

CORTE D'APPELLO DI ROMA — Sez. I civile — sentenza 21 aprile 1997 — Pres. Pannunzio — Est. De Angelis — Cossiga (Avv. Gambino, Coppi, Mezzanotte, Grande Stevens) c. Onorato (avv. Bevivino, Zupo).

Presidente della Repubblica - Comportamenti ingiuriosi o diffamatori - Immunità.
(Cost., art. 90; cod. pen., artt. 594, 595).

Stante l'irresponsabilità del Presidente della Repubblica per gli atti compiuti durante il mandato che non si concretino in alto tradimento o attentato alla Costituzione, è improponibile la domanda di risarcimento dei danni derivati dal comportamento ingiurioso tenuto dal titolare della carica

nei confronti di un componente di un Comitato parlamentare che si accingeva ad interrogarlo su attività da lui compiute anteriormente al mandato e dalle dichiarazioni diffamatorie del medesimo successivamente espresse nel corso di una trasmissione radiofonica e di un'intervista giornalistica (3).

II

SVOLGIMENTO DEL PROCESSO. — Con citazione del 10 marzo 1993 il senatore Onorato Pierluigi conveniva in giudizio, davanti al Tribunale di Roma, il senatore Cossiga Francesco per sentirlo condannare al risarcimento dei danni nella misura di lire 2 miliardi (oltre ad una pena pecuniaria di pari importo e la pubblicazione della sentenza), per le ingiustificate gravissime offese recategli dal medesimo ed integranti comportamenti astrattamente riconducibili alle ipotesi di reati di diffamazione aggravata a mezzo stampa, radio, televisione e di oltraggio pluriaggravato a rappresentanza di Corpo politico o comunque di pubblico ufficiale.

Il senatore Onorato, in particolare, faceva riferimento:

1) all'incontro tenutosi il 15 marzo 1991 al Quirinale, sul tema dell'« operazione Gladio », tra il Comitato parlamentare sui servizi per l'informazione e la sicurezza dello Stato e il senatore Cossiga, allora Presidente della Repubblica, nel corso del quale quest'ultimo, rivolgendosi ad esso Onorato, componente del Comitato anzidetto, lo aveva ingiuriosamente apostrofato;

2) alla trasmissione radiofonica del 1 agosto 1991 (Giornale Radio GR2 ore 8,30) nel corso della quale veniva denigrata dal Presidente Cossiga la iniziativa e la persona di esso senatore Onorato (quale componente del Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa) in relazione alla proposta di aprire indagini ufficiose sulle eventuali responsabilità del Cossiga medesimo a norma dell'art. 90 Cost.;

3) all'intervista giornalistica in data 16 ottobre 1991 durante la quale, al termine di un convegno, commentando la iniziativa ora detta da parte di esso Onorato, il Presidente Cossiga aveva nuovamente proferito una frase offensiva nei propri riguardi.

Nel costituirsi in giudizio, il senatore Cossiga eccepiva preliminarmente l'imponibilità della domanda in quanto relativa a dichiarazioni rese nella qualità di Presidente della Repubblica e, quindi, coperte dal principio di irresponsabilità sancito dall'art. 90/1 Cost. In via subordinata chiedeva la reiezione della domanda stessa nel merito (reazione giustificata, legittima difesa).

Dopo l'opportuna istruzione probatoria, il Tribunale accoglieva la domanda del senatore Onorato condannando il senatore Cossiga al risarcimento dei richiesti danni morali quantificandoli nella misura complessiva di lire 90 milioni (30 milioni per ciascuno dei tre episodi) oltre alla pubblicazione della sentenza, ex art. 120 c.p.c., ed alle spese di giudizio.

Ritenevano, invero, i primi giudici che per gli atti compiuti al di fuori dell'esercizio delle sue funzioni — quali erano da ritenere quelli addebitati al senatore Cossiga — il Presidente della Repubblica fosse responsabile come qualsiasi cittadino (non avendo previsto la Carta costituzionale alcun privilegio a suo favore), e che in ordine ad essi potesse procedere, come di norma, la magistratura ordinaria. Quanto al merito, l'offensività delle frasi rivolte al senatore Onorato era da ritenersi sicuramente

sussistente dato il loro obiettivo significato denigratorio: di qui la risarcibilità del correlativo danno morale attesa la incontestata ed incontestabile sussistenza degli elementi propri del reato di ingiuria (episodio del 15 marzo 1991) e di diffamazione (interviste dell'1 agosto 1991 e del 19 ottobre 1991).

Al sostanziale accoglimento della domanda attrice, così pronunciato dal Tribunale di Roma con sentenza n. 9922 depositata il 22 giugno 1993 e non notificata, il senatore Cossiga Francesco faceva seguire tempestivo appello a questa Corte con citazione del 16 settembre 1994 in cui prospettava l'erronea valutazione dei primi giudici per due ordini di motivi concernenti:

- 1) la mancata applicazione dell'art. 90 Cost.;
- 2) l'erroneo accoglimento nel merito della domanda risarcitoria.

Si costituiva il senatore Onorato Pierluigi contestando punto per punto i motivi di impugnazione e sostenendo la sostanziale correttezza della sentenza dei primi giudici di cui chiedeva la conferma.

Senza ulteriore istruzione probatoria, e dopo le conclusioni in epigrafe, la presente causa veniva trattenuta in decisione all'udienza collegiale del 26 febbraio 1997.

MOTIVI DELLA DECISIONE. — L'appello del senatore 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 Onorato 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 la improponibilità della domanda ai sensi dell'art. 90/1 Cost.;

— si sarebbe indotto a tale errata conclusione sulla base di una ricostruzione dei poteri del Capo dello Stato giuridicamente inesatta e inammissibile 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'esercizio delle specifiche 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 rappresentanza formale attesa la conseguente impossibilità di estrinsecare un qualsiasi potere valutativo al di fuori di atti tipici (quali, appunto, quelli *ex* art. 89/1 Cost. controfirmabili dai ministri responsabili).

I primi giudici, invece, avrebbero dovuto distinguere 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 potuto ritenere il potere di esternazione come « strumentale », rispetto al complesso dei poteri cd. « 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 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 alla enumerazione contenuta nell'art. 87 Cost.

Sulla base di ciò non si sarebbe potuto ritenere che le tre dichiarazioni censurate dal senatore Onorato costituivano esternazioni rese dal Capo dello Stato 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 iniziativa dell'Onorato) 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, la 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 era ravvisabile nel fatto di aver ritenuto le dichiarazioni del 15 marzo 1991 rese non nell'esercizio delle attribuzioni di capo dello Stato, sibbene quale ex Ministro o ex Presidente del Consiglio dei Ministri (atteso che l'incontro riguardava la vicenda « Gladio » concernente anni precedenti nei quali esso Cossiga aveva ricoperto tali cariche), e, quindi, costituenti soltanto espressioni del proprio personale pensiero e non della funzione in atto esercitata.

In tal modo il Tribunale non avrebbe considerato che il Comitato parlamentare sui servizi per l'informazione e la sicurezza (interventato all'incontro del 15 marzo 1991) non era legittimato ad interrogare il Presidente della Repubblica o a svolgere indagini nei suoi confronti (potendolo fare solo nei riguardi del Presidente del Consiglio in carica o del comitato interministeriale *ad hoc*): di qui l'incontro tra due organi reciprocamente indipendenti (vedasi lo scambio di note coi due presidenti della Camera e del Senato del 13 dicembre 1990 e 19 febbraio 1991), in cui il Capo dello Stato avrebbe impegnato il suo ruolo ed il suo potere di esternazione in posizione di autonomia costituzionalmente garantita (art. 90 Cost.).

Ulteriore errore dei primi giudici sarebbe stato quello di non aver considerato che esso appellante aveva espresso le proprie opinioni, sia al direttore del GR2 (1 agosto 1991) e sia durante il convegno del 16 ottobre 1991, come Presidente della Repubblica e non al di fuori delle relative funzioni, dal momento che l'oggetto della intervista in entrambi i casi era inscindibilmente correlato alla precedente iniziativa (intrapresa dal senatore Onorato, ed alla quale le esternazioni si riferivano) di essere posto sotto accusa in tale sua veste istituzionale.

Di contro a tali motivi di doglianza, l'appellato Onorato Pierluigi ha osservato che, per quanto potesse essere rilevante la posizione costituzionale di un soggetto, a nessuno, e tanto meno al Presidente della Repubblica, quale garante della Costituzione, sarebbe stato concesso di ledere i diritti costituzionalmente protetti, quale quello della dignità umana.

In ogni caso, la irresponsabilità civile e penale del Capo dello Stato sarebbe da riconoscere in via del tutto eccezionale e solo per gli atti compiuti a causa e nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali, e non pure per quelli — come nella specie — po-

sti in essere in occasione o durante l'esercizio di esse (la immunità, perciò, si sarebbe dovuta riconoscere *ratione materiae* e non *ratione personae*).

Ad avviso dell'appellato Onorato, inoltre, di fronte ad esternazioni anomale per forma o contenuto (cioè diverse dalle dichiarazioni di circostanza o di cortesia nonché dalle allocuzioni augurali o di insediamento), quali interviste, telefonate, lettere private del Presidente della Repubblica, non sarebbe potuta non sussistere la piena responsabilità del medesimo davanti ai giudici ordinari. Ed invero, dal momento che la irresponsabilità del Capo dello Stato aveva la ragion d'essere nell'esigenza di sottrarre la carica al gioco politico ed alla funzione di governo, la sua attività privata, per definizione estranea al potere costituzionale e alla stessa dimensione politica, non avrebbe per ciò stesso richiesto l'applicazione di alcuna eccezionale irresponsabilità.

Secondo l'appellato, una conferma della attendibilità di tale sua tesi si sarebbe potuta ricavare:

a) dal fatto che l'opinione della inviolabilità della persona del Presidente della Repubblica, anche per comportamenti di natura privata (a garanzia della indipendenza dell'organo e della integrità dell'ufficio), era rimasta pressoché isolata a favore del diverso indirizzo, seguito dalla quasi unanime dottrina, della ricorrenza delle immunità solo ove espressamente disposte dall'ordinamento (il quale nulla aveva previsto in tal senso a favore del Capo dello Stato);

b) dalla recente normativa sui giudizi di accusa (l. 5 giugno 1989 n. 219) che aveva sostanzialmente riconosciuto (artt. 8, 9 e 10) la persona del Presidente della Repubblica come soggetta alla ordinaria potestà punitiva dello Stato per gli atti compiuti fuori delle funzioni presidenziali. Potestà eventualmente da esercitare con il riguardo dovuto all'alta carica (v. ad es. l'audizione del Comitato interparlamentare in data 15 marzo 1991 avvenuta presso il Quirinale), ma non certo da ritenere inesistente.

Quanto, in particolare, a quest'ultimo incontro, non si sarebbe, poi, dovuto dimenticare che il senatore Cossiga era stato ascoltato al di fuori della sue funzioni istituzionali di Capo dello Stato e solo nella sua veste di ex Presidente del consiglio dei ministri venuto in possesso, come tale, di informazioni sull'operazione « Gladio »: di qui il coinvolgimento, in tale incontro (e nel proferimento delle frasi ingiuriose), della persona fisica dell'appellante come ex maestro del governo e non come Presidente della Repubblica.

Allo stesso modo, il senatore Cossiga, avendo pronunciato l'irridente giudizio di indegnità (nei confronti di esso appellato) soltanto al termine del convegno 16 ottobre 1991, al quale era stato invitato come Presidente della Repubblica, non si sarebbe non potuto considerare come agente al di fuori dell'esercizio delle sue funzioni presidenziali (in quanto dismesse al momento della intervista): sia in tale evento, che nella intervista radiofonica del 1 agosto 1991, il senatore Cossiga non stava di certo esercitando una qualche funzione pubblica connessa alla sua carica.

Richiamate le problematiche di causa e le opposte opinioni espresse al riguardo dai difensore delle parti, osserva innanzi tutto la Corte che, sulla sussistenza dei fatti materiali (pronuncia da parte del senatore Cossiga delle frasi indicate dal senatore Onorato nei tempi e nei modi indicati nella citazione del marzo 1992), non vi è contestazione tra le parti in causa.

In particolare, e sulla base di quanto indicato in punto di fatto dai primi giudici, l'appellante Cossiga:

1) in data 15 marzo 1991, avendo ricevuto al Quirinale — per essere sentito

sulla vicenda « Gladio » — i membri del Comitato parlamentare sui servizi per l'informazione e la sicurezza dello Stato, di cui faceva parte il senatore Onorato, si era rivolto a quest'ultimo dicendogli, tra l'altro: « Tu hai un'altra veduta, perché non sei da questa parte, Onorato, tu sei dall'altra... saresti stato un magnifico inquisitore del Ministero di grazia e giustizia del governo collaborazionista (...). Tu sei la figura tipica degli inquisitori che interrogavano London... anche con la scopolamina! Ti credo capace di questo e di altro, perché ti conosco come sardo e mi vergogno che tu sia sardo, perché sei una persona di una faziosità tale per cui mi adopererò con gli amici del PdS perché ti candidino e ti eleggano perché l'idea che domani l'onore, la vita, la libertà, i beni di un cittadino possano essere messi nelle tue mani di magistrato è cosa che come liberale mi atterrisce. (...) Tu non hai nessuna concezione di Stato e di Patria ».

2) in data 1 agosto 1991, intervistato dal giornale radio GR2 (andato in onda alle ore 8,30), con riferimento alle intenzioni manifestate dal senatore Onorato quale componente del Comitato parlamentare sui procedimenti di accusa, di proporre l'apertura delle indagini e di denunciare il Presidente della Repubblica per la sua messa in stato di accusa ai sensi dell'art. 90/2 Cost., aveva detto: « Per quanto riguarda le denunce, poiché io ho grande rispetto per i meccanismi parlamentari e l'abuso di essi per scopo spettacolare mi dà fastidio come giurista e come cittadino, io le definirei o pagliacciate o pataccie. C'è il problema se il giudizio dato sui fatti si trasferisce sulle persone, tu m'intendi. Sull'amico Marco Pannella, no, perché io conosco lo spirito libertario con cui fa queste cose. Su altri ho forti dubbi di sì; con il che si tratterebbe di pagliacci o di pataccari ». Interrogato specificamente sulla iniziativa del senatore Onorato, aveva aggiunto: « Su questo si pone il problema se la qualificazione del fatto patacca o pagliacciata si trasferisce anche sulla persona. Su questo sono incerto »;

3) in data 16 ottobre 1991, al termine di un convegno sulla Enciclica « Rerum Novarum » tenutosi in Roma, il senatore Cossiga, avvicinato da un cronista e sollecitato ad un commento sulla anzidetta iniziativa accusatoria del senatore Onorato, aveva dichiarato: « Qui stiamo parlando di grandi cose e vogliamo parlare di piccoli uomini come Onorato. Non mischiamo il sacro con quello che non si può chiamare neanche profano, perché il profano ha una sua dimensione di dignità che l'on. Onorato non ha ».

Ciò posto, rileva il Collegio che le frasi pronunciate dall'appellante Cossiga il 15 marzo 1991 hanno senza dubbio una obiettiva portata offensiva dell'onore e del decoro dell'appellato Onorato essendo evidente in esse il significato volutamente denigratorio della professionalità di quest'ultimo e della dignità ed identità personale ad essa connesse.

Attesa la 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 della immunità di cui all'art. 90/1 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. 89/1 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 democrazia 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, etc.), esse, a parere del Tribunale, si sarebbero potute considerare « immuni », ex art. 90/1 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 consuete conseguenze della 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 che 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 della istituzione e quelle strumentali alla attuazione ed alla conservazione delle medesime.

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 esattamente elaborati dalla 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 del fatto che coloro che ne sono investiti la possono esplicare in qualsiasi momento ove il caso lo richieda (cfr. Cass. pen., sez. II, 17 giugno 1960 c. Garruti) 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 al potere valutativo dell'organo preposto senza che tale potere sia condizionato dalla eventuale diversa opinione o volontà di coloro che vi sono soggetti.

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 insindacabile giudizio, ritenuti indispensabili per lo svolgimento della funzione di monito e di persuasione oltreché di garante dei valori costituzionali di cui è senz'altro uno dei maggiori esponenti quale *viva vox constitutionis*.

Una 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, apparterebbe, 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 l'episodio del 15 marzo 1991, tra il Presidente della Repubblica Cossiga e il senatore « inquirente » Onorato, sul quale si ritornerà più approfonditamente in prosieguo.

Ed invero, di fronte al comportamento del senatore Onorato — che fin dal 4 gennaio 1991 (ved. in atti resoconto n. 616 del Comitato parlamentare per i procedimenti di accusa), in occasione della discussione sulla denuncia presentata dagli onorevoli Arnaboldi e Russo contro il Presidente Cossiga, aveva ribadito la portata politica e giuridica della denuncia stessa instando per una indagine preliminare anche sulla vicenda « Gladio », con indubbia connessione tra la materia di tale indagine e i gravissimi reati *ex art. 90 Cost.* — la reazione verbale dell'appellante in occasione dell'incontro al Quirinale del 15 marzo 1991, qualora fosse da correlare a tale comportamento dell'Onorato (sul che si tornerà più avanti), in nessun caso si sarebbe potuta considerare come dettata da motivi meramente privati sibbene come reazione — ingiusta o meno che fosse qui non importa — del titolare dell'istituzione più elevata della Repubblica all'attacco comunque infamante portato alla istituzione stessa così come fisicamente da lui rappresentata.

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. 54/2 Cost.

Da ciò deriva che la figura pubblica assorbe la personalità privata del cittadino/funcionario, 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 (ved. ad es. Corte cost. n. 1150 del 1988).

In tali casi si è sempre cercato di stabilire — con opinioni dualmente contrapposte, l'una restrittiva e l'altra espansiva — l'area della 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), la 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. 68/1 originario, si è passati alla generale non « responsabilità » attuale; dalla immediatezza dell'azione penale alla necessaria pregiudiziale deliberazione della Camera competente sulla funzionalità od extra funzionale della condotta).

Ebbene, da tale evoluzione in senso garantistico delle immunità previste dalla Carta costituzionale per gli organi aventi compiti *latu sensu* « governativi », dalle pratiche esterne notoriamente poste in atto con sempre maggiore frequenza e spettro di azione (a cominciare dal Presidente Pertini), dalla 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) la 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) la inammissibilità di un incontrollabile sindacato della condotta del Presidente della Repubblica — attuato surrettiziamente attraverso la denuncia all'AGO — tutte le volte che si volesse « attaccare » tale organo costituzionale prospettando come extrafunzionale una condotta obiettivamente funzionale e soggettivamente posta in essere o intesa come tale.

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 politico, al tema delle relazioni internazionali, ai problemi in atto nel Paese, etc.

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 della istituzione presiden-

ziale, non può che concludersi a favore della loro immunità: 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).

Del resto non si può non rilevare, a conforto di ciò 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 dalla 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 la 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 non suscettibili di controfirma (neppure tacita, quale è stata elaborata dai costituzionalisti ad es. sulla base della mancata rassegnazione delle dimissioni governative).

È 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; e non possono essere certo siffatte circostanze, in mancanza di specifiche disposizioni *ad hoc*, a stabilirne la loro sindacabilità o meno in sede di giurisdizione ordinaria.

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. 90/1 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 penito... Ma l'ho fatto perché ormai non se ne poteva più...* ».

Ed allora non può non essere accolta la tesi secondo la quale la difesa delle istituzioni in genere (e, quindi anche della istituzione presidenziale), non può che consentire, all'occorrenza di deviare dai limiti ordinari: a tutto concedere a favore della tesi restrittiva dianzi citata, va invero operata una netta distinzione tra la 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 della istituzione (fermo restando, per il Presidente della Repubblica, la responsabilità *ex art. 90/2 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: « *Quando 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 Parlamenti 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 rappresentazione 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 valer 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.

Rapportando quanto sin qui detto all'episodio del 15 marzo 1991 (valutato da questa Corte come sicuramente rilevante ai fini della 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 senatore Cossiga, nel pronunciare le frasi denigratorie già citate, si trovasse *al di fuori* dell'esercizio delle sue funzioni.

Invero, sia che la « aggressione » verbale *de qua* la si rapporti ad una intenzionale reprimenda nei confronti del senatore Onorato quale firmatario di un appello contro la guerra del Golfo ritenuta dal Presidente della Repubblica contraria agli interessi della Nazionale italiana, sia che la si guardi come reazione stizzita nei confronti dello stesso senatore a motivo della sua precedente iniziativa del 4 gennaio 1991 mirante ad una indagine preliminare per le presunte responsabilità penali specie in relazione alla operazione « Gladio » (ved. atti), ebbene sia nell'un caso che nell'altro è da escludere un comportamento extrafunzionale del Presidente della Repubblica riconducibile, in quanto tale, alla sfera della comune responsabilità.

La reazione presidenziale non poteva, cioè, non essere dettata dalla valutazione (naturalmente insindacabile da questa AGO) di interessi per nulla privatistici e sicuramente connessi alle funzioni ed alla carica in quel momento ricoperta dal senatore Cossiga.

Se ciò è evidente nella anzidetta reprimenda originata e motivata dalla « tute-

la » della personalità internazionale dell'Italia rispetto a quanto accaduto per la guerra del Golfo, altrettanto deve ritenersi in relazione alla reazione verbale indotta dalla precedente iniziativa del senatore Onorato per le indagini richieste a carico del Capo dello Stato.

Di fronte ad un « avversario » intenzionato a attaccare il cittadino-Presidente onde metterne in discussione la legittimità a ricoprire la carica più elevata dello Stato (ed ai fini delle gravissime ed infamanti accuse *ex art. 90 Cost.*, di poi concretatesi nella successiva denuncia *ad hoc* presentata dall'Onorato il 4 dicembre 1991 [ved. atti] rimasta significativamente senza esito), la reazione offensiva tesa a demolire la credibilità dell'avversario medesimo mediante la denigrazione delle capacità professionali, di giudizio e di obiettività, del magistrato-persona Onorato (tale è, in sintesi, la portata ultima delle frasi ingiuriose), prima ancora di una legittima difesa, scriminante in quanto tale la persona fisica del Presidente titolare dell'organo, va valutata principalmente come una forma di « autotutela » della carica ricoperta dal senatore Cossiga in quel momento, ovvero 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. Autotutela e tentativo non certo sindacabili, quanto a forma, modalità e correttezza in questa sede giudiziaria ordinaria.

Chiaro, quindi, in entrambe le ipotesi causali della esternazione *de qua* dianzi viste (guerra del Golfo, indagini *ex art. 90 Cost.* per l'operazione Gladio) il collegamento delle frasi obiettivamente offensive con la funzione presidenziale in quel momento ricoperta dal senatore Cossiga.

Di qui la incidenza delle frasi medesime nella immunità *ex art. 90/1 Cost.* con la conseguente improponibilità della domanda risarcitoria avanzata dal senatore Onorato.

Né, infine, può opinarsi che, essendo stato contattato dal Comitato parlamentare per rispondere, come ministro e come capo del governo a suo tempo informato delle vicende concernenti l'operazione « Gladio », il senatore Cossiga *in quel momento* non fosse da considerare Presidente della Repubblica o avesse dismesso tale sua veste.

A quest'ultimo proposito si osserva che, allorché avvenne l'incontro, il senatore Cossiga era comunque il Capo dello Stato e in tale spirito e con tale ottica egli ricevette il Comitato ed effettuò la « esternazione » *de qua* nei confronti dell'Onorato.

A conferma di tale ruolo « presidenziale » in atto basti analizzare il contenuto della corrispondenza intercorsa tra il Capo dello Stato ed i presidenti delle due Camere, per inferirne inequivocabilmente come il primo in tanto si era indotto a rispondere al Comitato parlamentare che intendeva sentirlo sulla operazione « Gladio », in quanto erano stati in precedenza raggiunti precisi accordi sulla modalità della inchiesta, sui tempi e sui modi della medesima (così come richiesto dal primo e concordato coi secondi), al fine precipuo del rispetto integrale delle prerogative della più alta carica dello Stato.

Con lettera del 13 dicembre 1990 (v. atti) il Presidente Cossiga aveva richiesto, invero, quale condizione attuativa, che l'incontro col Comitato dovesse avvenire tenendo presente « *la posizione di assoluta indipendenza ed autonomia del Presidente della Repubblica, nella sua qualità di Capo dello Stato, garantito dalla Costituzione...* ».

La correlativa risposta dei due presidenti delle Camere del 19 febbraio 1991 (on. Jotti per quella dei Deputati e sen. Spadolini per il Senato: ved. atti) non è meno chiara e rassicurante sul punto:

« Si dà atto della posizione di assoluta indipendenza ed autonoma costituzionale del Presidente della Repubblica le quali comportano che l'incontro tra il Comitato e il Capo dello Stato si possa svolgere solo sulla base della disponibilità che questi ha manifestato a rendere — di sua iniziativa e d'intesa con la Presidenza del Consiglio e con il Governo (...) — ogni opportuna informazione sull'argomento.

Pertanto le modalità dell'incontro non possono che essere quelle che lo stesso Capo dello Stato ritiene insite nella natura della iniziativa da lui assunta e conformi ai principi che regolano le relazioni fra gli organi costituzionali... ».

Inequivoca, quindi, l'anzidetta posizione « presidenziale » assicurata e mantenuta dal senatore Cossiga al momento di detto incontro e corroborata dalle modalità del suo svolgimento (quesiti raccolti in precedenza, audizione al Quirinale, registrazione su nastro, etc.).

Le argomentazioni fin qui svolte impongono di pervenire ad analoghe conclusioni in ordine agli episodi occorsi il 1° agosto ed il 16 ottobre 1991. Anzi, in riferimento a tali fatti, la esattezza della tesi fin qui accolta appare ancora più evidente.

Invero, come si è già ricordato, nei giorni menzionati il senatore Cossiga, invitato da un giornalista ad esprimere il suo giudizio in merito ad iniziative prese nei suoi riguardi dal senatore Onorato — membro del Comitato parlamentare di accusa — dirette a sollecitare l'inizio di immediate indagini ai fini dell'art. 90 Cost., ebbe a profferire le frasi in precedenza testualmente riportate e ritenute sicuramente diffamatorie dai primi giudici.

Orbene, poiché senza dubbio le iniziative del senatore Onorato attenevano alle funzioni svolte da Cossiga quale Presidente della Repubblica, è giocoforza ritenere che anche le dichiarazioni rese dal medesimo in riferimento a tali iniziative, sia per essere chiaramente una reazione a quest'ultime e sia per essere, comunque, alle stesse strettamente connesse, costituivano anch'esse esternazioni attinenti alle funzioni proprie di Presidente della Repubblica, e, come tali, incensurabili in questa sede.

Peraltro, non appare superfluo aggiungere, per doverosa completezza di motivazione, che deve escludersi anche la possibilità di configurare con certezza nei due fatti qui in esame gli estremi del reato di diffamazione.

Invero, con le espressioni usate nel primo di tali episodi, il dichiarante senatore Cossiga ha sì dato, in termini inequivocabilmente irritanti e spregiativi, un giudizio del tutto negativo sulla iniziativa presa dal senatore Onorato — ritenuta dal dichiarante così al di fuori delle regole da apparire ridicola — ma ebbe cura di non esprimere alcun giudizio sulla persona dell'Onorato stesso, sottolineando, anzi, il suo dubbio sulla possibilità di estendere le connotazioni negative dal fatto al suo autore.

Così, allo stesso modo, nell'episodio successivo del 16 ottobre 1991, le dichiarazioni rilasciate dal senatore Cossiga, pur se rivelavano una scarsa considerazione o, se si vuole, una aperta disistima verso il senatore Onorato, non appaiono però palesemente denigratorie né dirette a ledere in modo specifico le qualità morali o personali dello stesso quanto, e soprattutto, a ridimensionare la portata « politica » del suo « attivismo » accusatorio.

In conclusione, e riassumendo quanto sin qui prospettato, questa Corte territoriale non può che ritenere del tutto operativa l'irresponsabilità sancita dall'art. 90/1 Cost.: sia di carattere penale (relativamente all'accertamento *incidente tantum* del reato di ingiuria connesso alla 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.

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

2. *Spese giudiziali.* — Quanto alle spese processuali, attesa la particolarità fattuale e giuridica della vicenda e la correlativa novità delle questioni trattate, ritiene la Corte di dover pronunciare la loro totale compensazione in entrambi i gradi di giudizio.

P.Q.M. la Corte di appello di Roma, 1^a sezione civile, definitivamente pronunciando sul gravame proposto dal senatore Cossiga Francesco con atto di citazione notificato il 16 settembre 1994, avverso la sentenza n. 9922 del 22 giugno 1993 del Tribunale di Roma nella causa contro il senatore Onorato Pierluigi, accoglie l'appello e, in riforma della impugnata sentenza, dichiara improponibile la domanda di risarcimento dei danni avanzata dal senatore Onorato nei confronti del senatore Cossiga, nonché interamente compensate tra le parti le spese dei due gradi del giudizio.]