

Articolo 86

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

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

Commento di Antonio MASTROPAOLO

1. Nel disegno costituzionale il rapporto tra Presidente della Repubblica e assemblee rappresentative ha un carattere particolare. Benché l'istituzione derivi da un voto espresso nel Parlamento in seduta comune, integrato dai rappresentanti delle regioni, il legame che si instaura con esse non è assimilabile a quello che invece intercorre con il governo. Mentre la fiducia, infatti, deve essere continuativa, in ragione della derivazione dell'esecutivo dall'istituzione titolare della sovranità, l'esercizio delle funzioni del Presidente della Repubblica richiede la piena indipendenza dalle Camere. Con l'elezione il titolare della carica, pertanto, acquisisce una posizione che si caratterizza nel senso dell'inaMOVibilità per ragioni politiche [BOZZI 1959, p. 24]. Non possono esservi eccezioni. La revoca prima della scadenza non è possibile, perché metterebbe in dubbio la piena autonomia del Presidente, ed è pure esclusa ogni possibilità di delegazione, totale o parziale, di funzioni, ammessa invece in epoca statutaria dall'istituto della luogotenenza [MORTATI 1967, p. 433]. Trattandosi di un organo con compiti "sinoviali" nel quadro della forma di governo, volti in sostanza a garantirne il funzionamento senza frizioni logoranti, è necessario che i poteri del Presidente della Repubblica siano esercitati senza interruzione, pure quando egli non sia in grado di svolgerli, secondo un principio che era proprio anche dei regimi monarchici [CALAMANDREI - LEVI 1950, p. 112]. La figura di un supplente risulta pertanto necessaria alla continuità di funzioni che sarebbero altrimenti interrotte in caso di vacanza o di impedimento. Si delinea in questi termini la delicata

questione della supplenza, espressione utilizzata dalla dottrina, ma invece evitata in sede di stesura del testo costituzionale per non mettere in dubbio il carattere personale della responsabilità assunta dal titolare dell'ufficio di Presidente della Repubblica [RESCIGNO 1978, p. 83].

2. Molto diverse sono le soluzioni adottate negli Stati a forma repubblicana. Esse riflettono il modo di intendere la posizione occupata nel sistema costituzionale dalla figura del Presidente della Repubblica. Oltreoceano, ad esempio, è prevista, contestualmente all'elezione del Presidente, l'elezione di un Vicepresidente che, sino a quando non si renda necessario, ricopre le funzioni di Presidente del Senato. Ciò avviene perché nella costituzione americana si è scelto di non alterare i tempi delle elezioni presidenziali. Quando il Vicepresidente subentra, esercita le funzioni presidenziali sino alla scadenza del mandato. Il legame fiduciario e distinto del popolo con il Presidente trova così la sua piena garanzia.

In Europa si sono individuate soluzioni diverse che derivano dal carattere della presidenza quale istituzione polivalente nel sistema parlamentare; in alcuni casi si è attribuita la supplenza a organi di governo, rimarcando la continuità anche storica con il potere esecutivo.

In Italia la stesura definitiva dell'art. 86 si deve al Comitato dei Diciotto in sede di coordinamento [FALZONE - PALERMO - CASENTINO 1948, pp. 55-56]. La discussione durante i lavori fu ampia in ragione della delicatezza e della varietà delle funzioni che si intendevano affidare al Presidente della Repubblica. Sembra comunque emergere dagli interventi la conoscenza da parte dei costituenti delle soluzioni altrove adottate. Il problema era adattare i modelli alle fattezze dell'istituzione nell'ordinamento italiano.

L'acceso dibattito, prima nella Commissione dei 75, poi in Assemblea plenaria, si concluse con l'accoglimento dell'attuale formulazione, volutamente laconica, per non irrigidire troppo la disciplina con una casistica che sarebbe stata poi smentita dall'esperienza [BOZZI 1959, p. 47; CALAMANDREI - LEVI 1950, p. 113]. Nel testo si stabiliva solo chi in via generale dovesse svolgere la funzione di supplenza e cosa sarebbe accaduto nelle situazioni di totale impossibilità di adempiere le funzioni presidenziali. Le ipotesi erano due: la supplenza *sede plena* e quella *sede vacante*; anche se in quest'ultimo caso non si trattava in effetti di una vera e propria impossibilità nel senso indicato dal primo comma con l'utilizzo dell'impropria, soggettiva, e oggi diremmo anche impropriamente declinata al maschile, espressione « in ogni caso che egli non possa adempiere le sue funzioni » [GESSA 1965, p. 57].

Null'altro emerge dal testo dell'articolo. La dottrina negli anni ha tentato di meglio inquadrare l'istituto, anche se in larga parte ha condiviso la scelta del costituente di non predeterminare le situazioni di supplenza. Ciò sulla

base della constatazione che tale materia « è tale da giovarsi, più che della disciplina legislativa, di quella attingibile a norme di correttezza » [MORTATI 1967, p. 436]. Saranno anche avanzate diverse proposte di legge per la disciplina della materia. La prima fu di Francesco Cossiga nel gennaio 1962. Essa non venne però esaminata dalla Commissione cui era stata assegnata e decadde. La seconda fu presentata da alcuni deputati del PSIUP nel 1964, ma ebbe lo stesso destino. Il tema fu ripreso solo molti anni dopo, nel quadro di una più ambiziosa riforma costituzionale, nel 1997 dalla Commissione bicamerale "D'Alema".

3. I problemi più dibattuti riguardano la natura dell'impedimento, il suo accertamento, le procedure da seguire, nonché la posizione e i poteri che spettano al supplente. In merito alla prima questione, mancando nel testo costituzionale ogni riferimento alla supplenza di funzioni, gran parte della dottrina ha tratto la conclusione che l'impedimento fosse solo quello riconducibile all'impossibilità di adempiere le proprie funzioni, dovuta a circostanze indipendenti dalla volontà del Presidente della Repubblica o comunque giustificata da un interesse preminente [BOZZI 1959, p. 27; RESCIGNO 1978, p. 86].

Nello sforzo definitorio si è discusso molto anche sulla distinzione tra impedimento permanente e impedimento temporaneo. Si tratta di una differenza per cui rileva l'elemento della temporalità, piuttosto che quello della reversibilità [RESCIGNO 1978, p. 89]. Tra le ipotesi di impedimento temporaneo sono stati quindi individuati i casi di malattia, comunque guaribile, ma tale da impedire lo svolgimento delle funzioni, la non perfettamente assimilabile situazione del viaggio all'estero, la messa in stato d'accusa e, infine, il caso estremo della prigionia. Secondo le stesse ricostruzioni l'impedimento permanente si realizzerebbe invece quando il capo dello Stato non possa più svolgere l'attività presidenziale. Tra le situazioni individuate rientrano la malattia grave e protratta, la sentenza di condanna per uno dei reati previsti dall'art. 90 della Costituzione, la perdita dei requisiti di eleggibilità e, secondo alcuni, anche lo scandalo. A queste ipotesi sono stati assimilati i casi di morte e dimissioni, entrambe situazioni che implicano la completa e assoluta impossibilità di svolgere le funzioni presidenziali e che escludono la *prorogatio* dei poteri (art. 85) [RESCIGNO 1978, p. 104]. Interpretazioni del testo che sembrano confermare la preoccupazione del costituente di ridurre al massimo i tempi della supplenza che è comunque percepita come una momentanea alterazione degli equilibri costituzionali [RESCIGNO 1978, p. 87].

Questione dibattuta è anche quella relativa all'estensione della supplenza in caso di impedimento. Esso può riguardare solo alcune funzioni o tutte? Le

posizioni della dottrina non sono concordi [BOZZI 1959, p. 28; ELIA 1958, p. 112; GESSA 1965, p. 54]. Secondo alcuni, infatti, il supplente deve esercitare tutte le funzioni ad eccezione di quelle che per correttezza costituzionale sono incompatibili con la durata della carica: in genere il compimento di atti che possono compromettere l'indirizzo politico futuro e sono incompatibili con il carattere temporaneo delle funzioni svolte [CALAMANDREI - LEVI 1950, p. 113; Ricerca sulla supplenza, p. 48; RESCIGNO 1978, pp. 127-129].

Parte degli studiosi, infine, ha ritenuto che la supplenza abbia carattere personale, per cui non è l'organo a sostituirsi, ma è la persona a ricoprire l'ufficio [ELIA 1958, p. 29 e ss.; Ricerca sulla supplenza, p. 21; più sfumato, RESCIGNO 1978, p. 122]. Ne deriva che il Presidente del Senato deve rimanere sospeso dall'esercizio delle sue funzioni parlamentari durante il periodo della supplenza. Durante la supplenza egli gode comunque delle prerogative del Presidente della Repubblica e deve essere a lui parificato agli effetti degli artt. 276-279 c. p. (alto tradimento e attentato alla Costituzione).

4. Il tema più delicato affrontato in sede interpretativa è stato però quello relativo all'accertamento dell'impedimento. Non sorgono problemi qualora sia lo stesso Presidente a dichiarare l'impossibilità di adempiere le proprie funzioni. Se si tratta di impedimento temporaneo la dottrina ritiene che l'atto del Presidente della Repubblica debba essere controfirmato, non potendo il Presidente sottrarsi all'incarico senza necessità. Se invece l'impedimento è permanente, secondo parte della dottrina, la dichiarazione non deve essere controfirmata o accettata da parte del Parlamento. In questo caso ci troviamo innanzi a un atto personale del Presidente, in quanto tale da considerarsi un atto unilaterale non ricettizio al pari delle dimissioni, come ritenuto dalla dottrina dominante [MORTATI 1967, pp. 435-436; *contra* RESCIGNO 1978, p. 105]. Inoltre, proprio nell'ipotesi delle dimissioni, l'istituto trova una delle sue giustificazioni nell'esigenza di evitare la *prorogatio* del Presidente dimissionario [RESCIGNO 1978, p. 84].

Nella storia repubblicana diversi sono stati i presidenti che hanno deciso di dimettersi prima della scadenza del mandato. In alcuni casi ciò è avvenuto in conseguenza di particolari fatti personali, in altri si è trattato di "dimissioni di cortesia" [v. commento sub art. 85]. In tutti però si è seguita la medesima procedura: un atto ricevuto dal Segretario generale della Repubblica, che ha assistito alla sua sottoscrizione, cui è seguita la comunicazione al Presidente del Senato, al Presidente della Camera dei deputati e al Presidente del Consiglio dei ministri. Il Presidente del Senato ha quindi assunto le funzioni in modo immediato ed è quindi seguita la convocazione del Parlamento nel termine stabilito dall'art. 86 c. 2. Antonio Segni si dimise il 6 dicembre 1964, con successiva convocazione del Parlamento e inizio votazioni il 16 dicembre

(supplente Cesare Merzagora). Giovanni Leone si dimise il 15 giugno 1978, e con inizio votazioni il 29 giugno (supplente Amintore Fanfani). Sandro Pertini si dimise dieci giorni prima della fine del mandato, ma dopo che era stato eletto Francesco Cossiga allora Presidente del Senato (dimissioni di cortesia); Francesco Cossiga sottoscrisse le dimissioni il 28 aprile 1992, con inizio delle votazioni al 13 maggio (supplente Giovanni Spadolini). Oscar Luigi Scalfaro il 15 maggio 1999, anziché il 28, dopo l'elezione al primo scrutinio di Carlo Azeglio Ciampi, avvenuta il 13 maggio 1999 (dimissioni di cortesia, supplente Nicola Mancino). Carlo Azeglio Ciampi si dimise il 15 maggio 2006, invece del 18, successivamente all'elezione di Giorgio Napolitano, avvenuta il 10 maggio (dimissioni di cortesia). Infine, Giorgio Napolitano si è dimesso anticipatamente, al termine del primo mandato, il 22 aprile 2013, dopo essersi dichiarato disponibile alla rielezione e si è nuovamente dimesso prima della fine del secondo mandato, il 14 gennaio 2015 con inizio delle votazioni il 29 gennaio 2015 (supplente Pietro Grasso).

5. Alla situazione dell'impedimento temporaneo è ricondotta, come abbiamo ricordato, anche l'ipotesi dei viaggi all'estero, pur con molte perplessità, dato il suo carattere di supplenza parziale [RESCIGNO 1978, p. 110]. L'aspetto controverso era se questa potesse essere considerata una vera situazione di impedimento per come definita dalla dottrina a partire dal principio dell'indivisibilità delle funzioni e della totalità del trasferimento di queste al supplente [BOZZI 1959, p. 50; D'ORAZIO 1969, p. 398; ELIA 1958, p. 109; MORTATI 1967, p. 436]. Nulla impedisce al Capo dello Stato di svolgere i suoi compiti anche in territorio estero. Il problema oggi sembra ancor meno rilevante in considerazione delle connessioni e comunicazioni più facili e immediate. Vero è che un tempo il problema era tale perché alcuni compiti richiedevano contatti personali che difficilmente si potevano tenere nel caso del tutto ipotetico di una prolungata assenza. Sulla base di queste considerazioni la dottrina ha perciò ritenuto di rimettere alla discrezionalità del Presidente, in accordo con il Governo, se lasciare oppure no il passo al supplente sulla base di valutazioni di ordine pratico e funzionale non ricollegate al solo fatto specifico dell'assenza. In tal modo si è evitato di reintrodurre nel sistema la delegazione, che i costituenti avevano inteso invece escludere [D'ORAZIO 1969, p. 402].

Il problema si pose per la prima volta durante il mandato di Giovanni Gronchi. Fu lui il primo presidente a compiere un viaggio in USA nel 1956. In precedenza, sia Einaudi sia De Nicola si erano recati solo nello Stato del Vaticano. Sulla possibilità di una supplenza e sull'estensione dei poteri del supplente le posizioni erano in quel momento molto diverse. Gli stessi protagonisti istituzionali non celavano le loro opposte visioni. Merzagora,

allora Presidente del Senato, aveva sostenuto che il supplente poteva subentrare nelle funzioni del Presidente della Repubblica senza che questi ne perdesse la titolarità. Gronchi, intenzionato a non concedere nulla a un suo storico avversario politico, men che mai l'esercizio dei suoi poteri, aveva reagito nominando un'apposita commissione per approfondire la questione, che solo mesi dopo aveva consegnato i risultati dei suoi lavori.

La prassi, per come la conosciamo, si strutturò solo a partire dal 1967, in occasione di un viaggio del Presidente Saragat. Fu allora inviata una lettera al Presidente del Senato, controfirmata dal Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata al Presidente della Camera dei deputati in data 7 settembre 1967. Richiamando l'art. 86 fu invitato il Presidente del Senato ad assumere per tutta la durata della assenza del Presidente della Repubblica, l'esercizio delle funzioni di capo dello Stato non inerenti allo svolgimento della missione all'estero. Ne venne data notizia con un comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri [G.U. n. 227 del 9/9/1967], senza però che vi fosse pubblicazione dell'atto presidenziale dichiarativo di impedimento [D'ORAZIO 1969, p. 405].

Il problema si pose ancora in occasione del viaggio in Cina compiuto da Sandro Pertini nel 1980. In quella occasione fu emanato un decreto del Presidente della Repubblica, controfirmato dal Presidente del Consiglio [G.U. n. 254 del 16 settembre 1980]. Anche in questo caso vi fu un richiamo all'art. 86, primo comma, e la supplenza fu attribuita "per le funzioni non inerenti allo svolgimento della missione all'estero". Questo atto, nonché questa formula, divennero in seguito la regola in occasione dei viaggi all'estero compiuti dal Presidente della Repubblica.

6. Di più difficile soluzione è il caso in cui il Presidente della Repubblica non voglia o non sia in grado di dichiarare il proprio impedimento. Rileva in questo caso la prassi più che la riflessione della dottrina. Il caso noto è quello del malore che colpì il Presidente Antonio Segni nell'agosto 1964 durante un colloquio con il Presidente del Consiglio Aldo Moro e con il ministro degli esteri Giuseppe Saragat. La "malattia" presidenziale era tale da impedire al soggetto di dichiarare la propria condizione di impedimento. Si dovettero allora definire le modalità di accertamento dell'impedimento, che sino a quel momento erano state solo oggetto di riflessione scientifica con la prospettazione di soluzioni molto differenti definitivamente accantonate in questa occasione [RESCIGNO 1978, p. 93]. Qualche indicazione giungeva dalla tradizione prerepubblicana che però doveva in qualche modo essere filtrata. Sebbene l'art. 16 dello Statuto albertino prevedesse la fisica impossibilità di regnare, nessuna regola era stabilita in ordine alla competenza di accertarla. Eppure, si era consolidata l'opinione tra i giuristi che il compito dovesse spettare al Consiglio dei ministri [MORTATI 1967, p. 437].

Dell'intera procedura seguita per il caso di Segni fu data notizia con comunicato del Presidente del Consiglio pubblicato in G.U. 10 agosto 1964 n. 195. Il Segretario generale della Presidenza aveva trasmesso al Presidente del Consiglio e ai Presidenti delle camere un bollettino firmato da tre medici, attestante la malattia dell'on. Segni. Il Consiglio dei ministri, appositamente convocato dal Presidente Moro, aveva dato atto dell'impedimento temporaneo e ne aveva trasmesso la notizia al Presidente del Senato Merzagora. Il procedimento non si era però arrestato qui. Merzagora a sua volta aveva infatti convocato i Presidenti della Camera e del Consiglio per le opportune valutazioni. Verificate le condizioni previste dall'art. 86 si era quindi dato luogo alla conseguenza giuridica della supplenza.

Dopo che da ulteriori accertamenti emerse il carattere permanente dell'impedimento si pose il problema di una ulteriore e necessaria dichiarazione in tal senso. Solo le dimissioni volontarie di Segni consentirono di superare lo stallo, quantunque la rinuncia si prestasse anch'essa a una critica di difficile soluzione, poiché l'atto personale richiedeva la stessa capacità che è presupposto della titolarità della carica e dell'esercizio delle funzioni [D'ORAZIO 1969, p. 396]. Anche in considerazione di quanto avvenuto, la questione della supplenza fu quindi oggetto di un approfondito lavoro del Servizio Studi Legislazione e Inchieste parlamentari della Camera dei deputati dal titolo "Ricerca sulla supplenza del Presidente della Repubblica" nel 1964. Resta però ad oggi un aspetto non risolto: quanto l'impedimento temporaneo debba durare e quando si muti in permanente, sì da giustificare l'applicazione di quanto disposto dal secondo comma dell'art. 86.

Piccola bibliografia

- BOZZI A. *Sulla supplenza del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna parlamentare*, 1959.
 CALAMANDREI P. - LEVI A., *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950.
 D'ORAZIO G., *Sulla supplenza presidenziale per viaggio all'estero*, in *Rassegna parlamentare*, 1969.
 ELIA L. *La continuità nel funzionamento degli organi costituzionali*, vol. 1, Milano, 1958.
 FALZONE V. - PALERMO F. - CASENTINO F., *La Costituzione della Repubblica italiana*, Roma, 1948.
 GESSA C., *Supplenza ed elezione del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna parlamentare*, 1965.
 GUARINO G., *Viaggio all'estero e supplenza del Presidente della Repubblica*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 1958.
 MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1967.
 RESCIGNO G.U., *Articolo 86*, in *Commentario della Costituzione. Il Presidente della Repubblica*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1978.

Documentazione

Ricerca sulla supplenza del Presidente della Repubblica, a cura del Servizio Studi Legislazione e Inchieste parlamentari della Camera dei deputati, Roma, 1964.

