



Incontri

E' aperto il dibattito su:

NATURA E ACCERTAMENTO DEGLI IMPEDIMENTI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

Le opinioni di:

**PAOLO BARILE - VEZIO CRISAFULLI - GIUSEPPE FERRARI - CARLO LAVAGNA
GIUSEPPE MARANINI - VINCENZO SICA**

La prima applicazione, nella vigenza del nuovo ordinamento costituzionale, dell'art. 86 della Costituzione, ha posto il rilevante quesito dell'esistenza di alcune lacune normative nella disciplina della supplenza.

La Rassegna, pertanto, ha fatto ricorso alle opinioni degli esperti per sondare i limiti obiettivi delle possibilità di integrazione offerte dall'interpretazione sistematica.

Le opinioni sono precedute dalla proposta di legge Luzzatto n. 1664, che reca norme di attuazione dell'articolo 86 della Costituzione.



La rubrica "Incontri" ospita i pareri di docenti ed esperti sui problemi della legislazione.

PROPOSTA DI LEGGE N. 1664

d'iniziativa dei deputati

Luzzatto, Cacciatore, Pigni, Angelino, Franco Pasquale

NORME DI ATTUAZIONE DELL'ART. 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 nell'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 pongano 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. E' 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, che in quello di incapacità per-

manente (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 procederà 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.

E' 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 con-

cernenti 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 casi 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.

E' 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. E' 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'ipo-

tesi 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 far 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 la 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.

E' 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 perciò 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 Balladore 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 nella 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 Costitu-

zione, 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 prescritte, 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 del 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.

E' 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'esercizio libero delle sue funzioni; si ha in questo senso l'ipotesi di scuola del Presidente che sia tratto prigioniero di guerra, o quello 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 esser 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. L'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 se 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; e 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 del 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 contemporanea-

mente 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, l'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 l'impossibilità fisica all'adempimento delle funzioni presidenziali sia da ritenersi permanente, secondo la dizione della Costituzione. E' 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 disporre 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 termine 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 risulti 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 provvedere 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 la elezione stessa. Nella 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. E' 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 Palieri (*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 lo 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.*, pagina 439).

* * *

Ispirandoci ai criteri suesposti 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 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 valore 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 ci 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 ai 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 dinnanzi 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 es-

sere 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 svolge 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 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, 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 da 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 nella necessità della supplenza, sia perché a lui la Costituzione affida il compito di convocare il Parlamento in seduta comune per la elezione di 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 che ancora non si sappia se 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, compete, 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 proprio 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 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 son loro affidate. E' 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. E' 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 sembra 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 conse-

gue 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 sembrerebbe 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 pertanto 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 altrettanto 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 accettarlo; 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.

PROPOSTA DI LEGGE

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 all'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 del Presidente 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.

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 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 la 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 Costituzionale 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.

PAOLO BARILE, *Professore ordinario nella Università di Firenze.*

1. — L'art. 86 della Costituzione, nella sua formulazione sintetica, non menziona esplicitamente, nel primo comma, l'impedimento temporaneo, limitandosi a presupporlo perchè si faccia luogo alla supplenza; nel secondo comma invece accomuna esplicitamente l'impedimento permanente ai casi di morte e di dimissioni presidenziali, ancora una volta presupponendo tali casi perchè si faccia luogo — dopo una supplenza tassativamente ridotta ad un brevissimo periodo di tempo — all'elezione del nuovo Presidente della Repubblica.

Appare a prima vista l'identità della natura dei due tipi di impedimento, che per essere tali debbono esser causa di una paralisi dell'attività presidenziale, paralisi che nel primo caso si prevede che debba durare un tempo limitato, e che nel secondo caso si prevede che non possa più cessare, oppure che possa durare un tempo indeterminato o comunque talmente lungo da

consigliare l'eliminazione della supplenza e il ritorno al funzionamento pieno dell'organo costituzionale (1).

Ma di ciò si dirà dettagliatamente più oltre: qui basti sottolineare da un lato l'identità di natura dei due impedimenti e dall'altro l'opportunità, invece, di trattarli separatamente, a causa della diversità delle soluzioni che potranno essere date ai problemi che li concernono. Non c'è in questo alcuna contraddittorietà perchè le conseguenze cui portano i due tipi di impedimento sono profondamente diverse; nell'un caso la supplenza, nell'altro la sostituzione definitiva della persona fisica nell'ufficio; il che porta a valutare in modo autonomo i singoli problemi, anche quando essi coincidono nel punto di partenza.

Si avverte infine, sempre in via preliminare, che non saranno oggetto di esame in questa sede i problemi relativi alla supplenza, e in particolare quelli concernenti la durata della supplenza stessa e l'ampiezza dei poteri del supplente, problemi che esulano dalla nostra indagine.

2. — Il concetto di « impedimento », quale si ricava implicitamente dal primo comma dell'art. 86 della Costituzione, è quello di un fatto che impedisce al Presidente di adempiere le sue funzioni. Quale prima approssimazione si può dire che i fatti impeditivi possono essere raggruppati in due categorie: fatti che provocano *un'impossibilità fisiopsichica* di esercitare quelle funzioni, e fatti che provocano *un'impossibilità morale* di esercitarle. Tali fatti, dunque, hanno sempre per origine una forza maggiore, di ordine fisiopsichico o morale (anche se all'origine di tale forza maggiore può riconoscersi, come nell'impossibilità morale, un comportamento presidenziale), e debbono essere di tale gravità da impedire non il semplice adempimento di singoli atti, ma l'esercizio globale delle funzioni presidenziali (2). L'al-

(1) A. BOZZI (*Sulla supplenza del Presidente della Repubblica*, in *Studi di diritto costituzionale*, Milano, 1961, 59) nota esattamente come non vi sia distinzione tra i due tipi di impedimento « sul piano per così dire della consistenza del fatto impeditivo; entrambi debbono avere carattere assoluto, non quindi di difficoltà, anche grave, ma di impossibilità ».

(2) Così BOZZI, op. cit. 57-58. Ma v. L. ELIA, *La continuità sul funzionamento degli organi costituzionali*, Milano, 1958, 120 ss.; G. GUARINO, *Viaggio all'estero e supplenza del Presidente della Repubblica*, in *Riv. amministrativa* 1958, 310.

largamento del concetto operato dalla Assemblea Costituente (3), da quello originario di semplice «impossibilità fisica» a quello di «impedimento» è significativo; la circostanza appare assai eloquente.

La caratteristica che distingue poi l'impedimento temporaneo da quello permanente è la provvisorietà del primo, caratteristica che definiremmo come la previsione di un sicuro e sollecito ritorno alla normalità, cioè di cessazione degli effetti del fatto impeditivo. Il costituente non volle espressamente fissare un termine previsionale neppure indicativo: ma si parlò di quattro mesi (da parte di Mortati) sia pure agli effetti di una disciplina dell'istituto diversa da quella poi accolta (4). Sta di fatto che il concetto di temporaneità comporta sicuramente la previsione di un non troppo lontano ripristino della normalità; dire che un impedimento sussiste, ma che è temporaneo, vuol dire fare due contemporanee affermazioni, quella della presenza di un fatto paralizzante l'attività presidenziale, e quella di una sicura (o quanto meno ragionevolmente assai probabile) previsione di una rapida scomparsa degli effetti del fatto stesso. Nel mentre si afferma dunque l'esistenza di quel fatto, se ne afferma la prossima sicura scomparsa.

3. — Vediamo un po' di casistica.

Il fatto impeditivo più comune è una malattia che da un lato per la sua gravità sia tale da non consentire al paziente di svolgere le sue mansioni, ma che dall'altro sia presumibilmente, secondo i dati di più comune esperienza medica, destinata ad una rapida guarigione, senza lasciare postumi di rilievo. Si noti che potrà anche prevedersi che la malattia possa avere un decorso non brevissimo — anzi, di regola a un tale decorso dovrà pensarsi, chè altrimenti, qualora la guarigione possa prevedersi essere rapida, non ci sarà neppure bisogno di ricorrere alla supplenza! — ma certo non mai un decorso che impedisca di prevedere il ristabilimento totale entro un tempo non lungo (5). Aggiunge-

(3) Di «impossibilità fisica» cominciò infatti a parlarsi il 19 dicembre 1946 davanti alla prima sezione della seconda sottocommissione della commissione per la Costituzione (v. pag. 7 ss. del relativo verbale).

(4) Atti A. C., Commissione per la Costituzione, II Sc., I sez., 19 dicembre 1946, 8-10.

(5) Bozzi, op. cit., 85.

remmo che alla dichiarazione di impedimento temporaneo converrà comunque sempre far capo in un primo momento in ogni caso di malattia grave, anche qualora le previsioni sull'esito o sulla durata o sui postumi di essa siano pessimistiche: ci sarà sempre tempo di dichiarare la permanenza dell'impedimento in un tempo successivo, dopo che il decorso della malattia abbia permesso ai medici di fare previsioni più meditate.

Altro fatto impeditivo può essere un evento accidentale che, in Italia o durante un viaggio all'estero, in pace o in guerra, metta il Presidente in condizioni di non poter comunicare la sua volontà o comunque di non potere esercitare in piena libertà e con l'ausilio dei suoi collaboratori le sue mansioni: si pensi ad una interruzione delle comunicazioni dovuta ad un cataclisma (ipotesi ormai di scuola!) che tagli il Presidente fuori della sua sede; ad un Presidente prigioniero di guerra — c'è un precedente del 28 maggio 1940, quando il governo belga in esilio dichiarò che il Re Leopoldo III, rimasto in territorio occupato dal nemico, era impossibilitato a regnare (6): infine, ad un Presidente « disperso » a seguito di bombardamenti atomici (7).

4. — La dottrina è poi quasi concorde nell'indicare, come caso di impedimento temporaneo, la sospensione dall'ufficio che la Corte Costituzionale deve (o può, secondo alcuni) (8) disporre a carico del Presidente sotto giudizio di accusa. Alla Costituente era stato presentato un emendamento tendente ad aggiungere al

(6) La notazione è di ELIA, op. cit., 133 nota 88.

(7) Secondo una ipotesi nordamericana ricordata pure da ELIA, op. cit., 134.

(8) La dottrina sul punto è divisa: alcuni ritengono che si tratti di atto dovuto, soprattutto argomentando dalla lettera dell'art. 45 della legge 11 marzo 1953, n. 87, che, a differenza della precedente norma sui provvedimenti cautelari (« la Corte può... »), sembrava imporre l'atto (« la Corte dispone la sospensione della carica ») - oggi l'art. 45 è sostituito dall'art. 23 della legge 25 gennaio 1962, n. 20, come si vedrà più oltre nel testo; un altro argomento può trarsi dall'art. 14 della legge cost. 11 marzo 1953, n. 1. che dispone la sospensione di pieno diritto dalla carica del Presidente del Consiglio dei ministri e dei ministri stessi in stato di accusa (sulla compatibilità della norma ordinaria con questa norma costituzionale v. oltre nel testo). Gli altri sostengono invece la discrezionalità del comportamento della Corte in materia, argomentando dalla stretta correlazione fra le due norme sui provvedimenti cautelari e sulla sospensione.

Nel primo senso, sono Bozzi, op. cit., 85 nota 72; C. CARBONE, *La supplenza della Presidenza della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1963,

termine «impedimento» la frase «o se egli (il Presidente) sia messo in stato di accusa»; ma il relatore Tosato non lo accettò sia perchè, disse, «l'evento rappresenta già, di per se stesso, un caso di impedimento» (e la notazione era impeccabile), sia perchè gli sembrava inopportuna la menzione esplicita della messa in stato d'accusa, che avrebbe richiamato l'attenzione su «uno strumento del quale le Camere potrebbero abusare per sospendere il Presidente dall'esercizio delle sue funzioni, ciò che non sarebbe conforme al sistema previsto» (9): argomento questo del tutto inaccettabile sia perchè inadeguato (*adducere inconueniens...*), sia e soprattutto perchè gravemente contraddittorio col precedente, che affermava che la messa in stato di accusa rientra fra gli impedimenti temporanei, proprio perchè è in armonia col sistema prescelto.

Si tratta dunque, con ogni evidenza, in questo caso, di un fatto che produce un'impossibilità morale di esercitare le funzioni. Se non fosse intervenuta un'esplicita norma di legge, indubbiamente un fatto del genere avrebbe generato automaticamente l'obbligo, nel Presidente messo sotto accusa, di chiedere la supplenza, e nel caso di sua inerzia l'obbligo, nell'organo incaricato di accertare la presenza di un impedimento temporaneo senza il concorso della volontà presidenziale — vedremo fra poco quale — di dichiararlo.

Ma l'art. 45 della legge 11 marzo 1953, n. 87 è intervenuto per affermare che, iniziato un giudizio di accusa, «la Corte dispone la sospensione dalla carica». Tale norma è oggi sostituita dall'art. 23 della legge 25 gennaio 1962, n. 20, che dice che la Corte «dispone la sospensione dalla carica nei casi non previsti dall'art. 14 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1». L'articolo 14 ora citato dice che «l'atto di accusa contro il Presidente del Consiglio dei ministri o i ministri implica di pieno diritto la sospensione dalla carica». Ci si domanda se una legge ordinaria

31-36 dell'estratto. Nel secondo senso, è ELIA, op. cit., 95-96. Per la nostra opinione, v. oltre nel testo.

Nel senso che comunque la messa in stato di accusa del Presidente rientri fra gli impedimenti temporanei, P. VIRGA, *Diritto costituzionale*⁵, Palermo, 1961, 297; A. AMORTH, *La costituzione italiana*, Milano, 1948, 123; G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*⁷, Milano, 1963, 157; E. CROSA, *Diritto costituzionale*⁴, Torino, 1955, 335 (perplesso). F. PERGOLESÌ, *Diritto costituzionale*¹⁴, Padova, 1960, 247.

(9) Atti A. C., Discussioni, VIII, 1437-1439.

può disporre la sospensione dalla carica del Presidente della Repubblica, quando l'analoga sospensione a carico dei ministri era stata disposta da una legge costituzionale (10). Risponderemmo come segue:

a) il fatto che sia intervenuta la funzione di revisione costituzionale per precisare che Presidente del Consiglio e ministri debbono essere sospesi dalla carica per effetto della messa in stato d'accusa non comporta di per sè l'illegittimità dell'intervento del legislatore ordinario per disporre la sospensione del Presidente della Repubblica, quando, come nel caso in esame, la Costituzione non ha parlato mai di impedimenti ministeriali mentre ha parlato di impedimenti presidenziali;

b) la norma costituzionale aggiunta si esprime in modo diverso da quella ordinaria sopravvenuta: la prima parla di sospensione «di pieno diritto», la seconda affida alla Corte il potere di disporla. Anche se, come crediamo, si tratti di un atto dovuto (non è pensabile che Presidente del Consiglio e ministri debbano in ogni caso essere sospesi, e il Presidente della Repubblica possa non esserlo), la difformità tra le due norme sta nel fatto che solo quella ordinaria indica l'*organo* competente a sospendere, cioè ad *accertare* l'impedimento e a trarne le conseguenze;

c) il problema allora sembra essere, a nostro avviso, il seguente: qualora si debba ritenere, in via generale in tema di accertamento dell'impedimento temporaneo, che l'organo legittimato debba essere un organo diverso dalla Corte Costituzionale, contro una tale regola generale, che si farà discendere dal sistema costituzionale, potrà prevalere, nel caso della messa in stato di accusa, quella difforme contenuta nella legge ordinaria, che dichiara competente la Corte Costituzionale? Anticipando quanto diremo a suo luogo, diciamo che l'organo competente in via generale a dichiarare tale tipo di impedimento non sarà rinvenuto nella Corte: ma ciò non ostante non saremmo dell'opinione di considerare illegittimo costituzionalmente l'art. 23 della legge

(10) Il quesito è stato posto da PERGOLESÌ, op. cit., 247 nota 1, ed è stato risolto nel senso della costituzionalità da CARBONE, op. cit., 31-36, che peraltro non ha scorto le implicazioni di cui subito appresso nel testo.

n. 20 del 1962, perchè da un lato la regola generale di competenza dell'organo sarà da considerare inquadrabile sì nel sistema, ma quasi *praeter constitutionem* dato il silenzio del Costituente, e, dall'altro e soprattutto l'eccezionale competenza della Corte in questo caso si inquadra di certo anch'essa nel sistema, data la competenza generale che ad essa in via esclusiva il sistema riserva nei giudizi penali contro il Presidente della Repubblica.

5. — Ci si è domandato poi se le ferie possano costituire impedimento temporaneo, e si è risposto in genere ed intuitivamente di no (11); viceversa, la polemica ferve sulla necessità della supplenza nell'ipotesi del viaggio ufficiale all'estero.

I principali punti di vista sono in proposito i seguenti:

a) taluni includono fra gli impedimenti temporanei il viaggio ufficiale all'estero, senza peraltro alcun approfondimento del problema (12);

b) altri fanno discendere la soluzione da quella che danno al problema pregiudiziale dell'inscindibilità delle mansioni presidenziali; affermata la possibilità di un esercizio contemporaneo delle funzioni presidenziali da parte di due soggetti, un titolare e un vicario, sia pure con ripartizione di competenze, se ne fa discendere la legittimità della supplenza nel caso in esame (13);

c) altri ancora, risolvendo in senso opposto il problema pregiudiziale ora menzionato, dichiarano peraltro che la supplenza — integrale, salvo le attribuzioni che il Presidente svolge ufficialmente all'estero e nei riguardi degli Stati esteri — può rivelarsi in certi casi opportuna (14).

Noi pensiamo che vada negato in radice il carattere di impedimento temporaneo al viaggio ufficiale all'estero, e quindi non crediamo che questo motivo sia in alcun modo invocabile per

(11) Bozzi, op. cit., 86. La prassi è costante in tal senso anche quando il Presidente prende un « ufficiale » periodo feriale, il che del resto avviene di rado, come è naturale.

(12) CROSA, op. cit., 334; T. MARCHI, *Il Capo dello Stato*, in *Commentario Calamandrei e Levi*, Firenze, 1950, II, 113; A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Napoli, 1956, 174 nota 1.

(13) CARBONE, op. cit., 23 ss. e 30 ss.

(14) C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*⁶, Padova, 1962, 451; ELIA, op. cit., 120 ss.; BALLADORE, op. cit., 155.

l'instaurazione della supplenza. Non possiamo qui soffermarci sul problema dell'inscindibilità delle funzioni presidenziali: noi crediamo fermamente in essa, come in altra occasione abbiamo detto, e dato anche il tenore non equivoco dei lavori preparatori (15); ma quand'anche fossimo in errore, la semplice possibilità di una scissione delle mansioni fra i due organi non è argomento sufficiente per dimostrare la *necessità* della supplenza per il viaggio all'estero. E neppure riteniamo ammissibile la semplice opportunità di una supplenza, dato che ad essa osta, oltre l'inscindibilità delle funzioni, l'aspetto paradossale di un Presidente che rappresenta ufficialmente l'Italia all'estero, ma che nel contempo è impedito dalla presenza del supplente ad esercitare i suoi poteri all'interno. Va rilevato infine che la lettera dell'art. 86 della Costituzione è ben chiara, nel senso che solo qualora il Presidente *non possa* esercitare le sue funzioni, si fa luogo alla supplenza (16): ed è invece pacifica la libertà di diritto e di fatto di cui ormai, nei tempi attuali, gode qualunque capo di Stato all'estero (17).

6. — Occorre ora affrontare il problema assai grave dell'organo competente ed accertare e dichiarare la presenza dell'impedimento temporaneo, nonchè, s'intende, la cessazione di esso. Preliminarmente occorrerà domandarsi se una qualche influenza possa esercitare in proposito, agli effetti di escludere la necessità di rinvenire un tale organo, un concetto che si tramanda tralaticciamente, quello del cosiddetto *automatismo* della sostituzione vicaria nel caso che ci occupa.

Il concetto venne affermato nelle primissime discussioni alla Assemblea Costituente, anzi in commissione; disse allora il Mortati, opponendosi all'introduzione della delega, che occorreva in sua vece introdurre la supplenza, « la quale agisce *ope legis* » (18). Oggi si legge che l'investitura del supplente « av-

(15) Ricordati da ELIA, op. cit. 120.

(16) Non convincente è l'argomentazione addotta in proposito da ELIA, op. cit., 125.

(17) BOZZI, op. cit. 86-88; ma già prima P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1958, 353; GUARINO, op. cit., 307 ss.

(18) Atti A. C., Commissione per la Cost., II Sc., I Sez., 19 dicembre 1946, 8.

viene automaticamente, non appena accertata la vacanza o l'impedimento» (19); ma in realtà l'accertamento si frappone alla investitura automatica, nel senso che tale automatismo scatta solo dopo che sia stato accertato l'impedimento; tanto che si è detto essere assai discutibile parlare di subentro *ope legis*, quando occorre sempre che si svolga un tale procedimento (20).

Legittimato a dichiarare la presenza di un impedimento temporaneo è anzitutto, come appare evidente, lo stesso Presidente, qualora la malattia o l'evento accidentale del quale è vittima glielo consentano. Egli provvederà con un atto che dovrà essere regolarmente controfirmato, e che quindi sarà soggetto comunque al controllo governativo (21). Ma qualora ciò non sia possibile, chi può dichiararlo in sua vece?

I lavori preparatori danno un quadro ben desolante: il problema si pose dapprima in commissione, per bocca dell'on. La Rocca, e l'on. Paolo Rossi obiettò che «affidandosi ad un organo l'accertamento della impossibilità fisica, si porrebbe il Presidente della Repubblica sotto una specie di tutela preventiva; egli sembrerebbe quasi un uomo minorato, ove si ammettesse l'esistenza di un supremo consesso competente a giudicare della sua incapacità fisica»; e purtroppo queste argomentazioni prevalsero (22). Successivamente, in aula, un emendamento Crispo, tendente ad attribuire il giudizio sull'impedimento (in verità solo su quello permanente) all'Assemblea nazionale (poi trasformata in Parlamento in seduta comune) fu respinto con argomentazioni dell'on. Tosato tendenti a dimostrare che si sarebbe trattato di una «lacuna apparente», e che comunque «evidenti motivi di opportunità» facevano ritenere «né conveniente né prudente stabilire a questo proposito norme precise» (23).

La lacuna invece sussiste, ed è gravissima. Per colmarla, come vedremo, sarà grande lo sforzo di ispirazione ai principi generali.

Una tesi isolata oggi sostiene la competenza del Parlamento in seduta comune, in quanto organo competente in tutte le deli-

(19) MORTATI, op. cit. 447. In tal senso BOZZI, op. cit., 64; CARBONE, op. cit., 83; e sembra anche C. CERETI, *Diritto costituzionale italiano* ⁶, Torino, 1963, 261.

(20) PERGOLESI, op. cit., 245.

(21) BALLADORE, op. cit., 154; con ampiezza CARBONE, op. cit., 38.

(22) Atti A. C., loc. cit. in nota 18.

(23) Atti A. C., Discussioni, VIII, 1437-1439.

berazioni concernenti il Presidente della Repubblica (elezione, messa in stato di accusa) (24). Il resto della dottrina indica il Consiglio dei ministri (25).

Riteniamo esatta questa seconda tesi: nel caso dell'impedimento temporaneo, infatti, l'intervento del Parlamento sembra ultroneo, in quanto non si tratta di sostituire altro che vicariamente e per breve tempo il Presidente (e perciò altro ed opposto discorso potrà farsi in sede di accertamento dell'impedimento permanente). D'altronde, un controllo efficace e pronto spetterà pur sempre alle Camere, dato che di fronte ad esse il governo sarà sempre chiamato a rispondere del suo atto di accertamento. E' vero che, frattanto, sarà scattata la supplenza; ma è altrettanto vero che, in caso di voto contrario delle Camere, il governo sarà costretto a revocare il decreto di supplenza (26).

Lo stesso organo — Consiglio dei ministri — competente a dichiarare l'impedimento temporaneo sarà ovviamente competente a dichiararne la cessazione, revocando con ciò la supplenza. Ma va qui notato che anche il Presidente potrà dichiarare la cessazione dell'impedimento, pur se non sia stato lui a dichiararne la presenza, e viceversa: entrambi gli organi sono infatti contitolari del relativo potere, ed il fatto che l'uno non abbia potuto esercitarlo nell'atto della comparsa dell'impedimento non ne paralizza l'esercizio nell'atto della scomparsa di esso (27).

La pubblicità che deve esser data al provvedimento che dichiara l'impedimento temporaneo e a quello che ne dichiara la scomparsa, con le relative indicazioni delle date e implicazioni concernenti la supplenza, deve essere quella riservata agli atti costituzionali, cioè la pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*: così afferma la più attenta dottrina, che richiama il precedente della

(24) BALLADORE, op. cit., 154. La questione della composizione del Parlamento, se cioè esso debba essere integrato o no coi rappresentanti regionali, sarà trattata più oltre, in sede di esame dell'impedimento permanente.

(25) CROSA, op. cit., 334; CARBONE, op. cit., 45; ELIA, op. cit., 140; MORTATI, op. cit., 450.

(26) L'argomentazione sembra assorbente, ma non persuade BOZZI (op. cit., 96), il quale esige invece, isolatamente, una « risoluzione concorrente » di diversi organi costituzionali; opinione che verrà esaminata poco sotto, in sede di accertamento dell'impedimento permanente. Nel senso del testo, MORTATI, op. cit., 450.

(27) Così, sembra, CARBONE, op. cit., 84.

trasmissione dei poteri dal Presidente del Consiglio De Gasperi al Capo provvisorio dello Stato De Nicola, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* del 1° luglio 1946 (28); e così è stato fatto il 10 agosto 1964.

7. — Naturalmente, mentre il Presidente della Repubblica non è tenuto a coonestare la sua dichiarazione di impedimento temporaneo per malattia con un atto certificante le sue precarie condizioni di salute, il governo è tenuto a farlo: si tratta di un presupposto di fatto che non può mancare perchè l'atto sia valido. I lavori preparatori nulla dicono in proposito: il problema fu sollevato (29) ma abbandonato. Occorre chiedersi in primo luogo quali medici dovranno essere scelti per l'accertamento delle condizioni di salute del Presidente; e in secondo luogo quali domande dovranno essere poste loro.

Ai medici curanti, salvo casi del tutto eccezionali, non potrà negarsi fiducia; ma potrà capitare che essi non desiderino essere chiamati a protagonisti essenziali di una simile vicenda costituzionale, oppure che desiderino di essere affiancati da estranei, di fiducia governativa, oppure ancora che sia il governo a desiderare questo, oppure infine che il Parlamento chieda un controllo diciamo così fiscale. Diremmo che qualunque soluzione, fra quelle descritte, sia corretta: essenziale è solo la fiducia che sui medici siano in grado di riporre gli organi costituzionali.

Le domande da porre loro saranno assai semplici: è la malattia tale da permettere al Presidente di adempiere a tutte le sue funzioni, oppure no? In caso negativo, riveste la malattia una gravità tale da far considerare l'impedimento come permanente (secondo i criteri che fra breve, per l'accertamento di tale impedimento, cercheremo di definire)? Questa seconda domanda, peraltro, come si è detto sopra, può in pratica essere procrastinata, dato che la dichiarazione di impedimento temporaneo, per motivi di ovvia prudenza, in caso di malattia sarà sempre prodromica rispetto a quella di impedimento permanente.

(28) ELIA, op. cit., 145, testo e nota 111.

(29) Nella commissione per la Costituzione dall'on. La Rocca: v. la citazione di cui alla nota 4.

8. — Alla luce di quanto s'è detto, può ora esaminarsi brevemente la prassi inauguratasi nello scorso agosto in occasione della malattia che purtroppo ha colpito il Presidente Segni.

Dopo tre giorni di incertezza dall'inizio della malattia, il 10 agosto il Segretario generale della Presidenza della Repubblica chiese ai tre medici curanti del Presidente un certificato sull'impedimento. Tale certificato dice: «Dopo attenta valutazione del modo di insorgenza della malattia, del quadro clinico, del decorso e dello stato attuale dell'illustre infermo, il collegio medico ritiene che il Presidente della Repubblica non sia temporaneamente in grado di adempiere alle proprie funzioni». Dopo poche ore sulla *Gazzetta Ufficiale* usciva un comunicato ufficiale, sotto la intestazione «Presidenza del Consiglio dei ministri», e dal titolo: «Esercizio temporaneo delle funzioni di Capo dello Stato da parte del Presidente del Senato». Il comunicato dice: «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».

Vengono spontanee le seguenti osservazioni:

a) Il collegio dei medici privati del Presidente ha formulato il giudizio rispondendo ad un'esatta domanda; nessuno si è posto il problema della loro sostituzione o dell'affiancamento ad essi di medici «fiscali». Comunque, per quanto poco sopra si è detto, il comportamento del governo non è criticabile; se mai, qualche perplessità desta l'iniziativa del Segretario generale della Presidenza della Repubblica, quando tale iniziativa sarebbe

spettata al governo e comunque non ad un organo né costituzionale né avente rilievo costituzionale. Se mai, il governo avrebbe potuto avvalersi dell'opera del Segretario generale allo scopo di prendere contatto coi medici, non mai egli sollecitare l'interessamento del governo: e tanto meno si comprende l'iniziativa assunta dallo stesso Segretario generale nell'informare anche altri organi, quali i due Presidenti delle Camere.

b) Il procedimento che ne è seguito, pur concretandosi in primo luogo in una deliberazione del governo, di constatazione dell'impedimento temporaneo, mostra una sorta di *concerto successivo* fra Presidente del Consiglio dei ministri e Presidenti delle due Camere, stavolta ad iniziativa del Presidente del Senato; il quale ha convocato — senza aver ancora assunto la supplenza — presso di sé gli altri due Presidenti «per le opportune valutazioni», e, «in conseguenza» della «concordia» fra loro raggiunta circa l'impedimento, ha assunto le funzioni di Capo dello Stato. Questo concerto successivo è stato ritenuto essenziale o solo opportuno? Il testo non consente di dare una sicura risposta. Certo è che a rigore il Presidente del Senato avrebbe dovuto solo prendere atto della decisione governativa ed assumere la supplenza: forse, nell'incertezza della interpretazione costituzionale (o pretercostituzionale), pur non ritenendosi necessario sottoporre alle Camere la questione, si è ritenuto opportuno associare alla decisione i Presidenti di esse. Ma che sarebbe accaduto se, invece della «concordia», si fosse verificato un dissenso fra governo e Presidenti delle Camere? Si sarebbe sottoposta la questione alle Camere stesse? Ma, così facendo, si sarebbe data una soluzione probabilmente in contrasto con quella più corretta, sopra prospettata: le Camere potevano intervenire solo, a nostro avviso, per sindacare l'atto del governo, che peraltro era destinato a restare il solo organo competente a dichiarare la presenza dell'impedimento, sia pure tenuto, in caso di dissenso delle Camere, a revocare tale dichiarazione.

9. — Veniamo ora all'impedimento permanente. Anzitutto: che significa l'aggettivo? Per quanto tempo occorre prevedere che l'impedimento sia insuscettibile di recessione perchè possa essere definito permanente?

« Permanente » potrebbe significare sia « del tutto insuscet-
tibile di recessione », sia « stabilmente affermato, in modo che
non si possa prevedere una prossima recessione ». Secondo una
tesi isolata (30), si avrebbe un tale tipo di impedimento solo
quando l'inibizione all'esercizio delle funzioni fosse permanente,
ovvero prevedibilmente durasse « per un periodo di tempo che
almeno secondo le conoscenze tecniche, supererà quello neces-
sario per il compimento del settennato ». Ma la tesi non con-
vince affatto:

a) Non è davvero ragionevole, infatti, pensare che se un
fatto impeditivo colpisce il Presidente all'inizio del settennato,
il paese debba restare in regime di supplenza (e il supplente
non è il Vicepresidente degli Stati Uniti d'America!) per sette
anni, cioè praticamente acefalo, a causa della limitazione dei
poteri del supplente.

b) Ancor meno ragionevole è pensare che un organo
elettivo come il Presidente, posto al vertice dello Stato, e inde-
fettibile per definizione, possa essere vicariamente sostituito,
per un tempo indeterminato e che può comprendere quasi tutto
il settennato, da altro organo non costituzionale e per giunta
non altrettanto rappresentativo.

c) Il carattere di permanenza va invece considerato in
senso relativo, in funzione cioè dell'esigenza di un costante eser-
cizio da parte del titolare delle attribuzioni presidenziali (31):
esso sta a significare una previsione opposta a quella che si
verifica per l'impedimento temporaneo. In un caso si ha un
impedimento di cui si prevede la sollecita cessazione: nell'altro
se ne ha uno di cui non può prevedersi tale sollecita cessazione,
o perchè senz'altro non se ne prevede alcuna, o perchè se ne
prevede una lontana, o infine perchè non si possono fare previ-
sioni di alcun genere. Impedimento permanente non significa un
fatto impeditivo in eterno, ma un fatto di cui non si prevede la
recessione in un tempo ragionevolmente breve.

(30) CARBONE, op. cit., 18, 19 e 29 sulle orme di un'appena accennata
notazione di TESAURO (op. cit., 174 nota 2).

(31) Così BOZZI, op. cit., 90.

10. — La casistica sarà analoga a quella sopra abbozzata per l'altro tipo di impedimento:

a) La malattia è l'evento più comune: per le considerazioni fatte poco sopra, non occorrerà che sia inguaribile (32), ma basterà che presenti le caratteristiche opposte a quelle tracciate sopra, all'inizio del § 3.

b) Anche l'evento accidentale che possa intervenire al Presidente in Italia o all'estero, in pace o in guerra, può rivestire il carattere di impedimento permanente, qualora ad es. di un Presidente « disperso » o prigioniero di guerra non si abbiano notizie da tempo così lungo, da far formulare pessimistiche previsioni sulla sua sorte.

c) Se la sospensione per effetto della messa in stato di accusa porta all'impedimento temporaneo, la relativa condanna porta all'impedimento permanente: la notazione è presso che pacifica in dottrina, ed è consona ai principi del sistema (33). Alcuni autori peraltro inquadrano la condanna in esame fra le possibili « sanzioni costituzionali » che la Corte Costituzionale può irrogare ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale n. 1 dell'11 marzo 1953 (34). Diremmo che la condanna può portare alternativamente ad entrambe le conseguenze: la destituzione dalla carica presidenziale può essere disposta sia dalla Corte quale sanzione costituzionale accessoria alla condanna, sia dall'organo competente a dichiarare l'impedimento permanente qualora la Corte non abbia provveduto ad infliggere la sanzione, oppure qualora abbia inflitto una sanzione minore, consistente per esempio nella perdita dei diritti politici (35). Non vediamo come possa poi affermarsi che la decadenza per effetto della condanna non debba in nessun caso essere pronunciata direttamente dalla Corte Costituzionale (36).

(32) Così invece PERGOLESÌ, op. cit., 244; *contra* BOZZI, loc. ult. cit.

(33) BALLADORE, op. cit., 157; PERGOLESÌ, op. cit., 244.

(34) TESAURO, op. cit., 175; ELIA, op. cit., 135.

(35) Così esattamente ELIA, loc. ult. cit. Ma non chiameremmo nel primo caso causa di impedimento permanente la sanzione costituzionale della destituzione, la quale opera *ex se*.

(36) Come afferma BOZZI, op. cit., 89-90.

Una causa di impedimento permanente di cui si è parlato da parte di alcuni primi commentatori della Costituzione è il « pubblico scandalo »; e essa è ancora menzionata da taluno oggi, acriticamente (37). Ma esattamente si tende ormai ad escludere tale motivo dalle cause di impedimento permanente, perchè la valutazione di esso sarebbe troppo discrezionale, e perchè d'altronde, in un caso del genere, non mancherebbero i modi per giungere alle dimissioni presidenziali, mediante un congruo comportamento del governo (38).

11. — Il problema dell'organo competente ad accertare e dichiarare la presenza di un impedimento permanente non è suscettibile di soluzione identica a quella offerta in tema di impedimento temporaneo (mentre quello relativo alle forme di pubblicità da dare al relativo provvedimento comporta soluzioni identiche a quelle sopra delineate): l'identità di natura fra gli impedimenti non comporta necessariamente, come si è detto all'inizio, identità di disciplina delle diverse conseguenze di essi.

Le tesi in proposito sono le seguenti:

a) Alcuni sostengono la competenza del Presidente della Camera dei deputati, argomentando dalla lettera dell'art. 86 della Costituzione. (« In caso d'impedimento permanente... il Presidente della Camera dei deputati indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica ») (39); ma è facile replicare che l'attività che la norma costituzionale affida a tale organo ha carattere meramente « dovuto ed esecutivo », come appare dalla stessa lettera di essa (40). Il Presidente della Camera, peraltro, a nostro avviso, ha anche un potere di *iniziativa* in proposito, ben potendo e dovendo mettere in moto l'organo competente in caso di inerzia di altri organi pure titolari di tale potere: il fatto che la Costituzione gli affidi la convocazione dei comizi elettorali presidenziali lo legittima sicuramente ad una funzione stimolatrice.

(37) GIANNATTASIO in BASCHIERI, BIANCHI D'ESPINOSA, GIANNATTASIO, *La costituzione italiana*, Firenze, 1949, 323; AMORTH, op. cit., 123; BALLADORE, op. cit., 153.

(38) Così con ampia motivazione, BOZZI, op. cit., 90-92.

(39) BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1962, 400.

(40) BOZZI, op. cit., 97.

b) Altri indicano come competente il Presidente del Senato: ma è stato obiettato che egli è troppo direttamente legato, quale supplente già in carica oppure designato, alla soluzione della vacanza presidenziale, e che d'altronde non ha una sufficiente autonomia per avere os *ad loquendum*, essendo in posizione di mera attesa quale organo vicario (41). In verità tale tesi urta contro il nostro sistema degli equilibri costituzionali, non essendo ad esso consono l'affidare ad uno stesso organo la sostituzione vicaria del Presidente e la sua eliminazione.

c) Il governo viene indicato da altri autori come l'organo competente; non si avrebbe infatti alcun esautoramento del Parlamento — organo che si riconosce implicitamente anche da costoro come titolare diciamo così di un diritto eminente in materia — perchè il governo dovrebbe pur sempre rispondere di fronte al Parlamento, come nel caso dell'impedimento temporaneo (42). Ma tale argomento, che abbiamo ritenuto valido per l'impedimento temporaneo, non ci sembra decisivo nel caso in esame, perchè qui non si tratta di prendere una decisione che sostituisca solo temporaneamente e vicariamente il Presidente in carica, ma una decisione di sostituzione definitiva; decisione che, anticipando quanto diremo più sotto, non può spettare che al Parlamento, che è l'organo che istituzionalmente crea e riempie la vacanza presidenziale. Né ci sembrano convincenti gli altri argomenti addotti da una acuta dottrina (43): l'art. 86 infatti non sembra prevedere una disciplina unitaria dei due tipi di impedimento, valgono anzi qui le considerazioni da noi fatte all'inizio; il governo potrebbe anche essere in astratto l'organo meglio qualificato a giudicare in materia, ma in concreto non si rinviene alcun richiamo analogico che possa indurre l'interprete a preferirlo al Parlamento; il fatto che il governo possa essere il primo degli organi costituzionali ad accorgersi di un impedimento (come accadrà in sede di controfirma) gli conferisce una sicura legittimazione quale organo di *iniziativa*, non di *decisione*.

(41) BOZZI, loc. ult. cit.

(42) CARBONE, op. cit., 45.

(43) ELIA, op. cit., 140-144.

d) Una tesi assai singolare è quella di coloro che parlano di un « concorso di volontà » di più organi costituzionali. Dice ad es. Cereti che il giudizio del Presidente della Camera è decisivo, ma solo « di fatto », avendo egli l'obbligo di consultarsi con i presidenti degli altri organi costituzionali (44); e dice Bozzi che tale « coincidenza di risoluzioni » può risultare o da manifestazioni espresse di volontà o da « contegni di univoca interpretazione di assenso » (p. es. la semplice « presa d'atto »), e prospetta poi varie ipotesi, concludendo nel senso che « nessun organo può rivendicare per sè il diritto all'esercizio della competenza esclusiva in materia di accertamento e dichiarazione del fatto impeditivo » (45). Ma si tratta di una tesi del tutto avulsa dalle norme costituzionali, una tesi che solo *de iure condendo* può prospettarsi. Ci rendiamo perfettamente conto che essa tende a spoliticizzare il problema, tentando di sottrarne la decisione alle maggioranze parlamentari: ma in una Costituzione come la nostra, che pure è ricca di centri autonomi di potere, non sembra non solo giustificabile sulla base di analogie col diritto positivo, ma neppure concepibile sottrarre al giudizio del Parlamento tutto ciò concerne le vicende dell'ufficio presidenziale, cui esso provvede in base alla scelta fondamentale del tipo di Repubblica parlamentare.

12. — Non resta perciò che aderire alla tesi secondo cui competente è il Parlamento in seduta comune anche se si tratta pur sempre di una tesi opinabile come le altre a causa del silenzio dei testi: un giudizio definitivo potrà darlo, forse, solo la Corte Costituzionale eventualmente adita in sede di giudizio su un conflitto di attribuzioni. E' facile innanzi tutto sgombrare il campo dell'obiezione che potrebbe trarsi dai lavori preparatori: il rigetto dell'emendamento tendente ad attribuire la competenza all'« assemblea nazionale » avvenne infatti solo perchè la Costituente rifiutò di indicare *qualunque* organo competente in quanto volle lasciare alla prassi la soluzione (46).

(44) CERETI, op. cit., 262.

(45) BOZZI, op. cit., 97-100.

(46) ELIA (op. cit., 140-141) dà rilievo all'emendamento Crispo respinto: ma un altro fautore della sua tesi (CARBONE, op. cit., 42) riconosce espressamente la non decisività dell'argomento. La tesi esposta nel testo è ricavata soprattutto dall'intervento TOSATO in Atti A.C., Discussioni, VIII, 1439.

Gli argomenti che si portano a favore della competenza delle Camere (in genere) sono condivisi da molta parte della dottrina (47). Ma si obietta anzitutto: può essere convocato il Parlamento in seduta comune al di fuori dei casi tassativamente indicati da norme costituzionali (art. 55 Cost.)? Si può rispondere, ci sembra, che la convocazione del Parlamento in seduta comune avverrà in questo caso con all'ordine del giorno la elezione del nuovo Presidente, per procedere alla quale il Parlamento dovrà pregiudizialmente dichiarare sussistente l'impedimento permanente di quello in carica: qualora il Parlamento non lo ritenga sussistente o comunque non sufficientemente provato, non procederà all'elezione. Basterà dunque una sola convocazione del Parlamento con un solo argomento all'ordine del giorno: il che non solo elimina ogni censura di incostituzionalità, ma anche ogni censura di opportunità per eccessiva macchinosità della procedura.

Ancora: si domanda quale formazione il Parlamento in seduta comune dovrà adottare, se quella ordinaria, che è quella dei giudizi d'accusa, o se quella « rinforzata » coi delegati regionali (48). Appare da quanto abbiamo detto che noi riteniamo esatta la seconda soluzione, dato che il Parlamento in questo caso viene convocato proprio ed espressamente allo scopo di provvedere alla vacanza presidenziale previo accertamento pregiudiziale dell'impedimento permanente. La prima soluzione, sostenuta da Balladore (49), è stata ampiamente confutata da Mortati (50), da Elia (51) e da Bozzi (52). La tesi qui accolta sembra coincidere con quella autorevolmente esposta da Mortati (53), il quale dice testualmente: « nel caso che l'impedimento dichiarato avesse carat-

(47) MARCHI, op. cit., 113; VIRGA, op. cit., 297.

(48) Il discorso vale per quando l'ordinamento regionale sarà stato completato: fino ad allora, infatti, il problema a nostro avviso non si porrà perchè (in contrasto con l'illegittima prassi) non si possono oggi fare intervenire i soli delegati delle regioni speciali in quanto lo vieta la II norma transitoria C. (« se alla data della elezione del Presidente della Repubblica non sono costituiti tutti i Consigli regionali, partecipano alla elezione soltanto i componenti delle due Camere »).

(49) BALLADORE, op. cit., 154-155.

(50) MORTATI, op. cit., 450 nota 3.

(51) ELIA, op. cit., 141.

(52) BOZZI, op. cit., 94-95.

(53) MORTATI, op. cit., 450.

tere 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 ».

Organi di *iniziativa*, organi cioè che hanno il potere di provocare la convocazione del Parlamento in seduta comune, sono, come già si è detto, disgiuntamente tra loro, il governo e il Presidente della Camera dei deputati. A tali organi potrebbe forse aggiungersi il Presidente del Senato, sia già o no scattata la supplenza, nonché lo stesso Parlamento, votando una risoluzione che imponga al governo di procedere agli accertamenti medici e di sottoporre ad esso la questione. Tutti tali organi hanno un potere di iniziativa che è anche un dovere giuridico.

13. — I problemi degli accertamenti medici sono suscettibili di soluzioni anch'esse in parte diverse da quelle sopra offerte in tema di impedimento temporaneo. Mentre, infatti, nulla di diverso dal già detto allora può dirsi circa la scelta dei medici, occorrerà approfondire l'argomento delle domande da porre loro, che non potranno essere molto semplici.

Ai medici non potrà domandarsi *sic et simpliciter* se essi giudicano « permanente » l'« impedimento », dato che né il sostantivo né l'aggettivo hanno un significato in medicina. La deduzione costituzionale sarà riservata al Parlamento: ai medici occorrerà probabilmente chiedere:

a) se può la malattia in atto recedere in modo da non lasciare postumi, da permettere cioè un'autentica *restitutio in integrum*.

Se la risposta sarà negativa, l'impedimento dovrà essere dichiarato. Se sarà positiva si dovrà ancora chiedere:

b) in quanto tempo la piena *restitutio* potrà effettuarsi.

Se la risposta indicherà un tempo presumibilmente lungo, l'impedimento dovrà essere dichiarato. Se sarà diversa, ma conterrà qualche dubbio sulla pienezza della *restitutio*, occorrerà ancora chiedere:

c) in caso di previsione di *restitutio semiplena*, quali menomazioni fisiopsichiche presumibilmente saranno irreversibili: ciò

allo scopo di giudicare se la presumibile ripresa sarà tale da consentire l'adempimento di tutte le funzioni presidenziali, sia di quelle intellettuali che di quelle di relazione.

Mentre scriviamo, il governo comunica alla Camera dei deputati l'esito del passo effettuato presso i medici curanti. Il nostro giudizio estemporaneo su queste dichiarazioni (16 ottobre 1964) è sinteticamente il seguente:

a) le domande poste ai medici sono state incomplete: nulla, infatti, è stato chiesto circa gli eventuali *postumi*, quando invece, dato soprattutto il tipo di malattia, una domanda del genere avrebbe forse fin d'ora potuto risolvere il problema;

b) le domande sono state poste menzionandosi espressamente l'art. 86 della Costituzione, come se ai medici e non invece ai politici spettasse il giudizio costituzionale sull'« impedimento »;

c) la risposta del collegio medico è stata interlocutoria, nel senso che solo dopo quattro mesi dall'inizio della malattia si potrà prevedere l'eventuale cessazione dell'impedimento; in tal modo, com'è stato esattamente rilevato (Piccardi, sull'*Astrolabio*, n. 19 del 25 ottobre 1964), potrà accadere che di quattro mesi in quattro mesi, o magari di due mesi in due mesi, si vada avanti indefinitamente, in attesa di una risposta definitiva sempre rinviata, senza che si possa mai dichiarare permanente un impedimento.

14. — Concludiamo. Le soluzioni che si sono proposte non si sottraggono di certo ad ogni critica, e del resto abbiamo piuttosto inteso di farne la rassegna che non di valutarne criticamente tutte, in così breve spazio. Certo, nessuna soluzione in questa materia sarà mai soddisfacente, con grave danno per le istituzioni repubblicane, e la ragione fondamentale di ciò sta nel silenzio della Costituzione. Provvedano dunque il legislatore di revisione e quello ordinario a colmare queste deprecabili lacune: il primo precisi gli organi competenti ad assumere l'iniziativa e ad accertare gli impedimenti, il secondo i dettagli di procedimento, gli organi sanitari, e quant'altro oggi manca (54). Al più potrà lasciarsi alla

(54) Accogliamo la tesi di Bozzi (op. cit., 84) in contrasto con quella di ELIA (op. cit., 147) che ritiene che possa intervenire solo la funzione di revisione.

prassi questa precisazione dei dettagli: ma la determinazione degli organi competenti ad intervenire — per esempio, si potrebbe preferire come organo di decisione la Corte Costituzionale, e sarebbe questa forse la migliore soluzione *de iure condendo* — si rivela del tutto indispensabile.

E' stata presentata alla Camera dei deputati una proposta di legge di iniziativa del deputato Luzzatto e di altri (22 settembre 1964, n. 1664). Il governo, pur dicendo di non ritenere opportuna una regolazione più concreta della materia, ha dichiarato che manifesterà il suo pensiero nella discussione della proposta e delle eventuali altre. La proposta stessa è assai singolare, sia perché è di legge ordinaria, sostenendosi che la disciplina ivi prevista non solo non modificherebbe l'art. 86 della Costituzione ma che ad esso non aggiungerebbe nulla; sia perché sembra che l'unico scopo che hanno inteso raggiungere i proponenti sia quello di escludere il governo dall'accertamento e dall'iniziativa. La soluzione offerta è di certo anch'essa assai singolare; essa consiste nell'attribuire la competenza ad assumere l'iniziativa sia dell'accertamento temporaneo che di quello permanente ad un organo neppure di rilievo costituzionale, il Segretario generale della Presidenza della Repubblica; e nell'attribuire ad un collegio medico precostituito (di professori dell'Università di Roma) la decisione « se ritenga tuttora sussistente l'impedimento e se esso debba ritenersi temporaneo o permanente », decisione che nel secondo caso sarebbe vincolante per il Presidente della Camera, il quale sarebbe tenuto dunque a convocare il Parlamento in seduta comune per la nuova elezione, restando salvo il rifiuto del Parlamento.

PAOLO BARILE

VEZIO CRISAFULLI, *Professore ordinario nella Università di Roma.*

Le considerazioni che seguono non hanno la pretesa di additare la soluzione costituzionalmente *certa* (o sia pure, ritenuta certa dall'autore) dei problemi relativi alla dichiarazione di impedimento permanente del Capo dello Stato, per la semplice ma decisiva ragione che una soluzione *certa* non è ricavabile dal diritto costituzionale vigente. Si ritiene tuttavia di fare cosa utile

prospettando, con il massimo scrupolo di obiettività, le soluzioni possibili, e cercando di mostrarne brevemente i *pro* e i *contra*, i motivi suscettibili di giustificarle e le principali obiezioni che ad ognuna possono opporsi.

Si deve muovere, infatti, dalla constatazione che esiste in materia, nel testo costituzionale, una lacuna, incolmabile con i noti e consueti mezzi di interpretazione ed integrazione del diritto. Che poi tale lacuna sia stata deliberatamente voluta dai costituenti, come sembra risultare dai lavori preparatori e come da varie parti si insiste a ripeterci, poco importa: non sarà né la prima né la sola mancanza di preveggenza di coloro che predisposero il testo della Costituzione, né soprattutto le loro intenzioni soggettive avrebbero potuto o potrebbero precludere al legislatore di provvedere ad integrare la lacuna con norme di carattere generale, disciplinanti preventivamente ogni possibile ipotesi.

E' bene sottolineare la gravità, anche politica, della lacuna. Giacché, se è vero che la dichiarazione di impedimento permanente non è, assolutamente, una «deposizione», è anche vero che l'effetto pratico finisce per esserne il medesimo, ove si rifletta che, nel nostro sistema costituzionale, i soli casi di cessazione del Presidente dalle sue funzioni prima della scadenza del settennato, sono, oltre la morte e le dimissioni, la condanna penale ad opera della Corte costituzionale per attentato alla Costituzione o alto tradimento, nonché, appunto, la dichiarazione di impedimento permanente. Mentre l'impedimento temporaneo, per sua natura, non incide in modo definitivo sulla situazione dell'ufficio presidenziale, al contrario, ed anche qui per sua natura, l'impedimento permanente interrompe *ante tempus* il mandato presidenziale e conseguentemente apre la successione alla carica.

Qualunque ombra, qualunque contestazione sulla fase della dichiarazione di impedimento permanente non può non riflettersi, dunque, sulla fase che ad essa necessariamente segue, della elezione del nuovo Capo dello Stato, e quindi, a rigore, sulla legittimità della investitura dell'eletto. Proprio perché si tratta, nientemeno, di procedere con tutte le carte in regola a tale elezione, vivente (e non dimissionario né colpito da condanna penale) il Presidente in carica, è indispensabile, per il prestigio delle istituzioni, circondare delle massime garanzie di obiettività la fase dell'accertamento dell'impedimento permanente. E poiché, d'altro canto, la supplenza non può protrarsi senza limiti di tempo, sarebbe

non meno necessario, e per identiche ragioni, sapere con certezza a chi spetti il potere-dovere di assumere l'iniziativa e di dichiarare, ricorrendone gli estremi, l'impedimento permanente con pronuncia giuridicamente vincolante ed incontestabile.

La Costituzione, in verità, non definisce l'impedimento permanente, né offre alcun criterio preciso per differenziare in termini generali la relativa ipotesi dall'altra, del Presidente che sia temporaneamente impedito di esercitare le sue funzioni. Non soltanto non definisce la permanenza, in contrapposto alla temporaneità, ma nemmeno dice in che cosa consista l'impedimento, permanente o temporaneo che sia (non definisce, dunque, né il sostantivo né l'aggettivo).

Fin qui, peraltro, non tanto siamo di fronte ad una lacuna, quanto piuttosto ad una disposizione che, come spesso avviene, rinvia a concetti elastici e richiede di essere integrata dall'interprete col ricorso a massime di esperienza e a valutazioni tecniche. Si può, in altre parole, con quel margine di approssimazione e di opinabilità sempre inerente a questo tipo di interpretazione, arrivare a stabilire, caso per caso, se sussista o non l'impedimento, come pure, con qualche maggiore difficoltà, se questo sia da qualificarsi permanente. Non mi scandalizza la discrezionalità dello apprezzamento, che trova numerosi precedenti in ogni campo del diritto, e non mi sembra perciò necessario ricercare, come da alcuni si è fatto un parametro oggettivo in altre disposizioni costituzionali, concernenti materie prive di qualsiasi rapporto con quella di cui ci occupiamo: dalle quali, probabilmente, trattandosi di disposizioni «a fattispecie esclusiva», ossia dettate esclusivamente per regolare il loro oggetto testuale, nessun principio può trarsi; e certamente, a mio avviso, nessun principio applicabile alla determinazione della temporaneità o permanenza dell'impedimento del Capo dello Stato. D'altronde, nella specie, non rileva soltanto *la durata*, ma altresì *il fatto* costituente impedimento: un Presidente paralizzato negli arti inferiori sarebbe impedito, nel senso dell'art. 86 della Costituzione e non lo sarebbe invece un Presidente che, senza manifestazioni morbose acute, vada perdendo il pieno possesso delle sue facoltà mentali? ... Può restare Presidente della Repubblica un cieco? ... Come si vede da questi esempi, tutt'altro che immaginari, purtroppo, dubbio può essere in molti casi se ricorra impedimento, pur essendo certo che questo sarebbe di durata indefinita, ossia permanente.

Meglio, dunque, riconoscere francamente che la valutazione dell'esserci impedimento e della permanenza dell'impedimento stesso, anche se e quando possa fondarsi sopra elementi tecnici, è inevitabilmente, in maggiore o minor misura, discrezionale, dovendo essere rapportata al pubblico interesse canonizzato dalle norme costituzionali sulle attribuzioni presidenziali, e perciò anche alla durata del mandato.

Tanto più necessarie, quindi, univoche e precise indicazioni quanto all'organo competente all'accertamento, nonché alla procedura da seguire e alle connesse garanzie.

Ma è proprio qui che si manifesta la lacuna, la quale è vera lacuna, perché non suscettibile di essere colmata applicando principî più o meno generali, espressi o sottintesi nella normativa costituzionale, o ricercando «poteri impliciti» in altri poteri sicuramente spettanti all'uno o all'altro organo (che è pure un modo di ricorrere ai principî), *almeno nel senso che le congetture argomentabili ed in qualche misura attendibili sono diverse*, e tutte sotto qualche aspetto contestabili.

Ragionando per eliminazione, è da escludere recisamente, anzitutto, che la competenza a dichiarare l'impedimento possa, *de jure condito*, riconoscersi alle Camere (separatamente; oppure congiuntamente, nella forma della legge o dell'atto bicamerale non legislativo). Una tale soluzione avrebbe un senso, e cioè sarebbe (forse) ricavabile dai principî, in un sistema fondato sulla sovranità parlamentare, quale non è il nostro, fondato invece sulla sovranità popolare, esplicantesi sia direttamente, sia indirettamente, attraverso una molteplicità di organi, tra loro indipendenti, nessuno dei quali possiede una competenza genericamente illimitata. Anche a non condividere questo rilievo, sarebbe tuttavia innegabile che l'impedimento permanente dichiarato dalle Camere a semplice maggioranza, e cioè dichiarato *dalle maggioranze parlamentari*, assumerebbe una coloritura politica di parte, che si deve evitare e che sarebbe comunque in netto contrasto con la estraneità dello ufficio presidenziale dal giuoco delle forze politiche attive e con l'assoluta sottrazione del titolare dell'alto ufficio ad ogni sorta di responsabilità politica, diretta o indiretta, nei confronti delle Camere. Né queste, in quanto tali, hanno alcuna ingerenza sul Capo dello Stato, la stessa elezione del quale è demandata al Parlamento in seduta comune, integrato dai delegati regionali, che

costituisce, secondo la dottrina preferibile, organo distinto e per sé stante.

E' anche escluso, perciò, che le Camere possano (senza una legge) vincolare il governo od altri organi a procedere alla dichiarazione di impedimento od a compiere determinati atti in vista di tale risultato: l'accertamento dell'impedimento permanente sta fuori dell'area dell'indirizzo politico e non può quindi rientrare nelle disponibilità della maggioranza o del raccordo fiduciario governo - maggioranza. Fermo restando questo limite, nulla vieta alle Camere di sollevare e dibattere la questione attraverso gli istituti della interrogazione e dell'interpellanza, od anche della mozione: che il governo potrà accettare o non accettare, e accetterà soltanto se e quando si ritenga competente agli adempimenti richiestigli e concordi altresì, sotto il profilo costituzionale, sul merito degli adempimenti stessi.

C'è una sola competenza, ma del Parlamento in seduta comune, e non delle singole Camere, l'esercizio della quale sia istituzionalmente preordinato alla cessazione del mandato presidenziale prima della scadenza, e precisamente quella della messa in stato di accusa, deliberata a maggioranza assoluta, per attentato alla Costituzione o alto tradimento. Ma nemmeno il Parlamento in seduta comune, e nemmeno in detta ipotesi, è legittimato a adottare misure che, anche provvisoriamente, incidano sulla titolarità dell'ufficio presidenziale: ogni decisione, com'è notissimo, è riservata *al giudice*, ossia alla Corte costituzionale, e la rimozione dalla carica potrà soltanto essere conseguenza di una eventuale pronuncia di condanna.

E' stato peraltro acutamente osservato (dal Maranini) che dal procedimento di accusa potrebbe forse trarsi un principio invocabile per analogia in tema di impedimento permanente. Il Parlamento potrebbe esercitare, invece che un'azione penale diretta ad ottenere una sentenza di condanna, un'azione di accertamento, rivolta a provocare dalla Corte una decisione atta ad eliminare lo stato di incertezza sulla possibilità per il Capo dello Stato di esplicare le sue normali funzioni.

Per quanto lo spunto sia indubbiamente suggestivo, sembra tuttavia molto difficile desumere dalle norme dettate per la particolarissima e specifica ipotesi dell'accusa un principio come quello ora accennato. Viene con ciò stesso a cadere il solo mezzo per investire direttamente la Corte della competenza a dichiarare lo

impedimento, rimanendo invece aperta la possibilità di una pronuncia della Corte in sede di conflitto di attribuzione (sollevabile, in linea di astratta ipotesi, dallo stesso Presidente titolare o dal Presidente supplente): allargando, beninteso, la figura del conflitto molto al di là della contestazione della competenza, sino ad includervi la contestazione del potere di dichiarare l'impedimento nel caso concreto, per difetto del presupposto o per erronea valutazione dei fatti assunti a presupposto.

Proseguendo nella ricerca di principî implicitamente attributivi di competenze in materia, incontriamo a questo punto la figura del Presidente supplente. Poiché il titolo legittimante la supplenza consiste nell'impedimento temporaneo, non sarebbe illogico pensare che il Presidente supplente abbia il potere, o addirittura il dovere, di accertare se perdurano le condizioni dalle quali trae origine e fondamento la supplenza di cui si trova attualmente investito.

Dovrebbe trattarsi, comunque, di un potere *di iniziativa*, e non anche del potere di emettere la dichiarazione di impedimento permanente, poiché, in questo secondo caso, il Presidente supplente diverrebbe arbitro della durata del mandato presidenziale e della scelta del momento della elezione di un nuovo Capo dello Stato, riproducendosi nei suoi confronti una situazione di « sospetto » in certo senso analoga a quella assunta dall'art. 88 della Costituzione a giustificazione del divieto di scioglimento durante gli ultimi sei mesi del mandato presidenziale. L'obiezione non varrebbe, invece, limitando il potere, o il potere-dovere, del Presidente supplente all'assunzione di una iniziativa, rivolta a far dichiarare l'impedimento permanente (restando però sempre incerto a chi spetti procedere a tale dichiarazione).

D'altro canto, dovendo l'iniziativa passare attraverso il « filtro » obbligato del Presidente della Camera, esclusivamente competente a convocare il Parlamento in seduta comune per la elezione del Capo dello Stato, nonché, in ultima analisi, delle decisioni che l'Assemblea elettorale riterrà di adottare in merito, l'ipotizzato dovere del Presidente supplente finisce per sfumare, agli effetti pratici, in una semplice facoltà; da questo punto di vista, nel silenzio della Costituzione, svanirebbe altresì la stessa differenza concettuale tra potere di iniziativa e potere di dichiarare l'impedimento, dal momento che nessun valore vincolante nei riguardi del Presidente della Camera, e tanto meno dell'Assemblea elet-

torale, potrebbe riconoscersi alla dichiarazione promanante direttamente dal solo Presidente supplente.

Rilievi sostanzialmente analoghi sono da farsi per l'altra ipotesi, che la competenza all'iniziativa, o alla dichiarazione, spetti al governo. E', questa, una delle ipotesi più attendibili, sebbene sia vero che nessuna influenza risulta dalla normativa costituzionale riconosciuta al governo quanto alla titolarità dell'ufficio presidenziale. Il governo, però, è l'organo istituzionalmente in costante contatto con il Capo dello Stato, titolare o supplente, del quale controfirma tutti gli atti, proponendone la maggior parte. Ed è pacifico che la controfirma implichi *quanto meno* (per tener conto anche degli atti «presidenziali» in senso stretto) controllo di legittimità degli atti intestati al Presidente e che il governo ne sia responsabile. Di qui, potrebbe argomentarsi non infondatamente che sia proprio il governo ad avere l'obbligo di accertarsi della persistenza dei presupposti della supplenza, e pertanto di dichiarare all'occorrenza che questi sono venuti meno, per essersi trasformato l'impedimento da temporaneo in permanente.

Anche qui, peraltro, come nell'ipotesi del Presidente supplente, iniziativa della dichiarazione di impedimento e dichiarazione dello impedimento stesso finiscono per confondersi, poiché nessun vincolo giuridico potrebbe derivare dalla dichiarazione governativa, né rispetto al Presidente della Camera, né rispetto all'Assemblea elettorale.

* * *

Si perviene così, inevitabilmente, al Presidente della Camera e al Parlamento in seduta comune, nella speciale composizione prevista dall'art. 83 della Costituzione.

Se dal testo costituzionale risulta che qualcuno è obbligato a compiere certe attività verificandosi una od altra causa di cessazione del Presidente della Repubblica dalla carica, questi sicuramente è il Presidente della Camera, che *deve* convocare la seduta comune per eleggere il nuovo Capo dello Stato. Quindi, sarebbe lecito argomentare, il Presidente della Camera ha anche il dovere di accertare se ricorrano i presupposti dai quali scaturisce il suo potere-dovere di procedere a tale convocazione. Tanto più, si noti, che, se egli è tenuto a indire la seduta comune, entro termini rigorosi, in presenza di una delle ipotesi previste in Costituzione, non lo potrebbe invece fare (e cioè, deve non convocare) fuori di

quelle ipotesi: solo se il Capo dello Stato è morto, o dimissionario o permanentemente impedito, o se mancano trenta giorni alla scadenza del settennato, l'Assemblea elettorale può essere validamente convocata.

Ma neppure l'accertamento operato o fatto proprio dal Presidente della Camera avrebbe in realtà carattere definitivo, giacché l'Assemblea elettorale potrebbe tuttavia controllare *in limine* la legittimità della propria convocazione, o più esattamente deliberare sulla propria competenza a procedere alla elezione di un nuovo Capo dello Stato. Sebbene la prassi sia, in prevalenza, orientata in senso opposto, è da ritenere, infatti, con la dottrina migliore, che il Parlamento in seduta comune, anche se riunito per la elezione presidenziale, sia collegio perfetto: proprio il caso dell'impedimento permanente veniva addotto, assai prima che da mera ipotesi diventasse triste realtà, a conforto ed esempio insieme della cennata opinione. La mancanza di norme che definiscano in che cosa consista e quando si abbia impedimento permanente e che attribuiscono alla relativa dichiarazione, da chiunque fatta, efficacia incontestabile e vincolante, porta d'altronde necessariamente alla conseguenza che l'Assemblea elettorale non possa esimersi dall'accertare pregiudizialmente se ricorrono le condizioni per poter validamente passare alla elezione, ove, almeno, sorgesse in proposito contestazione. La vera ed ultima decisione, la decisione definitiva, finisce così per essere del Parlamento in seduta comune.

* * *

Ragioni di spazio non consentono in questa sede di soffermarsi a mostrare come la lacuna si estenda a quanto riguarda i mezzi eventualmente necessari per accertare l'esistenza dell'impedimento permanente e alle connesse garanzie, anche di contraddittorio. Sotto il primo profilo, ricorderò soltanto che, per dare alle Camere in caso di inchiesta il potere di disporre mezzi istruttori, specie nei confronti dei soggetti estranei all'organizzazione statale, c'è voluta l'apposita norma dell'art. 82 della Costituzione poiché altrimenti il cittadino, chiamato a deporre o invitato a esibire documenti, ecc., avrebbe potuto rifiutarsi di ottemperare, non essendo le Camere autorità giudiziaria. Sotto il profilo delle garanzie, può supplire, allo stato delle cose, l'istituto del conflitto di attribuzione, anche preventivo.

Che vi sia, dunque, una lacuna normativa, sembra confermato dalla pur breve analisi che precede. Ciò significa che sarebbe stata auspicabile una legge (e, forse, sarebbe stata sufficiente una legge ordinaria *ex art. 72*, ultimo comma della Costituzione), regolante una volta per tutte competenze e procedimento per l'accertamento dell'impedimento permanente. L'affermazione che, in luogo di una legge possano le Camere, in quanto organi legislativi, prefissare egualmente le modalità dell'accertamento nel caso concreto, è manifestamente insostenibile, perché lo strumento della legge formale non può considerarsi fungibile con deliberazioni adottate in forme diverse dalle singole Camere, anche se concordemente.

Oltre che da una legge, una lacuna costituzionale può essere colmata, secondo un'autorevole opinione (Esposito), da consuetudine, ed anche, non essendosi formata la consuetudine, da una puntuale «convenzione» costituzionale, e cioè da un accordo tra gli organi costituzionali che potrebbero, in ipotesi, ritenersi competenti a concorrere all'accertamento dell'impedimento. Poiché non c'è una sicura ed univoca attribuzione di competenza, alla iniziativa o alla dichiarazione, nei confronti dell'uno o dell'altro tra essi, qualsiasi accordo che si mantenesse nei limiti dei principi non potrebbe ritenersi contrario a Costituzione.

E l'accordo sarebbe ammissibile, se ad esso concorressero il Presidente supplente, il governo, il Presidente della Camera quale Presidente del Parlamento in seduta comune, nonché lo stesso Parlamento in seduta comune: anche tacitamente, quest'ultimo, con il fatto di non sollevare contestazioni e di procedere alla nuova elezione, che implicherebbe il riconoscimento della relativa competenza.

VEZIO CRISAFULLI

GIUSEPPE FERRARI, *Professore ordinario nella Università di Parma.*

1. — Non costituisce valorizzazione oltre il consentito dei lavori preparatori il richiamo ad essi proprio in apertura del breve discorso sul problema dell'impedimento dell'esercizio delle funzioni presidenziali, come su qualsivoglia altro problema giuridico. Una cosa è la pretesa di trovare la soluzione negli atti par-

lamentari, altra cosa è l'aspirazione alla conoscenza del problema sin nelle sue origini; l'una chiude il discorso, l'altra lo apre. Ed invero, se è inaccettabile quella pretesa, che equivarrebbe ad esaurire in fatto la complicata operazione concettuale, che è sempre ogni indagine giuridica, può risultare particolarmente utile ed è metodologicamente corretto secondare quell'aspirazione, che si risolve poi nel dare all'argomento una premessa storica.

La Costituzione, pur prevedendo l'impedimento dell'esercizio delle funzioni da parte del Capo dello Stato e designando la figura giuridica abilitata a supplirlo, nulla dispone in ordine all'organo (ed alla procedura) del relativo accertamento. Trattasi di una dimenticanza, ovvero di una omissione voluta? E' questo l'interrogativo, che si impone con immediatezza, e cui possono dare risposta appagante solo gli atti dell'Assemblea Costituente, che così ben a ragione divengono il punto di partenza del discorso e, in un certo senso, offrono l'impostazione del problema.

Già in sede di sottocommissione (2^a, sez. 1^a, 19-12-1964, Atti Costituente, 1-11) prevalse l'avviso che non si dovesse indicare l'organo legittimato a procedere a tale accertamento (v. interventi Tosato e Rossi.). Trascurando ogni rilievo sulla consistenza — per vero, piuttosto scarsa — della motivazione a sostegno di quel parere, consistente nella preoccupazione di evitare che l'organo (almeno formalmente) supremo apparisse posto « sotto una specie di tutela preventiva », quel che conta è la constatazione che il problema fu presente ai membri dell'Assemblea, e che, a torto o a ragione, esso volutamente non venne affrontato e risolto. Sul punto, anzi, è rilevabile la linearità d'indirizzo della Costituente, che mantenne fermo anche in seguito il suo punto di vista. Ed infatti, pure in sede di discussione plenaria si rifiutò di pervenire ad una soluzione, respingendo l'emendamento, il quale proponeva che la competenza all'accertamento in parola fosse attribuita all'Assemblea Nazionale, come veniva ancora indicato l'organo, che poi prese nome di Parlamento in seduta comune (*Atti Costituente*, 22-10-1947, 1437-1440).

Non dimenticanza, dunque, ma cosciente omissione, della quale, a parere di chi scrive, se non c'è proprio da rallegrarsi, non c'è poi troppo da dolersi, anche se non sia da condividere la motivazione che vi è alla base, e che è stata sopra ricordata. La razionalità di un sistema è nello stesso sistema, non già nelle

opinioni dei suoi creatori, considerati sia nelle loro individualità, sia nel loro complesso. Da ciò discende la validità storica di una norma — ed anche di una mancata norma — indipendentemente dalle ragioni, che provocarono la nascita — o la mancata nascita — della norma stessa. E' quel che accade appunto nel caso in esame, in cui la rilevata omissione, benché distaccata dal motivo che vi era alla base, e purché guardata nel sistema e nella possibilità di soluzione che esso offre, si palesa una lacuna solo apparente, come fu già osservato in sede di discussione plenaria (Tosato, *Atti Costituente*, 1439).

Prima di passare alla dimostrazione dell'assunto, sembra bene inserire in questa fugace premessa storica due rievocazioni, anche se abbiano solo il valore di curiosità storiche, per nulla decisive ai fini della soluzione del problema.

Sono ancora vive nella mente degli operatori politici e giuridici le polemiche agitatesi nel corso del precedente settennato a proposito del viaggio negli USA del Presidente della Repubblica del tempo; è forse meno vivo, anche perché non consacrato in un atto ufficiale, ma consegnato in un semplice comunicato di agenzia (ANSA, 24-4-1956), il ricordo del suggerimento, dato dallo stesso Capo dello Stato al Presidente del Consiglio del tempo, di porre allo studio la «disciplina costituzionale per le ipotesi di temporaneo impedimento del Capo dello Stato ad esercitare le sue funzioni». Il Presidente del Consiglio, che otto anni or sono venne esortato ad affrontare la questione, sia pur limitatamente all'impedimento temporaneo, è il Capo dello Stato di oggi, la cui infermità ha reso particolarmente attuale, acuto e non più differibile il problema.

Problema, che peraltro non è soltanto nostro, come ci ricordano i precedenti statunitensi Garfield e Wilson, di cui l'uno per oltre due mesi e mezzo, in seguito ad un attentato, l'altro per un mese e mezzo, in conseguenza di una paralisi, furono impediti di esercitare la pienezza delle loro funzioni. Per se i due precedenti risalissero, rispettivamente, al 1881 ed al 1919, la questione si ripresentò ancora insoluta nel biennio 1955-57 — cioè oltre 70 e 40 anni dopo! — in occasione delle malattie del Presidente Eisenhower. E così lunga inerzia è forse il miglior avallo della bontà della determinazione del nostro costituente di affidare alla prassi la soluzione del problema.

2. — Chi rilegga, infatti i lavori preparatori non ha difficoltà a convenire che, questa volta, intenzione del costituente è stata quella di fare rinvio, non già al futuro legislatore, bensì alla prassi. E tale intenzione avvalora il giudizio, secondo cui ci si trova dinanzi ad una lacuna meramente apparente; non dinanzi ad un vuoto, cioè, che solo il legislatore può colmare, ma dinanzi ad uno dei tanti nodi, che ogni normazione contiene e che è compito dell'interprete di sciogliere, propiziando l'instaurazione di una prassi dedotta dal sistema ed armonizzante con questo.

A loro volta, gli scritti dedicati all'argomento, pur nel contrasto delle soluzioni offerte, rivelano, a ben guardare, una comune piattaforma, in quanto concordemente identificano il punto problematico nell'individuazione dell'organo legittimato ad accertare l'impedimento, mostrando così di convenire nell'impostazione di fondo, secondo cui spetta all'interprete, e non al legislatore, di superare il punto. La concordia si estende sino a ritenere che la soluzione va trovata a livello costituzionale; cioè, che la ricerca va circoscritta nell'ambito degli organi costituzionali. E per quanto il concetto relativo agli organi in parola rimanga ancora disputabile, le divergenze dottrinali perdono ogni rilievo con riguardo al problema di che trattasi, dato che il riferimento vien fatto, non a tutti i possibili organi costituzionali, ma solo a taluni di essi, e precisamente a quelli, la cui natura costituzionale è unanimemente ammessa.

Non si sono sollevate voci a sostenere la potestà d'accertamento del corpo elettorale o del Consiglio Superiore della Magistratura, e non risulta che abbia trovato strenui difensori la tesi della competenza della Corte Costituzionale, che, proprio perché chiamata a dirimere l'eventuale — e tutt'altro che irreale — conflitto positivo tra due *poteri*, non potrebbe con tranquillità essere indicata come l'organo qualificato a procedere all'accertamento, perché in tale ipotesi il giudice del conflitto verrebbe esso stesso coinvolto in un conflitto.

Escluse così le figure giuridiche soggettive di cui sopra, col vantaggio di evitare ogni disputa sulla loro natura, il campo di ricerca si restringe, in quanto residuano le Camere, riunite o separate, il Governo ed i rispettivi Presidenti.

Per quanto concerne le Camere riunite, sembra insuperabile l'ostacolo rappresentato dal dato testuale, il quale proclama che

il Parlamento può riunirsi in seduta comune *nei soli casi stabiliti dalla Costituzione*. E poiché né questa, né alcuna successiva legge costituzionale autorizzano la seduta comune in vista dell'accertamento in discorso, pare corretto ritenere che la rigidità della Carta impedisca di forzare il predetto divieto letterale. Si è in contrario pensato autorevolmente (Balladore Pallieri) che possa applicarsi in via analogica la disposizione sulla messa in istato di accusa del Capo dello Stato, ma si stenta ad accogliere tale opinione, quando si considera che essa, attribuendo all'analogia la capacità di produrre un risultato tanto estensivo, qual è quello di aggiungere casi non stabiliti ai casi stabiliti, apre gli argini ad ulteriori applicazioni analogiche e, quindi, intacca in realtà il carattere rigido della Costituzione.

La conclusione non muta e, anzi, ottiene conferma della sua validità, esaminando la concezione della competenza delle Camere riunite, anziché dal punto di vista del dato letterale, da quello della conseguenza che ne deriverebbe. Ciò che marca la differenza tra un Parlamento in seduta comune con compiti delimitati ed una Convenzione è il carattere imperfetto del collegio nel primo caso, e perfetto nel secondo. Il nostro legislatore costituente è stato rigoroso in tema di riunione delle Camere, attribuendo valore tassativo alle ipotesi esplicitamente stabilite, perché ha inteso eliminare il pericolo della trasformazione del Parlamento in Convenzione. Ed allora, quando di un collegio imperfetto si faccia un collegio perfetto, non si ha più interpretazione del sistema, ma alterazione dello stesso.

Le succinte osservazioni che precedono inducono a ritenere che, supposta la competenza del Parlamento, questo potrebbe procedere all'accertamento solo mediante atti bicamerali non legislativi.

Il vero è, però, che nessun organo politico, neppure il Parlamento, può arrogarsi la predetta potestà.

Essa non può riconoscersi al Governo — e meno ancora al solo Presidente del Consiglio — perché tanto varrebbe lasciare in balia della maggioranza del momento la sorte del Capo dello Stato. E se si obietta che la minoranza ha il modo di provocare il sindacato del Parlamento, come su ogni altro atto governativo, è spontanea la replica che, allora, è preferibile la soluzione più semplice, che è quella di riconoscere direttamente la competenza delle Camere.

Il Presidente del Senato, quale *rex designatus*, non può andare del tutto esente dal sospetto di... daltonismo nella valutazione dell'impedimento. Ed in quanto al Presidente della Camera, ha la virtù di impressionare il rilievo che la potestà di convocazione del Parlamento in seduta comune non comprende anche quella d'accertamento.

3. — Il punto che appare decisivo, e che è ben chiaro alla dottrina, è la netta distinzione tra impedimento temporaneo ed impedimento permanente, contemplati l'uno nella prima parte dell'art. 86 e l'altro nel capoverso. Il primo realizza un fenomeno di contitolarità, il secondo un fenomeno di acefalia al vertice dello Stato. Basta questa constatazione a mostrare come alle due ipotesi non possa corrispondere un'unica soluzione, bensì due distinte soluzioni.

Volgendo lo sguardo al capoverso, ci si avvede che morte e dimissioni non postulano e, anzi, non tollerano alcun accertamento da parte di qualsivoglia organo costituzionale, in quanto si pongono come dati di fatto, come eventi caratterizzati dalla obiettività, e perciò dalla non opinabilità e dall'insuscettibilità di ogni valutazione discrezionale. La collocazione della morte e delle dimissioni a fianco dell'impedimento permanente lascia pensare che questo partecipi degli stessi caratteri delle due ipotesi contemplate, e, più ancora, che tutte e tre siano *species* di un medesimo *genus*.

Se si accoglie quest'interpretazione, non si fa luogo ad altro accertamento, che non sia quello meramente tecnico, il quale non lascia margine alla discrezionalità, quando esso sia affidato ad un collegio insospettabile di esperti, nell'eventualità che l'impedimento sia legato ad una malattia. La conclusione trova ratifica nel restante sistema, e sembra meno ardita l'applicazione analogica dall'ordinamento gerarchico a quello costituzionale.

S'intende che di fronte al risultato dell'accertamento tecnico non rimane agli organi politici in genere che di prenderne atto, ed al Presidente della Camera in particolare di trarne le conseguenze, convocando il Parlamento in seduta comune per l'elezione del nuovo Capo dello Stato.

Non sono rari, specie in sede giornalistica, gli scritti nei quali serpeggia l'opinione, anche se piuttosto accennata che dichiarata, della discrezionalità che spetterebbe all'organo, qualunque esso

sia, legittimato a procedere all'accertamento. Ma ammettere tale discrezionalità significa ammettere che il Presidente della Repubblica possa essere regno *privatus*, mentre neppure il Parlamento, che tuttavia ha la potestà di elezione, ha una corrispondente potestà di deposizione per qualsiasi causa, e mentre ancora la durata del mandato, l'irresponsabilità e la personalizzazione del potere depongono a favore dell'indelebilità dell'investitura ricevuta.

Per quanto riguarda l'impedimento temporaneo, se esso è dovuto a malattia, cade sotto la disciplina di cui sopra: se è, invece, dovuto ad altra causa, o si controverte sulla durata dell'impedimento da malattia, non può essere sottratto al sindacato del Parlamento, a meno di volere considerare delegabili indefinitamente tutte o parte delle funzioni del Capo dello Stato.

GIUSEPPE FERRARI

CARLO LAVAGNA, *professore ordinario nella Università di Roma.*

1. — I problemi connessi alla supplenza ed alla eventuale anticipata rielezione del Capo dello Stato per impedimento permanente sono, in teoria, numerosissimi (1). Già in questa prima triste occasione se ne sono profilati diversi, che rappresentano solo una parte di quelli che potrebbero sorgere se si verificassero anche altre concomitanti circostanze.

(1) Queste righe erano già state date alla stampa quando si è iniziata, in sede politica e giornalistica, la discussione sull'impedimento del Presidente. Per una completa trattazione del tema v. per tutti ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, I, Milano, 1958, pagg. 77 e sgg., e autori ivi citati; nonché la *Ricerca sulla supplenza del Presidente della Repubblica*, Serv. Studi Camera dei Deputati, Roma 1964.

V. anche 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; C. CARBONE, « La supplenza della Presidenza della Repubblica », in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1963, pagg. 3-90; C. CERETTI, *Corso*

E' superfluo rilevare infatti che, trattandosi del Capo dello Stato, tutti gli aspetti personali, in certo senso, si amplificano. Anche se in un ordinamento di tipo parlamentare, come il nostro, le funzioni del Presidente della Repubblica sono limitate, si tratta pur sempre di funzioni del massimo organo statale: di colui che rappresenta e realizza concretamente l'unità, il coordinamento, l'equilibrio, la custodia dei massimi valori politici e costituzionali. Una incertezza, un passo falso, una *gaffe*, da chiunque compiuti, e che possano comunque gettare un'ombra sulla carica, sulla persona, sulle attività del Capo dello Stato, sarebbero riprovevoli e dannose, anche se insuscettibili di censura sul piano strettamente giuridico. Direi anzi che in tale campo, come in molti altri della diuturna prassi costituzionale, il diritto è intriso di realtà, di buon senso, di sensibilità: al punto che è difficile distinguere, anche sul piano teorico, la legittimità dal merito, la forma dalla sostanza.

Ma, proprio per queste ragioni, di estrema delicatezza e complessità, tutta la problematica deve essere in certo qual modo decongestionata. L'errore, il passo falso, possono essere anche effetto di una eccessiva prudenza. Quando, perciò, nella pratica, si presenta una serie di problemi delicati e complessi che trovano nelle leggi e, in particolare, nella Costituzione, brevissime linee solutorie, è inutile, direi anzi errato mettersi a ricercare delle teorie ed è altresì eccessivo prendersela con il Costituente che non ha previsto e regolato i minimi particolari.

di diritto costituzionale italiano, Torino, 1963, VI ed.; E. CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, 1955, VI 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; 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.

La tendenza a prefabbricare norme di dettaglio è un inevitabile prodotto dei nostri tempi che, dalle codificazioni in poi ed attraverso lo sviluppo delle così dette fonti secondarie, sta sempre più estendendosi anche al mondo del diritto, ove l'operatore giuridico, come il pilota, il tecnico, l'esecutore, sente il bisogno di agire, non più in base a norme astratte (da applicare ai casi concreti attraverso deduzioni o integrazioni), bensì su istruzioni minute, che risolvano tutti i possibili problemi. Si tratta cioè di una tendenza a creare, più che norme, nel senso classico della parola, dei provvedimenti generali, rispetto ai quali la generalità è solo dei soggetti, non delle fattispecie. Tendenza che, indubbiamente arreca, almeno in certi campi, degli enormi vantaggi, in ordine soprattutto alla rapidità, alla omogeneità ed alla esattezza delle operazioni; ma che non funziona più, o funziona assai male, ove le variabili sono tali da implicare una necessaria partecipazione costruttiva dell'operatore. Il quale non può essere sempre un automa, ma deve molto spesso atteggiarsi a critico ed a responsabile, chiamato ad agire, non in esecuzione rigorosa di una istruzione dettagliata, ma solo nel modo più conforme a certe regole generali e più idoneo al perseguimento di certi fini: modo che deve essere da lui stesso precisato.

Vi sono dunque dei campi in cui questa tendenza alla predisposizione di norme sempre più dettagliate non è possibile e, se realizzata, produce effetti negativi. Così, l'eccessivo ampliarsi della attività normativa, diciamo pure ad imbuto, tale da rendere sempre più difficile (anche in relazione a precisi precetti costituzionali sulla riserva di legge e simili) la separazione fra i vari gradi di normazione, nonché quella fra normazione ed attività concreta, dando vita ad una serie sempre più numerosa e caotica di questioni, praticamente insolute, nonostante gli sforzi della dottrina e della stessa Corte Costituzionale. Così pure, la tendenza a considerare inapplicabili norme di contenuto un po' generale, in quanto non seguite da norme di attuazione, esecuzione, ecc.; con la conseguenza di paralizzare molte attività che pur si potrebbero svolgere e di spingere la stessa giurisdizione, obbligata comunque a pronunciarsi, a soluzioni evasive. Ancora, l'affievolirsi della esigenza di preparazione tecnica e del senso di responsabilità dei vari operatori, portati ad una applicazione sempre più letterale e spesso farisaica del diritto ed alla osservanza di istruzioni che di diritto hanno molto poco. E così via.

E' in questo quadro, assai generale, che si è aperta la grave e delicata fattispecie dell'impedimento del Presidente della Repubblica, appunto perché la Costituzione non si è spinta a dire quanto, ormai, si è soliti richiedere ai legislatori per poter agire e risolvere le questioni con tutta tranquillità. Né è possibile ripiegare, come in altri campi si è comodamente fatto, sui concetti di norme programmatiche, cioè passare la mano al legislatore futuro. Bisogna decidere, dica o non dica la Costituzione meno di quanto si desideri. E a tale fine bisogna rifarsi alla naturale, antica, elementare funzione dell'interprete, cioè attenersi alla norma costituzionale, rispettandone il contenuto e riempiendone, per così dire, i vuoti col buon senso, la ragionevolezza, la diligenza del buon padre di famiglia (nella specie riferite agli organi di attivazione dei diversi procedimenti). Ogni tentativo di trovare norme inesistenti può aprire la porta ad errori.

Tralasciando ogni valutazione della procedura, ineccepibile anche se un po' barocca, che si è seguita nella assunzione della supplenza e di quella che probabilmente si seguirà per la rielezione, mi limiterò ad indicare quali sono — a mio avviso — i principali problemi relativi alla sola rielezione e come vadano risolti, in sede interpretativa ed eventualmente in sede di legislazione integrativa.

E' chiaro, infatti, che il legislatore, anche se interverrà con una legge di attuazione della Costituzione, dovrà tuttavia limitarsi a scegliere la procedura che, già in sede di interpretazione, appare più conforme alla lettera ed allo spirito della Costituzione.

2. — La Costituzione si limita a dire che «in caso di impedimento permanente... il Presidente della Camera dei deputati indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro 15 giorni...». Nulla aggiunge sul modo in cui tale impedimento vada accertato; né, per quanto si arzigogoli, esistono norme diverse, tanto meno di rango costituzionale, suscettibili di essere invocate. Il nostro ordinamento, infatti, non prevede organi e procedure generali di accertamento di fatti e situazioni di fatto costituzionalmente rilevanti. Esistono — è vero — degli organi di certificazione, come il Guardasigilli, i ministri controfirmatari, lo stesso Presidente della Repubblica, i Presidenti delle Camere, ecc., ma solo per atti e fatti specifici, volta a volta indicati. Sarebbe dunque assurdo pensare alla partecipazione di tali organi nella fase di

accertamento dell'impedimento. Vanno fatte tuttavia delle considerazioni: le uniche e sole suscitate dall'art. 86, 2° della Costituzione in sistema con altre disposizioni. Elenchiamole secondo un ordine logico - lessicale.

« In caso di impedimento permanente ». Per dare un significato più preciso e sempre di stretto diritto a tale espressione, abbiamo due soli elementi testuali: il significato del termine *impedimento* a quello del termine *permanente*.

Quanto al primo è chiaro, coordinando il 2° comma col 1°, che impedimento va inteso in senso specifico e non generico: cioè come impossibilità (quale che ne sia la causa) di svolgere le funzioni presidenziali. Si tratta perciò di vedere quali siano queste funzioni, quali per lo meno quelle essenziali (poiché alcune potrebbero essere in ipotesi secondarie) e quali le circostanze di fatto tali da renderne impossibile l'esercizio. Ed è chiaro che una soluzione prefabbricata di tale problema sia difficile per la enorme quantità di variabili, come s'ebbe a ritenere alla Costituente. Sicché il verificarsi o meno dell'impedimento deve essere oggetto di una valutazione, diciamo pure, discrezionale, basata su elementi vari e complessi (giuridici, medici, politici, ecc.), che solo un organo dotato di ampi poteri può effettuare (tanto più che l'impedimento, anche permanente, potrebbe dipendere da circostanze non strettamente cliniche, o addirittura diverse anche se difficili a verificarsi (come prigionia, assenza, e simili). Inutile dunque pensare, in sede interpretativa, alla necessità di consulenze tecniche: le quali possono solo evidenziare alcune circostanze (e non tutte), inerenti per di più alle sole attitudini generali della persona (parlare, firmare, camminare, capire, ecc.), non ad attitudini speciali, connesse cioè all'esercizio di determinate funzioni per le quali certe attitudini potrebbero essere in vario modo essenziali o secondarie, secondo la definizione e la valutazione che di dette funzioni si faccia in sede giuridica e politica.

Quanto al termine *permanente* ciò che può aiutarci è ancora una volta il coordinamento del 2° e del 1° comma ed il significato comune delle parole. In sostanza, il « permanente » significa qualcosa che sta fra il « momentaneo » e il « definitivo ». Perché l'impedimento sia permanente, cioè, basta che non sia momentaneo, occasionale o di durata presumibilmente breve; non già che sia definitivo, irrevocabile.

Il problema perciò consiste, nel caso tipico di malattia, nel vedere, non se questa sia tale da pregiudicare definitivamente la possibilità funzionale (di cui al punto precedente), ma se sia semplicemente tale da pregiudicarla per un periodo ragionevolmente lungo: in relazione, cioè, non a singoli casi (come dicesi al 1° comma, facendo pensare alla possibilità di supplenza anche per la firma di un solo atto se, per una ragione qualsiasi, il Presidente non può porla e non può essere rinviata), ma ad una serie continuativa di casi, tali da costituire una *situazione permanente*, che cioè duri per un certo lasso di tempo. E quale può essere questo tempo? La Costituzione non dice assolutamente nulla ed è assolutamente errato ricorrere a induzioni tortuose. Si tratta, infatti, anche qui, di una valutazione di fatto fondata sul buonsenso e sulla sensibilità politica. Valutazione che può essere, per di più, diversa secondo i casi. Per es. a seconda che l'impedimento si verifichi alla vigilia a meno della scadenza del termine naturale di rinnovazione della carica; in un momento di crisi politica, di immobilismo o di particolare attività governativa e simili. E' dunque evidente che, anche sotto questo aspetto, non è affatto necessario, e tanto meno sufficiente, ricorrere ad accertamenti tecnici. La prognosi clinica può essere (come la stessa diagnosi nella constatazione dell'impedimento) uno degli elementi di valutazione in ordine alla durata; la cui previsione tecnica, ove sia richiesta, va comunque rivalutata in sede politico-costituzionale ed in relazione a situazioni concrete, non del tutto standardizzabili.

Anche in ordine al secondo punto, dunque, emerge la necessità che l'accertamento sia effettuato da un organo dotato di poteri ampiamente discrezionali. Organo che, per la sua natura, e solo per essa, dia garanzia di buon esercizio di tale delicatissimo ufficio. Tale organo è il Presidente della Camera.

Di regola, i presupposti di fatto per la convocazione del Parlamento in S. C. si sostanziano in dati elementari, suscettibili di mero apprendimento, senza bisogno di constatazioni ed operazioni valutative ispirate a criteri tecnici o altro: tali la scadenza del termine, le dimissioni, la morte, l'avvenuta elezione (per il giuramento), la denuncia penale. Per l'impedimento permanente, invece, l'accertamento può implicare tali valutazioni. Dico può, in quanto la situazione di fatto può essere estremamente

varia: da una malattia gravissima, ma suscettibile di superamento, ad una mutilazione fisica irrimediabile e decisiva. C'è tutta una gamma di prevedibilità sulla natura e sull'esito della malattia che effettivamente possono porre di fronte a gravi perplessità. Ma si tratta di perplessità su punti di fatto, non di diritto, in quanto la Costituzione nulla dice e nulla esige circa i modi formali e i criteri sostanziali di accertamento della situazione.

Essa dice solo che «Il Presidente della Camera dei deputati indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica». Questa frase pone varie questioni, imperniate sui compiti che la Costituzione affida, in tal caso, al Presidente della Camera e sull'eventuale vario intervento di altri organi.

Dopo quanto si è detto, è chiaro che il Presidente della Camera, prima di prendere una decisione (per altro solo *deliberatoria*, come si dirà) deve comportarsi nel modo più saggio. Così, dovrà visitare innanzitutto il Presidente infermo e consultare ogni elemento utile: dal Presidente supplente al Presidente del Consiglio, ai Capi dei gruppi parlamentari (direi anche del Senato); da un collegio di medici, ai familiari stessi del Presidente infermo, per rendersi *personalmente* conto della intera situazione e valutarla in tutti i suoi aspetti, libero di attenersi o meno a quanto indicatogli da tecnici e politici, le cui opinioni potrebbero essere — in ipotesi — errate o ispirate a motivi particolari. Lui e solo lui, è, in questa prima fase, il *dominus*, cui spetta di decidere sulla convocazione o meno del Parlamento, senza bisogno di allegare alla sua determinazione delibere od attestati ufficiali. Che questi vi siano, può essere anche opportuno, ma devono restare sul piano degli elementi di fatto, variamente concorrenti a formare la sua libera opinione, senza alcuna ombra di vincolatezza e di discarico di responsabilità, sia pure sul piano politico e morale. Certe cariche implicano precisi oneri (*eius incommoda cuius commoda*) e proprio per questo a certe cariche si eleggono uomini di vaglio.

Vanno per altro chiariti altri punti e cioè: a) se l'accertamento dell'impedimento permanente debba assumere una forma autonoma; b) la esclusività o meno della decisione del Presidente della Camera; c) la natura meramente deliberatoria dell'accertamento posto a base della convocazione.

3. — Per risolvere il quesito sub a) dobbiamo spostare l'attenzione sull'ultima parte dell'art. 86 c. 2°, e cioè all'espressione « entro 15 giorni ».

Tale espressione, presa in sé e per sé, potrebbe infatti indurre a ritenere che debba esserci un accertamento ufficiale e formalmente autonomo dell'impedimento per la puntualizzazione del termine *a quo*, non potendosi, per il caso di impedimento permanente, far decorrere il termine stesso da un fatto cronologicamente preciso, come invece è possibile negli altri casi (morte, dimissioni, ecc.).

Se non che, viene subito da chiedersi: una volta che sia stato ufficialmente ed autonomamente accertato l'impedimento, che scopo avrebbe il termine di 15 giorni? Esso ben serve negli altri casi per dare al Presidente della Camera il tempo necessario per decidere e predisporre la convocazione. Viceversa, in caso di impedimento, non essendoci un termine *a quo* diverso da quello in cui il Presidente della Camera accerta e valuta la situazione, ben può tale momento coincidere con la decisione di convocare. Ne deriva che non può configurarsi alcun obbligo di puntualizzare in forma autonoma il sorgere dell'impedimento, rispetto alla decisione di convocare. Che ciò si possa fare, non lo neghiamo; ma si ricade nel barocco.

L'accertamento deve ritenersi dunque implicito, o magari esternato nelle premesse dell'atto di convocazione del Parlamento in S.C., senza bisogno di far precedere la convocazione da inutili dichiarazioni autonome, volte a far decorrere un termine inutile, in quanto assorbito dalla stessa valutazione della esistenza o meno dell'impedimento, cioè del presupposto giuridico della convocazione.

4. — Quanto al secondo punto le questioni possono essere due: 1) se il Parlamento possa essere convocato anche da altri; 2) se possano comunque intervenire anche altri per sollecitare o giustificare la convocazione.

Circa il primo punto, il problema è in sostanza di stabilire se il Parlamento possa essere convocato anche da un terzo (naturalmente indiscriminato) dei suoi membri, in analogia a quanto stabilito dall'art. 62 Cost. per le singole Camere: analogia tanto più invocabile in quanto non c'è una norma generale sulla convocazione del Parlamento in seduta comune. Il Presidente della

Camera è preso in considerazione in modo esplicito solo per indire l'elezione del nuovo Presidente in caso di impedimento permanente, morte, ecc. Ed è ovvio che anche negli altri casi di riunione del Parlamento in S.C. *debba* provvedere il Presidente della Camera in base ad una regola più generale traibile, fra l'altro e principalmente, dall'art. 62. Ma, proprio per il medesimo principio analogico, anche il Presidente della Repubblica (nel nostro caso escluso in linea di fatto) ed il terzo dei componenti possono provvedere alla convocazione. Non si vede infatti perché l'art. 62 debba applicarsi solo in parte. Semmai l'esclusione si potrebbe limitare ai soli casi indicati dall'art. 86, il quale parla del solo Presidente della Camera. Ma sarebbe specioso. E' chiaro infatti che esso ne parli come l'unico organo che ha il *dovere* di convocare, impregiudicata restando la possibilità della iniziativa del terzo ex art. 62, come applicazione di principio generale non derogato.

Nessun altro organo potrebbe invece provvedervi, o imporre la convocazione al Presidente della Camera. Così, una delibera del Consiglio dei ministri o un ordine del giorno di una delle due Camere, o di alcuni Consigli regionali o una petizione popolare, sarebbero, è vero, atti di estremo valore politico, ma non potrebbero ritenersi vincolanti: soprattutto se si ritiene che la convocazione possa essere effettuata anche dal terzo dei componenti, garantendosi in tal modo l'esercizio di una attività costituzionalmente necessaria nella astratta ipotesi di una inspiegabile inattività del Presidente della Camera.

Direi anzi di più: che l'intervento ufficiale del Governo, sia per sollecitare, sia per avallare l'opera del Presidente della Camera non mi sembra eccessivamente corretto, essendo tutta la vita del *munus* presidenziale sottratta all'Esecutivo e riservata al Parlamento in S.C.

Ancora più difficile è, mi sembra, pensare ad un intervento della Corte Costituzionale nella veste di risoltrice di conflitti; giacchè la stessa possibilità di configurare un conflitto (nel senso in cui questo è, di regola, inteso) sembra da escludere: non fra Presidente della Camera ed organo sollecitante (Consiglio dei ministri, ecc.), in quanto non si vede quale potrebbe essere il punto di attrito fra le rispettive competenze, se non allargando enormemente il concetto di conflitto sino ad includervi una qual-

siasi forma di condizionamento, anche indiretto e non accettato, di attività altrui.

Vero è che il Governo potrebbe affermare di non essere in grado di funzionare per essersi esaurita, a suo parere, la competenza vicaria e per la conseguente impossibilità di portare i decreti alla firma di un organo che, sempre a suo avviso, sia da considerare un funzionario di fatto. Ma, a parte le complicazioni che tale impostazione potrebbe determinare (anche sul piano dei giudizi comuni ove potrebbe discutersi della validità di decreti firmati dal supplente oltre un ragionevole (?) termine e salva sempre la invocabilità dei principî sul funzionario di fatto), non pare si possa parlare di conflitto assoggettabile alla Corte.

Forse il discorso potrebbe essere diverso in ordine ai rapporti fra i vari Presidenti, in quanto ad es. il Supplente affermi di non poter continuare nell'esercizio dei suoi poteri vicari per intervenuta definitività dell'impedimento ed il Presidente della Camera si arroccasse in posizioni opposte, negando la convocazione; o addirittura fosse il Presidente stesso della Repubblica (ovvero ancora solo il Supplente) ad assumere un atteggiamento contrastante con la dichiarazione di impedimento permanente del Presidente della Camera. Nel primo caso, infatti, (ma non nel secondo) un conflitto, sia pure negativo, potrebbe anche esserci, trattandosi di un comportamento del Presidente della Camera che direttamente incide su quello del Supplente, costringendolo a seguire in una attività che egli non intende svolgere più. Resta tuttavia assai dubbio, anche qui, il tipo di provvedimento che potrebbe adottare la Corte e quindi la configurabilità del conflitto in senso tecnico.

Tutto induce dunque a confermare che non vi siano strumenti giuridici: né per avallare il comportamento del Presidente della Camera (cosa che può avvenire solo, si è detto, in linea politica, di fatto); né per rimediare alla sua eventuale inerzia, se non attraverso l'iniziativa degli stessi parlamentari che, in ultima analisi, sono i *domini* definitivi della situazione.

5. — Quest'ultima considerazione serve anche a risolvere la terza questione: se cioè l'accertamento, fatto dal Presidente della Camera e determinante la convocazione del Parlamento in S.C., sia pieno e sommario e possa quindi essere o meno contraddetto dal Parlamento stesso.

A scanso di equivoci, va subito detto che il Parlamento può essere riunito, a mente degli artt. 55 e 85 Cost. solo *per eleggere* il nuovo Presidente: questa è la sua funzione tassativamente indicata e quindi questo l'oggetto del suo ordine del giorno. Non potrebbe essere convocato a fini diversi, anche solo strumentali e pregiudiziali: in particolare, per dichiarare se il Presidente della Repubblica sia effettivamente colpito da impedimento permanente o pure no. Una convocazione di questo genere sarebbe irrituale, mancando il presupposto specifico: la incapacità (quanto meno presunta) del Presidente. Il che *per* altro significa che, una volta convocato per eleggere, il Parlamento ben possa prendere decisioni diverse, di carattere *lato sensu* interlocutorio e, in particolare, decidere che non abbia a procedersi alla nuova elezione, per difetto del presupposto; o anche soltanto aggiornarsi perché siano acquisiti ulteriori elementi di giudizio. Se cioè il Parlamento non può esercitare il potere di accertamento in sede principale, ben può farlo in via pregiudiziale e naturalmente solo eventuale, rientrando nei suoi indiscutibili poteri derivantigli, oltre che da principî generali, da norme precise della Costituzione (come dagli artt. 63 e 64) e dei regolamenti della Camera (15) e del Senato (86 e 87).

Inutile aggiungere che questi poteri del Parlamento, sia di autoconvocarsi, sia di decidere pregiudizialmente sulla opportunità o meno di procedere alla elezione, è una ipotesi del tutto astratta; di fatto, essi non saranno mai esercitati, a meno che il Presidente della Camera agisca (o si ostini a non agire) in base ad un atteggiamento esclusivamente personale o politicamente non verificato.

6. — Tale circostanza chiude, in certo senso, le varie ipotesi. Infatti, ferma restando la discrezionalità assoluta del Presidente della Camera nell'accertare l'impedimento presunto e nell'indire la nuova elezione, e ferma quindi la esclusione, da un lato, della necessità di qualsiasi procedura preliminare all'esercizio del suo potere; dall'altro di qualsiasi possibilità di intervento vincolatorio, nella sua laconica semplicità la Costituzione prevede anche i modi di rimediare ad eventuali disfunzioni. Infatti, mentre dà alla minoranza (ed *a fortiori* alla maggioranza) la possibilità di sostituirsi al Presidente della Camera in caso di perdurante inspiegabile inattività, attribuisce, d'altra parte, alla mag-

gioranza politica del Parlamento, riunito per eleggere, la possibilità di rinviare o di rinunciare alla elezione, secondo una sua inappellabile, sovrana valutazione della situazione.

Il che serve, oltre tutto, a tranquillizzare il Presidente della Camera; il quale potrebbe trovarsi, umanamente, in grave imbarazzo: sia per motivi tecnici, sia per motivi politici, sia per motivi sentimentali, tutt'altro che sottovalutabili. Perplessità a cui non si potrebbe, a mio avviso, rimediare sul piano giuridico, confortando la decisione convocatoria (o l'eventuale decisione di attendere), con deliberazioni di altri organi o con pareri di clinici, anche eminentissimi. Tale perplessità va scontata *a priori*, considerando la discrezionalità assoluta di decisione, da un lato come discrezionalità che non deve correre i rischi di un intervento sollecitatorio e tanto meno di una auto-convocazione parlamentare; dall'altro, come discrezionalità coperta dalla eventuale diversa decisione del Parlamento; la quale, va anche aggiunto, non intaccherebbe minimamente il prestigio di chi l'ha convocato, proprio per la natura sommaria, deliberatoria (e quindi per definizione suscettibile di errore) del suo accertamento e della conseguente convocazione.

Se si vorrà fare, perciò, una legge di attuazione, la si faccia pure, accontentando le esigenze ultraprevidenziali di molta gente. Ma si badi di restare nello spirito della Carta e di non violarne i dettati precisi, anche se impliciti, quali sono, tra gli altri, quelli su cui ci siamo soffermati.

CARLO LAVAGNA

GIUSEPPE MARANINI, *Professore ordinario nella Università di Firenze.*

1) La Costituzione della Repubblica nel suo articolo 86 prevede due ipotesi: 1) che il Presidente, per qualche impedimento temporaneo, non possa adempiere le sue funzioni: e in questo caso esse sono esercitate dal Presidente del Senato, per un tempo che la Costituzione non indica; 2) che si verifichi un impedimento permanente, e in tal caso « il Presidente della Camera dei deputati indice la 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 ».

Non troviamo nella Costituzione norme esplicite che indichino quali organi siano competenti a dichiarare l'esistenza dell'impedimento temporaneo e di quello definitivo, e con quali procedure e garanzie. Possiamo deplorare che il legislatore non abbia provveduto a questa, come a tante altre necessarie o anche solo utili integrazioni della Costituzione. Sarebbe bene che non si aspettasse, per emanare le norme di attuazione della Costituzione, che si presenti la immediata necessità di attuarle. Norme emanate nel momento stesso in cui devono essere applicate, difficilmente riescono felici, e corrono il rischio di piegare la obiettiva soluzione dei problemi a opportunità immediate, talvolta legittime, talvolta illegittime. Fine di ogni disciplina normativa è predisporre la soluzione dei conflitti prima che essi si presentino; quando il conflitto è già insorto, viene a mancare l'atmosfera di serenità e obiettività necessaria per la formazione di una norma accettabile da tutti. Tanto maggiore appare dunque la responsabilità degli studiosi come dei politici, di fronte all'improvviso insorgere del problema della disciplina dell'impedimento presidenziale.

Non troviamo nella Costituzione norme esplicite o almeno del tutto esplicite. Questo non vuol dire che nella Costituzione non sia necessariamente contenuta la disciplina anche del problema che ci occupa. Si tratta di saper leggere la nostra Cartà fondamentale senza restare ancorati alla pura lettera delle sue norme.

2) Si può immaginare che in determinate circostanze sia lo stesso Capo dello Stato a dichiararsi impedito temporaneamente o permanentemente. In tali ipotesi non ci sono difficoltà. Se l'impedimento dichiarato dal Capo dello Stato è solo temporaneo, il Presidente del Senato assume la supplenza fino alla cessazione dell'impedimento. Fino cioè a quando il Capo dello Stato dichiara cessato l'impedimento. Qui potrebbe sorgere tuttavia il problema della durata dello stato di impedimento temporaneo, e quindi della supplenza. Mi sembra che un termine massimo, non essendo stato fissato dalla Costituzione, non può venire introdotto in via di interpretazione. Si può pensare che la durata debba essere « ragionevole »: che cioè non debba protrarsi tanto, e in tali circostanze, da far pensare a un dissimulato impedimento permanente. In tale caso rientreremmo nella ipotesi appunto dell'impedimento permanente quando non sia dichiarato dallo stesso Capo dello Stato,

quando cioè sia un altro organo costituzionale a richiederne la dichiarazione.

Le difficoltà sorgono allorché la dichiarazione di impedimento, sia temporaneo che permanente, non provenga dal Capo dello Stato: sia che egli non possa, sia che non voglia addivenire a tale dichiarazione; sia che il problema dell'impedimento permanente si presenti *ex abrupto*; sia che si presenti nel corso di uno stato di impedimento temporaneo, e dunque durante una supplenza.

Si è molto discusso sul significato del termine « impedimento permanente ». Penso che ogni significato rigido di questa espressione sia da rifiutare: che cioè sia da considerare permanente ogni impedimento che per la sua natura richieda un eccessivo prolungarsi della supplenza. La inevitabile elasticità e delicatezza di tale valutazione non si supera introducendo dei limiti arbitrari, che poi nelle singole fattispecie potrebbero riuscire quanto mai inopportuni. Da un lato preme l'esigenza che la normalità della durata settennale della carica, elemento essenziale della sua struttura, condizione necessaria delle sue finalità, non sia abbreviata se non per motivi davvero gravi ed eccezionali; dall'altro lato preme l'esigenza che un troppo lungo protrarsi di una condizione incerta, il troppo lungo esercizio di così alte funzioni da parte di un supplente, con poteri ridotti in diritto (come da taluni si vuole) o anche solo in fatto, riduca il prestigio della presidenza e la efficacia delle garanzie che le sono affidate. La garanzia migliore contro i pericoli inerenti all'una e all'altra ipotesi può essere offerta solo dalla imparzialità e saggezza e anche riservatezza dell'organo al quale apparterrà la decisione circa la dichiarazione di impedimento permanente. Anche sotto questo profilo va dunque sottolineata l'importanza, già di per sé fondamentale, di una corretta e opportuna scelta dell'organo di decisione.

3) Una identica ragione logica indurrebbe a pensare che tanto per la dichiarazione di impedimento provvisorio quanto per quella di impedimento permanente, quando non siano fatte dallo stesso Capo dello Stato, identiche dovrebbero essere le procedure e le competenze. Una ragione pratica induce comunque a circondare di particolari garanzie la dichiarazione di impedimento permanente.

Quella di impedimento provvisorio non rimuove dalla sua carica il Capo dello Stato, il quale, tanto se l'impedimento provvisorio sia stato da lui stesso dichiarato, quanto se invece sia stato dichiarato da altro organo, potrà sempre in un momento determinato affermare che lo stato di impedimento è cessato, riassumendo le sue funzioni, pacificamente se senza opposizione da parte del supplente, o di un qualunque organo costituzionale, oppure attraverso un conflitto di attribuzioni e una pronuncia della Corte Costituzionale.

La dichiarazione di impedimento permanente equivale invece a dimissioni del Capo dello Stato, se sia lui stesso a emettere la dichiarazione; equivale a una deposizione del Capo dello Stato, se sia dichiarata senza che egli possa esprimere una volontà (p. e. per sue condizioni di salute) o manifestando egli una volontà in senso contrario.

4) Vediamo ora, prima di approfondire il nostro discorso, quali siano i principii informativi della nostra Costituzione per quanto riguarda sia le attribuzioni del Capo dello Stato, sia i rapporti fra Capo dello Stato, Parlamento e Governo.

Si può dire con tutta tranquillità che il Capo dello Stato nel nostro ordinamento costituisce una figura ben diversa sia dal Capo dello Stato nordamericano, sia dal Capo dello Stato in una qualunque Costituzione parlamentare di derivazione classica francese. Il nostro Capo dello Stato non è anche capo del governo; esiste un governo, che non dipende dalla sua fiducia, ma dalla fiducia del Parlamento: vediamo qui un residuo della classica diffidenza francese nei riguardi dell'esecutivo. Tuttavia, il Capo dello Stato italiano non è, come nei sistemi parlamentari alla francese, solo un notaro delle Camere e del governo, solo un personaggio simbolico e decorativo. La disintegrazione del nostro sistema parlamentare prefascista indusse il costituente a crearne uno nuovo, nel quale al Capo dello Stato sono attribuite importantissime funzioni e poteri autonomi, sia di garanzia e controllo, sia anche, in qualche misura, direttamente politici. Quando il Capo dello Stato autorizza la presentazione di un disegno di legge governativo, esercita una vitale funzione di controllo preventivo; allorché il Capo dello Stato promulga una legge, oppure la rimanda con un messaggio alle Camere per nuova deliberazione, abbiamo un controllo successivo rispetto

all'attività delle Camere, ma ancora preventivo rispetto al perfezionamento della legge. Il Capo dello Stato esercita una attività che può avere un contenuto in qualche misura anche direttamente politico, quando presiede alti collegi come il Consiglio Supremo di Difesa o il Consiglio Superiore della Magistratura. Esercita poi una attività direttamente politica, quando con il messaggio libero rivolge ammonimenti, incitamenti, consigli alle Camere, e, attraverso le Camere, al paese. Esercita infine una attività necessariamente politica, quando decide lo scioglimento delle Camere, o quando conferisce l'incarico della formazione di un nuovo governo. Bastino questi rilievi, tralasciando ogni analisi approfondita delle singole funzioni del Capo dello Stato italiano, per rendere evidente non solo la grande portata delle sue attribuzioni, ma la posizione di primo piano che gli appartiene nel complesso sistema costituzionale. Egli non solo è il grande controllore dell'equilibrio e della regolarità costituzionale, ma il solo elemento di stabilità, in un sistema politico che in tutte le altre sue strutture appare costruito sotto il segno della instabilità.

La lunga durata della carica non costituisce dunque un aspetto accidentale o comunque accessorio di questa figura costituzionale: ma ne rappresenta il presupposto necessario, come ne costituisce il presupposto necessario la completa indipendenza in confronto al governo e al Parlamento. La lunga durata della carica infatti non solo è elemento di stabilità, ma anche di indipendenza morale.

Certo, il Presidente non è irresponsabile, come non può esserlo un supremo magistrato investito di così ampie funzioni e di così concreti poteri. Ma le sue responsabilità, anche se conservano sempre un contenuto politico, sono configurate come responsabilità giuridiche.

Il Parlamento in seduta comune può tentare di rimuoverlo dal suo ufficio mettendolo in stato di accusa. Ma il giudizio non appartiene al Parlamento, bensì alla Corte Costituzionale, integrata dai sedici giudici aggiunti. Questi sono scelti dal Parlamento, ma attraverso una procedura (formazione dell'elenco dei quarantacinque, sorteggio dei sedici) tale da escludere che nemmeno essi siano espressione della maggioranza parlamentare del momento.

E neppure la elezione del Presidente è affidata alla pura e semplice maggioranza parlamentare. Scrutinio segreto, maggio-

ranza di due terzi del Parlamento in seduta comune con la partecipazione di tre delegati per ogni regione, maggioranza assoluta dopo il terzo scrutinio. E' chiara dunque la volontà che il Presidente sia, nel momento della elezione, espressione di una maggioranza più larga di quella parlamentare, una maggioranza nella quale entri anche una parte delle opposizioni; e la volontà che non possa venire rimosso dalla carica in nessun caso, per decisione del Parlamento. Organo imparziale, il Presidente non può essere deposto dalla maggioranza parlamentare, che è « parte » per definizione. Le supreme funzioni di garanzia che gli sono affidate, esigono che egli sia a sua volta garantito in modo pieno nei confronti del Parlamento e del governo. Diversamente gli sarebbe impossibile difendere gli interessi permanenti del paese in confronto agli interessi contingenti delle parti, ed anche impossibile difendere l'unità dello Stato contro le spinte centrifughe delle fazioni.

5) Risalendo dunque ai principii, sembra che nella Costituzione scritta si possano rinvenire alcune indicazioni abbastanza chiare in ordine al problema della dichiarazione di impedimento permanente. Poichè si tratta sostanzialmente di un caso di deposizione del Presidente, sembra ragionevole rifarsi alle norme che appunto trattano della deposizione del Presidente: le norme cioè che prevedono la messa in stato di accusa. Che si voglia deporre il Presidente per un asserito attentato alla Costituzione o per un asserito alto tradimento; oppure che lo si voglia deporre per una asserita sua incapacità permanente: nell'uno e nell'altro caso il problema delle garanzie si presenta identico. La libertà morale del Presidente potrebbe venire faziosamente messa in pericolo mediante l'affermazione di un suo alto tradimento, come di una sua incapacità. Non solo, ma se, circondata da opportune garanzie la prima ipotesi, le stesse garanzie non dovessero valere per la seconda, rimarrebbero svuotate di efficacia anche le garanzie della prima ipotesi. Quando fosse così facile a una maggioranza parlamentare liberarsi di un Presidente affermandolo « impedito », non ci sarebbe più bisogno di mettere in moto la procedura prevista per la messa in stato di accusa. E' legittimo dunque pensare che le garanzie previste nella Costituzione scritta con riferimento a una determinata ipotesi di deposizione del Presidente, valgano per qualunque altra e che dunque nelle norme che di-

sciplinano la messa in istato di accusa si trovi già completa anche la disciplina del caso che ci occupa. Si consideri che anche nel nostro caso la decisione da prendere ha carattere intrinsecamente giudiziario: si tratta in sostanza di un giudizio di accertamento, in presenza di contrastanti interessi, e dunque di una controversia attuale o potenziale.

Sembra che il modo di risoluzione della difficoltà da noi proposto sia il più corretto. Poichè la Costituzione ipotizza l'impedimento permanente, senza, in apparenza, dirci nulla circa il modo di pervenire alla sua dichiarazione, sembra che sia obbligo dell'interprete non sostituirsi alla Costituzione, ma cercare nella Costituzione stessa la soluzione della difficoltà: soluzione che come si è visto, possiamo rintracciare con facilità, risalendo ai principii e alle finalità con cui è stata costruita la Presidenza della Repubblica, e valendoci di una evidente e calzante analogia con la procedura per la messa in stato di accusa.

Si può dunque pensare che la proposta di dichiarazione di impedimento permanente debba essere deliberata dal Parlamento in seduta comune, con la stessa maggioranza richiesta per la messa in stato di accusa, e che la decisione appartenga poi alla Corte Costituzionale, integrata con i sedici giudici aggiunti. Alla Corte Costituzionale, e non al Parlamento, apparterrà anche ogni misura cautelativa che appaia del caso: così come nel caso della messa in stato di accusa, è la Corte Costituzionale, e non il Parlamento, che può provvedere alla sospensione del Presidente della Repubblica.

Le decisioni giudiziarie relative al supremo magistrato comportano sempre anche valutazioni politiche. La Costituzione opportunamente ha tenuto conto anche di questo, lasciando al Parlamento in seduta comune la facoltà di promuovere il giudizio della Corte. E questa opportunità vale per gli identici motivi nel nostro caso. Dunque, una prima valutazione di ordine prevalentemente politico, una seconda di ordine prevalentemente giuridico: ciascuna affidata all'organo più idoneo. Il fatto che nell'accusa per alto tradimento o per violazione della Costituzione affiorino aspetti penalistici, e che nel procedimento per dichiarazione di impedimento affiorino aspetti quasi civilistici, nulla muta: la *ratio legis* rimane identica. Si tratta sempre di difendere la libertà morale e l'autonomia funzionale della Presidenza della Repubblica, concedendo tuttavia al Parlamento di ottenere da un organo imparziale

gli opportuni rimedi, che in definitiva si puntualizzano essenzialmente, nell'uno come nell'altro caso, nella rimozione del Presidente dal suo ufficio prima del termine normale.

6) Ci si può domandare quali organi abbiano la facoltà, ed eventualmente il dovere, di sollecitare il Presidente della Camera dei deputati a convocare il Parlamento in seduta comune per deliberare la richiesta alla Corte di accertare l'impedimento. E' ragionevole pensare che ogni organo che si trovi in permanente rapporto funzionale con la Presidenza della Repubblica abbia tale facoltà; e del resto, fatta salva la fondamentale garanzia del giudizio affidato alla Corte, si può ammettere sopra questo punto una certa larghezza. Ci si può anche domandare se non esista un organo il quale oltre che la facoltà abbia il dovere di prendere tale iniziativa preliminare. Si può pensare che tale potere-dovere appartenga al governo, all'organo cioè nel quale si concentra la responsabilità di assicurare il regolare funzionamento di tutta la macchina dello Stato. Qualora esista già un supplente e il supplente si convinca della insorgenza di un impedimento permanente, si può pensare che anche a lui spetti la facoltà di richiedere al Presidente della Camera la messa in moto della procedura. Ma in questa fase preliminare, più che di vere e proprie norme costituzionali, ci si varrà con qualche elasticità delle regole che correttezza e prassi potranno suggerire.

7) Rimane fermo che i principii generali e fondamentali del nostro ordinamento costituzionale escludono comunque che la maggioranza parlamentare non solo, ma lo stesso Parlamento anche unanime, e il governo, espressione della maggioranza, possano né deporre, né sospendere, sotto qualsiasi pretesto, il Presidente della Repubblica. La Costituzione ci dice, a nostro avviso, con sufficiente chiarezza, quale è la procedura da seguire; ma ci dice in ogni caso con assoluta chiarezza qual è la procedura che non può essere seguita, senza pericolosa e profonda lacerazione della legalità costituzionale. Si noti anche che il Parlamento in seduta comune non è un organo che abbia competenze generali e non definite. E' al contrario un organo che può riunirsi solo per l'esercizio delle funzioni che gli sono specificamente e tassativamente attribuite dalla Costituzione. Rientra in tali funzioni il provocare un giudizio della Corte relativo al Presidente; *non vi rientra in*

modo assoluto l'esperimento di un qualunque giudizio sul Presidente.

Anche la Corte ha competenze definite: ma poiché fra queste competenze è indicato esplicitamente un caso di giudizio sul Presidente, si può ritenere che *ogni* caso di giudizio sul Presidente sia implicitamente compreso nella competenza. Con riferimento ai principî generali e considerata la specifica *ratio legis*, in questo caso la interpretazione analogica estensiva non appare ardita.

A nostro avviso, per risolvere il problema che ci occupa non occorre dunque una legge, né costituzionale né ordinaria. Potrebbe comunque, per maggior chiarezza, essere fatta una legge costituzionale, o anche solo ordinaria, di attuazione, che ripetesse in termini generali per qualunque ipotesi di deposizione del Presidente le regole indicate nella Costituzione per una determinata ipotesi di deposizione. Rimane fermo, ripeto, che allo stato della legislazione, né il governo, né le singole Camere, né il Parlamento in seduta comune, possono arrogarsi la decisione in ordine all'accertamento dell'impedimento permanente.

8) E' stato proposto fra l'altro che l'accertamento sia dichiarato dal Parlamento in seduta comune e con l'aggiunta dei delegati regionali, con le stesse maggioranze prescritte per l'elezione del Presidente, e questo in via di analogia. Ma si tratta di una falsa analogia. Il Parlamento in seduta comune e con i delegati regionali, può eleggere il Presidente: ma non può deporlo né sospenderlo. Non esiste nella Costituzione un potere del Parlamento di deporre il Presidente: bensì solo di proporre la deposizione alla Corte. L'analogia valida sarà dunque solo quella con l'art. 90, e cioè con la procedura per la messa in stato di accusa: si tratta sempre non di esperire un giudizio, ma di provocare un giudizio della Corte.

GIUSEPPE MARANINI

VINCENZO SICA, *Professore ordinario nella Università di Napoli.*

1. — La problematica relativa alla identificazione degli impedimenti all'esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica si lega da un lato alla formulazione dell'art. 86 della Costituzione, le cui disposizioni non regolano compiutamente le

fattispecie ed i procedimenti in esse assunti, e dall'altro alla esigenza della *certezza* del diritto e dei rapporti istituzionali, la quale in modo particolare si puntualizza e direi si *esaspera* nella sfera costituzionale. E' evidente, infatti, che tutti i *rapporti* costituzionali e attraverso essi le varie *attività* delle organizzazioni pubbliche, rilevanti ed operanti nell'ordinamento e comunque collegate — nella loro struttura o nelle loro funzioni — a determinazioni della organizzazione costituzionale, risultano direttamente od indirettamente condizionate nella loro legittimazione dalla soluzione accolta. A tanto si aggiunga che gli effetti relativi si proiettano anche nel futuro: basta considerare, infatti, che una eventuale *invalidazione* del procedimento di accertamento dell'impedimento permanente investe la stessa elezione del nuovo Presidente. Dall'altro è però evidente l'interesse fondamentale dell'ordinamento alla *pienezza* dell'ufficio del Capo dello Stato ed al superamento di ogni vacanza — assoluta o relativa — la quale condizionerebbe e limiterebbe la organizzazione statale proprio al suo vertice con effetti diretti e riflessi su tutta la struttura dell'ordinamento.

Si pongono così alle *radici* del problema due istanze opposte e contrarie: l'una, positiva, una *lacuna normativa*; l'altra, all'inverso, l'affermazione della *completezza* e della *stabilità* del sistema costituzionale e dell'ordinamento nel suo complesso. Che in effetti sussista su tale piano un collegamento *negativo* tra primo e secondo comma dell'art. 86 è immediatamente rilevabile per il fatto che, così come nel secondo comma non risultano descritti l'organo ed il procedimento attraverso il quale va accertato e dichiarato lo impedimento permanente, così dall'altro nel primo comma non risulta stabilito da quale soggetto e con quali modalità debba essere accertato l'impedimento temporaneo nelle ipotesi nelle quali lo stesso Presidente impedito non sia in condizioni o comunque non proceda alla dichiarazione dell'impedimento.

2. — Sotto un primo profilo estremamente generico può constatarsi che le fattispecie assunte genericamente nel primo e secondo comma dell'art. 86, non determinate ma determinabili solo attraverso gli effetti che vi si collegano, sono fattispecie oggettivamente e soggettivamente *complesse*. In ordine al primo comma dell'art. 86 è evidente che l'assunzione dell'esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica da parte del Presidente del Senato può avvenire, non solo in seguito alla dichiarazione

dell'impedimento da parte dello stesso Presidente della Repubblica, ma anche per una dichiarazione siffatta dovuta ad altri organi e soggetti. Il che significa che l'impedimento temporaneo può assumere forme diverse ed è rilevabile da altri soggetti oltre che dallo stesso Presidente. Un impedimento temporaneo che non consenta al Presidente così impedito di dichiararlo, non cessa per questo di essere tale. Direi al contrario che proprio in ipotesi siffatte si realizza e, pertanto, si coglie, la *ratio* della ipotesi normativa e dell'istituto risultante. Tanto indipendentemente dal diverso ordine di difficoltà inerenti al procedimento ed ai limiti relativi alla dichiarazione dell'impedimento temporaneo ad opera dello stesso Presidente.

Tale complessità oggettiva risulta apertamente delineata nel secondo comma, nel quale la convocazione del Parlamento per la elezione del nuovo Presidente della Repubblica è collegata ad una pluralità di fatti direttamente descritti: la morte, le dimissioni ed un impedimento permanente. E' ora evidente che mentre le dimissioni costituiscono un atto imputato ed imputabile direttamente al Presidente della Repubblica e la morte è un evento oggettivamente rilevabile, l'impedimento permanente deve invece essere *accertato* e *attestato* in seguito ad un complesso di *operazioni ricognitive*.

La constatazione svolta induce ad una prima osservazione preliminare. Il problema posto consente in una prospettiva generale due tipi diversi ed opposti di impostazione. Esso può innanzitutto risolversi nell'affermazione di una lacuna normativa che conseguentemente va superata in sede legislativa (non interessa — allo stato — se costituzionale od ordinaria) oppure può procedersi, attraverso la interpretazione delle disposizioni normative dell'articolo 86 e la loro ricostruzione nell'ambito del sistema costituzionale, alla identificazione dell'organo e del procedimento da seguirsi, dati quindi per *presupposti* delle disposizioni formulate nell'art. 86. La prima impostazione implica evidentemente la rinuncia ad ogni ulteriore attività interpretativa del sistema ed il rinvio al legislatore, mentre la seconda, accogliendo a premessa la deducibilità del sistema del regolamento della fattispecie, importa preliminarmente e necessariamente l'accettazione e la operatività dei principi del sistema.

3. — Ove si batta questa seconda strada, essendo evidente che la prima si chiude ed esaurisce in attesa dell'intervento del legislatore, può innanzitutto rilevarsi la possibilità di una *identificazione unitaria* dell'organo e del procedimento presupposti dall'art. 86.

Se cioè, non risultano identificati l'organo ed il procedimento per l'accertamento dell'impedimento temporaneo così come dello impedimento permanente, si pone preliminarmente la esigenza della identificazione di un organo e di un procedimento, rilevanti ed operanti sia nell'ipotesi dell'impedimento temporaneo che nell'altra dell'impedimento permanente. Una siffatta impostazione unitaria si fonda su una serie di dati, tra i quali mi sembra che possa ritenersi determinante il *fatto oggettivo* che in entrambi i procedimenti si incide sull'esercizio delle funzioni ed innanzitutto sulla *posizione* del Capo dello Stato. Si hanno quindi organi e procedimenti operanti nella stessa sfera oggettiva, sullo identico *oggetto* attraverso attività, le quali hanno pertanto la stessa qualificazione in ordine agli effetti producibili e prodotti nell'ordine giuridico (costituzionale). Non va tralasciato, infatti, il rilievo in realtà determinante che se l'accertamento (e la dichiarazione) dell'impedimento temporaneo e dell'impedimento permanente produce, nel primo caso, la supplenza del Presidente del Senato e, nel secondo, la elezione del nuovo Presidente, *effetto immediato* e *comune* ad entrambe le ipotesi (da considerarsi genericamente prevalente) è la *rimozione* (momentanea o definitiva sospensione o decadenza) del titolare dall'ufficio di Presidente della Repubblica ed il *superamento* della vacanza dell'ufficio (relativa od assoluta). Il che importa conseguentemente la *esigenza* degli stessi limiti e alle stesse garanzie. A tanto si aggiunga che una impostazione unitaria consente la utilizzabilità di dati e limiti propri dell'una o dell'altra ipotesi, distintamente assunte nel primo e secondo comma dell'art. 86, legando quindi maggiormente la ricostruzione alla normativa positiva e riducendo la libertà dell'interprete entro poli ben determinati.

4. — Procedendo negativamente nella prospettiva delineata può così rilevarsi che il secondo comma dell'art. 86 esclude la competenza del Parlamento in seduta comune all'accertamento ed alla dichiarazione dell'impedimento permanente. Se, infatti, in esso si regola espressamente una fase (sub-procedimento) del pro-

cedimento (in senso lato o primario), e cioè la fase successiva alla constatazione dell'impedimento permanente, attribuendosi e regolandosi contestualmente il potere di convocazione del Parlamento in seduta comune attribuito al Presidente della Camera per procedere alla elezione del nuovo Presidente della Repubblica, è evidente che al Parlamento in seduta comune non può poi ritenersi attribuito — nel particolare sistema risultante dal secondo comma dell'art. 86 — il potere di accertare l'impedimento permanente. Il che evidentemente non significa dall'altro che il Parlamento in seduta comune, nel procedere alla elezione del nuovo Presidente della Repubblica, non possa in linea preliminare accertare e pronunciarsi sulla legittimità della propria convocazione, disposta dal Presidente della Camera dei deputati, ma solo che il potere di accertare e dichiarare in linea diretta l'impedimento presidenziale è attribuito ad altro organo o soggetto e si svolge attraverso un (precedente) *different*e sub-procedimento. Tanto del resto si ispira e risponde al principio fondamentale della *articolazione e coordinazione* delle competenze costituzionali. La vita del sistema è legata in concreto — come si è avuto occasione di sottolineare più volte — alla azione *variamente* coordinantesi di una pluralità di organi ed attività.

Dalla impostazione *unitaria* seguita deriva conseguentemente che deve ritenersi sottratto al Parlamento in seduta comune il potere di accertare la esistenza dell'impedimento temporaneo.

Se il secondo comma dell'art. 86 ha un rilievo negativo per quanto concerne la competenza del Parlamento in seduta comune, il quale è chiamato a pronunciarsi nel procedimento in una fase successiva e diversa, ad un identico ordine di rilievi induce la posizione riferita positivamente al Presidente della Camera dei deputati, al quale è attribuito nell'art. 86 il potere di convocare nei quindici giorni il Parlamento in seduta comune. Tale attribuzione specifica ha evidentemente rilievo proprio in una *distribuzione* delle varie competenze determinate dal sistema in ordine alla elezione del nuovo Presidente della Repubblica ed innanzitutto all'accertamento dell'impedimento del Presidente in carica. Ne deriva conseguentemente la impossibilità di ritenere *implicito* nel potere di convocazione il potere di accertare e dichiarare lo impedimento permanente. La inesistenza poi di ogni attribuzione specifica del Presidente della Camera — alla stregua della impo-

stazione unitaria delineata — nella ipotesi dell'impedimento temporaneo conferma la soluzione delineata ed i limiti avvertiti.

E' appena necessario soggiungere che a non diversa conclusione si perviene per il Presidente del Senato, al quale non solo non è attribuito alcun ruolo specifico, ma è poi riferita la supplenza del Presidente impedito, per cui evidentemente egli risulta direttamente *interessato* all'accertamento ed alla dichiarazione degli impedimenti presidenziali, i quali incidono ed hanno per effetto la assunzione da parte sua della supplenza del Presidente. Alla stregua dei principi generali dell'ordinamento risulta pertanto evidente la sua *estraneità* ai procedimenti descritti.

5. — Dalla stessa esclusione delineata nei confronti del Parlamento e dei Presidenti delle Camere si è portati ad esaminare la posizione del governo, il quale si rivela *legittimato* ad un accertamento siffatto sotto un duplice profilo. Sotto un profilo generico, va innanzitutto rilevata la particolare posizione del governo che nel sistema degli organi costituzionali non è solo l'organo di indirizzo politico ed amministrativo ma anche l'organo chiamato a svolgere un *ruolo* non tipicamente definito ma indirettamente *condizionato* dalle competenze *riservate* agli altri organi del sistema. Sotto tale profilo quindi il governo è l'organo del sistema del quale non risulta espressamente e direttamente definita la sfera di competenza. Mentre per gli altri organi le competenze relative risultano da una imputazione espressa, il governo ha la posizione di organo genericamente legittimato allo esercizio di *tutte le funzioni riconducibili e compatibili* con la sua posizione nel sistema e con le competenze riservate agli altri organi del sistema stesso. Il che significa che la sfera di competenza del governo risulta non solo dalle attribuzioni espressamente riferitegli ma anche dalle altre ad esso imputabili nei termini e nei limiti accennati. Tale sfera presenta quindi una capacità di *espansione*, la quale evidentemente ha un rilievo non solo diretto per quanto concerne la posizione del governo, ma anche indiretto nei confronti del sistema degli organi costituzionali e della sua articolazione. Il sistema non si chiude, cioè, né si esaurisce in sé stesso, ma attraverso la sfera di competenza del governo tende evidentemente ad adeguarsi alle esigenze *interne ed esterne* al sistema stesso.

Ad una conclusione non diversa — sotto un secondo profilo — si perviene, poi, ove si riveli che l'impedimento permanente

del Presidente della Repubblica, costituente il presupposto per lo esercizio del potere di convocazione del Parlamento in seduta comune da parte del Presidente della Camera dei deputati, è fatto che va accertato ed innanzitutto *analizzato, considerato e fissato* nell'esercizio di una *attività tecnico-amministrativa*. Una relazione identica si ha del resto anche nella ipotesi dell'impedimento temporaneo, il quale, ove dichiarato da organo diverso dallo stesso Presidente impedito, deve essere preventivamente accertato. E l'organo che nel nostro sistema risulta al centro ed al vertice dell'organizzazione amministrativa ed è preposto all'attività amministrativa e che dispone di un apparato tecnico è indubbiamente il governo. Ora tutte queste considerazioni specifiche costituiscono una ulteriore motivazione positiva della legittimazione del governo, che si era innanzitutto delineata da un punto di vista negativo per la esclusione del Parlamento e dei relativi Presidenti.

6. — Sembra di poter invece escludere nella specie una competenza della Corte Costituzionale. Una soluzione siffatta non solo non rientra nei limiti della normativa specifica sulla Corte e della determinazione delle sue funzioni nell'ambito del sistema ma viola in effetti la stessa posizione della Corte ed i limiti della sfera di competenza espressamente e tipicamente riservatale. Che la Corte sia chiamata a giudicare il Presidente posto in stato di accusa dal Parlamento in seduta comune è dato dal quale risulta confermata la *tipicizzazione e distribuzione* delle competenze costituzionali anche in ordine al ruolo della Corte Costituzionale.

E' evidente invece che la competenza della Corte, allo stato attuale del nostro ordinamento e della divisione delle competenze in esso valida ed operante, può rilevare in un momento successivo, nel momento, cioè, nel quale l'accertamento e la dichiarazione da parte del governo dell'impedimento permanente del Presidente della Repubblica diano luogo — per una deliberazione del Parlamento — ad un contrasto e quindi ad un conflitto tra Parlamento e governo. Il che può realizzarsi allorché il Parlamento eccepisca la violazione da parte del governo della sua sfera di attribuzioni risultante (positivamente o negativamente) dalla normativa costituzionale. In ipotesi del genere si esula evidentemente dal procedimento (tipico) della dichiarazione di impedimento e si delinea invece un *conflitto di attribuzioni* tra poteri dello Stato, e specificamente tra Parlamento e governo, tra i quali si controverte sulla

delimitazione della sfera di attribuzioni del secondo (governo). Ed è appena necessario sottolineare che la violazione assunta a fondamento non è fine a sé stessa *interessando e condizionando* direttamente — alla stregua e nell'ambito del procedimento fissato dall'art. 86 — la sfera di attribuzioni del Parlamento. Alla dichiarazione dell'impedimento permanente da parte del governo consegue, infatti, quale *attività dovuta* la elezione del nuovo Presidente da parte del Parlamento in seduta comune.

7. — La soluzione raggiunta oltre a fondarsi sui dati positivi precedentemente rilevati e sulle argomentazioni delineate, si ispira alla validità anche nel settore di specie della istanza fondamentale che caratterizza il nostro sistema costituzionale e che si identifica nell'*articolazione e coordinazione* delle competenze costituzionali, distribuite tra più organi legati in un complesso di relazioni *interdipendenti ed interferenti*. In tale prospettiva è al governo che spetta il potere di accertare e dichiarare — nelle ipotesi dello impedimento temporaneo o permanente — la *situazione* nella quale viene a versare il Presidente della Repubblica. Ma a questa competenza del governo segue da un lato, per quanto concerne l'impedimento temporaneo, la assunzione delle funzioni da parte del Presidente del Senato, il quale è chiamato quindi a verificare i presupposti della sua investitura e quindi la sua legittimazione. Dall'altro, per quanto concerne l'impedimento permanente, è il Parlamento in seduta comune ed innanzitutto evidentemente il Presidente della Camera dei deputati chiamato a convocare il Parlamento in seduta comune, che accerteranno — in posizione ovviamente diversa — i presupposti della convocazione. In tale sede il Parlamento in seduta comune potrà — ove ne ricorrano le condizioni — sollevare conflitto di attribuzioni nei confronti del governo dinanzi alla Corte Costituzionale. La limitazione alla sola ipotesi dello impedimento permanente della proponibilità del conflitto di attribuzioni ha una sua *ratio specifica* oltre che generica. La dichiarazione dell'impedimento temporaneo ha effetti assolutamente *limitati* nel tempo per cui decorso il termine relativo, si ha o la *riassunzione* delle sue funzioni da parte del Presidente non più impedito o la *attivazione* del procedimento, diretto ad accertare la esistenza dell'impedimento permanente e quindi a consentire la elezione del nuovo Presidente. Ne deriva conseguentemente che la proponibilità del conflitto di attribuzioni nella

sola ipotesi dell'impedimento permanente copre in effetti *integralmente l'area degli* impedimenti presidenziali, svolgendo una funzione di limite *esterno* e di *garanzia* nel momento nel quale dalla sospensione temporanea dall'ufficio si passa alla decadenza (definitiva) dallo stesso.

8. — La legittimazione del governo all'accertamento ed alla dichiarazione degli impedimenti temporaneo e permanente è *deducibile* — nei termini e nei limiti delineati — dal sistema costituzionale e dai suoi principi. Non sussiste invece alcuna normativa che regoli le operazioni inerenti all'accertamento ed alla dichiarazione degli impedimenti da parte del governo.

Ora la esigenza di una normativa siffatta deriva non solo da tutti i motivi di ordine istituzionale precedentemente sottolineati, i quali operano evidentemente ed innanzitutto in ordine alla *imparzialità* delle operazioni di accertamento e dei soggetti qualificati chiamati ad effettuarle, ma anche da un principio-limite formale. La sospensione o la decadenza dell'ufficio di Presidente della Repubblica sono indubbiamente *situazioni* inerenti all'*ordinamento* dell'ufficio ed alla sua organizzazione. Ne deriva l'applicabilità nella specie del disposto dell'art. 97 della Costituzione, per il quale: «i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge...». Si ha quindi nella specie la rilevanza e la operatività di una riserva di legge, (da intendersi però come riserva di normativa — «e disposizioni» — avente forza di legge e non di legge ordinaria). Il che significa che il governo, legittimato genericamente all'accertamento ed alla dichiarazione degli impedimenti, dovrà procedere all'adempimento delle varie operazioni necessarie secondo ed alla stregua della normativa regolatrice risultante da un *atto avente forza di legge*.

VINCENZO SICA

tica di programmazione economica, la quale, di per sé, richiede, nella sua elaborazione ed esecuzione, il costante e concorde ausilio delle forze economiche. L'apporto integrativo del C.N.E.L. a questa politica, non solo adegua il contenuto dei programmi alla realtà degli interessi economico-sociali (mediante i procedimenti di consultazione e di intervento), ma favorisce anche l'adesione delle categorie produttive alla messa in opera degli istituti del programma, svolgendo, nel contempo, una insostituibile funzione democratica nelle forme previste dall'ordinamento.

In conclusione, la programmazione economica costituisce per il C.N.E.L. non una semplice « materia » di competenza, ma, sostanzialmente, la ragione stessa delle sue competenze, che in essa trovano concreta espressione e valorizzazione unitaria.

CARLO GESSA

LA SCIENZA E LA TECNICA DELLA ORGANIZZAZIONE NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Rivista trimestrale

Raccolta completa, che si pubblica dal 1954, di articoli originali, di documentazione, di segnalazione di libri, di articoli, di riviste, di idee, di notizie, e di ogni altro contributo per lo sviluppo della scienza e tecnica della organizzazione nella amministrazione pubblica. Informa di tutti i moderni studi scientifici effettuati nei vari Paesi, per il migliore funzionamento dei servizi delle diverse Amministrazioni pubbliche e per la migliore efficienza funzionale della azione amministrativa.

Direttore: Prof. dott. GIUSEPPE CATALDI - Via Casperia, 38 - Roma.

Amministrazione: Milano, Via Solferino 19, presso l'Editore ANTONINO GIUFFRÈ - c.c.postale n. 3-17986.

Abbonamenti per i quattro fascicoli di ciascuna annata:

Ordinario	L.	3.000
Esteri	»	4.000
Sostenitore, minimo	»	10.000



Attualità

NATURA E ACCERTAMENTO DEGLI IMPEDIMENTI

DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA (*)

CARLO GESSA, *Libero docente di istituzioni di diritto pubblico
nella Università di Roma*

Sommario: 1. Posizione del problema e limiti dell'indagine. — 2. L'articolo 86 della Costituzione nel sistema delle norme costituzionali. — 3. Questioni oggetto di esame. — 4. Criteri di risoluzione desumibili dalla interpretazione del sistema. — 5. Poteri del Presidente supplente. Conclusioni.

1. — La questione che concerne la disciplina giuridica della situazione determinata dalla impossibilità del Presidente della Repubblica ad esercitare le sue funzioni è oggi presente alla attenzione dell'opinione pubblica, dei politici e degli studiosi nel nostro Paese.

E' nota la dolorosa vicenda che ha posto all'ordine del giorno la suddetta questione.

Dibattiti di stampa, discussioni svolte in sede politica, dichiarazioni di partiti, pareri espressi da studiosi hanno contribuito ad individuare gli aspetti salienti della questione ed i punti prin-

(*) Facendo seguito agli articoli apparsi nel numero 8-10, a conclusione dell'Incontro, pubblichiamo gli interventi del prof. Carlo Gessa e dell'avv. Lucio Sinagra.

cipali in ordine ai quali va condotto l'esame per delineare una adeguata soluzione (1).

L'art. 86 della Costituzione stabilisce che «le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato». Tale norma viene rettamente intesa come disciplinante la cosiddetta ipotesi dell'*impedimento temporaneo*, cioè di quello destinato a risolversi o con il ritorno alla normalità o con la sua trasformazione in *impedimento permanente*, di cui al secondo comma della citata norma (2).

Ora, la questione sorge proprio per il fatto che la Costituzione reca una statuizione materiale senza parallelamente disciplinare le situazioni strumentali e procedurali ad essa relative. Vale a dire che, ferma restando, per precetto costituzionale, la doverosa supplenza del Presidente del Senato in caso di impedimento temporaneo, e ferma restando egualmente la necessaria sostituzione del Presidente della Repubblica, attraverso la procedura stabilita dalla Costituzione per la sua elezione, in caso di impedimento permanente (o di morte o di dimissioni), nulla

(1) Esula dal campo delle *osservazioni* che seguono ogni intento di informazione bibliografica e di analisi della dottrina intorno ai problemi della supplenza del Presidente della Repubblica.

Le note del testo si riferiscono unicamente, e per sommi capi, ai lavori preparatori dell'art. 86 della Costituzione.

Nello studio della situazione di impedimento presidenziale si prescinde dal considerare la fattispecie, allorché sia lo stesso Presidente ad allegare l'impedimento, con volontaria determinazione (come, ad esempio, in occasione di viaggi all'estero). Resta, in conseguenza, estraneo al presente oggetto il proposito di esaminare se l'esercizio delle funzioni presidenziali debba o meno considerarsi indivisibile, in rapporto ai vari atti e comportamenti in cui esso si estrinseca.

Per l'esame complessivo dei suindicati problemi si rinvia al recente e informato saggio di Carbone C., *La supplenza della Presidenza della Repubblica*, in Riv. trim. Dir. Pubbl., 1963, n. 1, pag. 3 e segg., con ivi ampia citazione ed interpretazione della copiosa letteratura in materia. Per una esauriente conoscenza degli sviluppi attuali della pubblicistica in argomento, con rierimento alla stampa quotidiana e periodica in genere, si veda, poi, il volume « *Ricerca sulla supplenza del Presidente della Repubblica* », Roma 1964, edito a cura del Segretariato Generale della Camera dei Deputati, che reca una interessante rassegna di opinioni e una documentazione, anche di diritto comparato.

(2) « In caso di impedimento permanente o di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica, il Presidente della Camera dei Deputati indice la elezione del nuovo Presidente della Repubblica entro quindici giorni, salvo il maggior termine previsto se le Camere sono sciolte o se manca meno di tre mesi alla loro cessazione ».

è esplicitamente stabilito per quanto attiene al riconoscimento del venire in essere delle situazioni disciplinate dalla norma costituzionale (3).

2. — Occorre preliminarmente osservare che, nel contesto costituzionale, la formulazione dell'art. 86 non è tecnicamente lacunosa (4). Di fronte alla rilevata situazione di impedimento non è riscontrabile una lacuna dell'ordinamento costituzionale, ma, piuttosto, una carenza di espressa disciplina normativa. La Costituzione non ha dettato una apposita disposizione da valere nella presente materia, ma la regolamentazione di questa deve ritenersi implicita, in quanto sempre desumibile dall'ordinamento costituzionale, sulla base, sia delle norme fondamentali che regolano le attribuzioni dei poteri dello Stato, sia dei principi generali che informano il sistema.

La questione in esame conduce, così, a sottolineare, nei suoi termini più generali, la importanza di una analisi dell'ordinamento giuridico condotta secondo un criterio di interpretazione rivolto a riconoscere la appartenenza di una determinata sua sfera all'ordine costituzionale, a quello amministrativo, a quello giurisdizionale, ecc.... in vista del valore e della forza da attribuire alle fonti della sua disciplina.

Orbene, la *materia* attinente allo *impedimento* del Capo dello Stato, al pari di quella che riguarda la sua elezione e le sue

(3) L'impedimento dei titolari dei pubblici uffici ad esercitare le funzioni di loro competenza è variamente disciplinato dall'ordinamento. Uno studio sistematico meriterebbe di essere condotto in materia. Qui si può solo sinteticamente osservare che, in genere, nell'organizzazione amministrativa, soccorre l'attribuzione di potestà vicarie, l'ordinamento gerarchico delle funzioni ed il sistema dei controlli interni ed esterni sugli organi. Nell'ordinamento giuridico, man mano che si procede verso l'alto, cioè, verso una prevalente caratterizzazione politica e rappresentativa delle funzioni, la regola da applicare, in caso di impedimento della persona che ne è investita, è affidata maggiormente alla prassi ed a norme di correttezza (ad esempio per l'impedimento di Ministri, del Presidente del Consiglio dei Ministri, ecc.), desumibili da una disciplina essenziale dei rapporti tra organi dell'apparato e dal sistema nel quale questi si svolgono.

(4) Diverse furono le proposte avanzate in sede costituente, da quella di indicare specificamente i casi di impedimento (Nobile), tra cui anche lo « stato di accusa » (Crispo), a quella di creare un organo di accertamento dell'impedimento stesso (La Rocca), all'altra di fissare un termine massimo alla durata dell'impedimento (Mortati). La formula dell'art. 86, come risulta dai lavori preparatori (Atti Ass. Cost., pagg. 1437 e seguenti), è, quindi, frutto di un approfondito dibattito intorno ai problemi in oggetto.

funzioni, è senza dubbio, sostanzialmente e formalmente, costituzionale. E in tale ordine essa deve trovare la sua compiuta disciplina.

E', pertanto, da escludere — come, invece, è stato anche ritenuto possibile — il ricorso ad una legge ordinaria, ancorché meramente procedurale, per « attuare », in un diverso ordine normativo, ciò che deve restare in ogni modo disciplinato unicamente nell'ambito delle norme fondamentali (5).

Diversa è la ipotesi della cosiddetta *riserva di legge* o del rinvio effettuato dalla Costituzione alla legge ordinaria, e parimenti diversa è la ipotesi di una norma costituzionale programmatica o direttiva che postuli la propria attuazione sul piano legislativo.

Si tratta, in conclusione, di distinguere la materia costituzionale propriamente detta da quella di semplice rilevanza costituzionale od anche solo sostanzialmente e non pure formalmente tale. Si tratta, altresì, di vedere chiaramente, nella esatta considerazione del principio di completezza dell'ordinamento giuridico. (principio di legalità), il nesso esistente fra i diversi piani che lo compongono e fra le diverse fonti che lo regolano, ciascuna nell'ambito suo proprio.

Alla stregua di tale criterio, solo una legge costituzionale potrebbe intervenire a regolare le situazioni strumentali (e conseguenziali) a quelle disciplinate dall'art. 86 della Costituzione.

Ciò premesso, è necessario domandarsi se tale intervento si renda effettivamente necessario per la disciplina delle situazioni suddette. O se il riferimento al sistema ed ai principi fondamentali consenta di ovviare alla mancanza della espressa disciplina.

La situazione di *impedimento* del Capo dello Stato si inserisce in un quadro di equilibrio di poteri e di rapporti fra organi in sé e per sé perfettamente disciplinato e sufficiente a colmare quella che si è vista non essere una lacuna dell'ordinamento. In conseguenza, la situazione in oggetto impone all'interprete di ricavare dal sistema delle formule normative la norma idonea a

(5) Al limite, se si ritenesse ammissibile una legge ordinaria, non vi sarebbe allora motivo per negare la ammissibilità di una disciplina semplicemente regolamentare, dato, in ipotesi, che non si ravvisino competenze espressamente riservate in materia.

regolare la fattispecie, senza lasciare spazi vuoti, né materie non regolate. L'unica difficoltà, ove si volesse seguire questa via, potrebbe sorgere da una eventuale divergenza di interpretazione del sistema in ordine alla norma da trarre per risolvere la apparente carenza di una regola giuridica.

In altri termini, una espressa statuizione costituzionale eviterebbe — risolvendola in sede, per così dire, costituente — una alternatività di soluzioni pragmatiche, tutte, in ipotesi, egualmente radicate nel sistema e desunte, in maniera più o meno diretta, dai principi dell'ordinamento. Peraltro, a prescindere da tale problema di fondo, una dovrebbe essere la soluzione della questione principale più conforme al sistema costituzionale vigente e quindi da esso, con certezza, fondatamente e necessariamente, desumibile. Sia che essa si ritenga, poi, di dover assumere mediante una norma scritta, sia che essa si ritenga, invece, di poter seguire in via interpretativa come norma positiva non scritta.

3. — I punti salienti della questione all'esame, che richiedono una specifica disciplina, sembrano essere i seguenti: individuazione dell'organo o degli organi cui spetta la iniziativa per l'accertamento della situazione di impedimento del Presidente della Repubblica e determinazione delle relative procedure; individuazione dell'organo o degli organi cui compete l'effettivo giudizio di accertamento e determinazione delle relative procedure; individuazione dei criteri, in rapporto alle funzioni del Presidente della Repubblica nell'ordinamento costituzionale vigente, per stabilire la temporaneità o la permanenza della condizione di impedimento ad esercitarle.

Una volta risolti gli interrogativi contenuti in tali punti, che riflettono altrettanti momenti di una situazione giuridica complessa, l'art. 86 della Costituzione (e le norme cui esso implicitamente si richiama, come quelle concernenti la elezione del Capo dello Stato) reca in sé la disciplina da seguire.

Questione a parte è, infine, quella che attiene ai poteri (ed ai limiti) del Presidente del Senato nell'esercizio della sua funzione di supplenza del Presidente della Repubblica.

4. — Prima di entrare nel merito dei singoli punti che si sono indicati e di delineare una soluzione dei quesiti posti, con-

viene ribadire la esigenza di tener presente la sfera delle attribuzioni assegnate dalla Costituzione agli organi che sono al vertice dell'ordinamento: il Parlamento, il Presidente della Repubblica, il Governo, la Corte Costituzionale.

Dalle attribuzioni dei suddetti organi, che li pongono in rapporti di reciproca interdipendenza, pur nella rispettiva ed autonoma titolarità di funzioni sovrane (caratteristica, questa, degli organi costituzionali), discende di per sé la norma da applicare alla situazione in esame.

In ordine al primo punto, che concerne la iniziativa di promuovere il giudizio di accertamento della impossibilità del Presidente della Repubblica ad esercitare le sue funzioni, sembra che si debba ravvisare una competenza prevalente, propria del Governo. Essa si può esprimere in termini di *potere-dovere* che incombe all'organo su cui grava la responsabilità degli atti del Presidente della Repubblica, di rendersi promotore, per l'ordinato svolgimento, che non ammette soluzioni di continuità, delle sue stesse funzioni istituzionali (politiche e amministrative), attuandosi generalmente nella forma del decreto presidenziale, di una deliberazione collegiale, allorché risulti provata la impossibilità fisica del Capo dello Stato a prestare la sua necessaria collaborazione giuridica agli atti del Governo o di altri organi.

La deliberazione del Consiglio dei Ministri, il quale dispone, nei diversi settori di competenza (ordine pubblico, sanità, ecc....), degli organi di accertamento tecnico per rilevare ogni situazione di possibile impedimento (assenza, infermità, ecc....), dovrebbe consentire al Governo, sotto la sua responsabilità, di porre formalmente la questione dell'impedimento all'ordine del giorno del Parlamento per la presa in considerazione ai fini della convocazione delle due Camere legislative in seduta comune.

A questa Assemblea (integrata nei modi previsti dall'art. 83 della Costituzione) competono, infatti, i poteri di elezione e di messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica. Una precisa analogia sembra, quindi, invocabile sul secondo punto, che attiene alla spettanza del giudizio politico di accertamento (a convalida di quello tecnico di cui è responsabile il Governo) della situazione di impedimento del Presidente della Repubblica.

Il contrasto eventualmente delineantesi tra il Governo ed il Parlamento o fra questi organi ed il Capo dello Stato trova il

suo giudice nella Corte Costituzionale che è competente a giudicare sulle accuse promosse contro il Presidente della Repubblica, ma anche e soprattutto a dirimere i conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato (5 bis).

Il sottostante conflitto delle forze politiche, che potrebbe insorgere in questa delicata materia, non può che essere rimesso, nelle forme e nei limiti della Costituzione, alla volontà sovrana del popolo, in quanto corpo elettorale. E in questo senso si può parlare di una norma di chiusura dell'ordinamento.

In tale quadro, i vari momenti della complessa procedura (iniziativa ed accertamento tecnico, giudizio politico di convalida, eventuale giudizio sui conflitti) si articolano nel solco di competenze dalla Costituzione medesima già attribuite ai supremi organi dello Stato. Lo schema delineato nulla innova rispetto al sistema costituzionale ed in esso, anzi, si inserisce validamente, nel rispetto dei preesistenti rapporti di potere, di responsabilità e di equilibrio (6).

Una disciplina di maggiore dettaglio non sarebbe, forse, possibile, né auspicabile, nemmeno in sede di espressa normazione costituzionale. Sarebbe, infatti, estremamente difficile e pericoloso individuare in maniera tassativa le varie possibili cause determinanti una situazione di impedimento del Capo dello Stato, o stabilire termini perentori per l'inizio e lo svolgimento delle

(5 bis) In senso proprio, gli ipotizzabili contrasti di cui trattasi, non sarebbero, tecnicamente, dei conflitti di attribuzione, nel significato prevalente che si attribuisce a questa nozione, in quanto non attinenti alla sfera di competenza dei poteri (controversia intorno alla appartenenza di una potestà). L'intervento della Corte Costituzionale nella presente materia è, quindi, da intendere solo come una possibile analogica estrinsecazione della funzione di garanzia costituzionale dell'organo, rispetto ad uno speciale giudizio da esprimere sul Capo dello Stato, in dipendenza di un determinato presupposto (asserito impedimento ad esercitare la funzione presidenziale), ed in presenza di un conflitto di natura non puramente politica, in ordine alla sua valutazione, fra i poteri supremi dello Stato chiamati ad accertarlo.

(6) La soluzione prospettata può ritenersi « de jure condito »; tale, cioè, da non richiedere integrazioni o modifiche delle vigenti norme costituzionali. Diversamente, la introduzione, nella presente materia, di competenze esclusive e di procedure formali implicherebbe la risoluzione di delicati problemi « de jure condendo »: quegli stessi problemi dinanzi ai quali prevalse, in Assemblea Costituente, la tesi (Rossi P., Tosato) della opportunità di non costringere in una formula precisa la disciplina dell'impedimento presidenziale.

fasi della procedura. Sia perché la materia in oggetto si sottrae, per sua natura, ad automatismi e formalismi giuridici, sia perché non può prescindersi dal riconoscere un certo grado di discrezionalità negli organi costituzionali — del resto tipico della « materia » costituzionale — che trova il suo corrispettivo nella diretta responsabilità che essi si assumono riguardo al compimento degli atti di loro prerogativa.

Del resto, anche per quanto riguarda la procedura che è da seguirsi da parte dei suddetti organi, si deve osservare che non sembra consigliabile un irrigidimento della disciplina in regole minute, data la molteplicità delle ipotesi e data la esigenza di apprestare un congegno sufficientemente elastico (7). Vi è, anzi, il pericolo che da una disciplina tassativa e vincolante, la quale si presuma assolutamente completa, derivino lacune o carenze effettive, che sarebbe, allora, precluso colmare con il ricorso ai principi generali o con il sussidio di criteri di interpretazione analogica.

Ciò che più conta nella presente materia è di salvaguardare, nella interpretazione ed applicazione della Costituzione, quel determinato sistema di poteri e di garanzie che è alla base dello ordinamento.

In questo senso, la valutazione della situazione di impedimento del Capo dello Stato, ed, in particolare, l'accertamento della temporaneità o della permanenza della stessa, è una valutazione, in definitiva, politica, da farsi in relazione non ad una astratta posizione di Capo dello Stato, ma alla specifica ed individuata posizione che esso assume nella Costituzione italiana, con riferimento formale e sostanziale ai poteri ed ai doveri che la sua funzione complessiva importa.

L'art. 86 della Costituzione non pone limitazioni al riguardo. Il Presidente del Senato esercita le funzioni del Presidente della

5. — Una questione resta, conclusivamente, da esaminare, ed è quella relativa ai poteri del supplente che sostituisce il Presidente della Repubblica temporaneamente impedito.

(7) Norme indicative ai fini dello svolgimento dei rispettivi giudizi, nella sfera di competenza loro rilasciata dalla Costituzione, potrebbero essere contenute nei regolamenti interni (riservati) delle Camere legislative e della Corte Costituzionale.

Repubblica: ciò significa, anzitutto, che i poteri del supplente derivano direttamente dalla Costituzione, al di fuori di ogni delega od autorizzazione di altri organi, e sono i poteri del Capo dello Stato (8).

Non dovrebbe, pertanto, porsi un problema di limite giuridico, di affievolimento formale della funzione, perché la Costituzione non autorizza a porlo, come si può argomentare, « a contrario », dal secondo comma dell'art. 88, che stabilisce un limite temporale (il solo previsto dalla Costituzione) al potere presidenziale di scioglimento delle Camere legislative, o di una di esse, escludendolo negli ultimi sei mesi del mandato (9).

Né sembra determinante, a tale fine, richiamarsi ad una distinzione, nell'ambito dei poteri presidenziali, fra atti *dovuti* ed atti *facoltativi*. In quanto, nell'esercizio della complessa funzione di cui è titolare il Capo dello Stato, atti che, sotto un certo profilo, possono essere considerati facoltativi (come è a dire dello scioglimento delle Camere, dell'invio di messaggi alle Camere, del *rinvio* delle leggi, e, da altro punto di vista, della riso-

(8) Nel testo originario dell'art. 82 del progetto di Costituzione (corrispondente all'attuale art. 86) era previsto, non l'istituto della « supplenza » (Mortati), ma quello della « delega » (« volontaria »: Bozzi) dei poteri presidenziali. E, per i poteri concernenti il comando delle forze armate, la concessione di grazia, lo scioglimento delle Camere, la nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri, non era ammessa delega.

Dai lavori preparatori risulta, altresì, che si discusse a lungo sulla determinazione dell'organo supplente: che doveva essere il Presidente dell'Assemblea Nazionale, secondo il progetto; o persona scelta fra i componenti di un istituendo Consiglio Supremo della Repubblica (Nobile); o il Presidente del Consiglio dei Ministri (Crispo); o il Presidente più anziano per età di una delle Camere (Fuschini).

(9) E' stata, per contro, autorevolmente sostenuta, in Assemblea Costituente, la tesi (Tosato) che la supplenza, riferendosi ad un « ufficio interinale », importi naturalmente delle limitazioni di potere, come quella relativa allo scioglimento delle Camere (Atti Ass. Cost., pag. 1440). La tesi suddetta, specialmente per quanto riguarda lo scioglimento, appare di grande rilievo. Potrebbe, infatti, sostenersi che i poteri del Presidente supplente, proprio perché temporanei, incontrino implicitamente il limite di cui al secondo comma dell'art. 88 della Costituzione. Ma potrebbe anche obiettarsi, in primo luogo, che la temporaneità della funzione supplente è indeterminata; in secondo luogo, che la norma è dettata esclusivamente, corrispondendo ad una certa *ratio*, per l'ultimo semestre di durata in carica del Presidente titolare. A tale situazione non sembra assimilabile quella di supplenza, tranne, forse, nel caso che essa insorga proprio negli ultimi sei mesi del settennio presidenziale. Tuttavia, anche in questo caso, poiché i poteri del Presidente supplente derivano dall'ordinamento e non dal Presidente titolare, la situazione giuridica della supplenza dovrebbe ritenersi autonoma e distinta dall'altra.

luzione della crisi di Governo, della nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri, della nomina di cinque giudici della Corte Costituzionale, ecc...), perché in essi più intensa e manifesta è la discrezionalità politica o la funzione di prerogativa, divengono, in determinate circostanze, atti dovuti o addirittura necessitati, nell'interesse dell'ordine costituzionale.

Di modo che, se una questione di limiti vuol farsi, essa deve tradursi in termini di *autolimita*, di vigile senso di responsabilità e di correttezza costituzionale, di esclusione di ogni personalismo, qualità sempre necessarie nell'esercizio della funzione presidenziale, ma del tutto indispensabili nello svolgimento provvisorio di attribuzioni che sono destinate a chi, eletto dal Parlamento, rappresenta l'unità nazionale.

Di un analogo senso di particolare responsabilità devono dar prova, durante la supplenza, il Governo ed i partiti politici, astenendosi dal determinare, o dal concorrere a determinare, mutamenti di indirizzo politico, situazioni che richiedano l'intervento più accentuatamente discrezionale ed equilibratore del Capo dello Stato.

Solo attraverso la collaborazione di tutti gli organi costituzionali, cioè mediante il corretto funzionamento dell'intero sistema, nel pieno rispetto dei limiti obiettivamente posti dalla Costituzione a ciascuna sfera di potere, lo Stato può superare, senza pericolo per le sue istituzioni democratiche, la crisi «sui generis» che l'impedimento del Presidente della Repubblica impone all'ordinamento.

Ma in questa come in altre circostanze, il funzionamento del sistema non tanto è assicurato da un testo costituzionale che pretenda di esaurire, con una norma scritta, ogni verificabile ipotesi, quanto da un costume costituzionale, costantemente e lealmente osservato, il quale vincoli, di volta in volta, gli organi politici esprimenti la volontà dello Stato ad un comportamento costituzionale di fronte ai concreti problemi. E tale è quel comportamento che, forte di una sua intrinseca necessità giuridica, possa, se idealmente tradotto in norma, dirsi contemplato dalla Costituzione.

CARLO GESSA

LUCIO SINAGRA, *Procuratore dello Stato presso la Avvocatura distrettuale di Ancona.*

La nostra Costituzione non prevede, come invece per esempio quella nordamericana, la elezione di un Vicepresidente. E ciò è ben naturale, data la diversa forma di governo esistente nei due paesi (Repubblica parlamentare in Italia, Repubblica presidenziale negli Stati Uniti) e dato che, in particolare, da noi la durata settennale del mandato presidenziale è prevista soltanto come normale, ma non essenziale, ditalché il mandato può venire a cessare (per morte, per dimissioni, o per altra causa).

La Costituzione, all'art. 86, nel dettare le norme intese a regolare l'eventualità di un impedimento presidenziale (1), nulla dispone in ordine agli organi competenti ad accertare l'impedimento, in ciò dando prova di saggezza politica, dovendosi in tali situazioni la soluzione ricercarsi, oltre che in una precisa disciplina legislativa, nella prassi e nelle norme di correttezza costituzionale.

La Costituzione soltanto statuisce, al primo comma dell'articolo 86, che in ogni caso in cui il Presidente della Repubblica non possa adempiere le sue funzioni, egli venga sostituito dal Presidente del Senato; e che nel caso di impedimento permanente (2), vengano entro quindici giorni indette le nuove elezioni presidenziali.

Nel concetto di impedimento rientrano tutti i casi di assenza dal territorio dello Stato, di malattia, di incapacità giuridica determinata da infermità mentale.

L'impedimento, in particolare, sarà da considerare permanente tutte le volte che esso non consenta al Presidente della Repub-

(1) Per il diritto comparato, vedi SAILIS, *La fisica impossibilità di regnare*, in *Studi sassaresi*.

(2) Il concetto di impedimento permanente è indicato genericamente e suscettibile di diverse interpretazioni (cfr. TOSATO, Res. II Sc. C. I sez. p. 8). La C. C. tuttavia, per motivi di opportunità, non ha ritenuto né conveniente né prudente stabilire a questo proposito un precedente, e la A. C. in conformità ha respinto l'emendamento che devolveva l'accertamento di questo impedimento alla Assemblea Nazionale o a quell'altro organo... competente a provvedere a norma dell'art. 82 (CRISPO, Res. A. C., p. 1438) in CARULLO, *La Costituzione della Repubblica Italiana*, Bologna, Zuffi 1950, p. 272 ss.

blica di esercitare le sue funzioni, per un periodo di tempo politicamente apprezzabile.

Quanto all'impedimento temporaneo, da taluni si volle giustificare la statuizione costituzionale con la considerazione che il Senato della Repubblica, la tradizionale Camera Alta, è il ramo del Parlamento in cui meno vivace si presenterebbe l'incontro delle passioni politiche. Questi scrittori, in sostanza, si rifanno forse un po' ingenuamente, alla concezione del Senato come Camera di « riflessione » o di « raffreddamento ».

Nell'ipotesi dell'impedimento temporaneo è controverso se la supplenza operi di diritto ovvero debba venire dichiarata con apposito provvedimento (decreto dello stesso Presidente della Repubblica; ovvero, ove egli non possa o non voglia pronunciarsi, decreto del Presidente del Senato, su iniziativa o meno del governo; e controllo finale delle Camere parlamentari).

Rigettiamo anzitutto quella teoria secondo cui il Presidente della Repubblica delegherebbe l'esercizio delle funzioni al Presidente del Senato, in quanto in tal modo si ripristinerebbe un istituto analogo alla luogotenenza del regime monarchico, ed anche perché è indubitabile la sussistenza dell'obbligo dell'esercizio personale delle funzioni del Presidente della Repubblica.

Sul punto noi riteniamo, in base al dettato costituzionale (« ... in ogni caso che non possa adempierle, sono esercitate ... ») che la supplenza operi automaticamente (3), non appena l'evento impeditivo venga dichiarato, cioè segnalato, dallo stesso Capo dello Stato ovvero dal Presidente del Consiglio quale rappresentante del Gabinetto, alle Camere parlamentari.

Naturalmente, l'atto del Presidente della Repubblica o del Presidente del Consiglio, potrà venir sottoposto al controllo politico da parte del Parlamento.

Riteniamo che anche il Presidente vicario debba prestar giuramento avanti alle Camere riunite in seduta comune, poichè il giuramento segna il momento iniziale dell'esercizio effettivo delle funzioni presidenziali.

Quanto all'ampiezza dei poteri del Presidente vicario, deve secondo noi ritenersi che, salvo i casi di eccezionale urgenza, il

(3) Cfr. MORTATI, Res. II Sc. C. I sez. p. 8. Lavori preparatori, in CARULLO, *La Costituzione della Repubblica Italiana*, ZUFFI, 1950, p. 272 ss.

Presidente vicario debba astenersi dall'adottare determinazioni che presentino un rilevante impegno politico (4), quali quelle aventi ad oggetto lo scioglimento delle Camere o la nomina del Governo. In altri termini, dovrebbe il Presidente supplente astenersi dall'esercizio delle funzioni cosiddette di governo mediante l'esercizio di controlli primari, cioè sulle persone titolari degli organi costituzionali; limitandosi all'esercizio delle funzioni amministrative o al conferimento di titoli onorifici o alla nomina dei senatori a vita e dei giudici costituzionali (5), od anche alla concessione di provvedimenti di clemenza. Potrà il Presidente supplente emanare invece atti di governo mediante l'esercizio di controlli secondari, cioè sugli atti, ad esempio potrà promulgare le leggi e firmare i decreti-legge, i decreti legislativi ed i regolamenti, nonchè autorizzare i progetti di legge di iniziativa governativa.

Devesi distinguere tra l'ipotesi che sia lo stesso Presidente della Repubblica ad allegare il proprio impedimento e l'ipotesi che egli non possa o non voglia denunciare l'impedimento stesso, poichè un vero problema si pone più che altro nella seconda eventualità.

Nell'ipotesi che l'impedimento — sia esso temporaneo o permanente — venga denunciato dallo stesso Capo dello Stato, riteniamo anzitutto che il suo atto di comunicazione, essendo un atto personalissimo, non necessiti della controfirma del Presidente del Consiglio, al pari di quanto si ritiene per l'atto dichiarativo delle dimissioni. Ma, a differenza dell'atto di dimissioni, è da ritenere che l'atto presidenziale di comunicazione dell'impedimento non sfugga al controllo del Parlamento, il quale potrà anche disattendere quanto forma oggetto della comunicazione presidenziale, costringendo il Capo dello Stato a proseguire l'esercizio delle sue funzioni, ovvero alle dimissioni.

E ciò perchè non appartiene alla discrezionalità del titolare di sottrarsi senza vera necessità all'esercizio delle proprie fun-

(4) Contra: MORTATI, op. cit., loc. cit., dove si legge: « senza alcuna limitazione di attribuzioni ».

(5) Contra, quanto alla nomina dei senatori a vita e dei cinque giudici costituzionali: PERGOLESÌ, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam 1963, pagina 376 e ss.

zioni; e, con riguardo al caso dell'impedimento permanente, potrebbe astrattamente il Presidente preferire di segnalare un impedimento permanente al fine di evitare la presentazione delle dimissioni.

In ciò dissentiamo da una parte della dottrina (6), la quale opina da un lato che la comunicazione dell'impedimento temporaneo necessiti della controfirma, dall'altro che la comunicazione relativa all'impedimento permanente non sia assoggettabile a controlli politici di sorta.

Il problema più grave si presenta nella ben diversa ipotesi che l'impedimento non venga dichiarato dal Presidente della Repubblica, o perchè egli per le sue condizioni fisiche non sia in grado di farlo, ovvero perchè egli per un qualsiasi motivo non voglia indurci ad una tale comunicazione. Sul punto varie soluzioni sono state offerte dalla dottrina costituzionalistica.

V'è chi ritiene (7) che l'impedimento presidenziale debba essere accertato dal governo, in analogia a quanto si riteneva in prevalenza sotto l'impero dell'art. 16 dello Statuto albertino. Questa dottrina ritiene che in base al principio della responsabilità politica del governo dinanzi al Parlamento, potrebbe aversi una pronunzia di questo nel caso che sorgesse contestazione a seguito della dichiarazione governativa dell'impedimento. Ritiene ancora questa dottrina che, se l'impedimento dichiarato dal governo abbia o acquisti carattere di permanenza, potrebbe eventualmente il Parlamento in seduta comune convocato per procedere alla nuova elezione, pronunziarsi *in limine* alla votazione circa la necessità di provvedervi, senza necessità di una convocazione delle Camere in seduta comune appositamente per l'accertamento del carattere permanente dell'impedimento. Questa parte della dottrina ritiene, infine, di poter sostenere che « l'impedito (permanente) può essere in tal misura da non richiedere alcun accertamento ».

Una parte della dottrina (8) ritiene che, trattandosi di impedimento temporaneo, sia il Presidente della Repubblica a delegare

(6) MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam 1962, p. 449. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, p. 154.

(7) MORTATI, op. cit., p. 449 ss.

(8) CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, Utet, p. 334 s.

l'esercizio delle sue funzioni al Presidente del Senato e, nel caso di sua impossibilità, l'iniziativa per la delega venga presa dal Consiglio dei Ministri; e ancora ritiene, in sostanza conformandosi alla precedente, che versandosi nell'ipotesi dell'impedimento permanente, l'accertamento sia di competenza del governo che ne riferisce alle Camere; in tal caso, constatato l'impedimento, i poteri passerebbero immediatamente al Presidente del Senato, mentre il Presidente della Camera dei deputati indirebbe l'elezione del nuovo Presidente della Repubblica.

La dottrina dominante (9) ritiene che in ogni caso debba essere il Parlamento in seduta comune dei suoi membri a dichiarare l'impedimento permanente, nella considerazione che il Parlamento in seduta comune è l'organo cui è demandato il potere di elezione.

Una diversa opinione (10), quanto all'impedimento temporaneo e senza prendere una decisa posizione in ordine al problema dell'accertamento dell'impedimento stesso, ricorda i dubbi e le critiche cui hanno dato luogo i casi di assenza del Capo dello Stato per viaggi ufficiali all'estero. Esposti i diversi indirizzi in proposito, questa dottrina suggerisce, e sempre per l'ipotesi del viaggio ufficiale, un atto di accertamento compiuto dallo stesso Capo dello Stato d'intesa con i Presidenti delle due Camere e sentito il Presidente del Consiglio dei Ministri.

Questa corrente dottrinarica sostiene che, ai fini dell'accertamento dell'impedimento permanente, sia da affidare una iniziativa al Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero al Presidente del Senato o della Camera, con una istruttoria da sottoporre al Parlamento in seduta comune.

Altri ancora (11), per l'ipotesi dell'impedimento temporaneo — e sempre fuori dell'ipotesi che il Presidente della Repubblica dichiarare egli stesso il proprio impedimento — affermano semplicemente che spetta al Presidente del Senato di assumere le funzioni di Presidente della Repubblica in vece di lui. Affermano inoltre che tali decisioni — siano esse dello stesso Capo dello

(9) VIRGA, *Diritto costituzionale*, Edizioni Universitarie, Palermo 1955, p. 287 s.

(10) PERGOLESÌ, op. cit., p. 375 s. - 376 e ss.

(11) CERETI, *Corso di diritto costituzionale*, Giappichelli Editore, Torino 1964, p. 185 s.

Stato o del Presidente del Senato — dovrebbero essere pubblicamente motivate, anche perchè sia possibile di prevedere approssimativamente la durata dell'impedimento e di valutarne le cause. Ma questa dottrina non offre alcuna soluzione in ordine all'accertamento dell'impedimento temporaneo. Se l'impedimento fosse permanente, prosegue sempre questa corrente dottrinarica, nel silenzio della Costituzione al riguardo dovrebbe essere il Presidente della Camera dei Deputati, quale organo competente ad indire la nuova elezione, ed accertare l'impedimento permanente del Presidente della Repubblica, previamente consultandosi con i Presidenti e gli altri organi costituzionali.

Infine, per altri (12), la competenza all'accertamento dell'impedimento temporaneo, previamente posto in evidenza dal Governo, spetterebbe al Presidente del Senato; mentre il potere di accertare l'impedimento permanente sarebbe di competenza del Presidente della Camera, su proposta del Governo, dato che a lui spetta il potere di convocazione del Parlamento in seduta comune per la nuova elezione, facendo peraltro intervenire le Camere soltanto per dirimere un eventuale contrasto fra organi costituzionali, cioè solo come *extrema ratio*.

Prima di passare ad esporre la nostra opinione, vogliamo premettere che il problema dell'organo competente all'accertamento dell'impedimento riveste peculiare importanza quando si tratta dell'impedimento permanente; e quindi la teoria che veniamo ad esporre si riferisce principalmente alla individuazione dell'organo competente all'accertamento del carattere permanente dell'impedimento.

Noi non possiamo seguire la tesi che assegnerebbe alla competenza del Gabinetto di accertare l'impedimento presidenziale. In una Repubblica di tipo parlamentare come la nostra, non è pensabile che il potere di accertamento competa al governo, organo d'altronde di nomina presidenziale. Unico organo detentore del generale potere di controllo politico è invero il Parlamento della Repubblica. Spetta pertanto al Parlamento, ed unicamente ad esso, il potere di dichiarare (accertare) l'impedimento presidenziale.

(12) BISCARETTI DI RUFFIA. *Diritto costituzionale*. Jovene, Napoli 1956. p. 360 ss.

Alla dottrina che riterrebbe non indispensabile la apposita convocazione del Parlamento per l'accertamento della permanenza dell'impedimento presidenziale e che parla di una eventuale votazione sul punto *in limine*, dobbiamo peraltro obiettare che una apposita deliberazione parlamentare deve necessariamente essere presa, poichè ogni situazione di carattere costituzionale (o più ampiamente giuridico) necessita di un formale atto di accertamento; e che in secondo luogo, a seguire questa dottrina, non si comprenderebbe invero come si possa pervenire alla indizione della nuova elezione ed alla convocazione delle Camere riunite senza che sia stato preventivamente accertato l'impedimento e quindi senza che sia stata accertata la necessità costituzionale di procedere alla elezione del nuovo Presidente della Repubblica.

Alle due teorie da ultimo esposte può osservarsi altresì che il Presidente del Senato e il Presidente della Camera non hanno, in base alle norme della Costituzione, alcun potere particolare al riguardo e che pertanto la tesi non ha alcun fondamento testuale. Ed inoltre che il Presidente del Senato, quale organo vicario cioè «secondario» non può certo controllare l'operato dell'organo titolare o primario.

Ma — ed è su questo punto che dissentiamo dall'opinione dominante — noi riteniamo che nell'esercizio del potere di accertamento, il Parlamento non possa deliberare con la procedura della riunione in seduta comune, poichè il Parlamento in seduta comune dei suoi membri non è invero un collegio «perfetto», bensì un organo straordinario di deliberazione, ed i casi in cui il Parlamento si riunisce in seduta comune sono tassativamente elencati dalle norme della Costituzione e non possono essere estesi ad altre ipotesi non espressamente contemplate dalla Costituzione stessa. In questo, noi non possiamo seguire la tesi del nostro Maestro (13).

Noi riteniamo che l'accertamento dell'impedimento presidenziale debba essere compiuto con la procedura prevista per la approvazione delle leggi (in questo caso, legge soltanto formale, appartenente, quindi, alla funzione non legislativa delle Camere

(13) VIRGA, op. cit., loc. cit.

parlamentari); cioè con votazione a Camere separate e non in seduta comune. Si tratta di atti di mero contenuto politico, che le Camere possono emanare, in quanto investite, oltre che della funzione legislativa, anche della funzione di governo, detta anche funzione politica.

Al Presidente del Consiglio potrà soltanto riconoscersi il potere-dovere di segnalare, in rappresentanza del Gabinetto (poichè è il Presidente del Consiglio che, nei rapporti con le Camere, rappresenta il governo) l'evento impeditivo alle Camere parlamentari; e, se egli non vi adempia, l'iniziativa di segnalazione e di proposta di deliberazione spetterà ad ogni singolo parlamentare.

Ove la mozione sulla permanenza dell'impedimento riscuota il voto favorevole della maggioranza (relativa), troverà allora applicazione l'art. 86, II comma, della Costituzione con la indizione entro quindici giorni (dalla promulgazione della legge) della nuova elezione presidenziale e con la convocazione del Parlamento in seduta comune per procedervi.

Quanto al metodo della votazione, si seguiranno le norme dei regolamenti parlamentari.

Nella procedura di accertamento suaccennata il Parlamento potrà valersi, nel prendere la deliberazione sul carattere permanente dell'impedimento, del responso di un collegio medico, eventualmente di designazione parlamentare, ferma restando evidentemente la piena libertà di giudizio delle Camere sulla diagnosi e sulle conclusioni del referto sanitario.

Potranno le Camere anche nominate all'uopo una Commissione di inchiesta (politica) mista, composta di membri di entrambe le Camere, con due deliberazioni di contenuto identico adottate dai due rami del Parlamento (art. 82 Cost.). L'atto terminale della procedura d'inchiesta sarà pur sempre una deliberazione delle assemblee parlamentari.

Ove in ordine alla spettanza del potere di accertamento si trovassero in contrasto il Governo e il Parlamento, si profilerebbe un conflitto costituzionale di attribuzione, poichè la questione verterebbe intorno all'ambito delle rispettive competenze di organi costituzionali (che è il requisito soggettivo del conflitto costituzionale di attribuzione) e sull'applicazione di norme costituzionali che delimitano appunto la sfera della loro rispettiva

competenza, quali quelle che, sebbene sul punto la Costituzione taccia, abbiamo ricostruito per mezzo della presente indagine in aderenza allo spirito della Costituzione. Si tratterebbe di un conflitto giuridico-politico, che verrebbe risolto dalla Corte Costituzionale con una sentenza di rigetto del ricorso ovvero con una sentenza di annullamento dell'atto e concomitante dichiarazione dell'organo cui spetta il potere di provvedere all'accertamento.

LUCIO SINAGRA