

**Immunità presidenziale e Corte costituzionale:
nelle mani di Ciampi la sorte delle "esternazioni" di Cossiga?**

di Tommaso F. Giupponi *

(20 novembre 2002)

Può un ex Presidente della Repubblica, e attuale senatore a vita, sollevare un conflitto di attribuzione a tutela del libero esercizio delle funzioni presidenziali? La questione, non certo facile, è stata affrontata recentemente dalla Corte costituzionale, anche se in maniera del tutto interlocutoria (si veda l'ordinanza n. 455 del 2002). La vicenda nasce dalle note decisioni della Corte di Cassazione nn. 8733 e 8734 del 27 giugno 2000, relative all'attività "esternativa" dell'ex Presidente della Repubblica Francesco Cossiga. Tali decisioni avevano annullato due sentenze della Corte d'Appello di Roma, la quale aveva a sua volta assolto Cossiga in merito ad affermazioni ritenute diffamatorie dagli attori in giudizio, vincitori invece in primo grado (cfr. T. F. Giupponi, Le "esternazioni" di Cossiga di fronte alla corte di Cassazione, in Quaderni costituzionali, 2000, n. 3, 643 ss.). Ritenendo le due sentenze della Suprema Corte un atto di menomazione delle attribuzioni costituzionalmente riconosciute al Capo dello Stato, Cossiga ha presentato contro di esse, in data 11 febbraio 2002 (a distanza, quindi, di quasi due anni), un ricorso alla Corte costituzionale.

Nel ricorso, argomentando in merito alla sua presunta legittimazione attiva, Cossiga sostiene di essere pienamente legittimato a sollevare conflitto di attribuzione nei confronti della Cassazione, in quanto non rileverebbe tanto lo status personale al momento del ricorso, ma il fatto che all'epoca delle citazioni in giudizio per risarcimento danni, dalle quali prese avvio l'intera vicenda, egli fosse ancora formalmente nel pieno dell'esercizio delle sue funzioni (le citazioni sono infatti del 23 novembre 1991 e del 6 marzo 1992). Per questo motivo, una volta cessato dalle funzioni presidenziali e pur in pendenza dei giudizi civili, egli "non potrebbe far valere in altro modo le garanzie che gli spettano" in quanto ex Presidente, cosa che invece non accadrebbe qualora si adottasse una nozione "formalistica" di potere. Inoltre, secondo Cossiga, l'art. 59 della Costituzione, nel prevedere che gli ex Presidenti della Repubblica siano di diritto senatori a vita, riconoscerebbe ad essi una "posizione giuridicamente rilevante sul piano costituzionale", cosa che sarebbe, sempre secondo il ricorso di Cossiga, avvalorata dall'obbligo di mantenere il segreto d'ufficio sui "fatti appresi durante il settennato".

Per quanto attiene al merito, invece, il ricorso appare sostanzialmente incentrato su di una lettura del ruolo del Capo dello Stato non solo come organo "garante", ma anche "governante", e da una ricostruzione delle "esternazioni" come espressione del superamento della "artificiosa ... distinzione tra le manifestazioni del pensiero *uti singulis* e le enunciazioni riconducibili alla funzione", derivante dal "circuito comunicativo proprio della società pluralista". Quindi, secondo tale ampia lettura dell'immunità presidenziale, essa preserverebbe il Capo dello Stato da "ogni procedimento giudiziario che possa limitare la libertà d'azione del titolare della carica, o che possa porlo in condizione di soggezione o subalternità di fronte a un potere diverso", con la conseguenza che la "residua responsabilità comune, certo sussistente, non potrebbe comunque essere fatta valere durante l'esercizio del mandato". Vi sarebbe, quindi, una sorta di improcedibilità di azioni giudiziarie in pendenza del mandato presidenziale.

In via del tutto provvisoria, ed ai fini della sola delibazione sommaria in sede di preventivo giudizio di ammissibilità, la Corte ha dichiarato ammissibile il ricorso in esame. Tale decisione è stata assunta precisando che "i complessi problemi costituzionali che, anche con riguardo alla sua ammissibilità, il presente ricorso pone per la prima volta all'esame di questa Corte non si prestano a essere decisi definitivamente nella presente sede ... e che appare necessario affrontarli nel contraddittorio tra le parti", circostanza che "solo lo svolgimento ulteriore del giudizio può assicurare".

A prescindere dalla fondatezza delle argomentazioni di merito proposte nel ricorso, e che partono da una lettura dell'immunità presidenziale, ex art. 90 Cost., differente da quella data dalla Cassazione nelle citate sentenze, l'ordinanza pone, più che altro, dei problemi di natura processuale, incentrati sull'esistenza di una legittimazione attiva dell'ex Presidente Cossiga a sollevare ricorso. Pur rimanendo del tutto impregiudicata una diversa decisione in sede di risoluzione finale del conflitto (che potrebbe essere dichiarato inammissibile con sentenza, come accaduto già alcune volte), l'ordinanza della Corte suscita qualche perplessità, essendo comunque rari i casi in cui la Corte si è successivamente distaccata dalla decisione assunta in via preliminare (cfr., ad esempio, i casi di cui alle decisioni nn. 87 del 1977 e 265 del 1997).

Uno dei requisiti di legge previsti per l'instaurazione di un conflitto di attribuzione tra poteri, infatti, è che esso avvenga tra "organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono" (art. 37, comma primo, legge n. 87 del 1953). Ora, salvo voler ammettere una sorta di ricorribilità "ora per allora", il requisito della titolarità dell'ufficio costituzionale, alla tutela dell'esercizio delle cui funzioni è preordinato l'istituto del conflitto di attribuzione, deve sussistere al momento della presentazione del ricorso, e non può ritenersi "dormiente" all'infinito, fino a quando non si ritenga opportuno agire. E questo vale non tanto dal punto di vista oggettivo, ma da un punto di vista soggettivo.

Va sottolineato, infatti, che ben potrebbe l'attuale Presidente della Repubblica ricorrere per fatti che, secondo la sua opinione, avessero leso oggettivamente le attribuzioni costituzionali del Capo dello Stato, anche se verificatisi precedentemente all'assunzione delle relative funzioni, e quindi nei confronti dei precedenti titolari. Tale affermazione, tra l'altro, si basa su di una lettura dell'immunità presidenziale quale vera e propria prerogativa a tutela dell'istituzione, e non come mero privilegio personale del titolare temporaneo dell'organo, fatto che risulterebbe incompatibile con i principi di uno stato costituzionale di diritto. E questo, si badi bene, deve valere anche nei riguardi di un organo monocratico quale la Presidenza della Repubblica, in cui i pericoli, o le tentazioni, di sovrapporre *munus* e persona fisica appaiono più evidenti rispetto a quanto non accada, ad esempio, di fronte ad organi collegiali (si pensi solo al caso dell'insindacabilità parlamentare).

La presunta legittimazione attiva dell'ex Presidente Cossiga, invece, risulterebbe non solo in contrasto con il carattere "geneticamente" residuale dell'istituto del conflitto di attribuzione, ma anche del tutto incoerente rispetto alla nota mancanza di un termine finale entro il quale poter sollevare il conflitto medesimo. La circostanza, tra l'altro, dovrebbe portare all'assurda conseguenza di dover riconoscere *ratione personae* una potenziale legittimazione attiva in capo a ciascun ex Presidente, in relazione ad eventuali menomazioni delle attribuzioni verificatesi durante il proprio mandato. In sostanza, la tutela diretta e "personale" delle attribuzioni presidenziali, incontra un limite intrinseco nella temporaneità della carica stessa, che ben può essere difesa dal diretto interessato in pendenza del mandato, ma che in seguito potrà essere valutata discrezionalmente solo dal successivo inquilino del Quirinale.

E questo per la salvaguardia di quel "tono costituzionale" (e non "personale"...) del conflitto che più volte la dottrina, e la Corte stessa, hanno indicato come requisito essenziale per una corretta lettura, ed una legittima attivazione, di tale estremo rimedio. Proprio in quest'ottica deve essere sottolineata la decisione della Corte di notificare il ricorso, ai fini dell'integrazione del contraddittorio, anche all'attuale Capo dello Stato, che potrà eventualmente far valere le ragioni dell'organo costituendosi a tutela delle prerogative presidenziali. Molto, quindi, potrà dipendere anche dalle concrete scelte processuali dell'attuale Presidente, che potranno indirettamente incidere sull'esito del conflitto aperto da Cossiga e spingere la Corte ad eventuali "acrobazie" decisorie, prevedendo, ad esempio, la prosecuzione del giudizio nei confronti del solo Capo dello Stato attualmente in carica (se costituitosi), e trasformando il ricorso di Cossiga in una sorta di intervento *ad adiuvandum*, se non addirittura estromettendo dal giudizio l'ex Presidente della Repubblica. Oppure, più semplicemente, la Corte potrebbe risolvere in maniera netta la questione, dichiarando inammissibile il ricorso per la mancanza di un attuale interesse a ricorrere (o della materia stessa del conflitto), e ritenendo quindi imprescindibilmente esaurita ogni possibilità di tutela dell'organo-persona una volta scaduto il mandato presidenziale.

* dottorando di ricerca in Diritto costituzionale (Università di Bologna) e assegnista di ricerca in Diritto costituzionale (Università di Urbino) - giupponi@giuri.unibo.it