

SUPPLENZA ED ELEZIONE DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

di Carlo Gessa

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. La facoltà di sciogliere le Camere va riconosciuta anche al Presidente supplente della Repubblica. L'istituto della supplenza consente di risolvere, come *extrema ratio*, in particolari situazioni, la carenza di potere risolutivo del Presidente in carica, nell'ultimo semestre del mandato e durante la eventuale *prorogatio* delle funzioni. - 3. Automatismo della supplenza in caso di morte o di dimissioni del Presidente in carica. - 4. Conclusioni.

1. — La vicenda che ha portato alla elezione del quinto Presidente della Repubblica italiana è passata attraverso una esperienza nuova per il nostro ordinamento.

Si è, infatti, reso necessario il ricorso all'istituto della supplenza delle funzioni presidenziali, nel prolungato intervallo di tempo intercorso fra l'insorgenza dell'impedimento del Presidente della Repubblica in carica ad esercitare le sue funzioni, la qualificazione di esso come impedimento permanente e la avvenuta elezione e proclamazione del Presidente neoeletto, da parte del Parlamento, in seduta comune dei suoi membri e integrato dai delegati regionali.

Per la prima volta, dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, si è, così, fatta applicazione dell'art. 86, e si è, conseguentemente, fermata l'attenzione degli studiosi sulle questioni che la interpretazione e la pratica attuazione di tale norma importano, nel vigente sistema costituzionale.

Taluni problemi inerenti alla interpretazione della norma (come quelli attinenti agli aspetti formali e sostanziali dell'impedimento, alle competenze in ordine all'accertamento della relativa situazione, alle procedure da seguire, ai poteri del Presidente supplente, ecc...), hanno formato oggetto di esame da parte della dottrina e di dibattito presso la pubblica opinione. Ma alcuni non secondari lati della questione, che sono, anzi, di carattere preliminare alla soluzione dei problemi anzidetti, sono restati in ombra.

(*) La presente nota costituisce una appendice alle osservazioni svolte in « Rassegna Parlamentare », nn. 11-12 del 1964, pag. 568 e seguenti.

2. — Gli sviluppi politici che hanno determinato la *lunga seduta* dell'Assemblea Nazionale chiamata ad eleggere il Capo dello Stato, protrattasi per tredici giorni a causa dei numerosi scrutini espletati prima del conseguimento di un positivo risultato di votazione, hanno posto in primo piano la esigenza di garantire, nel corretto funzionamento del sistema, l'effettivo equilibrio e il reciproco controllo dei poteri dello Stato.

In questo ordine di considerazioni, proprio a fini di garanzia e di salvaguardia delle istituzioni, si rivela la importanza della interpretazione dell'art. 86 della Costituzione nel senso di riconoscere al Presidente supplente della Repubblica la pienezza dei poteri del Capo dello Stato, ivi compreso quello di scioglimento delle Assemblee parlamentari.

La tesi è, tuttavia, controversa in dottrina e incontra autorevole opposizione da parte di chi mette in evidenza — non solo la posizione originaria del Supplente, in quanto Presidente titolare di una delle Assemblee — ma il carattere interinale della funzione assunta, per dedurne, rigidamente ed oggettivamente, limitazione di poteri ed esclusione di funzioni.

Ma tale restrittiva interpretazione, che non è rigorosamente deducibile dalla lettera della Costituzione, urta contro lo spirito che la informa. Precisamente nel sistema si ravvisa, infatti, decisiva la esistenza di uno strumento giuridico, come lo scioglimento delle Camere, per risolvere situazioni anormali diverse, fra le quali debbesi ricomprendere anche quella che potrebbe verificarsi nella ipotesi, non inverosimile, di una Assemblea Nazionale incapace di esprimere una maggioranza di suffragi sufficiente ad eleggere il Capo dello Stato. La potestà di scioglimento costituisce, in questa circostanza, un efficace rimedio nei confronti dei partiti e dei gruppi politici, per controbilanciare una persistente mancata convergenza di orientamenti (ad esempio, per la presenza di più candidati che dividano i suffragi; per la difficoltà politica, ideologica, ecc... dei gruppi parlamentari di raggiungere un accordo maggioritario: è da considerare, in proposito, che la maggioranza minima per eleggere il Capo dello Stato è superiore al *quorum* della metà più uno dei membri del Parlamento, data la partecipazione all'Assemblea Nazionale dei delegati regionali). Si configura, così, un comporta-

mento costituzionalmente abnorme, di fronte ad un preciso e fondamentale adempimento istituzionale da compiere (1).

La sottrazione al Presidente supplente della potestà di scioglimento determinerebbe una pericolosa carenza di potere al vertice dello Stato e il non impossibile prevalere delle fazioni sul funzionamento delle istituzioni, proprio in un delicato momento di *crisi tecnica* del sistema.

Si aggiunga che lo scioglimento decretabile dal Presidente supplente diverrebbe l'unica remora giuridica per un Parlamento riotoso di fronte alla elezione del Capo dello Stato, nella ipotesi di regolare scadenza del settennio presidenziale che, a norma dell'art. 88 della Costituzione, priva il Presidente titolare, nell'ultimo semestre di durata in carica, del potere di scioglimento (2). La sola via di uscita, per superare la difficoltà della situazione, potrebbe, allora, essere costituita dalle dimissioni del Presidente uscente, per con-

(1) Le difficoltà che si sono manifestate in occasione della recente elezione presidenziale (sono occorsi ventuno scrutini prima di giungere al risultato), hanno indotto alcuni commentatori (ad esempio, Maranini ne « Il Corriere della Sera » del 2 gennaio 1965, cfr. l'articolo di fondo dal titolo « Inconvenienti costituzionali »), a formulare critiche e riserve sul sistema di elezione parlamentare del Presidente, sulla mancanza di precise disposizioni che regolino le intese di gruppo e fra gruppi, la presentazione e il ritiro delle candidature, la espressione del voto e l'astensione dal voto, lo svolgimento delle votazioni, l'eventuale ballottaggio fra i candidati più votati, ecc... Tali critiche riflettono una legittima preoccupazione in ordine al funzionamento delle sostituzioni parlamentari, ma non tengono conto del fatto che una disciplina costituzionale più dettagliata non risolverebbe il problema concreto della democrazia, che, nel nostro Paese, è di costume costituzionale e non di ulteriore, formale apprestamento di regole giuridiche. Non può, anzi, tacersi che, entro certi limiti, quella che potrebbe impropriamente definirsi la *libertà di forma*, nella vincolatezza degli obiettivi, è la sostanza di un sano ordine democratico.

(2) L'ultimo comma dell'art. 88 della Costituzione, che fa divieto al Presidente della Repubblica di esercitare la facoltà di sciogliere le Camere negli ultimi sei mesi del suo mandato, risolve un particolare problema di equilibrio nei rapporti fra il Capo dello Stato e il Parlamento, che fu particolarmente avvertito in sede costituente, ma fa sorgere l'altro, non meno rilevante problema, che si è indicato nel testo. E ciò nella prospettiva efficacemente lumeggiata dalla dottrina (Esposito), di un Capo di Stato parlamentare che dovrebbe essere il reggitore dello Stato nelle crisi del sistema. Da questo punto di vista è riscontrabile, nei confronti delle Camere, una differenza tra la posizione del Presidente titolare al termine del suo man-

sentire al Supplente, automaticamente subentrante, l'esercizio del potere risolutivo, a questi non precluso (3).

3. — Le considerazioni che precedono involgono una questione di maggiore ampiezza, che verte intorno alla interpretazione dei due commi dell'art. 86 della Costituzione, anche in rapporto allo ultimo comma dell'art. 85, implicitamente richiamato dal secondo di essi.

La questione è di stabilire se l'istituto della supplenza (che è, propriamente, una sostituzione nell'esercizio delle funzioni) sia applicabile unicamente alla cosiddetta ipotesi di impedimento del Capo dello Stato, ovvero se esso sia istituto di più generale applicazione, nell'ambito di ipotesi diverse, come quelle di morte o di dimissioni del Presidente della Repubblica (che darebbero luogo, in realtà, non alla figura della supplenza, ma a quella dell'incarico).

dato e quella del Supplente; differenza che rivela, sotto un certo aspetto, una anomalia della Costituzione. Non si potrebbe, infatti, osservare che il divieto di scioglimento è sancito solo per il semestre conclusivo del mandato presidenziale e non anche per l'ulteriore ed eventuale periodo di durata in carica, reso necessario dal prolungato svolgimento delle votazioni per eleggere il nuovo Presidente o dal verificarsi della fattispecie prevista e disciplinata nell'ultimo comma dell'art. 85 della Costituzione. Invero, la *ratio* che ha dettato il divieto in esame non è formale, ma sostanziale e non può non valere anche durante il periodo di prorogata permanenza in carica del Presidente uscente. La norma intende evitare che il Presidente, (a parte la declinante rappresentatività della persona che è investita della suprema magistratura, al termine del suo mandato) attraverso lo scioglimento, possa servirsi del potere prorogato per influenzare le nuove elezioni e, indirettamente, la propria. In mancanza di una espressa disposizione costituzionale, invece, la stessa *ratio* non può applicarsi al Presidente supplente, il quale subentra al titolare nella astratta pienezza della funzione di Capo dello Stato, che conserva, o, rispettivamente, assume, anche nella fattispecie disciplinata nel secondo comma dell'art. 86.

(3) Ovviamente, le dimissioni, che sono un tipico atto volontario (in quanto non comprendono le diverse ipotesi di decadenza o di sospensione), presupporrebbero, in questo caso, un *idem sentire de re publica*, cioè una concordanza di valutazioni e di giudizi (una *convenzione* costituzionale) sulla situazione politica in atto e sulle misure da adottare, da parte del Presidente della Repubblica, dei Presidenti dei due rami del Parlamento, del Governo.

In altri termini, occorre stabilire se la norma relativa alla supplenza abbia un campo di applicazione che coincide con quello dell'intero art. 86, ovvero un campo limitato alla prima delle ipotesi che la suddetta norma contempla. Il dubbio può sorgere data la formulazione del primo comma della norma costituzionale. Infatti, nella fattispecie espressa con la dizione «le funzioni del Presidente della Repubblica, in ogni caso che egli non possa adempierle, sono esercitate dal Presidente del Senato» non sembrerebbero doversi testualmente ricomprendere la morte o le dimissioni, poiché in questi casi non si tratta più di *impossibilità* ad adempiere le funzioni, ma di vera e propria *vacanza* della carica.

La interpretazione letterale condurrebbe, così, a configurare ipotesi nelle quali si determinerebbe una soluzione di continuità nell'ufficio presidenziale, in attesa della elezione del Capo dello Stato, che il secondo comma dell'articolo 86 prescrive debba essere indetta entro un termine di quindici giorni, ovvero entro il maggior termine di cui all'ultimo comma dell'art. 85.

Ma proprio questo rinvio all'art. 85 induce ad alcune considerazioni che suggeriscono una diversa e più organica interpretazione del primo comma dell'art. 86.

Infatti, se al momento in cui si determina la esigenza di procedere alla elezione del Capo dello Stato, le Camere sono sciolte o manca meno di tre mesi alla loro cessazione, il ricordato termine di quindici giorni decorre dalla riunione delle nuove Camere. «Nel frattempo — stabilisce conclusivamente l'ultimo comma dell'articolo 85 — sono prorogati i poteri del Presidente in carica». Di quale Presidente potrà trattarsi se la nuova elezione è resa necessaria dalla morte o dalle dimissioni (irrevocabili) del Capo dello Stato? Evidentemente, in questo caso, il Presidente non potrà che essere il Supplente, il quale abbia assunte le funzioni presidenziali temporaneamente, a norma del primo comma dell'art. 86. Perché ciò si verifichi è necessario intendere la espressione «in ogni caso che egli (il Presidente della Repubblica) non possa adempiere le sue funzioni» nel senso di un riferimento, non alla persona fisica del Capo dello Stato, all'impedimento soggettivo del Presidente in carica (come il pronome impropriamente usato dal legislatore co-

stituente potrebbe indurre a far ritenere), ma all'organo in senso oggettivo, all'ufficio presidenziale astrattamente inteso (4).

Che tale interpretazione sia da seguire è confermato indirettamente dall'ultimo comma dell'art. 85. Ma una ulteriore conferma viene dalla interpretazione corretta del sistema, che non ammette soluzioni di continuità nell'esercizio delle supreme funzioni costituzionali o carenze di potere o situazioni di potenziale squilibrio, con assenza di sanzioni.

Tale sarebbe, nella fattispecie citata, la situazione di mancata elezione del Capo dello Stato da parte del Parlamento, che si protragga oltre misura, senza mezzo di ricorso al giudizio sovrano del corpo elettorale.

4. — L'istituto della supplenza assume, pertanto, un significato di particolare rilievo nel sistema delle garanzie costituzionali. Esso è destinato ad operare — previa ricognizione dell'impedimento nelle forme (interpretativamente) dovute; od *ope legis*, in caso di morte o di dimissioni — ogni qualvolta la elezione del Capo dello Stato debba indirsi, per le ragioni previste, prima della normale scadenza del settennio presidenziale, ovvero puntualmente non si determini a tale scadenza, per inadempienza del Parlamento a realizzarla.

CARLO GESSA

Libero docente nella Università di Roma

(4) La formula normativa più corretta sarebbe stata quella che avesse preveduto, al primo comma dell'art. 86, la supplenza «...in caso di impedimento, di morte, di dimissioni», e, al secondo comma, la fissazione del termine per indire la elezione del nuovo Presidente «...nei casi suddetti, tranne che nella ipotesi di impedimento riconosciuto come temporaneo».