CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **329/1999** (ECLI:IT:COST:1999:329)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA POTERI DELLO STATO**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **NEPPI MODONA**
Udienza Pubblica del **09/03/1999**; Decisione del **14/07/1999**
Deposito del **20/07/1999**; Pubblicazione in G. U. **28/07/1999**
Norme impugnate:
Massime: **24854 24855 24856**
Atti decisi:

N. 329

SENTENZA 14-20 LUGLIO 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorti a seguito della delibera della Camera dei deputati del 14 settembre 1995, relativa alla insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato Vittorio Sgarbi nei confronti di Achille Bonito Oliva e degli atti giudiziari ad essa successivi rispettivamente promossi il primo dalla Camera dei deputati con ricorso notificato il 26 maggio 1998, depositato in Cancelleria l'11 giugno 1998 ed iscritto al n. 15 del registro conflitti 1998 ed il secondo dal Tribunale civile di Ferrara con ricorso notificato il 20 gennaio 1999, depositato in Cancelleria il 28 successivo ed iscritto al n. 5 del registro conflitti 1999.

Visti gli atti di costituzione del Tribunale di Ferrara e del giudice istruttore del predetto Tribunale (confl. 15/1998) e della Camera dei deputati (confl. 5/1999);

Udito nell'udienza pubblica del 9 marzo 1999 il giudice relatore Guido Neppi Modona;

Uditi gli avvocati Giuseppe Abbamonte, per la Camera dei deputati, Giandomenico Falcon, per il Tribunale di Ferrara e per il giudice istruttore del predetto Tribunale.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso in data 7 gennaio 1998 la Camera dei deputati, in persona del suo Presidente rappresentato e difeso dall'avv. Giuseppe Abbamonte, ha sollevato conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei confronti del Tribunale civile di Ferrara e del giudice istruttore del medesimo Tribunale (reg. confl. n. 15 del 1998).

Premesso che davanti a tale ufficio giudiziario il prof. Achille Bonito Oliva, candidato alla carica di direttore della Biennale di Venezia, aveva intentato causa civile contro l'on.le Vittorio Sgarbi per il risarcimento dei danni che assumeva di avere subito a seguito delle opinioni espresse in un'intervista rilasciata dal parlamentare e pubblicata dal quotidiano "Il Giorno" il 23 gennaio 1993, la Camera denuncia che il procedimento civile è proseguito malgrado la Camera stessa, con deliberazione del 14 settembre 1995, avesse affermato l'insindacabilità delle opinioni espresse dall'on.le Sgarbi.

In particolare, la ricorrente lamenta che - nonostante il Presidente della Camera in data 30 aprile 1997 avesse indirizzato al Presidente del Tribunale di Ferrara una missiva in cui si faceva presente, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, che gli effetti della deliberazione di insindacabilità precludevano la prosecuzione del procedimento civile in corso - il Tribunale di Ferrara e il giudice istruttore del predetto Tribunale avevano continuato a svolgere nel corso del 1996 e del 1997 attività giurisdizionale preordinata alla decisione di merito, e segnatamente avevano pronunciato: ordinanza del giudice istruttore che rimetteva la causa al collegio per la conseguente assegnazione a sentenza; ordinanza collegiale con cui il Tribunale rimetteva la causa al giudice istruttore per la prosecuzione dell'istruttoria; ordinanza del giudice istruttore con cui, respinta l'istanza di sospensione del giudizio presentata dall'on.le Sgarbi in relazione al ricorso per regolamento di giurisdizione sollevato avanti alla Corte di cassazione, veniva fissata l'udienza per l'espletamento delle prove ammesse.

La ricorrente denuncia pertanto la violazione degli artt. 68, 101, 134 della Costituzione e 37 e segg. della legge 11 marzo 1953, n. 87, per avere il Tribunale di Ferrara e il giudice istruttore del predetto Tribunale invaso la sfera di potestà, costituzionalmente riservata alla Camera, di valutare i limiti di esercizio del mandato parlamentare. Valutazione che è del tutto estranea alla funzione giurisdizionale, in quanto spettante alla funzione di rappresentanza politica e alle sue manifestazioni, di cui i membri del Parlamento rispondono solo politicamente, attraverso il controllo dell'elettorato, ovvero nell'ambito dell'ordinamento parlamentare.

Se i giudici di Ferrara prosegue la ricorrente - avessero ritenuto la deliberazione di insindacabilità della Camera invasiva della loro sfera di potestà, avrebbero potuto, sulla base della consolidata giurisprudenza costituzionale, soltanto sollevare conflitto di attribuzione, non certo proseguire il giudizio civile.

La ricorrente rileva inoltre che l'operato dei giudici non potrebbe neppure trovare giustificazione nel principio di disapplicazione degli atti, che concerne il sindacato giurisdizionale sulla conformità alla legge degli atti della pubblica amministrazione ed è

limitato alla violazione del principio di legalità e alla disapplicazione degli atti illegittimi, ma è per definizione inoperante riguardo ad atti che sono manifestazione di potestà discrezionali, tanto più se politiche.

La Camera dei deputati conclude chiedendo che la Corte costituzionale: dichiari che il Tribunale di Ferrara non poteva proseguire il giudizio di responsabilità civile a carico dell'on.le Sgarbi dopo la deliberazione di insindacabilità della Camera; dichiari la competenza esclusiva della Camera a pronunciarsi sulla insindacabilità, ex art. 68, primo comma, della Costituzione, delle opinioni espresse dai suoi componenti; annulli tutti gli atti compiuti dal Tribunale di Ferrara dopo la deliberazione di insindacabilità, affermando che il procedimento civile contro l'on.le Sgarbi non poteva essere proseguito; dichiari infine che, ove il Tribunale di Ferrara avesse ritenuto che la deliberazione di insindacabilità invadeva la sfera della sua potestà, avrebbe potuto sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato.

2. - Con ordinanza n. 177 del 1998, questa Corte ha dichiarato ammissibile il conflitto sollevato dalla Camera dei deputati nei confronti del Tribunale civile di Ferrara e del giudice istruttore del predetto Tribunale.

3. - Si sono costituiti in giudizio il Tribunale di Ferrara, in persona del suo Presidente pro tempore nonché il giudice istruttore del predetto Tribunale, depositando atto di costituzione, a firma dei rappresentanti e difensori avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi, chiedendo che il ricorso venga respinto in quanto inammissibile e infondato.

Con successiva memoria i resistenti premesso che durante le fasi iniziali del procedimento civile davanti al Tribunale di Ferrara era vigente il d.-l. 16 maggio 1994, n. 291, attuativo dell'art. 68, primo comma, Cost., poi definitivamente decaduto a causa della mancata conversione anche dei successivi decreti-legge, e che la deliberazione della Camera sulla sindacabilità era stata sollecitata dal Tribunale in applicazione della disciplina allora stabilita dal d.-l. sostengono in primo luogo che la mancata conversione del d.-l. ha determinato la caducazione di tutti gli atti compiuti in attuazione del decreto stesso, compresa la deliberazione di insindacabilità della Camera, votata quando era ancora in vigore uno dei vari decreti-legge poi non convertiti.

In subordine, i resistenti sollecitano la Corte a rimeditare la propria giurisprudenza in tema di insindacabilità ex art. 68, primo comma, Cost., a partire dalla sentenza n. 1150 del 1988. In particolare, contestano che il potere, riconosciuto da tale norma alla Camera di appartenenza del parlamentare, di valutare la condotta addebitata ad un proprio membro, produca l'effetto, qualora la condotta sia qualificata come esercizio delle funzioni parlamentari, di inibire una difforme pronuncia giudiziale di responsabilità, e ritengono apodittica l'affermazione secondo cui la deliberazione della Camera sia sottoponibile a controllo di legittimità solo mediante lo strumento del conflitto di attribuzione.

Al riguardo, il Tribunale di Ferrara rileva che la sentenza n. 1150 del 1988, emessa quando era in vigore l'istituto dell'autorizzazione a procedere quale generale condizione di procedibilità penale, era stata occasionata da una pronuncia di diniego dell'autorizzazione, in quanto il Senato aveva ritenuto che i fatti per cui il parlamentare era stato perseguito rientrassero nella prerogativa di insindacabilità sancita dall'art. 68, primo comma, Cost; la connessione con il primo comma dell'art. 68 della Costituzione andava pertanto ricercata solo nel fatto che la ragione del diniego riposava sul convincimento del Senato che il parlamentare aveva espresso opinioni insindacabili in base a tale norma. Poiché oltre al procedimento penale era pendente un procedimento civile, il Senato aveva concluso che, essendo la assoluta irresponsabilità effetto naturale della insindacabilità sancita dall'art. 68, primo comma, Cost., anche il procedimento civile rimaneva necessariamente assorbito nella dichiarazione di insindacabilità.

Sulla base di questa situazione di fatto, la Corte - proseguono i resistenti - pur affermando che l'art. 68, primo comma, della Costituzione non attribuisce al Parlamento un potere di preventiva autorizzazione analogo a quello stabilito dal secondo comma, aveva affermato che le prerogative parlamentari non possono non implicare un potere dell'organo a tutela del quale sono disposte, e pertanto aveva concluso che a ciascuna Camera andava riconosciuto, ai fini della insindacabilità, un potere di valutazione dei comportamenti e di inibizione delle procedure giudiziarie in atto, sia penali che civili. Nonostante la legge costituzionale n. 3 del 1993 avesse eliminato l'istituto generale dell'autorizzazione a procedere, ad avviso dei resistenti la Corte nelle successive sentenze si sarebbe limitata a richiamare la decisione "capostipite", facendo discendere dai propri precedenti sull'art. 68, primo comma, della Costituzione il potere decisorio della Camera di appartenenza, ed anzi attribuendoglielo in via esclusiva, mentre in realtà il potere non sarebbe riconducibile a tale norma, il cui tenore letterale si limita a prevedere un'immunità che opera sul terreno sostanziale; tanto è vero che, pur essendo identica la formulazione dell'art. 122, quarto comma, Cost., relativo all'immunità sostanziale dei consiglieri regionali per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni, non si è mai sostenuto che ai consigli regionali sia attribuito il potere di inibire, con proprie deliberazioni, l'esercizio della funzione giurisdizionale. Secondo i resistenti, le ragioni del riconoscimento alla Camera del potere inibitorio della funzione giurisdizionale non possono essere ricollegate che alla natura parlamentare delle prerogative tutelate e, cioè, alla natura costituzionale dell'organo cui il potere è riconosciuto. Ma la tutela delle prerogative parlamentari non deve necessariamente tradursi in uno speciale autonomo potere del Parlamento, in quanto potrebbe essere adeguatamente assicurata dal potere di proporre il conflitto di attribuzione davanti alla Corte.

I resistenti sottopongono quindi alla riflessione della Corte uno schema di lettura del disposto costituzionale che imponga al giudice, ove si renda conto di procedere per fatti attinenti a voti dati o opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, il dovere, discendente dalla portata sostanziale dell'art. 68, primo comma, Cost., di astenersi dal procedere, fermo restando il potere della Camera di appartenenza di sollevare conflitto di attribuzione per rendere effettiva la tutela delle proprie prerogative quando l'autorità giudiziaria abbia negato la insindacabilità che la Camera ritiene, invece, sussistente. Lo strumento del conflitto, d'altra parte, non verrebbe mai a trasformarsi in una sorta di giudizio di appello sulla valutazione del giudice: la giurisdizione della Corte non sarebbe, infatti, attivabile per iniziativa delle parti in causa, ma si radicherebbe sul solo punto della sindacabilità e verterebbe, dunque, su un oggetto tipicamente costituzionale.

L'opposta soluzione, che vuole riconosciuto a ciascuna Camera il potere, eccezionale e derogatorio, di valutare autonomamente l'insindacabilità con criteri "non privi di elemento politico", rischierebbe invece di trasformare la garanzia in privilegio, sacrificando, nel settore penale, non solo la pretesa punitiva dello Stato, ma anche il diritto di difesa del cittadino, e nel settore civile il fondamentale diritto di agire in giudizio. In caso di acquiescenza dell'autorità giudiziaria alla deliberazione di insindacabilità della Camera, il cittadino rimarrebbe infatti privato del diritto al processo, senza alcuna possibilità di proporre ricorso all'organo di garanzia costituzionale; comunque, anche ove l'autorità giudiziaria reagisca all'eventuale arbitrio della Camera sollevando conflitto di attribuzione, tale decisione non avrebbe nulla a che vedere con il diritto di difesa del cittadino che assume i propri diritti lesi dal comportamento del parlamentare, in quanto il conflitto non è destinato alla difesa del cittadino, né questi ha alcuna possibilità di influire sulla determinazione di sollevarlo. Infine, i resistenti contestano la legittimità della deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati, adducendo l'assoluta mancanza del requisito del nesso funzionale tra le opinioni espresse dal deputato Sgarbi e l'esercizio delle funzioni parlamentari ed il carattere di mero insulto personale delle espressioni usate all'indirizzo del prof. Bonito Oliva.

4. - Con ordinanza in data 1-3 luglio 1998 il Tribunale di Ferrara, in persona del Presidente pro-tempore, ha deliberato di sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato nei

confronti della Camera dei deputati, in relazione alla medesima deliberazione, adottata il 14 settembre 1995, con la quale era stata approvata la proposta della Giunta per le autorizzazioni a procedere di dichiarare che i fatti per cui è in corso il procedimento civile nei confronti dell'on.le Vittorio Sgarbi riguardano opinioni espresse da quest'ultimo nell'esercizio delle sue funzioni, a norma dell'art. 68, primo comma, della Costituzione. Il Tribunale, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 37, sesto comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, ha designato per essere difeso e rappresentato gli avvocati Giandomenico Falcon e Luigi Manzi, che con atto depositato il 15 luglio 1998 hanno presentato ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (reg. confl. n. 5 del 1999), chiedendo che la Corte, previa riunione del ricorso con quello presentato dalla Camera dei deputati (reg. confl. n. 15 del 1998): dichiari che non spetta alla Camera di deliberare, sulla base di criteri erronei ed in assenza dei presupposti stabiliti dall'art. 68, primo comma, Cost., che i fatti per cui è in corso il procedimento giurisdizionale concernono opinioni espresse da un parlamentare nell'esercizio delle sue funzioni; conseguentemente annulli la deliberazione in data 14 settembre 1995 con la quale la Camera dei deputati ha ritenuto che le dichiarazioni rese dall'on.le Vittorio Sgarbi nei confronti del prof. Achille Bonito Oliva, rilasciate al quotidiano "Il Giorno" ed ivi pubblicate il 23 gennaio 1993, rientrano nell'esercizio delle funzioni parlamentari ex art. 68, primo comma, Cost. Nel ricorso, premesse le vicende che avevano indotto il Tribunale a procedere nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali malgrado la deliberazione di insindacabilità della Camera, poi sfociate nella presentazione del ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Camera dei deputati nei confronti del Tribunale stesso, il ricorrente precisa che l'attuale conflitto ha per oggetto la legittimità della deliberazione con cui la Camera ha dichiarato l'insindacabilità delle opinioni espresse dall'on.le Sgarbi e, cioè, se si possa ragionevolmente ritenere che le espressioni usate dall'on.le Sgarbi nei confronti del prof. Bonito Oliva rientrino nell'esercizio della funzione parlamentare, con la conseguenza di privare, da un lato, gli uffici giudiziari del potere-dovere di procedere e, dall'altro, e soprattutto, il prof. Bonito Oliva del diritto di agire in via giurisdizionale a tutela della propria dignità e onorabilità. Ad avviso del ricorrente, la deliberazione della Camera dei deputati si rivela "ingiustificata, sostanzialmente arbitraria e lesiva del potere e del dovere di assicurare l'esercizio della funzione giurisdizionale attribuito dalla Costituzione in capo agli uffici giudiziari", in primo luogo per il radicale difetto di riferibilità delle dichiarazioni rese dall'on.le Sgarbi alla funzione parlamentare. Le espressioni usate nell'intervista all'indirizzo del prof. Bonito Oliva "incapace, animale, bestia e coglione", "uno degli uomini più ignoranti, peggio di Verdiglione" costituirebbero infatti un puro e semplice insulto, privo di ogni possibile connessione con la funzione parlamentare. Il fatto che il relatore on.le Cova, nel proporre alla Camera la deliberazione di insindacabilità, pur riconoscendo che nei giudizi formulati dall'on.le Sgarbi vi era una "connessione tra critica politica e valutazioni di indole personale", avesse affermato che la prima era prevalente sulle seconde sarebbe - ad avviso del ricorrente - una diretta conseguenza dell'impostazione seguita dalla Camera in sede di interpretazione dell'art. 68, primo comma, Cost., fondata sui criteri che la prerogativa costituzionale copre tutti i comportamenti riconducibili all'attività politica lato sensu intesa del parlamentare; che essa si applica anche a comportamenti posti in essere fuori della sede parlamentare; che la sua ricorrenza non è esclusa anche di fronte a giudizi oggettivamente pesanti e tali, quindi, da costituire astrattamente possibile oggetto di illecito. Richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale, il Tribunale ricorrente sostiene che il primo criterio è radicalmente errato, in quanto tra i presupposti della prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione ricorre la riferibilità dell'atto alla funzione parlamentare, misurata alla stregua di quel nesso funzionale che costituisce il discrimine tra l'insieme di dichiarazioni, giudizi e critiche che connotano l'attività politica del parlamentare, e le opinioni che godono della garanzia dell'art. 68, primo comma, Cost., senza il quale tale garanzia diventerebbe un puro privilegio personale. La deliberazione della Camera, essendo basata sull'erroneo presupposto che non sia richiesto alcun collegamento funzionale tra le opinioni espresse e la funzione parlamentare e che l'immunità investa tutta l'attività politica del parlamentare, ha stravolto l'oggetto della propria valutazione, come se si trattasse di accertare esclusivamente il carattere personale o politico delle opinioni espresse. Il terzo criterio, ad avviso del ricorrente, sarebbe erroneamente evocato, in quanto non idoneo a ricondurre

nell'alveo dell'insindacabilità dichiarazioni che, quali quelle dell'on.le Sgarbi, hanno natura di mero insulto personale e sono prive di qualsiasi collegamento non solo con le funzioni parlamentari, ma con qualsiasi valutazione politica: se, infatti, l'epiteto di "incapace" e le accuse di incompetenza e di scarsa professionalità potrebbero in qualche modo apparire collegate con la denuncia della lottizzazione politica delle nomine, gli altri epiteti sarebbero del tutto estranei a qualsiasi valutazione di carattere politico e di natura esclusivamente personale, come sarebbe dimostrato anche dalla loro genericità e dalla mancanza di qualsiasi riferimento a fatti determinati. Insulti di tale natura potrebbero tutt'al più essere giustificati se indirizzati ad un collega deputato nel corso di un acceso dibattito all'interno del Parlamento e nella concitazione di un dibattito parlamentare, ma non nel caso in cui siano pronunciati a freddo in occasione di un'intervista nei confronti di un cittadino estraneo al Parlamento. In conclusione, poiché la deliberazione della Camera "fuoriesce dall'ambito derogatorio consentito" dall'art. 68, primo comma, Cost., risulterebbero violati, da un lato, anche gli artt. 101, secondo comma, 102, primo comma, e 104, primo comma, Cost., posti a tutela della titolarità della funzione giurisdizionale in capo alla magistratura e della legalità e indipendenza del suo esercizio; dall'altro, l'art. 3, primo comma, Cost., per la disparità di trattamento che in tale modo verrebbe introdotta tra "cittadini ordinari e parlamentari", consentendosi a questi ultimi l'insulto e la contumelia privi di qualsiasi connessione con la funzione parlamentare, nonché l'art. 24, primo comma, Cost., essendo impedita al prof. Bonito Oliva qualsiasi tutela giurisdizionale, per il solo fatto di essere stato offeso da un parlamentare.

5. - Con ordinanza n. 407 del 1998, questa Corte ha dichiarato ammissibile il conflitto sollevato dal Tribunale di Ferrara nei confronti della Camera dei deputati.

6. - La Camera dei deputati, rappresentata e difesa dall'avv. Giuseppe Abbamonte, si è costituita in giudizio chiedendo che la Corte rigetti il ricorso, dichiarando la competenza esclusiva della Camera a pronunciarsi sulla sindacabilità del comportamento dell'on.le Sgarbi, e di conseguenza annulli tutti gli atti compiuti dal Tribunale di Ferrara. La Camera, premesso che il ricorso del Tribunale va inquadrato nella tendenza dei giudici a limitare l'area della funzione ispettiva delle Camere e dei loro componenti, rileva che non può essere contestato il diritto di un deputato di criticare, anche aspramente, la nomina a direttore della Biennale di Venezia, che è vicenda certamente eccedente la dimensione dei rapporti tra individui. L'on.le Sgarbi ha infatti manifestato il suo diritto-dovere di critica in relazione ad una carica destinata ad "impersonare la cultura artistica nazionale, per non dire mondiale": in una materia, dunque, che certamente rientra nell'oggetto, non giuridicamente delimitabile, del mandato politico. In tale contesto - prosegue la resistente - l'immunità non può trovare limitazioni, come vorrebbe il ricorrente, ove siano state usate parole più o meno forti, né essere condizionata dal fatto che le espressioni vengano proferite in particolari luoghi o occasioni ovvero tra due persone egualmente coperte dall'immunità: nel caso in esame la fattispecie trascende, infatti, la dimensione individuale per involgere la rappresentanza e la gestione di un interesse nazionale, in quanto tale di spettanza delle Camere e dei suoi componenti. Di conseguenza, le attività svolte in funzione di tale interesse rientrano insindacabilmente nell'esercizio delle funzioni costituzionali del parlamentare e della Camera di appartenenza che ne ha deliberato l'insindacabilità.

Richiamando analiticamente i principi affermati nelle precedenti decisioni della Corte in materia, la Camera conclude che l'on.le Sgarbi ha liberamente puntualizzato il fine delle funzioni da lui svolte, individuandolo nella tutela dell'interesse nazionale a vedere adeguatamente presieduta una istituzione artistica di rilevanza mondiale come è la Biennale di Venezia, denunciando una scelta dettata, a suo giudizio, da interferenze politiche, illegale, inopportuna e lesiva dell'interesse nazionale: anche i toni accesi sono pertanto giustificati dal particolare rilievo del caso, così come ritenuto, con valutazione politica insindacabile, dalla Giunta per le autorizzazioni a procedere.

Con memoria depositata il 23 febbraio 1999, i difensori del ricorrente, riferendosi anche

alla sentenza di questa Corte n. 289 del 1998, successiva alla presentazione del ricorso, e, in particolare, al richiamo in essa contenuto al nesso funzionale tra le opinioni espresse dal parlamentare e l'esercizio delle attribuzioni proprie del potere legislativo, hanno ribadito: che la deliberazione della Camera si fonda sull'erroneo presupposto che l'insindacabilità abbracci l'intera attività politica del parlamentare, senza neppure tentare di individuare la sussistenza del nesso funzionale con le attribuzioni del potere legislativo; che il comportamento dell'on.le Sgarbi concerne brutali offese relative alle qualità personali del destinatario; che l'azione civile è l'unica voce per le persone che, non disponendo di tribune stampa o televisive, siano offese da soggetti che si trincerano dietro lo schermo di prerogative destinate ad una diversa funzione.

Dal canto suo, la Camera dei deputati ha precisato, in una ulteriore memoria depositata il 28 febbraio 1999, che il comportamento dell'on.le Sgarbi va iscritto nell'esercizio della funzione ispettiva e nel diritto di denuncia; che la prevalenza delle esigenze di critica politica sulle valutazioni di carattere personale esprime una presa di posizione della Camera di carattere generale, volta ad affermare il principio che la critica politica deve potersi esprimere in piena libertà; che ad essere messi in discussione non sono i comportamenti individuali dell'on.le Sgarbi, ma la salvaguardia della competenza della Camera nello stabilire i limiti della funzione ispettiva, della critica e del controllo consentiti al singolo parlamentare nell'esercizio del suo mandato; che non spetta al giudice "sindacare le modalità di espressione della politica, neppure sotto il profilo di pretesi eccessi".

Considerato in diritto

1. - Il primo ricorso (reg. confl. n. 15 del 1998) - proposto dalla Camera dei deputati nei confronti del Tribunale civile di Ferrara e del giudice istruttore del medesimo Tribunale per avere proseguito un procedimento civile in cui era convenuto il deputato Vittorio Sgarbi nonostante la deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati - è volto ad ottenere che la Corte: dichiari che il Tribunale non poteva proseguire il giudizio civile di responsabilità dopo che era intervenuta la deliberazione di insindacabilità della Camera; affermi la competenza esclusiva della Camera a pronunciarsi, a norma dell'art. 68, primo comma, Cost., sulla sindacabilità delle opinioni espresse dai suoi componenti; annulli tutti gli atti compiuti dal Tribunale civile di Ferrara dopo la deliberazione di insindacabilità.

Il secondo ricorso (reg. confl. n. 5 del 1999), proposto dal Tribunale di Ferrara nei confronti della Camera dei deputati, è volto ad ottenere che la Corte dichiari che non spetta alla Camera di deliberare, "sulla base di criteri erronei", che i fatti per cui è in corso il giudizio civile di responsabilità nei confronti del deputato Sgarbi concernono opinioni espresse nell'esercizio delle funzioni parlamentari, e conseguentemente annulli la deliberazione di insindacabilità delle dichiarazioni rese dal predetto deputato nei confronti del prof. Bonito Oliva, adottata dalla Camera in data 14 settembre 1995 a norma dell'art. 68, primo comma, Cost.

La Corte è dunque chiamata a decidere su due ricorsi per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato concernenti la medesima vicenda processuale, relativi, specularmente, l'uno alla prosecuzione del giudizio civile di responsabilità, l'altro alla deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera ex art. 68, primo comma, della Costituzione sui fatti oggetto di quel medesimo giudizio civile. I due ricorsi per conflitto di attribuzione riguardano, inoltre, i medesimi organi, che assumono vicendevolmente il ruolo di ricorrente e di resistente. Può pertanto essere disposta la riunione dei relativi giudizi, posto che entrambi coinvolgono la medesima questione della legittimità della deliberazione di insindacabilità adottata dalla

Camera dei deputati.

2. - Occorre, innanzitutto, confermare l'ammissibilità dei due conflitti in questione, già dichiarata da questa Corte, in via di prima e sommaria delibazione, rispettivamente con le ordinanze nn. 177 e 407 del 1998.

Sotto il profilo soggettivo, la Camera dei deputati è legittimata a sollevare il conflitto, in quanto organo competente, al pari del Senato della Repubblica, a dichiarare definitivamente la volontà dell'organo che rappresenta, in ordine all'applicabilità dell'art. 68, primo comma, Cost., ed è per il medesimo motivo legittimata a resistere nel conflitto sollevato dal Tribunale di Ferrara (v., tra le tante, ordinanze nn. 254 e 177 del 1998; sentenze n. 289 del 1998 e nn. 375 e 265 del 1997). Il Tribunale di Ferrara e il giudice istruttore dello stesso Tribunale, a loro volta, sono legittimati, attivamente e passivamente, a proporre il ricorso e a resistere nel conflitto sollevato dalla Camera, in quanto organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono, nell'ambito delle funzioni giurisdizionali esercitate nel giudizio civile di responsabilità promosso nei confronti del deputato Vittorio Sgarbi, e abilitati a svolgere tali funzioni in posizione di piena indipendenza, costituzionalmente garantita (v. le ordinanze e le sentenze sopra menzionate).

Anche sotto il profilo oggettivo i conflitti sono ammissibili, in quanto la Camera dei deputati da un lato, il Tribunale di Ferrara e il giudice istruttore del medesimo Tribunale dall'altro, lamentano la lesione di attribuzioni che assumono loro spettanti in base alla Costituzione: con opposte prospettazioni, in entrambi i conflitti i ricorrenti denunciano la menomazione delle rispettive sfere costituzionali di attribuzione, in relazione alla sindacabilità ex art. 68, primo comma, della Costituzione e, quindi, alla sottoponibilità della condotta del parlamentare, nei cui confronti pende azione risarcitoria, alla giurisdizione civile (v., oltre alle sentenze sopra menzionate, sentenze nn. 379 e 129 del 1996, n. 443 del 1993, n. 1150 del 1988).

3. - Presupposto di entrambi i ricorsi è la deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera il 14 settembre 1995, che sta a base della richiesta della Camera di dichiarare che il Tribunale di Ferrara non poteva proseguire il giudizio civile di responsabilità e di cui il medesimo Tribunale contesta la legittimità. Ne deriva l'evidente esigenza, suggerita da ragioni di pregiudizialità logica non solo di ordine processuale, ma ricollegabili alla natura sostanziale della deliberazione di insindacabilità, di esaminare prioritariamente la questione relativa alla legittimità della deliberazione stessa, dedotta in via principale nel ricorso per conflitto di attribuzione promosso dal Tribunale di Ferrara.

4. - Nel merito, il ricorso del Tribunale di Ferrara è fondato.

4.1. - Il giudizio costituzionale sulla prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione ha per oggetto in questo caso la verifica del corretto esercizio del potere della Camera di appartenenza di dichiarare l'insindacabilità delle opinioni espresse dal membro del Parlamento, a tutela della libertà e dell'indipendenza della Camera stessa. La Corte è cioè chiamata ad accertare se vi sia stata una illegittima interferenza nelle attribuzioni dell'autorità giudiziaria, valutando l'eventuale sussistenza di vizi del procedimento ovvero l'omessa o erronea valutazione delle condizioni e dei presupposti richiesti dall'art. 68, primo comma, della Costituzione (v. sentenze n. 289 del 1998, nn. 375 e 265 del 1997, n. 129 del 1996, n. 443 del 1993, n. 1150 del 1988).

Sulla base di questa premessa generale, la Corte ha individuato nella connessione funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio delle attribuzioni proprie del parlamentare il presupposto di operatività della prerogativa di cui all'art. 68, primo comma, della Costituzione. Il nesso funzionale segna appunto il discrimine fra le varie manifestazioni dell'attività politica di deputati e senatori e le opinioni che godono della particolare garanzia introdotta dall'art. 68,

primo comma, Cost; con la conseguenza che non è possibile ricondurre nella sfera della funzione parlamentare l'intera attività politica dei membri delle Camere, perché tale interpretazione allargata finirebbe per vanificare il requisito stesso del nesso funzionale, trasformando la prerogativa in un privilegio personale (v. in particolare sentenze n. 375 del 1997 e n. 289 del 1998).

4.2. - Alla luce di questi punti fermi della giurisprudenza costituzionale, dai quali non vi è ragione di discostarsi ai fini del presente giudizio, deve essere valutata la legittimità della deliberazione di insindacabilità delle opinioni espresse dal deputato Vittorio Sgarbi, votata dalla Camera dei deputati sulla base della relazione scritta predisposta dal Presidente della Giunta per le autorizzazioni a procedere. Dalla relazione emerge una ricostruzione dei presupposti della prerogativa parlamentare basata su un'erronea interpretazione delle condizioni che l'art. 68, primo comma, della Costituzione pone a fondamento della insindacabilità delle opinioni espresse da un membro delle Camere: nella relazione si legge, infatti, che "la prerogativa costituzionale "copre" tutti i comportamenti riconducibili all'attività politica lato sensu intesa" del parlamentare, e si precisa, poi, che essa si applica anche a comportamenti posti in essere fuori della sede parlamentare e che la sua ricorrenza non è esclusa di fronte a giudizi "oggettivamente pesanti".

L'interpretazione della Giunta per le autorizzazioni a procedere, fatta propria dalla Camera, vanifica così il requisito della connessione tra le opinioni espresse dal parlamentare e le relative funzioni, in palese contrasto con il tenore e la ratio della norma costituzionale di garanzia; requisito che, come più volte affermato da questa Corte, costituisce l'indefettibile presupposto di legittimità della deliberazione parlamentare di insindacabilità. Ricomprendere - come nel caso di specie - qualsiasi comportamento o attività qualificata come politica nella sfera di insindacabilità assicurata dall'art. 68, primo comma, della Costituzione a tutela della libertà e dell'indipendenza del potere legislativo, prescindendo dal collegamento con l'esercizio della funzione parlamentare, trasformerebbe, appunto, tale prerogativa in mero privilegio personale.

4.3. - Avendo la Camera dichiarato l'insindacabilità delle opinioni per le quali il deputato Vittorio Sgarbi è chiamato a rispondere davanti al Tribunale di Ferrara sulla base dell'erroneo presupposto che la prerogativa costituzionale si estende ad ogni attività politica del membro della Camera, prescindendo dal nesso funzionale tra le opinioni espresse e l'esercizio del potere parlamentare, tanto basta a dichiarare illegittima la deliberazione adottata dalla Camera il 14 settembre 1995 e a ritenerla lesiva delle attribuzioni dell'Autorità giudiziaria.

5. - Alla dichiarazione di illegittimità della deliberazione di insindacabilità della Camera dei deputati, e al suo annullamento con effetti ex tunc consegue il rigetto del ricorso per conflitto di attribuzione sollevato dalla Camera dei deputati nei confronti del Tribunale di Ferrara e del giudice istruttore del medesimo Tribunale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara pronunziando sul ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dal Tribunale di Ferrara, che non spetta alla Camera dei deputati deliberare, a norma dell'art. 68, primo comma, della Costituzione, l'insindacabilità delle opinioni espresse dal

deputato Vittorio Sgarbi, per le quali è stato promosso il giudizio civile avanti al Tribunale di Ferrara indicato in epigrafe;

annulla per l'effetto la deliberazione di insindacabilità adottata dalla Camera dei deputati il 14 settembre 1995;

respinge il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato proposto dalla Camera dei deputati nei confronti del Tribunale di Ferrara e del giudice istruttore del medesimo Tribunale.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 14 luglio 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Neppi Modona

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 20 luglio 1999.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.