

Funzionalità delle istituzioni e impedimento dei titolari. Note sulla supplenza in tempo di epidemia

Giulio Santini*

FUNCTIONALITY OF INSTITUTIONS AND IMPEDIMENT OF THE OFFICE HOLDERS. NOTES ON DEPUTISING DURING THE EPIDEMIC

ABSTRACT: This article aims to reconstruct the Italian system of deputising and succession of office holders in the case of death or impediment, looking for any criticalities related to the possibility of multiple vacancies during the epidemic. Most important positions at national, regional and local level are analysed. Further, short notes are devoted to collegiate bodies, such as the Constitutional Court and the Council of Ministers.

KEYWORDS: CoViD-19; pandemic emergency; deputising; succession of the office holders; functionality of institutions

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il Presidente della Repubblica – 3. Il Presidente del Consiglio dei ministri – 4. I Presidenti delle Camere e della Corte costituzionale – 5. I Presidenti delle Regioni e delle Province autonome – 6. I Sindaci – 7. Gli organi collegiali – 8. Conclusioni.

1. Premessa

Nell'Italia repubblicana, una situazione come quella dell'emergenza per l'epidemia di *CoViD-19* costituisce senz'altro un *unicum* carico di incertezze. La notevole e repentina diffusione della malattia non ha risparmiato esponenti dell'amministrazione e delle istituzioni, alcuni dei quali direttamente preposti alla gestione della salute pubblica: membri del Governo, Presidenti di Regione, Sindaci, giudici costituzionali, parlamentari, consiglieri regionali. L'operatività degli organi monocratici e collegiali più importanti del Paese è stata messa alla prova tanto dalle restrizioni alla mobilità e all'aggregazione delle persone, quanto dall'impedimento fisico di alcuni dei titolari: sicché, pare opportuno riflettere, in questo contributo, sulle regole che disciplinano simili avverse circostanze e sulle criticità che eventualmente possano emergere quando esse assumano le proporzioni che le recenti vicende hanno mostrato, con l'avvertenza che si terrà da parte la materia del regolare funzionamento delle assemblee rappresentative, in quanto meriterebbe una trattazione autonoma, anche alla luce di questioni quali l'espressione del voto a distanza, la distorsione della rappresentanza e il controllo degli atti dell'esecutivo¹.

* Allievo ordinario di Scienze giuridiche, Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" (Pisa). Mail: giulio.santini@sssup.it. Il presente lavoro è aggiornato al 27 aprile 2020.

¹ Sul punto, il rinvio è almeno a S. CECCANTI, *Verso una regolamentazione degli stati di emergenza per il Parlamento: proposte a regime e possibili anticipazioni immediate*, in questo fascicolo; F. CLEMENTI, *Proteggere la democrazia rappresentativa tramite il voto elettronico: problemi, esperienze e prospettive (anche nel tempo del*

2. Il Presidente della Repubblica

Analogamente a quanto avviene nel caso di viaggi all'estero di lunga durata, il Presidente della Repubblica, caduto malato, potrebbe dichiarare la circostanza dell'impedimento temporaneo con atto a propria firma (un d.P.R., sentito il Consiglio dei ministri, sulla proposta del suo Presidente)². Come è noto, il supplente, tanto in questo caso, quanto in quello di morte o impedimento permanente, sarebbe il Presidente del Senato, ex art. 86.1 Cost., il quale assume il titolo di Presidente supplente della Repubblica.

Qualora il Capo dello Stato fosse impossibilitato a dichiarare la propria infermità, verrebbe in rilievo, sulla scorta di quanto verificatosi nel 1964 per la malattia 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 relativo Presidente e notificata ai Presidenti delle Camere³. Di questa devono essere apprezzate, a un tempo, l'essenzialità procedurale e la capacità di coinvolgere tanto il Parlamento (che sarebbe, peraltro, chiamato in qualche modo a "ratificare" la scelta riunendosi per l'elezione del successore) quanto l'Esecutivo⁴.

Nella lacuna «del tutto volontaria»⁵ del testo costituzionale, e in assenza di precedenti, questa prassi, con il coinvolgimento del Presidente supplente e, quindi, del suo vicario alla presidenza *pro tempore* del Senato, è stata ritenuta valida anche per l'accertamento dell'impedimento permanente: esso, come la dipartita, dà luogo alla indizione delle elezioni presidenziali da parte del Presidente della Camera, o, si ritiene, di chi ne faccia le veci, entro quindici giorni (art. 86.2 Cost.), salvo che il Parlamento sia sciolto o manchino meno di tre mesi alla fine della Legislatura (eventualità per cui rileva l'art. 85.3 Cost.).

È peraltro interessante osservare come, a differenza del d.P.R. dichiarativo dell'impedimento temporaneo, e a somiglianza dell'atto di dimissioni, tale accertamento non abbia il tenore dell'atto normativo, pur essendo soggetto alla pubblicazione sulla *Gazzetta ufficiale*.

coronavirus). Una prima introduzione, in *Federalismi.it*, 6, 2020, 215 ss.; R. DICKMANN, *Alcune questioni di costituzionalità in tema di voto parlamentare a distanza*, in *Federalismi.it*, 1 aprile 2020; M. BOZZAOTRE, *Alcune considerazioni su voto a distanza, corpi del sovrano e metafisica costituzionale della presenza*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2, 2020, 31 ss.; N. LUPO, *L'attività parlamentare in tempi di coronavirus*, *ivi*, 121 ss.

² Si tratta di un'eventualità in passato abbastanza frequente, ma caduta in desuetudine in età di viaggi più brevi e dai tempi di spostamento assai ridotti (cfr. G. GUARINO, *Viaggio all'estero e supplenza del Presidente della Repubblica*, in *Rivista amministrativa della Repubblica italiana*, 109, 1958, 305 ss.). Un esempio, forse il più recente, è quello relativo alla visita di Francesco Cossiga negli Stati Uniti e in Gran Bretagna (in parte in forma privata), all'inizio del 1992; col d.P.R. n. 6/92 fu disposta la supplenza «per le funzioni non inerenti allo svolgimento della missione all'estero [...] fino al rientro del Capo dello Stato nel territorio nazionale» (cfr. Archivio storico Pres. Rep., cerimoniale, 10-14 genn. 1992).

³ Cfr. la ricostruzione di P. BARILE, *Natura e accertamento degli impedimenti del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna parlamentare*, 6, 1964, 401 ss.

⁴ Cfr. tra gli altri P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2014, 225 ss.; G. ROLLA, *L'organizzazione costituzionale dello Stato*, Milano, 2010, 325 ss. Per una rassegna di altre possibili soluzioni: G. CUOMO, *Il Presidente della Repubblica: impedimento e supplenza*, Napoli, 1982, 133 ss. Fa salva la possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale in sede di conflitto fra poteri L. PALADIN, *Presidente della Repubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXV, Milano, 1986,

⁵ P. ARMAROLI, *L'elezione del Presidente della Repubblica in Italia*, Padova, 1977, 272.

Bisogna ricordare che una malattia, pur seria, da sola non osta al disimpegno delle funzioni presidenziali: per esempio, nell'inverno del 1962, 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 influenza⁶. Tuttavia, questo gli fu possibile anche perché alle molteplici personalità convocate non era impedito di accedere al suo capezzale. In un caso di sindrome da nuovo *coronavirus*, lievi o gravi che siano i sintomi, pare che l'isolamento non possa consentire altrettanto: così, nel caso urgessero colloqui istituzionali, l'alternativa a delegarli al Presidente del Senato sarebbe di effettuarli a distanza: un'eventualità già da tempo comune, per esempio, nel caso delle consultazioni telefoniche di rito con i Presidenti emeriti impossibilitati a recarsi al Quirinale, e, in ultimo, particolarmente praticata anche ai livelli più alti, per le difficoltà e i pericoli insiti negli spostamenti e negli incontri fisici.

Per quanto riguarda il ruolo del Capo dello Stato negli organi collegiali, occorre ricordare come Cesare Merzagora, nel 1964, abbia fissato il precedente per cui è al Presidente supplente, e non al relativo Vicepresidente, che spetta la presidenza *ad interim* del Consiglio superiore della Magistratura (seppure solo per «decidere che, nella specie, fosse inopportuno esercitare tali funzioni in prima persona»⁷). Lo stesso deve essere creduto per quanto riguarda il Consiglio supremo di difesa, il cui Vicepresidente è il Presidente del Consiglio dei ministri (*ex art. 2 l. 624/50*).

Se non è questa la sede per approfondire il tema dei limiti all'esercizio del potere presidenziale da parte del supplente, oggetto in dottrina di ampie e problematizzanti ricostruzioni⁸, mette conto, per il fatto che non si tratta di eventualità del tutto improbabile, indagare il caso di simultanea incapacità del Presidente della Repubblica e di quello del Senato. Sul punto si registra, in dottrina, un contrasto: è stato sostenuto da più voci che le funzioni vicarie siano rimesse a una persona determinata, il cui titolo di legittimazione risiederebbe nell'essere stato eletto al vertice di Palazzo Madama⁹; altri autori hanno invece ritenuto trattarsi di una fattispecie di supplenza di organo: chi, in mancanza del Presidente del Senato, ne svolga le funzioni a titolo interinale risulterebbe chiamato alla supplenza, finché duri l'assenza o incapacità di questi o del Capo dello Stato¹⁰.

Così, viene in rilievo la figura del Vicepresidente vicario: scelto, tra i quattro eletti dai senatori, dallo stesso Presidente di assemblea (*ex art. 9 r.S.R.*); in difetto di tale designazione, che talora interviene in via generale, e talaltra per un determinato affare, la *senioritas* dovrebbe risultare dall'anzianità di carica o, in subordine, dal numero di voti ricevuti nella medesima elezione, secondo il precedente fissato in occasione della morte del Presidente Tommaso Morlino, nel 1983; mancando tutti Vicepresidenti, dovrebbe valere il criterio che assegna la presidenza provvisoria al senatore decano d'età¹¹.

La diversa qualità della legittimazione di Presidente e vicario, nonché il rilievo solo endorganico delle attribuzioni di quest'ultimo, farebbe propendere, in via di principio, per accogliere la tesi che rimette

⁶ Archivio storico Pres. Rep., cerimoniale, 6-10 febb. 1962.

⁷ L. PALADIN, *op. cit.*, 193.

⁸ Per le quali si rinvia, in modo ovviamente non esaustivo, alla bibliografia citata in questa sezione; cfr. anche A.M. DE CESARIS, *La supplenza del Presidente della Repubblica*, Napoli, 1990.

⁹ Per primo L. ELIA, *La continuità degli organi costituzionali*, I, Milano, 1958, 100; anche, G. CUOMO, *op. cit.*, 146 ss.

¹⁰ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Art. 86*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Il Presidente della Repubblica*, Bologna-Roma, 1978, 122.

¹¹ Cfr. L. GORI, *Presidenti e Vicepresidenti delle Camere*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO, G. RIVOSECCHI (a cura di), *I Presidenti di assemblea parlamentare*, Bologna, 2014, 216 ss.

la supplenza soltanto al primo¹²; ma la necessità di assicurare in ogni caso la continuità delle istituzioni rende preferibile una soluzione che contempra la possibilità di ricorrere al Vicepresidente: in questo modo (se del caso, nelle more dell'elezione del successore) potrebbe essere identificata una "linea di successione" aperta almeno ad altri quattro soggetti (ma forse a tutti i senatori)¹³. Rifiutare questa interpretazione costringe a prospettare lo scenario di un grave vuoto di potere in situazioni drammatiche, ovvero un farraginoso meccanismo per il quale si dovrebbero invocare le dimissioni del Presidente del Senato incapace, onde procedere all'elezione di un sostituto, aprendo un *iter* lungo e complesso, specie quando sia difficile riunire l'assemblea¹⁴; in caso, poi, di doppio impedimento temporaneo, tale operazione, che comporterebbe una menomazione definitiva delle attribuzioni Presidente del Senato per una supplenza di breve durata, appare invero poco giustificabile¹⁵.

3. Il Presidente del Consiglio dei ministri

Muovendo ora l'analisi a proposito delle alte cariche dello Stato, per quanto riguarda il Presidente del Consiglio dei ministri, l'attore politico più importante nel caso di una grave crisi¹⁶, la legge si pronuncia espressamente (art. 8 l. 400/88), prevedendo, nei casi di assenza o impedimento temporaneo, che la supplenza spetti al Vicepresidente del Consiglio dei ministri (eventualmente al più anziano di essi, se sono più di uno) o, in mancanza, al Ministro decano d'età (al presente, Luciana Lamorgese). La norma è venuta recentemente in rilievo in occasione della malattia di Paolo Gentiloni, nel gennaio 2017, quando egli fu temporaneamente sostituito da Pier Carlo Padoan e nel giugno 2018, durante la visita di Giuseppe Conte in Canada, con il Consiglio dei ministri eccezionalmente presieduto da Matteo Salvini.

Non disciplinata in maniera esplicita, e assai poco investigata dalla dottrina, l'ipotesi di cessazione delle funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri per decesso o impedimento permanente. Si ri-

¹² Interessante anche l'osservazione di L. PALADIN, *op. cit.*, p. 194, per cui la teoria della supplenza rimessa a persona determinata risulta suffragata alla luce del fatto che «nel corso dell'impedimento il Presidente del Senato rimane sospeso dall'esercizio delle funzioni che istituzionalmente gli competono», essendo così scisse la persona-Presidente e l'organo-Presidenza, le cure dei quale sono rimesse *pro tempore* al vicario.

¹³ Se la figura e il termine "linea di successione" possono apparire impropri in un regime repubblicano, caratterizzato dalla necessaria legittimazione democratica dei titolari di incarichi politici, si può tuttavia ricordare il disposto dell'art. II.1.6 della Costituzione americana ha consentito al Congresso l'approvazione dei *Presidential Succession Acts* (l'ultimo datato 1947 e più volte emendato), i quali affidano la continuità del Governo, quando vengano a mancare (in modo permanente o temporaneo) Presidente e Vicepresidente, a una rosa di diciassette soggetti (lo *Speaker* della Camera dei rappresentanti, in subordine il Presidente *pro tempore* del Senato, infine i Segretari del Gabinetto secondo la precedenza protocollare; cfr. A.S. BELENKY, *Who Will Be the Next President? A Guide to the U.S. Presidential Elections System*, Cham, 2016, 60 ss.).

¹⁴ È la proposta di A. BOZZI, *Sulla supplenza del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna parlamentare*, 1, 1959, 48.

¹⁵ Cfr. V. CARBONE, *La supplenza del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico.*, 1, 1963, 55.

¹⁶ Le cronache della Gran Bretagna hanno registrato l'eventualità di un capo di Governo impedito dal *CoViD-19*: le funzioni di Boris Johnson, costretto al ricovero in ospedale, sono state interinalmente affidate a Dominic Raab, *First Secretary of State* (incarico con funzioni vicarie istituito nel 1962 in alternativa a quello di *Deputy Prime Minister*: cfr. R. BRAZIER, *Constitutional Practice: the Foundations of British Government*, Oxford, 1999, 81).

tiene che, in caso di morte del capo dell'Esecutivo, il Presidente della Repubblica dovrebbe procedere senza indugio alla nomina di un successore, avviando la formazione di un nuovo esecutivo¹⁷: nelle more eserciterebbe la supplenza chi avrebbe avuto titolo in caso di impedimento *sede plena*. Per quanto riguarda l'accertamento dell'incapacità permanente, che avrebbe le medesime conseguenze, è lecito pensare che il Capo dello Stato debba attivarsi su impulso del Consiglio dei ministri, eventualmente di concerto con le Camere o i loro Presidenti (ferma restando la possibilità di una mozione di sfiducia per un Gabinetto senza guida).

4. I Presidenti delle Camere e della Corte costituzionale

Data la presenza di vicari, il decesso (nelle more dell'elezione del successore) e l'impedimento temporaneo dei Presidenti del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati e della Corte costituzionale non dovrebbero creare particolari problemi per i rispettivi organi. Resta il nodo del problematico accertamento dell'impedimento permanente: per la spiccata autonomia dei tre organi costituzionali, comunque, si ritiene non possa che essere rimesso a un procedimento del tutto interno, su iniziativa degli uffici di presidenza¹⁸.

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 dello stesso scrutinio, in eventuali Vicepresidenti di Legislature precedenti, o, infine, nel deputato più vecchio¹⁹. 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.)²⁰. Attualmente, sarebbero quindi chiamati alla supplenza Roberto Calderoli al Senato (in mancanza di un vicario designato) e Mara Carfagna alla Camera; alla Corte costituzionale i Vicepresidenti confermati da Marta Cartabia sono due: Aldo Carosi (decano di carica) e Mario Rosario Morelli.

5. I Presidenti delle Regioni e delle Province autonome

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 in cui se ne disciplina la verifica: in Emilia-Romagna è richiesta la presa d'atto da parte della Consulta di garanzia statutaria (art. 69.1(a) s.r.); in Toscana è previsto l'intervento di una commissione medica nominata dal Consiglio regionale, con la discussione del referto in assemblea e l'emanazione di un decreto del relativo Presidente (art. 2 l.r. 16/10); l'organo legislativo è

¹⁷ Cfr. L. PALADIN, *Governo italiano*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Milano, 1970, 690.

¹⁸ Cfr., per le Camere, E. VOZZI, *Art. 63*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Le Camere*, I, Bologna-Roma, 1983, 436.

¹⁹ Cfr. L. GORI, *op. cit.*, 218.

²⁰ La figura del Vicepresidente designato dalla Corte è stata introdotta nel 1996 per far fronte alla contingenza di tre giudici con la medesima anzianità di carica (cfr. E. MALFATTI, R. ROMBOLI, S. PANIZZA, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2016, 62).

coinvolto anche in Umbria, dove la decisione spetta all'Ufficio di presidenza (art. 50.3 s.r.); infine, nel Lazio, l'accertamento è compiuto con decreto del Presidente dell'assise regionale (art. 44.2 s.r.).

Dove si abbia carenza di disposizioni, sono state ipotizzate soluzioni di fatto che prevedano al richiedente di un parere agli organi di garanzia statutaria, ma è possibile pensare anche a una valorizzazione della figura chiamata a convocare le elezioni suppletive: tale compito, in generale, spetta a chi tiene la presidenza *pro tempore* (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); e, in Lombardia e Liguria, applicandosi ancora l'art. 3.4 l. 108/68, al Rappresentante dello Stato. In circostanze di inerzia davvero estreme, potrebbe altresì soccorrere l'art. 126.1 Cost. che disciplina lo scioglimento del Consiglio e la rimozione del Presidente della Giunta con decreto motivato del Presidente della Repubblica nei casi in cui «abbiano compiuto atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge»²¹.

Peraltro, sarebbe difficile gestire elezioni anticipate nell'incombenza di un'emergenza come quella in corso, in quanto i termini per il loro svolgimento sono generalmente brevi: nella maggioranza dei casi 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: di cui tre per l'indizione dei comizi da cui decorrono, al massimo, altri sessanta giorni per lo svolgimento). 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.

In materia di tempi elettorali, non sembra del resto risolutiva la previsione, ex art. 1.1(d) d.l. 26/20, che proroga di tre mesi il mandato dei Consigli regionali in scadenza entro il 20 agosto 2020, onde consentire lo svolgimento delle elezioni in una fase più avanzata dell'anno (nei sessanta giorni successivi al nuovo termine, o nella domenica compresa nei sei giorni ulteriori): nulla è regolato, infatti, a proposito di una cessazione anticipata degli stessi.

Nei contesti di autonomia speciale, l'impedimento permanente o la morte del Presidente danno luogo a conseguenze diverse: in Trentino-Alto Adige, l'intervento del Consiglio regionale, che elegge un sostituto entro quindici giorni (art. 39 s.r.); in Valle d'Aosta, il rinnovo, entro due mesi, dell'intera Giunta da parte del *Conseil de la Vallée* (art. 7.1 l.r. 21/07); elezioni anticipate, indette da chi fa le veci del Presidente, in Friuli-Venezia Giulia (art. 30 s.r., senza termine per la convocazione), Sicilia (art. 10.2 s.r., entro tre mesi) e Sardegna (entro sessanta giorni, art. 35 s.r. e art. 10.4 l.r.s. 1/08). Quanto all'accertamento dell'impedimento permanente, in Valle d'Aosta esso 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).

Per le Province autonome, se il Presidente di quella di Trento muore o è permanentemente impedito nei primi tre anni di mandato, il Vicepresidente indice, entro quindici giorni, nuove elezioni da tenersi

²¹ Cfr. *amplius* l'approfondita ricostruzione di L. PANZERI, *L'impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale*, in *Le Regioni*, 3, 2008, 556 ss.

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).

Un elemento di uniformità negli ordinamenti di tutte le Regioni e le Province autonome è la previsione per cui, se necessario, fa le veci del Presidente un componente della Giunta, da questi nominato Vicepresidente; fa eccezione soltanto lo statuto della Basilicata (art. 54), che disciplina esclusivamente la supplenza *sede vacante*, senza normare le modalità di designazione del vicario.

6. I Sindaci

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, da lui nominato ai sensi dell'art. 46.2 t.u.e.l., o, in carenza, dal Commissario prefettizio²² (ma dall'Assessore anziano in Trentino-Alto Adige, ex art. 59.1 l.r. 2/18²³, e in Sicilia, ex art. art. 12.7 l.r. 7/92). Per le attribuzioni eventualmente svolte alla guida di una Provincia o Città metropolitana, il Sindaco può nominare tra i consiglieri dell'Ente locale un Vicesindaco metropolitano o un Vicepresidente della Provincia, che lo sostituiscono in caso di impedimento (art. 1.40,66 l. 56/14). Lo stesso vale, in Sicilia, per il Libero consorzio comunale, con la specificazione che in esso e nella Città metropolitana, in carenza del Vicepresidente o del Vicesindaco, esercita la supplenza il consigliere decano d'età (artt. 5 e 12 l.r. 15/15).

La legge tace le modalità di accertamento dell'impedimento permanente, rimettendole agli statuti comunali, che talora coinvolgono medici e personalità esterne al Consiglio comunale²⁴. Si 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 (art.2, l. 182/91). In ragione dell'emergenza, l'art. 1.1(b-c) del d.l. 25/20 ha determinato che le elezioni comunali che avrebbero dovuto svolgersi anticipatamente per cause occorse prima del 27 luglio 2020, come quelle del turno annuale ordinario, siano rinviate a una domenica compresa fra il 15 settembre e il 15 dicembre 2020.

Nelle Regioni autonome, salve le disposizioni elettorali speciali, la cessazione anticipata del Sindaco può dar luogo a peculiari conseguenze: in Valle d'Aosta i cittadini eleggono direttamente, in combinazione col Sindaco, un Vicesindaco, che completa il mandato interrotto, mentre il Consiglio comunale si rinnova anticipatamente solo quando cessa anche l'incarico di quest'ultimo (artt. 25 e 30-ter l.r. 54/98); in Trentino-Alto Adige in assenza del Vicesindaco esercita la supplenza l'Assessore anziano in Sicilia decade la Giunta, al suo posto il Presidente della Regione nomina un Commissario straordinario e il Consiglio, che rimane provvisoriamente in carica, è rinnovato alla prima tornata amministrativa utile (art. 11, l.r. 35/97).

²² Cfr. C.d.S., sez. I, parere 501/01.

²³ Si tenga altresì presente che «nei comuni con popolazione superiore a 13.000 abitanti della provincia di Bolzano dove nel consiglio comunale sono presenti più gruppi linguistici, il vicesindaco deve appartenere al gruppo linguistico maggiore per consistenza escluso quello cui appartiene il sindaco» (art. 54.7 l.r. 2/18), e che, nella stessa Provincia autonoma, la Giunta è eletta dal Consiglio comunale sulla proposta del sindaco (art. 54.6 l.r. 2/18).

²⁴ P. VIRGA, *Diritto amministrativo*, III, Milano, 2003, 116.

7. Gli organi collegiali

Tra gli organi collegiali, ve ne sono alcuni che, per un certo periodo di emergenza, possono sospendere la propria attività. Tra essi, si può menzionare la Corte costituzionale, i cui lavori peraltro richiedono il *quorum* funzionale di undici giudici (art. 16.2 l. 87/53). La Presidente Cartabia ha deciso, in un primo tempo, di consentire eccezionalmente l'invio di atti da parte degli avvocati a mezzo di posta elettronica certificata (d.P.C.c. 12 mar. 2020), nonché di prevedere la partecipazione dei giudici alle udienze in collegamento da remoto, equiparando lo *status* del luogo da cui intervengono a quello della camera di consiglio, e di rinviare a nuovo ruolo tutte le udienze pubbliche non caratterizzate da eccezionale gravità e urgenza, per le quali le parti non abbiano concordato la trattazione in camera di consiglio (d.P.C.c. 24 mar. 2020). Con successivo decreto la possibilità di svolgimento da remoto è stata estesa anche alle udienze in presenza delle parti, fino al 30 giugno, con la pubblicità comunque garantita dall'inserimento in rete dei verbali e delle registrazioni (d.P.C.c. 20 apr. 2020).

Adempimenti urgenti e indifferibili spettano invece al Consiglio dei ministri, che, durante la crisi, ha continuato a riunirsi fisicamente a Palazzo Chigi. Esso 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); ancora, mancando il Segretario del Consiglio, il supplente è individuato nel Ministro più giovane (art. 1.3 d.P.C.m. 10 nov. 1993).

La possibilità di riunirsi in via telematica è invece stata accordata, anche ove non prevista dai regolamenti interni, alle Giunte comunali, alle Assemblee dei sindaci e alle Conferenze metropolitane (come pure a Consigli comunali, provinciali e metropolitani), nel rispetto di criteri di pubblicità e trasparenza individuati dal Sindaco o dal Presidente, fino alla fine dell'emergenza (art. 73 d.l. 16/17).

8. Conclusioni

Dall'analisi fin qui condotta possono trarsi almeno due conclusioni. Quanto alla possibilità di esercitare le funzioni a distanza, tramite mezzi telematici, si è visto che essa ha conosciuto larga diffusione nell'emergenza presente, e sembra che in un certo grado essa possa continuare a offrire un'alternativa per il futuro. Pure, dovrebbero essere attentamente valutati strumenti e modalità 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 garantendo la più ampia tutela delle esigenze di riserbo tipiche delle posizioni di maggiore responsabilità²⁵: è evidente, ma occorre sempre ricordarlo, che il livello di sicurezza di una catena di comunicazioni è pari a quello dell'anello più debole, e che aumentando i passaggi cresce anche il rischio di possibili falle.

²⁵ Valga, per tutti, il richiamo alla 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. 1/13, c.d. 9.

Per quanto riguarda le numerose norme in materia di supplenza, esse sembrano consentire agli organi costituzionali e alle istituzioni locali di non andare soggetti a particolari disfunzioni nel caso di improvvisa vacanza dei titolari. Nondimeno, si pongono alcuni problemi in ordine all'accertamento dell'impedimento permanente e alla surrogazione nel caso in cui il supplente risultasse impedito nello stesso momento del titolare. Le lacune, purtroppo, sul piano del diritto positivo sono ben lungi dall'essere «solo apparenti»²⁶, per il fatto di essere risolvibili tramite soluzioni di fatto, spontanee, ispirate a precedenti: colmarle in favore di soluzioni chiare e caratterizzate da economia procedurale, non sarebbe esercizio di scuola, ma contribuirebbe a rafforzare la legittimazione delle istituzioni, fondamentale per assicurare la tenuta e la continuità dell'ordinamento in tempi difficili.

Special issue

²⁶ Così, in senso appunto non del tutto condivisibile, a proposito dell'accertamento dell'impedimento del Capo dello Stato, G. FERRARI, *Natura e accertamento degli impedimenti del Presidente della Repubblica*, in *Rassegna parlamentare*, 6, 1964, 432.