dello Stato presentano il più delle volte i caratteri della unicità e della istantaneità; qualora il Presidente non sia pronto ad affrontarle tempestivamente nella pienezza dei suoi poteri, potrebbe seguirne un danno irrimediabile per l'ordinamento.

2. Un secondo punto da tenere fermo concerne il collegamento tra la peculiarità delle funzioni e le modalità per la scelta del titolare dell'organo. I criteri per la designazione del Presidente della Repubblica non sono arbitrari. Tra le varie soluzioni possibili (successione ereditaria, elezione popolare diretta, elezione da parte del Parlamento, quorum, durata del mandato, rieleggibilità) il Costituente ha scelto quelle ritenute più idonee o, rispettivamente, essenziali per la migliore esplicazione della funzione.

Alla stregua di questa considerazione appare che gli atti strettamente presidenziali, che sono quelli che danno la ragione d'essere della figura del Capo dello Stato (organo che nel nostro ordinamento non ha rilievo meramente rappresentativo e decorativo), sicuramente non potrebbero essere emessi da un soggetto prescelto con modalità e forma diverse da quelle contemplate negli artt. 83, 84, 85 Cost.

La conclusione è confortata da dati concordanti del diritto comparato e del diritto amministrativo. Negli Stati Uniti il Vice Presidente sostituisce il Presidente nella pienezza dei suoi poteri e, nel caso di morte, dimissioni o inabilità permanente, per l'intero termine restante del mandato. Ciò tuttavia è possibile solo perchè il Vice Presidente è eletto insieme al Presidente, con le stesse modalità e con lo stesso voto; egli appartiene allo stesso partito ed è normalmente uomo di fiducia del Presidente. Si noti che il rapporto tra vice Presidente e Senato negli Stati Uniti è esattamente l'inverso di quello esistente in Italia: secondo la Costituzione Italiana il Presidente del Senato sostituisce di diritto il Presidente della Repubblica impedito; secondo la Costituzione Americana è il vice Presidente che, fino a quando non debba sostituire il Presidente, ricopre anche l'ufficio di Presidente del Senato.

Nei regimi monarchici ugualmente il reggente sostituisce di diritto il sovrano impossibilitato nella pienezza dei suoi poteri sino a quando non si verificano le condizioni per l'ascesa al trono del suc-

cessore. Ma la reggenza, affidata normalmente a membri della casa regnante, costituisce un istituto omogeneo a quello della Corona, ed il cui scopo anzi è proprio quello di salvaguardare le prerogative della monarchia.

Anche in diritto amministrativo, che pur in genere ammette una maggiore fungibilità nei soggetti, esiste il divieto di utilizzazione della supplenza per le funzioni attribuite *intuitu personae*.

Le precedenti premesse obbligano ad interpretare l'art. 86 Cost. nel senso di restringere al massimo le occasioni di supplenza. La temporaneità dell'ufficio non consente in alcun caso al Presidente del Senato di godere della pienezza dei poteri presidenziali. Inoltre il Presidente del Senato è eletto da un organo differente ed in data diversa. La infungibilità del Presidente della Repubblica con il Presidente del Senato emerge anche in relazione ai rapporti tra Stato e Regione e tra i membri delle due Camere del Parlamento: i Consigli regionali e i membri della Camera dei Deputati concorrono efficacemente alla scelta del Presidente della Repubblica, ma non possono in alcun modo influire sulla designazione del Presidente del Senato. In conclusione, nel nostro ordinamento non vi è nessun istituto che assicuri la omogeneità di indirizzo tra il Presidente in carica ed il Presidente del Senato. Nulla impedisce che le due personalità abbiano idee politiche diverse od anche contrapposte.

3. Va esaminata specificamente anche la questione se esista l'obbligo per il Presidente della Repubblica di compiere tutti i suoi atti in territorio nazionale.

Dobbiamo partire da due dati di fatto: che manca una qualsiasi norma scritta, nel nostro ordinamento, che contenga il divieto per il Capo dello Stato di esercitare tutte o alcune delle sue funzioni all'estero; che viceversa esistono norme di diritto internazionale dirette ad assicurare ai Capi di Stato la indipendenza necessaria per il libero esercizio delle loro funzioni in territorio straniero: il che ci fa supporre che almeno alcuni degli atti del Capo dello Stato possano legittimamente essere posti in essere, in via normale, all'estero.

Chiarito che la presunzione, se mai, è per la legittimità degli atti

compiuti all'estero e non per la loro illegittimità, si esamina se il divieto, non formulato in espresse disposizioni costituzionali, non possa essere dedotto da esigenze implicite nel sistema. Il requisito del luogo è prescritto in genere per gli atti pubblici per perseguire uno dei seguenti scopi: *a)* assicurare la funzionabilità degli organi collegiali; *b)* consentire l'adempimento di formalità connesse con un luogo in particolare; *c)* conferire all'atto una speciale solennità; *d)* tutelare la indipendenza, ovvero *e)* il prestigio dell'organo.

Il primo motivo non viene in considerazione per il Presidente della Repubblica che è organo individuale a competenza generale; i motivi sub *b)* e *c)* trovano attuazione nel precetto dell'art. 91 Cost. che fa obbligo al Presidente di prestare giuramento dinanzi al Parlamento in seduta comune, nella sede, dobbiamo supporre, in cui l'Alta Assemblea normalmente si aduna.

I motivi *d)* ed *e)* meritano invece un più ampio discorso. Il Presidente della Repubblica, organo definito « al di fuori ed al di sopra delle parti », deve svolgere le sue funzioni con imparzialità ed indipendenza. La imparzialità è condizione per la fiducia popolare ed è presupposto quindi per l'efficace esplicazione delle funzioni presidenziali. Imparzialità significa non solo che il Capo dello Stato non deve programmaticamente appoggiare qualcuna delle parti del gioco politico a danno delle altre, ma anche che egli non deve, per il compimento dei suoi atti, essere soggetto a pressioni da parte di estranei. Come per ogni altro atto della vita politica e costituzionale, importa inoltre non solo che le influenze esterne manchino, ma che di esse non vi sia nemmeno l'apparenza, sì che nessun sospetto possa sorgere al riguardo.

Per questi motivi sembra opportuno che alcuni poteri presidenziali siano esercitati solo in Italia. La posizione del nostro paese nello schieramento delle potenze non è tale da rendere inverosimile o ingiustificato il sorgere di sospetti relativi a pretese pressioni straniere ed è perciò fuori posto ogni ricorso alla prassi seguita da Capi di Stato come quelli del Regno Unito, degli Stati Uniti o dell'URSS. Altro è il decreto di scioglimento dei Comuni firmato dalla Regina di Inghilterra mentre si trova in uno dei paesi del Commonwealth,

altro lo scioglimento di una o di entrambe le Camere disposto dal Presidente Italiano che si trovi a Washington o a Mosca.

Deve essere ben chiaro, tuttavia, che è fuori discussione che il Capo dello Stato italiano saprà in ogni occasione tutelare anche all'estero la sua dignità e l'indipendenza, ma egli non potrà impedire che una parte politica interessata imbastisca al proposito una polemica politica capace di intaccare il prestigio dell'istituto e la serenità di azione del titolare. Non dobbiamo dimenticare che gli interventi presidenziali, per definizione, potranno aversi soprattutto nei periodi di crisi quando le passioni sono più accese ed è facile la deformazione della verità.

I motivi indicati tuttavia giocano solo contro gli atti strettamente presidenziali, che sono quelli imputabili in modo diretto ed esclusivo alla volontà del Capo dello Stato; nessuna obiezione sorge invero per il compimento degli atti sostanzialmente governativi per i quali la volontà preminente è quella del Governo. A nostro parere quindi i poteri di nomina del Primo Ministro, di accettazione delle dimissioni del Governo, di scioglimento delle Camere, di nomina di titolari di organi costituzionali e tutti gli altri di carattere strettamente presidenziale devono essere esercitati solo in Italia, salvo i casi di assoluta indispensabilità e indilazionabilità; e ciò in virtù di una norma fondamentale di correttezza, diretta a tutelare il prestigio e il senso di indipendenza del Capo dello Stato.

4. È da domandarci se la conclusione qui stabilita relativa al divieto sussistente per il Capo dello Stato di compiere alcuni dei suoi atti all'estero non giochi a favore dell'istituto della supplenza.

Premettiamo che per delimitare i poteri del Presidente del Senato come sostituto del Presidente della Repubblica non ci si può rimettere per intero alle conclusioni adottate per l'istituto della supplenza nel campo del diritto amministrativo. Per i rapporti tra diritto costituzionale e diritto amministrativo è da ripetere oggi quel che alcuni decenni fa si disse per i rapporti tra diritto amministrativo e diritto privato: la materia costituzionale ha esigenze proprie, diverse da quelle di ogni altro campo del diritto, dispone di un corpo di norme proprie, utilizza istituti speciali che non trovano riscontro

in altri settori normativi. È necessario quindi, per risolvere problemi relativi ad un singolo istituto costituzionale, risalire alle norme che regolano casi simili o istituti analoghi nel campo dello stesso diritto costituzionale e far ricorso alle norme del diritto amministrativo o a quelle del diritto privato solo in via sussidiaria nella misura in cui esse siano idonee ad esprimere un principio generale valido per ogni campo.

Adottando questi criteri si potrà accettare l'opinione che il Presidente del Senato in veste di supplente è da porsi sullo stesso piano del Gabinetto dimissionario o del Presidente della Repubblica e delle Camere durante i periodi di prorogatio (art. 61 e 85 Cost.). Secondo l'opinione più diffusa il Gabinetto dimissionario ha competenza solo per gli atti urgenti e necessari e per gli affari di ordinaria amministrazione mentre secondo altri, in base ad una formula che anche a me appare più esatta, esso è competente per i soli atti indispensabili e improrogabili. Soluzioni parallele vengono suggerite dalla dottrina per le ipotesi di prorogatio dei poteri del Presidente della Repubblica: è inibito lo scioglimento delle Camere non solo durante il periodo di proroga, ma anche negli ultimi sei mesi del suo mandato (art. 88 Cost.: il che, oltre tutto, sembra costituire un ostacolo definitivo per l'esercizio di questo potere da parte del supplente); che alle Camere è reciprocamente interdetta la elezione del Presidente della Repubblica anche negli ultimi tre mesi del mandato (art. 85 Cost.), e che se per le Camere sciolte è espressamente prevista la riconvocazione per la conversione dei decreti Legge (art. 77 Cost.), ciò non costituisce deroga al principio, trattandosi di fattispecie che aderisce precisamente al concetto di atti indispensabile.

Rispetto agli organi su menzionati il Presidente del Senato, nell'esercizio della funzione sostitutiva, riproduce la situazione identica di un titolare che occupa un ufficio in via straordinaria, per un periodo di tempo limitato e in attesa di essere sostituito dal titolare definitivo. Unico carattere differenziale è che il Presidente del Senato, avendo origine diversa, è per definizione privo dei titoli necessari per la normale investitura nell'ufficio (egli è eletto dal solo Senato e non dal Parlamento riunito). Il che obbliga, nel dubbio, ad una interpretazione più restrittiva.

Anche i lavori preparatori confermano questa soluzione. Il relatore on. Tosato più volte, durante le discussioni, mise in rilievo che il Presidente del Senato, come titolare di un ufficio interinale non avrebbe potuto esercitare i poteri più importanti. E che questo fosse il pensiero costante dell'Assemblea si deduce anche dal fatto che nella prima fase dei lavori, quando la maggioranza sembrava orientata a favore dell'istituto della delega e non di quello della supplenza, si era espressamente statuito la indelegabilità, in ogni caso, dei poteri di grazia, di comando delle Forze Armate e di nomina del Primo Ministro (Ass. Cost. Discuss. 1440 e lavori II Sottocomm.).

Riprendendo pertanto il quesito più sopra posto, se il divieto per il Capo dello Stato di esercitare all'estero i poteri in senso stretto presidenziali costituisca una giustificazione valida per il trasferimento della funzione al supplente, possiamo dare ad esso una risposta chiaramente negativa. I poteri indicati, come non possono essere esercitati dal Capo dello Stato all'estero, così non potrebbero essere esercitati dal supplente in Italia. A prescindere da ogni ulteriore precisazione sui poteri del Presidente del Senato, come organo supplente del Presidente della Repubblica, le osservazioni sin qui svolte inducono a concludere che egli, salvo le ipotesi di assoluta indispensabilità e improrogabilità, non ha il potere di nominare il primo Ministro, di sciogliere le Camere, di fare la grazia, di nominare senatori a vita e così via.

5. La prima domanda specifica, sollevata dalla lettura dell'articolo 86 Cost., riguarda la natura dell'impedimento che obbliga a trasferire l'esercizio delle funzioni presidenziali al supplente.

Abbiamo a nostra disposizione due punti fermi. Il primo è che il Presidente della Repubblica è tenuto ad esercitare personalmente le sue funzioni e non dispone di un potere discrezionale per trasferire ad altri l'esercizio, se e nella misura in cui lo ritenga opportuno. Ciò deduciamo sia da un principio generale valido per tutti i titolari di organi pubblici, sia dal ripudio dell'istituto della delega dal quale invece l'Assemblea costituente in un primo tempo si era lasciata suggestionare. Ci sembra di conseguenza che la formula dell'art. 86 Cost.: « In ogni caso che egli non possa adempierle » sia da

interpretarsi secondo il suo preciso significato letterale, e che il trasferimento delle funzioni debba ammettersi non quando l'esercizio diretto da parte del Presidente dia semplicemente luogo a difficoltà, ma solo quando esso sia impossibile. I due unici casi nominativamente contemplati dalla Costituzione (morte e dimissioni) configurano del resto fattispecie di impedimento assoluto.

Il secondo punto fermo è che l'art. 86 cit., rispettivamente nel primo e nel secondo comma, distingue due ipotesi che danno luogo a conseguenze giuridiche diverse: l'impedimento temporaneo che produce soltanto la sostituzione, e l'impedimento permanente che provoca la sostituzione più la nuova elezione. Le due ipotesi, tuttavia, diversamente da quanto comunemente si sarebbe portati a ritenere, si distinguono non per la gravità dell'impedimento, ma esclusivamente per la sua *durata*. « In caso di impedimento permanente » recita il secondo comma dell'art. 86, ed in mancanza di ogni altra specificazione dobbiamo supporre che debba trattarsi di un impedimento di natura uguale a quello contemplato nel primo comma. L'impedimento, quindi, sia esso temporaneo o permanente, deve in pari modo essere *assoluto* per farsi luogo alla supplenza. I termini « assoluto » e « temporaneo », d'altro canto, non sono contraddittori: si pensi ad una infermità grave che impedisca al Presidente la esplicazione di attività intellettive o i contatti con terzi e che tuttavia si risolva in via naturale o a seguito di intervento chirurgico. È anzi da notare che la richiesta di un grado pari di gravità per l'impedimento temporaneo rispetto a quello dell'impedimento permanente è imposta da una esigenza di coerenza sistematica, poichè la supplenza nella seconda ipotesi ha un termine fisso ed ha durata brevissima, mentre nella prima non ha durata prestabilita e potrebbe prolungarsi per un periodo più lungo di quello previsto dalla Costituzione per ogni altro caso di esercizio straordinario e provvisorio di funzioni politiche.

Ai sensi dell'art. 86 Cost. si ritiene quindi che si debba, e rispettivamente si possa, far luogo alla supplenza solo quando il Presidente della Repubblica, in via temporanea o permanente, si trovi nella impossibilità assoluta, fisica o giuridica, di esercitare direttamente le sue funzioni.

6. Le predette conclusioni sono confortate dai rilievi relativi ai poteri spettanti al supplente. Non si possono avere dubbi sul punto che l'istituto scelto dai Costituenti è la supplenza e non la delega. La delega, che incontrò le maggiori simpatie nella prima fase della discussione, fu in seguito esclusa sia in considerazione della ipotesi estrema di un Presidente impossibilitato anche a delegare, sia per l'inopportunità di ammettere lo spostamento di poteri per l'esercizio di singoli atti. Orbene, la supplenza si distingue dalla delega essenzialmente per due profili: *a*) poichè l'assunzione dell'ufficio avviene a titolo originario e *ope legis*, non per volontà del titolare di esso, e senza che si instauri un qualsiasi rapporto giuridico tra supplente e supplito; e *b*) perchè la sostituzione abbraccia l'intera competenza dell'ufficio.

Questa ultima affermazione deve essere meglio precisata. È possibile che alcuni poteri, in virtù di un fondamento speciale, non siano esercitabili dal supplente (il potere di scioglimento) o siano da esso esercitabili solo in presenza di particolari condizioni (così è per gli altri poteri strettamente presidenziali di cui il Presidente del Senato può fare uso in caso di indispensabilità e indilazionabilità). L'espressione «intera competenza» va letta di conseguenza in connessione con i poteri del supplito: con essa si vuole semplicemente dire che, fattosi luogo alla supplenza; non permane al titolare originario alcun potere residuo. La costituzione italiana pone dunque il seguente dilemma: se il Presidente della Repubblica compie da sè qualche atto, ciò costituisce la prova che egli è in grado di compierli tutti e che non vi è necessità di supplenza; se invece, si fa luogo alla supplenza, ciò significa che non vi sono atti che il Presidente sia in grado di compiere da solo.

Traendo un corollario da queste premesse si deduce poi che, nell'ipotesi di impedimento temporaneo, il compimento diretto di un atto da parte del Presidente pone automaticamente fine alla supplenza, certificando la cessazione delle condizioni di incapacità che solo giustificano l'istituto.

Si potrebbe obiettare che se, durante la supplenza, i poteri non sono esercitabili direttamente dal Presidente, e se la competenza del Presidente del Senato non comprende i poteri strettamente presiden-

ziali, si provoca, con la supplenza, un affievolimento per così dire, dell'ufficio presidenziale, poichè i poteri più importanti, tra quelli che lo compongono, verrebbero condannati all'inattività. Si osserva tuttavia che innanzi tutto non è esatta la conseguenza accennata poichè se è vero che il Presidente del Senato non può esercitare i poteri in senso stretto presidenziali in via normale, è altrettanto vero che egli può, anzi deve fare uso di essi quando la situazione in modo improprabile lo esiga; e in secondo luogo nemmeno è giustificata la valutazione negativa che si fa della conseguenza predetta sia perchè, essendo il Presidente del Senato titolare dell'ufficio a titolo vicario, è ben normale che i suoi poteri siano ridotti e debbano essere esercitati in modo da non pregiudicare la possibilità d'azione del titolare definitivo, sia infine perchè la sospensione dell'esercizio di determinati poteri è istituito di diritto comune, che trova attuazione anche nei confronti degli altri organi costituzionali politici (es. poteri del Gabinetto dimissionario, poteri del Presidente della Repubblica e delle Camere nei periodi di prorogatio, poteri della Commissione che sostituisce gli organi regionali dopo lo scioglimento del Consiglio: vedi art. 126 Cost.).

Quanto ai rapporti tra supplente e supplito, sulla base delle considerazioni già svolte, è divenuto chiaro che essi giuridicamente non esistono. Il supplente trae i suoi poteri dalla volontà della legge e non dal supplito. Nè è lecito ipotizzare una norma di correttezza in base alla quale il Presidente del Senato dovrebbe esercitare i poteri solo in conformità delle direttive impartite dal Presidente della Repubblica, poichè si ritornerebbe in questo modo alla erronea opinione secondo la quale la supplenza potrebbe essere utilizzata a discrezione del titolare della carica presidenziale ed anche in assenza di un impedimento grave che renda impossibile l'effettivo esercizio di tutte le funzioni. Dal punto di vista pratico la tesi in parola dovrebbe poi superare una seria difficoltà: essa da un lato riconosce l'esigenza che la volontà del Presidente debba in ogni caso prevalere, dall'altro non appresta alcun rimedio per l'ipotesi che il Presidente del Senato operi di sua iniziativa in difformità delle direttive presidenziali. La difficoltà è aggravata dalla duplice circostanza che gli atti costituzionali sono, in via di principio, irrevocabili e che la diversa origine istituzionale

e politica del Presidente del Senato non consente alcuna certezza sull'esistenza di rapporti di fiducia tra i titolari dei due organi.

7. L'analisi che precede dimostra nel suo complesso che i sistemi di sostituzione del Capo dello Stato, tra i quali gli ordinamenti positivi possono scegliere, sono principalmente tre.

Il primo è fondato sul collegamento istituzionale dei due titolari: ipotesi della reggenza e della elezione contemporanea del Presidente e del vice Presidente. Nelle forme repubblicane il sistema assicura la connessione istituzionale del vice Presidente non solo con il Presidente in carica, ma anche con l'organo (corpo elettorale o assemblea) competente per la scelta del Capo dello Stato. Conseguenza logica del sistema è l'attribuzione dei poteri al vice Presidente, in caso di vacanza, sino al completamento del termine presidenziale.

Il secondo sistema potrebbe denominarsi, per differenziarsi da quello che precede, sistema del collegamento personale. Esso si ha quando il Capo dello Stato dispone di un potere discrezionale per designare la persona incaricata di sostituirlo (delega, luogotenenza). Il sistema è fondato sul rapporto di fiducia tra il sostituto e il sostituito, ma non assicura alcun collegamento tra il sostituto e l'organo competente a designare il Capo dello Stato. Il sistema, pertanto, in regime presidenziale non potrebbe consentire al vice Presidente di completare il termine del mandato presidenziale; è un sistema che può avere vita fino a quando il titolare dell'organo non solo esista, ma sia pienamente capace. Viceversa il sistema consente di trasferire al supplente porzioni più o meno ampie, secondo la necessità, delle competenze presidenziali.

Il terzo sistema si contrappone in modo radicale ai due esposti, in quanto è fondato sulla completa autonomia del sostituto rispetto al sostituito. È il sistema accolto nell'ordinamento italiano. Non vi è alcun istituto atto ad assicurare un rapporto di fiducia politica tra il Presidente del Senato da una parte ed il Parlamento riunito ed il Presidente della Repubblica dall'altra. La mancanza di omogeneità istituzionale impedisce che il Presidente del Senato completi eventualmente il termine presidenziale; la mancanza di omogeneità politica impedisce che il Presidente della Repubblica, fin quando con-

servi le sue capacità, possa privarsi, contro la sua volontà, di parte delle sue competenze per trasferirne l'esercizio al supplente. In coerenza con tali presupposti la Costituzione ha stabilito che il Presidente del Senato possa restare in carica solo per un periodo limitato, pur esercitando senza residui la competenza presidenziale. Questa ultima misura si giustifica con la circostanza che il Presidente del Senato subentra nell'ufficio solo quando il Presidente della Repubblica si trovi nella impossibilità assoluta di esercitare le sue funzioni.

8. Abbiamo a questo punto tutti gli elementi per valutare le conseguenze del viaggio all'estero del Presidente della Repubblica.

Bisogna innanzi tutto distinguere tra viaggio compiuto in forma e per ragioni private, da quello compiuto per ragioni di ufficio. Il viaggio del primo tipo, come è ovvio, non solleva alcun problema costituzionale poichè il Presidente, accettando la carica, assume l'impegno di svolgere tutta l'attività che è necessaria per l'esercizio delle sue funzioni. Se durante l'assenza una circostanza sopravvenuta richieda il suo intervento in Italia, il presidente non esiterà a rientrare con il mezzo più rapido per adempiere agli alti obblighi della sua carica. È assurdo pensare che un Capo dello Stato eletto possa affidare ad altri le sue più gelose prerogative al solo fine di continuare indisturbato un periodo di eventuali vacanze.

Diverso è il caso del Presidente che, convalescente da una malattia che abbia reso necessario il ricorso alla supplenza, sia invitato dai medici a trascorrere un periodo di riposo assoluto in una località climatica straniera. In questa ipotesi la causa della supplenza è l'obbligo di riposo assoluto e non la permanenza all'estero. Già si individua pertanto una distinzione tra occasione e causa della supplenza sulla quale torneremo tra poco.

Per ciò che concerne il viaggio all'estero compiuto in via ufficiale, è stato già accertato: *a)* che non esiste in via generale un divieto per il Capo dello Stato di compiere i suoi atti anche all'estero; *b)* che anzi una presunzione in favore della soluzione positiva è offerta dalle norme di diritto internazionale dirette a tutelare la indipendenza del del Capo dello Stato in territorio straniero. Possiamo ora aggiungere

che il viaggio compiuto in forma ufficiale presuppone il compimento di qualche atto, sia pure meramente formale, da parte del Capo dello Stato, e che ciò in nessun modo potrebbe venire conciliato con il concetto giuridico di supplenza che presuppone lo spostamento di tutti i poteri al Presidente del Senato e la impossibilità assoluta del Capo dello Stato di continuare nell'esercizio delle sue funzioni. Il viaggio all'estero in forma ufficiale non può dunque in nessun caso essere assunto come *causa* autonoma di supplenza.

Questa conclusione non impedisce che, verificandosi particolari circostanze, il viaggio all'estero possa divenire *motivo indiretto* od occasione di supplenza. La fattispecie potrebbe verificarsi — pur trattandosi di ipotesi altamente improbabile — se durante il viaggio si interrompersero le comunicazioni, in seguito ad avvenimenti interni al paese ospitante, o, ipotesi parimenti rara, se il Presidente, colpito da improvviso malanno si trovasse, a causa delle condizioni fisiche, nella impossibilità di tornare.

Nei casi descritti la causa della supplenza non è la permanenza all'estero, sibbene l'interruzione delle comunicazioni o la malattia. Questi eventi, a voler sottilizzare, potrebbero verificarsi, producendo conseguenze identiche, anche durante un viaggio in Italia. D'altra parte il ricorso ad un istituto, come la supplenza, di carattere eccezionale, e che dal punto di vista politico potrebbe essere fonte di gravi perturbamenti, non potrebbe giustificarsi in base alla sola presunta maggiore pericolosità del viaggio all'estero rispetto a quello compiuto in Italia.

9. Possono trarsi, dunque, le seguenti conclusioni:

— il viaggio in forma ufficiale all'estero non può costituire causa di supplenza;

— qualora per circostanze eccezionali il Capo dello Stato venga a trovarsi nella assoluta impossibilità di esercitare le sue funzioni, si farà luogo alla supplenza indipendentemente dal fatto che egli si trovi in Italia o all'estero;

— qualora durante un viaggio ufficiale si avverta la necessità di fare uso di poteri presidenziali che non sarebbe corretto esercitare

all'estero, il Capo dello Stato si affretterà a tornare in Italia per adempiere *in loco* ai suoi doveri. La cortesia internazionale cede agli imperativi della situazione interna;

— è in ogni caso opportuno predisporre il calendario del viaggio in modo che esso non coincida con scadenze indilazionabili.