



Interpretazioni costituzionali

SULLA SUPPLENZA PRESIDENZIALE PER VIAGGIO ALL'ESTERO

di GIUSTINO D'ORAZIO

1. - Il primo caso di applicazione della supplenza presidenziale *ex art.* 86 Cost., verificatosi dall'agosto al dicembre 1964, suscitò — come si ricorderà (1) — notevole interesse in sede dottrinale per la particolare complessità delle fasi che lo caratterizzarono e per le valutazioni che le procedure allora seguite suggerirono, anche a riscontro delle conclusioni alle quali la stessa dottrina era per l'innanzi pervenuta su un piano meramente interpretativo e di ricostruzione sistematica dell'istituto.

La particolare natura del fatto impeditivo era all'origine di quell'interesse. Si trattava di un « caso » che, secondo la diffusa esemplificazione tipologica degli impedimenti all'esercizio delle funzioni presidenziali, poteva più specificamente qualificarsi di « malattia », ma che, nella specie, era di gravità tale da incidere negativamente sulla stessa capacità del soggetto di dichiarare personalmente il proprio impedimento. Tale circostanza rese, quindi, necessari un accertamento ed una dichiarazione di esso

(1) V., in questa stessa *Rass. parl.*, 1964, 401 ss. e 568 ss., le puntualizzazioni di Barile, Crisofulli, Ferrari, Lavagna, Maranini, Sica, Gessa e Sinagra.

da parte di altri organi. L'impedimento, dapprima dichiarato temporaneo (art. cit. 1° co.), si rivelò poi — per il protrarsi della sua durata e per l'esito di nuovi esami clinici promossi in via ufficiale — tale da dover essere considerato, almeno su un piano giuridico ed agli effetti della disposizione contenuta nel secondo comma del precetto costituzionale, come permanente e, quindi, produttivo della cessazione dalla carica. Ma ad ovviare ad una necessaria e definitiva dichiarazione in tal senso intervenne un atto (che, a quegli stessi effetti, era al primo equivalente) di dimissioni del presidente delle cui funzioni era già sospeso l'esercizio: ciò che, peraltro, sarebbe stato, a sua volta, motivo di alcune perplessità per chi avesse voluto individuare un rapporto di coerenza logico-giuridica tra i presupposti dell'atto che veniva a segnare l'epilogo della vicenda ed i presupposti obiettivi e giuridicamente rilevanti della dichiarazione che di questa aveva segnato l'inizio (e soprattutto di quei più aggiornati accertamenti tecnici che di poco avevano preceduto le dimissioni) (2).

(2) Se si considera, infatti:

a) che la dichiarazione governativa (dell'agosto 1964) di impedimento temporaneo del Presidente aveva a suo giuridico presupposto l'accertata incapacità del soggetto impedito di compiere l'atto;

b) che successivi accertamenti medici avevano escluso la possibilità di un rapido recupero delle facoltà dell'impedito;

c) che, in tali condizioni, sarebbe stata giustificata (ed era quasi attesa) una dichiarazione di impedimento permanente, ai sensi ed agli effetti dell'art. 86, secondo comma;

si deve desumere che appariva quanto meno dubbia, su un piano formale, la effettiva capacità del soggetto di compiere l'atto (personale e volontario) di dimissioni e di rivolgere un messaggio al Paese. Manifesta appare la contraddizione tra l'esito degli iniziali e successivi accertamenti tecnici e la motivazione della dichiarazione di temporaneo impedimento, da un lato e, dall'altro, il presupposto, dato implicitamente per esistente, quale elemento soggettivo necessario alla validità dell'atto di dimissioni, cioè la capacità di intendere e di volere l'atto, con piena consapevolezza del suo contenuto e dei suoi effetti.

Il superamento della contraddizione sembra astrattamente riposto, a tacer d'altre ipotesi, nel riconoscimento che l'infermità, nonostante la iniziale gravità e l'accertato progressivo aggravamento, presentasse delle pause, sì da far recuperare, sia pure per poco, quella capacità. Il fatto che le dimissioni siano — come comunemente si ritiene — atto personale e non di ufficio se, da un lato, conferma che esse possono essere compiute anche da chi dall'esercizio delle funzioni sia formalmente sospeso (anche se per temporaneo e totale impedimento), dall'altro, come qualsiasi atto, anche « privato », esse richiedono la stessa capacità che è necessario presupposto sia della titolarità della carica che del valido esercizio delle funzioni. Pertanto: se l'infermità accertata e dichiarata in sede politico-costituzionale, escludeva il possesso nel Presidente della

Ma, a parte le accennate osservazioni cui ancora si presterebbe il richiamo e la riconsiderazione del fatto costituzionale da cui abbiamo preso le mosse, è da tener conto, in relazione all'oggetto di queste osservazioni, che un ulteriore approfondimento della problematica relativa all'applicazione dell'art. 86 Cost. è stato sollecitato, a distanza di circa tre anni dalla precedente, in occasione di un viaggio presidenziale all'estero, nel 1967, per ragione dell'ufficio (3). Applicazione che se, da un lato, riproponeva all'attenzione vecchi quesiti e dubbi, già formulati e variamente risolti in sede interpretativa, dall'altro, ne poneva dei nuovi per talune particolari notazioni, di ordine formale e sostanziale, che in essa potevano rilevarsi ed alle quali, invece, né la dottrina né i commentatori di atti ed eventi di ordine costituzionale dedicarono specifica attenzione, pur trattandosi del primo caso di supplenza determinato da viaggio all'estero.

In fatto che il recente viaggio presidenziale in Inghilterra (aprile 1969) non sia stato ritenuto idoneo « caso » di impedimento e, quindi, di supplenza suggerisce — ora per allora — di formulare alcune osservazioni allo scopo di contribuire, in

capacità di esercitare le funzioni e di dichiarare l'impedimento; se tale infermità andò protraendosi nel tempo sì da escludere, in sede di accertamento medico, che fosse da prevedere un rapido recupero; se, all'opposto, era da dichiarare il permanente impedimento del Presidente, come poteva, allora, il possesso di quella stessa capacità essere presupposto per compiere l'atto di rinuncia all'ufficio e prevenire una dichiarazione *ab extra* di cessazione da esso, senza con ciò determinare un manifesto contrasto, sul piano giuridico, tra i due ordini di atti e i loro presupposti?

(3) V. nella *Gazzetta Ufficiale* n. 227 del 9 settembre di quell'anno, il seguente comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri, dal titolo « esercizio temporaneo di funzioni del Capo dello Stato da parte del Presidente del Senato »: « Il Presidente della Repubblica, con sua lettera in data 7 settembre 1967 al Presidente del Senato, controfirmata dal Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati, premesso che egli dovrà assentarsi dall'Italia dall'11 settembre al 3 ottobre 1967 per le visite di Stato in Canada e in Australia e per l'incontro a Washington con il Presidente degli Stati Uniti d'America; considerato che, a causa di ciò, si è ravvisato che ricorrano le condizioni previste dal primo comma dell'art. 86 della Costituzione per far luogo alla supplenza; ha invitato il Presidente del Senato ad assumere, a norma della citata disposizione, per tutta la durata della sua assenza dall'Italia, l'esercizio delle funzioni di Capo dello Stato non inerenti allo svolgimento della sua missione all'estero.

In conseguenza, il Presidente del Senato assume l'esercizio di tali funzioni dal giorno della partenza del Presidente della Repubblica (11 settembre 1967) sino a quello del suo ritorno in Italia (3 ottobre 1967) ».

sede giuridica, ad una riconsiderazione o ad una verifica della soluzione accolta, anche alla luce della prassi costituzionale, sia anteriore che successiva e recente.

2. - Indubbiamente, l'osservazione di ordine sostanziale più rilevante e, in un certo senso, pregiudiziale, che vien fatto di formulare alla lettura del documento richiamato, è suggerita dal fatto stesso che sia stata dichiarata la sussistenza di un impedimento temporaneo ad esercitare le funzioni in occasione di un viaggio all'estero del Presidente della Repubblica (per « visite di Stato » e per un « incontro » con altro Capo di Stato), soprattutto ove si tenga conto che in precedenza, al verificarsi di identiche situazioni, non si era mai ritenuto che ricorressero i presupposti per l'applicazione dell'art. 86.

E' noto, infatti, come tra le cause (o, meglio, tra i « casi » cui genericamente si riferisce la disposizione citata) ritenute, da una parte della dottrina, impeditive, quella che si vuole ravvivare nell'assenza del Capo dello Stato dal territorio nazionale abbia posto tutta una serie di quesiti: primo tra essi quello attinente alla stessa ammissibilità giuridica di tale tipo di impedimento. Perplessità giustificate dalla particolare articolazione e dai peculiari caratteri che la supplenza in tale fattispecie viene ad assumere e dal fatto che quegli stessi principi che possono essere enucleati ed affermati a proposito degli altri casi di impedimento, ricostruendo di questi uno schema strutturale tipico ed unitario (ad esempio, l'indivisibilità dell'esercizio delle funzioni e la totalità del trasferimento di queste al supplente) (4) sembrano presentare una eccezione proprio in relazione ai fenomeni cui dà luogo la supplenza per viaggio all'estero, sì che verrebbe a porsi, astrattamente, l'alternativa: o di ritenere tali principi di valore non assoluto, ma solo normale ed eventuale, o di escludere, in linea generale, che il fatto del viaggio possa o debba dar luogo a supplenza.

In effetti l'interpretazione dottrinale più restrittiva dell'articolo 86 Cost., sotto il profilo della individuazione dei possibili « casi » di impedimento, esclude che la supplenza possa aver

(4) Su tali caratteri, loro giustificazione e compatibilità con la supplenza per viaggio, v. ELIA, *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, 1958, 118 ss.

luogo in caso di viaggio ufficiale all'estero (5). Essa rileva in particolare — nel quadro di più generali considerazioni direttamente inerenti alla natura della c.d. funzione presidenziale — che se il compimento di atti, formalmente presidenziali ma sostanzialmente governativi, nel territorio nazionale, o in luoghi a questo equiparati in quanto ad essi si estenda la sovranità dello Stato, non è condizione (*ratione loci*) di legittimità degli atti stessi (a parte i limiti derivanti dall'osservanza di norme di correttezza e dalla sussistenza di ragioni di opportunità), la sostituzione presidenziale resterebbe giuridicamente non necessaria né giustificata, anzi sarebbe addirittura esclusa — o quanto meno contraddetta — da quelle norme di diritto internazionale che intendono garantire l'indipendenza e il libero esercizio delle funzioni dei Capi di Stato che si trovino all'estero (o nel territorio italiano: artt. 295-297 Cod. pen.). L'interpretazione in tal senso è indubbiamente fondata su convincenti e concreti argomenti ricostruttivi di ordine generale e sistematico.

Prendendo, comunque, atto che la richiamata applicazione dell'art. 86 non ha tenuto conto (come spesso accade nella vita reale degli istituti costituzionali) di tali premesse, ma si è, all'opposto, uniformata ad altro orientamento dottrinale che ammette la supplenza per viaggio, sia pure in forma non assoluta od automatica (6), e volendo, comunque, tentarne una giustificazione (7), sia pure *a posteriori*, potrebbe rilevarsi, ad esem-

(5) V., soprattutto, per una più completa esposizione di tale tesi, GUARINO, *Viaggio all'estero e supplenza del Presidente della Repubblica*, in « Studi per Crosta », 1960, II, 1033 e segg. Nel senso della esclusione del viaggio dalla tipologia dei fatti impeditivi, v. anche BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in « Studi sulla Cost. », 1958, III, 180, e *Corso di diritto costituzionale*, 1964, 122-123; PERGOLESI, *Dir. cost.* 1962, I, 379-380 (i due ultimi autori approvano, pertanto, la prassi instaurata dal Presidente Gronchi); BOZZI, *Sulla supplenza del Pres. della Repubblica*, in « Studi di dir. cost. », 1961, 86-87; MARTINES, *La supplenza presidenziale*, in « Burocrazia », 1956, IX, 8; CANSACCHI e MONACO, *La Cost. ital.*, 1961, 94; CALAMANDREI, *La supplenza presidenziale*, in « Scritti e discorsi politici », 1966, I, II, 172 e segg. *Contra*, ELIA, *La continuità cit.*, 120 e ss.; BISCARETTI DI RUFFIA, *Dir. cost.*, 1962, 399; VIRGA, *Dir. cost.*, 1967, 287, nota (ed. 1961, 296, nota 325).

(6) V. MORTATI, *Istituzioni*, 1967, 436, il quale, del pari, riconosce la capacità al Presidente anche all'estero; BALLADORE PALLIERI, *Dir. cost.*, 1959, 155; anche i lavori preparatori paiono nello stesso senso, se ben si legge in FALZONE-PALERMO-COSENTINO, *La Costituzione italiana illustrata con i lavori preparatori*, 1954, 212-213.

(7) Sul viaggio e la supplenza verificatesi nel 1967, v. anche BON VAL-

pio, ed in via di primo approccio, che il precetto costituzionale, nella sua genericità, consente, ad una interpretazione meramente letterale, di distinguere due ordini di « casi » di impedimento: quelli costituiti da tassativi ed assoluti limiti giuridici (in quanto derivanti, in ipotesi, da una dichiarazione di inabilitazione o di interdizione, arg. ex art. 84, 1° co., Cost.; o dalla sospensione per messa in stato di accusa, ex art. 23, 3° co., legge 25 gennaio 1962, n. 20, etc.), oppure da semplici, ma effettive situazioni di impossibilità fisica o di fatto, tali però da incidere negativamente sul regolare e puntuale esercizio delle attribuzioni presidenziali (come nel caso di malattia, nelle sue varie gradazioni di durata e di gravità, purché non tali da menomare le condizioni di capacità). La norma, cioè, potrebbe essere intesa nel senso che essa si riferisca non ai soli casi di impossibilità giuridica di esercizio (tra i quali potrebbe, giusta la prima delle tesi richiamate, non rientrare il viaggio), ma anche a quelli in cui venga meno la sola possibilità di un esercizio ispirato al criterio della continuità e del « buon andamento » dell'amministrazione; criterio, quest'ultimo, che non limiterebbe il proprio contenuto al modo in cui sono organizzati i pubblici uffici, secondo il testuale riferimento dell'art. 97, primo comma, ma lo estenderebbe, per riflesso, anche al modo in cui è assicurata od organizzata, sotto un profilo funzionale, la collaborazione degli uffici della pubblica Amministrazione (di cui sono a capo i Ministri: art. 95, secondo comma) con il Presidente della Repubblica, con la nota conseguenza che della forma di decreti presidenziali sono rivestiti, in parte, gli atti di quella. Giova ricordare, a questo proposito, che una conferma nel senso che la continuità dell'esercizio delle funzioni proprie di un ufficio attiene al buon funzionamento dell'ufficio stesso, voluto garantire dall'art. 97 Cost., è offerta implicitamente da qualche pronuncia giurisdizionale (8).

Sotto questo profilo, il fatto del viaggio, anche se non costi-

SASSINA, *Osservazioni sulla "supplenza presidenziale"*, in « Rass. parl. », 1967, 643 e segg.

(8) V. la sent. n. 6 del 1960 della Corte costituzionale, nella quale si giustifica alla luce di quel precetto la norma che, pur imponendo all'amministrazione di non disporre (ex art. 51, comma terzo, Cost.) del posto dell'impiegato collocato in aspettativa per assunzione del mandato parlamentare, consente tuttavia alla stessa di « prendere i provvedimenti necessari per assicurare la continuità dell'esercizio delle funzioni, che erano esercitate dall'impiegato collocato in aspettativa ».

tuisce (prima tesi) un impedimento in senso tecnico-giuridico (in quanto, si è detto, la presenza del soggetto sul territorio nazionale non sarebbe requisito essenziale di validità degli atti presidenziali), potrebbe, tuttavia (seconda tesi), in linea di fatto e per il concorso di elementi contingenti e variabili, quali la distanza e la durata dell'assenza, dar luogo a più o meno rilevanti difficoltà (9) di esercizio, anche se quest'ultimo, durante la sostituzione, sia limitato ad attribuzioni di « ordinaria amministrazione » (o ad atti improrogabili ed indifferibili) e di natura prevalentemente formale. Considerando, infatti, le limitazioni generali (positive e di correttezza) proprie del regime funzionale della supplenza e ritenendo, altresì, che il supplente si asterrà verosimilmente dal compiere taluni atti in considerazione della loro natura tipicamente presidenziale, ne consegue che il contenuto effettivo di poteri del supplente sarà ridotto al minimo, quanto forse è strettamente necessario per assicurare la continuità di esercizio delle funzioni legislativa ed amministrativa da parte, rispettivamente, delle Camere e del Governo, i cui atti (perfetti) abbisognano dell'intervento integrativo del presidente (*ex artt. 74, 87, 5° co., e 89 Cost.*) e la cui attuazione non tolleri ritardi (10).

Potrebbe, ancora, invocarsi a favore di questa più lata interpretazione, la considerazione che l'art. 86 non distingue tra « assenza » ed « impedimento », in senso stretto, del Capo dello

(9) Non può tuttavia tacersi che una interpretazione rigorosa dell'art. 86 Cost. escluderebbe dai casi di supplenza le semplici situazioni di difficoltà, dovendo in essi comprendersi solo quelle di vera impossibilità, fisica o giuridica. V., in particolare, GUARINO, *op. cit.*, 1043. Nel senso, invece, di una interpretazione più elastica, v. ELIA, *op. cit.*, 125.

(10) Ad es., durante la supplenza dell'autunno 1967 sulla G.U. risultano pubblicati solo alcuni decreti-legge emanati e sottoscritti dal supplente (v. G.U. del 13, 14 e 18 settembre).

Notizie di stampa (v. *Il Tempo* di Roma del 13 febbraio 1965) riferiscono che, nel corso della supplenza del 1964, il presidente del Senato, avrebbe firmato 2.100 decreti in venti giorni. La stampa dell'epoca, poi (v. *Il Globo*, del 12 agosto 1964), informava che il supplente « adopererà la carta intestata al Presidente della Repubblica, ma per la firma farà precedere un *per* alle parole *Il Presidente della Repubblica* ». Tale criterio è stato seguito anche per la sottoscrizione degli atti durante la supplenza del 1967; possono, pertanto, ritenersi valide, anche con riferimento a questa, le osservazioni critiche già svolte in precedenza da D'ORAZIO, *Note sulla struttura degli atti presidenziali dichiarativi di impedimento*, in « *Rass. di dir. pubbl.* », 1967, 395 e segg.

La formula criticata risulta, invece, adottata anche nell'ordinamento della Repubblica federale tedesca (come ricorda ELIA, *op. cit.*, 127).

Stato, a differenza, ad esempio, sia dell'art. 19 della legge 24 marzo 1958, n. 195, sul Consiglio superiore della Magistratura (che allo stesso presidente si riferisce nell'esercizio di una delle sue attribuzioni), che di tante altre disposizioni legislative inerenti a fatti analoghi e che equiparano, agli stessi effetti, le due situazioni; ma parla genericamente solo di « casi di impedimento », e rende, quindi, possibile, se non includere automaticamente in tale espressione anche i casi di assenza, per lo meno di ricomprenderveli quando siano tali da costituire o determinare effettivo impedimento. In altri termini, non l'assenza di per sé determinerebbe in ogni caso impedimento (né giuridico, né di puro fatto), ma solo certi tipi o certe modalità dell'assenza (in relazione, ad esempio, alla distanza e alla durata di essa). In tal modo la valutazione da farsi della singola situazione oggettiva non sarebbe vincolata a rigorosi criteri giuridici (come, invece, accadrebbe se l'assenza fosse causa di incapacità o di incompetenza del soggetto-organo), ma solo a discrezionali valutazioni di ordine pratico e funzionale, e, se si vuole, relative al « buon andamento », in senso lato, dell'amministrazione e dei rapporti interorganici.

Lo stesso documento del 1967, peraltro, ad una prima lettura dei motivi quali risultano espressi, in ordine di logica successione, nella sua prima parte, esclude chiaramente che la supplenza sia stata disposta come conseguenza automatica dell'assenza (secondo una isolata interpretazione dottrinale) (11), ma ricollegando il fatto dell'assenza alla indicazione della sua durata e formulando il giudizio che, « a causa di ciò », ricorrano le condizioni previste dall'art. 86, aderisce implicitamente alla seconda delle tesi sopra richiamate, nel senso della opportunità o della valutazione del caso singolo. Ma a parte questo pur interessante rilievo, può soprattutto osservarsi che la ricostruzione prospettata consentirebbe di trarre, a sua giustificazione, utili elementi anche dalla anteriore prassi costituzionale repubblicana, la quale registrava per il passato, com'è noto, altri « casi » di viaggi presidenziali all'estero senza che avesse mai avuto

(11) Sostenuta, ad es., da VIRGA, *Dir. cost. loc. cit.*; ma una proposta di delegazione necessaria od obbligatoria per il caso di impedimento temporaneo era già stata avanzata in senso all'Assemblea costituente. V. FALZONE, PALERMO, COSENTINO, *La Costituzione italiana cit.*, 209-210.

luogo l'applicazione dell'art. 86, ch  anzi, ai tentativi ed alle discrete pressioni in tal senso, si   talora opposta una chiara, e polemica, resistenza (12). L'interpretazione degli operatori costituzionali, quale   desumibile da tale prassi reca pertanto, una conferma alla tesi la quale riconosce, in ultima analisi, ad una valutazione relativamente discrezionale (13), concordata dal Presidente e dal Governo, il potere di « invitare » il Presidente del Senato ad assumere le funzioni: discrezionalità, comunque, condizionata a presupposti di fatto tali da dare ragione sufficiente della decisione di rendere operativo l'istituto *ex art. 86* e da toglierle ogni carattere di arbitrarietà. Proprio tali caratteri della valutazione costituiscono il limite implicito dell'applicazione dell'istituto e non consentono di ritenere che, per il fatto stesso di ammettere la supplenza per viaggio, si ricada in una forma larvata di delegazione dei poteri presidenziali, che il costituente volle, invece, dopo un iniziale orientamento in quel senso, decisamente escludere (14).

Anche nel precedente ordinamento, nel quale il potere regio (affermatosi pur nel silenzio dello Statuto albertino) di delegazione al luogotenente conferiva al sovrano un pi  ampio margine di discrezionalità, sia nell'*an* (anche per semplice lontananza dalla capitale, in caso di presenza del re sul teatro di guerra) (15) che nel *quantum* dei poteri delegabili (fino a ridurli a mera delegazione di firma), la prassi non era univoca, pur prevalendo nettamente l'indirizzo secondo il quale il viaggio reale all'estero non determinava supplenza (16).

Se ha attenuato il rigore della tesi dottrinale restrittiva e negativa, la prassi, che ha implicitamente accolto l'ammissibilit  della supplenza per viaggio all'estero, ha per  lasciato aperti

(12) V. la cronaca e le osservazioni di SPAGNA MUSSO, *Il viaggio del Presidente della Repubblica negli Stati Uniti e nel Canada*, in « Rass. dir. pubbl. », 1956, I, 345-348. Sulla prassi del primo decennio v. FALZONE, *La prassi nell'ordinamento costituzionale repubblicano*, in « Studi sulla Costituzione », 1958, II, 464.

(13) ELIA, *La continuit * cit., 131; MORTATI, *Istituzioni* cit., 436; per la competenza esclusiva del Presidente si pronuncia, invece, BALLADORE PALLIERI, *Diritto cost.*, 1963, 155.

(14) Una delle maggiori obiezioni fu che a precludere l'esercizio del potere di delega sarebbe potuto intervenire un impedimento di natura tale da non poter essere dichiarato dallo stesso Presidente. V. FALZONE-PALERMO-COSENTINO, *op. cit.*, 210.

(15) CONTUZZI, *Dir. cost.*, 1907, 154, nota 1.

alcuni problemi che, almeno in sede teorica, non sono privi di interesse, quale, ad esempio, quello del modo di operare della prerogativa presidenziale della irresponsabilità politica (o per converso della responsabilità penale) e della tutela penale sia del Presidente (di cui agli artt. 276, 277, 278 e 279 C.P.) che di « chi ne fa le veci » (art. 290 bis C.P.), tenuto conto della ripartizione delle attribuzioni presidenziali tra titolare e supplente.

3. - Una ulteriore osservazione si può formulare in merito alla lettura del documento ed attiene al fatto che non sia stata data diretta e testuale pubblicazione dell'atto presidenziale dichiarativo di impedimento, bensì che il contenuto di esso sia stato trasfuso in un comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Il rilievo che il Presidente del Consiglio sia tenuto (come lo è stato nella specie) — giusta la prevalente interpretazione dottrinale in ordine alla dichiarazione degli impedimenti di natura temporanea — a controfirmare la lettera presidenziale diretta al Presidente del Senato, non sembra motivo sufficiente a fare di quella Presidenza l'organo in ogni caso competente a dare pubblicità al solo contenuto dell'atto del Capo dello Stato invece che dell'atto stesso, nella sua integrale ed originale redazione. Se l'adozione di tale forma « governativa » ha una sua propria giustificazione sistematica nei casi in cui l'impedimento, temporaneo o permanente, all'esercizio personale delle funzioni colpisce, per la natura obiettiva del fatto impeditivo, la capacità stessa dell'impedito a dichiarare l'esistenza di questo ed occorre, quindi, procedere non solo all'accertamento di tale fatto ma anche alla dichiarazione formale e giuridicamente rilevante della sua sussistenza agli effetti di cui al precetto costituzionale, la stessa cosa non può, invece, dirsi nei casi in cui, come quello in esame, il Capo dello Stato possa direttamente dichiarare l'im-

(16) V. in RACIOPPI-BRUNELLI, *Statuto del Regno*, 1909, I, 558, l'indicazione della luogotenenza verificatasi in occasione del viaggio di Vittorio Emanuele II a Londra e a Parigi nel 1855 (R.D. 19 novembre 1855, n. 1180), dopo la quale all'istituto non si fece ricorso in occasione di altri viaggi all'estero; così nel 1873, a Vienna e a Berlino; di Umberto I nel 1881 e 1892; di Vittorio Emanuele III nel 1900 e 1905 (v. CONTUZZI, *Dir. cost. loc. cit.*, in cui però si esclude erroneamente che sia stata disposta la luogotenenza in occasione anche del primo viaggio, del 1855). V. utili considerazioni in L. PALMA, *Corso di dir. cost.*, 1884, II, 369-370.

pedimento e addirittura apprezzarne il grado di consistenza e la idoneità ad ostacolare l'esercizio personale delle funzioni. In tale ipotesi l'atto presidenziale presenta, come è evidente, una propria autonomia formale ed operatività giuridica, rispetto alla quale ogni altro elemento attinente alla sua certificazione o pubblicazione o conoscenza si pone come estrinseco alla sua struttura, con la conseguenza che il primo non possa essere trasformato, e quasi degradato, a mero presupposto del secondo, che verrebbe, quindi, ad assorbirlo in sé (quasi che la dichiarazione presidenziale esaurisca i suoi effetti nel quadro dei rapporti tra Capo dello Stato e Consiglio dei Ministri); diverso è, invece, il valore che, nell'ipotesi inversa e per prima sopra esemplificata, va riconosciuto al comunicato governativo, il quale si pone come atto direttamente e specificamente dichiarativo dell'accertato impedimento presidenziale (17).

Ove si aggiunga poi che, nella specie, l'atto presidenziale, cui, a termini dell'art. 89 Cost., il Presidente del Consiglio apponeva la propria controfirma, andava per ciò stesso inquadrato tra quelli che l'articolo qualifica come atti del Presidente della Repubblica, risulterà ancor più evidente l'atipicità della forma di lettera data all'atto stesso. Si è seguita, in tal modo, una prassi non nuova e già oggetto di rilievi critici (18), tanto più validi ora, ci sembra, se si considera che, in un precedente caso, diverso era il contenuto dell'atto e meno grave e determinante il suo effetto nell'ordine costituzionale.

4. - Con l'affermazione, pacificamente accolta in dottrina, che la dichiarazione presidenziale di impedimento non possa contenere alcuna indicazione o prescrizione di criteri, di con-

(17) V. anche, nella prassi, il comunicato di cui al pgf. 1.

(18) V. le osservazioni di ESPOSITO, in « Giur. cost », 1957, 894, nota 1, secondo le quali la Costituzione « se conosce e disciplina l'istituto del messaggio presidenziale alle Camere (art. 73, 87, e 89), ignora invece l'istituto delle lettere presidenziali ai presidenti delle Camere, lettere, a quel che pare, non personali, riservate o confidenziali, ma ufficiali (a proposito della comunicazione o lettera del Presidente Gronchi del 3 aprile di quell'anno al presidente della Camera per suggerire un rinvio della seduta comune già indetta per il giorno successivo, al fine di procedere all'elezione di un membro effettivo e di un supplente dell'Alta Corte siciliana). L'adozione della forma di lettera viene, invece, approvata e giustificata, in via d'ipotesi, con l'intento di « evitare lo scoglio della controfirma ministeriale », da MOTZO, *Il potere presidenziale di esternazione e di messaggio (appunti)*, in « Arch. giur. », 1957, fasc. 1-2-53.

dizioni, o di limiti all'organo supplente in ordine all'esercizio, da parte di questi, delle funzioni, non contrasta l'inciso contenuto nell'atto in esame secondo il quale il Presidente della Repubblica invita il Presidente del Senato ad assumere « l'esercizio delle funzioni di Capo dello Stato *non inerenti* allo svolgimento della sua missione all'estero ». A ben vedere, infatti, tale espressa e generica delimitazione delle funzioni del supplente trova in questo caso una sua specifica giustificazione nel carattere particolare che assume, tra gli altri possibili fatti impeditivi, il viaggio, *ratione muneris*, del Presidente all'estero. Si è discusso, in sede scientifica, se in tale ipotesi possa configurarsi una divisibilità delle funzioni presidenziali e si è dato al quesito, in relazione alle diverse tesi, una diversa risposta. Ciò che appare certo, in questa sede (ed a parte ogni ulteriore approfondimento di carattere generale), è che — a differenza degli altri impedimenti presidenziali, aventi tutti (qualunque sia la loro durata nel tempo) il carattere della totalità della sostituzione — quello che volesse ritenersi determinato dal viaggio all'estero riveste il carattere della parzialità, fondato com'è (e ne dà, ora, conferma espressa l'atto esaminato) (19) su una *summa divisio* dei poteri, di cui è costituzionalmente e globalmente titolare il Capo dello Stato, in due categorie: *a*) quelli il cui esercizio è strumentalmente necessario allo svolgimento del viaggio ed al perseguimento dei fini politici che ci si propone di raggiungere (ed è significativo che sia soprattutto il Ministro degli affari esteri a seguire il Presidente, a « coprirne » e quasi a delimitarne l'ambito funzionale *ratione materiae*); e *b*) quelli attinenti, in linea generale, ma forse non esclusiva (20), all'ordine interno e

(19) Non solo nel testo del comunicato governativo, cui si riferiscono in particolare le nostre osservazioni, ma nel suo titolo stesso in cui si parla di « esercizio temporaneo *di* (e non *delle*) funzioni ».

Per la dottrina si vedano in proposito i rilievi di ELIA, *op. cit.*, 124.

(20) Potrebbe, infatti, porsi il quesito se il supplente possa svolgere altre attribuzioni rientranti, ai fini dell'art. 89 Cost., nella competenza per materia del Ministero degli affari esteri e attinenti, ad esempio, alle relazioni internazionali, e che non siano, comunque, strettamente connesse con la « riserva di competenza » a favore del Presidente durante il viaggio. Anche a voler tracciare una ulteriore distinzione di settori in tale ambito di affari o rapporti (quelli curati espressamente dal Presidente all'estero e quelli in certo senso « residuali »), pare doversi concludere per la sussistenza quanto meno di un limite di fatto per il supplente, costituito dalla indisponibilità del Ministro degli esteri per il perfezionamento degli atti relativi alla materia.

spettanti al supplente (con i limiti, sopra richiamati, aventi fondamento nei principi generali in materia). Pertanto la delimitazione obiettiva ed in forma negativa delle funzioni del Presidente del Senato, quale organo legittimato a sostituire il Presidente della Repubblica, mentre apparirebbe in altri « casi » di impedimento chiaramente in contrasto con i principi di ordine strutturale e funzionale della supplenza *ex art.* 86 (21), è da ritenersi, invece, per l'ipotesi del viaggio all'estero, non solo giustificata, ma quasi imposta dalla struttura specifica che la supplenza assume, sotto il profilo dei rapporti tra l'organo ordinario e quello straordinario; e la formula con cui tale limite connaturale ed implicito della sfera funzionale del supplente venisse testualmente espresso nell'atto presidenziale costituirebbe (come in quello qui considerato) una mera esplicitazione di ciò che è nell'ordine delle cose e nei caratteri del fatto impeditivo (22).

Il problema sul quale occorrerebbe, piuttosto, spostare l'attenzione è un altro: cioè, se la limitazione, espressa o tacita che sia, delle due sfere funzionali operi in un solo senso, cioè nei confronti dell'organo supplente (che non potrebbe interferire nelle attribuzioni del Presidente in missione all'estero), o anche nei confronti dello stesso Capo dello Stato, che non potrebbe, una volta che avesse ritenuto sussistere la *condicio iuris* della sostituzione, compiere poi all'estero atti *non inerenti* allo svolgimento della sua missione, e che, pertanto, teoricamente rientrino tra quelli per i quali è istituita la supplenza. Le conclusioni cui si perviene ed alle quali si è implicitamente ispirata, nella prassi, la fattispecie di supplenza in esame, consentono di accogliere la distinzione (23) delle due sfere operative sulla base di un duplice criterio: quello del diverso ambito territoriale di ciascuna di esse e quello della diversa natura giuridica delle attribuzioni spettanti ai due soggetti. La sfera del Presidente risulta, con ciò, ristretta al compimento di una generica attività di rappresentanza nell'ordine internazionale e di esternazione del suo pensiero anche su specifici problemi politici, nelle forme e nei

(21) Si può vedere, su questo punto, qualche ulteriore sviluppo in D'ORAZIO, Note cit., 391 ss.

(22) Sostanzialmente nello stesso senso BON VALSASSINA, Osservazioni, cit., 646.

(23) Di ELIA, op. cit., 124.

limiti, peraltro, istituzionalmente propri della sua funzione (24); mentre, deve coerentemente ritenersi escluso per il titolare l'esercizio di funzioni al fine del compimento di atti determinati, non solo — come è naturale — nell'ipotesi che il Capo dello Stato li avesse preventivamente ed espressamente a sé riservati, ma anche in quella che egli ritenesse, a suo libito, di intervenire nonostante la sua assenza (con il rischio, magari, di operare in due nello stesso senso o in sensi diversi). Una condotta che fosse ispirata a tali criteri sarebbe in manifesta contraddizione con i presupposti di fatto e giuridici della dichiarazione di impedimento (e, quindi, della supplenza), sì da configurare, più che la violazione di una norma di correttezza, un sintomo di vero e proprio eccesso di potere.

Mentre l'ipotesi (25) di una usurpazione di funzioni di altri organi o poteri, che fosse compiuta dal Presidente in viaggio, potrebbe dar luogo ad un conflitto di attribuzione tra poteri *ex art. 134 Cost.*, secondo i principi e gli schemi generali (a nulla rilevando che l'invasione di competenza sia stata compiuta durante l'assenza), diversa e più specifica, e meritevole di approfondimento, sarebbe, invece, la configurazione (26) di un conflitto tra Presidente e supplente in ragione del particolare regime dell'esercizio delle funzioni presidenziali globalmente considerate, mentre persiste la unicità della titolarità delle stesse.

GIUSTINO D'ORAZIO

(24) Il profilo accennato trova, del resto, riscontro nella concreta esperienza costituzionale e storica dell'istituto quale è offerta dalla sua più recente applicazione: ad esempio, nel corso del suo viaggio all'estero nel 1967 il Presidente rivolgeva, in occasione della riapertura delle scuole, un messaggio agli studenti; inoltre dichiarava di aver accettato l'invito di compiere un viaggio nell'Unione sovietica. Per alcuni precedenti, verificatisi però non in costanza di supplenza, v. SPAGNA MUSSO, *op. cit.*, e MOTZO, *op. cit.*, 73 ss. (e 27).

(25) Formulata, ad esempio, da SPARTACUS, *Quis custodiet custodem?*, in «Dem. e diritto», 1967, 461.

(26) Ammessa, ad esempio, in termini generali, da LAVAGNA, *Le Costituzioni rigide* (corso univ. 1963-1964), 348.