

"Uno, nessuno e centomila".

Personaggi e interpreti dell'immunità presidenziale di fronte alla Corte costituzionale

di Tommaso F. Giupponi *

(1 giugno 2004)

1. La sentenza n. 154 del 2004 si segnala per diversi motivi. Da un lato, infatti essa interviene nell'annosa vicenda delle "esternazioni" dell'ex Presidente Cossiga, che avevano acceso un vivace dibattito in dottrina e su cui si era precedentemente pronunciata anche la Corte di Cassazione. Dall'altro essa affronta e (in parte) risolve alcune spinose questioni attinenti non solo all'irresponsabilità presidenziale ma, più in generale, al regime delle immunità costituzionali garantite ai titolari di cariche politiche. Con la decisione in commento, infatti, la Corte sembra trarre parzialmente le fila di un'alternante giurisprudenza che, in materia di immunità, ha più volte vissuto fasi di accelerazione e improvvisi arresti nella direzione di una comune ricostruzione del loro fondamento costituzionale e dei limiti ad esse connessi.

Pur nella diversità dei soggetti titolari di tali prerogative, infatti, più volte la Corte ha anticipato in relazione ad una particolare forma di tutela interpretazioni o soluzioni poi riprese in relazione ad altre (in qualche modo analoghe) garanzie immunitarie. Ciò è stato particolarmente evidente per quanto riguarda l'insindacabilità parlamentare ex art. 68, primo comma, Cost. e l'analoga prerogativa riconosciuta ai consiglieri regionali dall'art. 122, quarto comma, Cost. Certo, la circostanza della sostanziale identità testuale delle due disposizioni ha sicuramente favorito questa sorta di "dialogo" tra le due giurisprudenze; sta di fatto che la decisione in commento rappresenta un'ulteriore conferma di tale tendenza, attraverso l'affermazione non solo di principi di natura sostanziale in materia di immunità presidenziale sostanzialmente analoghi a quelli elaborati dalla già citata giurisprudenza costituzionale, ma anche di importanti novità di tipo "processuale". In quest'ultimo caso, tra l'altro, alcune di esse vengono espressamente estese anche all'insindacabilità, ex art. 68 Cost., mentre risultavano già affermate in relazione all'analoga prerogativa dei consiglieri regionali, ex art. 122, quarto comma, Cost.

Più in particolare, la sentenza n. 154 del 2004 si segnala per la soluzione data al complesso problema della legittimazione a ricorrere del sen. Cossiga in qualità di ex Presidente della Repubblica, che era stata al centro del dibattito dottrinario fin dall'adozione dell'ordinanza n. 455 del 2002, che aveva preventivamente dichiarato ammissibile il conflitto. Come vedremo, la risposta della Corte è solo in parte condivisibile, e sembra gettare le basi per eventuali ulteriori sviluppi in materia di immunità costituzionali non del tutto coerenti con la sua pregressa giurisprudenza. In ogni caso essa rappresenta l'ennesimo tassello in un percorso che, in particolar modo nell'anno corrente, ha avuto (e avrà) modo di affrontare il problema dell'esatta configurazione delle prerogative costituzionali sotto diversi profili, a partire dalla contestata legittimità delle norme della legge n. 140 del 2003.

2. Come noto, la vicenda prende le mosse da due pronunce della Corte di Cassazione che, annullando con rinvio altrettante decisioni della Corte d'Appello di Roma, avevano sostanzialmente confermato la condanna in primo grado dell'ex Presidente della Repubblica Cossiga al risarcimento danni in merito ad alcune sue affermazioni ritenute oltraggiose dagli interessati, e compiute nel corso del mandato presidenziale. Nell'affermare i principi di diritto vincolanti per il giudice del rinvio, la Cassazione aveva tra l'altro affermato che "l'immunità del Presidente della Repubblica [...] copre solo gli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni [...] e non quelli extrafunzionali" e che la continuità del *munus* non "comporta che l'immunità riguardi ogni atto compiuto dalla persona che ha la titolarità dell'organo monocratico". Secondo i supremi giudici, inoltre, il c.d. potere di esternazione "non integra di per sé una funzione, per cui è necessario che [...] sia strumentale o accessoria ad una funzione presidenziale perché possa beneficiare dell'immunità", motivo per il quale le ingiurie e le diffamazioni esterne "beneficiano dell'immunità solo se commessa a causa della funzione [...] non essendo sufficiente la mera contestualità cronologica". In ogni caso, la critica politica non può mai "trasmodare nell'attacco personale e nella pura contumelia", con lesione dell'altrui diritto all'onore; spetta quindi all'autorità giudiziaria "accertare se l'atto compiuto sia funzionale o extrafunzionale, salva la facoltà per il Presidente della Repubblica di sollevare il conflitto di attribuzione".

Di fronte a tale ricostruzione, il sen. Cossiga aveva quindi presentato ricorso per conflitto d'attribuzione, in qualità di ex Presidente della Repubblica. In particolare Cossiga contestava la ricostruzione dell'immunità presidenziale operata dalla Cassazione, escludendo in radice una competenza della giurisdizione ordinaria in materia di interpretazione della natura e degli esatti confini dell'immunità, ex art. 90 Cost., che sarebbero propriamente spettate, invece, alla sola Corte costituzionale. Quanto al merito della controversia, l'ex Presidente della Repubblica affermava la piena riconducibilità

all'irresponsabilità delle sue affermazioni, anche alla luce dell'impossibilità di una distinzione netta tra attività funzionali ed extrafunzionali in campo di esternazioni presidenziali, vista la sostanziale sovrapposizione tra *munus* ricoperto e persona fisica, particolarmente evidente nel caso di cariche monocratiche.

Più in generale, quanto alla sua legittimazione attiva, Cossiga si riteneva legittimato perché ancora in carica al momento della citazione in giudizio, nonché alla luce del rilievo costituzionale attribuito agli ex Presidenti della Repubblica, senatori a vita. In particolare, negare tale possibilità avrebbe comportato l'impossibilità di qualsiasi forma di tutela dell'esercizio delle funzioni presidenziali, rimesse in tutto e per tutto ad eventi indipendenti dalla sua volontà, quali la durata del processo. Tale possibilità, secondo Cossiga, sarebbe allora da ammettersi sostanzialmente per due motivi: da un lato la prevalenza dell'aspetto oggettivo del conflitto su quello soggettivo, che sempre più spesso caratterizza la giurisprudenza costituzionale in materia di conflitti; dall'altro il precedente della decisione n. 7 del 1996, il c.d. caso Mancuso, che presenterebbe forti analogie in tal senso.

3. Diversi, quindi, i profili problematici all'attenzione della Corte. Ad aggravare le questioni attinenti al profilo soggettivo del conflitto, si sono aggiunti gli interventi in giudizio delle parti attrici nei giudizi civili, Pier Luigi Onorato e Sergio Flamigni, nonché dell'attuale Presidente della Repubblica, nei cui confronti era stato "esteso" dalla stessa Corte il contraddittorio. Di fronte ai problemi di una sorta di "sdoppiamento" processuale, la Corte ha concluso per affermare la legittimazione contemporanea sia dell'ex Presidente della Repubblica che dell'attuale Capo dello Stato.

Secondo i giudici costituzionali, infatti, la legittimazione può estendersi "a chi ha cessato di ricoprire la carica, nelle particolari situazioni, come quella che si verifica nel presente caso, in cui concorrono le seguenti due circostanze: a) la controversia sulle attribuzioni e sulla loro ipotizzata lesione coincide con una controversia circa l'applicabilità, nel caso concreto, di una norma costituzionale la cui portata si sostanzia nell'escludere o nel limitare, in via di eccezionale prerogativa, la responsabilità della persona fisica titolare della carica costituzionale per atti da essa compiuti; b) vi è coincidenza fra la persona fisica della cui responsabilità si discute e il titolare, nel momento in cui è stato compiuto l'atto da cui si fa discendere la responsabilità, della carica *monocratica* alla quale la norma costituzionale collega la prerogativa dell'immunità.

Tale forma di immunità, infatti, tutela l'attività compiuta in pendenza del mandato anche *a posteriori*; può quindi ben accadere che la persona fisica sia chiamata a rispondere di determinate attività istituzionali successivamente alla scadenza del mandato. In questo caso, continua la Corte, "non appare ragionevole che la possibilità di sollevare conflitto [...] sia [...] rimessa alle scelte di un titolare diverso da quello della cui responsabilità si discute per il solo fatto casuale che il giudizio di responsabilità insorga dopo anziché prima della scadenza del mandato". Di fronte a tali circostanze eccezionali, la Corte ammette quindi il ricorso di Cossiga, affermando che gli eventuali contrasti tra diversi titolari della carica potrebbero comunque essere affrontati e risolti dalla Corte attraverso il contraddittorio e le regole del giudizio costituzionale. Tale evenienza, comunque, non si è verificata nel caso di specie, vista la scelta dell'attuale Presidente per una posizione processuale sostanzialmente "anonima", che si è limitata a ribadire la necessità del nesso funzionale in materia di irresponsabilità presidenziale, rimettendosi al giudizio della Corte per quanto riguarda ogni decisione del caso concreto, compresi i profili più strettamente processuali.

Entrando nel merito, la Corte respinge in parte il ricorso, e in parte lo dichiara inammissibile. Nel primo senso, i giudici costituzionali affermano chiaramente che spetta all'autorità giudiziaria, "in prima istanza, decidere circa l'applicabilità in concreto, in rapporto alle circostanze del fatto, della clausola eccezionale di esclusione della responsabilità". In caso di erronea interpretazione, oltre agli ordinari rimedi processuali, varrà sempre il conflitto di attribuzione, per ristabilire l'esatta interpretazione dell'immunità presidenziale, causa di una concreta menomazione delle attribuzioni presidenziali. Il giudizio della Corte, quindi, non si sovrappone a quello della giurisdizione ordinaria in merito all'applicabilità al caso concreto della tutela immunitaria, ma mire solo all'eventuale ricostruzione dei confini legittimi tra potere giudiziario e Presidenza della Repubblica.

Negare ogni possibilità di applicazione dell'art. 90 Cost. alla giurisdizione ordinaria, continuano i giudici costituzionali, equivarrebbe a "configurare una esenzione senza limiti dalla giurisdizione e un privilegio personale privo di fondamento costituzionale".

Tanto meno può essere accolto il rilievo dell'impossibilità di distinguere *munus* e persona fisica, stante la monocraticità della carica in questione. Tale necessità, infatti, è ribadita dallo stesso art. 90 Cost., che limita l'immunità agli atti compiuti nell'esercizio delle funzioni, e l'oggettiva maggiore difficoltà non esime dal rispetto del chiaro dettato normativo.

Secondo i giudici, il ricorso è invece inammissibile quanto agli altri motivi indicati dal ricorrente, attinenti alla riconduzione o meno delle specifiche affermazioni di cui ai procedimenti civili pendenti alla garanzia di irresponsabilità ex art. 90 Cost. La Corte, infatti, definisce tali censure "premature", perché attinenti a pronunce giurisdizionali che non hanno affermato nel merito l'esclusione delle concrete "esternazioni" dalla tutela immunitaria, ma si sono limitate a "fissare principi di diritto cui dovrà attenersi il giudice di merito in sede di giudizio di rinvio" (?). Successivamente a tale giudizio, e solo allora, l'ex Presidente della Repubblica potrà eventualmente ricorrere contro interpretazioni lesive delle sue (ex) attribuzioni.

4. Pur di fronte a questioni assai spinose, la soluzione della Corte non appare del tutto soddisfacente. In particolare, non sembra del tutto coerente con la configurazione delle immunità costituzionali quali vere e proprie prerogative l'affermata possibilità di una legittimazione a ricorrere in capo all'ex Presidente Cossiga; non a caso, infatti, la stessa Corte conferma la contemporanea legittimazione anche dell'attuale titolare della carica, creando così una sorta di sdoppiamento fisico delle ragioni della Presidenza della Repubblica. Una cosa sia chiara a scanso di equivoci: il fatto che in questo caso il Presidente Ciampi si sia costituito su "invito" della Corte non cambia nulla, ben potendo egli stesso in prima persona tutelare le prerogative della Presidenza di fronte alle citate sentenze della Cassazione (come, tra l'altro, confermato dalla stessa Corte). Il problema, allora, non è processuale, ma sostanziale, e connesso alla stessa natura delle prerogative costituzionali.

Se, infatti, esse sono riconosciute a tutela dell'esercizio delle funzioni e, quindi, dell'organo, non sembra coerente permettere che a difenderne il rispetto da parte degli altri poteri dello Stato sino coloro che non ricoprono più la carica in questione. Il fatto che l'irresponsabilità presidenziale, in quanto immunità sostanziale, tuteli le attività istituzionali del titolare della carica anche successivamente alla scadenza del mandato, non significa che si debba riconoscere ad ogni persona fisica ex titolare uno scampolo di legittimazione a ricorrere a difesa di prerogative che non gli appartengono più (e che, a rigore, in quanto persona fisica non gli sono mai appartenute). E' infatti l'organo costituzionale, in persona del suo effettivo titolare, ad interpretare "fisicamente" le attribuzioni che gli sono riconosciute e ad interpretarne quindi anche i limiti.

Ciò, come noto, è particolarmente evidente nel caso delle prerogative parlamentari, il cui interprete e titolare effettivo è solo la Camera di appartenenza, anche se attraverso i suoi singoli componenti. Non è un caso, allora, che proprio la Corte costituzionale abbia affermato che spetti alla Camera cui il parlamentare apparteneva al momento del fatto deliberare l'insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle funzioni, ex art. 68 Cost., e questo anche se successivamente sia stato eletto nell'altro ramo del Parlamento o (si deduce) sia semplicemente decaduto dalla carica (cfr. le decisioni n. 252 del 1999 e 30 del 2002). Chi potrebbe, allora, mai pensare che il riferimento alla Camera competente a deliberare sia un riferimento cronologico-soggettivo e non meramente oggettivo? E' infatti impensabile che si richieda la "reviviscenza" del ramo del Parlamento in questione nella composizione originaria, e non ci si riferisca, invece, a quello effettivamente in carica. Ma le conclusioni della Corte nella sentenza n. 154 del 2004 non sembrerebbero (ovviamente in via del tutto teorica) logicamente spingere proprio a tali inimmaginabili conseguenze, nonostante l'espresso riferimento dell'eccezionale estensione della legittimazione a cariche di natura monocratica?

Certo, si replicherà, la differenza sta proprio nella natura monocratica dell'organo presidenziale, in cui non sarebbe nemmeno immaginabile un potere collegiale deliberativo come quello delle Camere (e infatti lo esclude la stessa Corte). Ma siamo sicuri che la mera circostanza della monocraticità della carica possa portare a "personalizzare" la prerogativa presidenziale ex art. 90 Cost. fino a renderla difendibile davanti alla Corte da ogni successivo titolare? D'altronde è la stessa Corte, ricordandoci come tale circostanza renda più difficile differenziare tra *munus* e persona fisica, a riaffermare con forza la necessità di una lettura esclusivamente funzionale dell'immunità presidenziale, circostanza che sembra in parte contraddetta dalla moltiplicazione fisica dei soggetti processuali.

La chiave di volta della decisione, però, sta forse altrove, ed esattamente in due affermazioni "rivoluzionarie" che la Corte immette nelle sue complesse argomentazioni. La prima, fondamentale, è quella che afferma che spetta *in primis* alla giurisdizione interpretare l'art. 90 Cost., in quanto norma di diritto positivo. L'altra, comunque importantissima, è quella che estende a tutti i giudizi in materia di immunità la possibilità di un intervento delle persone offese da opinioni o attività dei titolari di cariche politiche. Entrambe, infatti, rappresentano tendenze che possono aprire importanti prospettive nella giurisprudenza costituzionale in materia di immunità. In particolare, la (prevedibile) estensione del disposto della sentenza n. 76 del 2001 all'irresponsabilità presidenziale e, si badi bene, all'insindacabilità parlamentare, sembra rafforzare quel dialogo giurisprudenziale tra immunità, volto a consolidare un minimo comune denominatore costituzionale di prerogative (per il resto) comunque diverse. E' forse allora possibile che, nel momento in cui forse più evidente appare la "pesantezza" concettuale dell'eredità della decisione n. 1150 del 1988, la Corte sia sul punto di

chiarirne meglio i contenuti? L'affermazione in base alla quale spetta *in primis* all'autorità giudiziaria interpretare l'ambito operativo dell'art. 90 Cost., salva la possibilità del conflitto di attribuzione, non vale in maniera analoga anche per l'insindacabilità parlamentare, ex art. 68, primo comma, Cost.? E non è forse (pur con le note "storture" processuali connesse alla natura di conflitto Stato- Regioni) già un dato di fatto nel caso dell'insindacabilità dei consiglieri regionali, ex art. 122, quarto comma, Cost.?

Forse la Corte sarà tra breve chiamata ad esprimersi, in altro modo, su tali questioni, affrontando i dubbi di costituzionalità dell'art. 3, comma quarto, della legge n. 140 del 2003, che ha reintrodotto la c.d. pregiudizialità parlamentare, la cui natura sembra cozzare con le affermazioni della sentenza in commento.

Se allora la Corte, per affermare tali rilevanti principi sostanziali, è giunta a qualche forzatura (o acrobazia) decisoria in campo processuale, poco male; forse potrà servire per riaffermare i giusti limiti della potestà inibente delle delibere parlamentari di insindacabilità, cui risulta del tutto estraneo il meccanismo della pregiudizialità parlamentare. A meno che non decida (anche se sembrerebbe escluderlo essa stessa) di "impiantare" in ambito parlamentare tutte le conclusioni della sentenza n. 154 del 2004, cosa che, però, porterebbe ad un'eccessiva parcellizzazione dell'organo Parlamento e delle prerogative costituzionalmente previste a sua tutela, con il rischio di una loro trasformazione in meri privilegi personali.

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali

