

(N. 2439)

SENATO DELLA REPUBBLICA

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dell'ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 12 FEBBRAIO 1958

Istituzione in Palermo di una sezione civile ed una penale della Corte di cassazione.

ONOREVOLI. SENATORI. — A voce unanime la Sicilia da diversi anni chiede che i giudizi siciliani, in materia civile e penale, abbiano nella Isola il loro completo svolgimento; cioè si svolgano nel territorio della Regione tanto in prima istanza che in fase di appello e di ricorso in Cassazione.

A voce unanime la Sicilia dopo il coordinamento dello Statuto siciliano con la Costituzione e l'entrata in vigore di quest'ultima, chiede la attuazione dell'articolo 23 dello Statuto, secondo il quale debbono essere istituite nell'Isola una Sezione civile ed una penale della Suprema Corte di cassazione.

A voce unanime la Sicilia osserva che il rinvio fatto dalla Costituente al Parlamento nazionale del problema della Cassazione unica e regionale non preclude l'attuazione dell'articolo 23 dello Statuto siciliano in quanto, comunque verrà risolto il problema della futura (ancora molto lontana) legge sull'ordinamento giudiziario, alla Sicilia spetterà sempre la Cassazione.

A voce unanime la Sicilia osserva inoltre che la giustizia del Supremo collegio, sedente in Roma, è assai dispendiosa; toglie ai poveri la

possibilità di ricorrere per violazione della legge; allontana le parti dai difensori, e non va verso il popolo, ma se ne allontana.

A voce unanime infine osserva che la potestà legislativa esclusiva della Regione in ben 17 materie, tra cui alcune fondamentali, non si concilia affatto con la Cassazione sedente in Roma, dato che la retta interpretazione e la giusta applicazione delle leggi regionali, specie di quelle difformi dalle leggi nazionali, possono essere soltanto l'opera di una Cassazione sedente in Palermo, che espliciti le sue funzioni nel territorio della Regione secondo i molteplici caratteristici problemi della vita reale dell'Isola, secondo le finalità delle stesse leggi isolate, nonché secondo la evoluzione tutta particolare dei fattori sociali, economici, politici e morali della Sicilia.

Pertanto, non potendo l'Assemblea regionale ignorare di essere l'organo fondamentale per l'attuazione dello Statuto siciliano, nè ignorare di avere la potestà, a norma dell'articolo 18 dello Statuto, di formulare progetti sulle materie di competenza degli organi dello Stato, che possano interessare la Regione, e presentarle alle Assemblee legislative dello Stato, il

25 gennaio 1951 la Commissione legislativa « Affari interni ed Ordinamento amministrativo » approvava e inviava all'esame dell'Assemblea un disegno di legge relativo alla istituzione in Sicilia di una Sezione civile e di una Sezione penale della Cassazione accompagnandolo con la seguente relazione:

« Il problema della istituzione di una Sezione civile ed una penale della Suprema corte di Cassazione in Palermo, quale Capitale della Regione siciliana, ha importanza fondamentale ai fini della particolare autonomia dell'Isola, che ha un particolare Statuto.

Dice l'articolo 116 della Costituzione: Alla Sicilia, alla Sardegna, al Trentino Alto Adige, al Friuli-Venezia Giulia e alla Valle d'Aosta sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia, secondo Statuti speciali adottati con leggi costituzionali ».

Lo Statuto siciliano è stato coordinato con la Costituzione ed inserito organicamente in essa con legge della Assemblea Costituente in data 26 febbraio 1948, n. 2.

Ora lo Statuto siciliano, che indubbiamente « fa parte integrante della Costituzione, all'articolo 23 stabilisce: « Gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione ».

La Commissione paritetica, nominata con decreto del Capo dello Stato in data 9 ottobre 1946 ai sensi dell'articolo 43 dello Statuto, il quale attribuiva alla Commissione la potestà di « determinare » le norme di attuazione dello Statuto, cioè di fissare in modo definitivo, con la propria volontà, la forma ed il contenuto di tali norme, fin dal maggio 1947 aveva « determinato » come segue le norme relative alle 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 le funzioni di controllo;

5) una Sezione per le Imposte dirette ed una per le indirette della Commissione centrale delle imposte;

6) una Sezione della Commissione censuaria centrale ».

La Commissione paritetica era composta: dall'onorevole avvocato Giovanni Guarino Amella, presidente; dal dottore Giuseppe Li Voti, prefetto; dal dottore Vincenzo Uccellatore, consigliere di Stato; dal dottore Vincenzo Marcolini, Ispettore generale presso il Ministero del tesoro.

Non c'è dubbio che le norme « determinate » ad unanimità dalla Paritetica risolvevano il problema relativo alle Sezioni regionali degli organi giurisdizionali centrali in maniera perfettamente conforme alla lettera e allo spirito dell'articolo 23 e dell'articolo 43 dello Statuto siciliano.

Il problema è ancora aperto anche per quanto riguarda il Consiglio di Stato, perchè tale organo avrebbe dovuto distaccare in Sicilia almeno due Sezioni, con piena autonomia anche funzionale, una consultativa ed una giurisdizionale.

Oggi, però, il disegno di legge in esame cerca di risolvere il problema limitatamente alla Cassazione e senza pregiudizio per le Sezioni regionali degli altri organi giurisdizionali centrali.

Al riguardo il primo quesito che si pone è questo: la istituzione di una Sezione civile ed una penale della Cassazione in Palermo è in contrasto con la VII disposizione transitoria della Costituzione?

Certamente no. Infatti tale disposizione stabilisce: « Fino a quando non sia emanata la nuova legge sull'ordinamento giudiziario in conformità con la Costituzione continueranno ad osservarsi le norme dell'ordinamento vigente ».

Ora l'attuale legge sull'ordinamento giudiziario non vieta l'istituzione di Sezioni della Suprema corte di Cassazione.

Il secondo quesito che si pone è il seguente: il rinvio fatto dalla Costituente al Parlamento ordinario del problema sulla Cassazione unica o regionale preclude l'attuazione dell'articolo 23 dello Statuto siciliano? Certamente no, perchè, comunque verrà risolto detto problema,

alla Sicilia spetterà sempre la Cassazione: o sotto forma di Sezioni distaccate dalla Cassazione unica, centrale; o sotto forma di Cassazione regionale completamente autonoma da quella di Roma e dalle altre regionali anche esse autonome.

Dimostrate del tutto prive di qualsiasi fondamento le obiezioni di carattere costituzionale che si potrebbero muovere alla istituzione di una Sezione civile ed una penale in Palermo della Suprema Corte di cassazione, non c'è che da attuare puramente e semplicemente l'articolo 23 dello Statuto siciliano, parte integrante della Costituzione. Una questione di merito cioè a dire, non è più possibile, perchè il merito è stato esaminato e risolto positivamente dal legislatore costituente, sia in sede di approvazione dello Statuto siciliano, sia in sede di coordinamento di tale Statuto con la Costituzione.

Comunque, sono tali e tante le ragioni di merito per il distacco di due Sezioni della Cassazione in Palermo, che non vogliamo esimerci dal farne una giusta impostazione, soprattutto allo scopo di riaffermare anche in tale occasione la ferma volontà dell'Assemblea regionale di difendere la particolare autonomia dell'Isola e lo speciale Statuto siciliano.

Non è esatta l'osservazione dell'avvocato generale presso la Cassazione Giovanni Macaluso, secondo cui le Regioni, specialmente la Sicilia, tendono ad allargare la loro autonomia. Detta osservazione è stata fatta, a nome di tutto il Supremo collegio, dall'avvocato generale Mocaluso nel discorso per la inaugurazione dell'anno giuridico 1948. Ed è stata fatta una netta posizione di critica contro l'articolo 23 dello Statuto siciliano che dispone il dislocamento nell'Isola di due Sezioni della Cassazione.

Ma innanzi tutto la verità è questa: col volere l'attuazione dello Statuto, l'Assemblea siciliana non tende ad allargare l'autonomia dell'Isola, bensì a permetterne la realizzazione.

In secondo luogo, la posizione di critica della Suprema Corte contro l'articolo 23 dello Statuto e il discorso dell'avvocato generale Macaluso, che ne costituisce l'espressione, non possono non sorprendere tutti coloro i quali vivono sempre nella fiducia che le leggi siano fatte per essere osservate. In particolare non

si comprende come la Corte, Supremo organo regolatore del diritto, possa prendere netta posizione contro quanto è sancito dallo Statuto siciliano, cioè, in definitiva, dalla stessa Costituzione dello Stato.

L'unico argomento avanzato dal Supremo collegio contro l'articolo 23 dello Statuto è quello della cosiddetta unità della giurisprudenza, che in parole povere si può così prospettare: se la Corte di cassazione resta unica e tutte le Sezioni di essa rimangono raggruppate a Roma, ci sarà un indirizzo concorde ed unitario nella decisione della Suprema Corte sulle varie questioni; mentre l'orientamento giurisprudenziale non sarà più concorde ed unitario, se si dovesse abolire la Cassazione unica, oppure qualcuna delle sue Sezioni si dovesse allontanare da Roma. In tal caso, si dice, questioni analoghe di diritto a Roma potrebbero essere decise in un modo e altrove in modo diverso.

Contro tale impostazione è da osservare in punto di fatto che la Cassazione, dopo ben 27 anni dalla sua unificazione, emette ancora, abbastanza spesso, decisioni contraddittorie anche a distanza di pochi giorni. In punto di diritto 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 vuole raggiungere l'unità della giurisprudenza nell'unico modo possibile e lecito — cioè attraverso la spontanea coincidenza dei liberi convincimenti dei vari giudici che 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 questa essere concepita in senso relativo e come formazione libera e spontanea, non in senso assoluto, come formazione meccanica e astratta.

Ciò premesso è opportuno esaminare nella più stretta sintesi le ragioni che militano in favore del dislocamento in Palermo di due Sezioni della Suprema corte di cassazione.

La prima ragione è della più palmare evidenza ed ha carattere fondamentale. Invero, la legge regionale, entro i limiti di competenza assegnati ad una data Regione, si pone sullo stesso piano della legge formale statale. In particolare la Regione siciliana, non solo ha potestà legislativa concorrente con quella dello Stato nei limiti della Costituzione e dei principi stabiliti dalle leggi statali, ma, per le materie più importanti, ha addirittura potestà legislativa primaria esclusiva, nei soli limiti della Costituzione (articolo 14 dello Statuto). Ora ciò vale quanto dire che nessuna legge potrà essere emanata dallo Stato nelle materie di esclusiva competenza della Regione siciliana, la quale entro i limiti della Costituzione, legiferrerà nelle anzidette materie tenendo conto delle « particolari condizioni della Sicilia » (articolo 116 della Costituzione). E val pure quanto dire che la potestà legislativa esclusiva della Regione in ben 17 materie tra cui alcune fondamentali, non si concilia affatto con la Cassazione sedente in Roma, dato che la retta interpretazione e la giusta applicazione delle leggi regionali, specie di quelli difformi dalle leggi statali, possono essere soltanto l'opera di Sezioni della Cassazione sedenti in Palermo, che esplicano le loro funzioni nel territorio della Regione secondo i molteplici caratteristici problemi della vita reale dell'Isola, secondo la finalità delle stesse leggi isolane, nonchè secondo l'evoluzione tutta particolare dei fattori sociali, economici, politici e morali della Sicilia.

D'altra parte, non c'è dubbio che la giustizia del Supremo collegio, sedente in Roma è assai dispendiosa; toglie ai poveri la possibilità di ricorrere per violazione della legge; allontana le parti dai difensori; non va verso il popolo ma se ne allontana con grave pregiudizio di ogni sano principio democratico, di ogni giustizia sostanziale oltre che formale. Infatti, che la giustizia si allontana dal popolo significa che spesso le parti non avendo i mezzi sufficienti di recarsi a Roma, sono da un lato costretti ad accettare sentenze errate, e dall'altro che molti ricorsi, specie in materia penale, si trattano senza difensore.

Infine ha importanza grandissima, direi quasi fondamentale, anche la ragione storica come riconosce un illustre magistrato, Guido Mirabile, Primo Presidente onorario della Corte di cassazione che scrive:

« 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 l'annessione dell'Isola al resto della Patria.

Era stato già riconosciuto il privilegio di foro a più città di Sicilia con varie costituzioni (1233, Federico; 1258, Manfredi; 1290, Giacomo); quindi il Parlamento siciliano, nel 1446, ottenne dal Re Alfonso il Magnanimo il privilegio di foro per tutta la Sicilia.

Il privilegio fu confermato a richiesta del Parlamento, nel 1452.

Nel 1558 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 di Sicilia, come Suprema magistratura, anche dopo il ritorno di Re Vittorio Amedeo in Torino e dopo che l'Imperatore 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 in Sicilia, durante la pro-didattura 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 dello allora impero francese, con la stra-

na contraddizione dei suoi arresti e con il continuo mutare di giurisprudenza aveva dimostrato essere l'unità giurisprudenziale una vana utopia. Per il che quel consesso reputò necessario per l'Isola che tutti i gradi della gerarchia giudiziaria avessero sede in Sicilia e nell'Isola — inclusi i conflitti di giurisdizione e attribuzione — avessero i giudizi il totale e completo svolgimento, così soddisfacendosi ad uno dei precipui 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 il risultato del plebiscito che necessariamente aveva presupposto anche il voto emesso dal Consiglio di Stato su relazione di due eminenti patrioti.

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

Fin qui il Mirabile. Quanto egli dice è ancora confermato dal fatto che l'articolo 23 dello Statuto siciliano — parte integrante della Costituzione nazionale — stabilisce che debbono essere istituite nell'Isola una Sezione civile ed una penale della Suprema corte di cassazione.

La Cassazione penale venne tolta alla Sicilia, pur essendovi stati giudizi discordanti e movimentate discussioni, comunque arbitrariamente, con la legge 8 dicembre 1888, n. 5826. Quella civile pure arbitrariamente venne soppressa dal Governo fascista con semplice decreto del 24 marzo 1923, n. 601, senza la minima discussione.

Oggi che la Sicilia ha l'autonomia, il Parlamento, lo Statuto speciale, la potestà legislativa primaria, sarebbe supremamente ingiusto non distaccare nell'Isola le sezioni anzidette del Supremo Collegio, sia a norma del diritto storicamente acquisito, sia a norma dello Statuto siciliano e dalla Costituzione nazionale.

Per concludere, è bene riportare l'ordine del giorno votato dall'Assemblea straordinaria degli avvocati e procuratori di Palermo nella riunione del 7 ottobre 1947, che dice:

« L'Assemblea straordinaria degli avvocati e procuratori legali del Consiglio di Palermo, richiamandosi alle deliberazioni di questa As-

semblea del 28 aprile e 15 novembre 1944; 9 marzo 1945 e 7 giugno 1947, con le quali, dopo avere ricordato i precedenti gloriosi della Cassazione siciliana, si è fatta presente la necessità di ripristinarla, anche per il fatto che la Suprema corte di Roma, a causa della molteplicità dei ricorsi, ritarda lungamente le sue decisioni, che sarebbero più sollecite istituendosi la Cassazione siciliana, e che in atto è impedito alle parti di recarsi a Roma e di avere prontamente giustizia, oltre che per la lunga distanza anche per l'elevatissimo ammontare delle spese.

Considerato che il diritto della Sicilia di avere la Cassazione è sanzionato dall'articolo 23 dello Statuto siciliano;

Considerato che già la maggioranza dei Consigli dell'ordine della Sicilia si è pronunciata ed ha fatto voti per il ripristino della Cassazione in Palermo;

Considerato che recentemente il Presidente della Regione, avvocato Alessi, ha formalmente assicurato il Presidente di questo Consiglio che è già in corso di firma il decreto che istituisce in Palermo una Sezione civile ed altra penale della Cassazione;

Considerato che è necessario ed urgente insistere perchè l'attuazione delle due Sezioni della Cassazione non abbia ulteriore remora e che i deputati regionali ed i Consigli dell'Ordine dell'Isola agiscano energicamente in questo senso; delibera di prendere atto, con compiacimento delle assicurazioni date dal Presidente della Regione, onorevole Alessi, al Presidente di questo Consiglio dell'Ordine per la imminente istituzione della Cassazione in Palermo; dà mandato allo stesso Presidente del Consiglio dell'Ordine di comunicare a tutti i deputati dell'Assemblea regionale la presente deliberazione e di convocare i colleghi deputati all'Assemblea regionale ed i Presidenti dei Consigli dell'Ordine della Sicilia, per concordare un'azione energica e risolutiva per l'oggetto di cui sopra ».

Il disegno di legge venne posto all'ordine del giorno della seduta dell'A.R.S. del 30 dicembre 1951, nella quale fu approvato all'unanimità per acclamazione.

A sottolineare il valore politico di quel voto basti ricordare che nessun deputato prese la

LEGISLATURA II - 1953-58 — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

parola nella discussione generale, tranne lo onorevole Franco Restivo, allora Presidente della Regione, al quale fu commesso il compito storico di interpretare il pensiero di ogni settore dell'Assemblea ed i voti del popolo siciliano.

Inviato al Senato in data 5 febbraio 1951, il disegno di legge fu annunciato nella seduta del 15 febbraio 1951 e successivamente ne fu nominato relatore Gonzales. Ma esso non ebbe mai l'onore della discussione fino a quando lo scioglimento del Senato non ne determinò la decadenza.

Ripresentando oggi, un identico disegno di legge, si vuole affermare in questa relazione l'incrollabile volontà del popolo siciliano di difendere il suo Statuto e di richiamare gli organi responsabili all'adempimento del loro dovere costituzionale.

E cade opportuno, a questo punto, ricordare le parole con le quali nel suo discorso del 30 gennaio 1951, il Presidente della Regione Restivo rispondeva all'unica obiezione in base alla quale, ancora oggi, si vorrebbe disobbedire alla legge fondamentale della Repubblica italiana. Cioè l'argomento dell'unità della giurisprudenza.

« Non può esistere decentramento amministrativo — osserva l'onorevole Restivo — se a questo decentramento non si accompagna il reale, effettivo, integrale decentramento della attività giurisdizionale ».

E più avanti: « Se è vero che nel giudice si integra questo processo formativo della legge, al decentramento normativo deve anche accompagnarsi, come dicevo, un adeguato decentramento dell'attività giurisdizionale.

Perchè, se la legge deve nascere da un complesso di fattori che devono ricevere una particolare luce attraverso una valutazione ambientale, anche la sua applicazione, nella forma più solenne del clima da cui è nata la norma ».

Oggi non vi è più luogo a dissertare sul se la Corte di cassazione unica sia da preferire o meno alle Corti regionali. Non vi è più luogo per quanto attiene alla Sicilia poichè il diritto di avere nella Regione le sezioni distaccate è già acquisito in forma costituzionale e pertanto deve essere rispettato e attuato fino a quando non si modifichi la Costituzione stessa.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

Sono istituite in Sicilia con sede in Palermo, una sezione civile ed una sezione penale della Suprema Corte di cassazione, con competenze nell'ambito del territorio della Regione Siciliana.

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

Art. 2.

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