

## APPELLO ROMA

16 MARZO 1998

PRESIDENTE: DURANTE

ESTENSORE: DE ANGELIS

PARTI: COSSIGA

(Avv. Grande Stevens, Gambino, Loppì)

FLAMIGNI

(Avv. Zupo)

## Presidente della

## Repubblica •

## Manifestazione del pensiero

## • Copertura costituzionale.

*Le esternazioni non qualificate e non ascrivibili né alle funzioni tipizzate né alla persona privata del Presidente della Repubblica, riferibili o connessi alla*

*carica rappresentativa, alla realizzazione dell'indirizzo politico-costituzionale, ai poteri di stimolo e di persuasione e ai poteri di autotutela delle prerogative dell'istituzione presidenziale sono coperte da immunità giurisdizionale salvo le ipotesi di alto tradimento e attentato alla Costituzione previste tassativamente dall'art. 90 Cost.*

L'appello del sen. Cossiga va accolto.

## 1. Mancata applicazione dell'art. 90 Cost.

Con il primo complesso motivo l'appellante Cossiga Francesco lamenta che il tribunale:

— opinando che le dichiarazioni ritenute offensive dalla controparte Flamigni fossero state pronunciate al di fuori delle tipiche funzioni di presidente della Repubblica, avrebbe in realtà del tutto errato per non aver invece considerato come le dichiarazioni medesime, essendo comunque riconducibili a tali funzioni, avrebbero dovuto comportare l'improponibilità della domanda ai sensi dell'art. 90, comma 1 Cost.;

— si sarebbe indotto a tale errata conclusione sulla base di una ricostruzione dei poteri del capo dello Stato giuridicamente inesatta e inammissibilmente riduttiva.

Più in dettaglio, e relativamente alle esternazioni presidenziali (discorsi, dichiarazioni, lettere), il discrimine circa la loro appartenenza alla sfera funzionale propria del presidente della repubblica ovvero a quella meramente privata, era stato fissato dal tribunale sulla base dell'e-

\* I fatti che hanno dato origine alla controversia sono esposti nella decisione di primo grado Trib. Roma 14 maggio 1994, in questa *Rivista*, 1994, 743 (con nota di V. LENOCI, *Sulla responsabilità del Presidente della Repubblica per gli atti compiuti al di fuori dell'esercizio delle proprie funzioni*). Per un'altra decisione riguardante « esternazioni » del sen. Cossiga, v. Trib. Roma 1° giugno 1993, in questa *Rivista*, 1994, 320).

Le due decisioni sono state commentate anche da S. ARDIZZONE, *La responsabilità del presidente della Repubblica per gli atti*

*commessi al di fuori dell'esercizio delle funzioni*, in *Dir. famiglia*, 1996, 144; A. BUQUICCHIO, *Esternazioni e responsabilità giuridica del presidente della Repubblica*, in *Arch. dir. cost.*, 1997, 4, 47; L. CHIEFFI, *Esternazioni extrafunzionali e responsabilità del presidente della Repubblica*, in *Rass. dir. civ.*, 1994, 654; M. DOGLIANI, *Il « potere di esternazione » del Presidente della Repubblica*, in M. Luciani - M. VOLPI (a cura di), *Il presidente della Repubblica*, Il Mulino 1997, p. 221; A. PACE, *Le forme extrapenalistiche di responsabilità del presidente della Repubblica*, *ivi*, p. 371.

esercizio delle specifiche e formali funzioni costituzionali di rappresentanza dello Stato, di garante dell'unità nazionale e di custode della costituzione, quale fissato dall'art. 87 Cost., mentre tutte le altre non erano che espressioni della libertà di pensiero riconosciuta a ciascun cittadino ed inducente le comuni regole di responsabilità: orbene, ad avviso di esso appellante, tale tesi avrebbe sostanzialmente svuotato il *munus* presidenziale, relegandolo ad un ruolo di mera rappresentatività esteriore attesa la conseguente impossibilità di estrinsecare un qualsiasi potere valutativo al di fuori di atti tipici (quali, appunto, quelli ex art. 89, comma 1, Cost. controfirmabili dai ministri responsabili).

I primi giudici, invece, avrebbero dovuto distinguere, ai fini della responsabilità extrafunzionale del presidente della Repubblica ex art. 90, comma 1 Cost., tra atti attinenti alla sfera privata del titolare dell'organo e le manifestazioni di volontà o di opinione comunque attinenti alle funzioni presidenziali, ancorché del tutto informali o dirette a qualsiasi destinatario della collettività. In tal modo non si sarebbe non potuto ritenere il potere di esternazione come « strumentale », rispetto al complesso dei poteri c.d. « tipici » caratterizzanti il *munus* presidenziale, e perciò soggetto solo al metro esclusivamente personale del titolare dell'ufficio (non essendo negabile un potere valutativo della propria libertà di proposizione di idee, di discussione e di dissenso anche da parte dell'organo costituzionale *de quo*).

In particolare, data la non discontinuità dei *munera* presidenziali durante l'arco della giornata, qualsiasi manifestazione anche di opinione non si sarebbe non potuta non identificare come attinente alle attività dell'ufficio presidenziale tutte le volte che avesse lo scopo o fosse suscettibile di riverberarsi sia sulla pubblica opinione e sia su destinatari determinati; e ciò senza la necessità di dover ricondurre specificamente ogni volta tali esternazioni ad uno o più *munera* di cui all'enumerazione contenuta nell'art. 87 Cost.

Sulla base di ciò non si sarebbe non potuto ritenere che le dichiarazioni censurate dal sen. Flamigni costituivano esternazioni rese dal presidente della Repubblica nella sua qualità in atto ed a tutela del ruolo esercitato in quel momento storico caratterizzato da un gravissimo attacco (se non una vera e propria strategia che si avvaleva anche della pregressa attività anche saggistica del Flamigni) portato da alcune componenti politiche al ruolo, alle funzioni ed alla concreta attività di presidente della Repubblica di esso Cossiga.

Di qui, secondo quest'ultimo, l'attuazione da parte sua, quanto meno, di una « legittima difesa » da detto attacco affidata anche a siffatte esternazioni informali dirette alla generalità dei cittadini ed al mondo politico istituzionale nei confronti dei quali non sarebbe stato ipotizzabile l'uso di un atto formale controfirmabile.

Altro errore da parte dei primi giudici sarebbe stato quello di non aver considerato che esso appellante aveva espresso le proprie opinioni ai giornalisti appositamente convocati (quale consueto tramite istituzionale tra la carica presidenziale in atto e l'opinione pubblica) non come privato ma come presidente della Repubblica a nulla valendo in contrario che la conferenza stampa fosse avvenuta « mentre si trovava semplicemente in aereo ... tornando a Roma dopo la conclusione della visita ufficiale effettuata a Piacenza »: invero la convocazione della stampa al seguito e l'occasione del viaggio di ritorno da una visita ufficiale avvalorava e non smentiva la posizione non privata sibbene pubblica dell'intervistato.

Di contro a tali motivi di doglianza, l'appellato Flamigni Sergio ha osservato che l'interpretazione data *ex adverso* all'art. 90, comma 1, Cost. era talmente lata ed indeterminata dal condurre il capo dello Stato ad essere sciolto da qualsiasi vincolo nei confronti della tutela dei beni primari garantiti dalla costituzione (come i diritti della persona e della personalità) laddove egli invece avrebbe dovuto essere custode essenziale anche se non unico dei beni medesimi.

Inoltre il criterio delle esternazioni c.d. consentite dall'attuale prassi costituzionale, era in realtà un « non criterio » proprio per l'impossibilità di distinguere l'inerenza o meno alle funzioni istituzionali (le sole coperte dall'immunità *ex art. 90 Cost.*).

Di qui, ad avviso dell'appellato, l'esattezza dell'opinione seguita dai primi giudici circa il loro sicuro potere di esaminare ed accertare se, al di là delle prospettazioni dell'interessato, l'attività compiuta dal presidente della Repubblica con effetti lesivi dei diritti costituzionalmente garantiti potesse o meno essere ricondotta alle funzioni presidenziali.

Nel caso di specie, alla luce delle circostanze di tempo e di luogo e di contenuto delle offese (risposte date a giornalisti in aereo e in un colloquio con gli stessi e con divagazioni, motivi di rancore personale verso Flamigni), non si sarebbe potuto di certo ravvisare l'esercizio in atto delle funzioni presidenziali del capo dello Stato.

Andava inoltre precisato che mai esso Flamigni aveva attribuito all'ex ministro Cossiga la qualifica di mandante o di concorrente nell'oscura trama diretta ad eliminare l'on. Moro: di talché le offese recategli dal convenuto non erano giustificate neppure a voler considerare come operativa in tale senso la moda delle esternazioni « brutali » fatte a richiesta di popolo e quindi con un generale abbassamento (se non degrado) della soglia della sensibilità alle denigrazioni personali in esse contenute.

La doglianza è infondata.

Rileva, invero, la corte che le specifiche parole o frasi pronunciate dall'appellante Cossiga il giorno 11 ottobre 1991 (« poveretto », « Diceva un sacco di sciocchezze ... e sciocchezze non le diceva per cattiva volontà ma per povertà di intelligenza »), hanno senza dubbio un'obiettivo portata offensiva dell'onore e del decoro dell'appellato Flamigni essendo evidente in esse (nel contesto in cui furono pronunciate: v. sopra) il significato volutamente denigratorio della dignità e della reputazione personale, familiare, sociale e professionale (politica) di quest'ultimo.

Attesa l'offensività ingiuriosa delle frasi anzidette, si pone in tal modo la questione fondamentale, dalla cui soluzione dipende la possibilità di procedere a valutare il merito della domanda risarcitoria, e cioè se le frasi stesse siano riconducibili alla sfera funzionale della carica, al momento ricoperta dall'appellante Cossiga ed oggetto dell'immunità di cui all'art. 90, comma 1, Cost., ovvero siano da attribuirsi alla sfera privata o extrafunzionale del medesimo.

Il tribunale ha escluso la prima ipotesi basandosi sui lavori preparatori della Carta costituzionale ed agganciando le funzioni di capo dello Stato alla loro tipicità formale, vale a dire alla controfirma ministeriale (art. 89, comma 1, Cost.) giustificata dalla posizione di organo politicamente neutro o *super partes* (benché ben diversa dalla posizione del monarca « sacro e inviolabile » dei vecchi statuti).

Funzioni valutate, quindi, restrittivamente sia sulla base di detti lavori della costituente e sia perché, ad avviso dei primi giudici, una vera demo-

crazia non avrebbe potuto accogliere un qualsivoglia privilegio se non in via eccezionale ed in quanto previsto dall'ordinamento.

Circa le esternazioni informali o non controfirmabili del presidente della Repubblica (lettere, discorsi, dichiarazioni, ecc.), esse, a parere del tribunale, si sarebbero potute considerare « immuni », ex art. 90, comma 1 Cost., solo ove connesse con le anzidette specifiche funzioni costituzionali (sintetizzabili nella rappresentanza dello Stato italiano e dell'unità nazionale nonché nella veste di garante della Costituzione); altrimenti, quali espressioni di libertà del pensiero spettante ad ogni cittadino ex art. 21 Cost., come nel caso di specie, non potevano non essere soggette alle conseguenze dell'ordinaria responsabilità.

La corte ritiene, invece, di non poter condividere siffatta impostazione in quanto si basa su di una concezione restrittiva o, comunque, attualmente non più condivisibile delle prerogative presidenziali considerate alla luce della prassi da tempo adottata dagli ultimi presidenti e di fatto avallata o non contestata dagli altri organi costituzionali.

Il problema investe, in via generale, la libertà di opinione dei titolari degli organi monocratici dello Stato-apparato i quali individualmente esauriscono il potere l'ordinamento giuridico loro attribuisce.

Il carattere « politico » della funzione esercitata da tali organi non consente — come esattamente ha fatto notare la difesa dell'appellante — di distinguere il *munus* dalla persona fisica, tanto che secondo autorevole dottrina non sarebbe altro che pura finzione scindere la persona dal titolare dell'organo e pretendere di ascrivere all'una o all'altro atti e comportamenti in ragione dei contenuti o dei modi in cui si manifestano, per farne discendere la soggezione a differenti forme di responsabilità.

Non è inutile ricordare che per le comuni nozioni di diritto pubblico il presidente della Repubblica è un organo costituzionale autonomo, titolare di attribuzioni non riconducibili alla sfera di competenza dei tre tradizionali poteri dello Stato (Corte cost. n. 150 del 1980); è un organo dello Stato-comunità, attivo e deliberativo; interviene in molteplici atti previsti sia dalla Carta fondamentale e sia da leggi ordinarie: la persona fisica attraverso la quale esso opera si immedesima in esso sì che non è dato di distinguere la volontà dell'uno che non sia la volontà dell'altro allorché essa attui o eserciti le funzioni proprie dell'istituzione ivi comprese quelle strumentali all'attuazione ed alla conservazione delle funzioni per così dire principali o fondamentali.

Concordando sostanzialmente con la tesi della continuità del *munus*, sostenuta dall'appellante, questa corte ritiene di dover ancor meglio precisare che l'esercizio in concreto della funzione presidenziale sia cosa diversa dal carattere permanente eventualmente da riconoscere alla funzione medesima: mutuando i concetti all'uopo elaborati da una certa giurisprudenza penale sulla consimile problematica attinente alle condizioni della sussistenza delle funzioni di pubblico ufficiale, il carattere permanente della funzione pubblica non ha il significato di un continuo esercizio in concreto di essa, bensì il fatto che coloro che ne sono investiti la possono esplicare in qualsiasi momento ove il caso lo richieda (cfr. Cass., sez. II, 17 giugno 1960, Garruto) e nelle forme ritenute più acconce.

Il che vuol dire che il potere di formare la volontà dell'istituzione (nel che si sostanzia la pubblica funzione), è lasciata *in primis* al potere valutativo dell'organo preposto senza che tale potere sia condizionato — se non a pena di paralisi — dall'eventuale diversa opinione o volontà di co-

loro che vi sono soggetti, di tal che una successiva valutazione di responsabilità non può ritenere *a priori* e sicuramente l'insussistenza della pubblica funzione sol perché l'organo agente abbia ritenuto di dover debordare dai limiti formali imposti al suo operare.

Più in particolare, non si può in via di principio — come invece sembra abbia opinato il tribunale — negare al presidente della Repubblica di esprimere, analogamente ad altre istituzioni dello Stato, dalle quali non differisce per qualità di potere esercitato, proprie valutazioni ed orientamenti in quanto, a suo giudizio, siano ritenuti indispensabili per lo svolgimento della funzione di monito e di persuasione oltretutto di garante dei valori costituzionali di cui è senz'altro uno dei maggiori esponenti quale *viva vox constitutionis*.

Un'interpretazione che delineasse la figura presidenziale come organo privo di convincimenti o di idee personali e politiche rigorosamente al di sopra delle parti in una sorta di atmosfera rarefatta e separata dalla vita politica corrente, apparterrebbe, come è stato detto, « al mondo delle ricostruzioni mistiche e non a quello delle definizioni realistiche ... Quando si attribuiscono poteri al capo dello Stato ... questi non sono dati alla dea ragione ma ad un uomo con i suoi vizi e le sue virtù, con le sue passioni ed i suoi inevitabili orientamenti ... che nell'esercizio delle sue funzioni sarà animato dal desiderio di attuare e conservare il proprio potere, di far valere e prevalere (sia pure nei limiti segnati dal diritto) i propri orientamenti, le proprie idee su quelle degli altri ».

Ed è in questa luce che, ad avviso di questa corte, va inquadrato il c.d. « dissenso » o « risentimento » (v. sent. 7338/94 sopra citata) del sen. Cossiga (al momento del fatto titolare della funzione di presidente della Repubblica) nei confronti del parlamentare Flamigni, autore del libro sul delitto Moro, non certo rivelatosi « tenero » (v. oltre) con i compiti svolti dalla persona del ministro degli interni di allora, acceduta successivamente alla carica di capo dello Stato.

Ed invero di fronte alla convocazione dell'on. Flamigni davanti alla « riaperta » commissione parlamentare stragi, la reazione verbale dell'appellante Cossiga in occasione dell'incontro coi giornalisti che gli chiedevano un parere sulla riapertura stessa e sull'audizione del parlamentare autore del libro anzidetto, il tutto necessariamente correlato — come appurato dai primi giudici — alle ben note posizioni critiche assunte in proposito dal Flamigni sin dal saggio pubblicato qualche anno prima, in nessun caso si sarebbe potuta considerare come dettata da motivi solamente o meramente privati sibbene come reazione — ingiusta o meno che fosse qui non importa — del titolare dell'istituzione più elevata della Repubblica all'attacco comunque inteso come infamante portato sostanzialmente (e come ultimo fine) all'istituzione stessa così come fisicamente da lui rappresentata in quello specifico momento storico e politico (ottobre 1991, elezioni prossime: v. cassette radio televisive prodotte).

Sempre in via generale, ed a conferma di quanto sopra detto, e con particolare riferimento all'esercizio del potere di esternazione del capo dello Stato, non è fuor di luogo ricordare che secondo la dottrina più aggiornata il richiamo all'art. 21 Cost. (sulla libertà di manifestazione del pensiero) non è concepibile per spiegare le manifestazioni di opinione rese durante o fuori l'esercizio delle funzioni presidenziali: tale libertà sarebbe di per sé stessa incompatibile con lo *status* di soggetto preposto ad un pubblico

ufficio, scontrandosi con l'adempimento dei doveri funzionali (es. rispetto delle varie forme di segreto) e con quello di « fedeltà qualificata » sancito dall'art. 54, comma 2, Cost.

Da ciò deriva che la figura pubblica assorbe la personalità privata del cittadino/funziionario, e la titolarità dell'ufficio riconduce al ruolo pubblico ed alla relativa disciplina funzionale anche le esternazioni dichiaratamente espresse *uti civis*, non potendo immaginarsi, al di là di ipotesi rigorosamente delimitate, che il funzionario abbandoni la veste pubblica e manifesti il suo pensiero in regime di piena libertà come qualunque cittadino.

Nel caso presente è, inoltre, significativa, ai fini delle considerazioni giuridiche da ciò desumibili, la proposizione della sola azione civile per danni morali, così come analogamente si è operato in tempi precedenti relativamente ai reati (specie di ingiuria e diffamazione) commessi dai parlamentari (v., ad es., Corte cost. 29 dicembre 1988, n. 1150).

In tali casi si è sempre cercato di stabilire — con opinioni dualmente contrapposte, l'una restrittiva e l'altra espansiva — l'area dell'immunità (art. 68 Cost.) in relazione all'identico e non semplice problema di fondo costituito dall'ambito delle « funzioni » rispetto all'ambito delle attività extrafunzionali del parlamentare.

Indipendentemente dai risultati via via raggiunti dalla dottrina in senso ampliativo, non si può sottovalutare che nel progredire del tempo, e da ultimo con la legge cost. n. 3 del 1993 e coi vari decreti legge « attuativi » dell'art. 68 Cost. continuamente ripresentati (a partire dal n. 455 del 1993 fino al n. 555 del 1996), l'immunità parlamentare, quanto a garanzie nei confronti dell'autorità giudiziaria ordinaria, si è andata sempre più corroborando in estensione (dalla penale non « perseguibilità », ex art. 68, comma 1, Cost. originario, si è passati alla generale non « responsabilità » attuale; dall'immediatezza dell'azione penale alla necessaria pregiudiziale deliberazione della camera competente sulla funzionalità od extra funzionalità della condotta).

Ebbene, da tale evoluzione in senso garantistico delle immunità previste dalla Carta costituzionale italiana per gli organi aventi compiti *lato sensu* « governativi », dalle pratiche estervative notoriamente poste in atto con sempre maggiore frequenza e spettro di azione (a cominciare dal presidente della Repubblica Pertini), dall'altrettanto notoria approvazione tacita o acquiescenza degli altri organi costituzionali, non si può non dedurre:

a) il superamento della responsabilità presidenziale quale configurata dai padri costituenti e fatta propria dal tribunale;

b) l'incongruenza — in relazione agli atti ritenuti soggettivamente « funzionali » — di una garanzia immunitaria del presidente della Repubblica rimasta del tutto immutabile ed inferiore rispetto a quella dei parlamentari (nonché dei ministri: v. art. 96 Cost.) pur aventi un « rango costituzionale » non sovraordinato rispetto al primo;

c) l'inammissibilità logica e giuridica di un sindacato della condotta del presidente della Repubblica — da poter attuare, volendo, surrettiziamente attraverso denunce o citazioni in giudizio davanti all'a.g.o. — tutte le volte che si volesse « attaccare » tale organo costituzionale (ad esempio per un supposto suo « tradimento » della Costituzione ritenuto tale da una minoranza politica sulla base di dette esternazioni ma non condiviso dalle altre forze politiche), prospettando come extrafunzionale una

condotta obiettivamente funzionale ovvero soggettivamente attuata e considerata tale dal suo autore o dagli altri organi dello Stato.

Si prendano ad esempio le varie opinioni espresse dal capo dello Stato in occasioni di interviste, conferenze-stampa, incontri informali, viaggi in Italia e all'estero, rispetto alle quali — come è stato detto — il collegamento con le funzioni o la posizione rivestita nell'ordinamento si fa sempre più sfumato, ma non per questo si attenua il loro peso politico che diventa invece rilevante in ragione dell'oggetto, della sede, della pubblicità loro data dai mass-media: non è certo configurabile l'esplicazione di un controllo preventivo ex art. 89 Cost. né, d'altra parte, si può impedire al presidente della Repubblica di rinunciare a prese di posizione su questioni attinenti all'indirizzo politica, al tema delle relazioni internazionali, ai problemi in atto nel paese, ecc.

Ed allora non si può non riconoscere che riguardo alla cospicua congerie delle esternazioni non qualificate e non ascrivibili né alle funzioni tipizzate né alla persona privata, ma in qualche modo riferibili o genericamente connesse alla carica rappresentativa, alla realizzazione dell'indirizzo politico-costituzionale, ai poteri di stimolo e di persuasione, ai poteri di « autotutela » delle prerogative dell'istituzione presidenziale, non può che concludersi a favore della loro sicura immunità giurisdizionale: cioè di esenzione da qualunque responsabilità (civile e penale, per quel che qui interessa), salvo le ipotesi tassativamente indicate dalla Carta fondamentale all'art. 90 (alto tradimento e attentato alla Costituzione).

E ciò senza che abbia rilievo — secondo quanto invece prospettato dal Flamigni — l'incidenza delle esternazioni medesime nella sfera dei diritti assoluti o inviolabili dell'uomo (come quelli della personalità in genere, e dell'onore e della reputazione in specie), dal momento che è la stessa Carta costituzionale, all'art. 90, che ritiene di dover considerare rilevanti e sindacabili in materia di funzioni presidenziali solo gli interessi supremi dello Stato compendiati nelle specifiche ipotesi di « alto tradimento » e di « attentato alla Costituzione » il cui accertamento sfugge, come è noto, alla competenza giurisdizionale ordinaria (art. 90, comma 2, Cost.).

Inoltre non si può non rilevare, a conforto di quanto sin qui ritenuto ed a smentita della tesi seguita dai primi giudici:

— che tutta la normativa costituzionale dedicata al presidente della Repubblica è stata ritenuta dotata di « elasticità » onde consentirle di adattarsi dinamicamente e convenzionalmente alle contingenze politiche esterne ed a tutti i possibili mutamenti degli assetti istituzionali;

— che la categoria degli atti presidenziali coperti dall'immunità ex art. 90 Cost., in quanto ricomprendente anche « fatti » e « comportamenti », è stata ritenuta più vasta di quella indicata dal precedente art. 89 (ricomprendente solo « atti »); e che, insistere in una lettura « sinergica » delle due norme, sarebbe sicuramente « anacronistico ».

Infatti, se l'irresponsabilità è garanzia di indipendenza e di imparzialità dell'organo, essa dovrebbe essere riconosciuta non soltanto per gli atti formali controfirmati ma anche per tutti gli atti e comportamenti sicuramente non suscettibili di controfirma (neppure « tacita », quale ad esempio è stata elaborata dalla dottrina costituzionalistica sulla base della prassi seguita dai presidenti in tema di crisi del governo seguita dalle relative dimissioni).

Sono, quindi, la logica del sistema in atto, le condizioni del momento storico, l'equilibrio delle forze politiche, la forza della legittimazione popolare degli organi rappresentativi, che contribuiscono a determinare il contenuto e la strumentalità più o meno ampia di tali atti sostanzialmente « ufficiosi » del presidente della Repubblica.

In altri termini, dal punto di vista puramente astratto si potrebbe anche certamente affermare — come vuole la dottrina più restrittiva — che il metodo « cossighiano » di svolgere le funzioni presidenziali, allorché si traduca in esternazioni « assolutamente anomale » sia nella forma (es. interviste informali, discorsi « a tu per tu » del cui contenuto sia autorizzata la diffusione, ecc.) e sia nel contenuto (affermazioni rivolte a gettare discredito su singole persone, insinuazioni, cose « ambiguamente dette e non dette », ecc.), ponga di per sé il capo dello Stato fuori dell'esercizio delle sue funzioni e quindi dell'usbergo offertogli dall'art. 90, comma 1, Cost.

Ma a ciò si può obiettare che lo svolgimento delle funzioni di un organo di rilievo costituzionale non può comunque non essere condizionato o influenzato dalla situazione (es. di crisi in atto o ritenuta tale) degli altri organismi di rilevanza politico-costituzionale.

Vedasi in proposito la dichiarazione « feriale » del presidente Cossiga del 7 settembre 1991 riportata dai quotidiani dell'epoca: « Ho fatto l'esternatore e forse sono diventato una macchietta, ma per far arrivare messaggi, e credo di averli fatti arrivare ... Mi sono messo ad esternare in un modo anche violento di cui qualche volta mi pento ... Ma l'ho fatto perché ormai non se ne poteva più ... ».

La quale dichiarazione fornisce, in effetti, la chiave di lettura della vicenda, e chiarisce la vera radice del problema che qui si discute nonché l'esatto inquadramento giuridico che deve essere dato alla vicenda stessa.

In sostanza, il presidente della Repubblica Cossiga, nel pieno della notoria sua strategia politica di « picconamento » delle istituzioni da lui ritenute fatiscenti, non si poteva non porre — a pena dell'irrecuperabile inattività e sconfitta *a priori* della strategia medesima — come persona del tutto credibile e degna di fede, e in particolare, come uomo politico o servitore dello Stato dalle indiscusse ed indiscutibili qualità morali e personali: di qui (dal suo punto di vista) il comprensibile e doveroso annicchilamento dei suoi avversari sul piano delle analoghe qualità personali (moralì o intellettive) dal momento che ciò da una parte trovava un consenso popolare sempre più ampio e dall'altra esaltava, per contrasto, le proprie doti personali presidenziali costituenti, ripetesi, il necessario *background* sotteso alla fondatezza ed alla persuasività delle ragioni poste di volta in volta a sostegno delle varie « picconate ».

Non si può allora negare che tutto ciò attiene al campo della politica e del « pubblico », e che il comportamento « picconatore » del presidente della Repubblica Cossiga, nel cui ambito si colloca inscindibilmente anche l'episodio in esame, si sarebbe, semmai, dovuto inquadrare nella diversa area dei comportamenti eventualmente anticostituzionali del presidente (il che, come appresso si vedrà, è stato — significativamente — del tutto escluso), e non certo in quello di un privato cittadino che prende a male parole un « collega » per risentimenti o livori legati a pettegolezzi ad esempio « di corridoio ».

In altri termini, è giocoforza accogliere la tesi secondo la quale la difesa delle istituzioni in genere (e, quindi, anche dell'istituzione presidenziale), non può che consentire, all'occorrenza, di deviare dai limiti formali ordi-



nari: a tutto concedere a favore della tesi restrittiva più sopra citata, va invero operata una netta distinzione tra l'interpretazione di comportamenti in tempi « normali » e quella invece necessaria in tempi « eccezionali » (o ritenuti tali), quando l'ostilità e gli attacchi all'indipendenza dell'organo spingano quest'ultimo a trincerarsi in una necessaria difesa e con l'utilizzazione delle proprie prerogative considerate estensibili fin dove lo richieda la difesa stessa dell'istituzione (fermo restando, per il presidente della Repubblica, la responsabilità, ex art. 90, comma 2, Cost.).

Del resto siffatto atteggiarsi « elastico » delle immunità fu chiaramente affermato, a favore delle prerogative parlamentari, dal deputato Basteris sin dai primordi dello Stato unitario. In una relazione tenuta di fronte alla camera il 3 febbraio 1888 ebbe a dire: « Quanto cadute nel 1849 le libertà italiane, rimase solo salvo lo Statuto albertino, quando quello Statuto ... era insidiato dalla reazione esterna ed interna ... il parlamento subalpino da prima e i primi parlamentari italiani da poi sentirono il bisogno di difendere ... le prerogative parlamentari, ed all'art. 45 dello Statuto [concernente le immunità medesime] diedero la più ampia interpretazione ... Ma ora che ... il meraviglioso accordo dei poteri politici non corre il rischio di essere in qualche giorno turbato a pregiudizio della rappresentanza popolare, sembra opportuno che l'immunità dell'art. 45 sia interpretata in consonanza del suo vero ufficio; resti necessaria tutela della funzione politica del deputato, e non sia in alcun caso privilegio indebito della persona ».

A riprova della sin qui ritenuta validità del criterio estensivo con il quale devono essere valutate le esternazioni del capo dello Stato, possono essere ricordati:

— la reazione delle forze politiche alle esternazioni debordanti avutesi in passato: alle critiche, ai dissensi, alla minaccia di far valere l'art. 90 Cost. nulla è poi seguito a carico del presidente della Repubblica;

— l'orientamento prevalente del mondo scientifico che è quello di sottrarre l'organo presidenziale non alle critiche, bensì alle tradizionali forme di responsabilità (comune, costituzionale, politico-costituzionale), fermo restando l'obbligo del riserbo, della correttezza, della « continenza »: obbligo non certo da far valere, sia pure indirettamente e con prospettazioni « privatistiche », davanti ad una comune aula di giustizia, sibbene nell'agone politico suo proprio o, semmai, davanti alla Corte costituzionale ove si ravvisi nell'esercizio « anomalo » delle funzioni presidenziali un sostanziale e complessivo attentato alla Carta fondamentale.

Rapportando quanto sin qui detto allo specifico episodio del giorno 11 ottobre 1991 (già sopra valutato da questa corte come sicuramente rilevante ai fini dell'integrazione della fattispecie di ingiuria quale fonte di danno morale risarcibile), e meglio ampliando quanto sopra accennato sul medesimo, non può per nulla ritenersi che il sen. Cossiga, nel pronunciare le antescritte frasi denigratorie della persona e della personalità del parlamentare Flamigni, si trovasse al di fuori dell'esercizio delle sue funzioni di presidente della Repubblica.

Basti all'uopo considerare l'opinione negativa più volte, e con diverse modalità espressive, manifestate dal Flamigni nel libro (versato in causa) « La tela del Ragno » (edito sin dal 1988) sull'operato di Cossiga quale ministro dell'interno ai tempi dell'affare Moro.

Ad esempio il titolo del cap. VIII di detto libro reca: « Una provocazione del potere » ed in esso si parla, tra l'altro, del coinvolgimento degli

uomini dei servizi segreti in operazioni di depistaggio. Nel cap. XII, che inizia con il titolo « Nelle oscure stanze del Viminale » (ove viene descritta la gestione della crisi dei cinquantacinque giorni successivi alla strage di via Fani ad opera di uno « stato maggiore », ed ove le operazioni di salvataggio dell'on. Moro sono attribuite alla direzione del ministro Cossiga), si parla, tra l'altro della fortemente sospetta scomparsa dei verbali delle riunioni dei comitati all'uopo costituiti, e della lacunosità e della reticenza della collaborazione dello stesso ministro Cossiga con la commissione stragi; indi segue il titolo « La ragnatela piduista al Viminale », con l'indicazione nominativa di numerosi consiglieri e collaboratori del ministro Cossiga affiliati alla loggia di Gelli, nel quale, tra l'altro, si dice che i servizi di informazione erano diretti da personaggi che avevano giurato fedeltà alla loggia segreta di Gelli e che erano stati posti al vertice dei servizi con il « fattivo concorso del ministro Cossiga ».

Orbene, di fronte a tale agguerrito avversario rivelatosi (a ragione o ingiustamente non interessa in questa sede giudiziaria) come in tenace lotta avverso il modo di operare e di svolgere pubbliche funzioni da parte della persona fisica Cossiga (persona « operativa » prima come ministro degli interni ed ora come presidente della Repubblica in atto), la reazione presidenziale non poteva non essere dettata dalla valutazione (insindacabile in quanto tale da questa a.g.o., salvo quanto ora si dirà) di interessi per nulla (o soltanto) privatistici sibbene e sicuramente politici ovvero pubblici, vale a dire indiscutibilmente connessi alle funzioni ed alla carica in quel momento ricoperta e soprattutto concretamente attuata dal sen. Cossiga (v. le « picconature » sopra menzionate).

A tutto concedere, se i primi giudici avessero ritenuto che il sen. Cossiga nell'« attaccare » la persona dell'on. Flamigni con l'intervista 11 ottobre 1991 fosse stato mosso da fini « non istituzionali » o funzionali alla carica, come invece subito eccepito e prospettato dal Cossiga stesso all'atto della comparsa difensiva in risposta alla citazione iniziale avversaria, ebbene essi non avrebbero potuto andare *sic et simpliciter* di contrario avviso — come in effetti hanno fatto la sentenza qui impugnata qualificando unilateralmente ed opinabilmente come privatistico il comportamento di un organo di rango costituzionale prospettato invece come avente un fine comunque pubblicistico — ma, semmai, avrebbero dovuto sollevare conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale in analogia a quanto è dato di operare in tema di portata scriminante dell'immunità parlamentare ed alla luce dei principi in senso ampliativo dell'ambito di attivabilità di tale tipo di conflitto (concernente appunto le attività « funzionali » dei parlamentari collidenti con le attribuzioni dell'autorità giudiziaria ordinaria) che la corte delle leggi sta continuamente elaborando dopo la « storica » sentenza n. 1150 del 1988, già citata (cfr. le successive sentenze: Corte cost. n. 443 del 1993, n. 379 del 1996, n. 265 del 1997).

Del resto lo stesso tribunale, nella qui impugnata sentenza 7338/94 (pag. 13 ss.), pur avendo esattamente mostrato di aderire a tale esatta impostazione « procedurale », di fatto non ha provveduto ad attuarla, pur potendolo e dovendolo fare, sulla base dell'inequivoca prospettazione (siccome « funzionale » alla carica presidenziale) della condotta *sub iudice* quale sollevata in via pregiudiziale nella comparsa di risposta del Cossiga avverso la citazione per danni introdotta dal Flamigni.

Ciò chiarito, e per quanto sopra ritenuto sulla sussistenza del carattere di sicura « funzionalità » nell'esternazione presidenziale del giorno 11 ot-

tobre 1991, questa corte ritiene che un conflitto del genere sia sicuramente da escludere proprio per la fondatezza dell'eccezione di improponibilità dell'azione quale qui eccepita di nuovo dal sen. Cossiga.

A conferma e specificazione di tale fondatezza va ancor meglio chiarito che a fronte di un « avversario » ritenuto come intenzionato a attaccare, in occasione della riapertura del delitto Moro davanti alla commissione stragi, le qualità morali e di affidabilità della persona fisica — presidente anche (se non solo) al fine di metterne in discussione la legittimità a ricoprire la carica più elevata dello Stato e cioè le sue funzioni (da valutarsi nell'ambito delle gravissime ed infamanti accuse *ex art. 90 Cost.*), la reazione offensiva tesa a demolire la credibilità dell'avversario medesimo mediante la denigrazione delle capacità professionali, di giudizio e di obiettività, della persona fisica — Flamigni (tale è, in sintesi, la portata ultima delle frasi ingiuriose in questione), prima ancora di una legittima difesa privata, scriminante in quanto tale la persona fisica del presidente titolare dell'organo, va valutata principalmente come una forma di « autotutela » della carica ricoperta e soprattutto concretamente attuata dal sen. Cossiga in quel momento storico (v. « picconature »), ovvero come un tentativo di affermare per tale via la perdurante legittimità e la piena funzionalità dell'alto ufficio rispetto a (o nei confronti de) la comunità nazionale, e la credibilità sia del suo modo di operare che dei vari giudizi fortemente critici nei confronti di gran parte delle istituzioni repubblicane ritenute in quel momento inadeguate e da riformare al più presto.

Autotutela e tentativo non certo sindacabili, in questa sede giudiziaria ordinaria, quanto a tempo e luogo, forma, modalità e correttezza o *fair play*, dal momento che tali elementi si risolvono in mere circostanze o caratteristiche estrinseche ai comportamenti pubblici cui accedono e, come tali, sicuramente ricadenti nell'ambito « funzionale » coperto dall'immunità personale, quale specificamente prevista dal più volte citato art. 90, comma 1, Cost.

Essendo chiaro, quindi, il collegamento delle frasi obiettivamente offensive con la funzione presidenziale in quel momento ricoperta ed attuata in concreto dal sen. Cossiga, ne deriva, oltre all'insussistenza in sé in un qualsiasi conflitto di attribuzioni, e sul piano strettamente civilistico, la sicura incidenza delle frasi medesime nell'immunità *ex art. 90*, comma 1, appena citato, con la conseguente improponibilità della domanda risarcitoria avanzata dal sen. Flamigni.

Né, infine, può opinarsi che, essendo stato intervistato su di un aereo sulla via del ritorno a Roma dopo una visita ufficiale, il sen. Cossiga in quel momento non fosse da considerare presidente della Repubblica o avesse dismesso tale sua veste (con tutte le conseguenze procedurali e sostanziali sul piano della correlativa responsabilità civile da valutarsi in questa sede come per qualunque altro *quisque de populo*).

A quest'ultimo proposito si osserva che, allorquando avvenne l'incontro coi giornalisti (11 ottobre 1991), il senatore Cossiga era sempre e comunque il capo dello Stato, e in tale spirito e con tale ottica egli ascoltò le varie domande (dell'opinione pubblica mediata dai giornalisti stessi) sui punti politici « caldi » in quel momento attivi (prossime elezioni politiche, strage di Ustica, riapertura del caso Moro, riforme istituzionali bloccate: v. registrazioni allegate), ed alle stesse fornì le correlative risposte non come privato ma come presidente della Repubblica: vale a dire risposte politiche (funzionali alla carica presidenziale) da trasmettere alla col-

lettività nazionale attraverso i mass media. Il che vuol dire, all'evidenza, che si ebbe un'esternazione « cossighiana » a fini pubblici, del tutto principali ed assorbenti, con conseguente esclusione (ancorché incidente occasionalmente) del perseguimento di interessi strettamente personali o attinenti alla sua sfera privatistica.

In conclusione, questa corte territoriale non può che ritenere del tutto operativa l'eccezione di irresponsabilità sancita dall'art. 90, comma 1, Cost.: sia di carattere penale (relativamente all'accertamento *incidenter tantum* del reato di ingiuria connesso all'esternazione del 15 marzo 1991), e sia di carattere civile (in riferimento al correlativo obbligo di risarcimento del danno non patrimoniale derivato dal reato medesimo).

Il che, oltre ad imporre l'accoglimento del presente motivo di gravame, esime da ogni ulteriore indagine sul merito del contenuto offensivo dell'esternazione *de qua*.

La sentenza di primo grado va, quindi, completamente riformata nel senso testé ritenuto.