

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 751

## PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**LI CAUSI, PAJETTA GIANCARLO, ASSENNATO, FAILLA, FALETRA, LACONI, PELLEGRINO, GRASSO NICOLOSI ANNA, SPECIALE, PINO, DE PASQUALE, PEZZINO, RUSSO SALVATORE, BUFARDECI, DI BENEDETTO**

*Presentata il 19 dicembre 1958*

### Coordinamento dell'Alta Corte per la Sicilia con la Corte Costituzionale

ONOREVOLI COLLEGHI! — La presente proposta di legge costituzionale per il coordinamento dell'Alta Corte per la Sicilia con la Corte Costituzionale ripete la relazione e il testo di una identica proposta presentata nella scorsa legislatura dai deputati Li Causi, Berti, Assennato ed altri.

La discussione su detta proposta di legge costituzionale, e su altra dello stesso argomento a firma dell'onorevole Aldisio ed altri deputati, fu iniziata nel febbraio 1958, ma il successivo scioglimento del Parlamento ne impedì la definizione.

All'inizio della terza legislatura il Parlamento non può sottrarsi ulteriormente al dovere di regolare i rapporti fra l'Alta Corte e la Corte Costituzionale senza che questa carenza costituzionale incida nei rapporti fra la Regione autonoma e lo Stato, vanificando l'efficacia dell'autonomia e aggravando quindi il disagio e la sfiducia delle popolazioni siciliane.

Il primo problema che sorse al Parlamento sull'Alta Corte per la Sicilia (dopo il coordinamento formale dello Statuto siciliano con la Costituzione repubblicana) fu quello relativo alla sua abrogazione tacita, ritenendosi dal Governo di allora e da alcuni parlamentari che essa fosse incompatibile con la Corte Costituzionale. Tale problema cominciò ad essere dibattuto in seno alla seconda Commissione par-

lamentare del Senato, durante l'esame del disegno di legge governativo concernente « Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte Costituzionale », presentato il 14 luglio 1948. Nella relazione al disegno di legge (di natura *ordinaria*, non costituzionale) i Ministri proponenti affermavano che il Governo non aveva provveduto a sopprimere con apposita norma l'Alta Corte per la Sicilia, ritenendo che ricorressero tutte le condizioni per la sua abrogazione tacita.

La maggioranza della Commissione ritenne opportuno redigere un articolo aggiuntivo per sanzionare la norma secondo cui, all'atto di formazione della Corte Costituzionale, avrebbe cessato di funzionare l'Alta Corte per la Sicilia. La Commissione, però, ebbe cura di precisare che tale articolo veniva proposto solo ad *abundantiam* non già perché necessario.

Invece, Vittorio Emanuele Orlando sostenne che nella fattispecie mancassero le condizioni della cosiddetta abrogazione obiettiva, o tacita, e che, quindi, occorresse una legge *costituzionale* non ordinaria, per coordinare la Corte siciliana con quella nazionale, *non essendovi incompatibilità fra le due Corti*.

Venne fuori, allora, il problema del coordinamento dell'Alta Corte per la Sicilia con la Corte Costituzionale, da effettuarsi me-

dante legge costituzionale essendo lo Statuto siciliano parte integrante della Costituzione.

Tutto ciò risulta dal seguente ordine del giorno approvato dal Senato, su proposta del senatore Azara:

« Il Senato, considerato che la questione dell'Alta Corte per la Sicilia dev'essere risolta nel quadro della Costituzione, con legge costituzionale che detti le opportune norme di attuazione, invita il Governo a presentare prontamente al Parlamento il disegno di legge costituzionale suindicato ».

Successivamente venne presentata alla Camera una proposta di legge costituzionale d'iniziativa parlamentare dal titolo « Integrazione delle norme della Costituzione inerenti la Corte Costituzionale », con la quale si tendeva a sopprimere l'Alta Corte per la Sicilia.

Ma all'articolo unico di tale disegno di legge vennero presentati i seguenti emendamenti sostitutivi dai deputati: Caronia, Adonino, Ambrosini, Artale, Bontade, Calcagno, Caroniti, Cortese, Guerrieri Emanuele, Leone Marchesano, Lo Giudice, Medici, Pecoraro, Petrucci, Pignatone, Russo Perez, Saia, Stagno D'Alcontres, Terranova Corrado, Trimarchi, Tudisco, Turnaturi, Vigo, Volpe.

« Art. 1. — La competenza dello Statuto della Regione siciliana attribuita all'Alta Corte, ivi prevista, è devoluta ad una Sezione speciale della Corte Costituzionale. La Sezione è presieduta dal Presidente della Corte Costituzionale ed è composta da tre membri effettivi e uno supplente, scelti dal Presidente stesso fra i giudici della Corte, e da tre membri effettivi ed uno supplente *designati* dalla Assemblea regionale siciliana e nominati dal Presidente della Repubblica. Tali membri durano in carica quattro anni e possono essere riconfermati ».

« Art. 2. — L'Alta Corte per la Sicilia continuerà a funzionare fino a quando non saranno emanate tutte le norme per l'attuazione dello Statuto della Regione siciliana, ai sensi dell'articolo 43 dello Statuto medesimo ».

In seguito l'Assemblea regionale siciliana (dicembre 1952) approvò all'unanimità il seguente ordine del giorno:

« L'Assemblea regionale siciliana, vista la delibera della Camera dei deputati con la quale l'Assemblea regionale siciliana viene chiamata a concorrere, nei limiti che le sono propri, al processo formativo della legge costituzionale concernente il funzionamento dell'Alta Corte;

« Preso atto, con viva soddisfazione, della pronta sensibilità politica con cui il Presi-

dente della Camera e la Camera unanimemente hanno così corrisposto alla richiesta avanzata dal Presidente della Regione;

« Considerato che il coordinamento fra l'Alta Corte per la Sicilia e la Corte Costituzionale si attua attraverso la costituzione, nel quadro della organizzazione unitaria della Corte medesima, di una Sezione speciale, che, conservando la struttura e la competenza dell'Alta Corte, possa continuare ad assolvere la delicatissima funzione di interpretazione coordinatrice ed integrativa;

« Delibera di proporre al Parlamento nazionale: 1°) che la competenza attribuita dallo Statuto della Regione siciliana all'Alta Corte ivi prevista sia devoluta ad una Sezione speciale della Corte Costituzionale; 2°) che la Sezione, presieduta dal Presidente della Corte Costituzionale, sia composta da tre membri effettivi ed uno supplente, scelti dal Presidente stesso fra i giudici della Corte, e da tre membri effettivi ed uno supplente, designati dall'Assemblea regionale siciliana e nominati dal Presidente della Repubblica; 3°) che tali membri durino in carica 4 anni e possano essere riconfermati ».

Il disegno di legge costituzionale avente per oggetto il coordinamento dell'Alta Corte per la Sicilia con la Corte Costituzionale nazionale decadde per lo scioglimento del Parlamento avvenuto nel 1953.

Ciò premesso, si precisa:

1°) Facevano parte dell'Alta Corte per la Sicilia: Perassi (Presidente); Bracci e Ambrosini, i quali sono stati eletti dal Parlamento nazionale giudici della Corte Costituzionale. I primi due non sono stati più sostituiti presso la Corte siciliana, mettendo questa in condizione di non poter funzionare per parecchi mesi. L'Ambrosini, invece, è stato sostituito dall'Assemblea regionale siciliana (dalla quale era stato eletto tre anni fa) col professore Scaduto.

2°) Il 26 aprile 1956 la Corte Costituzionale ha emesso la seguente decisione: « La Corte Costituzionale apprezza altamente che i giudici Bracci e Perassi abbiano evitato di risolvere personalmente (dimettendosi) la questione della loro partecipazione all'Alta Corte per la Regione siciliana, rinviandola invece tempestivamente al parere di questo collegio, e dichiara che, in attesa che siano regolati i rapporti fra la Corte Costituzionale e l'Alta Corte per la Sicilia, i giudici Ambrosini Bracci e Perassi possono continuare ad esercitare le funzioni di membri dell'Alta Corte per la Regione siciliana.

3º) Il 20 maggio — durante lo svolgimento di un ricorso dinanzi all'Alta Corte per la Sicilia contro una legge della Regione siciliana — l'Avvocatura dello Stato sollevava l'eccezione dell'incompetenza dell'Alta Corte a giudicare sulla costituzionalità delle leggi siciliane e delle leggi statali riguardanti lo Statuto dell'Isola, chiedendo che tale incompetenza venisse dichiarata dalla stessa Alta Corte per la Sicilia, in quanto assorbita dalla Corte Costituzionale per abrogazione obiettiva, o tacita.

4º) L'anzidetta eccezione dell'Avvocatura dello Stato provocava il rinvio del ricorso a tempo indeterminato.

5º) Il 28 giugno 1956 il commissario dello Stato presso la Regione siciliana (*organo assolutamente indipendente e autonomo da qualsiasi potere avente il monopolio dell'azione per l'impugnativa dinanzi l'Alta Corte delle leggi siciliane e delle leggi statali riguardanti lo Statuto dell'Isola*) riceveva la seguente perentoria comunicazione telegrafica a firma del Presidente del Consiglio Segni: « Governo ritiene illegittima legge regionale siciliana riguardante provvedimenti contro imposta generale entrata. Regione infatti non ha competenza legiferare materia tributaria erariale nè può svolgere attività amministrativa attinente materia stessa, mancando direttive di cui articolo 20 Statuto siciliano. Tuttavia, essendo stata testè sollevata per mezzo Avvocatura Stato incompetenza Alta Corte siciliana conoscere questioni illegittimità costituzionale leggi siciliane et statale riguardanti Statuto anzidetto, dopo iniziato funzionamento Corte Costituzionale, non ritenesi opportuno promuovere davanti predetta Alta Corte giudizio relativamente legge cui trattasi, naturalmente con salvezza altre eventuali iniziative ». (Si allude all'eventualità di impugnare le leggi siciliane dinanzi la Corte Costituzionale, anziché dinanzi l'Alta Corte per la Sicilia »).

6º) Il 4 luglio 1956 l'Assemblea regionale siciliana, nel protestare contro la comunicazione telegrafica di cui sopra del Presidente Segni, approvava per acclamazione le seguenti affermazioni dell'allora Presidente dell'Assemblea onorevole Giuseppe La Loggia: « Traendo conclusioni dalle dichiarazioni fatte dai vari settori dell'Assemblea, mi sembra doveroso constatare la compatta fermezza che essa ha rivelato nella riaffermazione del rispetto dovuto all'ordinamento costituzionale e in particolare al sistema delle garanzie che sono poste a tutela dello Statuto siciliano; ma soprattutto mi sembra doveroso sottolineare

l'animo che questa composta fermezza ha ispirato, nel proposito unanime di difesa dell'autonomia. Quali debbano essere i mezzi e le iniziative in cui tale difesa debba concretarsi potremo vedere approfonditamente in seguito ed al riguardo mi propongo di indire una riunione dei capigruppo, perché la questione sia in quella sede ampiamente e serenamente discussa.

« Ma l'unità che si esprime dall'Assemblea regionale siciliana in questa come in altre occasioni, ci dà motivo di ritenere che l'istituto dell'Alta Corte, il quale ha così sostanziale importanza per l'autonomia siciliana, potrà avere delle forme costituzionalmente prescritte il necessario coordinamento con la Corte Costituzionale, com'è nostro comune auspicio per un consolidamento sempre più saldo dell'autonomia siciliana nel quadro dell'unità nazionale ».

Onorevoli colleghi, riteniamo doveroso, prima di illustrare la portata ed il significato giuridico delle norme per il coordinamento fra le due Corti, richiamare brevemente il *fondamento politico* dell'Alta Corte per la Sicilia.

Nello Stato moderno — che è al tempo stesso Stato *costituzionale* e Stato di *diritto* (i due concetti sono distinti ma vanno spesso confusi, poiché le basi su cui poggia lo Stato costituzionale sono le più adatte per l'attuazione dello Stato di diritto; a differenza di quanto avveniva nei vari tipi storici di Stato che lo hanno preceduto, dove le leggi fondamentali potevano essere di origine varia; consuetudinaria, concessionaria e patiziale), la Costituzione è rigida e si presenta come un complesso di disposizioni racchiuse in un documento solenne e unitario, avente efficacia giuridica diversa e più alta di quella dei comandi legislativi espressi nella forma dell'attività legislativa ordinaria. Ciò per meglio salvaguardare sia i diritti pubblici dei cittadini, sia i diritti propri di quegli Enti, che, come l'Ente Regione, hanno pure natura costituzionale, in quanto affermati anche essi dalla Costituzione e posti (come i diritti pubblici dei cittadini) sotto la particolare garanzia di essa.

Ora nello Stato di diritto (come certamente, in base alla Costituzione, è quello italiano) è fondamentale l'elemento della sottomissione dello *Stato al Diritto*, cioè *l'elemento dell'autolimitazione statale*. Questo elemento, poi, si risolve nell'adeguare il più possibile i congegni dello Stato alla tutela del cittadino, e se si tratta di Stato regionale, anche alla tutela della Regione,

mediante un sistema di garanzie, intesa questa parola non già quale privilegio, ma bensì nel significato ristretto attribuitogli dal diritto pubblico moderno.

Precisamente la garanzia è un diritto sancito nella Costituzione per tutelare l'interesse pubblico e prevenire o respingere le violenze e gli arbitri dei poteri statali, compreso il potere legislativo.

Il diritto costituzionale italiano -- che rientra nel tipo di diritto costituzionale dei regimi democratici moderni -- a coronamento dell'edificio dello Stato di diritto, ammette il controllo sulla costituzionalità delle leggi da parte di organi giurisdizionali costituzionali e sancisce due garanzie: l'una per la tutela dei diritti pubblici dei cittadini delle Regioni e diritto comune e delle Regioni a Statuto speciale (Sardegna, Trentino-Alto Adige, Val d'Aosta); l'altra per la tutela di una Regione a Statuto specialissimo, la Sicilia.

Con la prima garanzia istituisce la Corte Costituzionale; con la seconda l'Alta Corte Siciliana.

A questo punto bisogna subito correggere l'errore di coloro i quali ritengono che l'Assemblea Costituente abbia approvato la Costituzione e gli Statuti della Sardegna, del Trentino-Alto Adige e della Val d'Aosta, senza procedere *successivamente* al coordinamento della Costituzione con lo Statuto siciliano.

Molti cadono in questo errore, traendone la conseguenza che l'Alta Corte per la Sicilia deve essere soppressa, essendo entrata in funzione la Corte Costituzionale. Bisogna invece tener presente che la Costituente, con propria legge, provvede al coordinamento dello Statuto siciliano con la Costituzione in epoca posteriore alla approvazione ed all'entrata in vigore della Costituzione stessa, cioè il 26 febbraio 1948. Ora ciò, innanzi tutto, val quanto dire che dal punto di vista giuridico è da respingere nettamente la tesi secondo cui la norma dello Statuto siciliano istitutiva dell'Alta Corte sarebbe stata implicitamente abrogata dalle norme della Costituzione relative alla Corte Costituzionale e che quindi l'Alta Corte per la Sicilia avrebbe finora esercitato le sue funzioni in regime transitorio. Inoltre val pure quanto dire che il legislatore costituente ha voluto istituire una Corte Costituzionale per la tutela dei diritti pubblici dei cittadini, delle Regioni a diritto comune e dalle Regioni a Statuto speciale (Sardegna, Trentino-Alto Adige, Val d'Aosta); ed una Corte, pure costituzionale,

chiamata « Alta Corte » a formazione essenzialmente diversa dalla prima, per la tutela dell'autonomia della Sicilia, che è una Regione a Statuto *specialissimo*.

Per meglio mettere in rilievo la natura *specialissima* della nostra Regione è opportuno un breve esame dello Statuto siciliano, relativamente alle tre funzioni; legislativa, giurisdizionale, amministrativa, in raffronto al modo come tali funzioni vengono disciplinate nelle Regioni a diritto comune e nelle Regioni a Statuto speciale Sardegna, Trentino Alto Adige, Val d'Aosta.

Circa la funzione legislativa è da notare quanto segue:

1º) Mentre l'organo legislativo delle altre Regioni a Statuto speciale e delle Regioni a diritto comune viene denominato « Consiglio regionale » e i componenti di esso « Consiglieri », l'organo legislativo della Regione siciliana si chiama « Assemblea » e i componenti di questa vengono denominati « Deputati ».

2º) Mentre le altre Regioni a Statuto speciale e la Regione a diritto comune hanno soltanto una potestà legislativa che si potrebbe chiamare di secondo grado o di adattamento, nel senso che essa presuppone una legislazione statale di principio da adattare alle esigenze regionali, invece lo Statuto siciliano, oltre ad una potestà legislativa di secondo grado, analoga a quella anzidetta (articolo 17), conferisce all'Assemblea della Regione siciliana una potestà legislativa svincolata dalla legislazione dello Stato (solo subordinata come quella statale ordinaria, alle « leggi costituzionali dello Stato », articolo 14). Trattasi della legislazione « esclusiva » su determinate materie, precisamente sulle materie nelle quali più energicamente si sente il bisogno di un drastico e fondamentale intervento legislativo per eliminare le depressioni: istruzioni elementare, agricoltura, industria, commercio, miniere, acque pubbliche, usi civici, bonifiche, incremento della produzione agricola e industriale, urbanistica, ecc.

3º) Lo Statuto siciliano (articolo 36) conferisce alla Regione potestà legislativa tributaria; sicché la Regione siciliana può deliberare la introduzione di nuove imposte o tasse e riscuoterle con gli organi suoi. Lo Stato può imporre e far proprie solo le imposte di riduzione, nonché le entrate dei monopoli, dei tabacchi e del lotto. Tutte le altre imposte statali, comprese le doganali, sono della Regione e vengono riscosse per conto della medesima. La Costituzione invece, (arti-

colo 119) conferisce alle Regioni di diritto comune un'autonomia finanziaria entro le forme e i limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.

Le Regioni di diritto comune, cioè possono introdurre solo i tributi indicati dalle leggi statali e riscuotere, dei tributi erariali, solo alcune quote, determinate in relazione ai bisogni delle singole Regioni in modo da poter provvedere alle spese necessarie per adempiere alle loro funzioni normali.

La potestà tributaria delle altre Regioni a Statuto speciale si abbina a quello delle Regioni di diritto comune.

Volendo, ora, inquadrare nel sistema istaurato dallo Statuto siciliano, la potestà per la Regione è esclusiva come è esclusiva quella dello Stato per i rispettivi tributi.

In altre parole trattasi di una potestà legislativa rispettivamente esclusiva, che viene determinata nella ripartizione delle materie (i tributi), seguendo un criterio inverso a quello seguito nell'articolo 14 cioè elencando le materie (i tributi) assegnati allo Stato ed attribuendo tutte le altre materie (ossia tutti gli altri tributi) alla competenza esclusiva della Regione. Però la competenza esclusiva tributaria della Regione siciliana (nel senso dianzi spiegato) deve ritenersi limitata non solo dalle leggi costituzionali ma anche dai principi basilari che informano il sistema tributario dello Stato.

4°) Nella potestà legislativa della Regione siciliana rientrano (articolo 15) l'ordinamento, la circoscrizione e i controlli dei Comuni. Come si è già detto, l'articolo 15 sopprime nel territorio della Regione siciliana le Province e le Prefetture, facendo sorgere, al posto delle Province, « i liberi Consorzi dei Comuni », come organo di decentramento amministrativo. La materia di cui all'articolo 15 dello Statuto siciliano è attribuita ma con molte restrizioni, cioè in maniera molto vincolata, alle altre Regioni di Italia, comprese quelle a Statuto speciale.

5°) In merito alla legislazione formale sono pure notevoli le diversità. Infatti, secondo lo Statuto siciliano le leggi sono promulgate dal Presidente della Regione (articolo 13) o dopo otto giorni dall'approvazione, se non siano impugnate dal Commissario dello Stato, ovvero dopo trenta giorni dall'impugnativa, se al Presidente regionale non sia frattanto pervenuta da parte dell'Alta Corte sentenza di annullamento (articolo 20). Entrano in vigore quindici giorni dopo la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione.

Invece per tutte le altre Regioni, comprese quelle a Statuto speciale, sono stabilite procedure più lunghe, più complesse e tali da rientrare più in un regime vincolato che di autonomia.

6°) Per quanto riguarda la garanzia dell'organo legislativo regionale, lo Statuto siciliano ammette lo scioglimento dell'Assemblea, ma solo per violazione persistente dello Statuto (articolo 8) e la disciplina diversamente dal modo come è disciplinato per tutte le altre Regioni, comprese quelle a Statuto speciale. In vero lo scioglimento dell'Assemblea regionale siciliana può essere proposto dal Commissario dello Stato e deve essere preceduto dalla delibera dell'Assemblea legislativa dello Stato. Invece per le Regioni di diritto comune lo scioglimento è disposto, con decreto motivato, dal Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, sentita una Commissione di deputati e senatori.

« Il Consiglio regionale può essere sciolto, quando compia atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, e non corrisponde all'invito del Governo nazionale di sostituire la Giunta e il Presidente che abbiano compiuto analoghi atti o violazioni. Può essere sciolto altresì, quando per dimissioni o impossibilità di formare una maggioranza, non sia in grado di funzionare, può essere sciolto per ragioni di sicurezza nazionale » (articolo 126).

Analogia disciplina ha lo scioglimento del « Consiglio » delle altre Regioni a Statuto speciale. Sardegna, Val d'Aosta, Trentino-Alto Adige.

Circa la funzione giurisdizionale, è da notare innanzi tutto che soltanto per la Regione siciliana sono istituite, ai sensi dell'articolo 23 dello Statuto le seguenti Sezioni degli organi giurisdizionali centrali.

a) una Sezione civile ed una penale della Corte di Cassazione;

b) una Sezione consultiva ed una giurisdizionale del Consiglio di Stato;

c) una Sezione del Tribunale Superiore delle acque pubbliche;

d) una Sezione della Corte dei conti, che esercita anche funzioni di controllo;

e) una Sezione per le imposte dirette, ed una per le indirette della Commissione centrale delle imposte;

f) una Sezione della Commissione censuaria centrale.

Niente di tutto ciò esiste per tutte le altre Regioni, comprese quelle a Statuto speciale.

In secondo luogo è da notare che soltanto lo Statuto siciliano provvede alla istituzione

di una Alta Corte regionale per il controllo sulla costituzionalità delle leggi. È altresì da notare che questa Alta Corte ha formazione paritetica, facendo assurgere i rapporti fra Stato italiano e Regione siciliana ad un piano anche qualitativamente diverso da quello ordinario tra Stato e Regione, anche a Statuto speciale.

Circa la funzione amministrativa, sono da fare i seguenti rilievi:

1º) Mentre il Presidente e la Giunta della Regione siciliana « costituiscono il Governo della Regione » (articolo 2 dello Statuto) invece il Presidente e la Giunta di tutte le altre regioni, comprese quelle a Statuto speciale, non costituiscono affatto un « Governo regionale ».

2º) Mentre il Presidente della Regione siciliana ha il « rango di Ministro » e « partecipa al Consiglio dei Ministri con voto *deliberativo* nelle materie che interessano la « Regione » (articolo 21), i Presidenti di tutte le altre Regioni comprese quelle a Statuto speciale, non hanno il rango di Ministro e partecipano al Consiglio dei Ministri, nelle materie che interessano la Regione, soltanto con voto consultivo.

3º) L'articolo 20 dello Statuto siciliano, nell'attribuire al Governo regionale le funzioni amministrative, gli conferisce pure quelle esecutive. In tal modo al Governo della Regione siciliana viene attribuita una competenza assai ampia, dato che ne rimane esclusa tutta quella attività politica o di governo, che si suole indicare come potestà esecutiva. Quest'ultima, tuttavia, è attribuita al Governo regionale per le sole materie che rientrano nella competenza legislativa della Regione, sia che si tratti di competenza esclusiva, sia che si tratti di competenza integrativa. Rimangono, invece, assegnate allo stesso Governo, le sole funzioni amministrative, e non anche quelle esecutive, per tutte le altre materie non attribuite alla competenza legislativa della Regione e, per di più, tale attività amministrativa dev'essere svolta dal Presidente e dagli Assessori regionali secondo le « direttive » del Governo statale.

Comunque, anche quest'ultima attività è « delegata » dal « Governo centrale », ma rientra nella competenza propria, istituzionale, della Regione siciliana. La « delega » invece di poteri amministrativi da parte dello Stato si verifica nei confronti delle Regioni a diritto comune, giusta la norma contenuta nell'articolo 121 della Costituzione che dice: « Il Presidente della Giunta dirige le funzioni

amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale ». Ugualmente si ha delega di funzioni amministrative nelle Regioni a Statuto speciale, i cui Statuti riproducono la citata norma della Costituzione.

È, ora, da precisare che, per lo Statuto siciliano, l'attività amministrativa (sia per le materie comprese negli articoli 14, 15 e 17 sia per tutte le altre materie) e l'attività esecutiva hanno per massimo organo il Presidente della Regione, il quale agisce ora come Capo del Governo regionale e rappresentante della Regione, ora come rappresentante del Governo centrale (articolo 21, comma 1º); responsabili rispettivamente, al pari degli Assessori, di fronte all'Assemblea regionale ed al Governo centrale (articolo 20, comma 2º).

In base alla Costituzione, invece, la funzione amministrativa esplicabile entro la Regione, può essere o della Regione (articolo 118), o delegata dallo Stato alla Regione (articolo 121), o riservata allo Stato (articolo 124). Gli atti amministrativi delle Regioni a diritto comune sono, inoltre, sottoposti al controllo di legittimità di un organo decentrato dello Stato, nelle forme e nei limiti stabiliti dalla legge. Questa può anche, in determinati casi, consentire un controllo di merito cioè consentire, con richiesta motivata, il riesame delle deliberazioni (articolo 125).

Com'è evidente, la Costituzione restringe di gran lunga il campo che lo Statuto siciliano riserva all'amministrazione propria della Regione siciliana, e stabilisce per le Regioni a diritto comune dei limiti e dei controlli nettamente in contrasto con l'autonomia. Lo stesso fanno gli Statuti speciali della Sardegna, del Trentino-Alto Adige e della Val d'Aosta.

4º) Soltanto per la Regione siciliana il Presidente regionale, come capo del potere esecutivo, decide sui ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro gli atti amministrativi regionali, sentito il Consiglio di giustizia amministrativa (articolo 23, comma 3º).

5º) L'articolo 31 dello Statuto siciliano conferisce al Presidente regionale il potere del mantenimento dell'ordine pubblico a mezzo della polizia dello Stato, mentre per tutte le altre Regioni, comprese quelle a Statuto speciale, vi provvede o il Commissario del Governo centrale o addirittura il Governo della Repubblica, che tuttavia può « delegare » alla Regione le relative funzioni.

Nello Statuto siciliano non si parla di esercizio di potere di polizia da parte del

Presidente regionale per delega del Governo centrale. È, sì, affermato il principio della polizia unica organizzata a carico dello Stato, ma al tempo stesso anche sancita nel Presidente la potestà di provvedere al mantenimento dell'ordine pubblico. Si deve, pertanto, ritenere, in base alla lettera ed allo spirito dello Statuto siciliano, che il Presidente regionale eserciti in materia di ordine pubblico una competenza propria istituzionale, in virtù di una espressa norma statutaria che non contraddice minimamente il principio dell'unità e della statualità del potere di polizia in tutto il territorio dello Stato.

Da quando precedentemente non c'è dubbio che lo Statuto siciliano — per l'origine il contenuto e le finalità — è un vero atto democratico! Basti pensare agli articoli 14 e 36 che conferiscono all'Assemblea regionale siciliana la potestà legislativa *esclusiva* sulle fondamentali materie riguardanti la Regione, entro i soli limiti della Costituzione e delle leggi costituzionali. Cioè a dire, in base alla Costituzione repubblicana di cui lo Statuto siciliano è parte integrante, vi sono in Italia tre tipi di norme legislative: a) leggi costituzionali, che possono essere emanate soltanto dallo Stato mediante il procedimento speciale; b) leggi ordinarie, cioè leggi che non contrastino con la Costituzione e le leggi costituzionali e possono essere emanate dallo Stato (con la normale procedura), nonché, per determinate materie ed entro l'ambito regionale, dall'Assemblea regionale siciliana; c) leggi subordinate, precisamente leggi subordinate ai principi cui si informano le leggi ordinarie dello Stato, che possono essere emanate dalla Regione siciliana (a norma dell'articolo 17 dello Statuto dell'Isola, che conferisce alla Regione anzidetta la potestà legislativa concorrente su altre determinate materie), nonché dalle regioni a Statuto speciale e da quelle a Statuto comune. In altre parole, soltanto la Regione siciliana, oltre lo Stato, ha potestà di emanare leggi ordinarie.

Basti inoltre, pensare all'articolo 15 dello Statuto siciliano, che sopprime nell'Isola le Prefetture.

Basti ancora, pensare agli articoli 20 e 21, che, prescindendo completamente dai prefetti, affidano al Presidente della Regione ed agli assessori regionali il compito di tutelare, non solo gli interessi della Regione, ma anche gli interessi dello Stato della Regione.

Basti, altresì, pensare all'articolo 31, che pone la polizia in Sicilia, istituzionalmente, sotto le dirette ed esclusive dipendenze del Presidente della Regione. Ciò al fine di impe-

dire che, con la scusa del mantenimento dell'ordine pubblico (affidato al solo Presidente della Regione) il Ministro dell'interno possa violare la libertà dei cittadini e la autonomia.

Basti, infine, pensare all'articolo 38 che sancisce, a titolo di riparazione dei torti passati un fondo di solidarietà nazionale in favore della Sicilia, quale Regione depressa e introduce il principio di una giustizia sociale territorialmente perequata.

A questo punto è possibile affrontare il problema del fondamento politico dell'Alta Corte per la Sicilia, essenzialmente legato ai seguenti elementi:

1°) plurisecolare tradizione autonomistica dell'Isola;

2°) negativa esperienza dei siciliani, specie nei confronti dello Stato borbonico e dello Stato accentratore italiano, relativamente alle promesse autonomistiche mai mantenute, nonché relativamente alla condizione di semicolonìa in cui l'Isola è stata tenuta prima del Risorgimento dalla classe dirigente napoletana e dopo il 1860 dalla classe dirigente italiana;

3°) riconquista di un'ampia autonomia nel maggio 1946, dopo una aspra lotta unitaria (a volte anche cruenta) di tutto il popolo siciliano, che nel suo Statuto vede lo strumento per la sua rinascita e la soluzione dei suoi fondamentali problemi: da quello della libertà a quello delle autonomie locali; da quello della riforma agraria a quello della industrializzazione; da quello zolfifero a quello degli idrocarburi; da quello culturale a quello della sicurezza, ecc., ecc.

Per l'articolo 24 dello Statuto siciliano l'Alta Corte è composta di « Sei membri e due supplenti, oltre il Presidente ed il Procuratore generale, nominati in pari numero dalle Assemblee legislative dello Stato e della Regione, e scelti fra persone di speciali competenza in materia giuridica. Il Presidente ed il Procuratore generale sono nominati dai membri effettivi dell'Alta Corte ».

La composizione dell'Alta Corte, pertanto, risulta da un intervento dello Stato e dalla Regione, a mezzo delle rispettive assemblee legislative; tanti membri sono nominati dallo Stato, altrettanti vengono nominati dalla Regione siciliana.

Questa ha il potere di nominare un numero di giudici pari a quello dei giudici nominati dallo Stato! *Nominare*, non *designare*! La nomina è diretta e immediatamente ufficiale con la accettazione del nominato. La designazione invece implica un rapporto in-

diretto con il nominando ed è a condizione perché lo Stato provveda alla nomina relativa.

Deriva da ciò che lo Stato, approvando l'articolo 24 ha voluto incrinare la sua potestà giurisdizionale, conferendola in parte alla Regione siciliana e mettendosi alla pari di questa nella nomina di un ugual numero di giudici.

Ne è originato un organo che, per la sua composizione, non è del tutto statale, del tutto regionale, ma un « organo misto » ben diverso da ogni altro organo giurisdizionale anche se di giurisdizione costituzionale, come è detto da eminenti studiosi « del diritto costituzionale e amministrativo del nostro Paese ».

Possiamo, quindi, concludere che il fondamento politico dell'Alta Corte siciliana è dato dalla necessità di garantire nella maniera più efficace l'autonomia della Sicilia, che è una regione a Statuto specialissimo, e non intende più correre il pericolo di vedere soppressa o attenuata la sua autonomia.

Ora, indubbiamente, nessuna garanzia può essere più efficace di quella che affida le controversie circa i poteri e le funzioni della Regione siciliana a un'Alta Corte paritaria, cioè ad un organo giurisdizionale costituzionale misto: statale-regionale avente formazione paritetica.

Onorevoli colleghi! Circa il problema giuridico è da osservare quanto segue.

Un illustre cultore di diritto costituzionale, il Petrucci, nel *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto dal Calamandrei e dal Levi, scrive: « Un limite sostanziale alle leggi costituzionali è posto dall'articolo 139 della Costituzione che pone il divieto di fare oggetto di revisione costituzionale la forma repubblicana dello Stato. Trattasi — egli dice —, di un principio supercostituzionale, la cui violazione invaliderebbe senza dubbio le stesse leggi costituzionali ».

Inoltre il Petrucci sostiene che di principi supercostituzionali (i quali non possono essere intaccati nemmeno con leggi costituzionali) non c'è soltanto quello, sancito nella Costituzione, della immunità della forma repubblicana. Ci sono, egli dice, altri principi supercostituzionali, anche se la Costituzione non lo afferma espressamente.

Ora a noi sembra che quello della pariteticità dell'Alta Corte sia da inquadrare fra i principi supercostituzionali, in quanto la pariteticità incrina la potestà giurisdizionale dello Stato e attribuisce alla Alta Corte il carattere di organo misto; non del tutto statale e non del tutto regionale, ma statale-re-

gionale; quindi, modificabile soltanto da deliberazioni conformi del Parlamento nazionale (mediante legge costituzionale) e dell'Assemblea regionale siciliana. Il Balladore Pallieri ammette che per la soppressione o la modifica dell'Alta Corte siciliana sia necessaria anche una deliberazione dell'Assemblea regionale della Sicilia, data la pariteticità di essa. E ciò val quanto dire che il principio della pariteticità dell'Alta Corte è da inquadrare fra i principi supercostituzionali, non essendo sufficiente una legge costituzionale per sopprimerlo o modificarlo.

Ciò essendo il problema giuridico circa la permanenza o meno dell'Alta Corte per la Sicilia nell'ordinamento costituzionale italiano non può che porsi nell'identica maniera di quello circa la forma repubblicana dello Stato. Ora questo problema non può che formularsi così: quali ragioni giuridiche impongono di mantenere nell'ordinamento costituzionale italiano la forma repubblicana dello Stato? In altre parole: perché dal punto di vista giuridico, tale forma non può essere cambiata? La risposta è molto semplice: perché la forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale, trattandosi di principio supercostituzionale.

Allo stesso risultato si perviene se si pone la domanda: perché dal punto di vista giuridico, l'Alta Corte per la Sicilia non può essere soppressa? Anche in tal caso la risposta è semplice: perché l'Alta Corte siciliana, essendo a formazione paritetica, non può essere oggetto di revisione costituzionale sul principio della pariteticità, trattandosi di principio da inquadrare nello schema del principio supercostituzionale. Ciò evidentemente non esclude che possa avvenire il coordinamento sostanziale fra l'Alta Corte per la Sicilia e la Corte Costituzionale. Condizione assolutamente necessaria, però per tale coordinamento è che esso avvenga sulla base della composizione paritetica dell'organo giurisdizionale costituzionale competente a giudicare delle controversie relative alla costituzionalità delle leggi siciliane e delle leggi statali riguardanti lo Statuto dell'Isola.

Stabilito che trattasi di condizione *sine qua non*, bisogna esaminare da quali principi è posta l'esigenza del coordinamento. C'è da dire preliminarmente che è da respingere con forza e sicurezza la tesi, secondo cui le norme dello Statuto siciliano relative all'Alta Corte sarebbero state implicitamente abrogate dalle norme della Costituzione relative alla Corte Costituzionale. In vero a prescindere dal fatto che lo Statuto è stato



coordinato, dal punto di vista formale, posteriormente all'approvazione della Costituzione, le competenze delle due Corti sono diverse, come diversi ne sono il funzionamento e la composizione. D'altra parte l'Alta Corte per la Sicilia è contenuta in uno Statuto *specialissimo*, che è legge costituzionale *eccezionale* e quindi può benissimo derogare dalla legge costituzionale comune.

Innanzitutto l'esigenza del coordinamento sostanziale è posta dal principio dell'unità della giurisdizione, diretto a impedire la contraddittorietà dei giudicati. In secondo luogo tale esigenza è posta dal principio che la differenza sostanziale delle norme legislative si riflette sulla questione relativa al giudizio oppure al controllo di costituzionalità. Ciò nel senso che, per le leggi ordinarie e per gli atti aventi forza di leggi ordinarie, il giudizio di costituzionalità si promuove soltanto in via successiva, cioè dopo la pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*. Invece per le norme legislative aventi natura giuridica di leggi subordinate il controllo di costituzionalità da parte dell'organo appositamente preposto si esercita in via preventiva, cioè prima della promulgazione. In altre parole, in base alla Costituzione le leggi ordinarie producono sempre i loro effetti sino a quando non vengono annullate dall'organo giurisdizionale costituzionale, il quale non esercita mai un controllo preventivo di legittimità costituzionale, ma esplica sempre un vero e proprio giudizio di costituzionalità.

Invece le leggi *subordinate* sono sottoposte a un controllo preventivo di costituzionalità da parte dell'organo appositamente preposto e tale controllo si esercita su una legge che non è ancora nata, pur essendo stata approvata dall'organo legislativo. Vi sono dei casi in cui le leggi subordinate spiegano i loro effetti sino a quando non vengono annullate dall'organo giurisdizionale costituzionale. Ciò si verifica, quanto l'organo preposto a promuovere l'azione preventiva di legittimità costituzionale non ha promosso tale azione. Allora la questione di legittimità costituzionale di una legge straordinaria viene rimessa all'organo giurisdizionale costituzionale, quando viene rilevata d'ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e non ritenuta dal giudice manifestatamente infondata.

In precedenza abbiamo detto che le leggi *ordinarie* sono quelle emanate dal Parlamento nazionale e dall'Assemblea regionale siciliana, relativamente agli articoli 14 e 23 dello Statuto dell'Isola. Mentre leggi *subordinate* sono emanate dall'Assemblea regionale siciliana (relativamente all'articolo 17 di tale Statuto), dal Consiglio regionale sardo, dal Consiglio regionale della Val D'Aosta dal Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige e dalle Regioni a Statuto ordinario.

Quindi, in base al principio che la differenza sostanziale delle norme legislative si riflette sulla questione relativa al giudizio successivo oppure al controllo preventivo di costituzionalità, non può esservi dubbio che le leggi *ordinarie* della Regione siciliana, come le leggi *ordinarie* dello Stato, debbono essere sottoposte *soltanto* al giudizio di costituzionalità in via *successiva*, non anche al controllo preventivo di legittimità costituzionale.

\* \* \*

A questo punto abbiamo tutti gli elementi per affermare:

1°) che è giusta l'esigenza del coordinamento sostanziale fra l'Alta Corte per la Sicilia e la Corte Costituzionale;

2°) che tale coordinamento (basato sul principio dell'unità della giurisdizione, sia sull'esigenza che le leggi *ordinarie* — comprese quelle emanate dall'Assemblea Regionale Siciliana a norma degli articoli 14 e 36 dello Statuto dell'Isola —, vengano sottoposte soltanto al giudizio *successivo* di costituzionalità; e che le leggi subordinate vengano sottoposte al controllo *preventivo* di legittimità costituzionale, senza escludere, in alcuni casi, il giudizio successivo di costituzionalità) non deve trovare alcuno ostacolo nella composizione paritetica dell'organo giurisdizionale costituzionale preposto a risolvere le controversie fra Stato e Regione Siciliana, il quale organo non può essere che la stessa Alta Corte per la Sicilia, quale Sezione speciale della Corte Costituzionale.

Per quanto detto sopra siamo certi, onorevoli colleghi, che esaltando con la Costituzione il diritto della Sicilia autonoma vorrete approvare la presente proposta di legge.

## TESTO DELLA PROPOSTA

### ART. 1.

È istituita presso la Corte Costituzionale una Sezione speciale con sei membri effettivi e due supplenti, a composizione paritetica fra lo Stato e la Regione siciliana.

In rappresentanza dello Stato fanno parte della Sezione speciale, come effettivi, i tre giudici della Corte nominati dal Parlamento, che abbiano riportato il maggior numero di voti, come supplente il giudice della Corte eletto dal Parlamento col minor numero di voti.

In rappresentanza della Regione siciliana fanno parte della Sezione speciale tre giudici effettivi ed uno supplente nominati dalla Assemblea regionale siciliana, e scelti fra persone di speciale competenza in materia giuridica.

L'onere finanziario riguardante la Sezione speciale è ripartito ugualmente fra lo Stato e la Regione siciliana.

I componenti della Sezione speciale hanno gli stessi diritti e gli stessi doveri dei giudici della Corte Costituzionale.

### ART. 2.

La Sezione speciale giudica in via successiva:

a) sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi statali e degli atti statali aventi forza di legge, riguardanti lo Statuto siciliano ed ai fini dell'efficacia dei medesimi dentro la Regione siciliana.

b) sulla costituzionalità delle leggi emanate dall'Assemblea regionale e degli atti della Regione anzidetta aventi forza di legge, riguardanti le materie di cui agli articoli 14 e 36 dello Statuto siciliano.

Giudica in via preventiva sulla costituzionalità delle leggi emanate dall'Assemblea regionale siciliana e degli atti della Regione aventi forza di legge, riguardanti le materie di cui all'articolo 17 dello Statuto siciliano.

### ART. 3.

Un Commissario, nominato dal Governo dello Stato, promuove presso la Sezione speciale i giudizi di cui al precedente articolo.

## ART. 4.

Le leggi emanate dall'Assemblea regionale siciliana a norma dell'articolo 17 dello Statuto dell'Isola sono inviate entro tre giorni dalla approvazione al Commissario dello Stato, che entro i successivi cinque giorni può impugnarle avanti la Sezione speciale.

Questa decide sulle impugnazioni entro venti giorni dalla ricevuta delle medesime.

Decorsi otto giorni, senza che al Presidente regionale sia pervenuta copia della impugnazione; ovvero scorsi trenta giorni dall'impugnazione, senza che al Presidente della Regione siciliana sia pervenuta da parte della Sezione speciale sentenza di annullamento, le leggi sono promulgate ed immediatamente pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione.

## ART. 5.

Il Commissario dello Stato può impugnare per incostituzionalità presso la Sezione speciale le leggi siciliane e gli atti della Regione aventi forza di legge, riguardanti le materie di cui agli articoli 14 e 36 dello Statuto dell'Isola, entro trenta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Regione siciliana.

Il Presidente della Regione, anche su voto dell'Assemblea regionale, ed il Commissario dello Stato possono impugnare per incostituzionalità davanti la Sezione speciale le leggi statali e gli atti statali aventi forza di legge, riguardanti lo Statuto siciliano, entro trenta giorni dalla pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica.

## ART. 6.

La questione di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica (riguardante lo Statuto dell'Isola) e della Regione siciliana, rilevata d'Ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata, è rimessa alla Sezione speciale per la sua decisione.

## ART. 7.

La Sezione speciale giudica inoltre sui conflitti di attribuzione fra lo Stato e la Regione siciliana.

ART. 8.

La Sezione speciale giudica sulle accuse promosse dall'Assemblea Regionale siciliana contro il Presidente della Regione e gli Assessori regionali per i reati da loro commessi nell'esercizio delle funzioni di cui allo Statuto siciliano.

Il Commissario dello Stato ha l'obbligo di promuovere l'azione penale dinanzi la Sezione speciale per gli stessi reati.