

FUNZIONALITÀ DELLE ISTITUZIONI E IMPEDIMENTO DEI TITOLARI.
NOTE SULLA SUPPLENZA IN TEMPO DI EPIDEMIA*Giulio Santini**

*** 19 marzo 2020 ***

Nell'Italia repubblicana, una situazione come quella dell'emergenza per l'epidemia da Covid-19 costituisce senz'altro un *unicum* carico di incertezze. La notevole e repentina diffusione della malattia non ha risparmiato esponenti delle istituzioni, alcuni dei quali direttamente preposti alla gestione della salute pubblica: membri del Governo, Presidenti di Regione, Sindaci, ma anche parlamentari e consiglieri regionali. Così, pare opportuno riflettere, in questo contributo, su quali dinamiche e criticità possano riscontrarsi nel caso in cui l'operatività degli organi monocratici e collegiali sia compromessa dall'impedimento dei loro titolari, con l'avvertenza che si terrà da parte la materia della funzionalità delle assemblee rappresentative, in quanto meriterebbe una trattazione autonoma, anche alla luce di questioni quali l'espressione del voto a distanza e il controllo degli atti dell'esecutivo.

Per cominciare dalle cariche più alte, il Presidente della Repubblica, come è noto, *ex art.* 86.1 Cost., ha come supplente, in caso di impedimento o morte, il Presidente del Senato. Se, dunque, cadesse ammalato, potrebbe egli stesso dichiarare la circostanza, con atto a propria firma. Essendone impossibilitato, verrebbe in rilievo, sulla scorta di quanto verificatosi nel 1964 per l'infermità di Antonio Segni, la necessità di una presa d'atto degli esiti dei bollettini medici da parte del Consiglio dei ministri, pronunciata su istanza del Capo del Governo e notificata ai Presidenti delle Camere (come ricostruito da BARILE, *Natura e accertamento degli impedimenti del Presidente della Repubblica*, *Rass. parl.*, 6, 1964, 401 ss.): prassi ritenuta valida anche per l'accertamento, mai verificatosi, dell'impedimento permanente, che, come la dipartita, dà luogo alla tempestiva indizione delle elezioni presidenziali da parte del Presidente della Camera, o, si ritiene, di chi ne faccia le veci (art. 86.2 Cost.).

Bisogna ricordare che una malattia, pur seria, da sola non osta al disimpegno delle funzioni

* Allievo ordinario di Scienze giuridiche, Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" (Pisa). Mail: giulio.santini@santannapisa.it. Il contributo è stato accettato per la pubblicazione nell'ambito della call *Diritto, diritti ed emergenza ai tempi del Coronavirus*, sul n. 2/2020 di *BioLaw Journal* – Rivista di BioDiritto.

presidenziali: per esempio, a seguito delle dimissioni del Governo Fanfani III, Giovanni Gronchi tenne le consultazioni dal letto della sua casa privata, costretto da una grave forma di influenza (Archivio storico Pres. Rep., cerimoniale, 6-10 febb. 1962). Tuttavia, questo gli fu possibile in quanto, alle personalità convocate, non era impedito di accedere al suo capezzale. In un caso di sindrome da Covid-19, pare che altrettanto non possa verificarsi, cosicché l'alternativa a delegare urgenti colloqui istituzionali al Presidente del Senato sarebbe effettuarli a distanza: eventualità non impossibile, quando non ostino esigenze di riservatezza, se si pensa alle consultazioni telefoniche con i Presidenti emeriti impossibilitati a recarsi al Quirinale.

Non si possono qui ripercorrere i limiti che il Presidente del Senato incontra nell'esercizio della supplenza, salvo precisare che Cesare Merzagora, nel 1964, ha fissato il precedente per cui è a questi, e non al relativo Vicepresidente, che spetta la presidenza *pro tempore* del Consiglio superiore della Magistratura (PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enc. dir.*, XXXV, 1986, 228).

Merita invece indagare sul caso di simultanea incapacità del Presidente della Repubblica e di quello del Senato. Una parte della dottrina sostiene che l'istituto sia quello di una supplenza rimessa a persona determinata, il cui titolo di legittimazione risiede nell'essere stato eletto al vertice di Palazzo Madama (per primo ELIA, *La continuità degli organi costituzionali*, I, Milano, 1958, 100); per altri si tratta di una fattispecie di supplenza di organo: così, anche il Vicepresidente anziano, che ricopra temporaneamente il ruolo di maggiore responsabilità nella Camera alta, risulterebbe chiamato a svolgere il ruolo del Capo dello Stato, a titolo interinale (RESCIGNO, *Art. 86*, in BRANCA *ed.*, *Commentario della Cost. Artt. 83-87*, Bologna-Roma, 1978, 122).

La diversa qualità della legittimazione di Presidente e Vicepresidente farebbe propendere, in via di principio, per la prima tesi; ma la necessità di assicurare la piena continuità delle istituzioni rende preferibile una soluzione che contempli la possibilità di ricorrere al vicario. Questo anche perché, diversamente, non si potrebbero che invocare le dimissioni del Presidente del Senato e l'elezione di un soggetto capace: in tal modo, però, si aprirebbe un *iter* lungo e complesso, specie quando sia difficile riunire l'assemblea, e, soprattutto in caso di doppio impedimento temporaneo, davvero poco giustificabile (CARBONE, *La supplenza del Presidente della Repubblica*, *Riv. trim. dir. pub.*, 1963, 1, 55). In difetto della prescritta designazione presidenziale (art. 9 r.S.), la *senioritas* di uno tra i quattro Vicepresidenti dovrebbe risultare dall'anzianità di carica e, in subordine, dal numero di voti ricevuti nella medesima elezione,

secondo una regola seguita in occasione della morte del Presidente Tommaso Morlino nel 1983 (GORI, *Presidenti e Vicepresidenti delle Camere*, in GIANFRANCESCO, LUPO, RIVOSACCHI *edd.*, *I Presidenti di assemblea parlamentare*, Bologna, 2014, 219); mancando anche i Vicepresidenti, dovrebbe forse valere il criterio che assegna la presidenza provvisoria al senatore decano d'età.

Per quanto riguarda il Presidente del Consiglio dei ministri, l'attore politico più importante nel caso di una grave crisi, la legge si pronuncia espressamente (art. 8 l. 400/88): nei casi di assenza o impedimento temporaneo, prevede la supplenza in carico al Vicepresidente del Consiglio dei ministri (eventualmente al più anziano di essi) o, in mancanza, al Ministro decano d'età. La norma è venuta recentemente in rilievo in occasione della malattia di Paolo Gentiloni, nel gennaio 2017. In assenza di una previsione esplicita, si ritiene che, in caso di morte del Capo del Governo, il Presidente della Repubblica dovrebbe procedere senza indugio alla nomina di un successore, avviando la formazione di un nuovo esecutivo (PALADIN, *Governo italiano*, in *Enc. dir.*, XIX, 1970, 690): nelle more, forse, eserciterebbe la supplenza chi avrebbe avuto titolo *sede plena*. Allo stesso Capo dello Stato, eventualmente di concerto con le Camere, dovrebbe spettare l'accertamento dell'impedimento permanente.

Il decesso dei Presidenti del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati e della Corte costituzionale, nelle more dell'elezione del successore, non dovrebbe creare particolari problemi per i rispettivi organi; così la malattia, a parte le indeterminate modalità di accertamento dell'impedimento permanente.

Dei Vicepresidenti del Senato si è detto, mentre il vicario di Montecitorio è individuato, per una prassi che sembra discendere da una lettura coordinata degli art. 2, 5 e 9 r.C., nel Vicepresidente più anziano d'elezione, o, in subordine, nel più votato nello stesso scrutinio, in eventuali Vicepresidenti di Legislature precedenti, o, infine, nel deputato più vecchio. L'art. 6 della l. 87/53 demanda al Presidente della Corte costituzionale di nominare un vicario, che, *ex art. 22-bis r.C.c.*, assume il titolo di Vicepresidente ed è a sua volta supplito, se del caso, dal giudice più anziano (di carica), cui i colleghi possono conferire la stessa qualifica (art. 23 r.C.c.).

Tutte le Regioni e le Province autonome prevedono, negli statuti, che, se necessario, faccia le veci del Presidente un componente della Giunta, da questi nominato Vicepresidente, anche se lo statuto della Basilicata (art. 54) prevede solo la supplenza *sede vacante*, senza disciplinare la designazione del vicario. Nelle Regioni ordinarie, la morte del Presidente eletto direttamente comporta, *ex art. 126.3 Cost.*, le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio; altrettanto vale per l'impedimento permanente, ma sono pochi i casi di disciplina della verifica:

Emilia-Romagna (art. 69.1(a) s.r., presa d'atto da parte della Consulta di garanzia statutaria), Toscana (art. 2 l.r. 16/10, accertamento da parte di una commissione medica nominata dal Consiglio, discussione del referto e decreto del Presidente di assemblea), Umbria (art. 50.3 s.r., accertamento da parte dell'Ufficio di presidenza del Consiglio), Lazio (art. 44.2 s.r., decreto del Presidente del Consiglio). Altrove, si possono ipotizzare soluzioni di fatto che coinvolgano gli organi di garanzia statutaria (PANZERI, *L'impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale*, *Le Regioni*, 3, 2008, 556), o che rimettano la decisione finale alla figura chiamata a convocare le elezioni: in generale, chi tiene la presidenza (d'intesa con il Presidente della Corte d'appello in Emilia-Romagna, *ex art.* 16.1 s.r., o con quello del Consiglio regionale in Basilicata, *ex art.* 5.2 l.r. 20/18), il Rappresentante del Governo nelle Regioni dove si applica l'art. 3.4 l. 108/68 (Lombardia e Liguria).

Peraltro, sarebbe difficile gestire elezioni anticipate nell'incombenza di un'emergenza, specie se i termini per il loro svolgimento sono brevi: generalmente tre mesi, ma sei in Veneto (art. 11.1 l.r. 5/12), e cinque in Emilia-Romagna (art. 16.2 l.r. 21/14: tre per l'indizione, da cui decorrono altri sessanta giorni). Piemonte e Liguria non hanno adottato, *in parte qua*, una disciplina particolare, così fanno riferimento alla legislazione statale che, *ex art.* 3 l. 108/68, prevede un termine di quarantasei giorni tra la convocazione e lo svolgimento dei comizi, fatto salvo l'accorpamento con altre tornate elettorali che si svolgano nello stesso anno (art. 7 d.l. 98/11): tuttavia, questa normativa è viziata di anacronismo, riferendosi ad assemblee che, prima della revisione *ex l.cost.* 1/99, non erano soggette a cessazione anticipata. Infine, si rileva come la legge elettorale della Calabria difetti di un termine *non post quem* per lo scrutinio anticipato: nel precedente del 2014, si è superato quello suggerito dalla normativa sussidiaria nazionale.

Nei contesti di autonomia speciale, l'impedimento permanente o la morte del Presidente danno luogo a un intervento del Consiglio, che elegge un sostituto in Trentino-Alto Adige (nei successivi quindici giorni: art. 39 s.r.), o rinnova l'intera Giunta in Valle d'Aosta (entro due mesi: art. 7.1 l.r. 21/07); oppure a elezioni anticipate, indette da chi fa le veci del Presidente, in Friuli-Venezia Giulia (senza termine per la convocazione), Sicilia (entro tre mesi: *ex art.* 10.2 s.r.) e Sardegna (entro sessanta giorni: *ex art.* 10.4 l.r.s. 1/08). In Valle d'Aosta l'impedimento permanente è dichiarato dalla maggioranza assoluta dei consiglieri (art. 7.1, l.r. 21/07), in Sardegna dalla Consulta di garanzia (art. 35(g) l.r.s. 1/08). In Trentino, se il Presidente della Provincia muore o è permanentemente impedito nei primi tre anni di mandato, il Vicepresidente indice, entro quindici giorni, nuove elezioni da tenersi nei successivi novanta, altrimenti il

successore è eletto dal Consiglio nel proprio seno (art. 5 l.p. 2/03); nelle stesse circostanze, in Alto Adige, si dà luogo al rinnovo della Giunta da parte del Consiglio (art. 72 l.p. 14/17).

Vale la pena ricordare le previsioni dell'art. 53 t.u.e.l. in materia di impedimento e morte del Sindaco, dato che queste infauste circostanze si sono riscontrate durante l'epidemia: la supplenza è assicurata dal Vicesindaco, nominato ai sensi dell'art. 46.2 t.u.e.l., o, in carenza, dal Commissario prefettizio (C.d.S., sez. I, par. 501/01). La legge tace le modalità di accertamento dell'impedimento permanente, rimettendole agli statuti comunali, che talora coinvolgono medici e personalità esterne (VIRGA, *Diritto amministrativo*, III, Milano, 2003, 116). La forma di governo comunale prevede che, cessato il mandato del Sindaco, il Consiglio sia sciolto in vista di nuove elezioni, da tenersi, entro sei mesi, in data fissata dal Ministro dell'Interno, ai sensi della l. 182/91. Nelle Regioni autonome, salve le disposizioni elettorali speciali, possono darsi peculiari conseguenze: in Valle d'Aosta il Vicesindaco, eletto direttamente, completa il mandato interrotto, e il Consiglio si rinnova anticipatamente solo se cessa anche il suo (artt. 25 e 30-ter l.r. 54/98); in Sicilia decade la Giunta, si nomina un Commissario regionale e il Consiglio è rinnovato alla prima tornata amministrativa utile (art. 11, l.r. 35/97).

Tra gli organi collegiali, occorre distinguere quelli che possono sospendere, per un certo periodo, la propria attività da quelli cui spettano, comunque, adempimenti urgenti e indifferibili. Tra i primi, si può menzionare la Corte costituzionale, che ha deciso, per il mese di marzo, di sospendere le udienze pubbliche e l'audizione di esperti, «esaminando la possibilità di predisporre nuove modalità di trattazione delle udienze, sfruttando le opportunità offerte dalla tecnologia» (c.s., 9 mar. 2020). Tra i secondi, il Consiglio dei ministri, fortunatamente, può funzionare a ranghi ridotti, in quanto il d.P.C.m. 10 nov. 1993, che ne regola i lavori, prevede, per i componenti, un obbligo di partecipazione, ma fa salvi gli impedimenti motivati e comunque non fissa un numero legale (art.1.4). Peraltro, le deleghe di eventuali Ministri deceduti o divenuti incapaci potranno essere riassegnate *ad interim* con decreto del Presidente della Repubblica (art. 9.4 l. 400/88); in caso di impedimento temporaneo, il Consiglio potrebbe, con la loro intesa, invitare a partecipare, senza diritto di voto, eventuali Viceministri (art. 10.4, l. 400); il supplente del Segretario del Consiglio è individuato nel Ministro più giovane (art. 1.3 d.P.C.m. 10 nov. 1993).

Alla luce di questa ricognizione, si può affermare che il sistema istituzionale italiano, per le numerose norme in materia di supplenza, non vada soggetto a particolari disfunzioni nel caso di improvvisa vacanza del titolare di un organo; piuttosto, si porrebbero dei problemi qualora più

soggetti risultassero impediti nello stesso momento: talora, non si riesce a rinvenire un supplente “di secondo livello”, se non a prezzo di qualche forzatura. Dovrebbero pertanto essere attentamente valutati, per il presente e per il futuro, strumenti telematici che permettano ai titolari di cariche pubbliche, confinati a domicilio o in un luogo di cura, di esercitare a distanza il maggior numero possibile di attribuzioni, fatte salve le esigenze di riserbo tipiche delle posizioni di maggiore responsabilità (per esempio, la necessaria «riservatezza assoluta delle... comunicazioni» di cui il Capo dello Stato gode «per l’efficace esercizio di tutte *le funzioni*», nell’autorevole lettura di C.cost., s. 1/2013, c.d. 9). Colmare le lacune nelle regole sulla supplenza, poi, non sarebbe esercizio di scuola, su mere clausole “di chiusura”, bensì rafforzerebbe un importante strumento di legittimazione, utile ad assicurare la tenuta e la continuità dell’ordinamento in tempi difficili.