



**CAMERA DEI DEPUTATI**

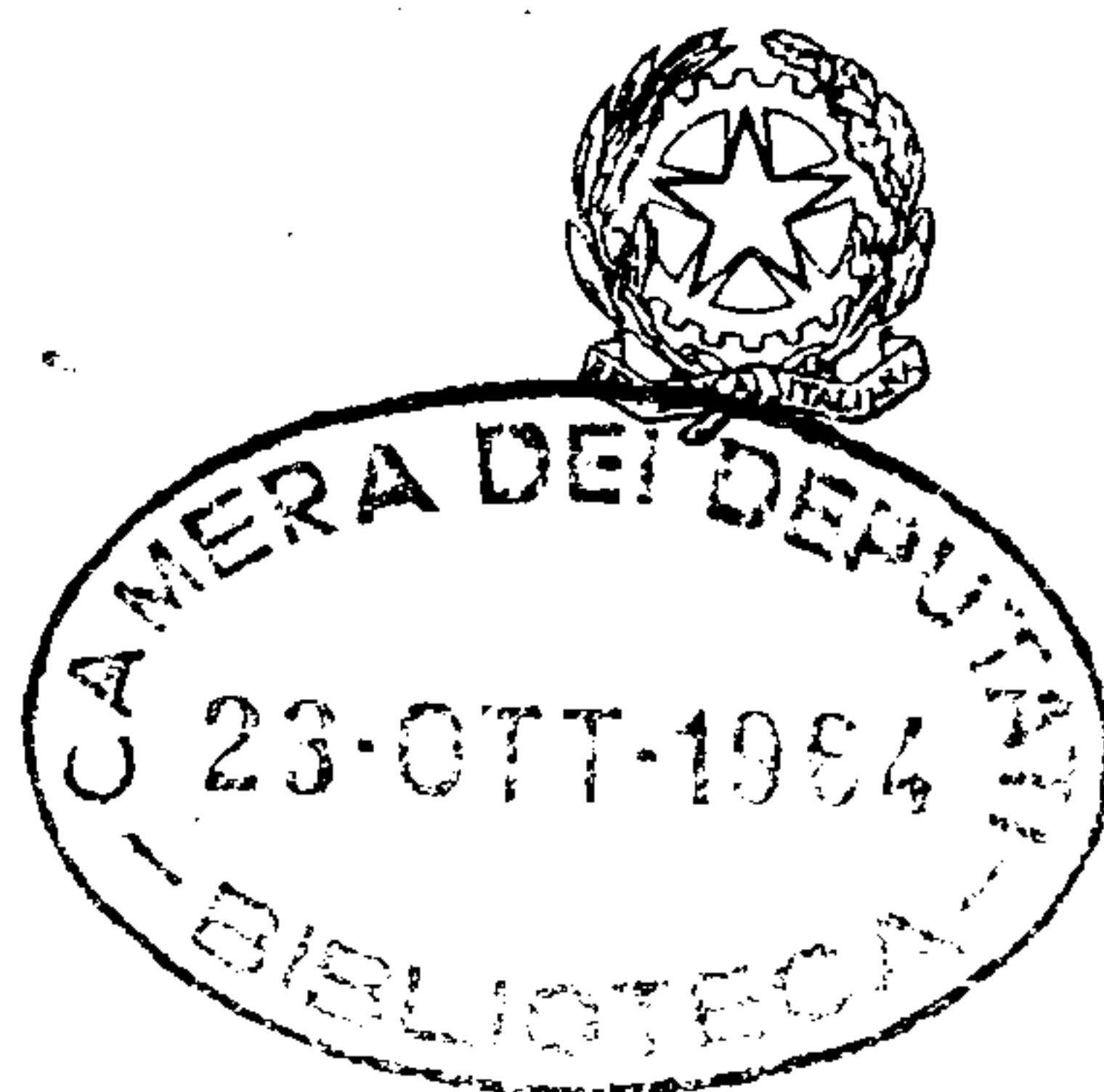
**SECRETARIATO GENERALE**

QUADERNI DI STUDI E LEGISLAZIONE

*1*

**RICERCA SULLA SUPPLENZA**

**DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA**



**SERVIZIO STUDI LEGISLAZIONE E INCHIESTE PARLAMENTARI**



*Le pubblicazioni della Camera dei Deputati sono coordinate dal Segretario Generale.*

*La presente ricerca è stata diretta dal Capo del Servizio Studi, Legislazione e Inchieste Parlamentari, dott. Mario D'Antonio.*

*Hanno partecipato il dott. Umberto Coldagelli, il dott. Ivano Pompei e il dott. Gaetano Mosca, funzionari del Servizio.*

*Hanno prestato collaborazione il Bibliotecario, dott. Silvio Furlani ed il Consigliere della Camera dott. Emo Sparisci, funzionario del Segretariato Generale.*



## AVVERTENZA

La ricerca si estrinseca in un'opera di sistemazione delle principali fonti di documentazione riunite in relazione al tema della supplenza.

L'elencazione dei testi normativi è seguita da un commento esegetico dell'art. 86 Cost., dall'esposizione delle opinioni manifestate dalla dottrina e dalla stampa sulla materia e, infine, da un'analisi comparativa, estesa ad alcuni paesi stranieri.

In relazione al fine, che è la raccolta di documenti di base per il legislatore, la ricerca non è svolta in teoria: non vi è quindi alcuna valutazione critica delle tesi esposte né si perviene a conclusioni teoriche.

Le opinioni della dottrina sono ordinate secondo lo schema che è tradotto nell'indice e che costituisce il filo conduttore di tutta la ricerca. Pertanto, non è riportato il pensiero di Autori chiarissimi che sui punti oggetto della disamina non si siano espressi specificamente.

Per quanto concerne le opinioni della stampa, in particolare, sono state raccolte quelle pubblicate in organi a diffusione nazionale o in organi di partiti politici rappresentati in Parlamento.



## PRESENTAZIONE

*Nel presentare questo primo esempio della nuova attività a cui si accingono i Servizi della Camera dei Deputati, in esecuzione di recenti deliberazioni dell'Ufficio di Presidenza, rincresce che l'oggetto della ricerca sia da porre in relazione con la circostanza particolarmente dolorosa dell'impedimento del Capo dello Stato da cui ha tratto origine la prima supplenza della nostra storia costituzionale.*

*Sarebbe stato certamente preferibile — come era nelle intenzioni del Presidente — inaugurare la serie dei « Quaderni di studi e legislazione » con un lavoro di raccolta e di analisi di norme nazionali e straniere su altri temi legislativi che verranno all'ordine del giorno dell'Assemblea o delle Commissioni, anche se una materia più vasta e complessa avrebbe obbligato gli uffici ad uno sforzo assai più impegnativo, superabile, probabilmente, soltanto con quelle più ampie disponibilità di personale e strumenti di lavoro che rientrano nel programma di sviluppo e di potenziamento futuro dei Servizi della Camera.*

*Tanto più, quindi, chi scrive ha avuto ragione di compiacimento nel disporre la pubblicazione di questa « ricerca », rapidamente e compiutamente eseguita da un Servizio istituito da poche settimane e finora dotato di organici e mezzi inadeguati, quanto meno possibile sembrava, nel momento in cui lo studio*

*venne iniziato, che potesse andare al di là di una modesta raccolta di dati, priva di quella omogeneità e di quei fili conduttori che diversificano l'opera di elaborazione rispetto al lavoro di semplice compilazione.*

*Va data lode, di ciò, a tutti i solerti dipendenti del Servizio che in persona prima hanno curato la « ricerca » ed a tutti gli altri, in particolare del Segretariato Generale e della Biblioteca, che direttamente o indirettamente vi hanno collaborato.*

*Il felice esito dell'esperimento — mi sia consentito di definirlo tale almeno sotto il profilo organizzativo, ch  il giudizio sul valore intrinseco del contenuto dell'opera appartiene per diritto a chi la utilizza e non gi  a chi la progetta o ne assicura la esecuzione — induce a ritenere possibile la progressiva attuazione del programma di studi, ricerche e relative pubblicazioni che la Presidenza della Camera ha ritenuto utile in linea di principio come elemento di ausilio delle funzioni dei parlamentari ed al quale i funzionari e gli impiegati addetti agli uffici di documentazione si ripromettono di contribuire con l'obiettivit  e la diligenza che sono caratteristiche tradizionali del personale del Parlamento.*

F. C.

## INTRODUZIONE

L'ordinamento delle fonti documentarie italiane che concernono l'argomento della supplenza permette di prendere atto della conclusione di un processo evolutivo — comparativamente a rapido corso nel nostro paese — che sottrae al campo degli eleganti quesiti giuridici il tema della continuità della Presidenza della Repubblica.

Elaborazione dottrinarica ed esperienza operativa confluiscono nel riproporre l'importanza fondamentale che l'ordinamento attribuisce all'esigenza della continuità dell'organo che manifesta in istanze definitive la volontà dello Stato.

Esigenza insopprimibile che induce ad inserire, in un ordine gerarchico informale, ai primi posti fra le norme costituzionali proprio quelle che attengono alle strutture dello Stato e alle persone che lo Stato fanno vivere formandone e manifestandone la volontà.

Esigenza, ancora, talmente essenziale da far emergere soprattutto i dati esistenziali delle persone che lo Stato rappresentano nei confronti degli stessi dati giuridici che tali persone concernono (1).

---

(1) Precisi i rilievi sul punto nel ROMANO: « Il primo problema, infatti, che si propone l'ordinamento giuridico statale e così quello di qualsiasi altro ente, non è come si debbano regolare i rapporti dello Stato coi sudditi e coi funzionari, ma

L'istanza legislativa, che tale esigenza riafferma (2), costituisce, tuttavia, un punto terminale del processo a cui si accennava poiché le prime valutazioni sistematiche dell'art. 86 Cost. concordano nell'attribuire la ponderata laconicità della norma che disciplina l'istituto della supplenza ad una corretta visione di alcuni problemi di funzionalità della Presidenza della Repubblica: e la dottrina, pur non sottacendo la gravità delle conseguenze di certe lacune normative, dimostrava apprezzare la volontà dei Costituenti, esplicitamente manifestata, di non irrigidire con una larga casistica la disciplina della supplenza (3). Tale concorde giudizio trovava conforto, d'altra parte, nel richiamo agli ordinamenti stranieri, alieni anch'essi dal regolare in dettaglio i molteplici aspetti della problematica relativa alla supplenza.

\* \* \*

In verità il silenzio dei Costituenti su certi aspetti della disciplina della supplenza, che non potevano considerarsi secondari, non era stato determinato da considerazioni teoriche di adesione a impostazioni deontologiche del costituzionalismo, ma a motivi di opportunità che consigliavano di rimettere all'esperienza e al legislatore una soluzione definitiva dei problemi aperti.

---

è l'altro circa il modo con cui si debbano distinguere i suoi uffici... Soltanto dopo vengono in considerazione i funzionari, e questi, in linea principale, non come subietti di diritti o doveri con cui si è in certi rapporti, ma come mezzi per far volere o fare agire lo Stato... Essi — aggiunge più drasticamente — potrebbero essere anche un esercito di schiavi, giacché ciò che importa... non è la loro capacità giuridica, ma la loro capacità naturale » (v. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, II ed., Firenze, 1946, pag. 90).

(2) Trattasi, come è chiaro, di una tendenza attuale della maggioranza della dottrina a cui tuttavia sfugge la radicata convinzione di qualche A. dell'inefficienza dell'intervento del legislatore, sempre ribadita. Così per MORTATI v. *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1962, pag. 450 e, più recentemente, l'opinione manifestata nel corso di un incontro sul tema (v. *L'Espresso* dell'11 ottobre 1964).

(3) V. in particolare BOZZI, « Sulla supplenza del Presidente della Repubblica », in *Rassegna Parlamentare*, 1959, XI, pag. 47. Lo scritto è ora inserito in *Studi di Diritto Costituzionale*, Milano, 1961; MARTINES, « La supplenza presidenziale », in *Burocrazia*, 1956, IX, pag. 7; CARBONE, « La supplenza della Presidenza della Repubblica », in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1963, pag. 4, nota 2.

Fu proprio il relatore, on. Tosato, prima della votazione sul complesso dell'art. 86, a chiarire che le lacune rappresentavano, in sostanza, un rischio scontato poiché si era ritenuto conveniente « non pregiudicare » successive soluzioni fondate sull'esperienza operativa delle norme (4).

La stessa posizione del Presidente della Repubblica, posto all'apice dell'ordinamento quale coordinatore e moderatore *super partes* dell'attività degli organi costituzionali, se poteva convincere dell'opportunità di rimettere alla correttezza l'attuazione, quanto ai casi e ai modi, dell'art. 86 Cost., poneva il problema della gravità che avrebbero rivestito i momenti ipotizzabili di interruzione nella continuità della carica o lo stesso « affievolimento » delle funzioni presidenziali.

All'epoca del viaggio del Presidente Gronchi negli U.S.A., 1956, comincia infatti a diffondersi l'impressione che una disciplina dell'istituto, detratta da schemi interpretativi sistematici, dall'analogia o dall'analisi comparata, potesse rivelarsi alla fine insoddisfacente anche di fronte a fattispecie di modesto rilievo (5).

\* \* \*

Anche modificati si presentano mano a mano i dati relativi alla legislazione comparata: le modifiche introdotte nel 1962 alla Costituzione francese, che interessano anche il punto della supplenza, costituiscono un passo innanzi verso una più decisa regolamentazione, anche se per la Francia il problema della supplenza — nei profili che lo avvicinano a quello della succes-

---

(4) V. le dichiarazioni del relatore TOSATO in *Atti dell'Assemblea Costituente, Discussioni*, pag. 1437 e segg.

(5) V. in particolare sull'ipotesi di viaggio all'estero del Presidente della Repubblica, GUARINO: « Viaggio all'estero e supplenza del Presidente della Repubblica », in *Rivista Amministrativa*, 1951, I, pagg. 305-313; ora in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Milano, 1960, Tomo II, pagg. 1033-1049; MARTINES: « La supplenza presidenziale », in *Burocrazia*, 1956, IX, pagg. 7-11; SPAGNA-MUSSO: « Il viaggio del Presidente della Repubblica italiana negli Stati Uniti e nel Canada », in *Rassegna di diritto pubblico*, 1956, pagg. 341-372; AIOSA: « La sostituzione temporanea del Presidente della Repubblica », in *Il Corriere amministrativo*, 1957, pagg. 1274-1277.

sione — va considerato in relazione alla tipicità dell'attuale ordinamento (6).

Mutata è anche la situazione negli U.S.A., dove il problema, sempre aperto fin dall'epoca dell'approvazione della Costituzione, riemerge dopo l'assassinio del Presidente Kennedy, con tanto tragica evidenza. Alla meditazione in sede legislativa di tutti gli aspetti del problema, partecipa l'opinione pubblica che, tramite le associazioni di studi e di indagine, condivide il travaglio della ricerca di una soluzione.

È certo che l'impegno legislativo più recente promana da un faticoso lavoro di analisi e di elaborazione che ha assillato per decenni la dottrina americana, anch'essa divisa sul punto dell'opportunità della disciplina giuridica di una materia che sembrava preferibile lasciare alla prassi. Benché non si fosse mai potuto sottrarre all'evidenza delle cose un dato basilare qual è quello che in un ordinamento democratico diventa sempre meno comprensibile che si debba regolare con una minuta casistica la procedura per « liberarsi » del Presidente della Repubblica (stato di accusa) e non quella di provvedere con analoga cura ad assicurarne la continuità nella carica (7).

La recentissima approvazione (28 settembre 1964) da parte del Senato degli Stati Uniti di un emendamento costituzionale in materia di supplenza trasferisce ormai sul piano della legislazione *in itinere* la posizione della questione.

---

(6) Vedasi MENDES FRANCE, *La repubblica moderna*, Torino, 1963, pag. 20: « La massa, ho avuto modo di notare, ha la sensazione che dal 1958 la Francia stia vivendo un periodo di transizione (necessario o no, a seconda delle opinioni); ma non crede che questo periodo durerà a lungo, e certo non intende che esso diventi la regola ».

(7) *The Constitution spells out in minute detail the procedures for removing a President from office. Yet there isn't a word, not a hint about what is meant by inability of a President. There is no clue as to the method of determining disability, who would make such a determination, what would happen once the determination is made, how the period of inability would be terminated or whether the President would then resume his office or simply lose his job.* (v. BAYH: *Hearings of the Committee on the Judiciary*, January 22, 1964, Washington, pag. 3).

Le più recenti, tristi contingenze italiane, che hanno consentito la prima esperienza di attuazione dell'art. 86, evidenziano ormai con ben netti contorni le lacune normative già da tempo segnalate dalla dottrina. Tali lacune concernono soprattutto la indicazione degli organi abilitati all'accertamento e alla dichiarazione degli impedimenti del Presidente, quando questi non possa dichiararli, e la relativa procedura.

Interpretazioni contrastanti riguardano le formalità che accompagnano l'assunzione dei poteri da parte del supplente, la condizione giuridica del supplente, il contenuto delle funzioni e la limitazione dei poteri del supplente. Concernono, infine, la soluzione degli eventuali conflitti.

Tuttavia, quando è solo il disegno sistematico di ciascun autore a consentire la eliminazione delle lacune normative, si delineano posizioni nettamente divergenti: il contrasto fra le costruzioni sistematiche e le situazioni reali determina poi la coscienza del limite delle elaborazioni personali.

Così avviene che in materia di accertamento e dichiarazione degli impedimenti, materia che inerisce ai punti che causano le maggiori difficoltà interpretative, si va constatando la tendenza da parte della maggioranza della dottrina ad imputare al « concorso » degli organi che si trovano in un rapporto di interazione col Capo dello Stato, la responsabilità dei relativi atti (8).

M. d'A.

---

(8) Sul punto v. CARBONE, *op. cit.*, pagg. 37-41; ABBAMONTE, « Durata del mandato, dimissioni e supplenza del Presidente della Repubblica », in *Montecitorio*, 1962, pagg. 11-12; BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, Milano, 1963, VI ed., pag. 153 e segg.; MORTATI, *op. cit.*, pag. 447 e segg.; BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto Costituzionale*, Napoli, 1962, VI ed., pag. 339 e segg.; CROSA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 1955, IV ed., pag. 333 e segg.; BARILE, « I poteri del Presidente della Repubblica », in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, pagg. 354-355; ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, 1958, pag. 147; BOZZI, *op. cit.*, pagg. 58-59.

In particolare, quanto alla procedura, v. ELIA, *op. cit.*, pag. 145; PERGOLESÌ, *Diritto Costituzionale*, Padova, 1962, XV ed., pag. 375; G. M. LOMBARDI, « Dimissioni », voce del *Nuovissimo digesto italiano*, pag. 643; CARBONE, *op. cit.*, pag. 48.



**PARTE I**

**OPINIONI E DOCUMENTI IN ITALIA**



TESTI NORMATIVI  
E DOCUMENTI UFFICIALI



*Costituzione della Repubblica Italiana.*

*Articolo 86:*

Le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato.

In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei deputati indice l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione.

\* \* \*

*Legge 11 novembre 1947, n. 1317 (Gazzetta Ufficiale, 3 dicembre, n. 278). — Modificazioni al Codice penale per la parte riguardante i delitti contro le istituzioni costituzionali dello Stato.*

. . . . .

*Articolo 2:*

Gli articoli 276, 277, 278, 279, 283, 289, 290, 298 e 313 sono sostituiti dai seguenti, con l'aggiunta di un articolo 290-*bis*:

(*omissis*)

Art. 290-*bis*. (Parificazione al Presidente della Repubblica di chi ne fa le veci). — Agli effetti degli articoli 276, 277, 278, 279, 289, è parificato al Presidente della Repubblica chi ne fa le veci.

. . . . .

*Legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 (Gazzetta Ufficiale, 14 marzo, n. 62).* — Norme integrative della Costituzione concernenti la Corte costituzionale.

. . . . .

*Articolo 15:*

Per i reati di attentato alla Costituzione e di alto tradimento commessi dal Presidente della Repubblica la Corte Costituzionale, nel pronunciare sentenza di condanna, determina le sanzioni penali nei limiti del massimo di pena previsto dalle leggi vigenti al momento del fatto, nonché le sanzioni costituzionali, amministrative e civili adeguate al fatto.

Le norme contenute nelle leggi penali relative alla sussistenza del reato, alla punibilità ed alla perseguibilità sono applicabili nei giudizi di accusa nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri, ma la Corte può aumentare la pena fino ad un terzo anche oltre la misura stabilita, in caso di circostanze che rivelino l'eccezionale gravità del reato. La Corte può infliggere, altresì, le sanzioni costituzionali e amministrative adeguate al fatto.

. . . . .

\* \* \*

*Legge 11 marzo 1953, n. 87 (Gazzetta Ufficiale, 14 marzo, n. 62).* — Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale.

. . . . .

CAPITOLO IV. — Giudizi sulle accuse contro il Presidente della Repubblica, il Presidente del Consiglio dei Ministri ed i Ministri.

. . . . .

*Articolo 45:*

La Corte può, di ufficio, adottare i provvedimenti cautelari personali o reali che riterrà opportuni.

La Corte dispone, altresì, la sospensione della carica.

. . . . .

*Legge 23 marzo 1956, n. 167 (Gazzetta Ufficiale, 3 aprile, n. 79).*  
— Modificazioni al Codice penale militare di pace ed al Codice penale.

. . . . .

*Articolo 2:*

Gli articoli 77, 79 e 81 del Codice penale militare di pace sono sostituiti dai seguenti:

*(omissis)*

« Art. 79. - (Offesa all'onore ed al prestigio del Presidente della Repubblica). — Il militare che offende l'onore o il prestigio del Presidente della Repubblica, o di chi ne fa le veci, è punito con la reclusione militare da cinque a quindici anni ».

. . . . .

\* \* \*

*Comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri del 10 agosto 1964 (Gazzetta Ufficiale, 10 agosto 1964, n 195).* — Esercizio temporaneo delle funzioni di Capo dello Stato da parte del Presidente del Senato.

« Il Presidente del Consiglio dei Ministri, avuta comunicazione dal Segretario Generale della Presidenza della Repubblica — il quale aveva contemporaneamente informato il Presidente del Senato e il Presidente della Camera — del bollettino medico redatto dai professori Challiol, Fontana e Giunchi in data 10 agosto 1964, ha convocato il Consiglio dei Ministri.

« Il Consiglio dei Ministri, udita la relazione del Presidente del Consiglio, ha dato atto che, nelle presenti circostanze, il Presidente della Repubblica si trova nell'impossibilità di adempiere le sue funzioni.

« Il Presidente del Senato, avutane comunicazione, ha convocato il Presidente della Camera ed il Presidente del Consiglio dei Ministri per le opportune valutazioni.

« Essi hanno concordemente ritenuto che sussistono le condizioni previste dall'art. 86, primo comma, della Costituzione.

« In conseguenza, il Presidente del Senato assume temporaneamente da oggi l'esercizio delle funzioni di Capo dello Stato ».



COMMENTO ESEGETICO DELL'ARTICOLO 86  
DELLA COSTITUZIONE  
IN BASE AI LAVORI PREPARATORI



I due commi di cui si compone il testo in esame furono inizialmente concepiti come due distinti articoli disposti secondo un ordine inverso rispetto a quello attuale. La ragione logica di questa distinzione è nel fatto che per il caso di impedimento temporaneo era previsto un istituto diverso da quello della supplenza (successivamente introdotta), la delega, che non presenta alcun collegamento con le disposizioni relative agli adempimenti necessari per la elezione del nuovo Presidente della Repubblica in caso di morte, dimissioni o impossibilità fisica all'esercizio delle funzioni presidenziali da parte del predecessore.

I due articoli, secondo la numerazione e il testo portato all'esame della 1<sup>a</sup> Sezione della 2<sup>a</sup> Sottocommissione della « Commissione dei 75 », sono i seguenti:

« Art. 6. - *Vacanza*. - In caso di morte o di dimissioni o di impossibilità fisica del Presidente, l'esercizio delle funzioni presidenziali è assunto dal Presidente dell'Assemblea Nazionale.

« Entro trenta giorni, salvo l'applicazione del 3<sup>o</sup> comma dell'art. 4 (1), ha luogo l'elezione del nuovo Presidente ».

« Art. 7. - *Delegazione*. - In caso di impedimento temporaneo, il Presidente della Repubblica può delegare l'esercizio delle sue funzioni al Presidente dell'Assemblea Nazionale.

« Non è ammessa la delega per gli atti previsti dagli articoli 13, 14, 16, 19 » (2).

Intorno al primo articolo, nella seduta del 19 dicembre 1946, l'esame fu inizialmente limitato al concetto di « vacanza »,

---

(1) Corrispondente all'attuale art. 85 Cost., relativo all'ipotesi che le Camere siano sciolte o manchino meno di tre mesi alla loro cessazione: in tal caso l'elezione ha luogo entro quindici giorni dalla riunione delle Camere nuove.

(2) Riguardanti: il comando delle Forze armate, il potere di grazia, il potere di scioglimento delle Camere e la nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri.

mentre la discussione sull'attribuzione della supplenza fu rinviata al momento in cui sarebbe stata discussa la proposta dell'on. Nobile di istituire un Consiglio Supremo della Repubblica, giacché — secondo l'espressione del proponente — « la questione della vacanza provvisoria della Presidenza della Repubblica sarebbe risolta automaticamente perché il Consiglio Supremo stesso o il membro più anziano di esso potrebbero assumere provvisoriamente le funzioni presidenziali » (*Atti dell'Assemblea Costituente - Commissione per la Costituzione. Seconda sottocommissione, prima sezione, pag. 7 e segg.*).

In base a un quesito posto dal Presidente Terracini, se non fosse stato il caso di dare qualche indicazione sul modo di accertare l'impossibilità fisica del Presidente, il relatore Tosato informò di aver proposto un articolo in cui l'accertamento in questione era devoluto alla Corte Costituzionale, su richiesta del Governo, ma che si era in seguito preferito lasciare « imprejudicate » le questioni sull'iniziativa e sull'organo dell'accertamento per evitare di aprire « l'adito a discussioni e ad eventualità piuttosto pericolose per la vita dello Stato »; informò altresì che le maggiori attenzioni erano state rivolte a precisare nei termini più rigorosi le ipotesi di vacanza, indicando — oltre alla morte e alle dimissioni — il caso di « impossibilità fisica », espressione questa preferita all'altra « impedimento permanente », che era sembrata « troppo generica e suscettibile di diverse interpretazioni ».

Il secondo relatore on. La Rocca, insistette a chiedere se non fosse opportuno affidare ad un medico, ad un collegio o ad un qualsiasi altro organo l'accertamento dell'impossibilità fisica, ma l'on. Paolo Rossi obiettò che in tal modo si sarebbe posto il Presidente della Repubblica « sotto una specie di tutela preventiva », e di fronte ad un consesso competente a giudicare della sua capacità fisica egli sarebbe apparso « quasi un uomo minorato ». Fu quindi respinta ogni proposta di modifica.

Contro la formulazione dell'art. 7 si espresse l'on. Mortati, il quale sostenne la inapplicabilità dell'istituto della delega alle funzioni del Presidente della Repubblica soprattutto per la facoltatività di essa, che avrebbe potuto dar luogo ad abusi, e propose un termine per l'impedimento temporaneo suggerendo la seguente formulazione:

« In caso di impedimento temporaneo il Presidente della Repubblica è supplito dal Primo Ministro. Ove l'impedimento si prolunghi oltre i quattro mesi e manchi più di

un semestre alla fine del periodo di durata in carica, si procederà alla nomina di un supplente con le norme di cui all'art. 1 ». (*Atti A. C., cit., pag. 8*).

Difese la scelta dell'istituto della delega il relatore on. Bozzi, per il quale tuttavia, essendo la delega prevista solo in caso di impedimento temporaneo (e per questo accettò il suggerimento di introdurre un limite di durata), sarebbe stato necessario poter controllare la sussistenza o meno dell'impedimento. Anche il relatore Tosato sostenne la delega (da attuarsi — comunque — per tutti i poteri presidenziali, non per alcuni soltanto) come la più rispondente al concetto della responsabilità presidenziale nel quadro del sistema di governo parlamentare; statuendo altrimenti, non sarebbero stati da escludere, a suo dire, eventuali attriti tra il Presidente in carica e il supplente.

La proposta favorevole alla supplenza, posta ai voti, fu respinta, come pure quella intesa a rendere obbligatorio il conferimento della delega, quella relativa ad un limite di durata per l'impedimento temporaneo e quella, infine, avanzata dall'on. Nobile e diretta a precisare il concetto di impedimento, circoscrivendolo ai casi di grave malattia e prolungata assenza dal territorio dello Stato.

In merito alla limitazione dei poteri suscettibili di essere delegati, contenuta nella seconda parte dell'articolo, l'on. Nobile ne propose la soppressione giacché con essa si sarebbero sottratte al supplente talune funzioni di cui sarebbe potuto risultare necessario l'esercizio, mentre l'on. Bozzi, affermando che di là dalle previste limitazioni « resterà poco più della firma delle leggi » e che il rimanente si sarebbe potuto rinviare al momento della cessazione dell'impedimento temporaneo, propose addirittura di sopprimere tutto l'articolo, ritenendo compresa nel precedente articolo la previsione della impossibilità fisica.

La Sezione respinse le due proposte di soppressione, ma per le insistenze dell'on. Mortati (che richiamò, tra l'altro, l'attenzione sul caso in cui il Presidente della Repubblica non fosse in grado di effettuare la delega), su conforme avviso del relatore Tosato, aderì alla richiesta di riprendere in esame la prima parte dell'art. 7 per sostituire all'istituto della delega quello della supplenza; nonostante talune preoccupazioni dell'on. La Rocca (per l'eventualità che il supplente, una volta nominato, non intendesse più rinunciare all'incarico) la Sezione votò a favore della supplenza.

Per la scelta della persona da investire della supplenza, la discussione ebbe luogo nella seduta successiva del 20 dicembre 1946, durante l'esame della proposta dell'on. Nobile concernente la costituzione di un Consiglio Supremo della Repubblica. (*Atti A. C., cit., pag. 13 e segg.*).

A favore di tale proposta l'on. Nobile, dopo aver richiamato analoghi istituti nell'ordinamento inglese e sovietico, affermò che l'accoglimento di essa avrebbe consentito un più ampio conferimento di poteri al Capo dello Stato (il cui esercizio sarebbe stato garantito dall'assistenza, appunto, del Consiglio Supremo della Repubblica) e, soprattutto, avrebbe permesso di superare le numerose difficoltà derivanti dalla necessità di prevedere, in caso di vacanza o di impedimento, l'assunzione dei poteri, che, infatti, avrebbero potuto essere affidati al più anziano di età o di carica politica tra i componenti di quel Consiglio Supremo. Esso avrebbe potuto essere composto da cinque o sei membri elettivi, nominati dal Parlamento contemporaneamente al Capo dello Stato, tra una ristretta cerchia di uomini politici: ex Capi di Stato, ex Capi di Governo, ex Ministri. Le relative funzioni e competenze sarebbero state studiate in maniera da non interferire con l'opera del Governo.

Fu contrario alla proposta il relatore Tosato, adducendo la estraneità di un simile istituto al disegno generale di governo parlamentare, nel quale i consiglieri del Capo dello Stato non possono essere che i Ministri, e sottolineando come, con la creazione di un organismo collegiale a fianco del Presidente della Repubblica, si sarebbe sfuggiti alla necessità di determinare doveri e responsabilità individuali.

Furono invece favorevoli alla istituzione del Consiglio Supremo della Repubblica (o Consiglio della Presidenza, secondo altro suggerimento) l'on. La Rocca, il Presidente on. Terracini e l'on. Grieco, il quale, però, in tema di supplenza nelle funzioni del Capo dello Stato, si dichiarò favorevole ad attribuirne il compito al Presidente dell'Assemblea Nazionale anziché ad un membro del Consiglio.

Furono ancora contrari, per considerazioni di carattere generale, gli on. Lussu, Einaudi, Mortati, mentre l'on. Rossi Paolo avanzò delle perplessità e chiese di rinviare l'esame della proposta. Ma la richiesta di rinvio non fu accolta, e, posta ai voti, fu respinta anche la proposta dell'on. Nobile sul Consiglio Supremo della Repubblica. Si procedette, quindi, a risolvere il problema della titolarità della supplenza lasciato in sospeso: re-

spinta la proposta di demandare, nei casi previsti, le funzioni presidenziali al Primo Ministro, fu deliberato di assegnarne l'esercizio al Presidente dell'Assemblea Nazionale.

All'Assemblea Costituente, in sede di discussione plenaria, i due articoli, elaborati dal Comitato di redazione (Comitato dei 18) e riuniti nel nuovo art. 82 del Progetto di Costituzione, vennero in discussione nella seduta del 22 ottobre 1947, nel seguente testo (*Atti A.C., Discussioni dell'Assemblea Costituente*, Vol. VIII, pag. 1437 e segg.):

« Le funzioni del Presidente della Repubblica sono, in caso di suo impedimento, esercitate dal Presidente dell'Assemblea Nazionale.

« Se l'impedimento è permanente o in caso di morte o dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente dell'Assemblea Nazionale indice l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine nel caso previsto dall'ultimo comma dell'articolo precedente ».

Al testo così formulato furono mosse numerose critiche e se ne proposero vari emendamenti.

L'on. Crispo suggerì che nel 1° comma l'ipotesi dell'impedimento fosse completata con la previsione del caso che il Presidente della Repubblica « sia messo in stato di accusa », rilevando altresì l'opportunità di precisare che, per effetto dello stato di accusa, la decadenza dalla carica del Presidente della Repubblica avviene *ope legis*. Propose ancora che la supplenza, anziché dal Presidente dell'Assemblea Nazionale, fosse esercitata « dal Presidente del Consiglio dei Ministri », per evitare che in caso di scioglimento delle Camere il Presidente supplente fosse costretto a « consultare se medesimo » e a sciogliere un'assemblea da lui stesso presieduta. Un altro emendamento dello stesso proponente tendeva ad aggiungere un terzo comma così formulato: « Il giudizio sull'impedimento di cui al comma precedente è devoluto all'Assemblea Nazionale », adducendosi la necessità di evitare pericolose incertezze sulla natura dell'impedimento e di avere il massimo di garanzia, in una situazione così delicata, offerto da una decisione adottata da un organo rappresentativo.

L'on. Fuschini osservò che, ove fosse stata accettata la proposta dell'on. Crispo, si sarebbe andati incontro ad un altro inconveniente, quello di rendere senza significato l'istituto della controfirma (la stessa persona avrebbe firmato e controfirmato

gli atti presidenziali) e di togliere le possibilità di reciproco controllo tra due poteri dello Stato assicurate da tale istituto; propose pertanto che la supplenza fosse affidata « al Presidente più anziano di età di una delle Camere ».

L'on. Codacci-Pisanelli e l'on. Caronia, come già l'on. Corbino, proposero invece di attribuire la supplenza al « Presidente del Senato della Repubblica » e ciò per una ragione di simmetria, dal momento che al Presidente della Camera dei deputati era stato assegnato il compito di convocare l'Assemblea per l'elezione del Capo dello Stato.

Il relatore Tosato, a nome della Commissione, espresse parere contrario alla proposta di prevedere lo stato di accusa come causa automatica di cessazione dei poteri e di decadenza del Capo dello Stato: « Potrebbe essere pericoloso — affermò — perché in tal caso, attraverso l'accusa, le Camere avrebbero uno strumento del quale potrebbero abusare per sospendere il Presidente della Repubblica dalle sue funzioni » (1). Parimenti respinse la proposta di assegnare la supplenza al Presidente del Consiglio dei Ministri come non conforme al sistema di governo parlamentare ed escluse gli inconvenienti prospettati dall'on. Crispo per l'ipotesi di scioglimento anticipato delle Camere, affermando che tale potere non poteva essere riconosciuto al Presidente supplente, stante la natura « interinale » del suo ufficio. Respinse, infine, richiamando le argomentazioni svolte in Commissione, l'emendamento aggiuntivo per attribuire alla Assemblea Nazionale il potere di giudicare dell'impedimento del Capo dello Stato.

In sede di votazione furono quindi respinti tutti gli emendamenti, ad eccezione di quello sull'attribuzione della supplenza al Presidente del Senato (e di altro precedentemente approvato per sostituire le parole « Assemblea Nazionale » con le altre « Camera dei deputati »), dopo che l'on. Tosato aveva affermato che la desiderata maggior precisione avrebbe potuto nuocere anziché giovare al testo costituzionale. Lo stesso on. Tosato definì « apparenti » talune lacune che « volutamente » non erano state colmate nel testo del progetto di Costituzione allo scopo di evitare gli inconvenienti derivanti da una troppo rigida previsione e, in definitiva, « lasciando impregiudicate queste questioni ».

---

(1) Successivamente, con legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 45, la sospensione dalla carica presidenziale, nella ipotesi di messa in stato di accusa, fu attribuita alla competenza della Corte Costituzionale.

Il testo così approvato non subì ulteriori modifiche, se non quella apportata in sede di coordinamento finale (sostituendosi all'espressione « in caso di impedimento » l'altra « in ogni caso che egli non possa adempierle ») e nella redazione definitiva divenne l'attuale art. 86.



LE OPINIONI DELLA DOTTRINA SULLA SUPPLENZA  
DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA



## 1. - CONFIGURAZIONE DELL'ISTITUTO.

L'esatta collocazione dell'istituto della supplenza fra le figure del diritto costituzionale non risponde soltanto a fini di completezza metodologica, ma è premessa indispensabile per l'isolamento dei criteri di interpretazione sistematica delle norme costituzionali che la supplenza regolano.

La dottrina inquadra la supplenza fra gli istituti che tendono a garantire l'esigenza della continuità della vita dello Stato: più precisamente, individua nella supplenza l'istituto che assicura la continuità dell'organo Presidente della Repubblica nella forma della *supplenza di persona*, secondo le condizioni e i modi previsti dall'articolo 86 Cost.

Di particolare rilievo si dimostra, per la configurazione dell'istituto, l'imputazione della supplenza del Presidente della Repubblica al tipo di *supplenza di persona* e non all'altro di *supplenza di organo* e la maggioranza della dottrina appare concorde in tal senso. Ampia disamina dedica al punto ELIA (in *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, 1958, pag. 29 e segg.) che precisa le conseguenze dell'imputazione al primo tipo (*op. cit.*, pagg. 52-54): fra le altre l'impossibilità di fare ricorso, in mancanza del Presidente del Senato, ad un Vicepresidente del Senato (pag. 102).

Anche BOZZI (« Sulla supplenza del Presidente della Repubblica » (\*), in *Rassegna Parlamentare*, 1959, XI, pag. 23 e segg., afferma:

« Sembra preferibile ritenere che l'art. 86 configuri un caso di supplenza personale, non di organi: cioè il supplente non agisce come Presidente del Senato ma solo in quanto qualificato dalla titolarità di tale presidenza » (pag. 29).

---

(\*) Ora in *Studi di diritto Costituzionale*, Milano, 1961, pagg. 51-100.

Nello stesso senso CARBONE (« La supplenza del Presidente della Repubblica » in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1963, pag. 3):

« ... nell'istituto disciplinato dall'art. 86 Cost. si ha una ipotesi di supplenza e non di sostituzione di organo, perché è la persona preposta alla Presidenza del Senato che assume interinalmente l'ufficio della Presidenza della Repubblica » (pag. 11).

PERGOLESI (in *Diritto costituzionale*, Padova, 1962, pagg. 377 e 378) afferma che:

« è da ritenere si tratti di attribuzione di funzioni a titolo personale (sia pure determinata da una particolare qualifica) e non per oggettivo rapporto interorganico », e tuttavia sostiene che in mancanza del Presidente del Senato « dovrà assumere temporaneamente la Presidenza della Repubblica uno dei vicepresidenti del Senato, secondo l'ordine (interno) di precedenza... ».

#### *L'articolo 86 della Costituzione.*

La dottrina manifesta un concorde atteggiamento di accettazione dei criteri dei Costituenti — quanto all'ampiezza della disciplina prevista nel testo costituzionale — stabiliti nell'articolo 86, sul punto della supplenza, motivandolo soprattutto con una considerazione di ordine generale, secondo cui è opera vana tentare di costringere con dettagliata casistica, in norme costituzionali, la mutevole realtà che è presente nella Costituzione materiale; senza tuttavia sottacere, come meglio vedremo, la gravità di qualche lacuna normativa.

CARBONE, pur ritenendo che qualche disposizione dell'articolo 86 debba essere integrata, sostiene

« ... la inopportunità di una larga disciplina, relativamente ad un istituto che la Costituzione ha regolato volutamente in modo generico... »

« Diversamente operando si perverrà ad apprestare diverse e complesse leggi costituzionali ad integrazione di istituti regolati in poche disposizioni dalla Costituzione, con la conseguenza di frustrare le finalità alle quali si è ispirato il costituente nel regolare quegli istituti, finalità che in genere sono perseguite dagli ordinamenti costituzionali, che rifuggono dalle discipline minuziose » (*op. cit.*, pag. 4, nota 2).

Analogamente MARTINES (« La supplenza presidenziale », in *Burocrazia*, 1956, IX, pag. 7) osserva che, al primo comma del-

l'art. 86 Cost., « è stata deliberatamente data dai Costituenti una formulazione non rigida », ed aggiunge:

« ... una dimostrazione di più, questa, che il diritto costituzionale non ama gli schemi fissi e che il contenuto delle norme costituzionali, pur restando immutata la loro forma, può variamente atteggiarsi, nel sostanziale rispetto dei principî fondamentali dell'ordinamento, a seconda dei rapporti di forza e del "clima" politico vigenti nel Paese » (*op. cit.*, pag. 7).

Anche BOZZI, infine, osserva:

« A noi sembra che l'art. 86 sia in parte una norma in bianco, che i costituenti deliberatamente foggiarono in tal guisa per non predeterminare una casistica che la forza della realtà avrebbe potuto sconfessare o dimostrare incompleta o inopportuna. Tuttavia, qualche precisazione potrebbe essere utile... » (*op. cit.*, pag. 47).

ELIA (*op. cit.*, pag. 147-148), rispetto ai problemi di interpretazione posti dalla formulazione dell'articolo, afferma che:

« ... solo un emendamento costituzionale potrebbe risolvere senza residui i dubbi che si affacciano in argomento; non una legge ordinaria e nemmeno un accordo tra i titolari degli organi costituzionali interessati, che non potrebbe vincolare i titolari successivi »,

e mostra di ritenere

« ... più saggio rassegnarsi... alla realistica constatazione che tale materia si presta meglio che alla disciplina predisposta in un testo di legge a quella più elastica delle norme di correttezza... ».

Anche MORTATI (*Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1962, pag. 450) afferma che:

« ... la materia in esame è tale da giovarsi, più che della disciplina legislativa, di quella attingibile a norme di correttezza ».

Tra coloro invece che sottolineano la lacunosità del testo in esame PERGOLESÌ (nella edizione 1958 del suo *Diritto Costituzionale*, pag. 246) lamentava che si fosse

« ... impreparati ad una soluzione che si dovesse imporre d'urgenza con eventuale possibile conflitto tra organi costituzionali... ».

## 2. - GLI IMPEDIMENTI E LE ALTRE CAUSE DI VACANZA.

L'immissione del supplente del Presidente della Repubblica è innanzitutto da porsi in relazione a due distinte ipotesi generali che sono adombrate nella stessa duplice previsione dei due comi dell'art. 86: da un lato l'immissione del Presidente del Senato nelle funzioni del Capo dello Stato per un periodo di tempo indeterminato destinato a concludersi o con la rimozione della causa impeditiva o con la trasformazione della natura dell'impedimento, dall'altro l'assunzione della carica presidenziale da parte del Presidente del Senato per un definito lasso di tempo che ha inizio dal momento in cui si è verificata la vacanza nella Presidenza e che si conclude con la elezione del nuovo Presidente della Repubblica.

La prima fattispecie è quella che la dottrina definisce come « impedimento », la seconda è la « vacanza » nella quale sono ricompresi anche i casi di impedimento permanente.

Così BOZZI (*op. cit.*, pag. 29) scinde le due situazioni (anche se poi afferma, come vedremo, che esse non si distinguono né per la disciplina unitaria che le regola, né per le conseguenze, né per i poteri del supplente):

« ... nella prima... la supplenza si opera *sede plena*..., nella seconda la supplenza si opera *sede vacante* ».

La maggiore attenzione della dottrina è rivolta alla individuazione delle caratteristiche dell'impedimento, nelle distinte categorie di impedimento permanente o impedimento temporaneo, alla problematica conseguente per il relativo accertamento, alla procedura della dichiarazione e ai poteri del supplente. Tuttavia, non mancano delle osservazioni sulle altre cause di vacanza, considerate in se stesse e in relazione ai problemi procedurali che pongono.

Non sono stati sollevati quesiti specifici per quel che attiene al caso di morte del Presidente della Repubblica, mentre per quel che riguarda le dimissioni, la dottrina è pressoché concorde nel ritenere che esse non necessitino di controfirma ministeriale, né di accettazione da parte del Parlamento.

BALLADORE PALLIERI (in *Diritto costituzionale*, Milano, 1963, pag. 153 e segg.) afferma che la dichiarazione del Presidente è definitiva e dà immediatamente luogo a supplenza. Nello stesso senso VIRGA (in *Diritto costituzionale*, Palermo, 1959, pag. 316 e segg.) e PERGOLESÌ (in *Diritto Costituzionale*,

Padova, 1962, pag. 375): questo ultimo precisa che le dimissioni vanno indirizzate al Presidente del Consiglio e comunicate al Presidente del Senato.

Al contrario BOZZI (*op. cit.*, pag. 51) sostiene per le dimissioni la natura di atto ricettizio, con la conseguenza che la semplice

« ... manifestazione della volontà del Presidente non produce l'effetto a cui tende, la cessazione dell'ufficio, se non intervenga da parte del destinatario la presa di atto. Questa non è un'accettazione, ma è l'attestazione del fatto della ricezione della rinuncia: le Camere, in sostanza, si trovano di fronte alle dimissioni in situazioni di *pati*; devono prenderne atto. La regola di cortesia, che quasi sempre s'esprime nella reiezione delle dimissioni, non modifica questa configurazione; significa non già nuova elezione della stessa persona, ma rinvio della presa di atto, in ogni caso dovuta, e può rendere possibile, in forza dei principî che regolano i negozi ricettizi, il ritiro delle dimissioni ».

### *Natura degli impedimenti.*

Innanzitutto il concetto di impedimento secondo la dottrina non si riferisce puramente e semplicemente al fatto dell'inadempimento delle funzioni, ma comprende tale fatto

« ... soltanto se esso sia conseguenza diretta ed esclusiva d'una *vis maior*, considerata come causa *efficiens*, e cioè d'una ragione estranea alla volontà del titolare... La inattività, quindi, che sia imputabile a un intento del Presidente... non legittima la supplenza » (BOZZI, *op. cit.*, pag. 27).

Deve trattarsi quindi di una causa impeditiva discendente da fatti non volontari o, se tali, giustificati da un interesse preminente (es. viaggio all'estero), con l'ulteriore conseguenza, quindi, che

« ... esula... dall'istituto della supplenza ogni carattere sanzionatorio, anche quando esso si attua in contrasto con la volontà del Capo dello Stato » (BOZZI, *ibidem*, pag. 27).

Oltre a ciò, l'analisi della dottrina, tesa ad enucleare gli estremi della figura dell'impedimento, si è diretta essenzialmente a stabilire se l'impossibilità o inattitudine all'esercizio delle funzioni presidenziali debba essere considerata in relazione a tali funzioni nella loro globalità ovvero sia possibile separare il com-

plesso dei compiti presidenziali e, con una valutazione ponderata, ritenere sussistente l'impedimento anche nell'ipotesi che taluni compiti possano essere svolti dal Presidente titolare.

A questo proposito va citata una tesi formulata da ESPOSITO (e riferita da ELIA, *op. cit.*, pag. 109) che ritiene l'impedimento debba riguardare l'attitudine al compimento dei singoli atti: il relativo accertamento spetta a ciascun Ministro proponente, il quale, volta per volta, accerta la specifica attitudine o meno ai vari atti e, decidendo di sottoporre il singolo atto alla firma del Presidente o del supplente designato, assume, di fronte alla legge e all'opinione pubblica, la responsabilità di quell'accertamento.

Lo stesso ELIA sottopone ad ampia critica la tesi esposta e così fa anche il CARBONE (*op. cit.*, pag. 23) sottolineando i gravi e determinanti inconvenienti cui darebbe luogo, proprio in ordine allo specifico problema dell'accertamento.

Tra gli altri autori, sono per una valutazione della causa impeditiva in relazione alla globalità delle funzioni presidenziali BOZZI (*op. cit.*, pag. 28), BARILE (« I poteri del Presidente della Repubblica », in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1958, pag. 356) e GUARINO (« Viaggio all'estero e supplenza del Presidente della Repubblica » (\*), in *Riv. Amm.*, 1951, I, pag. 310).

Quest'ultimo autore, in particolare, afferma che il problema dell'impedimento e della supplenza « abbraccia l'intera competenza dell'ufficio », di guisa che, fattosi luogo a supplenza, « non permane al titolare originario alcun potere residuo » e, nella ipotesi di impedimento temporaneo « il compimento diretto di un atto da parte del Presidente pone automaticamente fine alla supplenza... ».

Meno rigido è invece BOZZI (*op. cit.*, pag. 28) il quale, pur rilevando che « quando si fa luogo a supplenza non vi sono atti che il Presidente sia in grado di compiere », ritiene eccessiva l'affermazione per la quale « se il Capo dello Stato pone in essere da sé qualche atto, ciò costituisce la prova che egli è in grado di compierli tutti, sicché non si pone la necessità della supplenza » e tuttavia conclude che, per poter dar luogo a supplenza, l'impedimento « dev'essere di tal natura, giuridica o fisica, da determinare non l'inadempimento di singoli atti ma l'arresto dell'attività presidenziale ».

---

(\*) Ora in *Studi in onore di Emilio Crosa*, Milano, 1960, tomo II, pagine 1033-1049.

Sostiene un diverso criterio ELIA (*op. cit.*, pag. 112), per il quale la supplenza è concepibile anche nel contemporaneo esercizio da parte del Presidente titolare di quei poteri per i quali non sia impedito; in particolare, per il caso di viaggio all'estero (*op. cit.*, pag. 125), afferma che:

« ... tale elastica indicazione (dell'art. 86: " in ogni caso che egli non possa adempierle " - *n.d.r.*) esclude soltanto che al " non possa " si sostituisca, ad arbitrio del titolare ordinario, un " non voglia " più o meno larvato; ma non elimina affatto l'eventualità che il supplente entri in azione quando il Presidente della Repubblica, lungi dall'esimersi dai suoi compiti, ne svolga alcuni lontano dal territorio nazionale ».

Per CARBONE (*op. cit.*, pagg. 25 e 27)

« ... affermare che, per il principio della inscindibilità delle funzioni, non si faccia luogo a supplenza, se il Capo dello Stato può esercitare anche una sola delle sue attribuzioni, o viceversa, se è entrata in funzione la supplenza, tutti i poteri spettino al supplente, anche quelli che potrebbe svolgere il supplito, sembra non corrisponda all'esigenza di permettere, in un momento eccezionale, un normale svolgimento dei rapporti che fanno capo al Presidente della Repubblica... per la materia in esame non vige il principio della inscindibilità delle funzioni... e nell'essenza dell'istituto della supplenza non è insito il concetto che al supplente debba spettare necessariamente la intera competenza dell'ufficio ».

### *L'impedimento temporaneo.*

Gli autori sono concordi nell'accettare la distinzione tra impedimento temporaneo e impedimento permanente che emerge, tra l'altro, dalla stessa lettera dei due commi dell'art. 86, benché le rispettive posizioni tendano a diversificarsi a seconda del modo di intendere l'intensità della causa impeditiva nell'uno e nell'altro caso. BOZZI, infatti (*op. cit.*, pag. 29), afferma che:

« L'art. 86 non prevede distinzione tra impedimento temporaneo e impedimento permanente sul piano per così dire della consistenza del fatto impeditivo: entrambi debbono avere carattere assoluto, non quindi di difficoltà, anche grave, ma d'impossibilità... La ragion d'essere del secondo comma dell'art. 86 sta appunto nell'esigenza di indicare la procedura necessaria per l'elezione del nuovo Presidente nella ipotesi di sede vacante. Né sussiste differenza quanto alle conseguenze giuridiche tra impedimento temporaneo e definitivo; la disciplina costituzionale è unitaria, e i poteri del supplente sono identici nell'uno e nell'altro caso ».

Altri autori, invece, non ritengono necessario per ambedue i tipi di impedimento quel carattere di assolutezza che attribuiscono invece all'impedimento permanente. Tra questi ELIA (*op. cit.*, pagg. 132-133):

« Mentre l'impedimento permanente è per natura sua assoluto e implica non solo l'incapacità a svolgere le funzioni, ma la sua presumibile durata per un tempo indefinito, l'impedimento temporaneo sarà assoluto... ma potrà anche essere relativo... »,

e MORTATI (*op. cit.*, pag. 451):

« ...spetta alla sensibilità del Capo dello Stato (ed eventualmente, in caso di dissenso, al Governo) valutare di volta in volta quando ricorre la necessità di far luogo alla supplenza... ».

CARBONE (*op. cit.*, pag. 22) afferma in proposito:

« ...è errato attribuire o negare ad una causa, in via assoluta, valore di impedimento temporaneo, poiché di solito sono le circostanze che si accompagnano ad essa che influiscono a determinarne l'esatta portata... Tale valutazione (della situazione concreta che si presenta come fattispecie di impedimento - *n.d.r.*) ha un contenuto che possiamo definire tecnico, con ciò volendo porre in rilievo che deve basarsi su una obbiettiva disamina di elementi diretti a stabilire se l'assenza dal territorio dello Stato del Presidente della Repubblica (durante il viaggio all'estero - *n.d.r.*) si ponga, per la particolare situazione che si attraversa, come impedimento all'esercizio delle funzioni presidenziali ».

Le singole ipotesi di impedimento temporaneo sono state variamente descritte dalla dottrina, anche se da più parti è stato avvertito che l'indicazione delle varie situazioni è necessariamente « approssimativa » e che tende ad esaminare quelle che soltanto « normalmente » (CARBONE, *op. cit.*, pag. 23) rappresentano delle cause di impedimento.

In particolare:

1. *La malattia*. Per BOZZI (*op. cit.*, pag. 48), anche se trattasi

« di malattia guaribile entro un termine non eccessivamente lungo, ...dev'essere tanto grave da non permettere al Presidente di occuparsi in modo assoluto delle cose d'ufficio ».

Meno rigorosa, tanto in riferimento alla durata dell'impedimento quanto in relazione alle funzioni presidenziali impedita, la posizione di CARBONE il quale (*op. cit.*, pag. 29) ritiene causa di impedimento la malattia che « obiettivamente impedisce l'esercizio di tutte o di alcune funzioni presidenziali... », si protragga « per un periodo di tempo in cui non è pensabile soprassedere alle funzioni presidenziali », mentre non sarebbe tale quella che « pur protraendosi nel tempo, permetta al Presidente la sua attività, sia pure con esclusione di quella che si riferisce alle funzioni di rappresentanza ».

2. *Il viaggio all'estero.* Si distingue al riguardo il viaggio che il Capo dello Stato compia all'estero in forma ufficiale da quello eventualmente motivato da ragioni personali, ferie, ecc.

Per questo secondo caso gli autori escludono pressoché unanimemente che ricorrano gli estremi di impedimento capace di dar luogo a supplenza, con la eccezione di BARILE (*op. cit.*, pag. 353) che ammette, almeno in linea teorica, il viaggio all'estero in forma privata come valido motivo di supplenza.

Lo stesso BARILE invece (*ibidem*) esclude la possibilità della supplenza per il viaggio all'estero in forma ufficiale, definendo « perfettamente convincenti » gli argomenti addotti in tal senso dalla dottrina in occasione del viaggio del Presidente Gronchi in Nord America.

La più decisa posizione contro la configurabilità del viaggio all'estero quale causa di impedimento e quindi occasione di supplenza è assunta da GUARINO il quale, secondo una interpretazione rigorosa del concetto di impedimento (deve trattarsi di impedimento « assoluto » per il quale il Capo dello Stato viene a trovarsi « nell'impossibilità assoluta, fisica o giuridica, di esercitare direttamente le sue funzioni ») e sulla base di approfondite considerazioni sulla natura delle funzioni presidenziali e sulla consistenza dei poteri del supplente, conclude affermando che:

« ... il viaggio all'estero in forma ufficiale non può... in nessun caso essere assunto come *causa* autonoma di supplenza ». E ciò oltretutto, perché « ... Il viaggio compiuto in forma ufficiale presuppone il compimento di qualche atto, sia pure meramente formale, da parte del Capo dello Stato... ciò in nessun modo potrebbe venir 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 » (*op. cit.*, pag. 312).

Anche BOZZI (*op. cit.*, pagg. 50-51), esclude che possa costituire presupposto della supplenza il viaggio all'estero in forma ufficiale, affermando che tale viaggio comporta necessariamente l'esercizio di funzioni presidenziali, e pertanto

« ... in forza del principio monistico dell'inscindibilità dell'esercizio dei poteri presidenziali non è ammissibile la contemporanea esistenza di un Presidente della Repubblica investito di alcune funzioni nel territorio dello Stato estero e di un supplente investito di altre funzioni presidenziali nell'ambito dell'ordinamento nazionale »;

e confuta, al riguardo, gli argomenti avversi, quali l'impossibilità di esercizio di poteri sovrani fuori del territorio nazionale, la pretesa urgenza di provvedere immediatamente all'emanazione di certi atti, ecc.

Anche contrario a ritenere impedimento rilevante ai fini dell'articolo 86 Cost. il viaggio all'estero del Capo dello Stato è MARTINES (*op. cit.*, pag. 8) per il quale, nell'ipotesi, il problema si porrebbe semmai non certo per il fatto materiale della distanza, ma piuttosto per un'eventuale impossibilità giuridica di compimento di atti presidenziali fuori del territorio dello Stato, impossibilità peraltro dimostrata inesistente per l'assenza di precise norme contenenti il relativo divieto e la presenza invece di pacifici principî di diritto internazionale favorevoli all'esercizio della sovranità anche su territorio estero.

Altri autori invece ritengono che il viaggio all'estero del Presidente della Repubblica debba o per lo meno possa dar luogo a supplenza. Sono da segnalare le opinioni di ELIA (*op. cit.*, pag. 120 e segg.) e di CARBONE (*op. cit.*, pag. 29 e segg.).

Scriva ELIA (pagg. 127-128):

« ...si ritiene di optare per la possibilità di una applicazione dell'articolo 86, 1° comma, all'impedimento da viaggio all'estero ».

Osserva a sua volta CARBONE (*op. cit.*, pag. 30) come

« ...non vi sia ragione per escludere il viaggio all'estero del Capo dello Stato dalle cause che costituiscono impedimento ad esercitare le funzioni presidenziali all'interno... ». E tuttavia precisa che « ...la situazione in esame di per sé non può assumersi senz'altro quale causa di supplenza. Si tratta di esaminare, caso per caso, in relazione alla durata del viaggio e ad altre circostanze contingenti, se il Presidente della Repubblica sia in grado di esercitare, stando fuori del territorio dello Stato, tutte le funzioni di sua competenza ».

Altra posizione favorevole alla supplenza durante il viaggio all'estero è quella di AIOSA (« La sostituzione temporanea del Presidente della Repubblica », in *Il Corriere Amministrativo*, 1957, pag. 1274), fondata sul motivo che il Capo dello Stato non può esercitare fuori del territorio nazionale attribuzioni diverse da quelle di rappresentanza:

« ...Le predette prerogative (quelle riconosciute dal diritto internazionale al Capo dello Stato che soggiorna in territorio estero - *n.d.r.*) ...non riescono a dare al Presidente della Repubblica la possibilità di attendere, anche dall'estero, al governo della cosa pubblica, che impone lo svolgimento di una intera gamma di complesse e delicate funzioni, le quali non possono non richiedere la presenza in sede del rappresentante supremo dello Stato o di un suo legale sostituto, che solo le norme della supplenza assicurano ». (Pagg. 1277-1278).

Inseriscono il viaggio all'estero tra le cause di impedimento e di supplenza, anche BALLADORE PALLIERI (*op. cit.*, pag. 155), BISCARETTI DI RUFFIA (*Diritto costituzionale*, Napoli, 1962, VI ed., pag. 399), CROSA (*Diritto costituzionale*, Torino, 1955, pag. 334), PERGOLESI (*op. cit.*, pag. 379), VIRGA (*Diritto costituzionale*, Palermo, 1959, pag. 317) e MORTATI (*op. cit.*, pag. 451), il quale precisa che il viaggio non impedisce totalmente l'esercizio delle funzioni presidenziali, ma che volta per volta spetta al Capo dello Stato (e in caso di dissenso al Governo) valutare l'opportunità o meno di dar luogo alla supplenza.

3. *Sospensione dall'ufficio da parte della Corte Costituzionale.* L'ipotesi è prevista dall'art. 45 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (2° comma: « La Corte dispone altresì la sospensione della carica »), e ha dato luogo ad ampie discussioni, non tanto per stabilire se costituisca impedimento — sul che non vi è possibilità di dubbio — quanto per precisare se tale impedimento è di carattere solo temporaneo o senz'altro permanente e soprattutto per stabilire il meccanismo di applicazione ed il coordinamento di tale norma (sulla cui costituzionalità sono stati avanzati dei dubbi) con gli articoli 14 e 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1.

La dottrina è infatti divisa sul punto se il provvedimento di sospensione sia per la Corte Costituzionale un atto dovuto o soltanto discrezionale. Nel primo senso si esprimono: BOZZI (*op. cit.*, pag. 49), CARBONE (*op. cit.*, pagg. 35-36), BALLADORE PALLIERI (*op. cit.*, pag. 155), MORTATI (*op. cit.*, pag. 457, nota 1); nel secondo ELIA (*op. cit.*, pag. 96).

Afferma BOZZI:

« ... il caso previsto dall'art. 45... realizza una fattispecie che sfugge a valutazione discrezionale poiché la Corte esplica un'attività meramente dichiarativa conseguendo la sospensione *ope legis* ».

E CARBONE:

« Riteniamo quindi che la sospensione di diritto del Presidente della Repubblica, quando venga elevato atto di accusa contro di esso da parte del Parlamento, costituisca un principio che si ricava dal nostro ordinamento costituzionale, sia perché non è pensabile che egli rimanga preposto all'ufficio quando gli è stata mossa l'accusa di attentato alla Costituzione o di alto tradimento, sia altresì per le... incongruenze alle quali darebbe luogo la diversa soluzione. L'art. 45 della legge ordinaria 11 marzo 1953 perciò non ha fatto altro che attuare quel principio costituzionale, demandando alla Corte costituzionale il potere-dovere di dichiarare la sospensione del Presidente della Repubblica ».

Afferma, invece, ELIA:

« ... l'interpretazione più plausibile, malgrado il carattere apparentemente vincolante dell'espressione usata, è che sia in facoltà della Corte, valutate le circostanze, di sospendere o meno il Presidente ».

Sull'argomento cfr. anche CERETI, *Diritto costituzionale italiano*, Torino, 1963, pag. 608.

Dal punto di vista formale sulla costituzionalità della legge citata, PERGOLESI (*op. cit.*, pag. 378, nota 2) avanza il giudizio seguente:

« Disposizione di dubbia costituzionalità perché contenuta in una legge ordinaria, pur trattandosi di limitazione di prerogativa di un organo costituzionale ».

Nello stesso senso BOZZI, il quale nella ristampa del suo scritto (contenuta nella raccolta di *Studi di Diritto costituzionale*, Milano, 1961, pagg. 51-100) afferma che:

« ... si potrebbe dubitare della costituzionalità della norma: perché essa... incide sulle prerogative di un organo costituzionale, determinando la sospensione dell'esercizio delle funzioni che statutariamente gli sono assegnate, senza avere quella legittimazione che nei confronti del Presidente del Consiglio e dei Ministri posti sotto accusa, è data dall'art. 14 della legge costituzionale n. 1 del 1953 » (pag. 86).

4. *Altri casi.* Tra gli altri casi di impedimento temporaneo è stato specificamente previsto quello della cattura del Capo dello Stato da parte del nemico in tempo di guerra. Dice CARBONE (*op. cit.*, pag. 31):

« Se il Presidente della Repubblica dovesse essere fatto prigioniero per circostanze di guerra o per una diversa ragione, se egli dovesse restare assente dall'ufficio perché rimasto fuori della zona in cui esercita le sue attribuzioni, non pare possa essere dubbio che ci si trovi di fronte ad un impedimento temporaneo »,

e precisa:

« ...ciò s'intende, sempre che le forze d'occupazione non impongano mutamenti d'ordine costituzionale... ».

Per BOZZI (*op. cit.*, pag. 48, nota 57-*bis*):

« Il caso di prigionia a causa di guerra dovrebbe essere considerato, di regola, un impedimento temporaneo, dato che nel fatto è implicito tale carattere; soltanto se il conflitto si protraesse a lungo potrebbe darsi luogo ad elezione di un nuovo Presidente ».

### *L'impedimento permanente.*

L'impedimento permanente viene concordemente individuato nella inidoneità del Capo dello Stato allo svolgimento dell'attività presidenziale, tale da non poter essere eliminata entro congruo termine.

Osserva BOZZI (*op. cit.*, pag. 52):

« Il carattere di permanenza va considerato... in funzione dell'esigenza dell'esercizio effettivo delle attribuzioni presidenziali; sicché non può essere considerato sussistente soltanto nell'ipotesi di malattia " clinicamente inguaribile "... essendo configurabili situazioni di malattie che, pur non essendo inguaribili, determinano con certezza una privazione per lungo tempo della capacità lavorativa: si tratta ovviamente di una *quaestio facti* ».

TESAURO (*Istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, 1956, pag. 174, nota 2) afferma che deve ritenersi causa di impedimento permanente anche quella che, pur limitata nel tempo, si presume protrarsi per un periodo di tempo nel quale si esaurisce la durata settennale della carica.

Nello stesso senso CARBONE (*op. cit.*, pag. 18):

« L'impedimento permanente è dato da una qualsiasi causa che inibisca, al titolare dell'ufficio presidenziale, l'esercizio delle sue funzioni, permanentemente ovvero per un periodo di tempo che di sicuro, almeno secondo le conoscenze tecniche, supererà quello necessario per il compimento del settennato ».

Tra i casi specifici di impedimento permanente:

1. - *La malattia*. È l'impedimento più facile a verificarsi e quello per il quale la dottrina più si è interessata, in ordine soprattutto alla misura della inabilità che ne scaturisce. Già sono state esposte le varie posizioni sul punto e qui, rinviando a quanto già detto, è il caso di sottolineare come ripetutamente da certa parte della dottrina sia stata notata l'identità, sotto l'aspetto dell'intensità, della malattia costituente impedimento temporaneo e della malattia costituente impedimento permanente. Così BOZZI (*op. cit.*, pag. 29) e così GUARINO che, in particolare, osserva (*op. cit.*, pag. 310):

« ... la richiesta di un grado pari di gravità per l'impedimento temporaneo rispetto a quello dell'impedimento permanente è imposta da un'esigenza di coerenza sistematica... »,

È da ricordare come quegli autori che non richiedono un'assoluta efficacia impediente per la malattia assunta come impedimento temporaneo, avvertono che, nella valutazione globale della situazione di fatto preliminare alla dichiarazione dell'esistenza o meno di una malattia che si configuri come impedimento permanente, debba tenersi conto dell'intensità di essa. Ciò anche in vista delle conseguenze che derivano dalla dichiarazione: la definitiva cessazione, cioè, di un mandato presidenziale e l'avvio della procedura per una nuova elezione.

2. - *Sanzione costituzionale*. A conclusione del procedimento elaborato a carico del Presidente della Repubblica davanti la Corte Costituzionale, questa, unitamente alla sentenza di condanna, « ... determina... le sanzioni costituzionali, amministrative e civili adeguate al fatto... » (art. 15 legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1). Tra tali sanzioni, oltre alla perdita dei diritti politici (che integra una fattispecie di perdita di requisiti di eleggibilità, di cui appresso), la dottrina individua anche la privazione dell'ufficio presidenziale e ritiene esser ciò un caso di

impedimento permanente che comporta, come dice ELIA (*op. cit.*, pag. 136) « l'immediata vacanza ».

Bozzi (*op. cit.*, pag. 52) ritiene che alla condanna per uno dei reati di alto tradimento o attentato alla Costituzione segua la decadenza della carica presidenziale, ma precisa che, a suo parere, tale decadenza

« ... opera per la forza stessa della condanna e non costituisce una delle " sanzioni costituzionali " che l'articolo 15 della legge costituzionale n. 1 del 1953 affida, in forma peraltro molto vaga, al potere discrezionale della Corte. Del resto, è da considerare che, in caso di condanna, seguirebbe sempre la pena accessoria dell'interdizione dai pubblici uffici, sicché si ricadrebbe nell'ipotesi di perdita dei requisiti di eleggibilità ».

3. - *Perdita dei requisiti di eleggibilità.* È l'ipotesi che PERGOLESI (*op. cit.*, pag. 375) definisce « causa di minorazione giuridica », accanto alla minorazione fisica, e comprende i casi di perdita della cittadinanza, perdita dei diritti civili e politici, interdizione e inabilitazione ecc. Si tratta di ipotesi che taluno (BALLADORE PALLIERI, *op. cit.*, pag. 153) configura genericamente come cause immediate di vacanza, ma in proposito ELIA (*op. cit.*, pag. 135, nota 92) si domanda come i procedimenti richiesti in taluna di tali circostanze « ... potrebbero... svolgersi indipendentemente dall'accertamento ex art. 86 » e PERGOLESI (*op. cit.*, pag. 425) ritiene che per i giudizi di inabilitazione e interdizione « si dovrebbe... rientrare nella problematica del procedimento di dichiarazione di impedimento (temporaneo) di esercizio dell'ufficio... ». Lo stesso BALLADORE PALLIERI (*ibidem*) osserva che si tratta solo in teoria di cause di vacanza: nel caso di perdita della cittadinanza ritiene verosimile che il Presidente della Repubblica vi abbia fatto precedere le dimissioni dalla carica e per il caso di interdizione e inabilitazione ritiene che gli organi competenti avranno nel frattempo dichiarato l'impedimento permanente.

4. - *Scandalo* nel quale il Presidente della Repubblica sia stato coinvolto. Ritengono che esso sia causa di impedimento BALLADORE PALLIERI (*op. cit.*, pag. 153) e AMORTH (*La Costituzione italiana*, Milano, 1948, pag. 123).

Tuttavia la maggior parte degli autori esclude che alla base della cessazione delle funzioni presidenziali possa esserci qualsiasi valutazione della condotta morale del Capo dello Stato.

Così, in particolare, PERGOLESI (*op. cit.*, pag. 376, nota 1) e BOZZI (*op. cit.*, pag. 53), il quale osserva:

« Non ci sembra che fatti di codesta qualità (d'indole morale - *n.d.r.*) possano rientrare nella nozione di impedimento permanente,... perché la valutazione di essi è troppo largamente discrezionale, ragion per cui si potrebbe offrire lo strumento per porre in essere, sotto forma mascherata, un motivo politico di cessazione dall'ufficio del Capo dello Stato prima del termine previsto dalla Costituzione ».

### 3. - L'ACCERTAMENTO E LA DICHIARAZIONE DEGLI IMPEDIMENTI.

#### *Organi abilitati.*

Alcune cause di impedimento all'esercizio delle funzioni presidenziali non hanno bisogno di accertamento poiché si concretano in situazioni immediate di non dubbia definizione (morte, dimissioni, sospensione da parte della Corte Costituzionale). Di altre cause invece occorre determinare la sussistenza e valutarne i vari elementi onde stabilire se diano luogo a reale impedimento.

La Costituzione, come è noto, non fa cenno all'organo legittimato a dichiarare l'esistenza dell'impedimento; e le ragioni di questo silenzio sono illustrate nella parte esegetica della presente ricerca. Cosicché un largo margine di discussione e di interpretazione è dato alla dottrina sul ruolo che in tale materia possono ricoprire i vari organi costituzionali. Prima di riferire le opinioni dei diversi studiosi è comunque opportuno rilevare che la dottrina è d'accordo nel definire non discrezionale la natura dell'attività di accertamento sulla sussistenza di una causa di impedimento.

Afferma a questo proposito CARBONE:

« L'accertamento in questo caso è analogo, per gli elementi sui quali si basa, a quello effettuato dall'autorità amministrativa in materia di cui non disponga di potere discrezionale. Né è da dire che all'accertamento tecnico possa seguire una valutazione discrezionale, come qualche volta accade per taluni accertamenti di natura tecnica, soprattutto in materia amministrativa, poiché all'organo legittimato a determinare l'esistenza dell'impedimento spetta solo stabilire se un particolare fatto, per le condizioni in cui si verifica e per altre circostanze, obiettivamente impedisca l'esercizio delle funzioni presidenziali » (*op. cit.*, pag. 37).

Esaminando in dettaglio l'attività di accertamento in relazione alle varie ipotesi configurabili, entra in campo per prima l'ipotesi dell'impedimento dichiarato dallo stesso Capo dello Stato.

Su questo punto ABBAMONTE (« Durata del mandato, dimissioni e supplenza del Presidente della Repubblica », in *Montecitorio*, 1962, pag. 11), sostiene che l'art. 86 della Costituzione prevede come presupposto per l'insediamento del supplente il solo fatto obbiettivo dell'impedimento del Presidente della Repubblica: è da ritenersi illegittimo quindi l'intervento di ogni altro organo costituzionale (Camere, Governo), così come ingiustificata risulta l'emanazione di qualsiasi atto formale relativo all'investitura del supplente. Quanto all'accertamento dell'impedimento e all'organo abilitato a dichiararlo, dal contesto dell'articolo 86 si possono dedurre logicamente solo due possibilità: che il Presidente della Repubblica dichiari di essere impedito e, conseguentemente, il Presidente del Senato ne eserciti le funzioni; che il Presidente del Senato rilevi l'impedimento del Capo dello Stato e provveda direttamente a supplirlo.

« Si tratta — aggiunge ABBAMONTE — di due possibilità che non si escludono ma si integrano vicendevolmente, perché la continuità dell'ufficio presidenziale, che si è voluta assicurare con la disposizione dell'articolo 86, 1° comma, si realizza al massimo possibile appunto se l'iniziativa per l'esercizio della supplenza può essere assunta indifferentemente sia dal supplente sia dal supplito » (*op. cit.*, pag. 12).

BALLADORE PALLIERI (*op. cit.*, pag. 154 e segg.) riconosce al Presidente il potere-dovere di dichiarare l'impedimento; a suo avviso la dichiarazione del Presidente è definitiva e dà immediatamente luogo a supplenza. Se si tratta poi d'un impedimento permanente la dichiarazione presidenziale non necessita di controfirma ministeriale, giacché equivale ad una dichiarazione di dimissioni; deve essere al contrario controfirmata se si tratta d'un impedimento temporaneo. Nel caso che il Presidente non intenda o non sia in grado di dichiarare il proprio impedimento, questo compito spetta al Parlamento in seduta comune, che decide a maggioranza dei suoi membri; cioè con la stessa procedura prevista dalla Costituzione per la messa in stato di accusa, la quale appunto può essere considerata un caso di impedimento.

La facoltà del Presidente di dichiarare il proprio impedimento non è generalmente contestata dalla dottrina, ma molti

autori riconoscono la necessità del concorso della controfirma ministeriale.

CARBONE (*op. cit.*, pagg. 38-40) rileva in proposito che per l'art. 89 della Costituzione, tutti gli atti del Capo dello Stato debbono essere controfirmati da un ministro che ne assuma la responsabilità. Secondo il comune insegnamento però si sottraggono alla controfirma gli atti personali, quelli adottati cioè al di fuori dell'esercizio costituzionale delle funzioni presidenziali. In tale categoria di atti si includono generalmente le dimissioni e la dichiarazione presidenziale del proprio impedimento permanente, ma non la dichiarazione relativa all'impedimento temporaneo che non può essere ispirata da motivi personali ma solo dettata da un giudizio oggettivamente dato. Il Presidente del Consiglio, attraverso la controfirma, assume la responsabilità di questo giudizio e può essere chiamato a risponderne dinanzi al Parlamento. Non è escluso che il dibattito parlamentare sfoci in un voto di sfiducia al Governo. Tale voto però, secondo quanto afferma CARBONE (*op. cit.*, pag. 41),

« ... non ha l'effetto di far venire meno la dichiarazione di impedimento del Capo dello Stato, ma riesce solo a far dimettere il Governo che ha controfirmato quella dichiarazione ».

L'iniziativa del Capo dello Stato in merito alla dichiarazione del proprio impedimento non può dunque non avere, secondo i più, il concorso del Governo. Questo proprio per la particolare posizione costituzionale dell'esecutivo. Esso, come dice ELIA (*op. cit.*, pag. 131),

« ... è l'unico organo che possa pronunciarsi con cognizione di causa circa gli inconvenienti che alla continuità della funzione amministrativa (ed eventualmente anche a quella della funzione legislativa) possono derivare dall'assenza presidenziale ».

Gli organi legittimati ad accertare e dichiarare la esistenza d'un impedimento del Presidente della Repubblica sono nella maggioranza della dottrina ordinati secondo uno schema che prevede l'intervento successivo dei fondamentali organi costituzionali. Concordano sull'ordine degli interventi MORTATI (*op. cit.*, pagg. 449-450) e BISCARETTI DI RUFFIA (*op. cit.*, pag. 400 e segg.): il primo organo abilitato ad accertare e a dichiarare

l'impedimento non può non essere il medesimo Capo dello Stato, la cui dichiarazione deve essere controfirmata se concerne l'impedimento temporaneo. Qualora il Presidente si trovi nell'impossibilità di rendere la dichiarazione, la soluzione è quella di attribuire l'accertamento e la dichiarazione dell'impedimento al Governo; il Parlamento a sua volta può intervenire ad esprimere il suo giudizio in sede di discussione sulle dichiarazioni del Governo. Il dibattito parlamentare però, secondo MORTATI, dovrà avvenire in sedute separate, nel caso che si tratti di impedimento temporaneo, e *in limine* alla stessa seduta comune per l'elezione del nuovo Capo dello Stato nel caso che si tratti di impedimento permanente. Anche per VIRGA l'accertamento e la dichiarazione dell'impedimento permanente spettano allo stesso Presidente della Repubblica e, in via subordinata, alle Camere in seduta comune (*op. cit.*, pag. 316 e segg.); la stessa soluzione prospetta il CROSA per quanto concerne l'impedimento permanente mentre, per il caso di impedimento temporaneo, attribuisce al Presidente del Consiglio la facoltà di accertarlo e dichiararlo ove il Capo dello Stato non sia in grado di farlo egli stesso (*op. cit.*, pag. 333 e segg.).

Posto che sul punto esiste una lacuna normativa tutte le tesi riferite contengono in diverso grado forti elementi di opinabilità. Come nota BARILE (*op. cit.*, pagg. 354-355) è estremamente difficile trovare analogie decisive per colmare una lacuna che i costituenti hanno consapevolmente lasciato nella carta costituzionale.

A suo avviso (e ad avviso anche di ELIA: cfr. *op. cit.*, pag. 147) una soluzione corretta non può scaturire che da un emendamento costituzionale; in mancanza di esso per via di esclusione la tesi più accettabile appare quella della competenza delle Camere che dovrebbero riunirsi in seduta comune in analogia a quanto è previsto per l'elezione del Capo dello Stato (art. 85 della Costituzione) e che dovrebbero deliberare sulla esistenza e sulla permanenza dell'impedimento, di ciò investite dal Presidente della Camera dei deputati, su richiesta del Governo.

La coscienza della insoddisfazione che determinano alla fine tutte le incertezze interpretative sul punto ha indotto alcuni autori a ritenere che l'accertamento e la dichiarazione del fatto impeditivo richiedano il concorso simultaneo, non più quindi successivo, delle volontà di diversi organi costituzionali ossia una coincidenza di risoluzioni.

Afferma BOZZI (*op. cit.*, pag. 58-59), introducendo l'illustrazione di alcuni concreti casi di possibile verificarsi della coincidenza delle risoluzioni di cui trattasi, che:

« ... la forma di codeste manifestazioni di volontà può essere espressa o può trarsi da contegni di univoca interpretazione di assenso, quali, ad esempio, si possono configurare anche nella semplice presa di atto; ciò che interessa è il fatto giuridico e sostanziale della coincidenza di volontà di più organi costituzionali, si concreti essa o no in un documento unitario ».

### *Procedura.*

Per quanto concerne la procedura da adottarsi nella dichiarazione dell'impedimento, si distinguono generalmente due ipotesi fondamentali: quella della dichiarazione d'impedimento da parte dello stesso Capo dello Stato e quella che prevede la possibilità che questi non possa o non voglia dichiarare il suo impedimento.

Nella prima ipotesi deve trattarsi evidentemente di dichiarazione relativa all'accertamento d'impedimento temporaneo e non di dimissioni o di impedimento permanente; la dichiarazione, cioè, secondo l'opinione prevalente, come s'è visto sopra, deve essere controfirmata dal Presidente del Consiglio. Essa allora va indirizzata alle Camere, mentre si provvede a cura del Governo a notificare sulla *Gazzetta Ufficiale* l'impedimento del Capo dello Stato e a precisare da quale data il Presidente del Senato ha assunto le funzioni del primo.

Questo in analogia a quanto di norma avviene per le variazioni di composizione e di competenze nell'ambito della compagine ministeriale e soprattutto in analogia alla procedura adottata in occasione della trasmissione dei poteri al Capo provvisorio dello Stato De Nicola da parte del Presidente del Consiglio De Gasperi (cfr. *Gazzetta Ufficiale*, 1° luglio 1946).

La procedura sopra delineata è caldeggiata da ELIA (*op. cit.*, pag. 145). Dal canto loro PERGOLESÌ (*op. cit.*, pag. 375) e LOMBARDI (in *Nuovissimo Digesto Italiano*, voce: « Dimissioni », pag. 643) ritengono che la comunicazione presidenziale vada indirizzata al Presidente della Camera, almeno per quel che riguarda le dimissioni. Per CARBONE, invece (*op. cit.*, pag. 48), le dimissioni possono essere presentate nelle mani del Presidente del Consiglio dei ministri, il quale dovrà provvedere ad infor-

mare immediatamente il Presidente della Camera, nonché il Presidente del Senato.

Vi è poi la seconda ipotesi, quella in cui il Presidente della Repubblica non possa o non voglia dichiarare il suo impedimento.

ELIA (*op. cit.*, pag. 145) afferma, a questo proposito, che l'atto governativo di accertamento va comunicato oralmente dal Governo alle Camere e pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale*. CARBONE (*op. cit.*, pag. 47) esamina il caso in cui neanche il Governo effettui la dichiarazione di impedimento, ritenendo non sussistere la causa impeditiva o per qualsiasi altro motivo: basandosi sul principio che la supplenza sorge *ex lege* non appena si sia manifestato l'impedimento,

« ... il Presidente del Senato potrebbe far valere il suo diritto ad assumere la supplenza dell'ufficio presidenziale, che trova il suo titolo nella Costituzione, provocando un intervento del Parlamento, il quale, previa adozione degli strumenti di controllo politico (interrogazione, interpellanza, mozione) potrebbe esprimere il suo giudizio sulla mancata adozione della dichiarazione di impedimento. E se il Parlamento riterrà ingiustificata la mancata dichiarazione di impedimento, in quanto questo esiste, il suo voto avrà come effetto l'immediata entrata in funzione del supplente e le dimissioni del Governo ».

### *Conflitti.*

Il caso più frequentemente analizzato d'un possibile conflitto di attribuzioni in materia di accertamento e dichiarazione dell'impedimento del Presidente della Repubblica è quello che può determinarsi tra il Capo dello Stato e il Governo e non già tra il Capo dello Stato e il Presidente del Senato, dal momento che quest'ultimo, come avverte ELIA (*op. cit.*, pag. 146), non potrebbe essere riconosciuto in nessun caso come un « potere ». ELIA accoglie su questo punto l'opinione del MORTATI (*op. cit.*, pag. 852) secondo la quale nell'ipotesi di un tale conflitto si potrebbe ricorrere, ai sensi degli articoli 37 e 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87, alla Corte Costituzionale, di fronte alla quale il conflitto medesimo potrebbe anche essere elevato in via preventiva (cfr. anche PERGOLESI, *op. cit.*, pag. 379, nota 4).

Nell'ambito della sua interpretazione restrittiva dell'articolo 86 della Costituzione (secondo la quale il dettato costituzionale non legittima alcuna autorità diversa dal Presidente del Senato

ad intervenire in caso di impedimento del Capo dello Stato), ABBAMONTE prospetta il problema delle garanzie e dei mezzi per prevenire e risolvere i conflitti sempre possibili tra il supplente e il supplito, impostandolo, oltre che sul piano delle loro singole responsabilità costituzionali e penali, sul terreno del concreto funzionamento degli organi costituzionali (*op. cit.*, pag. 14).

#### 4. - LE FUNZIONI DEL SUPPLENTE.

##### *Assunzione dei poteri.*

La supplenza, abbiamo già notato, sorge *ex lege* non appena si sia manifestato l'impedimento: questa è l'opinione prevalente in dottrina. Per talune cause di impedimento, l'inizio della supplenza si riporta al momento in cui ciascuna di esse (morte, incapacità fisica per malattia) si è verificata e non già in quello in cui è intervenuta la dichiarazione.

La dichiarazione — afferma CARBONE (*op. cit.*, pag. 47) —

« rappresenta il presupposto formale per far luogo alla supplenza, mentre il presupposto effettivo è dato dal fatto costituente impedimento ».

Sulla base di questa impostazione, CARBONE ritiene che le dimissioni determinino il sorgere dell'impedimento non appena siano esternate pubblicamente, mentre BOZZI (*op. cit.*, pag. 51) — come si è già riferito — afferma che, trattandosi di negozio ricettizio, le dimissioni producono effetti quando, dopo essere state eventualmente respinte per correttezza, siano nuovamente presentate, e in questo caso il Parlamento non può non prenderne atto.

VIRGA (*op. cit.*, pagg. 287-288) ritiene che le dimissioni diventino operanti appena portate a conoscenza del Parlamento.

Nel caso in cui la dichiarazione di impedimento sia frutto di una valutazione tecnica, talvolta peraltro complessa, come nel caso di atto del Capo dello Stato controfirmato dal Governo, il momento iniziale della supplenza è fissato dall'emanazione della suddetta dichiarazione, alla quale viene riconosciuta natura di « accertamento costitutivo ». Analogo termine *a quo* è quello fissato per l'inizio della supplenza causata da sospensione disposta dalla Corte Costituzionale (CARBONE, *op. cit.*, pag. 53).

Contro la prevalente opinione, sopra riferita, sulla investitura automatica della supplenza si è affacciata da parte di taluni

autori la teoria che occorra per la instaurazione della supplenza un apposito e formale procedimento quale la emanazione di un decreto da parte del Presidente della Repubblica o del Presidente stesso del Senato.

« Questa teoria — spiega MELONI (« Il Capo dello Stato della Repubblica italiana », in *Nuova Rassegna*, 1962, n. 9-10, pag. 1168) — trova giustificazione sui fatti già verificatisi di assenze del Presidente della Repubblica con allontanamento suo dal territorio nazionale senza che si sia attuata la supplenza; la quale sarebbe stata attuata se si fosse rispettato il principio dell'investitura automatica ».

L'assunzione dei poteri della supplenza è un dovere al quale il Presidente del Senato può sottrarsi solo rinunciando al proprio ufficio senatoriale: in tal senso CARBONE, *op. cit.*, pag. 54; PERGOLESI, *op. cit.*, pag. 376; ELIA, *op. cit.*, pag. 103; BOZZI, *op. cit.*, pagg. 35-39 e 41. Nel caso che il Presidente del Senato manchi (perché dimissionario o non eletto) CARBONE (*op. cit.*, pag. 55) ritiene che la supplenza ha luogo nella persona del Vicepresidente del Senato, specificando peraltro che:

« ...la risoluzione accolta non significa che il Vicepresidente del Senato debba assumere la supplenza per tutto il tempo in cui durerà questa, ma s'ispira solo all'esigenza di trovare in ogni momento il presupposto per la continuità dell'ufficio e quindi non può che avere carattere eccezionale. In siffatta situazione pertanto si rende necessario per il Senato procedere con la massima urgenza alla elezione del Presidente del Senato, il quale assumerà subito la supplenza della Presidenza della Repubblica. D'altra parte, il Vicepresidente del Senato chiamato momentaneamente alla carica di supplente dovrà astenersi, per un principio che si ricava dal nostro ordinamento, dal compiere quegli atti i quali possono essere rinviati in attesa che subentri nella supplenza il Presidente del Senato in carica... ».

Nello stesso senso PERGOLESI (*op. cit.*, pag. 378) e MORTATI (*op. cit.*, pag. 447 e segg.); di contrario avviso ELIA (*op. cit.*, pag. 102).

Nella ipotesi di impedimento del supplente, si ritiene che il meccanismo costituzionale si ponga ulteriormente in moto a favore del Vicepresidente del Senato che terrà la carica fino alla elezione del nuovo Presidente del Senato se l'impedimento del supplente è definitivo, mentre se si tratta di impedimento temporaneo non si dovrebbe procedere a nuova elezione e la supplenza dovrebbe durare fino a quando la situazione di impedi-

mento non si risolva nella persona del Capo dello Stato effettivo ovvero del supplente impedito (CARBONE, *op. cit.*, pag. 88).

Per quanto concerne il giuramento prescritto dall'art. 91 della Costituzione per il Capo dello Stato, alcuni autori sostengono trattarsi di un obbligo da estendersi anche al supplente. In tal senso VIRGA (*op. cit.*, pag. 316 e segg.), MELONI (*op. cit.*, pag. 1167), PERGOLESI (*op. cit.*, pag. 375) e BOZZI (*op. cit.*, pagg. 32-33), il quale osserva in proposito:

« In favore di questa tesi stanno i principî generali: sebbene l'art. 91 si riferisca al giuramento del Presidente, esso, a ben vedere, è posto a garanzia del fedele adempimento delle attribuzioni obiettivamente considerate, ed è inoltre in corrispondenza con la disciplina della responsabilità penale del Capo dello Stato; essendo le funzioni presidenziali devolute all'esercizio da parte del supplente, pare necessario che l'organo straordinario assuma lo stesso impegno formale che incombe a quello ordinario. Tanto più si appalesa l'esigenza del giuramento del supplente in quanto il Presidente del Senato non è tenuto, in tal veste, a prestarlo ».

La tesi contraria è sostenuta da CARBONE (*op. cit.*, pagg. 57 e 58), il quale afferma:

« ...la costituzione non solo non ha richiesto il giuramento per il supplente, ma lascia intendere che deve prescindere da esso, avendo reso automatica l'immissione del supplente nelle funzioni presidenziali, senza sottoporla ad alcuna condizione... Ragioni di logica giuridica vogliono che, alla stregua di quanto avviene in via normale — in cui la decadenza di un soggetto da un ufficio costituzionale ha luogo nel momento in cui altra persona ne assume la reggenza in via definitiva o provvisoria — fra il Capo dello Stato ed il supplente non vi sia discontinuità. Ciò che avverrebbe se si ritenesse che al verificarsi dell'impedimento, temporaneo o permanente, il supplente non sia in condizione di esercitare immediatamente le sue funzioni, essendo queste subordinate alla prestazione del giuramento ».

Nello stesso senso ELIA (*op. cit.*, pag. 104), MORTATI (*op. cit.*, pag. 447) e ABBAMONTE (*op. cit.*, pag. 15).

### *Condizione giuridica del supplente.*

Sono applicabili al supplente tutte le norme riguardanti il supplito, ad eccezione di quelle relative alla sua elezione ed ai requisiti per essere eletto (ELIA, *op. cit.*, pag. 105). In partico-

lare, la carica di supplente è da ritenersi incompatibile con ogni altra funzione, secondo il principio sancito dall'art. 84 della Costituzione relativo al Presidente della Repubblica. In tal senso ELIA (*op. cit.*, pag. 100), BALLADORE PALLIERI (*op. cit.*, pag. 154) e CARBONE (*op. cit.*, pag. 82), il quale, in particolare, osserva:

« ...poiché peraltro ogni supplenza ha carattere temporaneo, uguale carattere temporaneo avrà il suo (del supplente - *n.d.r.*) allontanamento da ogni carica; sicché, in ordine ai vari uffici che ricopriva il supplente, ivi compreso quello di Presidente del Senato, si determinerà una sospensione del relativo rapporto ».

Va inoltre rilevato che il Presidente del Senato durante la supplenza è sospeso — *pro tempore* — dalle sue funzioni parlamentari (BALLADORE PALLIERI, *op. cit.*, pag. 154; BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.*, pag. 399; MORTATI, *op. cit.*, pag. 448).

Per quanto riguarda la irresponsabilità per gli atti compiuti nell'esercizio delle sue funzioni (CARBONE, *op. cit.*, pag. 80; BOZZI, *op. cit.*, pag. 33), la giudicabilità — per i reati di alto tradimento e di attentato alla Costituzione — da parte della Corte Costituzionale (PERGOLESÌ, *op. cit.*, pag. 375), e gli assegni personali — limitatamente all'assegno presidenziale ed in sostituzione di quello dovuto al Presidente del Senato — (CARBONE, *op. cit.*, pag. 82; ABBAMONTE, *op. cit.*, pag. 17; PERGOLESÌ, *op. cit.*, pag. 375), la condizione giuridica del supplente è equiparata a tutti gli effetti a quella del Presidente della Repubblica.

Al supplente si estende inoltre, in virtù delle modifiche introdotte dalla legge 11 novembre 1947, n. 1317 e dall'art. 2 della legge 23 marzo 1956, n. 167, la tutela prevista per il Capo dello Stato dagli artt. 276 e segg. cod. pen. e 79 cod. pen. militare di pace in ordine a determinati reati (CARBONE, *op. cit.*, pag. 81).

A proposito del procedimento penale a carico del supplente lo stesso CARBONE (*op. cit.*, pag. 80) rileva che:

« ... potrebbe sorgere il dubbio se rimanga in vigore l'immunità parlamentare di cui quello gode quale senatore. Il dubbio sarebbe limitato in ogni caso solo alla immunità dalla detenzione, preventiva o conseguente alla condanna, non all'inizio dell'azione penale. Difatti, poiché l'azione penale viene esercitata a seguito della messa in stato di accusa ad opera del Parlamento, non pare possa disconoscersi che la messa in stato di accusa di per sé costituisca una deroga

al principio che disciplina l'immunità della sottoposizione a procedimento penale. Il che deriva dal fatto che, se la Costituzione ha previsto che il Presidente della Repubblica, o chi ne fa le veci, possa essere sottoposto a procedimento penale a seguito della messa in stato di accusa adottata dalle Camere riunite, bisogna pensare che la competenza del Senato ad autorizzare l'esercizio dell'azione penale nei confronti di un suo membro sia derogata, ove si tratti del Presidente del Senato in funzione di supplente, non essendo concepibile che sulla deliberazione delle Camere riunite possa influire la deliberazione di una di esse.

« Anche l'immunità relativa all'arresto ed alla detenzione è derogata dal principio dell'autonomia che ispira il processo a carico del Presidente, autonomia che si manifesta nella discrezionalità della Corte costituzionale di determinare la sanzione penale da irrogare, le sanzioni costituzionali, amministrative e civili adeguate al fatto (art. 15 della legge cost. 11 marzo 1953, n. 1), nonché nella circostanza che quel processo è svincolato dalle norme comuni sulla sussistenza del reato, sulla punibilità e perseguibilità del reato, come si deduce, argomento *ex contrario*, dal secondo comma dell'art. 15, che si riferisce a quelle norme solo per il giudizio a carico del Presidente del Consiglio dei Ministri e dei Ministri. Pertanto, se il costituente ha posto la Corte costituzionale, in ordine al procedimento penale di cui trattasi, in una posizione di completa autonomia, dopo che sia stato elevato atto di accusa contro il Presidente della Repubblica, o chi ne fa le veci, deve ritenere che anche l'arresto o la detenzione non siano subordinati alla volontà di organi diversi dalla Corte. Nel presupposto della esistenza di questo principio costituzionale la legge ordinaria 11 marzo 1953 ha disposto, all'art. 45, che la Corte può adottare d'ufficio i provvedimenti cautelari personali che riterrà opportuni, formula questa che a noi sembra si riferisca a tutte le misure coercitive, fra le quali l'arresto e la detenzione ».

Per quanto riguarda la denominazione del supplente, BOZZI (*op. cit.*, pag. 34) e ABBAMONTE (*op. cit.*, pag. 16) ritengono che non possa essere chiamato « Capo dello Stato ».

### *Contenuto delle funzioni e limitazioni dei poteri.*

I principî generali relativi all'istituto della supplenza importano l'affermazione sostenuta da vari autori che il supplente ha la pienezza dei poteri del titolare ordinario. Tuttavia la natura di provvisorietà dell'ufficio del supplente ed una serie di considerazioni attinenti alle condizioni obiettive in cui la supplenza si svolge comportano delle limitazioni alle funzioni del

supplente; tali limitazioni, oltre che nei principî di correttezza costituzionale, trovano il loro fondamento talora in precise norme costituzionali: così, per esempio, il potere di scioglimento delle assemblee parlamentari è negato al supplente dalla maggioranza degli autori in considerazione del fatto che egli, non avendo la sua carica un termine determinato di durata, si viene a trovare sempre nella condizione prevista dal secondo comma dell'art. 88 della Costituzione, condizione che preclude allo stesso Presidente della Repubblica l'uso del potere di scioglimento; in tal senso BOZZI (*op. cit.*, pag. 39), ELIA (*op. cit.*, pag. 137), MORTATI (*op. cit.*, pag. 448), PERGOLESI (*op. cit.*, pag. 375).

CARBONE (*op. cit.*, pag. 60) ritiene che non esista un criterio oggettivo di delimitazione dei poteri, discendendo questo da una valutazione del maggiore o minore grado di provvisorietà della supplenza in dipendenza del tipo di impedimento che ne è alla base.

Su questa impostazione non concordano BOZZI (*op. cit.*, pag. 29) ed ELIA (*op. cit.*, pag. 139), per i quali non esiste differenza alcuna tra l'ipotesi di vacanza e quella di impedimento temporaneo: è irrilevante, cioè, la presenza del supplito e la possibilità di un suo ritorno alla carica rispetto all'autonomo esercizio, da parte del supplente, dei poteri presidenziali; ancor meno è ipotizzabile la revocabilità di atti del supplente da parte del supplito al termine della supplenza. Scrive infatti ELIA (*op. e loc. citati*):

« ... dal testo costituzionale non può trarsi una diversa disciplina per il caso di supplenza da impedimento temporaneo rispetto a quello di vacanza: dal momento che nessun rapporto giuridicamente rilevante esiste tra supplente e supplito (e che è inesatto parlare di un "rapporto di supplenza"), è escluso che si possa pensare a direttive o a istruzioni del Presidente impedito e nemmeno a norme di correttezza che impongano al supplente di prestarvi osservanza. Inoltre, una volta stabilito che gli atti di libera determinazione riservati al titolare straordinario (cioè quelli in cui egli non interviene soltanto per dichiarare le deliberazioni adottate dal Governo), possiedono per la loro natura intrinseca la nota della improrogabilità, diviene difficile pensare al margine che rimarrebbe al giuoco delle norme di correttezza; tutt'al più esse possono avere il rilievo in ordine ai comportamenti e all'attività in genere del titolare straordinario, imponendo una particolare riservatezza nelle manifestazioni del suo pensiero ».

Un'interpretazione essenzialmente limitativa, in ordine alla estensione dei poteri del supplente, è fornita infine dal BARILE (*op. cit.*, pag. 355), il quale afferma:

« ...il supplente non ha la pienezza dei poteri del titolare, quando l'interregno sia, come deve sempre essere per la nostra Costituzione, assai breve. Né occorrerà, a mio parere, determinare i singoli poteri che si trasmettono al supplente in occasione dell'assunzione dell'incarico: il supplente, in linea di massima e salvo casi eccezionalissimi, non potrà esercitare quei poteri che più spiccatamente sono di competenza presidenziale... ».

In particolare, rispetto ai singoli poteri propri della carica di Capo dello Stato, le posizioni della dottrina si sono molto differenziate:

1. - *Scioglimento delle Assemblee parlamentari*. È escluso dalla competenza del supplente da tutti gli autori, pur se al riguardo sono diverse le motivazioni.

BARILE (*op. cit.*, pag. 356) fonda l'esclusione del suindicato potere nella sua natura di « atto ad autonoma determinazione del Capo dello Stato », sottratto, in quanto tale, alla competenza del supplente.

ELIA (*op. cit.*, pag. 137) afferma, per escluderlo, che il potere di scioglimento integra una fattispecie normativa contenente elementi specifici che ne precludono l'esercizio al titolare straordinario.

MORTATI (*op. cit.*, pag. 449) afferma che deve ritenersi limitato l'esercizio dei poteri presidenziali, con esclusione di quelle attività che implicano decisioni politiche di grande rilievo e tra queste pone anche i provvedimenti di scioglimento anticipato delle Camere.

VIRGA (*op. cit.*, pag. 317) esclude dalla competenza del supplente quegli atti (tra cui lo scioglimento delle Camere) che implicano l'adozione di uno spiccato indirizzo politico; fa tuttavia salvi i casi di urgente necessità.

BOZZI (*op. cit.*, pag. 39) ricollega il divieto, oltre a quello contenuto nel 1° comma dell'art. 88 Cost., alla impossibilità di far precedere al provvedimento di scioglimento la richiesta del parere dei Presidenti di ciascun ramo del Parlamento, poiché non ritiene che per quel che riguarda il Senato tale parere possa essere espresso dal vicepresidente subentrato.

Anche CARBONE (*op. cit.*, pag. 74) si richiama al 1° comma dell'art. 88 Cost., ipotizzando tuttavia il caso che sia possibile prevedere la durata della supplenza per un periodo superiore ai 6 mesi ed affermando che anche in tal caso

« ... il supplente farà uso del potere di scioglimento solo se la situazione politica sia tale da rendere urgente il ricorso al corpo elettorale... ».

GUARINO (*op. cit.*, pag. 311), che ricomprende il potere in esame tra i poteri presidenziali in senso stretto, afferma in linea generale che anche tali poteri possono essere esercitati « quando la situazione in modo improrogabile lo esiga ».

CROSA (*op. cit.*, pag. 335) esclude, in forza dei principî di correttezza costituzionale, lo scioglimento delle Camere da parte del supplente, dato il particolare rilievo politico dell'atto.

2. - *Accettazione delle dimissioni del Governo e risoluzione delle crisi.* È ammessa, tra le funzioni esercitabili dal supplente, da CARBONE il quale, premesso che il supplente deve ritenersi in grado di esercitare tutte le attribuzioni spettanti al supplito « ad eccezione di quelle al cui espletamento contrasti la provvisorietà dell'incarico » (*op. cit.*, pag. 61), non elenca tra queste ultime il potere di risoluzione della crisi ministeriale.

GUARINO (*op. cit.*, pag. 309) ritiene anche questo potere escluso dalla competenza del supplente « salvo le ipotesi di assoluta indispensabilità ed improrogabilità ».

BOZZI (*op. cit.*, pag. 45) ritiene necessario che il supplente accetti le dimissioni del Governo conseguenti ad un voto di sfiducia ed assuma una qualsiasi decisione in merito alle dimissioni non determinate da tale atto, sottolineando come la nomina del nuovo Governo da parte del Capo dello Stato non ha carattere definitivo, stante la necessità di un successivo voto di fiducia da parte delle Camere.

Anche PERGOLESI (*op. cit.*, pag. 377) distingue tra crisi parlamentari ed extra-parlamentari: ammessa la normale soluzione delle prime da parte del supplente, per le seconde ritiene più corretto che questi, rifiutando le dimissioni, inviti il Governo a presentarsi alle Camere.

VIRGA (*op. cit.*, pag. 317) esclude — salvo i casi di urgente necessità — il potere di risoluzione delle crisi dalla competenza del supplente, ritenendo che tale atto sia tra quelli che implicano l'adozione di uno spiccato indirizzo politico.

BARILE (*op. cit.*, pag. 356) nega che il supplente abbia il potere di nomina del Presidente del Consiglio.

ELIA (*op. cit.*, pag. 138) invece afferma che:

« ... il supplente dovrà necessariamente procedere alla risoluzione delle crisi ministeriali che si producessero nel periodo in cui egli ha assunto le funzioni... ».

Per quanto concerne la nomina dei singoli ministri dimissionari o deceduti: BOZZI (*op. cit.*, pag. 45) ritiene che la sostituzione di essi, su proposta del Presidente del Consiglio, non possa non realizzarsi con provvedimento firmato dal supplente.

3. - *Nomina dei giudici costituzionali*. Il relativo potere è negato da:

BARILE (*op. cit.*, pag. 356), che lo include tra i poteri che sono più spiccatamente di competenza presidenziale e non spettano quindi al supplente;

GUARINO (*op. cit.*, pag. 309), che fa salve, tuttavia, le ipotesi di assoluta indispensabilità e improrogabilità;

PERGOLESÌ (*op. cit.*, pag. 377), in quanto « atto impegnativo a lunga scadenza ».

Invece è ammesso da:

ELIA (*op. cit.*, pag. 138), per il quale il supplente « dovrà sollecitamente integrare, per quanto di sua competenza, la composizione della Corte costituzionale, nel caso che uno o più dei giudici di nomina presidenziale venissero meno » e

BOZZI (*op. cit.*, pag. 45), soprattutto per il caso che l'immediatezza dell'atto sia resa necessaria dall'esigenza di funzionamento dell'istituto.

CARBONE (*op. cit.*, pag. 75) ritiene che il limite di un mese (posto dall'art. 4 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1) per la nomina dei giudici costituzionali dovrebbe suggerire la necessità che a tale nomina provveda il supplente, « a meno che la supplenza scada prima di quel termine » ma aggiunge che, a suo parere, deve

« ... essere lasciato alla sua (del supplente - *n.d.r.*) discrezionalità il rinvio della nomina, senza l'osservanza del termine di cui trattasi, per dar modo al titolare dell'ufficio di provvedervi poco tempo dopo, sempre che ciò non comporti difficoltà nel funzionamento della Corte ».

4. - *Nomina di senatori a vita*. Tale potere è negato al supplente dalla maggioranza degli autori: BARILE (*op. cit.*, pag. 356), CARBONE (*op. cit.*, pag. 77) ed ELIA (*op. cit.*, pag. 138). Quest'ultimo sostiene che il supplente:

« ... non potrà nominare senatori a vita, in quanto altrimenti verrebbe a modificare la composizione dell'Assemblea di cui è membro e che tuttora presiede, anche se l'esercizio delle sue funzioni parlamentari è provvisoriamente sospeso ».

Di contrario avviso è BOZZI (*op. cit.*, pag. 46) il quale osserva che l'argomento dell'ELIA

« ...portato alle sue estreme conseguenze, renderebbe discutibile il fondamento logico dello stesso potere nel titolare ordinario, poiché anche questo è in potenza membro del Senato ».

BOZZI inoltre (*op. cit.*, pag. 45) include tra i poteri del supplente quello di designare gli otto componenti del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro di nomina presidenziale.

5. - *Presidenza del Consiglio Supremo di Difesa e del Consiglio superiore della Magistratura*. Partendo dal principio che secondo l'articolo 86 Cost. al supplente devono riferirsi tutte le norme della Costituzione e delle leggi attinenti al Presidente della Repubblica (salvo naturalmente quelle riguardanti la sua elezione e i requisiti per essere eletto), ELIA (*op. cit.*, pag. 105) ammette che il supplente subentri al supplito anche nella presidenza del Consiglio supremo di difesa e dello stesso avviso è BOZZI (*op. cit.*, pag. 40) il quale, respingendo la tesi di coloro che sostengono doversi, nell'ipotesi, assegnare la suprema direzione dei due organismi ai rispettivi vicepresidenti, osserva:

« la vicepresidenza presuppone un titolare che possa, cessata la particolare causa ostativa, riprendere la presidenza: se si pensa che questa non compete al supplente, vien meno il connotato di vicarietà della vicepresidenza. Inoltre, la presidenza conferita al Capo dello Stato, e quindi a chi ne fa le veci, è la presidenza dei Consessi, la vicepresidenza invece riguarda le singole sedute; si tratta, com'è chiaro, di situazioni diverse, la prima comportando una valutazione complessiva e continuativa della vita dei due organismi collegiali, che si presenta al contrario di carattere particolare, e per così dire frammentario, nella seconda ».

L'argomentazione di BOZZI riguarda sia il Consiglio supremo di difesa sia il Consiglio superiore della Magistratura. Anche CARBONE (*op. cit.*, pagg. 77-78) ritiene che il supplente debba subentrare a tutte le funzioni spettanti al Capo dello Stato e quindi anche alle due presidenze dei collegi in questione. Quallora poi nella disciplina di quei collegi sia disposto che il Vicepresidente sostituisca il Presidente in caso di assenza o impedimento di questi

« ...dovrà — secondo CARBONE — aversi riguardo, per stabilire se si verifichi o meno assenza od impedimento del Presidente, alla persona che presiede lo stesso collegio; persona che è la stessa la quale è preposta all'ufficio della Presidenza della Repubblica sia in via ordinaria sia in via provvisoria ».

ELIA invece ritiene che per quanto concerne la Vicepresidenza del Consiglio superiore della Magistratura le norme contenute nel 5° comma dell'articolo 104 della Cost. e nell'articolo 18 della legge 24 marzo 1958, n. 195, non consentano al supplente di assumere la presidenza del collegio giacché prevedono esplicitamente l'elezione d'un Vicepresidente e ne determinano con chiarezza e precisione le attribuzioni e in particolare quella di sostituire il Presidente « in caso di assenza e di impedimento » del medesimo. Pertanto, conclude ELIA (*op. cit.*, pag. 106), poiché tale sostituzione è prevista solo nell'ipotesi della permanenza in carica del titolare ordinario,

« la Presidenza del Consiglio superiore verrà assunta dal supplente quando sia venuto meno per morte, dimissioni, ecc., colui che era stato eletto Capo dello Stato ».

6. - *Invio di messaggi alle Camere.* Il relativo potere è negato da BARILE (*op. cit.*, pag. 355), MARCHI (« Il Capo dello Stato », in *Commentario della Costituzione*, Firenze, 1950, vol. II, pag. 113), CROSA (*op. cit.*, pag. 333) e VIRGA (*op. cit.*, pag. 387).

CARBONE (*op. cit.*, pagg. 75-76) distingue i messaggi che il Capo dello Stato invia alle Camere ai sensi dell'art. 87 Cost. per esternare il suo pensiero su problemi interessanti il paese e quelli che, a norma dell'art. 74 Cost., accompagnano il rinvio alle Camere delle leggi per le quali si richiede una nuova deliberazione; per i primi nega che il supplente possa usare il rela-

tivo potere, pur facendo salvi i casi di urgenza, mentre per i secondi afferma che:

« ... non può non riconoscersi il relativo potere al supplente, essendo esso connesso alla promulgazione di una legge che deve aver luogo obbligatoriamente nel termine di un mese ».

Ammettono la facoltà di inviare messaggi alle Camere Bozzi (*op. cit.*, pag. 46) ed ELIA (*op. cit.*, pag. 138) il quale peraltro rileva che:

« ...gli atti in cui emerge la sua (del supplente - *n.d.r.*) libera determinazione (nomina del Presidente del Consiglio, invio di messaggi alle Camere, nomina dei giudici costituzionali) presentano per loro natura intrinseca il requisito della improrogabilità... Naturalmente, se l'impedimento è assai breve, si farà in modo che nelle cennate circostanze intervenga il titolare ordinario ».

7. - *Comando supremo delle Forze Armate*. CARBONE (*op. cit.*, pag. 79) ritiene che tale potere possa essere esercitato dal supplente, in considerazione del contenuto puramente formale che esso riveste tanto in tempo di pace quanto in tempo di guerra.

Di contrario avviso è BARILE (*op. cit.*, pag. 356), il quale include il Comando supremo delle FF.AA. tra i poteri di più spiccata competenza presidenziale che non rientrano tra le competenze del supplente.

8. - *Dichiarazione di guerra*. Tale potere è incluso da Bozzi (*op. cit.*, pag. 45) tra quelli che possono essere esercitati dal supplente, a causa dell'urgenza che caratterizza le situazioni nelle quali il potere stesso è esercitato.

9. - *Potere di grazia*. In proposito Bozzi (*op. cit.*, pag. 43) ritiene che possa senz'altro essere dilazionato l'esercizio di tale potere, trattandosi di prerogativa presidenziale che il supplente può ritenere opportuno e corretto non esercitare; non ritiene invece che possa essere dilazionata l'emanazione del decreto di amnistia, stante la prevalenza della volontà parlamentare per la adozione di quel provvedimento.

### *Durata della carica.*

La supplenza derivante da un impedimento temporaneo cessa con il venir meno dell'impedimento medesimo; CARBONE (*op. cit.*, pag. 83) rileva in proposito:

« Se talvolta è facile stabilire il momento in cui cessa l'impedimento (come accade, per esempio, in occasione di viaggio all'estero del Capo dello Stato, il cui impedimento, se fatto valere, viene meno allorché termina il viaggio con il rientro in Italia), altra volta può rendersi necessaria a tale scopo un'attività di accertamento, analoga a quella che s'è vista per determinare la sussistenza della causa impeditiva. Anche per la cessazione della supplenza, perciò, si pone il problema dell'organo cui compete accertare la scomparsa della causa determinante l'impedimento. Al problema va data la stessa soluzione che si è esposta per l'accertamento dell'impedimento, presentandosi la questione sostanzialmente in termini simili. Di conseguenza, la dichiarazione della cessazione dell'impedimento, quando non provenga direttamente dal Capo dello Stato — cui deve riconoscersi il relativo potere così come uguale potere s'è ammesso per la dichiarazione dell'impedimento — va fatta dal Governo, che ne assume la responsabilità di fronte al Parlamento ».

*Contra* ABBAMONTE (*op. cit.*, pag. 15), il quale esclude la necessità di atti formali per la cessazione della supplenza e la riassunzione delle funzioni da parte del Presidente della Repubblica.

Nell'ipotesi di trasformazione dell'impedimento da temporaneo in permanente si pongono gli stessi problemi (e si risolvono allo stesso modo) che si sarebbero posti nel caso di impedimento definitivo fin dall'inizio: nella fattispecie il successivo atto comporta un'abrogazione del precedente, con la conseguente modifica del titolo che sta a base della supplenza (CARBONE, *op. cit.*, pag. 85).

In caso di nuova elezione del Capo dello Stato che abbia luogo qualche tempo prima della scadenza del settennato, l'eventuale supplenza instaurata, a parere di CARBONE (*op. cit.*, pagina 85), continua fino alla data di cessazione del precedente mandato. Parimenti, sempre secondo CARBONE (*op. cit.*, pagina 86), si dà luogo a regolare supplenza in ipotesi di impedimento temporaneo che si verifichi dopo l'elezione del Capo dello Stato e prima del termine del settennato: e ciò anche perché non c'è ancora stato il giuramento del nuovo Presidente che segna

insieme la fine del precedente mandato e l'inizio del nuovo incarico (BOZZI, *op. cit.*, pag. 54).

In rapporto agli atti posti in essere dal supplente, l'eventuale ritorno in carica del supplito pone quest'ultimo nella medesima condizione in cui si trova il Capo dello Stato eletto rispetto agli atti compiuti dal predecessore. I suoi poteri di modifica, revoca e annullamento non si atteggiavano diversamente per il fatto che quegli atti furono compiuti da persona provvisoriamente subentrata a lui stesso. Ciò anche in considerazione che molti di quegli atti derivano oltre che dalla persona preposta all'ufficio di Presidente della Repubblica anche dalla volontà concorrente del Governo (CARBONE, *op. cit.*, pagg. 89-90).

#### SCRITTI CITATI.

- G. ABBAMONTE, « Durata del mandato, dimissioni e supplenza del Presidente della Repubblica », in *Montecitorio*, 1962, pagg. 5-17.
- S. AIOSA, « La sostituzione temporanea del Presidente della Repubblica », in *Il Corriere amministrativo*, 1957, pagg. 1274-1277.
- A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, Milano, 1948.
- G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, Milano, 1963, VI ed.
- P. BARILE, « I poteri del Presidente della Repubblica », in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, pagg. 352-356.
- P. BISCARETTI di RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1962, VI ed.
- A. BOZZI, « Sulla supplenza del Presidente della Repubblica », in *Rassegna parlamentare*, 1959, XI, pagg. 23-60; ora in *Studi di Diritto Costituzionale*, Milano, 1961, pagg. 51-100.
- C. CARBONE, « La supplenza della Presidenza della Repubblica », in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1963, pagg. 3-90.
- C. CERETTI, *Corso di diritto costituzionale italiano*, Torino, 1963, VI ed.
- E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, 1955, IV ed.
- L. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, 1958.
- G. GUARINO, « Viaggio all'estero e supplenza del Presidente della Repubblica », in *Rivista amministrativa*, 1951, I, pagg. 305-313; ora in *Studi in onore di Emilio Crosta*, Milano, 1960, tomo II, pagg. 1033-1049.
- G. M. LOMBARDI, « Dimissioni », voce del *Nuovissimo digesto italiano*, pag. 643.
- T. MARCHI, « Il Capo dello Stato », in *Commentario della Costituzione*, Firenze, 1950, vol. II, pag. 105.
- T. MARTINES, « La supplenza presidenziale », in *Burocrazia*, 1956, IX, pagg. 7-11.
- G. MELONI, « Il Capo dello Stato della Repubblica italiana », in *Nuova Rassegna*, 1962, pagg. 1167-1169.
- C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1962, VI ed.
- F. PERGOLESÌ, *Diritto Costituzionale*, Padova, 1962, XV ed.
- E. SPAGNA-MUSSO, « Il viaggio del Presidente della Repubblica Italiana negli Stati Uniti e nel Canada », in *Rassegna di diritto pubblico*, 1956, pagg. 341-372.
- A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, 1956, vol. I.
- P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Palermo, 1959, IV ed.



## RASSEGNA DELLA STAMPA



- Procedura e sostanza* (LUIGI PINTOR)  
*L'Unità* (11-8-1964)
- La questione costituzionale* (GIUSEPPE MARANINI)  
*Il Corriere della Sera* (11-8-1964)
- L'istituto della supplenza* (GIUSEPPE MARANINI)  
*Il Corriere della Sera* (12-8-1964)
- Una soluzione di compromesso* (GASTONE NENCIONI)  
*Il Secolo d'Italia* (12-8-1964)
- L'istituto dell'impedimento*  
*Il Tempo* (12-8-1964)
- L'impedimento del Capo dello Stato* (ALDO BOZZI)  
*Il Globo* (12-8-1964)
- Manca un codice applicativo della Costituzione* (FRANCO BOZZINI)  
*Il Tempo* (13-8-1964)
- L'impedimento presidenziale* (SILVANO TOSI)  
*La Nazione* (14-8-1964)
- La supplenza* (SALVATORE VALITUTTI)  
*Il Giornale d'Italia* (20/21-8-1964)
- Proposte americane sull'impedimento del Capo dello Stato* (GIOVANNI MALAGODI)  
*Il Giornale d'Italia* (28/29-8-1964)
- Il Presidente « temporaneo »* (A. GALANTE GARRONE)  
*La Stampa* (2-9-1964)
- Sul problema presidenziale*  
*Avanti!* (10-9-1964)
- Una questione inattuale*  
*Il Corriere della Sera* (13-9-1964)
- Un vuoto pericoloso* (PAOLO BARILE)  
*L'Espresso* (13-9-1964)
- Il problema presidenziale* (ALDO QUAGLIO)  
*Avanti!* (20-9-1964)
- Chi deve accertare l'impedimento del Capo dello Stato* (MARINO BON VALSASSINA)  
*Il Giornale d'Italia* (23/24-9-1964)
- La « questione » del Quirinale* (FRANCO BOZZINI)  
*Il Tempo* (29-9-1964)



LUIGI PINTOR su *L'Unità* dell'11 agosto 1964 (« Procedura e sostanza ») rileva che nella procedura adottata per il temporaneo trapasso dei poteri dal Presidente della Repubblica al Presidente del Senato è stato il Governo a prendere ogni decisione, ponendo la propria responsabilità in primo piano rispetto a quella del Parlamento:

« È la Presidenza del Consiglio che ha preso atto dello *stato di impedimento* del Capo dello Stato, che ne ha informato il Presidente del Senato quasi dando l'impressione di investirlo essa della successione, che ha reso esecutivo il trapasso dei poteri attraverso un proprio atto notarile. In tutta la vicenda il Presidente della Camera è stato posto in una situazione imbarazzante, per lo meno fino alla deliberazione finale collegialmente presa. Quel che più conta, le assemblee parlamentari sono state e sono tuttora letteralmente ignorate, non essendo state consultate e neppure informate a nessun livello, neppure al livello dei loro organismi direttivi ».



GIUSEPPE MARANINI su *Il Corriere della Sera* dell'11 agosto 1964 (« La questione costituzionale »), dopo aver osservato che la mancanza di una legge integratrice dell'art. 86 della Costituzione rende incerta la procedura per la constatazione dell'impedimento e quindi per l'attuazione della supplenza, sostiene, per il caso in cui l'impedimento non possa essere dichiarato dallo stesso Presidente della Repubblica, che:

« ...la dichiarazione dell'*impedimento* presidenziale debba venire sia dal governo, sia da un altro organo costituzionale; ma che appartenga comunque in primo luogo al governo, e cioè al Consiglio dei ministri, il dovere, prima che il potere, di farsi parte diligente, basandosi, nel caso di malattia, sulle attestazioni cliniche ».

Nel caso di impedimento permanente, invece, l'A. ritiene che l'eventuale decisione ultima sulla valutazione dell'impedimento stesso debba essere riservata alla Corte costituzionale. Per ciò che riguarda la cessazione della supplenza, essa deve aver luogo

« ...se e quando il presidente affermi cessato l'*impedimento*, sempre però che la cessazione dell'*impedimento* non sia contestata dal governo o da un altro organo costituzionale. Nel primo come nel secondo caso di contestazione, sorgerebbe un conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, che dovrebbe essere risolto dalla Corte costituzionale ».

Lo stesso MARANINI su *Il Corriere della Sera* del 12 agosto 1964 (« L'istituto della supplenza ») dopo aver sostenuto che il Presidente supplente è investito dei poteri del Capo dello Stato nella loro più completa pienezza osserva, per quanto riguarda la durata della supplenza, che essa è condizionata soltanto dalla durata dell'impedimento.



GASTONE NENCIONI su *Il Secolo d'Italia*, del 12 agosto 1964 (« Una soluzione di compromesso »), contestando la costituzionalità dell'intervento governativo nella procedura di accertamento dell'impedimento presidenziale, sostiene che:

« L'esercizio delle funzioni (del Presidente della Repubblica - *n.d.r.*) da parte del Presidente del Senato viene attribuito proprio per assicurare la continuità della presenza al vertice del supremo custode della Costituzione e del rappresentante dell'unità nazionale... Non è concepibile una *investitura* da parte di organi costituzionali del Presidente che succede nell'esercizio di tali funzioni perché presupporrebbe un potere decisionale che la Costituzione non ha previsto... L'esercizio *provvisorio* delle competenze del Presidente della Repubblica viene attribuito alla carica di Presidente del Senato che rimane il presupposto giuridico-costituzionale e di fatto dell'attribuzione stessa. Il Presidente della Camera ha la responsabilità politica storica e morale (connaturata con la sua carica) di indire la elezione del nuovo Presidente, nei casi di impedimento permanente, morte, dimissioni... Il Governo cioè l'esecutivo è estraneo alla fattispecie costituzionale dell'esercizio temporaneo delle funzioni da parte del Presidente del Senato e del diritto del Presidente della Camera di indire, accertata l'esistenza di un impedimento *permanente*, la convocazione del Parlamento in seduta comune per la elezione del nuovo Presidente della Repubblica ».



In un editoriale apparso su *Il Tempo* del 12 agosto 1964 (« L'istituto dell'impedimento »), a proposito della procedura da seguire per una eventuale riassunzione delle funzioni da parte del Presidente della Repubblica, si rileva:

« La supplenza dovrebbe essere revocata per atto dello stesso Presidente quando egli ritenga giunto il momento di riprendere le sue funzioni. Il giudizio dei clinici (giudizio indispensabile nel momento in cui è stato necessario procedere alla dichiarazione dell'impedimento, nella impossibilità materiale che il Presidente potesse farlo personalmente, date le gravi condizioni dell'illustre infermo) potrebbe avere nel caso della revoca soltanto il carattere di un parere sanitario diretto alla persona del Capo dello Stato, non certamente quello di una autorizzazione o comunque di un atto vincolante ».

Nel formulare per contro l'ipotesi della trasformazione dell'impedimento da temporaneo in permanente, nell'editoriale si afferma che la procedura seguita per la dichiarazione dell'impedimento temporaneo dovrebbe essere « rafforzata con una presa d'atto effettiva della situazione da parte dei due rami del Parlamento ».



ALDO BOZZI su *Il Globo* del 12 agosto 1964 (« L'impedimento del Capo dello Stato »), a proposito delle autorità competenti ad accertare ed a dichiarare l'impedimento, dopo aver rilevato che l'esistenza e la natura della malattia richiedono innanzitutto una valutazione sanitaria, osserva che:

« ...la competenza giuridica ad accertare l'impedimento non può essere attribuita esclusivamente al Governo o alle due Camere o al Presidente del Senato o della Camera... Sembra meglio rispondente al sistema ritenere che l'accertamento del fatto impeditivo richieda una *coincidenza di risoluzioni*, provenienti dal Governo e dalle Camere. Si può pensare che le Camere esprimano la loro presa di atto attraverso i Presidenti dei Gruppi parlamentari, ai quali la Costituzione attribuisce rango costituzionale; e si può anche condividere l'idea che l'intervento delle Camere, nella loro collegialità, sia richiesto per l'accertamento dell'impedimento permanente, che è più grave, e non anche per quello temporaneo ».

Per quanto concerne i poteri di cui viene ad essere investito il Presidente del Senato, l'A. rileva che l'esigenza della continuità del funzionamento degli organi costituzionali non tollera che il Supplente possa subire restrizioni, salvo per ciò che riguarda lo scioglimento delle Camere e per le limitazioni derivanti dall'osservanza delle regole di correttezza.



FRANCO BOZZINI su *Il Tempo* del 13 agosto 1964 (« Manca un codice applicativo della Costituzione »), rilevando che i problemi connessi con la supplenza vanno valutati in base ad argomenti giuridici e non politici, scrive:

« Comunque, a noi sembra che la procedura adottata sia immune da critiche giuridicamente fondate: perché il Governo ha solo certificato, dal punto di vista storico-giuridico, il presupposto che automaticamente ha dato luogo alla supplenza: ed il Governo era ed è l'organo responsabile di questo accertamento, del resto basato sulle certificazioni mediche. Né si è tolta al Parlamento alcuna prerogativa: perché il Parlamento potrà sempre, mediante interrogazioni, interpellanze o mozioni, evocare la responsabilità del Governo e giudicare di conseguenza ».

Dopo aver osservato che la funzione vicaria del Capo dello Stato non è soggetta a limitazioni di carattere temporale né di carattere funzionale (a parte l'osservanza delle norme di correttezza costituzionale), BOZZINI, a proposito delle procedure da seguire in caso di trasformazione dell'impedimento da temporaneo in definitivo, sostiene che anche in tale evenienza l'iniziativa dell'accertamento dovrebbe partire dal Governo, il quale sarebbe tenuto peraltro ad informare le Camere.



SILVANO TOSI su *La Nazione* del 14 agosto 1964 (« L'impedimento presidenziale ») si sofferma sui possibili eventi che potrebbero porre termine al periodo di supplenza. Dopo aver accennato alle eventualità della guarigione ovvero della morte del Presidente della Repubblica, che non solleverebbero particolari

problemi costituzionali, l'A. esamina la possibilità che l'impedimento si trasformi in permanente:

« ...in questo caso la macchina procedurale parte dall'accertamento psicofisico dello stato del Presidente, attraverso la *presa d'atto* del nuovo tipo d'infermità, fatta da un organo costituzionale col dare solenne pubblicità al certificato sanitario. In tale circostanza si può ammettere che negli adempimenti necessari per pubblicizzare l'evento — pur senza escludere un *concerto* di fatto fra Governo, Presidenti delle Camere e Presidente supplente — una parte preminente debba essere visibilmente data al Presidente della Camera, che è colui a cui spetta il compito di indire la riunione plenaria delle due assemblee legislative per la nuova elezione... Non vediamo, invece, per quale ragione in questo caso il Presidente della Camera, nell'esercizio di un potere-dovere conferitogli dalla Costituzione, dovrebbe venire confortato da una deliberazione dei due rami del Parlamento, anche se è da ritenere che, essendo le Camere aperte, esse sarebbero le prime a ricevere la comunicazione dell'evento: diciamo *ricevere la comunicazione* e prenderne atto, essendo palesemente assurdo far intervenire in una simile procedura, come organo certificante, una assemblea di quasi mille deputati e senatori, e chiamarla a pronunciarsi con un voto a maggioranza ».



SALVATORE VALITUTTI su *Il Giornale d'Italia* del 20-21 agosto 1964 (« La Supplenza ») a proposito della procedura diretta ad accertare l'esistenza dell'impedimento presidenziale, osserva:

« Escludendo l'ipotesi dell'impedimento permanente dichiarato dallo stesso Presidente della Repubblica, ipotesi equivalente a quella delle dimissioni dalla carica, contemplata dalla Costituzione, restano l'ipotesi dell'impedimento temporaneo, dichiarabile e dichiarato dallo stesso Presidente, e quella dell'impedimento sia temporaneo che permanente non dichiarabile dal Presidente. Per quanto riguarda la prima ipotesi è evidente l'opportunità di un pubblico oggettivo accertamento onde evitare che l'impedimento temporaneo sia adoperabile per particolari fini politici. Il Presidente della Repubblica, finché non ritiene di dimettersi, ha l'obbligo di esercitare le sue funzioni, salvo il caso che non ne sia impedito da circostanze accertabili e che perciò debbono essere accertate in base ad un prestabilito procedimento che offra a un tempo le necessarie garanzie di idoneità e di pubblicità. Per quanto riguarda la seconda ipotesi, non potendo

l'impedimento essere dichiarato dal Presidente, necessariamente esso deve essere dichiarato da un altro organo. Il precetto costituzionale per la sua reticenza non impone ma neppure proibisce al legislatore, che voglia prestabilire il predetto procedimento, di scegliere fra il Governo, il Parlamento e la Corte costituzionale. Senonché la Corte verrebbe investita di una funzione che aggiungerebbe un elemento nuovo ed eterogeneo alla sua fisionomia di organo giurisdizionale. È opportuno perciò limitare la scelta tra il Governo e il Parlamento. Coloro che si sono dichiarati per il Parlamento non hanno considerato che un impedimento di fatto in alcuni casi diventa effettivo immediatamente, per cui se il procedimento di accertamento non fosse di pronta efficacia si verificherebbe una interruzione insopportabile nella continuità delle funzioni del Capo dello Stato... Per le considerazioni su esposte la scelta più logica ed opportuna sembra essere proprio quella adottata nella recente crisi. Tale scelta è stata perfezionata dalle valutazioni a cui la presa d'atto governativa dell'impedimento è stata sottoposta congiuntamente da parte del Presidente del Consiglio e dei Presidenti delle due Camere. Il Parlamento, attraverso i Presidenti dei due suoi rami, ha perciò partecipato al procedimento. D'altronde, nel vigente sistema, il Governo è espressione del Parlamento ed è soggetto, in ogni suo atto, al controllo del Parlamento medesimo. Sembra perciò che quanto la prassi ha improvvisato, in questa circostanza, sotto l'aculeo della necessità, possa essere tenuto utilmente presente dal legislatore ai fini della disciplina organica della materia ».



GIOVANNI MALAGODI su *Il Giornale d'Italia* del 28-29 agosto 1964 (« Proposte americane sull'impedimento del Capo dello Stato »), dopo aver rilevato che anche la Costituzione americana presenta al riguardo dell'impedimento presidenziale le stesse lacune della nostra poiché tace sulle modalità della sostituzione del Presidente in carica, così riassume le principali proposte formulate finora dalla dottrina o nelle Camere del Congresso:

« Il proprio impedimento dovrebbe poter essere dichiarato per iscritto dal Presidente stesso. Questo è riconosciuto come necessario da tutti. Qualora egli non lo facesse (per impossibilità o per errore di giudizio o per cattiva volontà), si prospettano due procedure. Secondo l'una, la dichiarazione di impedimento spetterebbe al Vice-presidente, con il voto favorevole della maggioranza dei ministri. Spetterebbe al Congresso invalidare eventualmente tale decisione con il voto dei 2/3 dei membri presenti e votanti in ciascuna Camera (Rappresentanti e Senato).

Secondo l'altra procedura, l'iniziativa della dichiarazione spetterebbe al Presidente, o a due (o tre) membri di una speciale "Commissione sull'impedimento presidenziale". Questa sarebbe formata dal "Chief Justice" (noi diremmo: il Presidente della Corte costituzionale), dal suo primo sostituto, dal Segretario di Stato, dal Segretario al Tesoro, dai Presidenti delle due Camere, dai Presidenti dei gruppi parlamentari di maggioranza e di minoranza nella Camera dei Rappresentanti e nel Senato e infine (in alcune proposte) dal "Surgeon general" ("Medico generale") degli Stati Uniti. Quando la maggioranza dei membri della Commissione fosse d'accordo nel constatare l'impedimento, lo notificherebbe alle Camere. I Rappresentanti dovrebbero allora stabilire a maggioranza semplice se chiedere o no al Senato di decidere in ultima istanza, sotto la presidenza del "Chief Justice" e a maggioranza di 2/3 dei presenti ».

Rilevato che in tali proposte è assicurato il concorso nella decisione di tutti i poteri dello Stato (esecutivo, legislativo e giudiziario), l'A. conclude sottolineando l'inopportunità di affidare la dichiarazione di impedimento esclusivamente al Governo.



ALESSANDRO GALANTE GARRONE su *La Stampa* del 2 settembre 1964 (« Il Presidente "temporaneo" »), dopo aver giudicato « irreprensibile » il modo nel quale è stato risolto il problema dell'impedimento temporaneo, rileva che, nel silenzio del testo costituzionale, non è possibile attribuire al supplente una illimitata pienezza di poteri. Egli osserva a questo proposito:

« Tutti convengono, per esempio, che il supplente non potrebbe sciogliere anticipatamente le Camere, né nominare senatori a vita. Egli può e deve compiere *tutti e soltanto* quegli atti che sono imposti da una necessità *improrogabile* (ben inteso, tutti: dunque, anche risolvere un'eventuale crisi di governo, o firmare dei decreti-legge, che sono per l'appunto adottati nei *casi straordinari di necessità e di urgenza*. I limiti connaturati all'attività del supplente non derivano solo da criteri pratici di opportunità, rimessi alla coscienza del supplente, ma dallo stesso sistema costituzionale ».

Dopo essersi dichiarato dell'avviso che l'impedimento temporaneo non possa mai prolungarsi al di là di limiti temporali estremamente ridotti, GALANTE GARRONE sostiene che il presidente supplente non è tenuto a prestare giuramento, poiché la supplenza deve essere un fatto automatico ed immediato.

Per quanto concerne l'accertamento dell'impedimento permanente, l'A. osserva che in questo settore è necessario affidarsi soprattutto a norme di correttezza; convenendo peraltro sulla necessità di un provvedimento legislativo che completi le disposizioni costituzionali in materia, rileva che:

« ...anche per l'accertamento e la dichiarazione dell'impedimento permanente spetta al Governo prendere l'iniziativa. Con ciò, il Parlamento non è affatto esautorato dei suoi poteri, in quanto la responsabilità del primo di fronte al secondo non viene meno, e questo potrà sempre, una volta che sia stato convocato in seduta comune per l'elezione, sollevare preliminarmente la questione sulla insussistenza dell'impedimento permanente. Non ci nascondiamo che secondo molti Autori, tale impedimento dovrebbe essere accertato preventivamente dal Parlamento, da convocarsi appositamente a tale scopo. Ma questa ci sembra una procedura troppo macchinosa, contraria a quelle imperiose ragioni di urgenza che, come abbiamo visto, scaturiscono dalla stessa Costituzione. L'essenziale è che, di fronte alle responsabili iniziative del Governo, i diritti sovrani del Parlamento siano sempre salvaguardati. E questa salvaguardia ci sembra assicurata. Infine, nel caso ipotetico di conflitti di poteri sul punto in questione, sarebbe pur sempre aperto l'adito alla Corte costituzionale ».



In un corsivo redazionale apparso sull'*Avanti!* del 10 settembre 1964 (« Sul problema presidenziale ») si pone l'esigenza di superare il periodo provvisorio di supplenza collegato ad un impedimento temporaneo del Capo dello Stato, osservando a questo proposito che:

« La opinione dei circoli politici è che risulti ormai confermata la previsione formulata il 25 agosto che entro una ventina di giorni potesse intervenire il giudizio o dell'ammalato o dei medici curanti circa il carattere dell'impedimento. Il meccanismo costituzionale potrebbe così essere posto in movimento subito dopo il congresso della Democrazia Cristiana ».

Su *Il Corriere della Sera* del 13 settembre 1964 (« Una questione inattuale ») si contesta invece l'opportunità di esaminare attualmente il problema sollevato dall'*Avanti!* rilevando che:

« Il vuoto costituzionale è stato immediatamente colmato dalla supplenza di Merzagora. E poi la salute del Presidente della Repubblica continua a migliorare. D'altronde nessun

medico e nessun collegio di medici potrebbero dichiarare, allo stato delle cose, che l'impedimento di Segni sia permanente. Né il Governo e nemmeno il Parlamento potrebbero sostituirsi ai medici. Così, mentre gli italiani sperano fortemente che l'augurio al Presidente della Repubblica di un completo ristabilimento si avveri, non resta che aspettare. Per rispetto della carica e dell'uomo che impersona lo Stato, la decisione deve essere lasciata a lui. E sappiamo fin d'ora che sarà la decisione giusta. Qualsiasi atto precipitoso, in queste circostanze, non solo offenderebbe il Presidente della Repubblica ma stabilirebbe un grave precedente costituzionale e politico ».



PAOLO BARILE su *L'Espresso* del 13 settembre 1964 (« Un vuoto pericoloso ») pone il problema della sostituzione del Presidente della Repubblica nel caso, purtroppo prevedibile, che l'impedimento debba essere prossimamente qualificato come permanente.

Rilevando che la Costituzione non indica un organo competente a decidere sulla permanenza dell'impedimento e, conseguentemente, a decidere il rinnovo della carica mediante nuova elezione, l'A., dopo aver respinto le varie tesi che indicano nel Presidente della Camera, nel Governo e nel Presidente del Senato l'organo qualificato ad accertare l'esistenza dell'impedimento permanente, così conclude:

« ...non resta che indicare come organo competente il Parlamento in seduta comune, nella stessa formazione che esso adotta per l'elezione presidenziale, e cioè con la presenza dei delegati regionali... Questa tesi è quella che indica come organo competente l'organo che elegge il presidente e che, mettendolo in stato di accusa, lo sospende dalle sue funzioni, cioè l'organo che in modo costante è chiamato dalla Costituzione ad influire decisamente sulla carica presidenziale riempiendo e creando i vuoti: ed è la tesi che vanta più sostenitori... sembra certo che il Governo e il Presidente della Camera dei deputati abbiano il potere e il dovere di assumere l'iniziativa di accertare al più presto l'eventuale permanenza dell'impedimento, e di convocare il Parlamento in seduta comune per sottoporre ad esso la decisione sulla presenza dell'impedimento permanente e, in caso di risposta positiva, per procedere all'immediata elezione del nuovo presidente ».



ALDO QUAGLIO sull'*Avanti!* del 20 settembre 1964 (« Il problema presidenziale »), dopo aver rilevato che il Presidente

della Repubblica, superato il periodo critico, si avvia ormai alla fase della malattia che normalmente segue « i grossi incidenti circolatori, le trombosi e le emorragie cerebrali, con le limitazioni che ne conseguono », scrive:

« Con l'assunzione, avvenuta ormai da più di un mese, delle funzioni presidenziali da parte del Presidente del Senato, on. Merzagora, ha trovato applicazione la prima parte dell'art. 86 della Costituzione la quale regola l'ipotesi dell'impedimento temporaneo del Presidente della Repubblica. Il problema che ora si pone, e sul quale è stata in questi giorni richiamata l'attenzione della pubblica opinione, è un altro: può questa soluzione, pienamente giustificata nel periodo critico del decorso della malattia, durare per un periodo di tempo indeterminato? O non è più giusto, anche da un punto di vista costituzionale, giungere ad un assetto definitivo che può consistere o nel ritorno del Presidente all'esercizio dei suoi poteri, ovvero nell'accertamento di impedimento permanente e quindi in nuove elezioni presidenziali ai sensi della seconda parte dell'art. 86 della Costituzione, in modo che sia comunque assicurata alla nostra organizzazione costituzionale il pieno concorso dell'importante funzione del Presidente della Repubblica? ».



MARINO BON VALSASSINA su *Il Giornale d'Italia* del 23-24 settembre 1964 (« Chi deve accertare l'impedimento del Capo dello Stato »), dissentendo dall'opinione espressa sulle colonne del medesimo quotidiano dall'on. MALAGODI (v. pag. 66), secondo la quale la dichiarazione di impedimento, quando non può essere effettuata dallo stesso soggetto impedito, deve permanere ad un tempo dal Governo e dalle Camere, rileva:

« In primo luogo, va ricordato che l'Assemblea Costituente respinse un emendamento del deputato Crispo, tendente ad attribuire all'assemblea nazionale (formata dai due rami del Parlamento in seduta comune) la competenza a pronunciare circa la esistenza degli impedimenti. Ciò significa che lo stesso autore collegiale della Costituzione ha ritenuto non conforme all'indole e alla logica del sistema, ch'esso veniva creando, affidare alle Camere una competenza il cui esercizio può avere riflessi assai delicati... Prima di capovolgere una siffatta valutazione del costituente, bisogna farsi carico di dimostrare che una siffatta, nuova attribuzione delle Camere parlamentari non sposterebbe l'equilibrio dei poteri costituzionali in una direzione pericolosa, inquietante: in quella, cioè, del governo assembleare, riducendo ulteriormente l'indipendenza del Capo dello Stato da coloro che, oltre ad

essere i suoi elettori, diverrebbero altresì i giudici della sua idoneità fisio-psichica alla conservazione dell'ufficio... In secondo luogo, va tenuto presente che... È la natura stessa del governo parlamentare, data l'indole dei rapporti ch'esso implica fra il Capo dello Stato da una parte, il Presidente del Consiglio e i ministri dall'altra, che impone d'attribuire al Governo il giudizio sull'impedimento presidenziale. Il che non significa, beninteso, che le decisioni governative in materia siano sottratte a sindacato e che le Camere siano incompetenti a valutare l'intrinseca fondatezza e la correttezza dell'operato governativo in questo campo. Ma ciò potrà essere fatto, anzi dovrà esserlo, nella normale esplicazione del controllo politico del Parlamento sul Governo, con la eventuale conseguenza, nei casi di abuso, di costringere il ministero alle dimissioni attraverso un voto di sfiducia, o anche, in estrema ipotesi di portare alla messa in stato d'accusa dei responsabili... Infine da un punto di vista non più giuridico ma di pratica opportunità e di politica convenienza, mi sembra che due basilari esigenze... portino ad escludere l'immediato e diretto intervento parlamentare nell'ipotesi in discorso. L'esigenza, anzitutto, che la situazione sia chiarita e l'eventuale impedimento accertato con la rapidità necessaria ad impedire che vi sia soluzione di continuità — tanto più gravida d'inconvenienti quanto più a lungo protratta — nell'esercizio delle supreme funzioni statuali. Occorre, poi, ad ogni costo evitare che la questione dell'impedimento sia politicizzata e offra lo spunto a discussioni sull'operato del Capo dello Stato, al formarsi di schieramenti pro e contro il suo mantenimento in carica (sulla base, magari inconfessata, di simpatie o di avversioni politiche), a manovre per disfarsi anzitempo, col pretesto delle condizioni di salute, di un presidente sgradito ».



FRANCO BOZZINI su *Il Tempo* del 29 settembre 1964 (« La "questione" del Quirinale ») sottolinea l'inopportunità di sollevare la questione della successione alla Presidenza della Repubblica proprio nel momento in cui le condizioni di salute del Capo dello Stato presentano un deciso miglioramento, dissentendo anche dalla procedura che si vuol intraprendere per giungere ad un atto che, a suo avviso, può « configurarsi come un piccolo (e non troppo piccolo) *colpo di Stato* ». A tal proposito, egli scrive:

« Prima di tutto nessun limite è posto dalla Costituzione alla durata dell'impedimento provvisorio o temporaneo: perciò, per ora, siamo nella Costituzione, interamente nella Costituzione. In secondo luogo, la Costituzione non pone alcun limite al tipo di funzioni che deve svolgere — per

l'impedimento temporale del Capo dello Stato — il Presidente Vicario... Tutto ciò premesso, ci si domanda: dove sta la obiettiva urgenza di una sostituzione prospettata da alcuni ambienti politici e da alcune personalità, per esempio dall'onorevole Nenni nel suo discorso domenicale? Siamo nella fase della progressiva guarigione — forse anche completa come tutti gli italiani si augurano — del Presidente Segni; nel frattempo, le funzioni sono espletate, come vuole la Costituzione, dal Presidente Vicario: non ci sono documenti che denuncino il contrario cioè la impossibilità permanente del Presidente Segni...

È allora evidente che si vuole profittare di un malaugurato incidente, fisico e psichico, per proporre un problema a nostro avviso inesistente. Si vorrebbe — a quanto si dice — investire Camere e Governo della questione perché si dichiarino decaduto il Presidente Segni. Questo non solo non è possibile ma sarebbe incostituzionale, manifestamente incostituzionale. Le Camere ed il Governo non hanno questo potere di "dichiarare" l'impedimento permanente in contrasto con i documenti medici ufficiali. L'accertamento dell'impedimento permanente spetta prima di tutto allo stesso Presidente Segni se, come appare dai bollettini medici, egli ha la capacità di intendere e di volere. Solo nella disgraziata ipotesi che questa volontà sia affievolita o inesistente subentra la potestà di accertamento degli organi clinici qualificati, a qualunque livello; sulla base di questo accertamento preventivo di fatto il Presidente della Camera nella sua qualità di Presidente della terza Assemblea — cioè le Camere riunite insieme alla rappresentanza delle Regioni — può indire le elezioni per la sostituzione dell'on. Segni ».

## DOCUMENTI PARLAMENTARI



### III LEGISLATURA

*Proposta di legge n. 3555, d'iniziativa del deputato Cossiga, presentata il 15 gennaio 1962: « Norme sul mandato, sulle dimissioni e sulla supplenza del Presidente della Repubblica ».*

ONOREVOLI COLLEGHI ! — Come altre numerose norme della Costituzione della Repubblica, così anche le norme costituzionali relative alla durata del mandato del Presidente della Repubblica, al giuramento di cui all'articolo 91, all'accertamento dell'impedimento permanente e dell'impedimento temporaneo all'esercizio delle funzioni e alla supplenza da parte del Presidente del Senato, di cui all'articolo 86, sembrano necessitare di una più specifica disciplina mediante norme di attuazione.

Questa disciplina — anche se in taluni casi non necessaria — appare comunque opportuna in relazione alla importanza degli istituti e delle procedure previste da dette norme ed alle delicate questioni che potrebbero insorgere al momento della loro applicazione.

Le cennata delicatezza e grande rilevanza politico-costituzionale degli istituti e delle procedure previste da detti articoli della Costituzione, consigliano appunto che il margine di possibile dissenso interpretativo sia ristretto con la emanazione di appropriate norme di attuazione che valgano a risolvere questioni e fissare soluzioni in via generale e preventiva, lontano cioè dalla necessità di immediata applicazione e dal conseguente pericolo di polemiche politiche che potrebbero distorcere l'oggettiva valutazione del contenuto delle norme e potrebbero arrecar grave turbamento all'equilibrio politico e costituzionale.

Il momento presente sembra il più opportuno per l'adozione di siffatta disciplina di attuazione delle norme costituzionali: giunti ormai alla vigilia della scadenza del mandato presidenziale non sussistono più quelle ragioni di delicatezza che altrimenti potrebbero sconsigliare la emanazione di norme che così da vicino riguardano la persona del Capo dello Stato; mentre l'ormai non lontano inizio di un nuovo settennato presidenziale, suggerisce che di esso si completi appropriatamente la regolamentazione.

Appare parimenti opportuno apportare delle aggiunte alle disposizioni penali relative al Presidente della Repubblica, a più ampia tutela.

La proposta di legge che si ha l'onore di presentare tende appunto a soddisfare le esigenze sopra indicate; ma al di là delle soluzioni proposte essa mira ad attirare l'attenzione della Camera sulla importanza dei problemi e sulla necessità ed urgenza di una loro soluzione, anche con norme diverse da quelle proposte.

La proposta di legge consta di 23 articoli, raggruppati in tre capi. Il primo capo disciplina l'inizio, la cessazione « normale » e per dimissioni del Capo dello Stato ed il giuramento; il capo secondo disciplina l'accertamento dell'impedimento permanente e temporaneo e la supplenza del Presidente della Repubblica da parte del Presidente del Senato e il capo terzo detta nuove norme in materia penale.

L'articolo 1 fissa esplicitamente i criteri per il computo della durata del mandato presidenziale: criteri già fissati dalla Costituzione o da essa comunque desumibili, ma che sembra opportuno accertare in via generale, anche ai fini dell'applicazione dell'articolo 85 della Costituzione.

Questi criteri si fondano sulla necessità di dare alle norme costituzionali una interpretazione che tenga ferma la durata settennale del mandato, escludendone accorciamenti o allungamenti in dipendenza della prestazione del giuramento o del solo fatto dell'elezione, e che eviti per quanto possibile soluzioni di continuità nell'esercizio dei poteri, tra il Presidente uscente ed il Presidente eletto.

A tal fine l'articolo 2 fissa un criterio base temporalmente certo per il computo di cui all'articolo 1, accertando la data d'inizio del primo Presidente della Repubblica eletto dal Parlamento in seduta comune.

Gli articoli 3, 4 e 5 riguardano la prestazione del giuramento previsto dall'articolo 91 della Costituzione e ne disciplinano forme e termini.

Gli articoli contenuti nel capo secondo contengono una dettagliata e specifica disciplina dell'accertamento degli impedimenti temporanei e permanenti del Capo dello Stato e dell'esercizio della supplenza da parte del Presidente del Senato. I criteri ispiratori di detta disciplina sono:

procedure certe e preordinate;

rispetto dell'autonomia e dell'iniziativa del Capo dello Stato in ordine alla supplenza;

forme rigorose per la dichiarazione dell'impedimento che non sia di iniziativa del Capo dello Stato, mediante un rafforzamento della responsabilità del Governo e del controllo parlamentare;

rafforzamento del carattere straordinario dell'istituto della supplenza.

Il capo terzo prevede come nuove ipotesi di delitto — per il periodo che precede l'inizio del suo mandato — l'attentato contro chi sia stato eletto all'ufficio di Presidente della Repubblica, l'offesa alla sua libertà, nonché il compimento di fatti ordinati ad impedirgli l'assunzione della carica o la prestazione del giuramento prescritto.

Onorevoli colleghi! Come già si è detto, lo scopo preminente della presente proposta di legge è quello di sollecitare l'esame e la soluzione dei problemi cui essa si riferisce, e di fornire una base, si spera non inutile, per la discussione e per la decisione da parte del Parlamento.

Il proponente sarà il primo a rallegrarsi dei miglioramenti al testo proposto attraverso anche ampie modifiche ed innovazioni.

## CAPO I.

### *Durata del mandato, giuramento, dimissioni del Presidente della Repubblica.*

Art. 1. - (*Durata del mandato*). - Il mandato del Presidente della Repubblica ha inizio con la scadenza del mandato settennale del Presidente uscente; ma se il Presidente uscente sia cessato dalla carica prima del compimento dei sette anni del suo

mandato, per morte, dimissioni, impedimento permanente o altra causa, il mandato del Presidente della Repubblica ha inizio dalla data del giuramento di cui all'articolo 91 della Costituzione.

Il Presidente della Repubblica non può peraltro assumere le sue funzioni né compiere alcun atto che ne sia esercizio, prima di aver prestato il giuramento di cui al precedente comma.

Art. 2. - (*Data di inizio del mandato del primo Capo dello Stato eletto*). - Ai fini del computo di cui al precedente articolo 1, il mandato del Presidente della Repubblica eletto l'11 maggio 1948 si ha per iniziato alla stessa data.

Art. 3. - (*Giuramento del Presidente della Repubblica*). - Il Presidente della Repubblica presta il giuramento previsto dall'articolo 91 della Costituzione dinanzi al Parlamento in seduta comune e con la seguente formula:

« Giuro di essere fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione ».

È facoltà del Presidente della Repubblica prestare il giuramento con una formula religiosa comunque comprensiva di quella di cui al comma precedente e con il previo consenso del Presidente della Camera dei deputati.

Art. 4. - (*Termini per la prestazione del giuramento*). - Il Parlamento in seduta comune deve essere convocato per la prestazione del giuramento da parte del Presidente della Repubblica per il giorno stesso in cui scade il mandato del Presidente uscente.

Quando risulti impossibile convocarlo nel termine indicato, il Parlamento in seduta comune deve essere comunque convocato entro trenta giorni dalla elezione.

Quando il Presidente uscente sia cessato dalla carica prima del compimento dei sette anni di mandato, per dimissioni, morte, impedimento permanente o altra causa, il Parlamento in seduta comune deve essere convocato per la prestazione del giuramento da parte del Presidente della Repubblica entro quindici giorni dalla sua elezione.

Art. 5. - (*Mancato giuramento del Presidente della Repubblica*). - Qualora il Presidente della Repubblica non si presenti a prestare il suo giuramento dinanzi al Parlamento in seduta comune regolarmente convocato a questo scopo, il Presidente della Camera dei deputati convoca il Parlamento in seduta comune entro il termine massimo di 15 giorni dalla data della prima seduta.

Se il Presidente della Repubblica non si presenti a prestare il giuramento neanche in questa seduta, il Parlamento in seduta comune adotta le deliberazioni di sua competenza.

Art. 6. - (*Dimissioni del Presidente della Repubblica*). - Le dimissioni da Presidente della Repubblica, previste dal secondo comma dell'articolo 86 della Costituzione, producono i loro effetti e sono irrevocabili dal momento della loro comunicazione al Presidente della Camera dei deputati, cui devono esser rassegnate in forma scritta.

L'atto di dimissioni non è soggetto alla controfirma di cui all'articolo 89 della Costituzione.

Il Presidente della Camera dei deputati dà immediata comunicazione delle dimissioni del Presidente della Repubblica: al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente del Consiglio dei ministri, al Presidente della Corte Costituzionale ed al Vice presidente del Consiglio Superiore della magistratura, e provvede altresì a darne pubblica notizia con proprio atto da pubblicarsi sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica e da inserirsi integralmente nella *Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti* della Repubblica italiana.

## CAPO II.

### *Supplenza del Presidente della Repubblica.*

Art. 7. - (*Norme regolatrici*). - Il Presidente del Senato della Repubblica assume l'esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica ed adempie ad esse nei casi e nei modi previsti dalla Costituzione e dalla presente legge.

Art. 8. - (*Supplenza in caso di impedimento temporaneo*). - In caso di impedimento temporaneo del Presidente della Repubblica ad adempiere alle sue funzioni, il Presidente del Senato è chiamato ad esercitarle con decreto del Presidente della Repubblica, controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal ministro Guardasigilli, sentito il Consiglio dei ministri.

Art. 9. - (*Supplenza in caso di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica*). - In caso di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente del Senato assume l'esercizio delle funzioni a questo attribuite con decorrenza dalla morte o dalla comunicazione delle dimissioni, con proprio de-

creto, controfirmato dal Presidente del Consiglio dei Ministri e sentito il Consiglio dei Ministri.

Art. 10. - (*Supplenza in caso di impedimento permanente del Presidente della Repubblica*). - Quando il Presidente della Repubblica non può più adempiere alle sue funzioni per impedimento permanente, il Presidente del Senato assume l'esercizio delle funzioni a questo attribuite con decreto motivato, da lui emanato nelle forme previste dal secondo comma dell'articolo 77 della Costituzione, e dietro conforme deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentiti gli uffici di Presidenza delle due Camere.

Il decreto deve esser controfirmato dal Presidente del Consiglio dei Ministri ed è presentato alle Camere per l'approvazione, a norma dell'articolo 77 della Costituzione.

Art. 11. - (*Impossibilità di emanazione del decreto previsto dall'articolo 8 per il caso di impedimento temporaneo*). - Quando il Presidente della Repubblica, impedito temporaneamente ad adempiere alle sue funzioni, a cagione della natura di detto impedimento non possa emanare il decreto previsto dall'articolo 8, si applicano le disposizioni dell'articolo 10.

Art. 12. - (*Supplenza in caso di sospensione dalla carica del Presidente della Repubblica messo in stato di accusa*). - Quando la Corte Costituzionale dispone la sospensione dalla carica del Presidente della Repubblica messo in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune ai sensi dell'articolo 90 della Costituzione, si applicano le disposizioni dell'articolo 9, e nel decreto da esse previsto si fa menzione del provvedimento della Corte Costituzionale.

Art. 13. - (*Supplenza in caso di decadenza del Presidente della Repubblica per sentenza di condanna della Corte Costituzionale*). - Quando la Corte Costituzionale pronuncia con sentenza di condanna la decadenza del Presidente della Repubblica, ai sensi dell'articolo 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, si applicano le disposizioni dell'articolo 9.

Art. 14. - (*Cessazione della supplenza per revoca della sospensione del Presidente della Repubblica dalla sua carica per ordinanza o sentenza della Corte Costituzionale*). - Quando la Corte Costituzionale, nel corso di un giudizio di accusa contro il Presidente della Repubblica o al termine di esso, dispone con ordi-

nanza o con sentenza, la revoca della sospensione dalla carica, adottata nei suoi confronti, il Presidente della Repubblica riassume l'esercizio delle sue funzioni dal momento dell'emanazione del provvedimento di revoca, che deve esser comunicato immediatamente dalla Corte Costituzionale oltreché al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle due Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura.

Art. 15. - (*Altri casi di cessazione della supplenza*). - Oltre che nei casi e nei termini previsti dal precedente articolo 14, il Presidente del Senato cessa dall'esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica in caso di impedimento temporaneo, con l'emanazione da parte del Presidente della Repubblica del decreto con il quale riassume l'esercizio delle sue funzioni; ed in caso di morte, dimissioni o decadenza del Presidente della Repubblica, con il giuramento da parte del Presidente della Repubblica eletto.

Art. 16. - (*Emanazione e pubblicità dei decreti relativi alla supplenza e degli altri provvedimenti*). - I decreti con cui il Presidente del Senato assume o è chiamato ad esercitare le funzioni del Presidente della Repubblica, ed i decreti ed i provvedimenti in forza dei quali cessa detto esercizio, debbono esser immediatamente comunicati alle Presidenze delle due Camere che ne danno notizia alle rispettive Assemblee nelle forme previste dai loro regolamenti; e di essi è data altresì immediata comunicazione al Presidente della Corte Costituzionale, al Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura, ai Presidenti delle Giunte e delle Assemblee regionali, ed al Presidente del Consiglio dei Ministri per darne notizia alle altre Autorità della Repubblica.

I decreti di cui al comma precedente entrano in vigore con la loro emanazione; essi sono pubblicati immediatamente sulla *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica e su i giornali ufficiali delle Regioni, e sono inseriti integralmente nella *Raccolta Ufficiale delle leggi e dei decreti* della Repubblica italiana.

Art. 17. - (*Giuramento del Presidente del Senato che esercita la supplenza*). - Nell'assumere l'esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica, il Presidente del Senato presta il giuramento di fedeltà alla Repubblica e di osservanza alla Costi-

tuzione nelle mani del Presidente della Camera dei Deputati, con la seguente formula:

« Giuro di esser fedele alla Repubblica e di osservare la Costituzione e di esercitare le funzioni del Capo dello Stato secondo quanto stabilito dalla Costituzione e dalle altre leggi ».

Si applica la disposizione contenuta nell'articolo 4, ultimo comma, della presente legge.

Art. 18. - (*Posizione del Presidente del Senato che esercita la supplenza*). - Il Presidente del Senato quando esercita le funzioni del Presidente della Repubblica, assume il titolo di « Capo provvisorio dello Stato ».

Per il periodo in cui egli esercita dette funzioni è sostituito nella Presidenza del Senato della Repubblica secondo le disposizioni del regolamento del Senato stesso.

Art. 19. - (*Formula di intestazione degli atti in caso di supplenza*). - Quando le funzioni del Presidente della Repubblica sono esercitate dal Presidente del Senato, gli atti che secondo le vigenti disposizioni debbono essere a lui intestati, sono intestati al Capo provvisorio dello Stato.

Ferma ogni altra disposizione al riguardo, essi sono firmati dal Presidente del Senato con il proprio nome e cognome e con l'indicazione della sua qualifica di Presidente del Senato della Repubblica.

Art. 20. - (*Trattamento del Capo provvisorio dello Stato*). - Per il periodo in cui esercita le funzioni del Presidente della Repubblica, il Presidente del Senato gode del trattamento economico previsto per il Presidente della Repubblica, limitatamente all'assegno di cui all'articolo 84 della Costituzione ed all'articolo 2 della legge 9 agosto 1948, n. 1077, ed in sostituzione del trattamento a lui spettante quale membro e presidente del Senato della Repubblica.

Al trattamento previsto dal precedente comma si applicano le disposizioni tributarie previste per l'assegno personale del Presidente della Repubblica.

I fondi necessari per il trattamento economico di cui al primo comma sono annualmente iscritti in apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Gli atti del Presidente del Senato che esercita la supplenza relativi all'amministrazione della dotazione prevista dall'articolo

84 della Costituzione e dalle leggi vigenti, sono controfirmati dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro del tesoro.

Al Presidente del Senato che esercita la supplenza spetta il trattamento onorifico del Presidente della Repubblica ed a lui sono estese le facilitazioni di viaggio, postali e telegrafiche previste dalle norme vigenti.

### CAPO III.

#### *Disposizioni penali e disposizioni finali.*

Art. 21. - (*Parificazione al Presidente della Repubblica del nuovo Presidente eletto*). - Dopo l'articolo 290-bis del Codice penale, aggiunto dalla legge 11 novembre 1947, n. 1317, sono aggiunti i seguenti articoli 290-ter e 290-quater:

« Art. 290-ter. — Agli effetti degli articoli 276, 277 e 289 del Codice penale, è parificato al Presidente della Repubblica, chi sia stato eletto a detta carica ancorché il suo mandato non abbia avuto ancora inizio od egli non abbia ancora prestato il prescritto giuramento ».

« Art. 290-quater. — Chiunque commette un fatto diretto ad impedire a chi sia stato eletto alla carica di Presidente della Repubblica di assumere detta carica o di prestare il giuramento previsto dall'articolo 91 della Costituzione, è punito, qualora non si tratti di un più grave delitto, con la reclusione non inferiore a dodici anni.

Se il fatto previsto dal comma precedente consista nell'insurrezione armata prevista dall'articolo 284, la pena è dell'ergastolo ».

Ai reati previsti dagli articoli 290-ter e 290-quater, di cui al precedente comma, si applicano le disposizioni del capo V del titolo I del libro II del Codice penale e gli articoli contenuti in detto capo, così come ogni altra disposizione che ad essi si riferisca, è conformemente modificata.

Art. 22. - (*Modifiche al Codice penale militare di pace*). - Nell'indicazione degli articoli del Codice penale contenuta nell'articolo 77 del Codice penale militare di pace modificato dall'articolo 2 della legge 23 marzo 1956, n. 167, sono aggiunti gli articoli 290-ter e 290-quater di cui al precedente articolo 21.

Ai fini dell'applicazione dell'articolo 81 del Codice penale militare di pace, è parificato al Presidente della Repubblica chi ne fa le veci.

Art. 23. - (*Provvedimenti di bilancio*). - Il Ministro del tesoro è autorizzato ad apportare allo stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro, con suo decreto, le variazioni necessarie per l'applicazione della presente legge, prelevando le somme necessarie alla costituzione del nuovo capitolo di spesa previsto dall'articolo 20 della presente legge, mediante riduzione dello stanziamento previsto dal capitolo n. 392 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per l'esercizio finanziario 1961-1962.

Art. 24. - (*Entrata in vigore della legge*). - La presente legge entrerà in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

#### IV LEGISLATURA

*Proposta di legge* n. 1664, d'iniziativa dei deputati Luzzatto, Cacciatore, Pigni, Angelino e Franco Pasquale, presentata il 22 settembre 1964: « Norme di attuazione dell'articolo 86 della Costituzione ».

ONOREVOLI COLLEGHI ! — La recente dolorosa vicenda, che ha visto il Presidente della Repubblica colpito da imprevista malattia per modo da porre in essere una sua condizione di impedimento ad adempiere alle sue funzioni, ha reso necessaria per la prima volta l'applicazione del primo comma dell'articolo 86 della Costituzione, e ne ha posti in evidenza in modo drammatico i problemi di attuazione.

Non era sfuggita, in verità, la complessità di questi problemi al costituente; ma allora, come tra poco più diffusamente diremo, era parso preferibile non addentrarvisi, talché questi problemi rimasero impregiudicati. Ed è da ritenere invero che non sia questione da risolvere costituzionalmente, ma piuttosto con norme di attuazione, da stabilire con legge ordinaria.

Una proposta di legge sulla materia fu presentata alla Camera dei deputati il 15 gennaio 1962 dall'onorevole Cossiga (atti parlamentari, III Legislatura, n. 3555); ma essa non fu neppure esaminata dalla Commissione a cui era stata assegnata in sede referente, e decadde con il termine della legislatura.

I fatti recentemente verificatisi, al di là della loro dolorosa contingenza, indicano la opportunità che la materia venga legislativamente regolata, allo scopo di togliere ogni dubbio nella interpretazione, e di assicurare la certezza del diritto in materia tanto delicata. Ci sembra pertanto opportuno che il Parlamento provveda a stabilire con legge le norme di attuazione dell'articolo 86 della Costituzione; che ciò si faccia con legge ordinaria, che proponga non già di modificare le norme costituzionali, né ad esse di aggiungere nulla, ma soltanto di regolarne l'applicazione; e che il testo legislativo si proponga esclusivamente di regolare la materia della supplenza del Presidente della Repubblica e, per naturale connessione, così le ipotesi di impedimento temporaneo come quelle di impedimento permanente, e gli altri casi nei quali debba provvedersi alla sostituzione, lasciando al di fuori di questa proposta di legge altre questioni, pur comprese nella proposta di legge Cossiga.

Alla presentazione di questa proposta di legge siamo stati indotti dai fatti che hanno recentemente determinato l'esigenza dell'applicazione dell'articolo 86 della Costituzione, nella sua prima parte; ma la normazione che noi proponiamo non ha alcun riferimento con tali casi recenti, e intende volgersi unicamente al futuro, per evitare che permanga una carenza legislativa in materia che purtroppo si è palesata nella pratica bisognevole di compiuta regolamentazione. L'intera attuazione della Costituzione richiede norme che non hanno e non possono avere alcuna attinenza con contingenze, che pur si siano dolorosamente verificate.

Confidiamo pertanto che gli onorevoli colleghi vorranno benevolmente considerare le norme che seguono, e sottoporle ad attenta discussione e ad eventuale modificazione, volgendo la mente soltanto al problema costituzionale cui si riferiscono e alle questioni che in connessione con esse si pongono in astratto e in linea generale.

\* \* \*

L'articolo 86 della Costituzione si articola in due parti distinte volte a due diverse fattispecie: la prima riguarda la supplenza del Presidente della Repubblica che si trovi nella impossibilità di adempiere alle sue funzioni; la seconda prevede le ipotesi nelle quali si renda necessaria la elezione di un nuovo Presidente della Repubblica prima della scadenza del termine previsto dall'articolo 85, e tra esse quella di suo impedimento permanente.

Nella legislazione comparata, la previsione che sopravvenga impedimento del Capo dello Stato è frequente, sia nelle Costituzioni repubblicane, sia anche in quelle monarchiche. Varie sono nelle Costituzioni di altri Paesi le norme relative alla persona destinata ad esercitare la supplenza, nonché quelle concernenti gli organi costituzionali indicati a constatarla e a dichiararla. Mentre molte Costituzioni prevedono l'ipotesi dell'impedimento, poche soltanto indicano le procedure per il suo accertamento. Si comprende che la regolamentazione sia rimessa a leggi ordinarie; ma sono poche le legislazioni straniere nelle quali si riscontrano leggi su questa materia.

La Costituzione francese del 1946 prevede (articolo 41) l'impedimento del Presidente che renda necessaria l'elezione di un nuovo Presidente: in tal caso dispone che l'impedimento debba essere riconosciuto da un voto del Parlamento, che il Presidente dell'Assemblea Nazionale assuma provvisoriamente l'*interim* delle funzioni di Presidente della Repubblica e si provveda entro dieci giorni alla elezione del nuovo Presidente. La Costituzione francese del 1958 (modificata nel 1962) prevede che in caso di impedimento del Presidente della Repubblica le funzioni ne siano provvisoriamente esercitate dal Presidente del Senato e rimette (articolo 7) al Consiglio Costituzionale la constatazione dell'impedimento, su iniziativa del Governo, e con deliberazione adottata con il voto della maggioranza assoluta dei suoi membri. Questa norma prevede distintamente l'ipotesi dell'impedimento permanente che dia luogo a nuova elezione, e affida pure al Consiglio Costituzionale la competenza a dichiarare che l'impedimento è definitivo; in tal caso l'elezione del nuovo Presidente deve aver luogo non meno di venti giorni e non più di trentacinque giorni dopo la dichiarazione del carattere definitivo dell'impedimento.

La Costituzione austriaca del 1920 (modificata nel 1925 e nel 1929) stabilisce che in caso di impedimento del Presidente della Federazione le funzioni ne siano assunte dal Cancelliere federale; se si preveda che l'impedimento duri oltre venti giorni (il primo testo prevedeva dodici) si deve provvedere con legge federale (articolo 64). La legge federale del 22 aprile 1948 regola appunto la rappresentanza del Presidente federale in esecuzione dell'articolo 64 della Costituzione; essa dispone che quando si preveda che l'impedimento del Presidente federale si protragga oltre venti giorni, uno o più supplenti, che ne esercitino le funzioni per la durata del suo impedimento, siano

eletti dalla Commissione principale (Hauptausschuss) dell'Assemblea nazionale (Nationalrat); fino alla elezione del supplente le funzioni vicarie sono esercitate dal Cancelliere. Non sono, invece, fissate le modalità per la determinazione dell'impedimento definitivo, che, ove si verifichi, dà luogo alla elezione di nuovo Presidente.

Anche secondo la Costituzione tedesca di Weimar (articolo 51) il Presidente, in caso di suo impedimento, è sostituito dal Cancelliere; ma se si preveda che l'impedimento si protragga (non c'è qui però determinazione di scadenza) si provvede con legge, e pertanto la deliberazione è rimessa al Parlamento nella sua pienezza. In effetti, con legge 10 marzo 1925 si provvede alla nomina del Presidente della Corte Suprema (Reichsgericht) a supplente alla Presidenza, sino alle elezioni del nuovo Presidente contemporaneamente indette per il 29 marzo, essendo il Presidente deceduto durante l'esercizio del mandato; e la legge fu firmata dal Cancelliere, quale supplente provvisorio. È da notare che questa Costituzione prevedeva (articolo 43, comma 2) la facoltà di deposizione del Presidente, attraverso voto popolare su proposta del Parlamento (Reichstag) adottata con la maggioranza dei due terzi, con l'effetto di sospendere frattanto il Presidente dall'esercizio delle sue funzioni.

Secondo la Costituzione dello Stato di Israele (State President Law del 1951, articoli 13, 14, 15), il Parlamento (Knesseth) può, con decisione adottata con il voto di tre quarti dei suoi membri, su proposta della competente commissione parlamentare (House Committee) che a sua volta decide con la maggioranza di tre quarti dei suoi membri, deliberare che per ragioni di salute il Presidente è permanentemente incapace di adempiere alle sue funzioni. Sull'impedimento temporaneo del Presidente, sempre per ragioni di salute, è competente a decidere la predetta Commissione, con la stessa maggioranza dei tre quarti; ed essa medesima stabilisce la durata della supplenza, che non può essere stabilita per più di quattro mesi, né poi prorogata di più che altrettanto, salvo che il Parlamento ne approvi la protrazione. Sia in caso di supplenza temporanea, sia in caso di supplenza sino a che si provveda alla elezione di nuovo Presidente, le funzioni presidenziali sono interinalmente esercitate dal Presidente del Parlamento (Knesseth).

Secondo la Costituzione del 1953 della Repubblica Siriana (articolo 89) la Camera è competente a deliberare l'impedimento del Presidente della Repubblica, con decisione motivata adottata

con il voto dei due terzi dei suoi membri; con tale decisione viene determinato se l'impedimento debba essere considerato permanente, nel qual caso si procede alla nuova elezione. Sia in questo ultimo caso, sino alle elezioni del nuovo Presidente, sia nel caso di impedimento temporaneo, il Presidente della Camera assume l'esercizio interinale delle funzioni presidenziali.

Secondo la Costituzione dell'Irlanda del 1937 (articolo 12), il Presidente dello Stato Libero (dal 1948, della Repubblica) cessa dalle sue funzioni se divenga permanentemente inabile, e ciò sia stato dichiarato dalla Corte Suprema, composta di non meno di cinque giudici. Sia nel caso di incapacità temporanea del Presidente, sia in quello di incapacità permanente (articolo 14), come in ogni altro caso si renda necessaria la supplenza, i poteri e le funzioni conferiti al Presidente dalla Costituzione sono esercitati da una Commissione composta dal Giudice supremo e dai Presidenti dei due rami del Parlamento (Dail Eireann e Seanad Eireann).

Secondo la Costituzione del 1933 (modificata nel 1959) del Portogallo (articolo 80) in caso di impossibilità fisica permanente del Presidente, l'Assemblea nazionale dovrà eleggere entro trenta giorni il nuovo Presidente. L'impossibilità fisica permanente deve essere riconosciuta dal Consiglio di Stato, convocato a tale scopo dal Presidente del Consiglio dei ministri; il Consiglio di Stato, nell'ordinamento portoghese, è composto dal Presidente del Consiglio dei ministri, dal Presidente dell'Assemblea nazionale, dal Presidente della Camera corporativa, dal Presidente del tribunale supremo di giustizia, dal Procuratore generale della Repubblica e da dieci personalità nominate a vita dal Capo dello Stato. Il Consiglio stesso, qualora dichiarare tale impossibilità, fa pubblicare nel *Giornale Ufficiale* la dichiarazione di vacanza della Presidenza. Quando vi sia impedimento temporaneo delle funzioni presidenziali, esse sono assunte dal Presidente del Consiglio.

Altre Costituzioni si limitano a stabilire a chi competa la supplenza, senza stabilire le modalità della sua assunzione: così la Costituzione della Cecoslovacchia del 1960 (articolo 65), che assegna le funzioni del Presidente impedito collegialmente al Governo, con facoltà ad esso di delegare taluni poteri al suo Presidente; così la Costituzione del 1919 della Finlandia, che affida (articolo 25) al Presidente del Consiglio le funzioni del Presidente della Repubblica in caso di suo impedimento, e soltanto aggiunge che « se l'impedimento è durevole, si proce-

derà al più presto possibile alla elezione di un nuovo Presidente »; così la Costituzione del 1961 della Turchia, che assegna (articolo 100) al Presidente del Senato la supplenza del Presidente della Repubblica, sia in caso di temporanea malattia, sia nel caso che si debba procedere a nuove elezioni.

È superfluo menzionare qui le Costituzioni di Repubbliche che prevedono l'elezione di un Vicepresidente, perché in esse il meccanismo della supplenza e della sostituzione è naturalmente del tutto diverso. Neppure si menzionano le Costituzioni monarchiche, limitandoci a notare come in talune di esse (Belgio, Grecia) sia prevista una deliberazione del Parlamento in caso di impedimento del Capo dello Stato.

\* \* \*

Per la nostra Costituzione, la quale all'articolo 86 dispone nel senso che si è dianzi ricordato, le modalità di attuazione attendono ancora di essere stabilite con legge, che appunto qui si propone.

I lavori preparatori dell'Assemblea Costituente non offrono indicazioni risolutive. In Assemblea plenaria, votandosi l'articolo 86 (articolo 82 del progetto), fu respinto un emendamento Crispo che proponeva di aggiungere un comma apposito per deferire espressamente il giudizio sull'impedimento del Presidente della Repubblica all'Assemblea nazionale. A prescindere dal fatto che furono successivamente modificate le norme concernenti il Parlamento, la reiezione di tale emendamento non indica una volontà dell'Assemblea diretta a diversamente determinare la competenza per tale dichiarazione, in quanto dalla discussione emerge che fu ritenuto mero criterio di opportunità evitare nel testo costituzionale soverchie precisazioni attorno ipotesi dell'impedimento; e difatti nella Costituzione non fu indicato neppure alcun altro organo costituzionale cui si attribuissero competenze in materia. Fu d'altronde del pari respinto altro emendamento dello stesso onorevole Crispo, tendente a menzionare ipotesi di supplenza nel caso di accusa del Presidente davanti alla Corte Costituzionale: ipotesi che per ragioni di gusto e di opportunità si preferì non menzionare, ma che in astratto di necessità permane, ed è difatti menzionata dalle leggi 11 marzo 1953, n. 87, articolo 45 e 25 gennaio 1962, n. 20, articolo 23.

È manifesto pertanto che, per quanto l'interprete ha a ricavare dalla volontà del costituente quale risulta espressa nei lavori preparatori, la sola conclusione da trarsi è che il costituente ritenne che non fosse opportuno stabilire nella Costituzione stessa norme di attuazione del principio in essa dichiarato, né che norme di tal genere fossero pertinenti ad un testo costituzionale. In tale senso sono altresì le dichiarazioni del relatore onorevole Tosato, il quale propose del pari, e l'Assemblea consentì con lui, che non si precisasse nulla circa i poteri del Presidente supplente e quei poteri presidenziali che il supplente non potesse esercitare, esplicitamente enunciando l'interpretazione che, ad esempio, il supplente non avrebbe potuto esercitare il potere di scioglimento delle Camere, come applicazione a suo avviso indiscutibile del sistema costituzionalmente adottato.

In seno alla prima sezione della seconda Sottocommissione, che redasse il progetto di Costituzione per questa parte, il principio di evitare la determinazione degli organi e delle procedure per l'accertamento dell'impedimento del Presidente fu esplicitamente enunciato e accolto. Risulta infatti dal resoconto che il Presidente Terracini pose la questione se fosse opportuno dare qualche indicazione in proposito, e il relatore Tosato dichiarò che in un primo tempo era stata formulata la norma con la quale tale accertamento veniva devoluto alla Corte costituzionale su iniziativa del Governo, ma si era poi preferito di lasciare impregiudicata tale questione. Il secondo relatore La Rocca pose la questione se fosse opportuno stabilire che l'accertamento dell'impossibilità fisica del Presidente ad esercitare le sue funzioni fosse affidato dalla Costituzione a un medico o a un collegio di medici o ad altro organo; ma fu accolta la obiezione dell'onorevole Rossi che un organo costituzionale *ad hoc* sarebbe parso minorare la posizione del Presidente; e pertanto si concluse che nella Costituzione nulla si dovesse in proposito stabilire. È manifesta la differenza che avrebbe avuto una norma costituzionale in materia, che avrebbe attribuito rilevanza costituzionale all'organo di accertamento che avesse previsto, rispetto a norma di legge ordinaria che stabilisca le modalità di attuazione del precetto costituzionale. Non fu pertanto inclusa nel progetto di Costituzione alcuna norma relativa alle modalità di accertamento dell'impedimento che la Costituzione stessa prevede, espressamente distinguendo l'ipotesi di impedimento permanente, e pertanto distintamente prevedendo l'ipotesi di impedimento temporaneo.

In questa Sottocommissione era stato invece in un primo tempo proposto l'istituto della delega. Esso fu infine escluso, e difatti la Costituzione non lo prevede, e la natura stessa delle funzioni presidenziali come risultano configurate lo esclude. In sua vece fu accolto l'istituto della supplenza. Ciò non esclude che la supplenza possa essere disposta dallo stesso Presidente della Repubblica, poiché l'articolo 86 della Costituzione nulla dispone, come si è detto, circa l'attuazione della supplenza stessa, e la struttura sistematica delle funzioni presidenziali non vi osta. La supplenza peraltro differisce dalla delega in primo luogo nel senso che non può essere rimessa alla discrezionalità del Presidente, e vi si può dar luogo soltanto nelle ipotesi tassativamente previste dalla Costituzione; in secondo luogo nel senso che comporta la sostituzione totale del supplente al supplito, il quale, dando luogo alla supplenza soltanto nei casi nei quali non possa adempiere alle proprie funzioni, durante la supplenza non può adempiere ad alcuna di esse; perché anche un solo atto presidenziale venisse poi esercitato dal Presidente temporaneamente sostituito, occorrerebbe che egli rientrasse nell'esercizio delle sue funzioni, e venissero perciò contemporaneamente meno i poteri del supplente. Non vi possono essere nel nostro ordinamento due persone che esercitino nel medesimo tempo le funzioni presidenziali, né che tra loro le possano ripartire. Ne deriva che alla supplenza si debba dar luogo non solo se sia insorto impedimento del Presidente ad esercitare tutte le sue funzioni, ma anche se l'impedimento si volga a talune di esse, poiché non è pensabile una supplenza parziale, e, per il suo concetto stesso, la supplenza comporta il trasferimento ad altro soggetto della titolarità di poteri. Nel primo testo elaborato dalla Sottocommissione, con la previsione della delega, erano espressamente menzionati gli atti che non avrebbero in nessun caso potuto essere delegati, per il carattere del tutto personale inerente ad essi. Questa indicazione espressa non fu ritenuta necessaria allorché fu stabilita la supplenza anziché la delega, ritenendosi che la supplenza per sua natura comporti l'esercizio vicario delle funzioni che o per il loro carattere o per la loro urgenza non possono restare sospese e devono trovare in caso di necessità un soggetto abilitato ad esercitarle nell'interesse dello Stato. La reiezione della delega e la statuizione della supplenza offrono pertanto nei lavori della ricordata Sottocommissione utili indicazioni all'interprete per la corretta attuazione del sistema costituzionale disposto.

La dottrina si è ampiamente occupata in questi anni dei problemi derivanti dall'eventuale applicazione dell'articolo 86 della Costituzione.

È stato discusso che cosa debba intendersi per impedimento del Presidente: ovviamente non potrà avere le conseguenze previste dalla Costituzione un impedimento momentaneo che comporti un breve rinvio di incombenzi non necessitati entro un termine immediato, né impedimento parziale che induca a breve rinvio di incombenzi costituzionalmente non essenziali. Per quanto attiene alle condizioni di salute del Presidente, è stato ritenuto, ad esempio, che non costituisca impedimento l'allontanamento per un breve riposo che possa essere in qualsiasi momento interrotto ove ne sopravvenga la necessità; ma possa costituire impedimento il riposo assoluto, che sia ordinato dai medici con divieto di qualsiasi informazione e rapporto. In particolare è stato discusso se costituisca impedimento per il quale debba farsi luogo alla supplenza, l'ipotesi di viaggio all'estero del Presidente della Repubblica: a noi sembra corretta l'interpretazione del Guarino e di altri autori che lo escludono; e ciò proprio per il carattere dianzi accennato che ha di per sé l'istituto della supplenza. Il Presidente della Repubblica che si trovi all'estero non è per ciò impedito di esercitare le sue funzioni, né di rientrare rapidamente nella sua sede, ove ciò occorra per il loro adempimento in circostanze specifiche; che se ciò risultasse impossibile per circostanze sopravvenute nel territorio nel quale il Presidente si trovi, da tali circostanze, e non dal mero viaggio all'estero, potrebbe eventualmente derivare l'impedimento. La supplenza, inoltre, comporta che durante essa il Presidente non eserciti le sue funzioni, laddove viaggio ufficiale all'estero del Presidente in quanto tale comporta che egli vi si rechi come Presidente, e che Presidente sia in quegli atti che egli compia durante la sua visita in altro Stato.

Circa l'organo che debba accertare l'impedimento del Presidente è stato affermato da numerosi studiosi che esso, nel silenzio della Costituzione, altro non possa essere che l'organo medesimo dal quale l'assunzione della Presidenza deriva, o l'organo medesimo che la Costituzione indica per l'accusa del Presidente e il deferimento al giudizio della Corte Costituzionale, e pertanto il Parlamento in seduta comune, o il Parlamento in seduta comune integrato dai rappresentanti regionali. Il Ballardore Pallieri, il Pergolesi, il Virga, il Barile sono di questo avviso. Anche il Mortati, il Biscaretti, il Crosa, che prevedono

un atto del Governo, ritengono che in definitiva spetti alle Camere deliberare in proposito, alle Camere spettando in ogni caso il controllo degli atti politici del Governo. Il Mortati in particolare prevede che nell'ipotesi di impedimento permanente abbia in definitiva a deliberare il Parlamento in seduta comune convocato per procedere alla nuova elezione, pronunciandosi, *in limine* alla votazione, circa la necessità di procedervi.

Naturalmente i commenti alla Costituzione e gli studi di diritto costituzionale di questi anni si riferiscono alle norme costituzionali nella mancanza di qualsiasi norma legislativa di attuazione in materia. Il legislatore, nell'elaborare ora le norme di attuazione, potrà tener conto opportunamente della dottrina, della legislazione comparata, dei lavori preparatori della Costituente, ma porrà norme nuove di diritto, cui solo limite sono le disposizioni costituzionali.

\* \* \*

Con la proposta di legge che segue abbiamo ritenuto di dover formulare le norme necessarie a una corretta applicazione delle disposizioni costituzionali. Prendiamo pertanto le mosse dall'articolo 86 della Costituzione, e proponiamo che si disponga con legge ordinaria quanto giovi a dare certezza di diritto alle procedure per la sua attuazione.

Non ci sembra che vi siano motivi perché le disposizioni costituzionali debbano essere modificate o debbano essere costituzionalmente integrate. Riteniamo che non vi sia quindi luogo a proporre legge costituzionale. Permangono infatti a nostro avviso le considerazioni che hanno consigliato al costituente di non includere nella Costituzione norme che non hanno e non devono assumere rilevanza costituzionale. Ne consegue che le norme che proponiamo di adottare legislativamente devono avere carattere di stretta applicazione delle disposizioni costituzionali, e non devono interferire con esse, né innovare in alcun modo rispetto ad esse.

La procedura che venne seguita nello scorso agosto, e che ha trovato espressione nel comunicato pubblicato dalla *Gazzetta Ufficiale* del 10 agosto, ha suscitato qualche perplessità; tali perplessità attengono appunto alla procedura e alle modalità di attuazione della disposizione costituzionale, e saranno eliminate per il futuro ove, come riteniamo opportuno, si provveda legislativamente a regolare la materia, e d'ora innanzi pertanto, ove le dolorose circostanze che si sono purtroppo verificate nello

scorso agosto avessero malauguratamente a riprodursi, si abbia norma che prescriva in modo certo come debba procedersi.

L'articolo 86 della Costituzione dispone distintamente al secondo comma per l'ipotesi di impedimento permanente del Presidente della Repubblica. Il primo comma pertanto chiaramente si volge sia all'ipotesi dell'impedimento permanente, per il tempo che necessariamente intercorre sino alle elezioni di nuovo Presidente, in tale caso prescritta, sia nella ipotesi di impedimento temporaneo, che possa venire successivamente a cessare, con la ripresa delle proprie funzioni da parte del Presidente della Repubblica in carica. Potrà aversi supplenza nelle funzioni presidenziali pertanto sia dal momento in cui il Presidente della Repubblica abbia cessato di poterle esercitare sino al momento dell'assunzione delle funzioni presidenziali da parte di nuovo Presidente, sia dal momento nel quale il Presidente della Repubblica in carica si sia trovato in condizioni di impossibilità ad adempiere alle proprie funzioni sino al momento nel quale il Presidente sia in grado di riassumerle, in questo caso la supplenza iscrivendosi nel corso del settennato presidenziale che successivamente continui, e nel quale risulti parentesi inclusa.

È chiara, nella Costituzione, la prescrizione della continuità delle funzioni presidenziali, nelle quali non può verificarsi né carenza né vacanza. In ogni tempo ha da esservi chi abbia ad esercitare le funzioni presidenziali, e il soggetto che ne sia titolare succede ad altro che ne sia portatore a titolo proprio normalmente, o a titolo vicario a norma dell'articolo 86.

La supplenza trae la sua origine dal fatto dell'impedimento. Sembra tuttavia che la natura stessa delle funzioni che comporta richieda un atto formale, di competente fonte, e reso pubblico, che ne preceda l'esercizio: al fine di dare pubblica certezza della legittimità degli atti che vengano compiuti per essa. Sembra altresì che, come il giuramento è richiesto dalla Costituzione per il Presidente della Repubblica prima che egli assuma le sue funzioni (articolo 91), così, e diremmo a maggior ragione, giuramento debba essere prestato dal supplente prima che egli intraprenda l'esercizio delle sue funzioni. In questo senso era anche la citata proposta Cossiga del 1962, ed è la prevalente dottrina.

La supplenza, prescrive la Costituzione, deve aver luogo in ogni caso che il Presidente della Repubblica non possa adempiere alle sue funzioni. Ciò potrà verificarsi in conseguenza delle sue condizioni di salute, ovvero perché circostanze esterne e irrimediabili lo forzino ad una condizione che gli impedisca l'eser-

cizio libero delle sue funzioni; si ha in questo senso l'ipotesi di scuola del Presidente che sia tratto prigioniero di guerra, o quella del Presidente che per fatti naturali o umani, all'estero o all'interno del paese, sia posto per un tempo non momentaneo in condizioni di non potersi allontanare dal luogo nel quale si trovi e di comunicare con l'esterno da esso; o infine quella che si trovi, all'interno del paese, sequestrato o impedito di ogni comunicazione. I casi del secondo gruppo sono in verità astratti, e solo per completezza di ipotesi l'interprete non li può ignorare. In tutti i casi sovra accennati potrebbe darsi in ipotesi che il Presidente stesso fosse in grado di prevedere l'impedimento, o di darne atto quando esso sopravvenga, ovvero che l'improvviso e imprevedibile determinarsi dell'evento cui consegue l'impedimento ponga in essere la necessità della supplenza, senza che il Presidente possa compiere atto alcuno che lo dichiari.

Nel primo caso l'atto formale che dia luogo alla supplenza potrà essere un decreto dello stesso Presidente della Repubblica che sia o stia per essere impedito. Tale decreto non potrebbe essere peraltro meramente discrezionale, ma deve essere motivato da uno stato di necessità, corrispondente al disposto costituzionale. Dalla Costituzione non è stata ammessa infatti delega, né supplenza tranne che in caso di impedimento. Nel caso che il Presidente non possa provvedere egli stesso, dovrà essere altrimenti provveduto alla constatazione della sua impossibilità ad adempiere alle sue funzioni, e l'atto che dia luogo alla supplenza non sembra possa essere se non decreto del Presidente supplente, che tale funzione assume con questo atto, in conseguenza del fatto verificatosi.

Vi è altresì l'ipotesi che debba farsi luogo a supplenza a seguito di sospensione del Presidente della Repubblica disposta a norma di legge dalla Corte Costituzionale in pendenza di un giudizio di accusa. In questo caso, la Corte Costituzionale, organo costituzionale a ciò abilitato, avendo posto in essere un impedimento di natura giuridica all'adempimento delle sue funzioni da parte del Presidente, da quel momento egli non potrebbe più compiere alcun atto presidenziale. Anche in tal caso sarebbe perciò decreto del Presidente supplente a far luogo alla supplenza, in base alla disposizione della Corte Costituzionale. Con decreto del Presidente supplente si provvederà pure qualora debba farsi luogo a supplenza per il periodo intercorrente sino alla elezione del nuovo Presidente, contemporaneamente

indetta, in caso di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica.

Circa i poteri del Presidente supplente, nulla dice la Costituzione, e perciò non sembra che vi siano limitazioni di ordine giuridico, tranne quella relativa alla facoltà di scioglimento delle Camere. Non sembra che il Presidente supplente possa a ciò provvedere, non soltanto perché ne è stata fatta espressa dichiarazione dal relatore onorevole Tosato all'Assemblea Costituente, all'effetto di evitarne espressa dichiarazione, che pertanto fu ritenuta implicita e superflua; ma anche perché se ne trae argomento dal secondo comma dell'articolo 88, che esclude la facoltà di scioglimento durante gli ultimi sei mesi del mandato presidenziale. Il Presidente supplente si trova in una analoga situazione, non potendosi supporre di certo che una supplenza duri più di sei mesi. Il Presidente supplente si troverebbe pertanto di fronte a questa questione nella posizione medesima del Presidente ordinariamente eletto e prossimo a terminare il suo mandato. La esclusione di questa facoltà inoltre non costituisce minorazione delle funzioni presidenziali, poiché l'esclusione medesima è prevista dalla Costituzione, in tempi ricorrenti, nei casi ordinari.

Circa tutte le altre facoltà, pur nel divario tra i pareri degli studiosi, ci sembra non sussistano altri limiti che quelli che sono inerenti al carattere stesso e alla figura giuridica dell'istituto della supplenza, che per sua natura comporta l'esercizio delle attività ordinarie, e di quelle straordinarie solo in quanto se ne determini obiettivamente urgente necessità. Potrebbero per questo sussistere dubbi circa la concessione di grazia, di conferimento di onorificenze, la nomina di senatore a vita; ma ci sembra che essi si risolvano nell'apprezzamento della necessità e dell'urgenza del caso, questione che pertanto si rimette piuttosto alla correttezza che a limitazione di diritto. In questo senso del resto è la prevalente dottrina.

Se questa è la corretta interpretazione del sistema adottato nella Costituzione, solo una legge costituzionale potrebbe disporre per questa materia; e non ci sembra che se ne ravvisino né opportunità né motivo alcuno.

La Costituzione non dispone circa il titolo che il Presidente supplente abbia ad assumere. Poiché il sistema adottato dalla Costituzione è quello della supplenza, di per sé esso risulta quello di Presidente supplente. La stessa considerazione comporta che al Presidente supplente, durante la supplenza, vengano riferite tutte le disposizioni della Costituzione e delle leggi attinenti al

Presidente della Repubblica: questo sia per la sua tutela penale, sia per il cerimoniale, sia per il trattamento economico e ogni condizione nella quale si esercitino le funzioni presidenziali.

La supplenza, come deriva dal fatto dell'impedimento, viene a cessare per il fatto della cessazione dell'impedimento. Anche in questo caso, per la certezza del diritto e la pubblicità necessaria nella materia, della riassunzione delle proprie funzioni da parte del Presidente della Repubblica eletto si darà atto con decreto da lui stesso firmato. Nel caso che la supplenza abbia luogo sino alla elezione di nuovo Presidente, la supplenza verrà a cessare con l'assunzione delle proprie funzioni da parte del nuovo Presidente, come nei casi normali nei quali un Presidente succede ad un altro che abbia compiuto il suo settennato.

La supplenza è affidata dalla Costituzione, in ragione della carica, al Presidente del Senato. Non sembra pertanto che alla supplenza si possa rinunciare, o presentarne le dimissioni. Ove il Presidente supplente, per dimissioni dalla Presidenza del Senato, o per altra causa, venisse a cessare da questa carica, cui la supplenza è connessa, verrebbe contemporaneamente a cessare la supplenza, che automaticamente passerebbe dall'uno all'altro Presidente del Senato.

Problemi particolarmente delicati si pongono in relazione all'impedimento permanente. La Costituzione non stabilisce — volutamente, come si è visto — in che cosa esattamente abbia a consistere e come abbia ad essere accertato. Impedimento giuridico si avrebbe nella ipotesi di condanna da parte della Corte Costituzionale. In questo caso non vi sono dubbi: non appena pubblicata la sentenza di condanna a norma di legge, il Presidente della Camera dei Deputati, indicato per questo compito dalla Costituzione, dovrebbe immediatamente convocare il Parlamento per la nuova elezione, e frattanto, se già non vi si fosse provveduto a seguito di sospensione ordinata dalla Corte Costituzionale, si farebbe luogo a supplenza.

Nelle ipotesi sovraccennate di prigionia o di sequestro, la eventualità che l'impedimento possa risultare permanente appare meramente astratta: essa non può risolversi comunque se non in sede di apprezzamento politico, di cui tra poco diremo. Nell'ipotesi invece di impedimento permanente derivante da condizioni di salute, d'altronde più prevedibile, è evidentemente necessario anche un apprezzamento tecnico che stabilisca se la impossibilità fisica all'adempimento delle funzioni presidenziali sia da ritenersi permanente, secondo la dizione della Costitu-

zione. È da tener presente che, stante la natura giuridica della supplenza, che esclude la contemporanea attività anche parziale tra supplente e supplito e qualsiasi suddivisione tra più soggetti delle funzioni presidenziali, anche l'impedimento a talune e non ad altre delle funzioni presidenziali comporta le conseguenze costituzionali dell'impedimento: s'intende in quanto si tratti di talune funzioni presidenziali in senso proprio e non di semplici adempimenti occasionali o di rappresentanza.

La Costituzione dice soltanto « impedimento permanente »: sembra che la permanenza debba essere intesa non in rapporto ad un tempo illimitato o alla durata dell'esistenza, ma in rapporto alla durata del mandato presidenziale, e in rapporto a situazioni di fatto rilevanti per la vita dello Stato (quale potrebbe aversi nell'ipotesi di prigionia di guerra e pertanto di stato di guerra, che appaia protrarsi, o di particolari situazioni di emergenza nella vita dello Stato, con il protrarsi del tempo). Queste valutazioni appartengono alla determinazione politica della nuova elezione, di cui si dirà tra breve.

Per quanto concerne l'accertamento tecnico delle condizioni di salute, la Costituente ha chiaramente inteso di non ritenere opportuno di disporne costituzionalmente. La Costituzione infatti non ne fa menzione. Le modalità appartengono alla legislazione ordinaria. Sembra pertanto che si debba prevedere come si faccia luogo agli accertamenti medici del caso. Disporre di ciò con legge, in modo da stabilire certezza, automaticità e identità di procedure, sembra corrispondere al sistema costituzionale, e alla migliore tutela così del pubblico interesse come della posizione del Presidente stesso. In tal modo l'organo medico designato non assume competenza decisoria né comunque rilevanza costituzionale. Gli atti determinanti effetti giuridici sono successivi e diversi, e appartengono ad altri soggetti.

La conseguenza della sussistenza di impedimento permanente del Presidente è la convocazione del Parlamento in seduta comune per l'elezione di nuovo Presidente. La Costituzione (articolo 86 secondo comma) assegna questo incombenza al Presidente della Camera dei deputati. Nella Costituzione non è nominato alcun altro organo dello Stato a questo proposito, se non il Presidente della Camera, che convoca il Parlamento in seduta comune, integrato dai delegati regionali, per l'elezione. Sembra perciò che nessun altro organo costituzionale possa essere introdotto in questa procedura se non nell'esercizio delle funzioni che gli sono proprie.

Il Presidente della Camera dei deputati provvederà senz'altro alla convocazione del Parlamento per la nuova elezione nel caso di morte del Presidente in carica, di sue dimissioni, o di sua condanna da parte della Corte Costituzionale. Non vi è in tal caso luogo ad alcun accertamento né ad alcun altro atto. Il termine di 15 giorni previsto dall'articolo 86 secondo comma, decorrerà in tali casi dalla notizia legale che il Presidente della Camera riceva della morte del Presidente della Repubblica, ovvero dalla pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* della sentenza di condanna, o infine dalla comunicazione delle dimissioni che il Presidente della Camera riceva. Ci sembra che questa precisazione di termini derivi dalle norme generali del diritto, e corrisponda alla necessità che l'intero termine di 15 giorni sia disponibile.

Per le dimissioni del Presidente della Repubblica non vi è modalità prescritta dalla Costituzione. Non sembra quindi che vi siano prescrizioni di forma. Comunque esse siano date, esse sono valide se è certa l'espressione della volontà del Presidente che intenda dimettersi. Non vi è limitazione nei motivi che possano indurre il Presidente a dimettersi; si tratta di suo atto personale e libero, cui non concorre alcuna altra autorità dello Stato. Destinatario delle dimissioni sembra essere il Presidente della Camera, cui compete la convocazione del Parlamento per la nuova elezione.

Del pari, quando dagli accertamenti medici risulta impedimento permanente derivante dalle condizioni di salute, sembra direttamente spettare al Presidente della Camera la convocazione del Parlamento per la nuova elezione, che è la conseguenza giuridica che ne discende. In questo caso, stante la valutazione che comporta, sembra peraltro inerente al nostro sistema costituzionale una consultazione del Presidente della Camera con altri organi costituzionali e con le rappresentanze parlamentari. Allo stesso modo sembra che si abbia a procedere nel caso che si debba considerare permanente l'impedimento derivante da altra causa.

L'organo costituzionale che, con l'elezione del nuovo Presidente, pone fine alla precedente Presidenza, e rende perciò definitiva la constatazione che essa è venuta a cessare per impedimento permanente o per altra causa, è il Parlamento convocato in seduta comune per l'elezione stessa. Nell'ipotesi di impedimento permanente, che di per sé implica un inevitabile margine di valutazione, sembra che al Parlamento così riunito debba

essere data comunicazione del fatto che abbia determinato la sua convocazione, e, in tal caso, rimessa la facoltà di deliberazione. È stato ritenuto da taluni autori che il Parlamento in seduta comune non possa se non votare per la elezione. Ma ciò non è prescritto dalla Costituzione; ed anzi in una organica considerazione del sistema costituzionale esso appare il solo organo costituzionale che non tanto possa, quanto debba deliberare in definitiva, sia che lo faccia prendendo atto della propria convocazione per la nuova elezione, sia che lo faccia con la discussione ed il voto.

Nel senso della competenza del Parlamento in seduta comune è del resto la prevalente dottrina: così il Pergolesi e il Virga; il Balladore Pallieri (*Diritto costituzionale*, 1963, pag. 153 e segg.) osserva che questa competenza spetta al Parlamento in seduta comune il quale è pur competente per deliberare l'accusa, che pure conduce alla supplenza, e ritiene che il Parlamento debba deliberare con il voto della maggioranza dei suoi membri. Il Mortati è preciso in questo senso e afferma: « Nel caso che l'impedimento dichiarato avesse carattere di permanenza, sarebbe il Parlamento in seduta comune convocato per procedere alla nuova elezione che, *in limine* alla votazione, potrebbe pronunciarsi circa la necessità di procedervi; ciò in considerazione del carattere di collegio perfetto che è da attribuire ad esso » (*Istituzioni di Diritto Pubblico*, 1962, pag. 450); e difatti, trattando del Parlamento, afferma: « Il Parlamento in seduta comune è un collegio perfetto, le cui decisioni cioè debbono essere prese previa, se del caso, congrua discussione. Tale discussione può riguardare anche la sussistenza dei presupposti che giustificano la convocazione dell'Assemblea comune e quindi la discussione sulle valutazioni che hanno condotto ad essa » (*Ibid.*, pag. 439).

\* \* \*

Ispirandoci ai criteri sovraesposti vi sottoponiamo, onorevoli colleghi, la seguente proposta di legge. I criteri cui ci siamo attenuti sono la pura e semplice attuazione dell'articolo 86 della Costituzione, occupandoci soltanto di esso, e di tutte le ipotesi che in esso sono contenute. Nulla proponiamo di innovare o di aggiungere alla norma costituzionale, della quale proponiamo la semplice regolamentazione ordinaria, talché ci siamo dati carico di proporre norme che abbiano tutte carattere di legge ordinaria.

Ci siamo altresì proposti la massima brevità, cercando di stabilire la certezza del diritto e delle procedure, senza soverchi appesantimenti, ed evitando disposizioni che non risultassero essenziali.

Confidiamo di aver offerto una utile base di discussione, sulla quale possa essere rapidamente raggiunto il consenso, con eventuali opportuni miglioramenti, per modo che al più presto possa statuirsi con legge come debba procedersi in eventualità tanto delicata per la vita dello Stato, che non consente incertezze e sconsiglia di lasciare adito a dubbi o a dibattiti sulla legittimità delle procedure seguite.

Con il primo articolo si prevede l'ipotesi che sia il Presidente della Repubblica medesimo a poter disporre la supplenza, sia che egli già si trovi, sia che egli preveda di trovarsi nelle condizioni di non poter adempiere alle sue funzioni. Ci sembra che in questo caso sia da prevedere soltanto l'ipotesi di impedimento temporaneo, in quanto se il Presidente avesse consapevolezza di stare per cadere in condizioni di impedimento permanente, o in tali condizioni già si trovasse, integra avendo la libertà e la facoltà del volere e del disporre, darebbe luogo a dimissioni, che appaiono il mezzo normale con il quale il Presidente stesso può porre termine al suo mandato, innanzi alla scadenza.

La forma con la quale il Presidente stesso darebbe luogo alla supplenza, in caso di suo impedimento temporaneo, proponiamo sia quella del decreto. Esso non ci sembra in questo caso debba essere sottoposto al Parlamento per la conversione in legge, come ciò non si fa per i decreti di nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri. Proponiamo che il decreto sia controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri, ciò parendoci rispondere al nostro sistema costituzionale, alla natura dell'atto che non è meramente personale, e alla necessità di far luogo alla responsabilità politica che la controfirma comporta e all'eventuale controllo politico del Parlamento, che si volge agli atti tutti recanti la controfirma del Presidente del Consiglio.

Presupposto del decreto è che l'impedimento temporaneo sussista. Il controllo della sussistenza di questo requisito si ha appunto attraverso la controfirma e la responsabilità del Presidente del Consiglio, il quale ne risponde al Parlamento, che può agire attraverso lo strumento parlamentare della mozione.

Sulla natura dell'impedimento nulla specifica la Costituzione e non riteniamo opportuno né utile che alcunché vi sia aggiunto con legge.

Con l'articolo 2 si stabilisce l'informazione del Parlamento, e la sua facoltà di discussione. Il primo comma prevede la comunicazione ai Presidenti della Camera e del Senato, da darsi a cura del Presidente del Consiglio dei ministri, che ha controfirmato il decreto del Presidente della Repubblica. Il secondo comma prevede la comunicazione da darsi dai Presidenti alle Assemblee, e la loro convocazione se entrambe, o una di esse, non siano riunite. Il terzo comma prevede la facoltà di discussione, senza nulla innovare rispetto ai regolamenti parlamentari, cui fa rinvio.

Con l'articolo 3 si regola l'assunzione della supplenza da parte del Presidente del Senato. Ribadito che la supplenza deriva dal fatto dell'impedimento presidenziale, si precisa che il Presidente supplente imprende a esercitare le sue funzioni dopo la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* del decreto dianzi menzionato, e dopo la prestazione del giuramento. Si indica quindi la formula del giuramento. Si propone che il giuramento sia prestato dal Presidente supplente dinanzi al Presidente della Camera. Questi è infatti Presidente altresì del Parlamento riunito in seduta comune, innanzi al quale presta giuramento secondo la Costituzione (articolo 91) il Presidente eletto. Non ci sembra opportuna una apposita convocazione del Parlamento in seduta comune per la prestazione del giuramento del Presidente supplente, data la necessità che, secondo il criterio costituzionale della continuità presidenziale, il Presidente supplente possa assumere al più presto l'esercizio della supplenza. La naturale brevità della supplenza ci sembra d'altronde esimere da così solenne convocazione; allo scopo di assicurare più ampia rappresentanza del Parlamento, in tutti i suoi settori, si propone che ad assistere al giuramento siano invitati gli Uffici di presidenza e i Presidenti dei Gruppi parlamentari della Camera e del Senato. Ciò non comporta alcun ritardo, e la prestazione del giuramento potrà essere fissata per il termine più breve; d'altra parte si prescrive l'invito, talché se anche taluno degli invitati non potesse essere presente stante la brevità del termine, non ne deriverebbe alcuna difficoltà. La menzione dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, in questo articolo e nei seguenti articoli 6, 8 e 9 ci sembra adeguata al caso e perfettamente legittima poiché i Gruppi parlamentari sono previsti dalla Costituzione (articolo 72, terzo comma), e i Presidenti dei Gruppi parlamentari sono previsti dai regolamenti parlamentari, e dalla prassi costituzionale (consultazioni del Presidente della Repubblica).

L'articolo 4 si volge all'esercizio della supplenza con le tre norme essenziali, concernenti la Presidenza del Senato durante il periodo nel quale il Presidente del Senato sostituisca il Presidente della Repubblica, il titolo del Presidente supplente, l'applicazione nei suoi confronti delle norme di legge concernenti il Presidente della Repubblica. Ci è parso sufficiente e più opportuno questo richiamo generico, che comprende ad un tempo la tutela penale, le norme relative ai servizi e al cerimoniale, e quelle relative alle disposizioni di carattere economico.

L'articolo 5 regola la cessazione della supplenza, quando vengano meno le condizioni di impedimento del Presidente della Repubblica. Quando vengono a cessare le sue condizioni di impedimento, il Presidente della Repubblica riassume le sue funzioni con proprio decreto controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri, analogo a quello che alla supplenza abbia dato luogo. Allo stesso modo pertanto esso sarà comunicato alle Camere. Gli atti compiuti dal Presidente supplente durante la supplenza hanno piena e permanente efficacia e non sono sottoposti a convalida del Presidente della Repubblica che riassume le proprie funzioni; per quanto egli abbia in seguito a disporre, ci sembra opportuno che sia precisato che il Presidente supplente, nel lasciare le funzioni della supplenza, ne faccia relazione al Presidente della Repubblica che riprenda le proprie funzioni, in modo che egli abbia piena contezza della continuità dell'esercizio delle funzioni presidenziali. All'atto stesso nel quale cessa dalle funzioni di Presidente supplente, il Presidente del Senato riassume il pieno esercizio delle funzioni della Presidenza di questa Assemblea, e ciò ci è parso opportuno precisare nel secondo comma.

Gli articoli 2, 3, 4 e 5 troveranno eguale applicazione anche nell'ipotesi che il Presidente della Repubblica non sia in grado di provvedere egli stesso a disporre la supplenza con proprio decreto. A queste ipotesi è volto l'articolo 6, che prevede una procedura rapida per l'assunzione della supplenza anche in questo caso.

Ci sembra che procedimento idoneo al caso sia il seguente. Il Segretario generale della Presidenza della Repubblica — o, nel caso che anche egli si trovi impedito, come può accadere perché egli si trovi insieme al Presidente della Repubblica o perché per parte sua sia impedito dalle sue condizioni di salute, il funzionario che ne faccia le veci nell'ufficio — dà comunicazione dell'impedimento al Presidente del Senato, al Presidente

della Camera, al Presidente del Consiglio. Il Presidente della Camera si assicura del fondamento della comunicazione, procede poi alla consultazione dell'ufficio di Presidenza e dei Presidenti dei Gruppi parlamentari della Camera, e, se ritenga che debba farsi luogo a supplenza, ne informa il Presidente del Senato. Il Presidente del Senato, ricevuta la comunicazione del Segretario generale della Presidenza e quella del Presidente della Camera, procede a sua volta alla consultazione dell'ufficio di Presidenza e dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato. Assume quindi la supplenza del Presidente della Repubblica, con proprio decreto controfirmato dal Presidente del Consiglio. Ci sembra, questa, procedura rapida e tuttavia sufficientemente garantita. Ad essa concorrono diversi organi, ciascuno con propri compiti. L'iniziativa della comunicazione dell'impedimento, che automaticamente e necessariamente deriva dal fatto dell'impedimento, essendo il fatto che dà luogo alla supplenza, sembra competere al funzionario più alto dell'ufficio che per legge ha il compito di inquadrare « tutti gli uffici e i servizi necessari per l'espletamento delle funzioni del Presidente della Repubblica » (legge 9 agosto 1948, n. 1077, articolo 3). Si tratta appunto nel caso di atto necessario per l'espletamento delle funzioni presidenziali, così come vi ha riferimento quanto al Segretario generale della Presidenza si assegna con gli articoli 7 e 8.

Tra i tre alti organi costituzionali successivamente indicati, le funzioni sembrano essere ripartite correttamente secondo lo schema accennato. Al Presidente della Camera si assegna il compito di verificare il fondamento della comunicazione ricevuta dal Segretario generale della Presidenza e di giudicare della necessità della supplenza, sia perché a lui la Costituzione affida il compito di convocare il Parlamento in seduta comune per la elezione del nuovo Presidente in caso di impedimento permanente, e così di trarne le conseguenze giuridiche, e a maggior ragione appare pertanto abilitato a promuovere le conseguenze giuridiche di impedimento che appaia temporaneo o permanente; sia perché al Presidente dell'altro ramo del Parlamento compete assumere le funzioni della supplenza, e non apparirebbe perciò idoneo che egli solo avesse a promuoverla e ad accertarne le condizioni determinanti. Al Presidente del Senato d'altronde si attribuisce analoga consultazione degli Uffici di Presidenza e dei Presidenti dei Gruppi parlamentari di questa Assemblea, e infine la competenza della determinazione finale. Al Presidente del Senato, inoltre, nell'assumere la supplenza, com-

pete, come primo suo atto, l'emanazione del decreto che vi dia luogo.

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con la controfirma di questo decreto, partecipa della sua deliberazione, e ne assume la responsabilità.

In questo modo Presidente della Camera, Presidente del Senato, Presidente del Consiglio, partecipano tutti e tre, ciascuno per la parte di propria competenza, alla determinazione della supplenza, che risulta quindi atto complesso cui partecipano tutti e tre gli organi costituzionali anzidetti. In caso di disparere o di inerzia di uno di essi, sarà agevole nella prassi provvedere mediante consultazione tra essi. I Presidenti di Assemblea possono inoltre essere sollecitati dalle rispettive Assemblee agli adempimenti che sono connessi al loro ufficio. Nei riguardi del Segretario generale della Presidenza, trattandosi di pubblico funzionario, interviene la sua responsabilità per gli adempimenti di legge e può sovvenire l'attività governativa.

L'articolo 6 prevede una procedura rapida che assicura la continuità presidenziale; gli accertamenti cui consegua la comunicazione da parte del Segretario generale della Presidenza e poi la comunicazione da parte del Presidente della Camera dei deputati saranno accertamenti sommari concernenti l'autenticità delle notizie, la sussistenza dei fatti, le prime risultanze di impedimento. Successivamente si dovrà provvedere ad approfondito accertamento tecnico, ove si tratti di impedimento derivante dalle condizioni di salute del Presidente, allo scopo di stabilire in modo certo che l'impedimento sussista, e se esso sia temporaneo o permanente. Prevedere un accertamento successivo corrisponde alla necessità della immediata continuità delle funzioni presidenziali, poiché un accertamento sicuro non può compiersi in tempo brevissimo, né nelle prime ore di eventuale insorgenza del male; e corrisponde all'automaticità del procedimento che è opportuno stabilire per legge.

Una volta dichiarato l'impedimento temporaneo a norma dell'articolo 6 — e secondo tale procedura non potrà trattarsi per il momento che di impedimento temporaneo — a cura del Segretario generale della Presidenza, nell'adempimento delle funzioni assegnategli dalla legge e dianzi citate, si provvederà di ufficio a convocare cinque medici di rilevante e indiscussa qualificazione primaria, ad essi richiedendo, come specifica l'articolo 8, una relazione analitica sulle condizioni di salute del

Presidente, e sul suo stato di impedimento temporaneo o permanente.

A tale scopo si propone di indicare nella legge, all'articolo 7, i titolari delle cattedre più qualificate dell'Università di Roma, direttori degli Istituti di clinica medica, di patologia speciale medica, di semeiotica medica, di clinica chirurgica, di patologia chirurgica.

Essi hanno una qualificazione medica e scientifica che li colloca in posizione eminente, in ragione delle funzioni universitarie che sono loro affidate. È parso opportuno attenersi all'Università di Roma perché a Roma ha sede la Presidenza della Repubblica, e pertanto appare naturale una indicazione obiettiva che non presuppone alcuna sottovalutazione delle altre sedi universitarie. In caso di impedimento di taluno dei medici indicati, si propone che lo sostituisca chi ne faccia le veci nella direzione del medesimo Istituto. Quando venissero istituite le deliberate seconde cattedre di clinica e di patologia, il collegio rimarrebbe composto dai titolari della prima cattedra, e i titolari della seconda cattedra potrebbero essere designati a sostituirli.

Un collegio medico di così alto livello non costituisce certo menomazione dei medici curanti o degli specialisti che siano chiamati a loro consulto. Esso non è un organo costituzionale, non è l'organo che l'Assemblea Costituente non ha, a ragione, ritenuto di introdurre nella Costituzione; è organo di consulenza tecnica, che appare opportuno la legge preveda in modo prefisso, e ponga a disposizione degli organi costituzionali chiamati a deliberare in materia. La previsione di organo siffatto appare indispensabile, nel pubblico interesse, per dare certezza ai successivi provvedimenti e appare altresì opportuno nei riguardi del Presidente, sia a sua garanzia, sia per contribuire nel modo più efficace alla diagnosi e quindi anche alla terapia del male che lo abbia colpito, cosa che è pure di pubblico interesse. È infatti evidente che il consulto di questo collegio medico varrà, oltre agli accertamenti necessari ai fini costituzionali, anche a fornire indicazioni delle quali potrà giovare la cura.

L'articolo 8 precisa come abbia a procedere il collegio medico e le comunicazioni che devono essere fatte, a cura del Segretario generale della Presidenza, della sua relazione. Si propone che il collegio medico sia nuovamente interpellato, in caso che l'impedimento temporaneo si protragga, e comunque dopo trenta giorni, in modo che si abbia un controllo periodicamente rinnovato, ove l'impedimento avesse a protrarsi. Questa norma sem-

bra opportuna perché si possa avere una valutazione ripetuta e aggiornata, dato che la supplenza temporanea per sua natura appare destinata a breve durata, e, se debba protrarsi, richiede rinnovato esame.

La relazione medica, per sua natura, non sembra utile sia integralmente comunicata al Parlamento: se ne prevede la comunicazione ai Presidenti dei Gruppi parlamentari, perché a tutti i settori del Parlamento ne sia data conoscenza, ed essi possano proporre le conseguenze che ritengano dovute nel caso.

Con l'articolo 9 si prevede l'ipotesi che dalla relazione medica risulti impedimento permanente derivante da condizioni di salute ovvero impedimento permanente risulti da altra causa, che pur si deve prevedere in astratto. In tal caso si prevede consultazione, da parte del Presidente della Camera, dell'Ufficio di Presidenza e dei Presidenti dei Gruppi parlamentari della Camera, nonché del Vicepresidente anziano del Senato, e suo tramite dell'Ufficio di Presidenza e dei Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato. In questo caso appare doverosa anche consultazione del Presidente del Consiglio, per quanto di sua competenza. Al Presidente della Camera compete infatti esclusivamente l'atto giuridico che consegue all'impedimento permanente del Presidente della Repubblica: la convocazione del Parlamento in seduta comune per l'elezione del nuovo Presidente, a norma dell'articolo 86, secondo comma, della Costituzione. Esso è tassativo nel prescrivere che, in caso di impedimento permanente, al Presidente della Camera spetta indire la nuova elezione. In questo senso dispone l'articolo 9 della nostra proposta.

L'articolo 10 regola la convocazione del Parlamento per la elezione del nuovo Presidente nelle altre ipotesi in cui vi si debba far luogo, oltre che in quella di impedimento permanente per cui provvede l'articolo 9. Si prevede in pari tempo l'assunzione della supplenza da parte del Presidente del Senato, sino alla nuova elezione, se ancora non sia stata assunta: in questi casi infatti, a differenza del caso d'impedimento, la supplenza potrebbe non essere stata ancora assunta sino a questo momento, e sembra che vi si debba far luogo in tal caso per il periodo, pur breve, che necessariamente intercorre sino all'assunzione delle sue funzioni da parte del nuovo Presidente eletto.

Tra i casi previsti dall'articolo 10 è anche quello delle dimissioni del Presidente della Repubblica. In proposito sembra che altro non si debba disporre se non che esse siano comunicate al Presidente della Camera, intendendosi così che esse possano

essere date in qualsiasi forma, e solo sia precisato che l'organo competente a riceverle è il Presidente della Camera, cui compete il conseguente atto di convocazione del Parlamento. Ne consegue altresì che le dimissioni sono da considerarsi perfette con la loro ricezione da parte del Presidente della Camera, e non vi è luogo ad atto di accettazione da parte di qualsiasi organo costituzionale: esse sono operanti dal momento in cui il Presidente della Camera le ha ricevute, e di conseguenza si ha poi soltanto a provvedere alla convocazione del Parlamento per la nuova elezione e alla supplenza per il periodo intercorrente.

Il secondo comma dell'articolo 10 dispone la comunicazione alle Camere e la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* per la pubblica conoscenza legale, della convocazione del Parlamento per la nuova elezione presidenziale: data l'importanza del provvedimento ciò sembra infatti naturale e indispensabile.

L'articolo 11 è volto alla riunione del Parlamento in seduta comune. Sembra infatti che ad esso in apertura di seduta debba essere data comunicazione dei motivi eccezionali che abbiano determinato la sua riunione e debba essere rimessa facoltà di deliberazione finale nell'ipotesi dell'articolo 9.

Sulla facoltà di deliberare del Parlamento in seduta comune si sono accennate le discussioni e la prevalente opinione degli studiosi. Riteniamo che giusta soluzione sia quella che proponiamo con l'articolo 11 e che essa giustamente si collochi in legge ordinaria, perché non si tratta di attribuire a questo organo competenze maggiori di quelle che la Costituzione gli assegni, bensì di applicare i principî e il sistema della Costituzione. Il Parlamento in seduta comune non si è dato d'altronde proprio regolamento; nel farlo potrà esso medesimo regolare anche questa procedura. Si ritiene frattanto che alle sue sedute si applichi il regolamento della Camera dei deputati, come prevedono l'articolo 15 del regolamento della Camera e l'articolo 87 del regolamento del Senato, che prevede altresì la facoltà del Parlamento in seduta comune di darsi norme proprie, e pertanto di deliberare su di esse. Secondo il regolamento della Camera potrà quindi provvedersi frattanto alla discussione nel Parlamento in seduta comune, quando ne sia il caso.

Attribuire al Parlamento in seduta comune la facoltà di deliberare se procedere alla elezione del nuovo Presidente a seguito di impedimento permanente del Presidente eletto per il settennio in corso, ovvero di non farvi luogo, perché non si ritenga sussistente l'impedimento permanente che solo darebbe

luogo alla nuova elezione, appare indispensabile perché è esso il solo organo che, essendo competente alla elezione del Presidente della Repubblica, possa in definitiva deliberare circa la sua cessazione; ed essendo competente per la nuova elezione, possa e debba previamente deliberare di farvi luogo.

La cessazione della carica per impedimento permanente può comportare in taluni casi una valutazione e un giudizio non apparenti certi *ictu oculi* ed *erga omnes*. La Costituzione non prevede quale sia l'organo che debba accertarlo; prevede che in tal caso il Presidente della Camera debba convocare il Parlamento per le nuove elezioni. Sembra pertanto che, per una corretta integrale applicazione della Costituzione, il compito della convocazione del Parlamento in tal caso debba essere rimesso al Presidente della Camera, e a lui solo, e non possa essere interposto alcun atto di così determinante rilevanza a livello costituzionale da parte di qualsiasi altro organo cui la Costituzione tal compito non assegna. Non ci sembra perciò corretta l'opinione che una dichiarazione di impedimento possa emanare dal Governo: anche per la natura del Governo, che dal Presidente della Repubblica deriva i propri poteri, per suo decreto. Né ci sembra che una competenza in materia possa essere assegnata, nel loro funzionamento ordinario, alle Camere disgiunte, cui la Costituzione non l'assegna; esso non rientra né nelle funzioni legislative, né nelle funzioni di controllo che competono alle Camere nella loro ordinaria attività.

Sarebbe d'altronde improprio e ingiusto attribuire al Presidente della Camera una competenza decisoria definitiva in materia di tanta delicatezza e gravità, che è al di fuori delle naturali competenze del suo ufficio; e sarebbe abnorme nel nostro ordinamento costituzionale che la cessazione del mandato di Presidente della Repubblica fosse rimessa in via esclusiva e definitiva a un organo unipersonale.

Ci sembra pertanto corrispondente al sistema costituzionale e alle esigenze della materia rimettere al Presidente della Camera con le cautele e le consultazioni che si sono espresse, la semplice convocazione del Parlamento in seduta comune; al quale spetterà poi prenderne atto, e quindi accettarla e renderla definitiva con la nuova elezione, ovvero dar luogo a deliberazione circa la non sussistenza di impedimento permanente. A tal fine si prevede che in apertura di seduta il Presidente della Camera dia comunicazione al Parlamento in seduta comune dei motivi che abbiano determinato la sua convocazione e che, nell'ipotesi

che essa consegua ritenuto impedimento permanente del Presidente della Repubblica, possa un congruo numero di componenti l'Assemblea proporre che alla elezione non si faccia luogo, e possa in tal senso l'Assemblea deliberare con il voto della maggioranza assoluta dei suoi componenti. Si indica il numero minimo in trenta membri del Parlamento, tra i quali, in ragione dell'entità numerica delle due Assemblee, non meno di venti deputati e dieci senatori.

L'articolo 12 regola la cessazione della supplenza quando ad essa segua l'elezione di nuovo Presidente della Repubblica.

\* \* \*

Il sistema da noi proposto sembra il meglio rispondente all'ordinamento costituzionale vigente, alla rapidità delle procedure e nel tempo stesso alle garanzie che l'importanza e la delicatezza della materia esigono. L'attribuzione dei compiti ai diversi organi dello Stato, le consultazioni previste, le forme degli atti determinanti, ci sembra corrispondano al migliore equilibrio dei poteri e al concorso di diversi soggetti ad un fine comune. Nel senso che proponiamo ci confortano la lettera e lo spirito delle disposizioni costituzionali, i lavori preparatori dell'Assemblea costituente, le elaborazioni degli studiosi in questi anni, l'esame della legislazione comparata. Riteniamo perciò di far cosa utile sottoponendo alla benevola attenzione degli onorevoli colleghi la proposta di legge che segue. Vi apporteranno essi il contributo della loro valutazione e delle proposte che riterranno di formulare.

Riteniamo di far cosa utile in ogni caso offrendo questo testo come base di discussione. La materia richiede una sollecita e sicura regolamentazione legislativa. Saremo paghi se avremo almeno servito a proporre i temi e a promuovere una deliberazione del Parlamento.

Art. 1. - Il Presidente della Repubblica, qualora si trovi o stia per trovarsi in condizioni di impedimento temporaneo ad esercitare le proprie funzioni, dispone con proprio decreto, controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri, che esse siano esercitate temporaneamente dal Presidente del Senato a norma dell'articolo 86 della Costituzione.

Art. 2. - Del decreto relativo all'impedimento temporaneo del Presidente della Repubblica è data immediata comunicazione

ai Presidenti del Senato e della Camera dei deputati, a cura del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il Presidente della Camera e il Vicepresidente anziano del Senato ne danno comunicazione alle rispettive Assemblee alla apertura della successiva loro seduta. Se le Camere o una di esse non sono riunite, esse sono appositamente convocate nel più breve termine.

Sulla comunicazione del Presidente, ciascun deputato o senatore può chiedere la parola. Si applicano le norme dei regolamenti parlamentari sulle discussioni e sulle mozioni.

Art. 3. - Il Presidente del Senato assume la supplenza del Presidente della Repubblica per il fatto del suo impedimento. Egli ne esercita le funzioni dopo che è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica il decreto previsto dall'articolo 1, e dopo aver prestato giuramento dinanzi al Presidente della Camera dei deputati con la seguente formula: « Giuro di essere fedele alla Repubblica, di osservare la Costituzione, e di esercitare le funzioni del Presidente della Repubblica secondo la Costituzione e le leggi ».

Sono invitati ad assistere al giuramento gli Uffici di Presidenza e i Presidenti dei Gruppi parlamentari della Camera e del Senato.

Art. 4. - Nel tempo nel quale esercita le funzioni del Presidente della Repubblica, al Presidente del Senato si applicano le norme di legge concernenti il Presidente della Repubblica.

Egli assume il titolo di Presidente supplente della Repubblica.

Durante il tempo medesimo, la Presidenza del Senato è esercitata in sua vece dal Vicepresidente anziano.

Art. 5. - Quando vengano a cessare le sue condizioni di impedimento, il Presidente della Repubblica riassume le sue funzioni con proprio decreto controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

Cessando dalle sue funzioni vicarie, il Presidente supplente ne fa relazione al Presidente della Repubblica; riassume quindi le funzioni di Presidente del Senato.

Del decreto del Presidente della Repubblica, è data comunicazione ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato, che procedono secondo le norme dell'articolo 2.

Art. 6. - Ove, in conseguenza dell'impedimento sopravvenuto, il Presidente della Repubblica non sia in grado di disporre egli stesso con il decreto previsto dall'articolo 1, l'impedimento è comunicato dal Segretario generale della Presidenza della Repubblica, o da chi ne faccia in sede le veci, al Presidente del Senato, al Presidente della Camera dei deputati, al Presidente del Consiglio dei ministri.

Il Presidente della Camera dei deputati, ricevuta detta comunicazione, e constatato il fondamento, sentiti l'Ufficio di Presidenza e i Presidenti dei Gruppi parlamentari della Camera, ove ritenga che debba farsi luogo a supplenza temporanea ne informa il Presidente del Senato. Questi, sentiti l'Ufficio di Presidenza e i Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato, rimette al Vicepresidente anziano le funzioni della Presidenza del Senato, e assume le funzioni del Presidente della Repubblica, con proprio decreto controfirmato dal Presidente del Consiglio dei ministri, e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

Il decreto menziona in premessa le ragioni dell'impedimento del Presidente della Repubblica, gli atti con i quali è stato constatato, la comunicazione datane dal Presidente della Camera dei deputati.

Con la stessa procedura si provvede alla sostituzione temporanea del Presidente della Repubblica ove la Corte Costituzionale ne abbia disposto la sospensione a norma dell'articolo 45 della legge 11 marzo 1953, n. 87 e dell'articolo 23 della legge 25 gennaio 1962, n. 20.

Si applicano anche in queste ipotesi i precedenti articoli 2, 3, 4, 5.

Art. 7. - Quando a norma dell'articolo 6 sia stato dichiarato l'impedimento temporaneo del Presidente della Repubblica, e il Presidente del Senato ne abbia assunto le funzioni, se l'impedimento derivi dalle condizioni di salute del Presidente della Repubblica, il Segretario generale della Presidenza, o chi ne faccia in sede le veci, cura che si riunisca un collegio medico composto dai Direttori degli Istituti dell'Università di Roma di clinica medica, di patologia speciale medica, di semeiotica medica, di clinica chirurgica, di patologia chirurgica.

In caso di impedimento di taluno dei componenti il collegio, è chiamato a sostituirlo chi lo sostituisca nella direzione del medesimo Istituto.

Il collegio medico è presieduto dal Direttore dell'Istituto di clinica medica; o, in sua assenza, dal Direttore dell'Istituto di clinica chirurgica.

Art. 8. - Il collegio medico previsto dall'articolo 7, sentiti i medici curanti, nonché gli specialisti che ritenga utile interpellare nel caso, e proceduto agli accertamenti clinici che ritenga opportuni, comunica al Segretario generale della Presidenza della Repubblica propria relazione, nella quale espone se ritenga tuttora sussistente l'impedimento e se esso debba ritenersi temporaneo o permanente, specificando gli elementi che abbiano concorso a determinare il suo giudizio, in relazione alle funzioni presidenziali e alla loro durata, e l'avviso di ciascuno dei suoi componenti.

Della relazione del collegio medico il Segretario generale della Presidenza dà immediata comunicazione al Presidente supplente, al Presidente della Camera, al Vicepresidente anziano del Senato, al Presidente del Consiglio. Il Presidente della Camera e il Vicepresidente anziano del Senato ne danno comunicazione ai rispettivi Uffici di Presidenza e ai Presidenti dei Gruppi parlamentari appositamente convocati.

Se l'impedimento temporaneo perduri, il collegio medico è nuovamente interpellato qualora se ne ravvisi l'opportunità, e in ogni caso dopo trascorsi trenta giorni dalla sua relazione.

Art. 9. - Se dalla relazione del collegio medico emerga che l'impedimento del Presidente della Repubblica sia permanente, o se risulti permanente l'impedimento derivante da causa diversa dalle condizioni di salute, il Presidente della Camera dei deputati, sentiti il Presidente del Consiglio, l'Ufficio di Presidenza e i Presidenti dei Gruppi parlamentari della Camera, e il Vicepresidente anziano del Senato, che a sua volta avrà sentito l'Ufficio di Presidenza e i Presidenti dei Gruppi parlamentari del Senato, provvede a convocare il Parlamento in seduta comune e i delegati regionali per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, a norma dell'articolo 86 della Costituzione, secondo comma.

Art. 10. — Il Presidente della Camera dei Deputati provvede allo stesso modo a indire l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica, quando gli pervenga comunicazione della morte del Presidente della Repubblica, o quando il Presidente della Repubblica gli comunichi le sue dimissioni, o quando la *Gazzetta Ufficiale* abbia pubblicato sentenza di condanna della Corte Costi-

tuzionale a norma dell'articolo 15 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1, dell'articolo 49 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dell'articolo 28 della legge 25 gennaio 1962, n. 20. In tali casi, se ancora non si sia dato luogo alla supplenza, il Presidente della Camera contemporaneamente provvede a darne comunicazione al Presidente del Senato, che assume le funzioni del Presidente della Repubblica sino alla nomina del nuovo Presidente, con le modalità indicate dall'articolo 6.

Della determinazione del Presidente della Camera di convocare il Parlamento in seduta comune per l'elezione del nuovo Presidente, con la menzione in premessa del motivo che l'abbia causata, è data comunicazione alle Camere ed è fatta pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

Art. 11. - Quando il Parlamento sia convocato in seduta comune per l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica a norma degli articoli 9 e 10, il Presidente della Camera, appena aperta la seduta, dà comunicazione dei motivi che hanno determinato la convocazione.

Si dà quindi inizio alla votazione, salvo che, nella ipotesi dell'articolo 9, non meno di trenta membri del Parlamento, venti deputati e dieci senatori, propongano di deliberare che non si faccia luogo alla votazione, non ritenendo che ne sussistano le condizioni previste dalla Costituzione. In tal caso si apre la discussione su tale proposta e non si procede alla votazione se prima essa non sia stata respinta con il voto della maggioranza assoluta dei componenti l'Assemblea.

Art. 12. - Il Presidente eletto a norma degli articoli precedenti assume le sue funzioni dopo aver prestato giuramento secondo l'articolo 91 della Costituzione.

Cessano in tale momento le funzioni vicarie assunte dal Presidente supplente a norma degli articoli 3, 6, 10.

## **PARTE II**

# **ANALISI DI DIRITTO COMPARATO**



STATI UNITI



« In caso di rimozione del Presidente dall'ufficio, o di morte, o di dimissioni, o di inabilità ad esercitare i poteri ed a svolgere le funzioni inerenti al suo ufficio, questo sarà affidato al Vice Presidente, ed il Congresso dovrà provvedere mediante legge, in caso di rimozione, di morte, di dimissioni o di inabilità sia del Presidente sia del Vice Presidente, dichiarando quale funzionario dovrà adempiere le funzioni di Presidente e tale funzionario le adempirà fino a quando la causa di inabilità cessi, o venga eletto il nuovo Presidente ». (Costituzione, Art. 2, Sez. 1<sup>a</sup>, c. 6<sup>o</sup>).

\* \* \*

Le norme costituzionali sulla vacanza della carica presidenziale degli Stati Uniti, sull'impedimento del Presidente e sulla supplenza suscitarono rilevanti perplessità negli interpreti fin dall'approvazione del testo costituzionale.

Pertanto, conviene prendere le mosse, per soffermarsi sugli aspetti più significativi della relativa problematica, dall'accordo Eisenhower-Nixon del 1955, che in certo senso apre il corso delle prospettive più attuali per la soluzione del problema.

Dopo la malattia del Presidente Eisenhower del settembre 1955, vi furono colloqui non formali tra il Presidente e il Vice Presidente concernenti il ruolo che sarebbe spettato al Vice Presidente in caso di impedimento del Presidente: a seguito di tali colloqui fu raggiunto un accordo che facilitò la sostituzione di Nixon quando Eisenhower fu nuovamente operato nel 1956.

Il 3 marzo 1958 il Presidente ed il Vice Presidente, consultato l'*Attorney general*, tradussero in un *memorandum* formale il

loro accordo sul ruolo costituzionale del Vice Presidente facente funzione di Presidente.

In tale *memorandum* l'accordo Eisenhower-Nixon fu redatto nei seguenti termini:

« Il Presidente ed il Vice Presidente hanno convenuto che le seguenti procedure concordano con gli scopi e con le norme dell'articolo 2, sezione 1<sup>a</sup>, della Costituzione, in materia di impedimento presidenziale.

Essi ritengono che queste procedure, che intendono siano applicabili soltanto ad essi stessi, non siano in alcuna parte al di fuori o contrarie alla Costituzione, ma siano correlate con le norme vigenti e ne realizzino le precise finalità:

1 - In caso di impedimento il Presidente informa — se possibile — il Vice Presidente e il Vice Presidente assume le funzioni di Presidente, esercitando i poteri e svolgendo le funzioni dell'Ufficio fino al termine dell'impedimento.

2 - Nel caso di impedimento tale da non consentire al Presidente di comunicare con il Vice Presidente, il Vice Presidente, dopo le consultazioni che gli sembrano appropriate alle circostanze, decide circa la devoluzione dei poteri e delle funzioni dell'Ufficio e assume le funzioni di Presidente fino al termine dell'impedimento.

3 - Il Presidente, in ciascun caso, determina quando l'impedimento è finito e a tale termine riassume il pieno esercizio dei poteri e delle funzioni dell'Ufficio ».

In realtà, come fu osservato, tale accordo innovava nei confronti delle norme costituzionali vigenti soltanto nel senso di autorizzare il Vice Presidente alle consultazioni che ritenesse opportune, nelle evenienze considerate.

Fu anche rilevato che giustamente — stante il silenzio del testo costituzionale sulla materia — non si era fatto menzione nell'accordo delle persone da consultare. Vero è che, in armonia con le norme costituzionali, si stabiliva che nei casi in cui il Presidente fosse nella impossibilità di rendere personalmente noto al Vice Presidente il proprio impedimento, fosse il Vice Presidente il solo giudice della necessità di immettersi nell'esercizio dei poteri e delle funzioni del Capo dell'Esecutivo (1).

---

(1) Nota a questo proposito il BROWNELL (« Presidential disability: the need for a constitutional amendment », in *The Yale Law Journal*, 1958, n. 2, pag. 204) che organi dell'accertamento dell'impedimento non sarebbero potuti essere né il Gabinetto,

Dal punto di vista strettamente giuridico, infatti, l'art. 2 della Costituzione americana, che regola la materia, ha suscitato sempre forti perplessità negli interpreti soprattutto per la non chiara formulazione del testo.

Si pone, infatti, il problema se, nel caso in cui il Presidente non sia in condizione di assolvere le proprie funzioni, al Vice Presidente debbano passare « i poteri e le funzioni » (*powers and duties*) della Presidenza oppure la stessa Presidenza (*Office*) (2).

La questione è tutta legata alle difficoltà che incontra la interpretazione grammaticale del testo costituzionale. Poiché la Costituzione stabilisce « In case of the Removal of the President from Office, or of his Death, Resignation, or Inability to discharge the Powers and Duties of the said Office, the *Same* shall devolve on the Vice President... », essa intende che passino al Vice Presidente l'ufficio o i poteri o, più precisamente, « *the Same* » si riferisce all'ufficio o ai poteri e funzioni ? (3)

Qualora s'intenda che passi la Presidenza stessa anche in caso di impedimento temporaneo, il Presidente, una volta ristabilitosi, non potrebbe più riprendere il suo posto.

Il problema si traduce anche nel quesito formale se la supposta ambiguità della Costituzione vada chiarita con un emendamento costituzionale. La soluzione è in certo senso legata alla consistenza dell'ipotesi di un trasferimento senza ritorno della Presidenza dal Presidente al Vice Presidente. Chi giudica questo

---

in quanto non vi è alcun riferimento a tale organo nella Costituzione, né il Congresso, i cui interventi nei confronti del comportamento presidenziale sono esattamente previsti (*impeachment*) né, infine, la Suprema Corte perché l'impedimento presidenziale non può assolutamente rientrare fra le materie attribuite alla giurisdizione di tale organo.

Osserva ancora il BROWNELL (*op. cit.*, pag. 204) come, in sostanza, l'intervento del Vice Presidente nel caso di cui trattasi, si possa far discendere non soltanto dal dettato costituzionale ma anche dalla semplice affermazione di un noto principio di diritto per il quale qualunque pubblico funzionario o qualunque privato a cui faccia carico la responsabilità di adempiere certe funzioni, è egli stesso il solo giudice a determinare quali siano le contingenze che lo autorizzano ad esercitare i poteri conferitigli.

(2) « *Is it the "powers and duties" of the Office, or is it the office of the Presidency itself?* », si domanda P. FRELINGHUYSEN Jr., in « Presidential Disability », *The Annals of the American Academy*, 1956, settembre, pag. 144.

(3) V. in proposito WILMERDING Jr., « Presidential inability », in *Political Science Quarterly*, 1957, pag. 167. « *To what phrase does the word "Same" refer? To "the said Office?" Or to "the Powers and Duties of the said Office?" The importance of the quibble lies in this: if the office of the president devolves upon the vice president, then the vice president becomes president; a disabled president cannot regain his office when the disability is removed; but if only the powers and duties of the presidency devolve upon the vice president, then a disabled president, upon the removal of the disability, may resume the exercise of his office.* ».

timore infondato non ritiene necessario un emendamento costituzionale (4).

Vi è tuttavia chi fa prevalere in generale l'esigenza di pervenire ad una soluzione definitiva che elimini ogni questione per sempre (5).

Ovviamente il problema più grave è però quello dell'individuazione dell'organo o degli organi a cui poter confidare l'accertamento e la dichiarazione dell'impedimento presidenziale.

Scartate le ipotesi che sia il solo Congresso a decidere sull'impedimento del Presidente (perché la decisione potrebbe dipendere da considerazioni meramente politiche) o il solo Gabinetto (che non costituisce un organo costituzionale nell'ordinamento) o infine un comitato di medici nominato dal Presidente della Corte Suprema (che potrebbe garantire l'imparzialità della decisione ma non potrebbe essere caricato di tutta la relativa responsabilità e dovrebbe essere comunque integrato), le soluzioni proposte si orientano verso una partecipazione di più organi costituzionali all'accertamento e alla dichiarazione dell'impedimento (6) e tendenzialmente di tutti e tre i poteri dello Stato.

È proprio, in realtà, l'insoddisfazione per l'accordo Eisenhower-Nixon, il cui punto debole, che del resto si sarebbe rivelato in qualunque altro del genere, era il fatto che sarebbe stato operativo soltanto fra persone (Presidente e Vice Presidente) che fossero in completa armonia circa i rispettivi ruoli, a dar forza alla tesi della opportunità dell'emendamento costituzionale.

---

(4) Vedasi WILMERDING Jr. (*op. cit.*, pag. 171): « *In this view of the matter no amendment of the Constitution is needed, and none is desirable. It is an accepted maxim that the Constitution should not be changed for slight and transient causes* ». Lo stesso A. ritiene che il problema sia sostanzialmente politico, e che una soluzione di esso affidata al Congresso sia sempre possibile: « *The embarrassment that obstructs the operation of the inability clause is purely political. In relation to the exercise of the president's office, the great overriding question is not how to get the vice president out but whether to let him in* » (*op. cit.*, pag. 179).

(5) Rileva il FRELINGHUYSEN Jr. (*op. cit.*, pag. 154): « *An effective solution to the problem requires the formality of a constitutional amendment. Halfway solutions are likely merely to perpetuate the difficulty* ».

(6) Secondo il FRELINGHUYSEN (*op. cit.*, pag. 153) che propone in materia un emendamento costituzionale, la procedura potrebbe essere la seguente: « 1) Il Vice Presidente diviene Presidente in caso di allontanamento della carica, di morte, o di dimissioni del Presidente; 2) se il Presidente annuncia di non essere in grado di esercitare i poteri e svolgere le funzioni del suo ufficio, questi passano al Vice Presidente; 3) in mancanza di una decisione da parte del Presidente, il Congresso, con una risoluzione approvata dai due terzi delle Camere riunite, propone che sia dichiarato che il Presidente non è più in grado di svolgere le sue funzioni. Tale "suggestion" del Congresso è raccolta dalla Corte Suprema, a cui spetta la decisione di affidare o meno poteri e funzioni presidenziali al Vice Presidente, il quale non diventerebbe per questo Presidente, ma conserverebbe la sua carica di Vice Presidente, assumendo le funzioni presidenziali solo per un determinato periodo ».

Si osserva che, dovendosi ipotizzare una attuazione costituzionale che si sarebbe conclusa con una modificazione sostanziale della disciplina prevista dalla Costituzione, sarebbe indispensabile e urgente provvedere con un emendamento costituzionale.

Infatti, subito dopo l'annuncio dell'accordo Eisenhower-Nixon, la maggioranza bipartitica dei membri del *Judiciary Committee* del Senato propose un emendamento costituzionale sull'impedimento presidenziale nel seguente testo:

« Sezione I - In caso di rimozione, di morte o di dimissioni del Presidente dall'Ufficio, il Vice Presidente diventa Presidente fino al termine di durata della carica presidenziale.

« Sezione II - Se il Presidente dichiara per iscritto che è impedito ad esercitare i poteri ed a svolgere le funzioni del suo Ufficio, tali funzioni sono svolte dal Vice Presidente in funzione di Presidente.

« Sezione III - Se il Presidente non fa tale dichiarazione, il Vice Presidente, qualora abbia accertato che l'impedimento esiste, può, a seguito di approvazione scritta della maggioranza dei Capi dei Dipartimenti esecutivi, assumere il disbrigo dei poteri e delle funzioni dell'Ufficio in funzione di Presidente.

« Sezione IV - Quando il Presidente annuncia pubblicamente per iscritto che l'impedimento è terminato, riassume i poteri e le funzioni del proprio Ufficio nel settimo giorno dopo l'annuncio o in un termine più lontano da tale annuncio che egli, insieme al Vice Presidente, abbia determinato. Ma se il Vice Presidente, con l'approvazione scritta dei Capi dei Dipartimenti esecutivi in carica al momento di tale annuncio, trasmette al Congresso la dichiarazione scritta che, a suo parere, l'impedimento del Presidente non è terminato, spetta al Congresso la decisione. Se il Congresso non è in sessione, è riunito in sessione speciale su convocazione del Vice Presidente. Se il Congresso stabilisce, con deliberazione comune adottata con l'approvazione dei due terzi dei membri di ciascuna Camera, che l'impedimento del Presidente non è terminato, allora nonostante qualunque annuncio successivo del Presidente, il Vice Presidente esercita i poteri e svolge le funzioni dell'Ufficio di Presidente, fino al verificarsi del più vicino dei seguenti eventi: 1) il Presidente facente funzione dichiara che l'impedimento del Presidente è terminato; 2) il Congresso stabilisce con deliberazione comune adottata con l'approvazione della maggioranza dei membri presenti in ciascuna

Camera che l'impedimento del Presidente è terminato, oppure 3) scade il termine del mandato presidenziale.

« Sezione V - Il Congresso può provvedere con legge per i casi di rimozione, morte, dimissioni o impedimento del Presidente e del Vice Presidente stabilendo quale persona ha le funzioni di Presidente e tale persona le adempirà fino a che non sia rimosso l'impedimento o sia eletto il Presidente.

« Se la carica di Vice Presidente è vacante, i poteri e le funzioni conferiti da questo articolo al Vice Presidente sono devoluti alla persona indicata per assumere le funzioni di Presidente, prossima in linea di successione all'ufficio di Presidente, come stabilito dalla legge ».

Dal 1958 fino alla morte del Presidente Kennedy, le questioni dell'impedimento e della sostituzione del Presidente, per quanto ulteriormente trattate, ancora non trovarono una soluzione legislativa definitiva.

Dopo i tragici eventi del 1963, come è comprensibile, il problema generale della successione fu posto all'ordine del giorno non soltanto del Congresso ma dell'intero Paese.

Nel discorso di apertura del dibattito sulle questioni dell'impedimento presidenziale e della vacanza nell'ufficio di Vice Presidente (22 gennaio 1964) del Presidente del Sottocomitato per gli emendamenti costituzionali del Senato americano, sen. Bayh, sono riassunti in maniera perspicua tutti i termini dei problemi in discussione (7).

Il Presidente apre la discussione rilevando che i problemi sottoposti all'esame del Comitato sono stati oggetto di discussione di tempo in tempo fin dall'epoca dell'approvazione della Costituzione. Tuttavia è emersa tutta la loro urgenza dopo « la tragedia del nostro Presidente martire, così viva ancora nella nostra memoria ».

Esprime anche il voto che il Paese non debba affrontare mai la prova suprema della perdita del Presidente e del Vice Presidente negli stessi quattro anni di mandato ma ribadisce che anche questa eventualità deve essere tenuta presente.

Posto poi che le funzioni del Vice Presidente, estremamente labili all'inizio, si sono andate a mano a mano consolidando, tanto

---

(7) Pertanto si è riportato in appendice integralmente il testo stenografico di una parte del resoconto della seduta.

che il Vice Presidente è oggi al centro dei problemi dominanti dell'epoca attuale, sottolinea i pericoli che la vigente legge di successione può presentare dato che indica nel Presidente della Camera il candidato prossimo per la successione alla Presidenza. Ciò soprattutto per gli effetti sconvolgenti che si potrebbero determinare nel sistema costituzionale americano ispirato al principio tradizionale della separazione dei poteri. Riconosce non esservi però dubbio che soltanto la garanzia che il Paese abbia un Vice Presidente può assicurare un regolare passaggio del potere esecutivo in caso di morte del Presidente.

Notevoli le considerazioni del Presidente Bayh sulla gravità delle lacune normative esistenti in proposito nella Carta costituzionale. Egli osserva:

« La Costituzione descrive nei minimi particolari le procedure per allontanare un Presidente dalla carica. Tuttavia non c'è una parola, un accenno qualsiasi su cosa si intenda per impedimento di un Presidente. Nessun indizio sul metodo per determinare l'impedimento, su chi è prescelto per tale determinazione, su cosa dovrebbe accadere una volta che la determinazione sia stata fatta, su come dovrebbe terminare il periodo di impedimento e sulla questione se il Presidente possa allora rioccupare la sua carica, o perderla definitivamente ».

Esprime infine l'opinione che il problema debba essere risolto con un emendamento alla Costituzione poiché i dubbi costituzionali si risolvono soltanto emendando la Costituzione. In sintesi, i problemi da risolvere, sottoposti al Comitato, risultano i seguenti: assicurare in ogni circostanza un Vice Presidente al Paese e creare un meccanismo per cui il Vice Presidente possa fungere da Presidente quando il Presidente è malato.

Pertanto il Presidente Bayh, scartata circa il primo punto l'ipotesi di disporre in permanenza di due Vice Presidenti e l'altra di ricorrere all'elezione popolare, ritiene soluzione preferibile stabilire che il Congresso, su designazione del Presidente, elegga il Vice Presidente in caso di vacanza; quanto al problema dell'impedimento, occorre anzitutto difendere il Presidente da possibili usurpazioni dei poteri che gli sono conferiti e quindi tutelare il fondamentale diritto del Presidente di dichiarare la propria malattia e il termine della medesima. Ma se il Presidente non dovesse rendere nota la propria malattia, il Vice Presidente, con il concorso della maggioranza del Gabinetto, dovrà poter disporre dell'autorità di dichiarare l'impedimento presidenziale.

Importante è il concorso di private istituzioni e di esperti — che arricchisce in maniera esemplare la documentazione offerta al legislatore americano — per la soluzione del problema (8).

Davanti al Congresso era, infine, la proposta dell'istituzione di una Commissione permanente sull'impedimento, che poteva considerarsi una soluzione di pronto intervento, intermedia tra quelle a cui si è fatto cenno e di cui anche è pubblicato il testo in appendice.

Ma il 28 settembre 1964 il Senato americano ha fatto la sua scelta approvando un emendamento costituzionale. Eccone il testo:

## EMENDAMENTO SULL'IMPEDIMENTO PRESIDENZIALE E LA SUCCESSIONE (\*)

### *Omissis*

« Sezione I - In caso di rimozione, di morte o di dimissioni del Presidente dall'Ufficio, il Vice Presidente diventa Presidente.

---

(8) Riportiamo in appendice il parere, ampiamente motivato, della *Bar Association* per il diffuso prestigio di cui l'istituzione gode nel Paese e che nelle grandi linee è molto vicino alla posizione illustrata dal Presidente Bayh.

(\*) *Bill on presidential disability and succession.*

*Resolved by the Senate and House of Representatives of the USA in Congress assembled (two-thirds of each House concurring) that the following Article is proposed as an amendment to the Constitution of the U.S., which shall be valid to all intents and purposes as part of the Constitution when ratified by the legislatures of three-fourths of the states within seven years from the date of its submission by the Congress:*

*Section 1. In case of the removal of the President from office or of his death or resignation, the Vice President shall become President.*

*Section 2. Whenever there is a vacancy in the office of the Vice President, the President shall nominate a Vice President who shall take office upon confirmation by a majority vote of both Houses of Congress.*

*Section 3. If the President declares in writing that he is unable to discharge the powers and duties of his office, such powers and duties shall be discharged by the Vice President as Acting President.*

*Section 4. If the President does not so declare, and the Vice President with the written concurrence of a majority of the heads of the Executive Departments or such other body as Congress may by law provide, transmits to the Congress his written declaration that the President is unable to discharge the powers and duties of his office, the Vice President shall immediately assume the powers and duties of the office as Acting President.*

*Section 5. Whenever the President transmits to the Congress his written declaration that no inability exists, he shall resume the powers and duties of his office unless the Vice President, with the written concurrence of a majority of the heads of the Executive Departments or such other body as Congress may by law provide, transmits within two days to the Congress his written declaration that the President is unable to discharge the powers and duties of his office. Thereupon Congress shall immediately decide the issue. If the Congress determines by two-thirds vote of both Houses that the President is unable to discharge the powers and duties of the office, the Vice President shall continue to discharge the same as Acting President; otherwise the President shall resume the powers and duties of his office.*

« Sezione II - Se l'Ufficio di Vice Presidente è vacante, il Presidente designa il Vice Presidente, il quale accede all'Ufficio dopo che la sua designazione è ratificata dalla maggioranza dei membri di ciascuna Camera del Congresso.

« Sezione III - Se il Presidente dichiara per iscritto che è impedito ad esercitare i poteri ed a svolgere le funzioni del suo Ufficio, tali poteri e funzioni sono esercitati e svolti dal Vice Presidente in funzione di Presidente.

« Sezione IV - Se il Presidente non fa tale dichiarazione e il Vice Presidente, con l'approvazione scritta della maggioranza dei Capi dei Dipartimenti esecutivi o di altri organi eventualmente designati per legge dal Congresso, trasmette al Congresso la dichiarazione scritta che il Presidente è impedito ad esercitare i poteri ed a svolgere le funzioni del suo Ufficio, il Vice Presidente assume immediatamente i poteri e le funzioni dell'Ufficio in funzione di Presidente.

« Sezione V - Quando il Presidente comunica con sua dichiarazione scritta al Congresso che l'impedimento non sussiste, riassume i poteri e le funzioni del proprio Ufficio a meno che il Vice Presidente, con l'approvazione scritta della maggioranza dei Capi dei Dipartimenti esecutivi o di altri organi eventualmente designati per legge dal Congresso, non trasmetta al Congresso, entro due giorni, la dichiarazione scritta che il Presidente è impedito ad esercitare i compiti ed a svolgere le funzioni del suo Ufficio.

« In questo caso il Congresso delibera immediatamente in proposito. Se il Congresso stabilisce, con deliberazione comune adottata con l'approvazione dei due terzi dei membri di ciascuna Camera, che il Presidente è impedito ad esercitare i poteri ed a svolgere le funzioni del suo Ufficio, il Vice Presidente continua ad esercitare i medesimi poteri e le funzioni fungendo da Presidente; in caso contrario il Presidente riassume i poteri e le funzioni del suo Ufficio ».



## *APPENDICE I*



*Resoconto della seduta di mercoledì, 22 gennaio 1964  
del Sottocomitato per gli Emendamenti Costituzionali  
del Comitato giudiziario del Senato degli Stati Uniti.*

*Il Sottocomitato si occupa dell'impedimento presidenziale e  
della vacanza nella carica di Vice Presidente.*

*Il Sottocomitato si è riunito, in seguito alla convocazione,  
alle 10,05 nella stanza 2228 nella nuova sede del Senato, sotto  
la presidenza del Senatore Birch Bayh.*

*Presenti: i Senatori Bayh (alla presidenza), Keating e Fong.*

*Presenti inoltre: Larry Conrad, consigliere, e Clyde Flynn,  
consigliere della minoranza.*

SENATORE BAYH: Dichiaro aperta la seduta del Sottocomitato.

Siamo qui riuniti questa mattina per studiare i problemi della successione presidenziale e dell'impedimento presidenziale. Gli *hearings* tenuti in materia sono stati debitamente pubblicati nel resoconto del Congresso del 16 gennaio 1964.

Non occorre certo uno sforzo d'immaginazione per affermare che gli argomenti che dobbiamo affrontare questa mattina sono questioni complesse ed importanti, degne di essere considerate con la massima urgenza. Non esistono soluzioni rapide e semplici, ma certo i problemi non sono insolubili. Non sono certo problemi nuovi, essendo stati oggetto di discussioni di volta in volta da quando è stata adottata la nostra Costituzione; ma assumono ora un carattere di allarmante urgenza, con la tragedia del nostro Presidente martire, così viva nella nostra memoria.

Il primo nostro problema è costituito dal fatto che il posto di Vice Presidente è vacante. Nella storia americana, è un fatto

quasi incredibile che in 16 diverse occasioni, per un periodo complessivo di più di 38 anni, noi siamo rimasti senza Vice Presidente.

In ognuno di questi anni sarebbe potuto accadere qualcosa al Presidente; e ciò avrebbe richiesto che un funzionario diverso dal Vice Presidente assumesse le funzioni presidenziali.

Per otto volte nella nostra storia, un Presidente è morto in carica, ed è stato sostituito dal Vice Presidente. Ogni volta che questo è successo, il Paese ne ha ricevuto una forte scossa; ma ogni volta il nostro Governo ha superato la prova. Abbiamo avuto un regolare trasferimento del potere esecutivo. Ci auguriamo comunque di non dover mai affrontare la prova suprema — la perdita di un Presidente e di un Vice Presidente negli stessi quattro anni di mandato — ma dobbiamo essere pronti ad una eventualità di questo genere. Poiché qualsiasi tragedia dovesse colpire i nostri *leaders* nazionali, il Paese deve continuare a mantenersi stabile e a funzionare per conservare una società in cui la libertà possa prosperare.

È chiaro che il miglior modo per assicurare ciò è far sì che il Paese abbia sempre sia un Presidente sia un Vice Presidente. È significativo che ogni provvedimento sottoposto a questo comitato da quando il Presidente Kennedy è stato assassinato, concorda su un punto vitale: che noi dobbiamo avere un Vice Presidente.

Perché avere un Vice Presidente? Questa carica non è stata oggetto di aspre satire da quando la Convenzione costituzionale la creò quasi come un ripensamento? Non è stato forse l'ufficio descritto come il biglietto di sola andata verso l'oblio politico? È stato forse così, un tempo. Ma non più oggi, non nell'America del ventesimo secolo.

Oggi la Vice Presidenza è una carica ambita. Costituisce infatti il trampolino per la Presidenza. Il Vice Presidente è il principale ambasciatore del Presidente. Quando il Presidente Johnson era Vice Presidente, ha viaggiato per più di 75.000 miglia all'estero in missioni per il Capo dell'Esecutivo, tra cui incontri al vertice a Berlino e nel Vietnam. Il Vice Presidente Nixon ha trascorso all'estero più del doppio del tempo del Presidente Eisenhower, durante gli otto anni della loro amministrazione congiunta.

Fu proprio durante le sue missioni ufficiali che il Signor Nixon affrontò l'arroganza dei giovani nell'America Latina, e

tenne testa al Signor Kruscev nell'ormai famoso dibattito sui polli.

Il Vice Presidente è oggi parte integrante delle riunioni del Gabinetto. I Presidenti del giorno d'oggi cercano l'aiuto e il consiglio dei loro Vice Presidenti. Il Vice Presidente è per legge membro del Consiglio della Sicurezza Nazionale; è Presidente del Comitato Presidenziale per l'*Equal Employment Opportunity*; è Presidente del Consiglio nazionale dell'aeronautica e dello spazio.

Oggi vi sono pochi problemi più importanti della sicurezza del nostro Paese, della gara per lo spazio, e della lotta per dare a tutti eguali diritti. Questi problemi fanno parte dei problemi dominanti della nostra epoca, e il Vice Presidente, in virtù del suo ufficio, è al centro di ognuno di essi. E per ultima cosa, e certo non la meno importante, il Vice Presidente è l'uomo che è sempre lontano solo per una frazione dalla più potente carica del mondo.

Vi sono coloro i quali vorrebbero ingarbugliare la questione, con sottigliezze critiche riferite non alla legge di successione in vigore, ma all'onorevole Presidente della Camera dei deputati, il quale, in base alla legge attuale, è, come sappiamo, il prossimo in linea di successione alla presidenza.

Come Senatore dell'Indiana e come presidente di questo sottocomitato, vorrei dire che coloro i quali mettono in dubbio la capacità del Presidente della Camera nell'assolvere i poteri della Presidenza, dovrebbero passare un po' di tempo assistendo alla attività del Presidente in Parlamento, o, ancora meglio, nel corso dello svolgimento dei suoi compiti ufficiosi. Non vi può essere dubbio riguardo alla sua capacità.

Oggi il problema va molto al di là delle questioni dell'età o della personalità del Presidente della Camera: coinvolge la tradizionale separazione dei poteri nella nostra forma di Governo; suggerisce seri dubbi su quello che potrebbe accadere se al Presidente capitasse qualche impedimento. Rinuncerebbe il Presidente della Camera alla sua alta posizione, per raggiungere la quale ha lavorato duramente 40 anni, per fungere da Presidente per poche settimane, se il Presidente fosse temporaneamente malato? Se non vi rinunciasse, dovremmo avere un rappresentante del potere legislativo che abbia anche le funzioni di Capo dell'Esecutivo? Se il Presidente dovesse morire, il Presidente della Camera non potrebbe appartenere al partito politico opposto? Quali implicazioni potrebbe avere ciò sulla continuità

della politica dell'Esecutivo ? Ha il Presidente della Camera — qualsiasi Presidente — il diritto costituzionale di assistere il Presidente, come fa un Vice Presidente ? Può il Presidente della Camera — qualsiasi Presidente — dirigere la grande e complessa Camera dei deputati e, nello stesso tempo, prepararsi bene alla Presidenza ?

Io penso che sia ragionevole prendere dei provvedimenti per assicurare che il Paese abbia sempre un Vice Presidente. Solleverebbe il Presidente di almeno qualcuno dei terribili pesi di responsabilità che gli gravano sulle spalle. La sua presenza garantirebbe un regolare passaggio del potere esecutivo in caso di morte del Presidente — passaggio che otterrebbe il consenso popolare e ispirerebbe la fiducia del Paese, importante in qualsiasi sistema politico.

Egli, insomma, sarebbe pronto a prendere il posto del Presidente, come suggerì Hamilton, quando le circostanze lo richiedessero.

Il nostro obbligo di trattare la questione dell'impedimento presidenziale è poi chiarissimo.

Ci troviamo di fronte a una frattura costituzionale, o, se vi piace, a un punto morto. Dobbiamo riempire questa breccia se vogliamo scongiurare la possibilità che il Paese fluttui nel mare della confusione pubblica e dell'incertezza che si viene a creare in un periodo di pericolo e di tragedia nazionali.

La Costituzione descrive nei minimi particolari le procedure per allontanare un Presidente dalla carica. Tuttavia non c'è una parola, un accenno qualsiasi su cosa si intenda per impedimento di un Presidente. Nessun indizio sul metodo per determinare l'impedimento, su chi è prescelto per tale determinazione, su cosa dovrebbe accadere una volta che la determinazione sia stata fatta, su come dovrebbe terminare il periodo di impedimento, e sulla questione se il Presidente possa allora rioccupare la sua carica, o perderla definitivamente.

La storia ha cercato di dirci qualcosa, e mi sembra che sia giunto il momento di ascoltarla.

Il Presidente Garfield giacque ferito 80 giorni prima di morire. Il suo solo atto ufficiale in questo periodo fu quello di firmare un mandato di estradizione. Il Gabinetto, privo di autorità costituzionale, diresse alla meglio il Governo.

Per circa due anni, dopo che il Presidente Wilson fu colto da una paralisi, il nostro Governo fu virtualmente diretto dalla Signora Wilson e dal medico personale del Presidente, due per-

sone piene di buona volontà, devote al Presidente, ma che non avevano certo l'autorità costituzionale per dirigere i nostri affari di Stato.

Ancora una volta, nessuno seppe cosa fare quando il Presidente Eisenhower ebbe un attacco cardiaco. In seguito, il Presidente e il Vice Presidente Nixon crearono un precedente con un accordo reciproco su cosa si dovesse fare nel caso di un futuro impedimento del Presidente.

Ma tali accordi non ufficiali non possono soddisfare come soluzioni permanenti, e sia Eisenhower sia Nixon furono i primi ad affermarlo. Tali accordi dipendono dalla buona volontà che può animare vicendevolmente Presidente e Vice Presidente, ma non hanno la forza della legge. Potrebbero essere esposti a una seria sfida costituzionale. Aprono la porta a una possibile usurpazione di potere, ai danni del Presidente, e oltre tutto non proteggono il Paese da un Presidente il cui impedimento possa estrinsecarsi in una malattia mentale.

Questi problemi si possono risolvere con un emendamento alla Costituzione. Alcuni ritengono che sarebbe meglio risolverli con norme ordinarie. Sinceramente, non sono d'accordo, come non sono d'accordo autorevoli uomini di legge. Ciò su cui la maggior parte degli uomini di legge è d'accordo è che, se esiste un ragionevole dubbio costituzionale, il sistema migliore per sradicare ogni dubbio è quello di emendare la Costituzione.

Nella nostra storia abbiamo avuto tre leggi di successione. Ne potremmo avere ancora di più se non sottraessimo la successione all'arena dell'opportunismo politico, e se non emendassimo la Costituzione in modo da avere un Vice Presidente in ogni momento. Si potrebbe ricordare che la nostra prima legge sulla successione, approvata nel 1792, poneva il Presidente *pro tempore* del Senato al posto più vicino in linea di successione dopo il Vice Presidente. Il motivo documentato di ciò era di evitare di porre il Segretario di Stato troppo in alto nella graduatoria della successione. La storia dimostra che Alexander Hamilton nutriva il timore che Thomas Jefferson potesse giungere fino alla carica presidenziale.

In ultimo, bisogna agire non quando il Presidente è malato, e non esiste il meccanismo che si occupi dello svolgimento del potere esecutivo. Se noi ci movessimo in queste circostanze, potremmo dare una risposta conveniente, ma mal concepita, a questi urgenti problemi.

Mi sembra che il momento di agire sia questo, mentre ancora stentiamo a credere che il Presidente Kennedy se ne sia andato, e mentre abbiamo un Presidente in buona salute.

Finora ho chiarito due punti principali. Ho detto che dobbiamo trovare un sistema per avere in ogni circostanza un Vice Presidente, e che dobbiamo creare un meccanismo per cui il Vice Presidente possa fungere da Presidente quando e se il Presidente è malato.

Sono convinto che possiamo dare al Paese un Vice Presidente col mezzo relativamente semplice di far designare al Presidente un candidato alla Vice Presidenza quando questa sia vacante. Il Congresso dovrebbe poi esaminare la designazione del Presidente, approvandola o respingendola.

Il Presidente deve avere voce in capitolo nella scelta di un Vice Presidente: verrebbe assicurata la scelta di un uomo o, potrei aggiungere, di una donna, con cui il Presidente possa lavorare in armonia; e verrebbe anche assicurata una ragionevole continuità della politica dell'Esecutivo. Ciò rispetta anche la tradizione, per cui un candidato presidenziale del partito ha una grande influenza, ed esercita diritto di veto rispetto al suo compagno di gara alla vice presidenza.

Il nostro sistema tradizionale di *checks and balances* esigerebbe che il popolo, attraverso i suoi rappresentanti eletti, avesse voce in capitolo nella scelta di un Vice Presidente.

In base alla Costituzione, il Congresso potrebbe sempre indire un'elezione straordinaria. Ma, nella nostra storia, il Congresso ha preferito non farlo, ed è stata una decisione saggia. Infatti un periodo di *shock* traumatico, come quello in cui si perde inaspettatamente un Presidente, non è propizio a una scelta ponderata mediante il voto popolare.

D'altra parte, il Congresso è un organismo a cui è stato affidato l'incarico di prendere decisioni di suprema importanza in momenti cruciali. È il Congresso che dichiara la guerra a nome di tutti noi. Il Congresso può eleggere o dimettere Presidenti in determinate circostanze. Ed è certamente il Congresso l'organismo appropriato — con la mano sul polso dell'opinione pubblica — a eleggere un Vice Presidente su designazione di un Presidente.

Nella questione dell'impedimento presidenziale, dobbiamo prendere ogni precauzione per difendere il Presidente da una ingiustificabile usurpazione del suo potere.

Quindi, il Presidente deve avere il fondamentale diritto di dichiarare la propria malattia, e il termine della propria malattia. Ma se il Presidente non rendesse nota la propria malattia, il Vice Presidente, con il concorso della maggioranza del Gabinetto, dovrebbe avere l'autorità di dichiarare l'impedimento presidenziale. In questo caso, il Vice Presidente assumerebbe le funzioni di Presidente, come lo farebbe nel caso che il Presidente stesso dichiarasse il proprio impedimento.

Ancora, il Presidente dovrebbe avere il fondamentale diritto di dichiarare quando il suo impedimento è rimosso. Se il Vice Presidente e la maggioranza del Gabinetto non sono d'accordo col Presidente, il persistente impedimento del Presidente dovrebbe essere determinato con l'approvazione di due terzi dei membri di ciascuna Camera del Congresso.

Tutto ciò mira a difendere il Presidente, a dargli ogni vantaggio in qualsiasi evenienza comunque ipotizzabile. Ma, nello stesso tempo, noi vogliamo garantire controllo ed equilibrio, poiché il nostro sistema di Governo non ammette l'infallibilità di nessuno, nemmeno del Presidente degli Stati Uniti.

Una proposta di emendamento costituzionale che raggiunga questi obbiettivi è stata presentata da me e dai Senatori Pell, Randolph, Bible, Moss e Burdick.

Vi sono altri suggerimenti, alcuni dei quali presentati qui dai miei dotti colleghi. Francamente, quelli tra noi che hanno presentato la risoluzione precedentemente suggerita, non sono d'accordo con l'idea di avere due Vice Presidenti, idea formulata dal mio buon amico di New York, e abbiamo ora l'occasione di studiarla e di discuterla esaurientemente.

Fondamentalmente, non siamo d'accordo sull'idea di avere due Vice Presidenti poiché abbiamo appena raggiunto una fase nella nostra storia in cui il Vice Presidente è divenuto una figura di importante significato politico, e ci sembra che dividere i doveri di Vice Presidente tra due persone potrebbe forse annullare questa conquista. Dobbiamo aver cura di non pregiudicare questo progresso rendendo i doveri della carica troppo lievi.

Avere un Vice Presidente i cui doveri si limitassero solo a presiedere il Senato, costituirebbe un incentivo per uomini di modesta statura politica e qualifiche contestabili ad aspirare ad una delle più alte cariche politiche del mondo.

Non siamo d'accordo con le proposte per cui il collegio elettorale dovrebbe eleggere un Vice Presidente su designazione del Presidente. Il collegio elettorale non è scelto, come lo è il Con-

gresso, per esercitare qualsiasi decisione ben ponderata. I suoi membri sono scelti solo per eseguire la volontà dei votanti nei loro rispettivi Stati. Per quanto riguarda l'esercizio di un giudizio ben ponderato, il collegio elettorale non è adatto, né potrebbe esserlo, per condurre delle riunioni sui titoli di un candidato presentato dal Presidente. Sarebbe un organismo troppo pletorico per cercare di riunirlo rapidamente e di farlo agire rapidamente nei casi di emergenza. La maggior parte del pubblico non ha la minima idea su chi siano gli elettori del suo Stato. Stamane, infatti, ho ricevuto nel mio ufficio un gruppo di « costituenti », ed io ho chiesto (era un gruppo piuttosto numeroso), se qualcuno nella stanza conoscesse il nome di un qualsiasi membro del Collegio elettorale del nostro Stato. Non mi ha sorpreso che non ci fosse nessuno che conoscesse i membri del collegio elettorale. Non hanno la minima idea di chi siano gli elettori del loro Stato, e resterebbero comprensibilmente perplessi nell'affidare a quest'entità sconosciuta una decisione importante come la conferma di un Vice Presidente degli Stati Uniti.

Queste considerazioni non riguardano le qualifiche individuali degli elettori, ma piuttosto pongono in rilievo il fatto che essi non sono stati accettati dal pubblico come organi in grado di prendere una decisione ben ponderata.

È chiaro che questo argomento mi sta molto a cuore; e infatti è così. È un argomento vitale, e vi ho dedicato molto tempo. Io desidero che il sottocomitato esamini con attenzione le mie proposte, come pure le proposte che ci saranno presentate da alcuni dei nostri stimati colleghi. L'importante è trovare una soluzione ragionevole, che possa essere accettata dal Congresso e dai vari Stati.

Sono grato a quegli scrittori e a quei gruppi che hanno dimostrato interessamento per i problemi in esame: il loro interessamento aiuterà questo comitato nelle sue deliberazioni. Esprimo particolare gratitudine all'*American Bar Association*, che negli ultimi due giorni ha riunito un gruppo speciale di esperti per studiare questi problemi. Spero che molti dei partecipanti interverranno personalmente nelle successive sedute in questa sessione.

Mi riferisco a uomini, che si sono incontrati con questo comitato, della *Bar Association*, come l'Onorevole Herbert Brownell, ex Procuratore Generale degli Stati Uniti; l'Onorevole Ross Malone, ex Vice Procuratore Generale degli Stati Uniti;

il Prof. Paul A. Freund, della Scuola di Legge di Harward; Walter E. Graig, presidente dell'*American Bar Association*; e Lewis F. Powell Jr., presidente eletto dell'*American Bar Association*.

Un membro di questo gruppo, il Prof. James C. Kirby Jr., della Vanderbilt University, capo consigliere di questo sottocomitato, parlerà dinanzi a questo comitato oggi. Gli altri del gruppo sono stati John D. Feerick, ex direttore della *Fordham Law Review*; Jonathan C. Gibson di Chicago; Richard Hansen dell'Università di Nebraska; il Presidente Charles B. Nutting, della George Washington University; Sylvester Smith, ex presidente della *American Bar Association*; Martin Taylor di New York City; e Edward Wright, presidente della camera dei delegati dell'*American Bar Association*.

A questo punto desidero inserire nella documentazione, se non vi sono obiezioni, il rapporto unanime consegnato ieri dalla Conferenza sull'Impedimento Presidenziale e sulla Successione, promossa dall'*American Bar Association*.

Tale rapporto è il seguente:

« 20-21 gennaio 1964

(*omissis*)

« I membri della conferenza hanno esaminato in gruppo la seguente dichiarazione al termine della discussione. Pur essendovi un accordo generale sulla dichiarazione, non è stato richiesto ai membri della conferenza di apporvi la firma; non va quindi ritenuto che ogni partecipante sottoscriva necessariamente ogni punto incluso nella dichiarazione.

« La Conferenza, dopo aver considerato il problema di quale azione vada intrapresa in caso di impedimento del Presidente, per cui il Presidente non sia più in grado di svolgere le funzioni del suo ufficio, ha deciso che:

1) gli accordi tra Presidente e Vice Presidente o persona più prossima nella linea di successione, offrono una soluzione parziale, ma non costituiscono una soluzione definitiva accettabile del problema;

2) un emendamento alla Costituzione degli Stati Uniti andrebbe adottato per risolvere i problemi che sorgessero nella eventualità di un impedimento del Presidente, per cui egli non

fosse in grado di esercitare i poteri e di svolgere le funzioni del suo ufficio;

3) l'emendamento dovrebbe far sì che, in caso di impedimento del Presidente, i poteri e le funzioni, ma non l'ufficio, passino al Vice Presidente o alla persona più vicina in linea di successione, per la durata dell'impedimento del Presidente, o fino allo scadere del mandato presidenziale;

4) l'emendamento dovrebbe provvedere affinché l'impedimento del Presidente possa essere stabilito in base ad una dichiarazione scritta del Presidente. Nel caso che il Presidente non renda noto il proprio impedimento, questo potrà essere stabilito su iniziativa del Vice Presidente o della persona più vicina in linea di successione, con il concorso della maggioranza del Gabinetto, o su iniziativa di qualsiasi altro organismo incaricato per legge dal Congresso;

5) l'emendamento dovrebbe provvedere affinché la capacità del Presidente a riassumere i poteri e le funzioni del suo ufficio sia stabilita in base ad una sua dichiarazione scritta. Nel caso che il Vice Presidente e la maggioranza del Gabinetto, o qualsiasi altro organismo incaricato per legge dal Congresso, non sia d'accordo con la dichiarazione del Presidente, il persistere dell'impedimento del Presidente potrà essere allora determinato con il voto di due terzi dei membri eletti di ciascuna Camera del Congresso.

« La conferenza ha inoltre considerato la questione attinente della successione presidenziale, e ha deciso che:

1) la Costituzione dovrebbe essere emendata in modo che, in caso di morte, di dimissioni, o di rimozione del Presidente, il Vice Presidente o la persona più vicina in linea di successione, succeda all'ufficio per il periodo di mandato ancora restante;

2) è assolutamente auspicabile che la carica di Vice Presidente sia occupata in ogni momento. Un emendamento alla Costituzione andrebbe adottato affinché, quando la carica di Vice Presidente risultasse vacante, il Presidente nomini una persona, la quale, dopo l'approvazione della maggioranza dei membri eletti del Congresso riuniti in sessione congiunta, divenga Vice Presidente per il periodo di mandato ancora restante ».

SENATORE BAYH: Prima di cedere la parola ai miei colleghi, vorrei avanzare qualche suggerimento procedurale. L'interesse nazionale a questi problemi fa sì che un gran numero di organizzazioni e di privati desiderino far sentire la loro opinione sulla materia in discussione. Sono certo che i miei colleghi desiderano, come sicuramente lo desidera il Presidente del sottocomitato, sentire il maggior numero di testimonianze possibile.

Se risultasse impossibile sentirle tutte, sarà consentito di unire alla documentazione del comitato le dichiarazioni scritte che esprimano le diverse opinioni.

*[Seguono i documenti e alcuni hearings che concludono la seduta].*



## *APPENDICE II*



Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti, 25 febbraio 1964.  
Ris. n. 933.

*Risoluzione congiunta per istituire una commissione permanente  
sull'impedimento presidenziale e per altri scopi.*

Il Senato e la Camera dei Rappresentanti degli Stati Uniti d'America riuniti in Congresso, in base alle norme della clausola 5 della sezione 1<sup>a</sup> dell'articolo 2 della Costituzione, che autorizza il Congresso a provvedere per legge nel caso di impedimento del Presidente e del Vice Presidente finché l'impedimento non sia stato rimosso, affermano che la dichiarazione di impedimento del Presidente o del Vice Presidente costituisce una decisione politica basata sulla migliore, più imparziale e meno tendenziosa opinione di medici esperti a cui si possa ricorrere e che debba esservi un organo statale, in cui sia rappresentato il partito di minoranza, istituito allo scopo di deliberare rispetto all'impedimento del Presidente e al termine del periodo d'impedimento.

Sez. 2<sup>a</sup> - Usati nel presente testo:

1) il termine « Commissione » indica la Commissione sull'Impedimento Presidenziale stabilita con la sezione 3<sup>a</sup>; e

2) il termine « Presidente » indica il Presidente degli Stati Uniti, e include qualsiasi persona a cui siano stati trasferiti i poteri e le funzioni di quest'ufficio, come è previsto nella clausola 5 della sezione 1<sup>a</sup> dell'articolo 2 della Costituzione degli Stati Uniti, e come è previsto nella sezione 19 del titolo 3 del Codice degli Stati Uniti.

Sez. 3<sup>a</sup> - (a) È istituita una commissione nota come la Commissione sull'Impedimento Presidenziale, che sarà composta dai seguenti 10 membri:

- 1) il Vice Presidente degli Stati Uniti;
- 2) il Presidente della Camera dei Rappresentanti;
- 3) il Presidente *pro tempore* del Senato;
- 4) il Segretario di Stato;
- 5) il Segretario del Tesoro;
- 6) il Segretario della Difesa;
- 7) il *leader* della maggioranza del Senato;
- 8) il *leader* della minoranza del Senato;
- 9) il *leader* della maggioranza della Camera dei Rappresentanti; e
- 10) il *leader* della minoranza della Camera dei Rappresentanti.

(b) Il Vice Presidente sarà Presidente della Commissione.

(c) In caso che non vi sia Vice Presidente, il Presidente della Camera dei Rappresentanti sarà Presidente della Commissione.

(d) Il Presidente della Commissione non avrà diritto di voto riguardo a qualsiasi dichiarazione della Commissione deliberata in base all'autorità della presente risoluzione congiunta.

Sez. 4<sup>a</sup> - (a) Quando, secondo l'opinione del Presidente della Commissione o di tre altri membri qualsiasi di essa, si determini una circostanza che faccia sorgere dubbi sulla capacità del Presidente ad esercitare i poteri ed a svolgere le funzioni del suo ufficio, la Commissione verrà convocata dal relativo Presidente. Dopo la convocazione, la Commissione ha la facoltà, con il voto di non meno di cinque dei suoi membri, di dichiarare che il Presidente non è in grado di esercitare i poteri e svolgere le funzioni del suo ufficio.

(b) La Commissione può, nello stesso modo previsto nella sottosezione (a) di questa sezione riguardo alla dichiarazione di

impedimento, dichiarare che qualsiasi impedimento riguardo a cui aveva emesso una dichiarazione in base a tale sottosezione (a), non esiste più. Nel caso che la Commissione emetta una dichiarazione in base alla presente sottosezione che non esiste più impedimento, la persona riguardo a cui tale dichiarazione è stata emessa riassumerà l'adempimento dei poteri e delle funzioni dell'ufficio di Presidente effettivo a partire dalla data di tale dichiarazione, con l'eccezione che tale norma non si applica nei riguardi di qualsiasi persona che ha le funzioni presidenziali in base alla sezione 19<sup>a</sup> (d) del titolo 3 del Codice degli Stati Uniti.

Sez. 5<sup>a</sup> - (a) Il Presidente può, in base a pubblica comunicazione:

1) dichiarare di non essere in grado di svolgere i poteri e le funzioni del suo ufficio;

2) prima della fine del mandato presidenziale in corso, dichiarare che tale impedimento non esiste più.

(b) Qualora il Presidente emetta la comunicazione di cui al paragrafo 2) della sottosezione (a) della presente sezione, a partire dalla data di tale comunicazione i poteri e le funzioni dell'Ufficio di Presidente gli saranno automaticamente restituiti, ed egli riassumerà l'adempimento di tali poteri e funzioni, con la eccezione che tale comunicazione non opererà per restituire i poteri e le funzioni dell'ufficio di Presidente a qualsiasi persona che svolga le funzioni di Presidente in base alla sezione 19<sup>a</sup> (b) titolo 3 del Codice degli Stati Uniti.

(c) Durante qualsiasi periodo di impedimento proclamato dal Presidente secondo le disposizioni del paragrafo 1) della sottosezione (a) della presente sezione, la Commissione non avrà l'autorità di emettere una dichiarazione relativa a tale impedimento.

Sez. 6<sup>a</sup> - (a) Qualora, secondo l'opinione del Presidente della Commissione o di tre membri di essa, si determini una circostanza che faccia sorgere il dubbio che il Presidente sia in vita, la Commissione verrà convocata dal relativo Presidente. Dopo la convocazione, la Commissione ha la facoltà, con il voto di non meno di cinque membri, di emettere una dichiarazione di morte presunta del Presidente.

(b) La Commissione può, nello stesso modo previsto nella sottosezione (a) della presente sezione per emettere una dichiarazione di morte presunta del Presidente, emettere una dichiarazione che il Presidente è vivo. La persona riguardo a cui tale dichiarazione è emessa, in base a questa sottosezione, riassumerà l'adempimento dei poteri e delle funzioni dell'ufficio di Presidente effettivo a partire dalla data di tale dichiarazione.

Sez. 7<sup>a</sup> - (a) In qualsiasi caso la Commissione emetta una dichiarazione in base alla sottosezione 4<sup>a</sup> (a), o alla sottosezione 6<sup>a</sup> (a), o il Presidente emetta una comunicazione in base alla sottosezione 5<sup>a</sup> (a) 1), i poteri e le funzioni dell'ufficio presidenziale verranno trasferiti, come è previsto nella clausola 5 della sezione 1<sup>a</sup> dell'articolo 2 della Costituzione degli Stati Uniti, e secondo quanto è previsto nella sezione 19<sup>a</sup> del titolo 3 del Codice degli Stati Uniti, a seconda del caso.

(b) Nessuna dichiarazione emessa dalla Commissione in base a questo decreto potrà essere riesaminata da qualsiasi corte o funzionario degli Stati Uniti.

(c) Durante il periodo in cui i poteri e le funzioni dell'ufficio di Presidente saranno trasferiti al Vice Presidente in forza di una dichiarazione emessa in base a questa risoluzione congiunta, questi riceverà un compenso nella misura a suo tempo stabilita per legge per il Presidente.

Sez. 8<sup>a</sup> - Nessuna persona che assuma i poteri e le funzioni dell'ufficio di Presidente per l'unico motivo dell'impedimento del Presidente dichiarato o comunicato in base all'autorità di questa risoluzione congiunta, abbandonerà l'ufficio di Segretario di Stato, Segretario del Tesoro, Segretario della Difesa, a meno che non abbia l'approvazione della maggioranza dei membri della Commissione che sono membri del Congresso.

Sez. 9<sup>a</sup> - (a) La Commissione può, per provvedere agli adempimenti previsti da questa risoluzione congiunta, tenere tutte le udienze, riunirsi e deliberare in tutti i momenti e i luoghi, far prestare tutti i giuramenti, richiedere, con mandato di comparizione o altrimenti, la presenza e la testimonianza di tutti i testimoni e la presentazione di tutti i libri, documenti, lettere, *memorandum* e carte che la Commissione possa rite-

nere opportuni. I mandati di comparizione possono essere emessi con la firma del Presidente della Commissione ed eseguiti da qualsiasi persona da lui designata. Le norme delle sezioni da 102 a 104, inclusa, dei *Revised Statutes of the United States* (2 U.S.C. 192-194) si applicheranno in caso di mancata comparizione o di rifiuto a testimoniare quanto intimato in base alle norme di questa sezione.

(b) La Commissione è autorizzata a valersi direttamente di qualsiasi dipartimento esecutivo, *bureau*, ente pubblico, consiglio, commissione, organizzazione indipendente o centro d'informazione per suggerimenti, valutazioni e statistiche per gli scopi di questa risoluzione congiunta; ed ogni dipartimento, *bureau*, ente pubblico, consiglio, commissione, ufficio, organizzazione o centro d'informazione è autorizzato e tenuto a fornire informazioni, suggerimenti, valutazioni e statistiche direttamente alla Commissione, su richiesta del Presidente.

(c) La Commissione ha la facoltà di nominare e fissare il compenso di tutto il personale da essa ritenuto opportuno, anche in deroga alle disposizioni delle norme sul servizio civile e del *Classification Act* del 1949, come emendato.

(d) La Commissione può procurarsi, senza tener conto delle leggi sul servizio civile e delle norme sulla classificazione, i servizi temporanei e non continuativi nella stessa misura autorizzata per i dipartimenti in base alla sezione 15 del Decreto per le spese amministrative del 1946 (5 U.S.C. 55a), ma in ratei che non superino i 50 dollari *per diem* per ogni singola persona.

(e) L'impiego di una persona da parte della Commissione come procuratore o esperto in qualsiasi affare o campo professionale, sulla base di orario completo o orario ridotto, con o senza compenso, non verrà considerato un impiego che ponga tale persona nell'ambito dei provvedimenti delle sezioni 281<sup>a</sup>, 283<sup>a</sup>, 284<sup>a</sup>, 434<sup>a</sup>, 1914<sup>a</sup> del titolo 18 del Codice degli Stati Uniti, o della sezione 190<sup>a</sup> del *Revised Statute* degli Stati Uniti (5 U.S.C. 99).

Sez. 10<sup>a</sup> - (a) I membri del Congresso che sono membri della Commissione presteranno servizio senza compenso in aggiunta a quello ricevuto per il loro lavoro in quanto membri del Congresso, ma verranno rimborsati per viaggi, spese di manteni-

mento e altre spese necessarie sostenute per assolvere le loro funzioni di membri della Commissione.

(b) I membri della Commissione che sono occupati in attività amministrative del Governo, presteranno servizio senza compenso in aggiunta a quello ricevuto per le loro attività amministrative, ma verranno rimborsati per viaggi, spese di mantenimento e altre spese necessarie sostenute per assolvere le loro funzioni di membri della Commissione.

Sez. 11<sup>a</sup> - Si autorizza a stanziare la somma necessaria per realizzare gli scopi di questa legge.

Sez. 12<sup>a</sup> - Questa legge entrerà in vigore il 20 gennaio 1965.

FRANCIA



### 1. *La Costituzione del 1875.*

La materia della supplenza del Capo dello Stato, in Francia, all'epoca della cosiddetta III Repubblica, fu regolata da due articoli di leggi costituzionali: l'art. 7 della legge 25 febbraio 1875 e l'art. 3 della legge 16 luglio 1875, questo ultimo che integra — per vari aspetti — il primo.

I casi di vacanza specificamente previsti sono due, la morte e le dimissioni del Presidente della Repubblica, mentre una previsione generale di *toute autre cause de vacance* è contenuta nel primo dei due articoli citati, che prescrive l'immediata elezione del nuovo Presidente e l'attribuzione del potere esecutivo, nel frattempo, al Consiglio dei Ministri.

Per i due casi specificamente previsti, chiamati dalla dottrina « casi semplici », la dottrina francese non si è trovata impegnata a dirimere grosse questioni.

Per quel che riguarda la morte del Presidente, PIERRE (*Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Paris, 1919, pag. 360) afferma che il decesso è comunicato a ciascuna Camera con una lettera del Presidente del Consiglio: dal momento in cui ciascuna Camera è avvertita in seduta pubblica dell'evento mortale, nota PIERRE, essa diventa corpo elettorale e non può occuparsi di altro oggetto.

Le dimissioni vengono portate a conoscenza di ciascuna Camera dallo stesso Presidente dimissionario per mezzo di una lettera indirizzata ai rispettivi presidenti, e ne viene altresì data comunicazione ufficiale al Paese con la pubblicazione della notizia sul *Journal Officiel* dello stesso giorno in cui la lettera di dimissioni è letta davanti alle Camere. A questo proposito, mentre PIERRE (*op. cit.*, pag. 359) ritiene che la lettera di cui si

tratta corrisponda ad un vero e proprio « *messaggio* » presidenziale, stante l'importanza della comunicazione, ancorché essa non rechi la controfirma di un ministro e venga letta alle Camere dai rispettivi presidenti anziché da un ministro dalla tribuna, ESMEIN (*Droit constitutionnel français et comparé*, Paris, 1903, pag. 489), argomentando in base all'assenza dei suddetti requisiti sostanziali e formali, nega la natura di « *messaggio* » alla lettera di dimissioni e afferma trattarsi di un atto « *eminente-mente personale* ».

Per quanto riguarda le dimissioni, la dottrina è concorde nell'escludere che queste possano essere discusse ed accettate tanto da ciascuna delle Camere al momento della comunicazione quanto da parte dell'Assemblea Nazionale (Camera e Senato in seduta comune) al momento dell'elezione del successore: in occasione, infatti, della convocazione dell'Assemblea Nazionale per l'elezione del successore del Presidente MacMahon, fu avanzata dal deputato De Gavardie la proposta di discutere le dimissioni del Presidente, ma, avversata in particolare dal deputato Gambetta (« Noi siamo un collegio elettorale: null'altro ! »), fu respinta dall'Assemblea.

Nei casi di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica che si verifichino nel periodo intercorrente tra la già avvenuta elezione del nuovo Presidente (« almeno un mese prima della scadenza », prescrive l'art. 3 della legge 16 luglio 1875) e l'investitura dell'eletto, la dottrina ritiene che non debba farsi luogo alla supplenza e che l'eletto succeda di diritto « per anticipazione » al Presidente scomparso o dimissionario: il trapasso dei poteri nelle mani del nuovo eletto avverrà a cura del Consiglio dei ministri, e ciò « immediatamente », secondo quanto è prescritto per i casi di supplenza ordinaria (PIERRE, *Traité... cit.*, *Supplément*, 1919, pagg. 461-62).

Tra le « altre cause » di vacanza della carica del Presidente della Repubblica la dottrina ha individuato il caso di messa in stato di accusa del Presidente, da parte della Camera dei deputati, situazione questa che può anche risolversi con una condanna da parte dell'Alta Corte di giustizia. Si è generalmente d'accordo nel ritenere che, a condanna emessa, il Presidente decada dalla carica, mentre anche per il periodo precedente alla sentenza qualche autore (ESMEIN, *op. cit.*, pag. 491) afferma, in sede di interpretazione degli articoli in questione, che il Presidente incriminato non può continuare nelle sue funzioni e che al suo posto deve subentrare il Consiglio dei ministri. Di contrario avviso,

in proposito, è PIERRE (*op. cit.*, pag. 464) che sostiene la necessità di procedere, nell'ipotesi, ad una cosiddetta « interpretazione per via di revisione costituzionale », con la quale si determinerebbe una presa di posizione del Parlamento, ed una decisione contenente indubbiamente più solide garanzie di democraticità.

Per il caso di impedimento derivante da impossibilità fisica per malattia grave tale da non consentire l'espletamento delle funzioni presidenziali, ESMEIN (*op. cit.*, pag. 491) afferma che secondo lo spirito della Costituzione il Consiglio dei ministri deve assumere l'esercizio interinale del potere presidenziale: e poiché tale esercizio è stato concepito per un brevissimo periodo di tempo, nell'ipotesi di impedimento destinato a protrarsi, ritiene debbasi senz'altro procedere ad una nuova elezione. PIERRE (*op. cit.*, pagg. 463-64) condivide l'opinione di ESMEIN, mentre GORDON (*Les nouvelles constitutions européennes et le rôle du Chef de l'Etat*, Paris, 1931, pag. 96) ritiene che nel caso in esame, in virtù dell'art. 8 della legge 25 febbraio 1875, si debba procedere alla emanazione di una vera e propria legge costituzionale « di circostanza » e ciò per far salvo il principio fondamentale del diritto francese della inamovibilità del Presidente della Repubblica.

Nella edizione del 1924 del suo *Supplement au Traité de droit politique*, ecc. (*citato*), PIERRE prende in esame anche il caso di assenza del Capo dello Stato dal territorio nazionale a causa di viaggio all'estero. In proposito egli afferma (n. 91) che tale situazione non comporta impedimento per lo svolgimento delle funzioni presidenziali (e quindi necessità di supplenza), in quanto il Capo dello Stato, « *grâce à une fiction d'extraterritorialité* » è in grado di esercitare le sue attribuzioni anche su territorio straniero.

## 2. La Costituzione del 1946.

Come si vede, le attenzioni della dottrina, nello sforzo interpretativo delle ristrette previsioni costituzionali, si incentrarono esclusivamente su ipotesi di impedimento permanente tale da comportare, dopo un brevissimo *interim*, la nuova elezione del Capo dello Stato: l'idea della supplenza era legata strettamente all'idea di vacanza e la concezione dell'*interim* come soluzione rigorosamente provvisoria e di passaggio da un Presidente all'altro prevalse al punto da far considerare come vera e propria

vacanza anche una malattia appena prolungata nel tempo, salvo a prospettarsi dai vari autori, in tale ipotesi, diverse soluzioni per la procedura di nomina del successore.

L'art. 41 della Costituzione del 27 ottobre 1946, che ha per oggetto la procedura da seguire in ipotesi di vacanza e di impedimento, sembra pur esso ignorare l'ipotesi di un impedimento temporaneo anche se la sua formulazione risulta assai più elastica dell'analoga norma contenuta nella Costituzione della III Repubblica:

*« En cas d'empêchement dûment constaté par un vote du Parlement, en cas de vacance par décès, démission ou toute autre cause, le Président de l'Assemblée Nationale assume provisoirement l'intérim des fonctions du Président de la République. Le nouveau Président de la République est élu dans les dix jours sauf ce qui est dit dans l'article précédent ».*

Dai lavori preparatori dell'Assemblea Costituente appare chiara la volontà dei legislatori di escludere l'istituto della supplenza per impedimento temporaneo del Presidente della Repubblica in carica e di considerare l'ufficio di quest'ultimo definitivamente cessato con l'interinato del Presidente dell'Assemblea Nazionale. Infatti, un emendamento all'art. 41, presentato dal deputato Landry e tendente ad aggiungere alla parola « impedimento » la precisazione « temporaneo o definitivo » dovette essere ritirato senza essere neanche discusso. (Cfr. *Journal Officiel, Assemblée Nationale Constituante*, séance du 5 sept. 1946, pagina 3526).

In dottrina qualche autore (PRÉLOT, *Précis de droit constitutionnel*, Paris, s.d., pag. 39) fornisce un'interpretazione rigorosamente formale del citato articolo ed esclude ogni possibilità di distinzione tra impedimento permanente e impedimento temporaneo sostenendo che l'*interim* del Presidente dell'Assemblea Nazionale pone un « termine definitivo » alle funzioni del Presidente impedito e postula l'elezione del nuovo Capo dello Stato nel lasso di tempo più breve possibile. La maggior parte degli autori, tuttavia, manifesta la tendenza ad interpretare in senso estensivo la norma postulando in certi casi l'esigenza di precise proposte di modifica per prevedere esplicitamente l'ipotesi di impedimento temporaneo. Con ampi e insistenti riferimenti si nota che altre costituzioni repubblicane in genere prevedono, implicitamente ma sicuramente, l'impedimento temporaneo, oltre a quello permanente, come condizione per la supplenza della Pre-

sidenza della Repubblica allorché dispongono che *soltanto* in caso di « vacanza dell'ufficio » (impedimento permanente) deve essere subito convocato il Parlamento per nominare il nuovo Capo dello Stato. Sulla base di questo principio, in particolare LIET-VAUX (« L'intérim de la Présidence de la République », in *Revue du droit public et de la science politique*, 1951, III, pagg. 1036-1038) ritiene che il primo comma dell'art. 41 della Costituzione del 1946 possa essere applicato in caso di impedimento temporaneo, dandosi luogo ad un *interim* temporaneo del Presidente dell'Assemblea Nazionale, mentre il Presidente della Repubblica conserverebbe la titolarità delle sue prerogative.

Anche PINTO (*Elements de droit constitutionnel*, Paris, 1948, pag. 415) perviene ad estrarre dal senso generale dell'art. 41 la distinzione tra impedimento temporaneo e impedimento permanente: a suo avviso l'impedimento non dovrebbe comportare la decadenza se non nel caso in cui esso ponga definitivamente il Presidente della Repubblica nell'impossibilità di esercitare le sue funzioni.

Una interpretazione estensiva del disposto dell'art. 41 per ritrovare in esso implicita la figura della supplenza provvisoria, viene dedotta, per così dire, negativamente da LIET-VAUX e da altri autori anche dal principio generale, pressoché unanimemente accolto, secondo il quale il Presidente della Repubblica, eletto dalla volontà popolare, non può delegare le sue attribuzioni costituzionali e pertanto, in situazioni di impedimento che non diano luogo a vacanza, deve poter farsi luogo a temporanea sostituzione.

Quanto all'accertamento dell'esistenza dell'impedimento ed alla definizione della sua natura (temporaneo o definitivo) LIET-VAUX prospetta la possibilità di affidare tali compiti alle assemblee legislative in separate sedute, e ciò allo scopo di evitare che il Parlamento, investito in seduta comune, sia indotto ad accertare che si tratti senz'altro di impedimento permanente onde procedere ad eleggere *sur-le-champ* il suo successore.

Il problema dell'impedimento temporaneo si è posto anche in pratica allorché, in occasione del viaggio del Presidente Auriol negli Stati Uniti nel marzo 1951, fu sollevata da molte parti la necessità di assicurare l'*interim* della Presidenza durante l'assenza del Capo dello Stato. Ufficialmente fu risposto con un richiamo all'espressione letterale della Costituzione: poiché questa prevede esclusivamente il caso di « *vacance* » o di « *empêchement* », si affermò che non sussisteva nell'ipotesi alcun problema, non es-

sendovi ovviamente vacanza e non avendo il Parlamento constatato l'impedimento (*Le Monde*, 23 marzo 1951). Non mancarono, tuttavia, inconvenienti. Infatti, durante l'assenza di Auriol fu emanato un decreto presidenziale, sul salario minimo nazionale interprofessionale garantito, che portava la data del 24 marzo 1951. Il fatto suscitò una certa sensazione, non tanto per la firma del Presidente assente (il che poteva essere avvenuto, secondo quanto la stessa dottrina aveva previsto, con l'invio del documento a mezzo di uno speciale corriere che avrebbe raggiunto il Presidente sulla nave o presso una delle Ambasciate di Francia in territorio straniero) quanto per il fatto che nelle premesse del decreto è detto: « inteso il Consiglio dei ministri ». La formula corrisponde all'obbligo, imposto per legge, di sottoporre la materia all'esame del Consiglio dei ministri che avrebbe dovuto riunirsi sotto la Presidenza del Capo dello Stato. Ciò non era avvenuto prima della partenza e d'altra parte la cronaca delle riunioni del Gabinetto aveva reso noto che la materia del decreto era stata trattata nei giorni successivi alla partenza di Auriol.

A conclusione unanime delle polemiche sorte per l'evento, si poneva in rilievo la necessità — di là dai tentativi di giustificazione causidica di simile finzione di presenza — per questo aspetto e numerosi altri connessi, di procedere al più presto ad una definizione legislativa dell'impedimento del Capo dello Stato.

### 3. *La Costituzione del 1958.*

Contrariamente alle due Costituzioni finora esaminate, la Costituzione del 4 ottobre 1958 contiene un chiaro, anche se ancora implicito, riferimento all'impedimento temporaneo. L'articolo 7, comma 4, nella sua redazione originaria (poi modificata, come si vedrà meglio in seguito, dalla legge del 6 marzo 1962), stabilisce che

*« en cas de vacance de la Présidence de la République, pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil Constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le Président du Sénat. En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil Constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a lieu, sauf cas de force majeure constatée par le Conseil*

*Constitutionnel, vingt jours au moins et cinquante jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement ».*

La distinzione tra il caso di vacanza del Presidente per una qualsiasi causa o per impedimento accertato dal Consiglio costituzionale ed il caso di impedimento dichiarato definitivo dal medesimo Consiglio, configura chiaramente l'ipotesi d'una supplenza del Presidente del Senato in caso di impedimento temporaneo (Cfr. CARBONE, « La supplenza della Presidenza della Repubblica », in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1963, pag. 15).

Del resto, dai dibattiti svoltisi in seno al Comitato consultivo costituzionale, l'introduzione di tale distinzione risulta essere frutto della deliberata volontà dei redattori della nuova Costituzione francese. Il comitato, infatti, ritenne di non accogliere la parte dell'emendamento di François Valentin che tendeva a restringere i poteri del presidente interinale (sottraendogli, come si vedrà in seguito, le prerogative attribuite al Capo dello Stato eletto, dal famoso articolo 16 della Costituzione) mentre approvò unanimemente quella parte del medesimo emendamento che tendeva « *à distinguer un empêchement réel, mais temporaire, et un empêchement définitif* ». (*Constitution du 4 octobre 1958, Travaux préparatoires, Débat au sein du Comité Consultatif Constitutionnel, par les soins de la Documentation française*, 1960, pagg. 166-167).

Tale distinzione d'altra parte risulta ancora più chiara dal testo emendato dell'articolo 7. È noto che la Costituzione del 4 ottobre 1958 fu modificata nel novembre 1962, secondo le previste procedure costituzionali, e cioè attraverso legge approvata dalle Camere e adottata con *referendum* popolare, per permettere l'elezione del Presidente della Repubblica a suffragio universale diretto. Nel progetto sottoposto a *referendum* furono introdotte anche alcune modificazioni all'art. 7 riguardanti in particolare: l'assunzione delle funzioni presidenziali da parte del Governo nel caso che, al momento del verificarsi della vacanza, anche il Presidente del Senato risulti impedito; la riduzione da cinquanta a venticinque giorni del termine massimo entro il quale eleggere il nuovo Capo dello Stato nel caso di vacanza o di impedimento definitivo; l'aggiunta, infine, di un nuovo comma che stabilisce che durante la vacanza della Presidenza della Repubblica o durante il periodo intercorrente tra la dichiarazione del carattere definitivo dell'impedimento del Presidente e l'elezione del suo successore non si applicano gli articoli 49, 50

e 89 della Costituzione, disciplinanti rispettivamente la questione di fiducia posta dal governo e la questione di sfiducia posta dal Parlamento, le dimissioni del Governo in seguito a sfiducia espressa dal Parlamento e la revisione della Costituzione.

In base a quest'ultima modifica, la supplenza originata da impedimento temporaneo del Presidente, che non comporta quindi decadenza del Presidente medesimo, si svolge nella pienezza dei poteri presidenziali assunti dal supplente, a parte le limitazioni relative al potere di scioglimento e al *referendum*.

Pertanto l'interesse della dottrina si è ora spostato dalla vecchia problematica relativa all'ammissibilità dell'impedimento temporaneo ed ai criteri per distinguerlo da quello permanente, verso due elementi nuovi: l'accertamento di tale impedimento ad opera d'uno specifico organo costituzionale quale è il Consiglio costituzionale e l'estensione dei poteri del supplente. Nonostante la chiarezza della distinzione tra impedimento temporaneo e impedimento permanente, la Costituzione non si dilunga a definire la nozione d'impedimento. In particolare non precisa se debba trattarsi di impossibilità fisica, derivante da malattia, ecc.; cosicché, come ha notato DUVERGER, il potere di giudizio attribuito in merito dalla Costituzione al Consiglio costituzionale è praticamente senza limiti. (M. DUVERGER, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, 1962, pag. 631).

## *APPENDICE*



TESTI NORMATIVI

*Loi Constitutionnelle du 25 février 1875.*

Article 7.

En cas de vacance par décès ou pour toute autre cause, les deux Chambres réunies procèdent immédiatement à l'élection d'un nouveau Président. Dans l'intervalle, le Conseil des Ministres est investi du Pouvoir exécutif.

. . . . .

\* \* \*

*Loi Constitutionnelle du 16 juillet 1875.*

Article 3.

. . . . .

En cas de décès ou de démission du Président de la République, les deux Chambres se réunissent immédiatement et de plein droit.

Dans le cas où, par application de l'article 5 de la loi du 25 février 1875, la Chambre des députés se trouverait dissoute au moment où la Présidence de la République deviendrait vacante, les collèges électoraux seraient aussitôt convoqués, et le Sénat se réunirait de plein droit.

\* \* \*

*Constitution du 27 octobre 1946.*

Article 41.

En cas d'empêchement dûment constaté par un vote du Parlement, en cas de vacance par décès, démission ou toute autre cause, le Président de l'Assemblée Nationale assure provisoirement l'intérim des fonctions de Président de la République. Il sera remplacé dans ses fonctions par un vice-président.

Le nouveau Président de la République est élu dans les dix jours, sauf ce qui est dit à l'article précédent.

\* \* \*

*Constitution du 4 octobre 1958.*

Article 7.

. . . . .

En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le Président du Sénat.

En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et cinquante jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.

\* \* \*

*Ordonnance n. 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel modifiée par l'ordonnance n. 59-223 du 4 février 1959.*

. . . . .

## Article 31.

Lorsqu'il est saisi par le Gouvernement, dans le cas prévu à l'article 7 de la Constitution, pour constater l'empêchement du Président de la République, le Conseil constitutionnel statue à la majorité absolue des membres le composant.

\* \* \*

*Loi n. 62-1292 du 6 novembre 1962.*

. . . . .

## Article 2.

L'article 7 de la Constitution est remplacé par les dispositions suivantes:

. . . . .

« En cas de vacance de la Présidence de la République pour quelque cause que ce soit, ou d'empêchement constaté par le Conseil constitutionnel saisi par le Gouvernement et statuant à la majorité absolue de ses membres, les fonctions du Président de la République, à l'exception de celles prévues aux articles 11 et 12 ci-dessous, sont provisoirement exercées par le Président du Sénat et, si celui-ci est à son tour empêché d'exercer ces fonctions, par le Gouvernement.

« En cas de vacance ou lorsque l'empêchement est déclaré définitif par le Conseil constitutionnel, le scrutin pour l'élection du nouveau Président a lieu, sauf cas de force majeure constaté par le Conseil constitutionnel, vingt jours au moins et trente-cinq jours au plus après l'ouverture de la vacance ou la déclaration du caractère définitif de l'empêchement.

« Il ne peut être fait application ni des articles 49 et 50 ni de l'article 89 de la Constitution durant la vacance de la Présidence de la République ou durant la période qui s'écoule entre la déclaration du caractère définitif de l'empêchement du Président de la République et l'élection de son successeur ».



GERMANIA



*Legge fondamentale della Repubblica Federale Germanica del 23 maggio 1949 (dal Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, gennaio 1950, pag. 116).*

« Art. 57. - Le funzioni del Presidente federale, in caso di suo impedimento o di vacanza anticipata della carica, sono esercitate dal Presidente del Consiglio federale ».

\* \* \*

L'art. 57 della Costituzione di Bonn corrisponde all'art. 79 della Costituzione della Repubblica di Weimar, secondo il quale il Presidente del Reich in caso di impedimento era sostituito dal Presidente della Corte suprema del Reich. Il progetto originario dell'attuale Costituzione (progetto di Chiemsee) prevedeva una soluzione del problema della supplenza simile a quella adottata dalla Costituzione di Weimar, proponendo la seguente formulazione:

1) Il Presidente federale viene sostituito in caso di impedimento dal Presidente della Corte costituzionale federale. Parimenti avviene per la sostituzione provvisoria in caso di cessazione anticipata del mandato presidenziale.

2) In caso di cessazione anticipata del mandato presidenziale la nuova elezione ha luogo entro sessanta giorni.

3) Se l'impedimento del Presidente federale è durato più di sei mesi oppure se i Presidenti della Dieta e del Consiglio federale (Senato), d'accordo con il Cancelliere federale, sono del parere che l'impedimento può durare più di sei mesi, si applica il capoverso 2.

Di fronte a tale progetto la Commissione per la Costituzione sottolineò alcuni inconvenienti: se ad esempio il Presidente federale fosse stato posto in stato di accusa, il Presidente della Corte costituzionale si sarebbe trovato in condizione di partecipare alla emissione di una sentenza, in seguito alla quale sarebbe potuto divenire successore dell'accusato. In proposito furono presentate varie proposte di modifica tra loro contrastanti, per cui durante la prima lettura alla Commissione centrale nessuna decisione fu presa al riguardo.

Nella seconda lettura la Commissione approvò il seguente testo:

Capoverso 1. - Le funzioni del Presidente federale in caso di impedimento oppure di cessazione anticipata del suo mandato presidenziale vengono esercitate dal Presidente del Consiglio federale.

Capoverso 2. - *Identico.*

Capoverso 3. - Se i Presidenti della Dieta federale e del Consiglio federale constatano insieme che l'impedimento del Presidente federale è durato più di sei mesi oppure se si può prevedere che durerà più di sei mesi, si deve convocare entro trenta giorni l'Assemblea federale. Se l'Assemblea federale conferma la constatazione, si deve procedere alla elezione del nuovo Presidente.

La più rilevante delle innovazioni introdotte in tale testo rispetto al progetto originario è senza dubbio quella relativa alla attribuzione della decisione finale sull'impedimento del Presidente dell'Assemblea federale.

In sede di terza lettura fu modificato senza discussione il capoverso 1, nel senso di attribuire nuovamente la supplenza del Presidente federale al Presidente della Corte costituzionale; ma in quarta lettura, anche senza discussione, si preferì adottare la soluzione già adombrata, di attribuire la supplenza al Presidente del Consiglio federale; contemporaneamente fu deciso di sopprimere i capoversi 2 e 3.

Nella riunione del *plenum* quest'ultima formulazione risultò approvata.

\* \* \*

La dottrina nell'esaminare l'art. 57 sottolinea come per la sostituzione del Presidente federale siano previste due ipotesi ben distinte: l'impedimento e la vacanza anticipata della carica.

La fattispecie dell'impedimento si concretizza in una impossibilità fisica del Presidente di esercitare per un certo periodo di tempo le sue mansioni. È essenziale al concetto di impedimento la sua temporaneità giacché ove esso si presenti con i caratteri della definitività si rientra nell'altra ipotesi di vera e propria vacanza della carica.

Circa la individuazione delle cause dell'impedimento, la dottrina nega che essa sia possibile da un punto di vista astratto, rilevando che ogni decisione al riguardo deve essere determinata dalle circostanze del caso concreto. Si citano, in realtà, come possibili cause di impedimento, fatti attinenti alla persona del Presidente (malattia, viaggio all'estero, sospensione dalla carica per decisione della Corte Costituzionale federale in occasione di speciale procedimento contro di lui) ed avvenimenti a lui estranei (ad esempio., una rivolta popolare), e si precisa, in ordine al caso di malattia o di soggiorno all'estero, che tali ipotesi non rappresentano impedimento se, malgrado la degenza o l'assenza dal territorio dello Stato, il Presidente sia in grado di assolvere i suoi compiti. Parimenti non ha rilievo la considerazione della « brevissima » durata dell'impedimento, ritenendosi necessaria la supplenza anche per un sol giorno se l'esercizio dei poteri presidenziali non può essere dilazionato. Deve però trattarsi di situazioni esulanti dalla volontà personale del supplito, onde non dar luogo ad una non necessaria e quindi arbitraria riunione in una stessa persona di poteri pubblici che devono invece restare, per principio, separati.

Sull'accertamento e la dichiarazione dell'impedimento la dottrina non è concorde, giacché mentre alcuni assegnano rilievo in proposito alla constatazione personale dello stesso Presidente federale (così DENNEWITZ, *Bundeskanzler*, Erl. II 3b art. 57, asserisce che è risolutiva l'opinione subiettiva del Presidente federale sulla necessità o meno della supplenza in caso di malattia o viaggio all'estero) altri — e tra questi MANGOLDT-KLEIN (*Das Bonner Grundgesetz*, II Auflage, IV Lieferung, pag. 1100 segg.) — ritengono che al Presidente spetti soltanto un potere di iniziativa per provocare, al riguardo, una decisione che compete invece esclusivamente alla Corte costituzionale federale, ad esclusione quindi anche del Cancelliere federale, del Governo federale e del Consiglio federale: si tratterebbe cioè di una decisione destinata a risolvere un conflitto, possibile o reale (nell'ipotesi che il Capo dello Stato non si consideri impedito e intenda conservare le funzioni mentre il Presidente del Consiglio federale

sia di parere contrario) tra organi costituzionali, conflitto come tale devoluto alla competenza della Corte costituzionale federale.

La investitura del Presidente del Consiglio federale nelle funzioni di supplente del Capo dello Stato ha luogo automaticamente non appena si verifica l'impedimento o la vacanza.

La dottrina prevalente ritiene che egli debba prestare giuramento.

La supplenza è legata all'ufficio di Presidente del Consiglio federale di guisa che se ci sono cambiamenti in questo ufficio (impedimento del Presidente del Consiglio federale e sostituzione di esso da parte di un vicepresidente) questi si riflettono anche nella supplenza del Capo dello Stato.

Il supplente, stante il carattere provvisorio del suo compito, non cessa di far parte del Consiglio federale, ancorché ne resti sospeso per tutto il periodo della supplenza. La posizione del Presidente del Consiglio federale in funzione di Capo provvisorio dello Stato è caratterizzata dalla origine della sua investitura che non deriva dalla volontà del supplito ma dipende direttamente dalla Costituzione, per cui non è ipotizzabile alcun rapporto tra supplito e supplente né per quel che riguarda eventuali direttive da parte del Presidente federale né, tantomeno, in ordine ad eventuali responsabilità verso di lui. L'assunzione della supplenza è un diritto-dovere per il Presidente del Consiglio federale: egli potrebbe esimersene solo rassegnando le dimissioni dalla sua carica presso il Consiglio federale. A lui spettano le medesime prerogative del Presidente federale (irresponsabilità e giudicabilità da parte della Corte costituzionale federale, ecc.) con esclusione dei diritti strettamente personali (titolo di « Presidente federale », dispensa da taluni obblighi in materia di procedura civile e penale, ecc.).

Circa i poteri del supplente, a lui spettano tutti quelli che la Costituzione e le altre leggi federali attribuiscono al Presidente federale e per il relativo esercizio egli non è in alcun modo vincolato dal precedente comportamento del titolare.

# AUSTRIA



*Costituzione del 1920 modificata nel 1925 e nel 1929.*

(da MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le Costituzioni europee*, Milano, 1954, pag. 188).

#### Articolo 64.

1) In caso di impedimento del Presidente della Federazione o di vacanza prolungata del suo posto, tutte le sue funzioni passano in primo luogo al Cancelliere federale. Se l'impedimento durerà, prevedibilmente, più di venti giorni, la sostituzione dovrà essere regolata con legge federale.

2) In caso di vacanza definitiva della carica del Presidente della Federazione, il Governo federale dovrà far procedere immediatamente all'elezione del nuovo Presidente della Federazione, e il Cancelliere, dopo avvenuta l'elezione, dovrà immediatamente convocare l'Assemblea federale per la prestazione del giuramento del Presidente della Federazione.

#### *Legge federale.*

Legge federale del 22 aprile 1948 sulla supplenza del Presidente federale, secondo l'art. 64 della Legge costituzionale federale nella redazione del 1929.

L'Assemblea nazionale ha deciso:

§ 1. 1) Se il Presidente Federale non sarà in grado di esercitare le sue funzioni per un periodo presumibilmente più lungo di venti giorni spetta alla Commissione centrale del Consiglio nazionale di eleggere una oppure più persone, le quali per il periodo di impedimento del Presidente federale svolgano le sue funzioni. La Commissione centrale deve, durante l'elezione stessa

oppure separatamente, con un procedimento speciale di elezione, designare per ognuno degli eletti un sostituto il quale potrebbe succedere in caso di impedimento del primo eletto.

2) Non è necessario che i candidati facciano parte del Consiglio nazionale; si applica la disposizione dell'art. 60, capoverso 3) (\*) della Legge costituzionale federale nella redazione del 1929 conformemente al suo senso.

§ 2. Tutte le disposizioni della Legge costituzionale federale nella redazione del 1929 e tutte le altre norme riferentisi al Presidente federale, vengono applicate alle persone elette secondo il § 1.

§ 3. 1) In caso che vengano elette più persone, la Commissione centrale deve decidere quale di loro deve assumere la Presidenza.

2) Gli eletti si danno il proprio regolamento.

§ 4. Sino alla elezione fatta dalla Commissione centrale del Consiglio nazionale, le funzioni del Presidente federale vengono esercitate dal Cancelliere federale.

§ 5. L'esecuzione di questa legge federale è affidata al Governo federale.

---

(\*) art. 60, capoverso 3: « Può essere eletto presidente della Federazione solo chi goda dell'elettorato attivo al Consiglio nazionale ed abbia più di 35 anni di età al 1° gennaio dell'anno in cui avviene l'elezione. Sono ineleggibili i membri delle case regnanti o di famiglie che abbiano regnato in passato ».

## DISCIPLINA DELLA SUPPLENZA IN ALCUNE COSTITUZIONI STRANIERE

*Austria*, art. 64 — *Cecoslovacchia*, art. 65 — *Finlandia*, art. 25 — *Francia*, art. 7 — *Germania*, art. 57 — *India*, artt. 62-65; 68, 70 — *Israele*, artt. 13-15 (President Law, 5712-1951) — *Jugoslavia*, art. 223; — *Pakistan*, artt. 33 (4), 36 — *Siria*, art. 89 — *Somalia*, art. 74 — *Stati Uniti*, art. II sez. I comma VI; Emen. XX sez. III — *Sud Africa*, art. 11 — *Tunisia*, art. 51 — *Turchia*, artt. 100-101 — *Venezuela*, artt. 186-188.



*Costituzione Austriaca* del 1920 modif. nel 1925 e nel 1929.  
Art. 64. - *Vedi pag. 175.*



*Costituzione della Repubblica Socialista Cecoslovacca* dell'11 luglio 1960 (dal *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, agosto 1961, pag. 65).

Art. 65. - In caso di vacanza dell'ufficio di Presidente della Repubblica, fino a quando il nuovo Presidente non sia eletto e non abbia prestato giuramento, o parimenti qualora il Presidente della Repubblica non possa esercitare il suo ufficio per gravi motivi, l'esercizio delle sue funzioni spetta al governo. Il governo, in questo caso, può delegare al suo Presidente l'esercizio di alcuni poteri del Presidente della Repubblica; in questo periodo il comando supremo delle forze armate passa al Presidente del governo.



*Costituzione Finlandese* del 17 luglio 1919 (da MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le costituzioni europee*, Milano, 1954, pag. 261).

Art. 25. - In caso di impedimento le funzioni di Presidente della Repubblica sono esercitate dal Presidente del Consiglio. Se l'impedimento è durevole, si procederà al più presto possibile all'elezione di un nuovo presidente, che entrerà in funzione immediatamente.



*Costituzione Francese del 1958 modif. nel 1962.*

Art. 7. - *Vedi pag. 164 e, per il testo modificato nel 1962, pag. 165.*



*Legge Fondamentale della Repubblica Federale Germanica del 23 maggio 1949.*

Art. 57. - *Vedi pag. 169.*



*Costituzione dell'India del 26 novembre 1949 (dal Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, febbraio 1951, pagg. 49 e 50).*

Art. 62. - *Intervallo per coprire la vacanza della carica di Presidente.*

1. L'elezione per coprire la vacanza determinata dallo spirare della durata in carica del Presidente dovrà essere completata prima dello spirare del termine.

2. L'elezione per coprire la vacanza della carica di Presidente determinata dalla sua morte, dimissioni o rimozione, o da altra causa, sarà tenuta al più presto possibile e in nessun caso oltre sei mesi dalla data del verificarsi della vacanza; la persona eletta per coprire la vacanza avrà, salvo il disposto dell'articolo 56, titolo a coprire la carica per il termine pieno di 5 anni dalla data in cui assume la carica.

Art. 63. - *Vicepresidente dell'India.* - Vi sarà un Vicepresidente dell'India.

Art. 64. - *Il Vicepresidente ex officio Presidente del Consiglio degli Stati.* - Il Vicepresidente dell'India sarà *ex officio* Presidente del Consiglio degli Stati e non occuperà qualsiasi altro ufficio retribuito.

Beninteso che durante ogni periodo in cui il Vicepresidente agisca come Presidente dell'India o ne espliciti le funzioni a termini dell'articolo 65, non adempirà alle funzioni di Presidente del Consiglio degli Stati e non avrà titolo a percepire lo stipendio

o assegni spettanti al Presidente del Consiglio degli Stati a termini dell'articolo 97.

Art. 65. - *Il Vicepresidente sostituisce il Presidente in caso di vacanze occasionali o assenze.* - 1. Nel caso in cui si verifichi una vacanza nell'ufficio del Presidente dell'India in dipendenza della sua morte, dimissione o rimozione, o per altra causa, il Vicepresidente funzionerà da Presidente fino alla data in cui sia eletto un nuovo Presidente in conformità delle disposizioni del presente capo per coprire la vacanza.

2. Quando il Presidente dell'India non è in grado di adempiere alle sue funzioni per assenza, infermità o altra causa, il Vicepresidente ne adempirà le funzioni fino alla data in cui il Presidente riassuma il suo ufficio.

3. Il Vicepresidente avrà, per il periodo in cui agisce come tale o adempie le funzioni di Presidente, tutti i poteri e le immunità del Presidente dell'India, e avrà diritto agli emolumenti, assegni e privilegi che saranno determinati con legge dal Parlamento e, fino a quando non sia provveduto al riguardo in tal modo, agli emolumenti, assegni e privilegi specificati nell'allegato II.

Art. 68. - *Termini per l'elezione del Vicepresidente.* - 1. L'elezione per coprire una vacanza determinata dallo spirare del termine della durata in carica del Vicepresidente dovrà essere completata prima dello spirare del termine.

2. L'elezione per coprire una vacanza nella carica di Vicepresidente determinata dalla sua morte, dimissione o rimozione, o da altra causa, avrà luogo al più presto possibile dopo il verificarsi della vacanza, e la persona eletta per coprire la vacanza avrà, salvo il disposto dell'art. 67, titolo a coprire la carica per il termine pieno di 5 anni dalla data in cui assume il suo ufficio.

Art. 70. - *Adempimento delle funzioni del Presidente in altri casi.* - Il Parlamento può provvedere nel modo che riterrà opportuno per l'adempimento delle funzioni del Presidente in qualsiasi caso non previsto nel presente Capo.



*Israele* - State President (Tenure) Law, 5712 - 1951 (da PEASLEE, *Constitutions of nations, second edition*, L'Aia, 1956, vol. II, pag. 475).

13. The Knesseth may, by a decision taken by a three-quarters majority of its members upon a proposal of the House Committee decided upon by a three-quarters majority of its members, decide that for reasons of health the President is permanently unable to carry out his functions; the President's tenure shall terminate on the day on which such a decision is taken.

14. (a) In any of the following cases, the Chairman of the Knesseth shall, for the period specified in respect of each case, be Acting President of the State and as such shall carry out the functions and exercise the powers vested in the President by law:

1) when the President has left the territory of the State from the time of his departure until his return;

2) when the House Committee, by a three-quarters majority, has decided that for reasons of health the President is temporarily unable to carry out his functions — until the expiration of the period fixed by the Committee in its decision or until it decides, in accordance with a communication from the President, that he is no longer unable to carry out his functions.

(b) The House Committee shall not, in a decision under section (a) 2), fix a period exceeding four months, and it shall not, save with the approval of the Knesseth, extend the period fixed by it by more than four additional months.

15. When the President's tenure terminates, either at or before the appointed time then, so long as the new President has not yet assumed his functions, the Chairman of the Knesseth shall be Interim President of the State and as such shall carry out the functions and exercise the powers vested in the President by law.



*Costituzione della Repubblica Jugoslava del 9 aprile 1963 (da Informations constitutionnelles et parlementaires, III série, n. 56, pag. 210).*

Art. 223. - En cas d'absence, le Président de la République est remplacé, dans l'exercice de ses fonctions, par le vice-président de la République. Le Président de la République peut confier au vice-président le soin de le suppléer dans l'exercice de certaines fonctions.

Le vice-président de la République est élu pour quatre ans; il ne peut être réélu à la vice-présidence pour la législature suivante.

L'Assemblée fédérale élit le vice-président de la République immédiatement après l'élection du Président de la République et suivant la même procédure.

S'il est élu parmi les députés fédéraux, le vice-président de la République conserve son mandat.



*Costituzione della Repubblica Pakistana* del 23 marzo 1956; abrogata (da *Informations constitutionnelles et parlementaires*, III série, n. 27, pagg. 148 e 149).

Art. 33. - 4) Quand la charge présidentielle devient vacante par décès, démission ou destitution du Président, ou par expiration de son mandat, il y a lieu de pourvoir, aussitôt que possible, à la vacance de cette charge, en conformité avec les dispositions du paragraphe 1) de l'article 32.

Art. 36. - *Speaker de l'Assemblée Nationale faisant fonction de Président.* - 1. Si la charge de Président est vacante ou si le Président est absent du Pakistan, ou incapable de remplir les devoirs de sa charge pour raison de santé ou pour toute autre raison, le Speaker de l'Assemblée Nationale en exerce les fonctions jusqu'à l'élection d'un nouveau Président ou jusqu'à ce que le Président en fonctions puisse de nouveau assurer les devoirs de sa charge, selon le cas.

2. Durant toute la période pendant laquelle le Speaker de l'Assemblée Nationale exerce les fonctions de Président, il reçoit la même dotation et jouit des mêmes privilèges et immunités que le Président mais il ne doit, pendant cette période, exercer aucune des fonctions de Speaker ou de membre de l'Assemblée Nationale et il n'a droit ni à la dotation ni aux privilèges et immunités qui leur sont attachés.



*Costituzione della Repubblica Siriana* del 21 giugno 1953; abrogata (dal *Bollettino di informazioni costituzioni e parlamentari*, ottobre 1957, pag. 197).

Art. 89. - 1. Il Presidente della Camera esercita interinalmente le attribuzioni del Presidente della Repubblica nei seguenti casi:

a) a domanda del Presidente della Repubblica in caso di malattia o di assenza provvisoria dal paese;

b) in caso di deferimento del Presidente davanti all'Alta Corte;

c) nel caso in cui il Presidente non possa esercitare le proprie prerogative a seguito di impedimento constatato, con decisione motivata, dalla Camera a maggioranza dei due terzi dei suoi membri.

2. Il Presidente della Camera esercita, pure, interinalmente le attribuzioni del Presidente della Repubblica se gli impedimenti menzionati al paragrafo precedente c) sono considerati permanenti dalla decisione della Camera o se egli viene dimesso dalle sue funzioni a seguito di un giudicato dell'Alta Corte e nel caso di decesso o di dimissioni.

In questi casi il Presidente della Camera, nella sua qualità di Presidente della Repubblica *ad interim*, organizza le elezioni del nuovo Presidente. L'elezione deve aver luogo al massimo entro i due mesi, che seguono la vacanza della Presidenza per una delle ragioni su esposte.

Il Presidente della Camera rassegna le proprie funzioni a favore del vicepresidente per il periodo che esercita l'interinato del Presidente della Repubblica.



*Costituzione della Repubblica Somala del 1° luglio 1960 (dal Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, settembre 1960, pag. 167).*

Art. 74. - (*Impedimento, dimissioni o morte*). - 1. In caso di morte, di dimissioni o di impedimento permanente del Presidente della Repubblica, l'Assemblea Nazionale si riunisce per eleggere il nuovo Presidente della Repubblica, entro 30 giorni.

2. Nell'attesa delle elezioni di cui al precedente comma, nonché nei casi di sospensione di diritto del Presidente dalla carica a norma dell'articolo 76 e in ogni caso di impedimento tempo-

ranee, le sue funzioni sono esercitate temporaneamente a tutti gli effetti dal Presidente dell'Assemblea Nazionale o in mancanza dal Vice Presidente più anziano.

3. In caso di dimissioni, il Presidente della Repubblica ne dà comunicazione scritta all'Assemblea.



*Costituzione degli Stati Uniti* del 17 settembre 1787 (da HAMILTON-MADISON, *Il federalista*, Pisa, 1955, pagg. 669 e 681).

Art. 2. - Sez. I, comma VI. - In caso di rimozione del Presidente dalla carica, o di morte, o di dimissioni, o di inabilità ad adempiere le funzioni e i doveri inerenti alla sua carica, questa sarà affidata al Vice Presidente, ed il Congresso dovrà provvedere mediante legge, in caso di rimozione, di morte, di dimissioni o di inabilità sia del Presidente che del Vice Presidente, dichiarando quale funzionario dovrà adempiere le funzioni di Presidente e tale funzionario le adempirà fino a quando la causa di inabilità cessi, o venga eletto il nuovo Presidente.

Emendamento XX (6 febbraio 1933).

Sez. III - Se all'epoca fissata per l'inizio della carica presidenziale, il Presidente eletto fosse deceduto, il Vice Presidente diverrà Presidente. Se non si fosse proceduto alla designazione di un Presidente, prima del giorno fissato per l'inizio del suo mandato, o se il Presidente, eletto, non avesse dimostrato di possedere i requisiti necessari, il Vice Presidente fungerà da Presidente sino a quando non sia stato formalmente proclamato il Presidente; ed il Congresso provvederà con una legge nel caso in cui non siano stati debitamente nominati né un Presidente né un Vice Presidente, dichiarando in questo caso chi dovrà fungere da Presidente o il modo in cui dovrà essere designata la persona che dovrà fungere da Presidente; la persona così designata eserciterà le funzioni presidenziali sino a quando non siano formalmente nominati un Presidente o un Vice Presidente.



*Costituzione della Repubblica Sud Africana* del 31 maggio 1961 (da *Informations constitutionnelles et parlementaires*, III série, n. 52, pag. 223).

Art. 11. - Toutes les fois que la charge de Président de la République est vacante, ou si, pour quelque raison, le Président est incapable d'assumer ses fonctions, le Président du Sénat exerce la suppléance; si la charge de Président du Sénat est vacante ou si son titulaire est incapable d'agir, la suppléance du Président de la République est assumée par le Président de l'Assemblée ou, si la charge de ce dernier est vacante ou s'il est incapable d'agir, par une personne nommée par le Conseil des Ministres.



*Costituzione della Repubblica Tunisina del 1° giugno 1959 (dal Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, aprile 1960, pag. 106).*

Art. 51. - In caso di vacanza per morte, dimissioni o impedimento assoluto, i membri del Governo designano tra di loro un Capo dello Stato *ad interim* e comunicano tale designazione, immediatamente, al Presidente dell'Assemblea Nazionale.

L'Assemblea Nazionale è appositamente convocata dal suo Presidente e si riunisce di diritto nel corso della quinta settimana dopo la vacanza per procedere all'elezione, per il restante termine del mandato, del nuovo Presidente tra gli altri candidati di cui all'articolo 39.

Questa elezione avviene a maggioranza assoluta ai primi due scrutini e a maggioranza relativa al terzo, che deve aver luogo 24 ore dopo il secondo scrutinio.



*Costituzione della Repubblica Turca del 9 luglio 1961 (dal Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, dicembre 1962, pag. 182).*

Art. 100. - In caso di assenza temporanea del Presidente della Repubblica per malattia o per viaggi all'estero, il Presidente del Senato della Repubblica ne esercita le funzioni; in caso di vacanza della Presidenza della Repubblica per dimissioni o decesso del titolare o di vacanza per altri motivi, il Presidente del Senato della Repubblica ne esercita le funzioni fino alla elezione del nuovo Presidente della Repubblica.

Art. 101. - Quindici giorni prima della scadenza del mandato del Presidente uscente o in caso di vacanza della Presidenza, la Grande Assemblea Nazionale elegge il nuovo Presidente della Repubblica. Se la Grande Assemblea Nazionale non è in sessione, essa è immediatamente convocata.



*Costituzione della Repubblica del Venezuela del 23 gennaio 1961 (dal Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari, aprile 1962, pag. 229).*

Art. 186. - Il candidato eletto prenderà possesso della carica di Presidente della Repubblica dopo aver prestato giuramento dinanzi alle Camere riunite in seduta comune, nei dieci giorni che seguono quello della loro apertura in sessione ordinaria o di inizio del periodo costituzionale. Se, per una qualche ragione, non potrà prestare giuramento dinanzi alle Camere riunite in seduta comune, lo farà davanti alla Suprema Corte di Giustizia. Se il Presidente eletto non prende possesso della sua carica nel lasso di tempo previsto dal presente articolo, il Presidente uscente rassegnerà i suoi poteri nelle mani del supplente provvisorio previsto in caso di assenza definitiva dall'articolo 187; questo ultimo eserciterà i poteri presidenziali in qualità di incaricato della Presidenza della Repubblica fintanto che il Presidente eletto assuma la sua carica.

Art. 187. - In caso di assenza definitiva del Presidente eletto, prima della presa di possesso della carica, si procederà ad una nuova elezione a suffragio universale e diretto nella data fissata dalle Camere in seduta comune. Se l'assenza definitiva avviene dopo l'entrata in possesso della carica le Camere procederanno, nei trenta giorni che seguono, all'elezione con voto segreto, e in seduta comune espressamente convocata, di un nuovo Presidente per il resto del periodo costituzionale. In tal caso non si darà esecuzione alle disposizioni previste dal paragrafo secondo dell'articolo 184 (1).

---

(1) art. 184, § II: « Sono ugualmente ineleggibili alla Presidenza della Repubblica i Ministri, i Governatori o i Segretari della Presidenza della Repubblica in carica il giorno della loro candidatura o in un momento qualsiasi fra queste date e quella dell'elezione ».

Nell'uno e nell'altro caso, fino all'elezione e alla presa di possesso della carica del nuovo Presidente, il Presidente del Congresso sarà incaricato della Presidenza della Repubblica e in caso di sua mancanza il Vicepresidente del Congresso o in mancanza di quest'ultimo il Presidente della Suprema Corte di Giustizia.

Art. 188. - In caso di assenza temporanea il Presidente della Repubblica sarà sostituito da un Ministro designato da lui o in mancanza di ciò dalla persona chiamata a sostituirlo in caso di assenza definitiva come dall'articolo 187. Se l'assenza temporanea si prolunga al di là dei novanta giorni consecutivi, le Camere in seduta comune decideranno se bisogna considerare il fatto come un'assenza definitiva.

I S R A E L E

Legge fondamentale sul Presidente dello Stato (25 giugno 1964).

. . . . .

(*omissis*)

Art. 18. - *Viaggio all'estero.* - Il Presidente dello Stato non può lasciare il territorio nazionale senza il consenso del Governo.

Art. 19. - *Dimissioni.* - Il Presidente dello Stato può dimettersi indirizzando una lettera di dimissioni al Presidente della Knesset. Tale lettera non necessita di controfirma. La vacanza del Presidente dello Stato inizia 48 ore dopo che la lettera di dimissioni è pervenuta al Presidente della Knesset.

Art. 20. - *Revoca del Presidente.* - a) La Knesset può, con una deliberazione, esonerare il Presidente dalle sue funzioni se ritiene che egli non sia degno della carica perché si comporta in maniera incompatibile con la sua posizione di Presidente dello Stato.

b) La Knesset non può esonerare il Presidente dello Stato dalle funzioni, se non a seguito di una denuncia deposta avanti la Commissione della Camera da 20 membri almeno della Knesset e su proposta della Commissione della Camera approvata a maggioranza dei tre quarti della Commissione stessa. Una deliberazione della Knesset che abbia lo scopo di esonerare il Presi-

dente dalle sue funzioni deve essere approvata con la maggioranza dei tre quarti dei membri della Knesset.

c) La Commissione della Camera non può proporre di esonerare il Presidente dello Stato dalle sue funzioni prima che le sia data la possibilità di respingere la denuncia secondo la procedura fissata dalla Commissione stessa d'accordo con la Knesset. La Knesset non può decidere di esonerare il Presidente dello Stato dalle funzioni prima che sia data la possibilità al Presidente di essere ascoltato secondo la procedura stabilita dalla Commissione della Camera d'accordo con la Knesset.

d) Il Presidente dello Stato può farsi rappresentare davanti alla Commissione della Camera e davanti alla Knesset da un rappresentante autorizzato. I membri della Knesset non possono agire in rappresentanza del Presidente. La Commissione della Camera e la Knesset possono convocare il Presidente dello Stato ai dibattiti tenuti a norma del presente articolo.

e) I lavori effettuati a norma del presente articolo debbono aver luogo nel corso di una seduta o di sedute successive dedicate esclusivamente a questo oggetto. Tali lavori non debbono cominciare più di venti giorni dopo la deliberazione della Commissione della Camera. La data dell'inizio dei lavori è comunicata per iscritto dal Presidente della Knesset a tutti i membri della Knesset almeno dieci giorni prima. Se l'inizio dei lavori non cade in un periodo di sessione della Knesset, la Knesset è convocata dal Presidente.

Art. 21. - *Vacanza della carica per motivi di salute.* - a) La Knesset può, in base a deliberazione approvata a maggioranza dei componenti, dichiarare che il Presidente si trova, per motivi di salute, in stato di incapacità permanente di svolgere le sue funzioni.

b) La Knesset non può votare tale deliberazione se non su proposta della Commissione della Camera approvata dai due terzi dei membri in base ad un parere medico espresso conformemente alle norme stabilite dalla Commissione.

c) Se la Knesset vota la deliberazione nelle forme di cui sopra, la carica di Presidente dello Stato diventa vacante dalla data della deliberazione.

Art. 22. - *Cessazione temporanea delle funzioni.* - a) Il Presidente dello Stato cessa temporaneamente di svolgere le funzioni e di esercitare i poteri:

1) se abbandona il territorio nazionale, dalla data della sua partenza a quella del suo ritorno;

2) se notifica alla Commissione della Camera che, per motivi di salute, è temporaneamente incapace di svolgere le sue funzioni e se la Commissione della Camera approva questa notificazione a maggioranza dei votanti, dopo la data dell'approvazione della notificazione fino al termine del periodo fissato dalla Commissione nella sua deliberazione o fino a quando il Presidente dello Stato faccia sapere che non è più incapace di svolgere le funzioni: dei due termini prevale quello che cade per primo.

3) se la Commissione della Camera, a maggioranza dei due terzi dei membri, in base ad un parere medico espresso conformemente alle norme che essa ha fissato, decide con una deliberazione che il Presidente dello Stato si trova, per motivi di salute, temporaneamente incapace di svolgere le sue funzioni dopo il voto della Camera fino al termine del periodo fissato dalla Commissione della Camera nella sua deliberazione o fino a quando la Commissione della Camera decide che il Presidente non è più incapace di svolgere le sue funzioni.

b) La Commissione della Camera non può, a norma dei paragrafi a), 2) e 3), fissare un periodo superiore a tre mesi. Può al massimo prorogare il periodo, senza interruzione, di tre mesi supplementari. Ogni altra proroga deve essere decisa in forza di una deliberazione della Knesset approvata a maggioranza dei componenti su proposta della Commissione della Camera.

Art. 23. - *Presidente interinale e Presidente facente funzioni.* - a) Se la carica di Presidente dello Stato è vacante, e fino a quando il nuovo Presidente non è ancora entrato in funzione, il Presidente della Knesset eserciterà questo ufficio in qualità di Presidente dello Stato *ad interim*.

b) Durante il periodo in cui il Presidente dello Stato cessa temporaneamente di svolgere le sue funzioni e di esercitare i poteri, il Presidente della Knesset ha le funzioni di Presidente dello Stato.

c) Quando esercita la Presidenza dello Stato *ad interim* o quando ha le funzioni di Presidente dello Stato, il Presidente

della Knesset svolge le funzioni attribuite al Presidente dello Stato dalla legge ed esercita i poteri accordati al Presidente dello Stato dalla legge.

Art. 24. - *Pubblicazioni sul "Giornale Ufficiale"*. a) Il Presidente della Knesset fa pubblicare sul « Giornale Ufficiale » (*Reshumot*) le notificazioni concernenti:

- 1) l'inizio del mandato del Presidente dello Stato;
- 2) la vacanza nella carica di Presidente dello Stato;
- 3) l'inizio e la fine del mandato del Presidente della Knesset quando ha funzioni di Presidente dello Stato in virtù delle norme dell'art. 22 a), 1) e 3).

b) Quando il Presidente dello Stato lascia il territorio nazionale e vi ritorna, il Primo Ministro deve darne notificazione sul « Giornale Ufficiale » (*Reshumot*).

. . . . .

## *INDICE*



|                         |     |
|-------------------------|-----|
| Avvertenza . . . . .    | VII |
| Presentazione . . . . . | IX  |
| Introduzione . . . . .  | XI  |

Parte I - OPINIONI E DOCUMENTI IN ITALIA

|                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| TESTI NORMATIVI E DOCUMENTI UFFICIALI . . . . .                                            | 3   |
| <i>Costituzione della Repubblica Italiana</i> . . . . .                                    | 5   |
| <i>Legge 11 novembre 1947, n. 1317</i> . . . . .                                           | 5   |
| <i>Legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1</i> . . . . .                                  | 6   |
| <i>Legge 11 marzo 1953, n. 87</i> . . . . .                                                | 6   |
| <i>Legge 23 marzo 1956, n. 167</i> . . . . .                                               | 7   |
| <i>Comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 10 agosto 1964</i> . . . . . | 7   |
| COMMENTO ESEGETICO DELL'ART. 86 DELLA COSTITUZIONE IN BASE AI LAVORI PREPARATORI . . . . . | 9   |
| LE OPINIONI DELLA DOTTRINA SULLA SUPPLENZA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA . . . . .       | 19  |
| 1. - CONFIGURAZIONE DELL'ISTITUTO . . . . .                                                | 21  |
| <i>L'art. 86 della Costituzione</i> . . . . .                                              | 22  |
|                                                                                            | 195 |

|                                                                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2. - GLI IMPEDIMENTI E LE ALTRE CAUSE DI VACANZA . . . . .                                                | 24 |
| <i>Natura degli impedimenti</i> . . . . .                                                                 | 25 |
| <i>L'impedimento temporaneo</i> . . . . .                                                                 | 27 |
| 1. La malattia . . . . .                                                                                  | 28 |
| 2. Il viaggio all'estero . . . . .                                                                        | 29 |
| 3. Sospensione dall'ufficio da parte della Corte Costitu-<br>zionale . . . . .                            | 31 |
| 4. Altri casi . . . . .                                                                                   | 33 |
| <i>L'impedimento permanente</i> . . . . .                                                                 | 33 |
| 1. La malattia . . . . .                                                                                  | 34 |
| 2. Sanzione costituzionale . . . . .                                                                      | 34 |
| 3. Perdita dei requisiti di eleggibilità . . . . .                                                        | 35 |
| 4. Scandalo . . . . .                                                                                     | 35 |
| 3. - L'ACCERTAMENTO E LA DICHIARAZIONE DEGLI IMPEDIMENTI                                                  | 36 |
| <i>Organi abilitati</i> . . . . .                                                                         | 36 |
| <i>Procedura</i> . . . . .                                                                                | 40 |
| <i>Conflitti</i> . . . . .                                                                                | 41 |
| 4. - LE FUNZIONI DEL SUPPLENTE . . . . .                                                                  | 42 |
| <i>Assunzione dei poteri</i> . . . . .                                                                    | 42 |
| <i>Condizione giuridica del supplente</i> . . . . .                                                       | 44 |
| <i>Contenuto delle funzioni e limitazione dei poteri</i> . . . . .                                        | 46 |
| 1. Scioglimento delle Assemblee parlamentari . . . . .                                                    | 48 |
| 2. Accettazione delle dimissioni del Governo e risolu-<br>zione delle crisi . . . . .                     | 49 |
| 3. Nomina dei giudici costituzionali . . . . .                                                            | 50 |
| 4. Nomina dei senatori a vita . . . . .                                                                   | 51 |
| 5. Presidenza del Consiglio Supremo di Difesa e del Con-<br>siglio superiore della Magistratura . . . . . | 51 |
| 6. Invio di messaggi alle Camere . . . . .                                                                | 52 |
| 7. Comando supremo delle Forze Armate . . . . .                                                           | 53 |
| 8. Dichiarazione di guerra . . . . .                                                                      | 53 |
| 9. Potere di grazia . . . . .                                                                             | 53 |
| <i>Durata della carica</i> . . . . .                                                                      | 54 |
| SCRITTI CITATI . . . . .                                                                                  | 55 |

|                                                                                            |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| RASSEGNA DELLA STAMPA . . . . .                                                            | 57 |
| LUIGI PINTOR ( <i>L'Unità</i> ) . . . . .                                                  | 61 |
| GIUSEPPE MARANINI ( <i>Il Corriere della Sera</i> ) . . . . .                              | 61 |
| GIUSEPPE MARANINI ( <i>Il Corriere della Sera</i> ) . . . . .                              | 62 |
| GASTONE NENCIONI ( <i>Il Secolo d'Italia</i> ) . . . . .                                   | 62 |
| <i>Il Tempo</i> (editoriale) . . . . .                                                     | 63 |
| ALDO BOZZI ( <i>Il Globo</i> ) . . . . .                                                   | 63 |
| FRANCO BOZZINI ( <i>Il Tempo</i> ) . . . . .                                               | 64 |
| SILVANO TOSI ( <i>La Nazione</i> ) . . . . .                                               | 64 |
| SALVATORE VALITUTTI ( <i>Il Giornale d'Italia</i> ) . . . . .                              | 65 |
| GIOVANNI MALAGODI ( <i>Il Giornale d'Italia</i> ) . . . . .                                | 66 |
| ALESSANDRO GALANTE GARRONE ( <i>La Stampa</i> ) . . . . .                                  | 67 |
| <i>Avanti!</i> (redazionale) . . . . .                                                     | 68 |
| <i>Il Corriere della Sera</i> (redazionale) . . . . .                                      | 68 |
| PAOLO BARILE ( <i>L'Espresso</i> ) . . . . .                                               | 69 |
| ALDO QUAGLIO ( <i>Avanti!</i> ) . . . . .                                                  | 69 |
| MARINO BON VALSASSINA ( <i>Il Giornale d'Italia</i> ) . . . . .                            | 70 |
| FRANCO BOZZINI ( <i>Il Tempo</i> ) . . . . .                                               | 71 |
| DOCUMENTI PARLAMENTARI . . . . .                                                           | 73 |
| III LEGISLATURA - <i>Proposta di legge n. 3555 del deputato Cossiga</i> . . . . .          | 75 |
| IV LEGISLATURA - <i>Proposta di legge n. 1664 dei deputati Luzzatto ed altri</i> . . . . . | 84 |

## Parte II - ANALISI DI DIRITTO COMPARATO

|                                                |     |
|------------------------------------------------|-----|
| STATI UNITI . . . . .                          | 117 |
| APPENDICE I . . . . .                          | 129 |
| APPENDICE II . . . . .                         | 143 |
| FRANCIA . . . . .                              | 151 |
| 1. - <i>La Costituzione del 1875</i> . . . . . | 153 |
| 2. - <i>La Costituzione del 1946</i> . . . . . | 155 |
| 3. - <i>La Costituzione del 1958</i> . . . . . | 158 |
| APPENDICE . . . . .                            | 161 |
|                                                | 197 |

|                                                                                                                                                                                                    |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| GERMANIA . . . . .                                                                                                                                                                                 | 167 |
| AUSTRIA . . . . .                                                                                                                                                                                  | 173 |
| DISCIPLINA DELLA SUPPLENZA IN ALCUNE COSTITUZIONI STRANIERE . . . . .                                                                                                                              | 177 |
| Austria, Cecoslovacchia, Finlandia, Francia, Germania (Repubblica Federale), India, Israele, Jugoslavia, Pakistan, Siria, Somalia, Stati Uniti d'America, Sud Africa, Tunisia, Turchia, Venezuela. |     |
| AGGIORNAMENTI: Israele . . . . .                                                                                                                                                                   | 189 |

TIPOGRAFIA DELLA CAMERA DEI DEPUTATI  
ROMA

slow (10/81)



