

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3249

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**FALETRA, LI CAUSI, FAILLA, GRASSO NICOLOSI ANNA, MARILLI, PINO, SCHIRÒ, DI MAURO, GIACONE, BERTI, SALA, CALANDRONE GIACOMO, BUFARDECI**

*Annunziata il 25 ottobre 1957*

Istituzione in Palermo di una Sezione civile e di una penale della Corte di cassazione

ONOREVOLI COLLEGHI! — I numerosi tentativi che ormai da più parti vengono fatti per intaccare e vanificare l'autonomia della Regione siciliana, fra i quali è gravissimo, quello riguardante l'Alta Corte siciliana, rendono più acute la necessità e l'urgenza che lo Statuto regionale siciliano, parte integrante della Costituzione italiana per la legge costituzionale 26 febbraio 1947, n. 2, sia completamente attuato.

Fra le norme dello Statuto regionale che attendono ancora attuazione vi è l'articolo 23 che così suona: « Gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la regione ».

La presente proposta di legge, promuovendo la istituzione in Sicilia di una Sezione penale ed una civile della Corte di cassazione intende ottemperare, almeno in parte, alla citata norma dello Statuto regionale siciliano ed in tale modo intende accogliere la richiesta che il popolo siciliano, forte delle sue tradizioni storiche e cosciente dei suoi diritti autonomistici, avanza perché i giudizi abbiano nell'Isola il loro completo svolgimento.

\* \* \*

« Il diritto dei siciliani di essere giudicati, in ogni stato e grado, da magistrati dell'Isola,

è un diritto conquistato dai Parlamenti (compreso quello attuale), riconosciuto dalle varie dominazioni succedutesi in Sicilia e confermato con l'accettazione del plebiscito per la annessione dell'Isola al resto della Patria ».

Con queste parole, Guido Mirabile, primo presidente onorario della Corte di cassazione volle introdurre una rapida sintesi della storia giudiziaria siciliana a conferma dell'antico e pressoché ininterrotto diritto.

« Era stato riconosciuto — dice il Mirabile — il privilegio di foro a più città della Sicilia con varie Costituzioni (1233 Federico; 1258 Manfredi; 1290 Giacomo); quindi il Parlamento siciliano, nel 1446, ottenne da Re Alfonso il Magnanimo il privilegio di foro per tutta la Sicilia.

Il privilegio fu confermato, a richiesta del Parlamento, nel 1452. Nel 1559 il Parlamento siciliano domandò che fosse definitivamente e con ordinamento stabile istituito il nuovo tribunale del Concistoro della Sacra Regia Coscienza, e quello rimase il Supremo tribunale dell'Isola.

Tale tribunale fu confermato in Sicilia per le cause, come Suprema Magistratura, anche dopo il ritorno di Re Vittorio Amedeo in Torino, e dopo che l'imperatore d'Austria Carlo VI divenne, nel 1720, re di Sicilia.

Proclamato il Regno delle due Sicilie, con la legge 11 dicembre 1816 e con il decreto 26 maggio 1821, fu prescritto che le cause dei siciliani dovessero essere decise in Sicilia, e perciò dovesse essere nel Regno una Suprema Corte di Giustizia con le stesse facoltà della Suprema Corte di Giustizia sedente in Napoli.

Il Consiglio generale di Stato, durante la prodittatura Mordini, nel 18 novembre 1860, si occupò della necessità di conservare alla Sicilia la Corte Suprema di Giustizia, all'uopo rilevando, nella relazione redatta da Michele Amari e da Stanislao Cannizzaro:

a) che la posizione topografica dell'Isola rende difficile agli isolani di raggiungere la sede continentale della Corte unica e praticamente rende la Suprema Magistratura accessibile solo alle classi ricche;

b) che l'unità della giurisprudenza non può ottenersi, così che la Suprema Corte di Francia, moderatrice dei tribunali tutti dell'allora impero francese, con la strana contraddizione dei suoi giudizi ed il continuo mutare di giurisprudenza, aveva dimostrato essere la unità giurisprudenziale una vana utopia.

Per il che quel consesso reputò necessario per l'Isola che tutti i grandi della gerarchia avessero sede in Sicilia, e nell'Isola — inclusi i conflitti di giurisdizione e attribuzione — avessero i giudizi il totale e completo svolgimento, così soddisfacendo ad uno dei precipi bisogni dell'Isola, mai negletto dai governi succedutisi e perfino dalla dominazione borbonica.

Quattordici giorni di poi, nel 2 dicembre 1860, Vittorio Emanuele II accettò per sé e per i suoi successori i risultati del plebiscito che necessariamente aveva per presupposto anche il voto emesso dal Consiglio di Stato su relazione di eminenti patrioti.

La Suprema Magistratura in Sicilia può bene dirsi una conquista del popolo sanzionata dal plebiscito accettato ».

Ma il voto del 1860 del Consiglio Generale di Stato in Sicilia così per la conservazione del diritto di un completo svolgimento nell'Isola dei giudizi siciliani come pure per ogni altro argomento che volesse esaltare le antiche tradizioni autonomistiche del popolo siciliano e tendesse quindi a risolverne, pur nella unità della Patria ma secondo l'indole propria dei siciliani, le esigenze vitali, fu ben presto scordato e superato. Altre esigenze che quelle dei siciliani o delle altre popolazioni meridionali prevalessero e l'accentramento burocratico, amministrativo e giurisdizionale fu elevato a canone della

organizzazione statale, mitico e intangibile presupposto dell'unità del Paese, mentre era semplicemente una forma di organizzazione dello Stato che le classi dominanti, il grande capitale finanziario del nord e l'agraria del sud, imponevano a proprio vantaggio, spesso perfino con la violenza.

Nel 1888 la sezione penale della Corte di cassazione venne tolta alla Sicilia. Il disegno di legge di deferimento degli affari penali alla Cassazione di Roma, presentato da Zanardelli, Ministro Guardasigilli, fu oggetto di ampia e vivace discussione alla Camera dei Deputati dove trovò fierissimi avversari a quel malinteso spirito di unitarietà che lo informava. L'argomento forte per fare approvare quel disegno di legge fu quello che ancora oggi usano gli avversari della Cassazione in Sicilia e cioè quello della salvaguardia della unità della giurisprudenza, argomento che la stessa esperienza della Corte di cassazione unica ha mostrato, come vedremo, essere fallace.

Ultimo colpo alla Cassazione in Sicilia fu inferito dal fascismo che con regio decreto 24 marzo 1923, n. 601, avvalendosi dei pieni poteri che gli derivavano dalla legge 3 dicembre 1922, sopprime la Sezione civile della Corte di cassazione.

\* \* \*

La Consulta regionale siciliana, chiamata con regio decreto-legge 28 dicembre 1944 a formulare lo schema dello Statuto regionale, si riallacciò alle antiche tradizioni dell'Isola e scartando la tesi estremista che pretendeva un ordinamento giudiziario esclusivamente regionale con magistrati nominati e dipendenti dagli organi della Regione, volle riaffermare l'unitarietà dell'ordinamento giudiziario della Nazione ma ribadì la necessità che gli organi giurisdizionali, per gli affari concernenti la regione, avessero in Sicilia delle proprie sezioni.

Da qui l'articolo 23 dello Statuto regionale.

La formulazione dell'articolo che intende istituire in Sicilia Sezioni degli organi giurisdizionali centrali, e in particolare Sezioni della Corte di cassazione, si inquadra perfettamente nella struttura della autonomia regionale siciliana. Infatti la Sicilia, oltre alla potestà legislativa concorrente con quella dello Stato, ha potestà legislativa primaria esclusiva per ben 17 materie alcune delle quali (agricoltura, industria, regime degli enti locali, ecc.) di fondamentale importanza. Cioè la regione siciliana deve legiferare in dette materie con competenza esclusiva, col solo li-

mite dato dalle leggi costituzionali, tenendo conto delle « particolari condizioni di autonomia » di cui all'articolo 116 della Costituzione. Il che non si concilia affatto con la Corte di cassazione sedente in Roma, dato che — come si afferma nella proposta di legge di iniziativa dell'Assemblea regionale siciliana di cui parleremo — la retta interpretazione e la giusta applicazione delle leggi regionali, specie di quelle difformi dalle leggi statali, possono essere soltanto l'opera di sezioni della Cassazione sedenti in Palermo, che esplicino e loro funzioni nel territorio della regione secondo i molteplici caratteristici problemi della vita reale dell'Isola, secondo le finalità delle stesse leggi isolate, nonché secondo l'evoluzione tutta particolare dei fattori sociali economici, politici e morali della Sicilia.

Vi è poi da considerare che il fatto che la Corte di cassazione abbia sede in Roma rende più dispendioso e quindi più difficile il ricorso ad essa.

In sostanza i meno abbienti hanno quasi sempre preclusa la possibilità di ricorrere contro la violazione della legge e tutto ciò è contrario ad ogni sano principio di democrazia.

\* \* \*

Della attuazione dell'articolo 23 dello Statuto regionale si occupò a suo tempo la Commissione paritetica prevista dall'articolo 43 dello Statuto regionale.

L'articolo 43 dello Statuto regionale siciliano dice: « Una Commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia o dal Governo dello Stato, determinerà le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, nonché le norme per l'attuazione dello Statuto ».

Tale Commissione nominata con decreto del Capo dello Stato del 9 ottobre 1946 nelle persone dell'onorevole avvocato Giovanni Guarino Amella, presidente, e dei signori dottor Giuseppe Livoti, prefetto, dottor Vincenzo Uccellatore, consigliere di Stato, e dottor Vincenzo Marcolini, trasmise alla Assemblea regionale siciliana con nota 24 maggio 1947 le norme transitorie e le norme di attuazione da essa elaborate notando come alcune di esse erano state già sanzionate dal Capo dello Stato con decreto del 25 marzo 1947, mentre per le altre, a causa della crisi di Governo della primavera di quell'anno, non era stato emanato il relativo decreto.

Fra le norme di attuazione deliberate dalla Commissione paritetica vi erano le se-

guenti riguardanti le Sezioni regionali di organi giurisdizionali centrali:

« Sono istituiti in Sicilia agli effetti dell'articolo 23 dello Statuto della Regione:

1°) una Sezione civile ed una penale della Corte di cassazione;

2°) una Sezione consultiva ed una giurisdizionale del Consiglio di Stato;

3°) una Sezione del Tribunale Superiore delle acque pubbliche;

4°) una Sezione della Corte dei conti, che eserciti anche funzioni di controllo;

5°) una sezione per le L. L. PP. e per le indirette della Commissione centrale delle imposte;

6°) una sezione della Commissione censuaria centrale ».

È a questo punto che si appalesano chiare le responsabilità « politiche » degli uomini e del partito della democrazia cristiana, che sostennero e, ancora oggi, più o meno apertamente, sostengono la tesi che lo Statuto siciliano fosse stato strappato in un momento di « burrasca » e che perciò va sottoposto ad una azione continua di revisione e di adattamento.

Il non avere attuato le norme della Commissione paritetica investe infatti la responsabilità « politica » del Governo che non compì gli atti formali che avrebbero consentito al Capo dello Stato di emettere il decreto relativo alla decisione della Commissione paritetica sulla Cassazione in Sicilia.

E che di responsabilità politica si tratti è dimostrato dal fatto che le due principali obiezioni giuridiche che si muovono sono manifestamente infondate. Infatti con una prima obiezione si tende a discutere sui poteri della Commissione paritetica e cioè a disconoscerli e limitarli.

È indubbio per quanto discende dalla lettera del citato articolo 43 dello Statuto regionale siciliano che la Commissione aveva il potere di « determinare », cioè di fissare definitivamente le norme di attuazione dello Statuto.

A questo proposito è opportuno citare la relazione che, come si è già detto, fu inviata dalla Commissione stessa alla Regione e dalla quale si deduce che apposita analoga relazione fu fatta al Presidente del Consiglio, onorevole De Gasperi.

« La Commissione all'inizio dei suoi lavori, prese in esame il problema della determinazione dei propri poteri; e cioè se suo compito in base allo Statuto fosse quello di predisporre un semplice schema di norme transitorie e di attuazione come una qual-

siasi Commissione di studi legislativi, o non fosse piuttosto l'altro di stabilire le norme stesse in virtù di una vera delega di potestà normativa.

Secondo la prima soluzione la Commissione avrebbe dovuto limitarsi a proporre le norme che il Consiglio dei Ministri avrebbe poscia rielaborato con la potestà che ad esso Consiglio spetta nel normale processo formativo delle norme giuridiche emanate dal potere esecutivo.

Ma la Commissione, dietro accurato studio della questione, ha opinato per la seconda soluzione.

Poiché l'articolo 43 dello Statuto ha attribuito alla Commissione la potestà di « determinare » le norme, cioè di fissare in modo definitivo con la propria volontà la forma ed il contenuto di tali norme, il Consiglio dei Ministri non ha legalmente potere deliberativo intorno ad esse, non potendosi ammettere che si voglia ridurre tale potere ad una semplice approvazione « obbligatoria » di norme fissate da altri.

Anche la composizione della Commissione depone nello stesso senso, poiché nessun valore avrebbe la pariteticità di essa, se le sue norme approvate dai rappresentanti del Governo centrale e dai rappresentanti del Governo regionale potessero essere modificate dagli organi del Governo centrale, cioè « unilateralmente ».

Questo concetto della delega normativa emerge, peraltro, in modo concorde da tutti i lavori preparatori dello Statuto e fu pure accolto esplicitamente dalla Giunta della Consulta regionale ».

Essendo, quindi, pacifica proprio per quanto discende dalla lucida relazione della Commissione paritetica la sua potestà, bisogna accennare ai fattori extragiuridici cioè meramente politici intervenuti a interrompere la retta attuazione dello Statuto regionale, non importa se questi fattori siano intervenuti per imposizione al Governo regionale o col suo consenso ed accordo.

A pochi giorni dall'invio di questa relazione che porta la data del 24 maggio 1947, la Commissione paritetica fu sciolta con decreto del Presidente della regione, onorevole Alessi.

L'atto compiuto dal Presidente della regione siciliana se da una parte fu inopportuno ed illegittimo (infatti non il Presidente della regione, bensì solo il Capo dello Stato, che l'aveva nominata, aveva il potere, previo accordo tra Governo centrale e Governo regionale, di sciogliere la Commissione) d'altra

parte denuncia la grave responsabilità degli uomini del Governo siciliano che di volta in volta sono complici o succubi delle manovre antiautonometriche del Governo centrale.

Che altro volle significare lo scioglimento della Commissione, che intanto non aveva ancora esaurito i suoi lavori, se non il riconoscimento delle sue tesi, rispettose ed aderenti alle norme dello Statuto regionale ?

Si volle cioè pervenire ad una nuova Commissione paritetica alla quale affidare solamente il compito di proporre le norme di attuazione dello Statuto, lasciando al Consiglio dei Ministri il potere di deliberare su di esse.

E per avallare questa troppo palese illegalità si richiese il parere al Consiglio di Giustizia amministrativo (organo esso stesso istituito in modo non conforme al dettato dello Statuto ma sorto sulla base del solito compromesso, fatto ai danni dell'autonomia, fra governanti regionali e Governo centrale) che, come era da prevedere, accettò le tesi più ardite e minacciose per la integrità dello Statuto, fra le quali quella anzidetta di tramutare il compito della Commissione, che era quello di « determinare » in quello più modesto e più maneggevole di « proporre » le norme di attuazione.

Tuttavia la questione della Cassazione non fu più ripresa se non come vedremo in altra sede.

L'altra obiezione giuridica che si suole fare all'istituzione della Corte di cassazione in Sicilia è che l'articolo 23 dello Statuto regionale siciliano contrasta con la VII disposizione transitoria della Costituzione che dice: « fino a quando non sia emanata la nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione, continueranno ad osservarsi le norme sull'ordinamento vigente ».

Sulla possibilità che vi possa essere un conflitto tra le norme della Costituzione e quello dello Statuto siciliano, molto si è discusso da parte di eminenti costituzionalisti. Riportiamo qua un giudizio dell'onorevole professor Giuseppe Montalbano che in maniera sintetica, ma estremamente efficace, risolve il quesito: « per lo Statuto siciliano non è prospettabile una situazione di conflitto con la Costituzione. per la stessa ragione che non è prospettabile una situazione di conflitto fra norme diverse della stessa Costituzione. Anzi, ove si pensi che la Costituente — pur avendo espressamente il potere di procedere al coordinamento dello Statuto con la Costituzione e di dirimere gli eventuali conflitti

— si è limitata ad approvarlo nel suo integrale contenuto ed a consacrarlo tra le leggi costituzionali, si deve precisamente affermare che ogni ipotesi di conflitto deve ritenersi esclusa per presunzione *iuris et de iure* ».

In quanto poi al preteso contrasto tra l'articolo 23 dello Statuto e la ricordata settima disposizione transitoria della Costituzione si deve osservare in primo luogo che l'attuale ordinamento giudiziario non vieta l'istituzione di nuove sezioni della Corte di cassazione. Inoltre va ancora osservato che il rinvio fatto dalla Costituzione al Parlamento circa il problema della Cassazione unica o regionale, non preclude comunque la attuazione dell'articolo 23 dello Statuto regionale talché, comunque verrà risolto il problema per le altre regioni, alla Sicilia spetterà sempre la Cassazione: o sotto forma di Sezioni staccate dalla Cassazione centrale o sotto forma di cassazione regionale autonoma. In sostanza il merito del problema è indiscutibile, perché il merito fu esaminato e risolto dal legislatore costituente sia in sede di approvazione dello Statuto siciliano sia in sede di coordinamento di tale Statuto con la Costituzione.

Né, per ultimo, vale la obiezione che con molta parvenza di forza viene avanzata circa la cosiddetta unità della giurisprudenza sul fatto, cioè, che se la Corte di cassazione è unica o le sue Sezioni sono tutte a Roma, vi sarà un indirizzo concorde ed unitario delle decisioni della suprema Corte e, al contrario, vi potrebbe essere discordanza di indirizzo se la Cassazione non fosse unica e non avesse sede nella stessa città.

Invero si può dire che queste opinioni sono contraddette dalla esperienza ormai pluridecennale della Cassazione unica per cui non è raro il caso di decisioni contraddittorie emesse dalla suprema Corte anche a distanza di pochi giorni.

Ma, come rileva il professor Montalbano, anche in punto di diritto vi sono da fare le seguenti osservazioni:

1°) quando si dice che il permanere a Roma di tutte le sezioni della Cassazione è necessario affinché sia conservata l'unità della giurisprudenza, non si fa altro che dire che tale unità la si vuole raggiungere attraverso uno stretto, meccanico conformismo delle nuove decisioni a quelle precedenti; conformismo assolutamente contrario al principio della libera decisione del giudice, al canone del suo libero convincimento;

2°) se invece si vuol raggiungere l'unità della giurisprudenza nell'unico modo pos-

sibile e lecito — cioè attraverso la spontanea coincidenza dei liberi convincimenti che i vari giudici dovranno formarsi nell'esercizio della funzione giurisprudenziale — allora nessun pregiudizio potrà portare il distacco di una sezione civile ed una penale della Cassazione da Roma a Palermo alla cosiddetta unità giurisprudenziale dovendo essere questa concepita in senso relativo e come formazione libera e spontanea, non in senso assoluto, come formazione meccanica e coatta.

\* \* \*

Nel corso della passata legislatura ed anche nella presente numerosi colleghi di questo ramo del Parlamento e onorevoli senatori, nell'altro ramo, si occuparono, mediante la presentazione di ordini del giorno, del problema della istituzione delle sezioni della Cassazione in Sicilia, invano sollecitando il Governo a compiere il proprio dovere costituzionale. Fra le iniziative tendenti a smuovere l'ingiustificato diniego dell'esecutivo, merita particolare attenzione quella dell'Assemblea regionale siciliana che in data 15 febbraio 1951 presentò al Senato della Repubblica, a norma dell'articolo 18 dello Statuto regionale e degli articoli 71 e 121 della Costituzione, un disegno di legge « Sulla istituzione di una sezione civile e una penale della Suprema Corte di cassazione di Palermo », accompagnato da una brillante relazione, a cui la presente si è ispirata.

La decisione di presentare detto disegno di legge al Parlamento, assecondando l'iniziativa avanzata dal Gruppo comunista dell'Assemblea regionale siciliana, fu votata alla unanimità da quel Parlamento e salutata con nobili espressioni del Presidente della Regione, onorevole Restivo, che riaffermò « il convincimento che non vi è autonomia normativa che non si completi con questo decentramento dell'attività giurisdizionale ».

Il disegno di legge in parola non fu mai discusso per responsabilità del Governo giacché la Presidenza del Senato aveva già nominato il relatore nella persona del senatore Gonzales. Esso infine decadde con lo scioglimento del Senato.

Ripresentando lo stesso testo che fu già presentato dall'Assemblea regionale siciliana i proponenti si augurano che il Parlamento, siccome l'Assemblea siciliana, voglia approvarlo rapidamente e col più largo suffragio di coloro che vedono nell'attuazione della Costituzione e dello Statuto regionale siciliano la via per un sempre più grande progresso civile dell'Italia e della Sicilia.

## PROPOSTA DI LEGGE

—

### ART. 1.

Sono istituite in Palermo una Sezione civile ed una penale della Suprema Corte di cassazione con competenza nell'ambito del territorio nella Regione siciliana.

Le due sezioni, nei casi previsti dalle leggi in vigore, formano unico collegio sotto la presidenza del Presidente di Sezione più anziano.

### ART. 2.

Il Governo emanerà, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, le norme di attuazione.