

ATTI DEL CONVEGNO

---

# Per la Corte di Cassazione in Sicilia

---

Presentazione del progetto  
di norme di attuazione  
proposto dalla Regione Siciliana  
allo Stato

*Palermo 15 Maggio 2012*



Atti del Convegno  
PER LA CORTE DI CASSAZIONE IN SICILIA

© Copyright 2012 Torri del Vento Edizioni di Terra di Vento s.r.l.  
Riproduzione vietata.

TORRI DEL VENTO EDIZIONI di Terra di Vento s.r.l.  
[www.torridelventoedizioni.it](http://www.torridelventoedizioni.it) - [info@torridelventoedizioni.it](mailto:info@torridelventoedizioni.it)

Impaginazione - TORRI DEL VENTO EDIZIONI  
Stampa - FOTOGRAF s.n.c.  
ISBN - 978-88-97373-14-8

**INDICE**

PREFAZIONE .....	5
<i>di Gaetano Armao</i>	
SCHEMA DECRETO DI NORME DI ATTUAZIONE DELL'ART. 23 DELLO STATUTO REGIONALE CONCERNENTE L'ISTITUZIONE DELLA CASSAZIONE IN SICILIA .....	9
<i>Relazione</i>	
LA CONTROVERSA APPLICAZIONE DELL'ART. 23 DELLO STATUTO SICILIANO .....	17
<i>Salvatore Raimondi</i>	
LA CORTE DI CASSAZIONE IN SICILIA: IL PROGETTO DI NORME DI ATTUAZIONE .....	33
<i>Girolamo Monteleone, Ordinario di Diritto processuale civile</i>	
LA CORTE DI CASSAZIONE IN SICILIA: LA SEZIONE PENALE.....	39
<i>Antonio Scaglione, Preside della Facoltà di Giurisprudenza Università degli Studi di Palermo</i>	
IL PROGETTO DI NORME DI ATTUAZIONE PER L'ISTITUZIONE DELLA CORTE DI CASSAZIONE: PROFILI ORGANIZZATIVI .....	45
<i>Giovanni Carapezza Figlia</i>	
OSSERVAZIONI .....	49
<i>Francesco Messineo, Procuratore della Repubblica</i>	
OSSERVAZIONI ISTITUZIONE DELLA SEZIONE STACCATA DELLA CORTE DI CASSAZIONE IN SICILIA .....	51
<i>Nicola Fazi, Presidente della Corte</i>	

OSSERVAZIONI  
PROPOSTA DI LEGGE ATTUATIVA DELL'ART. 23  
DELLO STATUTO REGIONALE SICILIANO,  
SULL'ISTITUZIONE DELLA SEZIONE  
DELLA CORTE DI CASSAZIONE PRESSO LA REGIONE SICILIANA. ....53  
*Francesco Paolo Giordano,*  
*Procuratore della Repubblica*

## PREFAZIONE

di Gaetano Armao

Tra le iniziative per la celebrazione del 66° anniversario dello Statuto siciliano, il 15 maggio 2012, si è tenuto a Palermo, nella cornice di Villa Malfitano, il Convegno sul tema: *“Per la Corte di Cassazione in Sicilia”*, nel corso del quale è stato presentato il progetto di norme di attuazione proposto in materia dalla Regione Siciliana allo Stato.

Lo schema di norme di attuazione dell'articolo 23 dello Statuto prevede che gli organi giurisdizionali centrali debbano avere in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari che concernono la Regione. Intervenuta l'istituzione del Consiglio di giustizia amministrativa e delle Sezioni giurisdizionali e di controllo della Corte dei conti, ormai soltanto le Sezioni regionali della Corte di cassazione attendono ancora l'attuazione della norma statutaria.

Il consenso registrato sulla proposta regionale di norme di attuazione in materia da parte di molti vertici della magistratura siciliana, degli atenei e del foro siciliano - coinvolti nella valutazione del testo elaborato dal Governo regionale - e' stato confermato dagli autorevoli relatori intervenuti al Convegno e testimonia l'attualità e la necessità di avere in Sicilia una sede della Corte di Cassazione.

Va ricordato, in tempi di decisa revisione della spesa, che tale proposta non comporta oneri aggiuntivi: la Regione siciliana, infatti, in forza della legge 6 del 2005, e contribuisce già con quasi 9 milioni di euro al funzionamento degli organi della giustizia in Sicilia, ed a queste risorse potrà attingersi anche per finanziare la costituzione delle Sezioni della Cassazione in Sicilia, contribuendo, in tal guisa, a ridurre i costi di accesso alla giustizia che i siciliani devono sopportare per far valere le proprie ragioni alla Corte di Roma.

Dalle relazioni degli autorevoli giuristi dell'Ateneo palermitano - il Prof. Salvatore Raimondi, il Prof. Girolamo Monteleone ed il Prof. Antonio Scaglione e l'Avv. Giovanni Carapezza Figlia, Segretario generale della Regione, nonché negli interventi dell'avv. Francesco Greco, presidente dell'ordine degli avvocati di Palermo e dell'Avv. Francesco Marullo di Condojanni, presidente unione degli ordini forensi della Sicilia - emerge il sostegno all'iniziativa che, nell'attuazione della previsione statutaria, viene incontro alle esigenze dei siciliani attenuando i costi di accesso alla giustizia, ormai elevati a dismisura, sino a spingerli a livello che giunge a denegare la giustizia ai meno abbienti.

Il documento presentato dalla Regione alla Commissione paritetica è stato redatto su incarico della Presidenza della Regione, con la collaborazione del

professore Girolamo Monteleone, dell'Università degli studi di Palermo, proposta che ha già ottenuto il parere dell'Ufficio legislativo e legale e l'apprezzamento della Giunta di governo.

Il testo normativo, al quale sono stati dedicati i lavori, concerne l'istituzione in Sicilia delle due sezioni staccate della Corte di Cassazione, una per gli affari civili e una per gli affari penali, con la denominazione di "Cassazione regionale della Sicilia" con sede in Palermo. Si prevede che l'organo giurisdizionale decentrato sia guidato da un Presidente di sezione della Corte di Cassazione, affiancato da due Presidenti di sezione, con l'incarico di presiedere la sezione civile e penale. È prevista anche una Procura generale, quale organo decentrato della Procura presso la Cassazione centrale, retta da un Avvocato Generale, ed alla quale sono assegnati almeno dieci Sostituti Procuratori. Le nomine e le designazioni ai posti di magistrato della Cassazione regionale della Sicilia si prevede siano di spettanza del Consiglio Superiore della Magistratura nel rispetto delle prerogative costituzionali.

La Cassazione regionale della Sicilia è chiamata a giudicare sui ricorsi proposti avverso le sentenze e/o i provvedimenti definitivi emessi dai giudici (ordinari o speciali) che hanno sede nel territorio della regione. Gli uffici di cancelleria ed il personale ausiliario addetto sono preposti e gestiti dal Ministero della Giustizia secondo la normativa statale che disciplina le funzioni e la carriera degli addetti agli uffici giudiziari. La Regione siciliana, si contempla ancora nello schema di norme attuative dello Statuto, provvederà ad assegnare al servizio della Cassazione regionale il 50% del personale previsto della dotazione organica attingendolo dal proprio ruolo.

Nell'ambito della riorganizzazione dei servizi giudiziari per la Sicilia, previsti dall'art. 23 dello Statuto, nel corso del convegno è stato poi illustrato il percorso che ha condotto all'avvio dell'appalto per la ristrutturazione di *Villa Belmonte*, nuova sede già assegnata al Consiglio di giustizia amministrativa per la Sicilia, che sarà pronta entro un anno e mezzo. A questa si aggiunge l'acquisizione al patrimonio della Regione siciliana del *Palazzo delle Finanze* di Palermo, per il quale si è già raggiunta l'intesa col Governo nazionale per il trasferimento alla Regione e la conseguente assegnazione alle sezioni giurisdizionali, alle Procure ed alle sezioni di controllo della Corte dei conti, razionalizzando, finalmente, l'allocazione integrata degli uffici della magistratura contabile, con un significativo contenimento della spesa a carico del bilancio regionale.

L'istituzione delle sezioni regionali della Cassazione in Sicilia non può essere liquidata come mero rivendicazionismo o semplice nostalgia della Cassazione a Palermo che ha operato sino al 1923, ma va ricondotta alla richiesta di integrale attuazione dello Statuto che il Governo regionale sta portando avan-

ti da tempo. Non si è proposta, infatti, l'istituzione di un nuovo organismo, ma un decentramento giurisdizionale di quello già esistente.

Si tratta, quindi, non solo di inverare la disposizione statutaria, ma di rispondere alla viva aspirazione, comunque saldamente radicata nella storia della Sicilia, ad ottenere forme di decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali, che ha radicamento nelle costituzioni siciliane (del 1812, del 1820, ma anche in quelle del 1848 e del 1860), che ha avuto quale primo assertore Vittorio Emanuele Orlando - il Padre siciliano della giuspubblicistica italiana - e che trova, oggi, nuovo slancio nella proposta di norme di attuazione finalmente divenuta base per il negoziato tra Regione e Stato.





**SCHEMA DECRETO DI NORME DI ATTUAZIONE  
DELL'ART. 23 DELLO STATUTO REGIONALE CONCERNENTE  
L'ISTITUZIONE DELLA CASSAZIONE IN SICILIA**

**RELAZIONE**

A norma dell'art. 23 dello Statuto siciliano: *“gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione”* (1° comma), mentre *“Le sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti svolgeranno altresì le funzioni rispettivamente consultive e di controllo amministrativo e contabile”* (2° comma); il 3° comma concerne, poi, la nomina dei magistrati della Corte dei conti, prevedendosi, infine, che *“I ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal Presidente della Regione, sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato”* (4° comma).

La disposizione statutaria, sebbene in termini di principio e che necessariamente impongono l'adozione della normativa di attuazione, declina, quindi, l'autonomia regionale anche sul piano giurisdizionale, e, più in generale, della tutela giustiziale che trova il suo completamento nell'introduzione dell'Alta Corte per la Regione siciliana, disciplinata dallo stesso Statuto agli artt. 24-30. Anche se il trattamento di 'eutanasia' al quale è stata sottoposta l'Alta Corte dalla Corte costituzionale con le note sentenza n. 38 del 1957 e n. 6 del 1970, non ha, tuttavia, eliminato del tutto la peculiarità del sistema regionale siciliano di controllo sulle leggi che, sebbene adesso affidato alla stessa dalla Corte costituzionale, è ancora (in parte) regolato sul piano procedurale dalle disposizioni statutarie richiamate.

Giova ricordare che il richiamato art. 23 dello Statuto ha avuto attuazione sia per quanto concerne la Corte dei conti (D. lgs. Pres. 6 maggio 1948, n. 654; D. lgs. 18 giugno 1999, n. 200), sia per il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (D. lgs. Pres. 6 maggio 1948, n. 655 D.p.R. 5 aprile 1978, n. 204, adesso sostituiti dal D. lgs. 24 dicembre 2003, n. 373), che, infine, per il rimedio giustiziale del ricorso straordinario al Presidente della Regione (D.P.R. 29 gennaio 1982, n. 125).

Nessuna attuazione puntuale ha ricevuto, invece, la previsione statutaria con riferimento alle sezioni regionali della Corte di cassazione.

Forse la più complessa tra le forme di invero dell'art. 23, perché in controtendenza rispetto ad una decisione di un accentramento giurisdizionale realizzato ben oltre la fase genetica dello Stato unitario (come invece avvenuto per i tribunali amministrativi e contabili), addirittura, per la Cassazione civile, perfezionatosi durante la prima stagione del periodo fascista.

Si determina, in tal guisa, una singolare circostanza: l'ultima suprema giurisdizione scomparsa dalla Sicilia (la legge abolitiva è del 1923), nonostante la prerogativa riconosciuta dallo Statuto, è l'unica che sino ad oggi non riesce ad essere ricostituita. Ed invero, anche a livello regionale, deve registrarsi la carenza di decisi sforzi per l'istituzione delle sezioni regionali della Corte di cassazione, sin dall'entrata in vigore della forte statutaria (con la sola eccezione del d.d.l. d'iniziativa dell'on. G. Montalbano, approvato dall'A.R.S. nella seduta del 30 gennaio 1951).

Com'è noto, si è sostenuto che l'introduzione nello statuto del principio del decentramento della giurisdizione, di cui al citato art. 23, abbia corrisposto ad un mai sopito rimpianto dei siciliani, ed in particolare del foro, causato dalla soppressione, realizzata con l'unificazione attuata nel 1923, proprio della Corte di Cassazione di Palermo (G. LANDI, *Profili e problemi della giustizia amministrativa in Sicilia*, Milano 1951, 19 ss.).

Va ricordato che nell'ordinamento del Regno delle Due Sicilie, avevano sede a Palermo, distinte dagli omologhi istituti di Napoli, la Gran Corte Suprema di Giustizia (cioè la Corte di Cassazione), la Consulta (cioè il supremo organo di consulenza giuridico-amministrativa) e la Gran Corte dei Conti (cioè l'organo supremo di giurisdizione amministrativo-contabile) eredi, a loro volta, di organi le cui origini si perdevano nella storia plurisecolare del Regno di Sicilia. E traccia di tali radici storiche si rinviene anche nella relazione del presidente della commissione che ebbe incarico dalla Consulta regionale di elaborare il piano organico per l'istituzione dell'autonomia siciliana all'Alto Commissario per la Regione: *“la Sicilia tornerà ad avere gli organi di cui fu sempre gelosa ed orgogliosa: la Corte di Cassazione, la Gran Corte dei Conti, le cui funzioni di contenzioso amministrativo e di controllo contabile furono dai governi italiani assegnate al Consiglio d Stato ed alla Corte dei conti”* (G. SALEMI, *Lo Statuto della Regione siciliana. I lavori preparatori*, Milano 1961, 39 e ss.).

In sede di elaborazione ed approvazione dello Statuto siciliano, l'introduzione della previsione relativa al decentramento delle giurisdizioni superiori (ed anche di quella che un tempo era la giustizia ritenuta, vale a dire il ricorso straordinario) trovò, quindi, ragioni peculiari e risalenti nell'ordinamento preunitario ed unitario, pur rappresentando l'imprescindibile compendio di uno statuto che intendeva ricollegarsi alle costituzioni del 1812, del 1820 ed a quella del 1848, ma soprattutto al progetto di costituzione del 1860 elaborato dal Consiglio straordinario di Stato all'uopo istituito. Testi che contemplano l'istituzione delle supreme Corti in Sicilia.

Ma il dibattito sul decentramento giurisdizionale, ed in particolare, del Giudice di nomofilachia, non investì soltanto la Consulta regionale siciliana.

Il rimpianto che alcuni settori del foro, non solo siciliano, avevano per le Corti di Cassazione regionali di Torino, Firenze, Napoli e Palermo è testimoniato anche dal dibattito in Assemblea costituente (la normativa abolitiva delle sezioni regionali per le funzioni in materia civile, r.d. 24 marzo 1923, n. 601, che ha demandato le loro attribuzioni alla Corte di Cassazione di Roma, che ha assunto la denominazione di Corte di Cassazione del Regno fa seguito alla l. 6 dicembre 1888, n. 5825 che ha sancito la soppressione delle analoghe Corti competenti in materia penale, determinando l'unificazione nelle due sezioni istituite presso la Cassazione romana).

Va ricordata, in tal senso, la posizione di Vittorio Emanuele Orlando che, al fine di contrastare l'emendamento Calamandrei, volto ad affermare l'unicità della Corte di cassazione nella preoccupazione che con leggi ordinarie potesse determinarsi un nuovo decentramento giurisdizionale, affermava che le città sedi delle Corti di cassazione erano state delle scuole di diritto: “...*la dove c'è la Cassazione, ivi esiste un fecondo, magnifico centro di cultura giuridica. E veramente, erano centri mirabili di cultura giuridica; veramente, Napoli e Torino, Firenze e Palermo, possono vantarsi di essere state, in virtù delle loro Cassazioni, delle grandi scuole di diritto*” (seduta pom. del 27 novembre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, vol. V, Roma 1976, pag. 4182).

Ma si tratta di una ricostruzione storica dei fondamenti della fonte normativa statutaria che trova conforto negli stessi orientamenti del Giudice delle leggi, il quale, nel pronunciarsi sulla legittimità costituzionale delle norme sul Consiglio di giustizia amministrativa, ha “*ricordato che il decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali, sancito in via di principio dal citato art. 23, corrisponde ad un'antica tradizione siciliana, che non si limita all'esperienza della Corte di cassazione di Palermo prima dell'unificazione del 1923, ma addirittura risale all'ordinamento del Regno delle Due Sicilie, con l'istituzione in Palermo di supremi organi di giustizia distinti da quelli omologhi con sede a Napoli. L'art. 23 contiene dunque un principio di specialità, che riafferma, anche se in termini generici ed atecnici, per di più formulati anteriormente alla redazione del testo costituzionale, un'aspirazione viva, e comunque saldamente radicata nella storia della Sicilia, ad ottenere forme di decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali. I decreti menzionati hanno avuto l'intento di attuare concretamente questa aspirazione, predisponendo moduli organizzativi e funzionali, che, tra le realizzazioni astrattamente possibili, specificassero ed eventualmente integrassero i principi enunciati*” (Corte costituzionale, 4 novembre 2004, n. 316).

Ad oltre 65 anni dall'approvazione dello Statuto non può ancora prestarsi acquiescenza ai ritardi che hanno pesato sull'istituzione della Sezioni stacca-

te della Corte suprema di Cassazione per la Sicilia, e ciò non solo per assicurare l'inveramento della norma statutaria, ma anche per offrire un'opportunità di più agevole e meno costoso accesso alla giustizia ai cittadini siciliani; costo progressivamente accresciutosi negli ultimi anni a causa dell'esponentiale incremento dei contributi unificati richiesti per la formale attivazione della domanda di giustizia al cospetto delle diverse giurisdizioni.

Il testo che segue contiene lo schema di norme di attuazione dell'art. 23 dello Statuto a questo fine.

\* \* \* \*

L'art. 1 prevede l'istituzione in Sicilia delle due sezioni staccate della Corte di Cassazione una per gli affari civili e una per gli affari penali la cui denominazione è "*Cassazione regionale della Sicilia*" con sede in Palermo.

All'art. 2 si determina la composizione della Cassazione regionale della Sicilia. Essa è costituita da un Presidente della sezione della Corte di Cassazione, cui sono assegnati due Presidenti di sezione, con l'incarico di presiedere la sezione civile e la sezione penale, di cui uno svolgerà la funzione di Presidente aggiunto con il compito di sostituire il Presidente in caso di assenza o impedimento, ed almeno venti magistrati per l'assolvimento delle funzioni giurisdizionali.

Con l'art. 3 è istituita una Procura generale, quale organo decentrato della Procura presso la Cassazione centrale, retta da un Avvocato Generale, ed alla quale sono assegnati almeno dieci Sostituto Procuratori. È prevista altresì l'istituzione di una sezione decentrata dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo che svolge le funzioni di cui all'art. 68 dell'ordinamento giudiziario.

L'art. 4 stabilisce che le nomine e designazioni ai posto di magistrato della Cassazione regionale della Sicilia spettano al Consiglio Superiore della Magistratura.

L'art. 5 prescrive che la Cassazione regionale della Sicilia giudica sui ricorsi proposti avverso le sentenze e/o i provvedimenti definitivi emessi dai giudici (ordinari o speciali) che hanno sede nel territorio della regione. Si applicano tutte le norme legislative e regolamentari statali che disciplinano le impugnazioni rivolte alla Corte di Cassazione ed il ricorso straordinario previsto dall'art. 111, comma 7, della Costituzione.

L'art. 6 deferisce alle sezioni unite le questioni di giurisdizione, salvo il caso previsto dall'art. 374, 1° comma, C.P.C., comprese le questioni attinenti alla giurisdizione avverso le sentenze del CGA e della Corte dei conti. Allo stesso modo sono deferite alle sezioni unite della Corte di Cassazione con sede in Roma le questioni di massima importanza e la risoluzione di questioni di diritto che abbiano dato luogo a contrasti giurisprudenziali tra le varie sezioni, comprese quelle regionali. In tali casi la composizione delle sezioni unite de-

ve comprendere almeno due magistrati addetti alla Cassazione regionale della Sicilia.

L'art. 7 fa riferimento alla fornitura degli uffici e degli arredi necessari al funzionamento della Cassazione regionale della Sicilia.

L'art. 8 stabilisce che gli uffici di cancelleria ed il personale ausiliario addetto sono predisposti e gestiti dal Ministero della Giustizia secondo la normativa statale che disciplina le funzioni e la carriera degli addetti agli uffici giudiziari. È altresì previsto che la Regione siciliana provveda ad assegnare al servizio della Cassazione regionale il 50% del personale previsto della dotazione organica attingendolo dal proprio ruolo.

Con l'art. 9, al fine di realizzare un coordinamento normativo, si prevede che il decreto legislativo in questione integra il vigente ordinamento giudiziario approvato con R.D. 30 gennaio 1941, n. 12.

L'art. 10, infine, reca una norma transitoria secondo la quale, per le sentenze ed i provvedimenti anteriori all'entrata in vigore del decreto legislativo recante le norme di attuazione, continuano ad avere applicazione le norme previgenti.

\* \* \* \*

#### ART. 1

1. Sono istituite in Sicilia Sezioni staccate della Corte suprema di cassazione della Repubblica ai sensi dell'art. 23 dello Statuto speciale della Regione siciliana.

2. Le Sezioni sono due: una per gli affari civili ed una per gli affari penali.

3. Nel loro complesso esse costituiscono un Organo, facente parte ad ogni effetto della Corte di cassazione centrale e soggetto alla disciplina normativa della stessa, la cui denominazione formale è "*Cassazione regionale della Sicilia*".

4. La Cassazione regionale della Sicilia ha sede in Palermo.

#### ART. 2

1. La Cassazione regionale della Sicilia è presieduta nel suo insieme da un Presidente di sezione della Corte di cassazione. Ad essa sono assegnati altri due Presidenti di sezione con l'incarico di presiedere la sezione civile e quella penale; uno svolgerà la funzione di Presidente aggiunto con il compito di sostituire il Presidente in caso di impedimento, assenza o delega. Sono assegnati, inoltre, almeno venti magistrati per l'assolvimento delle funzioni giurisdizionali.

2. Tutti i Magistrati sono prelevati dall'organico della Corte di cassazione statale e quindi non si procederà a nuove assunzioni e non vi sarà aumento di spesa.

## ART. 3

1. Presso la Cassazione regionale della Sicilia è istituita una Procura generale, costituente organo decentrato della Procura istituita presso la Cassazione centrale, retta da un Avvocato generale. Ad essa sono assegnati almeno dieci Sostituti Procuratori.

2. La Procura svolge le stesse funzioni previste dalla legislazione nazionale con le forme da essa prescritte.

3. È istituita altresì una sezione decentrata dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo, che svolge le funzioni previste dall'art. 68 del vigente Ordinamento giudiziario in collegamento organico e telematico con l'analogo Ufficio avente sede in Roma.

## ART. 4

1. Le nomine e le designazioni ai posti di magistrato giudicante e/o requirente addetto alla Cassazione regionale della Sicilia competono al Consiglio superiore della magistratura, che applicherà al fine le vigenti norme statali sull'ordinamento giudiziario ed il presente Decreto legislativo.

## ART. 5

1. La Cassazione regionale della Sicilia giudica sui ricorsi proposti avverso le sentenze e/o i provvedimenti definitivi a contenuto decisorio emessi da giudici ordinari o speciali aventi sede nel territorio della Regione siciliana.

2. Si osservano innanzi ad essa tutte le norme legislative e regolamentari statali che disciplinano le impugnazioni rivolte alla cassazione civile, alla cassazione penale ed il ricorso straordinario previsto dall'art. 111, comma VII, Cost.

## ART. 6

1. Restano deferite alle Sezioni Unite della Corte suprema di cassazione aventi sede in Roma le questioni di giurisdizione, salvo il caso previsto dall'art. 374, primo comma, cod. proc. civ.

2. I ricorsi per motivi attinenti alla giurisdizione previsti dall'art. 111, comma VIII, Cost. avverso le sentenze del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana in sede giurisdizionale e della Corte dei conti avente sede in Sicilia sono rivolti direttamente alle Sezioni Unite della Corte di cassazione centrale.

3. La Cassazione regionale della Sicilia deferisce, anche di ufficio, alle Sezioni Unite della Corte: la risoluzione di questioni di diritto che abbiano dato luogo a contrasti di giurisprudenza tra le varie Sezioni della Cassazione, quelle regionali comprese; le questioni di massima di particolare importanza.

4. Il riparto degli affari tra la Cassazione centrale e quella regionale non dà luogo a questioni di competenza trattandosi di Sezioni dello stesso Ufficio giu-

diziario. In caso di contestazione sul punto provvede all'assegnazione del ricorso alle Sezioni centrali o a quelle regionali il Primo Presidente della Corte di cassazione su istanza di parte ovvero su sollecitazione di ufficio con proprio decreto. Il decreto non è impugnabile.

5. Nei casi previsti dal presente articolo la composizione delle Sezioni unite deve comprendere almeno due magistrati addetti alla Cassazione regionale della Sicilia.

#### ART. 7

1. La Regione siciliana provvede a fornire i locali, gli uffici e gli arredi necessari affinché la Cassazione regionale possa svolgere le proprie funzioni in modo adeguato al suo rango.

#### ART. 8

1. Gli uffici di cancelleria, di segreteria e più in generale del personale ausiliario addetto alle Sezioni della Cassazione regionale sono predisposti e gestiti dal Ministero della Giustizia secondo le norme ed i regolamenti statali che disciplinano le funzioni e la carriera degli addetti agli Uffici giudiziari.

2. La Regione siciliana assegna a servizio della Cassazione regionale, secondo la dotazione organica determinata ai sensi del precedente comma e nel rispetto del proprio ordinamento, il 50% del personale attingendo al proprio ruolo organico.

#### ART. 9

1. Il presente decreto legislativo costituisce parte integrante del vigente Ordinamento giudiziario approvato con R.D. 30 gennaio 1941 n.12 e successive modificazioni ed integrazioni.

2. In conformità allo stesso si intendono modificate, sostituite o abrogate le norme dell'ordinamento giudiziario con esso incompatibili.

#### ART. 10

1. I ricorsi alla Cassazione regionale della Sicilia dovranno proporsi contro le sentenze ed i provvedimenti impugnabili in cassazione pubblicati o depositati dopo l'entrata in vigore del presente decreto legislativo.

2. Per le sentenze ed i provvedimenti anteriori continuano ad osservarsi le norme previgenti.





## LA CONTROVERSA APPLICAZIONE DELL'ART. 23 DELLO STATUTO SICILIANO

Salvatore Raimondi

Dico subito che nelle prime proposizioni della relazione riscontro un passo che ritengo inquietante, relativamente al quale desidero esprimere il più netto dissenso.

Mi riferisco all'affermazione secondo la quale "La disposizione statutaria, sebbene in termini di principio e che necessariamente impongono l'adozione della normativa di attuazione, declina, quindi, l'autonomia regionale anche sul piano giurisdizionale...".

È un profilo che mi trova particolarmente sensibile perché ricorda la vicenda dell'infelice applicazione dell'art. 23 in relazione alla giurisdizione amministrativa.

L'art. 23 dello Statuto invero non è ascrivibile all'autonomia regionale, intesa come attribuzione di competenze all'ente Regione, neppure a quella, decisamente spinta, prefigurata dallo Statuto siciliano. L'autonomia nel senso predetto venne vista, infatti, soltanto in relazione alla legislazione ed all'amministrazione. Ad essa si aggiungeva il decentramento territoriale delle giurisdizioni superiori, ma (fatta eccezione per l'assenso della Regione in ordine alla nomina dei magistrati della Corte dei conti: art. 23, 3° comma. St.) senza alcuna partecipazione dell'ente Regione alla giurisdizione.

Vero è, però, che le pulsioni per il decentramento territoriale delle giurisdizioni superiori hanno le stesse origini delle pulsioni che portarono all'autonomia legislativa ed amministrativa della Regione. Le une e le altre si devono attribuire alle aspirazioni dei siciliani, che si riaccessero a seguito della caduta del fascismo, nel 1944-45, ma risalivano alle vicende del 1860-61, delle quali i padri dello Statuto avevano avuto tramandata la memoria.

Tali aspirazioni avevano la loro radice - a volere sorvolare sul passato più remoto - nell'ordinamento del Regno delle Due Sicilie. Aveva sede in Palermo, distinta da quella di Napoli, la Corte suprema di giustizia, vale a dire la Corte di cassazione. Ed allorché, dopo la restaurazione, fu ripristinato il contenzioso amministrativo, furono costituite, quali giudici di prima istanza in materia di contratti, lavori e forniture delle amministrazioni centrali, due Gran Corti dei Conti, una per la parte continentale del Regno ("*domini al di qua del Faro*"), con sede a Napoli, e l'altra per la Sicilia ("*domini al di là del Faro*"), con sede a Palermo. L'appello era portato alle due Consulte di Stato, l'una per le province continentali e l'altra per la Sicilia. Sopprese queste ultime con l'unifi-

cazione, le due Gran Corti dei Conti continuarono a funzionare sino alla legge abolitiva del contenzioso amministrativo del 1865.

Nel 1860 il prodittatore Mordini (nominato da Garibaldi), con decreto assunto alla vigilia del plebiscito di annessione (il decreto è del 19 ottobre e il plebiscito per l'annessione fu votato il 21 ottobre), istituiva un Consiglio di Stato straordinario con l'incarico di "studiare ed esporre al governo del Re... gli ordini e le istituzioni su cui convenga portare speciale attenzione perché rimangano perfettamente conciliati i bisogni peculiari della Sicilia con quelli generali dell'unità e prosperità della nazione italiana".

Nella Relazione del Consiglio di Stato straordinario resa in data 18 novembre 1860, per quanto concerne la giustizia, si legge quanto segue: "Il Consiglio ha reputato per ciò essere non solo desiderabile, ma necessario per l'isola che tutti i gradi della gerarchia giudiziaria abbiano sede in Sicilia, affinché gli affari di lor competenza avessero in essa il loro totale e completo svolgimento, soddisfacendo in tal modo un de' precipui bisogni dell'isola, giammai negletto dai suoi successivi governi, e financo dalla dominazione borbonica, che ebbe sempre cura di conservare in Sicilia una suprema Corte di Giustizia ed una Gran Corte de' Conti".

La relazione così prosegue: "Fu inoltre in seno al Consiglio proposto di esprimersi il voto che i magistrati e le autorità civili ed ecclesiastiche sieno individui siciliani, ma il Consiglio quantunque abbia riconosciuto che vi possano essere de' motivi non dispregevoli per volere di tutto o in parte l'adempimento d'un tal desiderio, pure credette doverlo lasciare alla prudenza ed all'alta saviezza del Governo di S.M., anziché farne oggetto di espressa rappresentanza".

Nell'articolato normativo proposto dal Consiglio, all'art. 16, veniva previsto quanto segue: "Che tutti i vari gradi della gerarchia giudiziaria, e del contenzioso amministrativo e i magistrati di qualunque natura, inclusi quelli riguardanti i conflitti di giurisdizione e di attribuzione, eccetto fra le autorità militari, abbiano sede in Sicilia; e che quindi gli affari tanto giudiziari, che del contenzioso amministrativo abbiano in Sicilia il loro intero e totale compimento".

Stante il carattere unitario dello Stato, nel 1860, relativamente alla giustizia, ovviamente veniva prefigurato un mero decentramento territoriale: organi sedenti in Sicilia, ma appartenenti alla giustizia dello Stato.

Gli autonomisti del 1944-45, sebbene portassero avanti un disegno che aveva come fulcro l'attribuzione di ampie competenze legislative ed amministrative alla Regione, concepita come ente rappresentativo, per quanto concerne la giustizia null'altro volevano che quello che avevano voluto gli illustri siciliani che vennero chiamati dal prodittatore Mordini a comporre il Consiglio di Stato straordinario.

È da aggiungere che la previsione statutaria di cui all'art. 23 rispondeva ad un mai sopito rimpianto dei siciliani ed in particolare del Foro, lasciato dalla soppressione, con l'unificazione attuata nel 1923, della Corte di Cassazione di Palermo.

Appare opportuno rammentare come si formò la disposizione statutaria. La Commissione nominata, in conformità ad un voto formulato dalla Consulta regionale siciliana, con decreto dell'Alto Commissario per la Sicilia del 1° settembre 1945, per la redazione "di un piano organico per l'istituzione dell'autonomia regionale", da sottoporre all'esame della Consulta stessa, tenne presenti quattro schemi predisposti rispettivamente dal Presidente della Commissione prof. Giovanni Salemi, dal dott. Mario Mineo, rappresentante del Partito Socialista, dal "Movimento per l'autonomia della Sicilia", e dall'on. avv. Giovanni Guarino Amella, rappresentante del Partito Democratico del Lavoro.

Il progetto del dott. Mineo conteneva il seguente articolo: "Lo Stato istituirà in Sicilia sezioni autonome di ciascuno dei suoi supremi organi giurisdizionali" (art. 37). Il progetto del "Movimento per l'autonomia della Sicilia" conteneva il seguente articolo: "Tutti gli organi per la definizione delle controversie nel campo civile, penale, commerciale, amministrativo, tributario e del lavoro, ed in tutti i gradi di giurisdizione, devono risiedere nella regione, in modo che tutte le controversie abbiano in Sicilia il loro intero e totale svolgimento" (art. 27). Pressoché identico l'articolo facente parte del progetto dell'on. Guarino Amella (con l'unica irrilevante variante costituita dalla sostituzione all'espressione "tributario e del lavoro", dell'espressione "tributario e sindacale").

Il progetto del Presidente della Commissione (Salemi) conteneva, le seguenti disposizioni: "Art. 21. - L'organizzazione giudiziaria è stabilita con leggi dello Stato ed è a carico dello Stato./ I magistrati di ogni ordine e grado sono però, nominati, dietro concorso, dal Presidente regionale, e godono dello stato giuridico ed economico fissato con legge della Regione. /Art. 22. - Gli organi giurisdizionali, aventi oggi la sede soltanto in Roma, saranno istituiti anche a Palermo per gli affari concernenti la Regione./ Il Consiglio di Stato e la Corte dei conti regionali svolgeranno altresì le funzioni, rispettivamente, consultive e di controllo amministrativo e contabile./ I ricorsi amministrativi avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali saranno decisi dal Presidente Regionale".

Il progetto approvato dalla Commissione, e da questa presentato alla Consulta, recepiva pedissequamente tali due articoli (divenuti articoli 20 e 21).

In sede di Consulta, nella seduta del 21 dicembre 1945, del primo dei due articoli venne votata la soppressione. I consultori che intervennero nella discussione furono concordi in tale senso: "...è stato ritenuto unanimemente dai

consultori che l'attività di giustizia é materia sottratta agli interessi ed agli orizzonti regionali e dovuta semplicemente agli organi dello Stato" (Taormina); "Non dobbiamo regionalizzare qualche cosa che appartiene all'unità della Nazione. Non ci può essere una giustizia siciliana ed una italiana: c'è la Giustizia" (Cartia).

In sede di discussione sul secondo articolo (21), nella stessa seduta, il consultore Taormina ne proponeva pure la soppressione "perché esso dice che la Regione ha comunque ingerenza nell'amministrazione giudiziaria". Ma aggiungeva: "io penso che si possa, sul terreno nazionale, rigorosamente insistere perché la Sicilia abbia, come tutti ci auguriamo, la sede massima delle funzioni giudiziarie. Quindi chiedo di sopprimere l'art. 21 e rimetterei a quella che sarà la capacità nostra in Parlamento di imporre che in Sicilia sia ripristinata la Cassazione come c'era prima". Il consultore Purpura, dopo avere affermato essere "indispensabile che noi dobbiamo avere un Consiglio di Stato...", aggiungeva che la diversità di opinioni riguardava soltanto la Cassazione, che pure riteneva essere "indispensabile in Sicilia... perché il popolo siciliano possa avere quella giustizia, la quale non può aversi quando questi organi della giustizia sono lontani, cioè al centro, e non vi si può accedere; mentre qui in Sicilia l'accesso a questi organi supremi, a questa giustizia è molto più facile sia dal punto di vista economico che dal punto di vista del tempo".

Interveniva quindi il presidente della commissione, Salemi: "Mi pare che dalla discussione emerga, che, approvando questo articolo, si voglia dichiarare, da parte della consulta, l'ingerenza regionale nell'amministrazione della giustizia. No, tutta questa è materia dello Stato. L'Assemblea regionale non deve intervenire per nulla e lo statuto (se approvato dal Governo e dalla Costituente) crea la Regione, ma non questo organo./ Quindi non è l'Assemblea regionale da crearsi che viene a creare l'organo giurisdizionale, la Cassazione, ecc., ma è lo Stato che nel creare la Regione dà contemporaneamente a questa la Cassazione, il Consiglio di Stato, ecc.. Dunque non c'è ingerenza della Regione in questa materia. È la creazione della Regione che dà luogo alla creazione degli organi giurisdizionali sufficienti". Il primo comma veniva approvato con la sola variante costituita dalla sostituzione, del riferimento alla Sicilia al riferimento a Palermo. Accantonato il secondo comma, la Consulta approvava il terzo.

Nella successiva seduta del 22 dicembre 1945, la discussione veniva ripresa a partire dal 1° comma. Salemi esprimeva la preoccupazione che il riferimento agli organi giurisdizionali aventi sede in Roma potesse rivelarsi limitativo del decentramento territoriale ai soli organi già esistenti, con esclusione quindi di ulteriori organi giurisdizionali centrali che avrebbero potuto essere istituiti, sicché proponeva una diversa formulazione: "Gli organi giurisdizio-

nali, istituiti o che saranno istituiti con sede soltanto a Roma, avranno in Sicilia una sede delle rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione”. A seguito dell’intervento dei consultori Guarino Amella, il quale proponeva di fare riferimento agli “organi giurisdizionali centrali”, e Di Carlo, il quale proponeva una formulazione secondo la quale “Tutti gli organi per la definizione delle controversie nel campo civile, penale, commerciale, amministrativo, tributario e del lavoro ed in tutti i gradi di giurisdizione, debbono risiedere nella Regione in modo che tutte le controversie abbiano in Sicilia il loro intero e totale svolgimento”, Salemi proponeva la formulazione che poi sarebbe stata definitivamente approvata.: “Gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione”. Nel seguito della seduta venivano altresì definitivamente approvati gli altri commi dello stesso articolo: “Le sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti svolgeranno altresì le funzioni rispettivamente consultive e di controllo amministrativo e contabile (3° comma). I magistrati della Corte dei Conti sono nominati, di accordo, dai Governi dello Stato e della Regione” (4° comma). I ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal Presidente regionale, sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato” (5° comma).

Come è noto, il testo dello Statuto approvato dalla Consulta siciliana il 23 dicembre 1945 veniva trasmesso dal Governo alla Consulta nazionale nella formulazione integrale, senza alcuna relazione del Governo, e veniva approvato con R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455 nell’ambito del quale le disposizioni sopra riprodotte venivano a costituire l’art. 23.

Dalla ricostruzione che precede risulta che, nel pur articolato e complessivo iter che portò all’approvazione dello Statuto siciliano, non si rinviene alcun elemento che possa fare dubitare della volontà che fossero istituite nella Regione delle vere e proprie sezioni della Corte di cassazione, del Consiglio di Stato, della Corte dei conti, del Tribunale Superiore delle Acque. In sede di Consulta regionale (alla quale esclusivamente si deve la formazione dello Statuto), l’ipotesi di una partecipazione della Regione in ordine alla composizione delle sezioni decentrate, seppure inizialmente prospettata, venne decisamente scartata. È significativa la circostanza che la disposizione sulla nomina dei magistrati contenuta nel progetto Salemi venne bocciata senza alcuna esitazione, in concreto con il consenso unanime, anche dello stesso Salemi. La formulazione definitivamente accolta, facente esplicito riferimento alle sezioni, fu voluta nell’ottica di un mero decentramento territoriale degli organi giurisdizionali centrali. Quello che si voleva era, per ciascuna giurisdizione centrale, lo stesso giudice di Roma, composto nello stesso modo, ma sedente in Sicilia, senza alcuna interpolazione regionale.

Vediamo adesso come e perché dell'art. 23 non si fece alcuna attuazione per quanto concerne la Corte di cassazione (mentre si fece un'attuazione parziale e difettosa per quanto concerne la giurisdizione amministrativa. Sulla seconda ritengo opportuno sorvolare perché il discorso non potrebbe essere breve e mi allontanerei dal tema dell'odierno incontro).

È da rammentare che l'art. 43 St. sic. demanda ad una Commissione paritetica di "determinare" ("Una Commissione paritetica ...determinerà...") le norme per l'attuazione dello Statuto.

La formula adoperata diede luogo a contrastanti interpretazioni, sostenute rispettivamente dalla Commissione paritetica nominata con D.C.P.S. 9 ottobre 1946 e dal Governo. Secondo la Commissione paritetica le proprie funzioni non erano da intendere come limitate alla predisposizione di uno schema di norme di attuazione da sottoporre al definitivo vaglio del Consiglio dei Ministri, ma le competeva propriamente il potere decisionale. Secondo il Governo, invece, la Commissione avrebbe dovuto svolgere soltanto un lavoro preparatorio, e non già stabilire le norme di attuazione, funzione questa demandata alla propria competenza.

Con nota del 24 maggio 1947, il Presidente della Commissione paritetica, avv. Giovanni Guarino Amella, trasmetteva all'Assemblea Regionale le norme di attuazione dalla stessa Commissione deliberate, riguardanti: a) il funzionamento degli organi della Regione; b) le attribuzioni, gli uffici e il personale che dallo Stato passano alla Regione; c) il patrimonio e le finanze della Regione; d) il fondo di solidarietà nazionale; e) i servizi e il personale degli enti soppressi (Prefettura e amministrazioni provinciali); f) gli organi giurisdizionali; g) l'Alta Corte per il controllo costituzionale.

Le norme riguardanti il funzionamento degli organi della Regione furono le uniche che andarono a buon fine, in quanto approvate con D. Lgs. C.P.S. 25 marzo 1947, n. 204, dalle cui premesse risulta che furono deliberate dal Consiglio dei Ministri.

Lo schema relativo agli organi giurisdizionali predisposto dalla Commissione paritetica prevedeva: 1) una sezione civile e 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 doveva esercitare 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.

Lo schema non ebbe alcun seguito. Invero, al di fuori delle norme di attuazione sugli organi della Regione, non ebbe alcun seguito nessuno degli altri progetti predisposti dalla Commissione paritetica.

La previsione statutaria dell'istituzione delle sezioni della Corte di cassazione nella Regione siciliana incontrò forti ostacoli in primo luogo negli orientamenti delle stesse magistrature superiori, Corte di cassazione e Consiglio di Stato, ed in secondo luogo nella preoccupazione derivante dal dibattito che si era svolto in Assemblea costituente circa l'opzione tra cassazione unica o ritorno alle cassazioni regionali

Un ruolo determinante ebbe il Consiglio di Stato, il quale, con parere dell'Adunanza Generale dell'11 luglio 1946, n. 78, si pronunciò in senso nettamente contrario all'istituzione, nella Regione Siciliana, delle Sezioni del Consiglio di Stato, svolgendo considerazioni concernenti l'intero art. 23.

Il parere ha ad oggetto non già lo Statuto, considerato come già approvato, bensì il "progetto di Statuto per la Regione Siciliana", che aveva sì conseguito "l'approvazione del Governo dello Stato con R. decreto-legge 15 maggio 1946, n. 445", ma giusta il 2° comma dell'art. unico del predetto decreto approvativo, avrebbe dovuto essere "sottoposto all'Assemblea Costituente per essere coordinato con la nuova Costituzione dello Stato". È con tale ottica che il Consiglio di Stato si pronunciava:

"Nella Regione, secondo il progetto di Statuto siciliano si sarebbero dovute decentrare delle sezioni della Corte di Cassazione, del Consiglio di Stato e di altri organi centrali.

"Il Consiglio per questo punto si è pronunciato in senso nettamente contrario per la considerazione che fondamentale esigenza degli ordinamenti statali a base regionalistica è l'unità del sistema Giuridico nazionale, almeno per quanto riguarda gli istituti e i principi generali. Questo comporta, a sua volta, che unici debbano rimanere nello Stato i supremi organi preposti a regolare l'applicazione del diritto nelle branche corrispondenti alle rispettive competenze.

In concreto, il Consiglio di Stato prendeva posizione nel senso della soppressione dell'articolo 23 secondo la sua effettiva portata.

Il problema della sorte dell'art. 23 dello statuto siciliano veniva vista in un più ampio contesto, quello del paventato pericolo che fossero ripristinate le antiche Cassazioni regionali.

In Assemblea costituente era affiorato il rimpianto per le Corti di Cassazione, presenti sino al 1923 (per le funzioni in materia civile, mentre per la materia penale l'unificazione era avvenuta nel 1888), oltre che in Roma, in Torino, Firenze, Napoli e Palermo. La previsione contenuta nello Statuto siciliano costituiva un precedente guardato come un esempio da estendere per i sostenitori del decentramento, e come un pericolo per i sostenitori dell'unicità della Cassazione.

Il problema fu vivamente dibattuto dapprima nell'ambito della Commissione per la Costituzione e successivamente in Assemblea costituente.

Calamandrei, redattore del progetto di Costituzione per la parte relativa al potere giudiziario, e relatore, nell'ambito della seconda sottocommissione, seconda sezione, aveva proposto alla Commissione la seguente formulazione: "Al vertice dell'ordinamento giudiziario, unica per tutto lo Stato, siede in... la Corte di cassazione istituita per mantenere l'unità del diritto nazionale attraverso la uniformità della interpretazione giurisprudenziale e per regolare la competenza fra i giudici" (art. 12, 2° comma).

Nell'illustrare il progetto, aveva affermato che l'unicità della Cassazione era da ritenere "questione di particolare importanza in quanto la pluralità delle Cassazioni è un mostruoso controsenso", trattandosi di "organo destinato a mantenere l'unità della interpretazione giurisprudenziale, e cioè del diritto". Sicché doveva essere considerato "un grande progresso" la legge del 1924 che aveva soppresso ed unificato le cassazioni regionali. Aggiungeva che a maggior ragione l'unicità della cassazione doveva essere mantenuta "in un ordinamento costituzionale, basato sull'autonomia regionale, come sarà quello italiano, perché sarà essa, che, dando un'interpretazione uniforme a quella legge comune che è il codice di tutto lo Stato, permetterà di contenere in un'unica forma giuridica le varie tendenze al decentramento giurisprudenziale, che potrebbero essere perniciose, per l'unità del diritto".

Per contro veniva obiettato, da altri componenti della sottocommissione, che le cassazioni regionali avevano funzionato egregiamente prima del 1923, ed il loro ripristino non costituiva una minaccia all'unicità della giurisdizione: "se così fosse, si dovrebbero abolire le varie sezioni della cassazione unica, spesso discordi nella soluzione di problemi anche fondamentali, tanto che si è dovuto costituire l'ufficio del massimario. Inoltre la ricostituzione delle cassazioni regionali darebbe la possibilità ai cittadini delle più remote località di adire la cassazione, con maggiore facilità e minore spesa" (on. Castiglia).

Nel corso della discussione si faceva strada una posizione intermedia, secondo la quale era preferibile sopprimere la disposizione proposta da Calamandrei, sostenuta dalla seguente argomentazione: "se la commissione si astenesse dall'affermare l'unicità della Cassazione non per questo si pronunzierebbe per la resurrezione delle Corti regionali". Nel dibattito, non mancavano riferimenti espliciti allo Statuto siciliano. Favorevole alla proposta soppressiva si diceva, tra gli altri, Gaspare Ambrosini, "in quanto la interpreta nel senso che rimane impregiudicata la creazione della Sezione della Cassazione prevista dallo Statuto siciliano". Calamandrei insisteva per il mantenimento della disposizione sull'unicità della Cassazione, ed affermava di ritenere indispensabile che il principio fosse sancito nel testo costituzionale. Precisava di paventare, in relazione alla creazione dello Stato regionale il pericolo "costituito dal moto centrifugo che si potrebbe determinare in periferia". Ed ag-



giungeva: “occorre quindi porre al vertice dello Stato degli organismi che servano a contrastare questa tendenza centrifuga. Uno dei mezzi fondamentali è quello di ricondurre tutta la interpretazione giurisprudenziale delle varie Corti di appello ad un’unica interpretazione centrale”. Ma, probabilmente perché si rendeva conto che la sua posizione in sede di sottocommissione non sarebbe prevalsa, alla fine della discussione dichiarava di aderire alla proposta (dell’on. Targetti) che non fosse inclusa nella Costituzione alcuna norma riguardante il principio della Cassazione unica e pertanto ritirava il comma che aveva concepito.

Il problema veniva riproposto in sede di Assemblea. Venivano presentati, sul testo proposto dalla Commissione per la Costituzione (che non conteneva alcun riferimento alle sedi), emendamenti volti al ripristino delle “Cassazioni regionali”, ed emendamenti volti all’istituzione di “sezioni distaccate” nelle città che erano state sedi delle Cassazioni regionali. Per “rappresaglia” Calamandrei ed altri presentavano un emendamento volto ad affermare l’unicità della Cassazione. Veniva altresì presentato, dal citato on. Targetti, un emendamento volto a rinviare il problema al legislatore ordinario. A quest’ultima proposta aderiva il Presidente della Commissione, Ruini, a nome della Commissione, precisando che il “rinvio alla legge” equivaleva al “silenzio che vi era nel testo della Commissione, e significa la stessa cosa”. Messo ai voti per primo l’emendamento Targetti, veniva approvato, sicché restava fermo il rinvio del problema al legislatore ordinario. Nel corso della discussione veniva palese, da taluno dei sostenitori degli emendamenti volti ad affermare l’unicità della Cassazione, ed a giustificazione degli stessi, la preoccupazione nascente dalle “Regioni le quali hanno già degli statuti”, che “incominciano a profilare ed a presentare una richiesta concreta di Cassazioni regionali”.

La questione se dovesse essere conservata o meno la soluzione accentrata rimaneva impregiudicata, veniva affidata al legislatore ordinario.

Il dibattito in Assemblea Costituente fu molto acceso. Gli interventi di maggiore interesse furono quelli di Piero Calamandrei, di Palmiro Togliatti, e Vittorio Emanuele Orlando.

Calamandrei ebbe a dire tra l’altro: “Molti di noi avvocati, che siamo in questa Aula, abbiamo conosciuto fino al 1924 il funzionamento delle nostre Cassazioni Regionali. E quando ricordiamo il modo con cui esse funzionavano, ci sentiamo intenerire. Ricordo come funzionava la Cassazione a Firenze: c’era un’udienza la settimana; in ogni udienza c’era soltanto la discussione di un ricorso. Ci si trovava in un’atmosfera tranquilla, discreta, ovattata; l’udienza durava tre ore; ed era quasi un obbligo di buona creanza che gli avvocati discutessero tre ore, perché, se no, quegli egregi magistrati erano dispiacenti di dover andare a casa prima dell’ora consueta”.

Calamandrei osservava poi che all'istituto della Cassazione è connaturata la distinzione "tra la questione di diritto e la questione di fatto". "Si può ricorrere in Cassazione soltanto per errore di diritto, non per errore di fatto". E più avanti: "la ragione per la quale il ricorso si dà soltanto quando l'ingiustizia, di cui il litigante è stato vittima, derivi da errore di diritto, è che in Cassazione non si va per difendere soltanto l'interesse del litigante, quello che gli antichi giuristi chiamavano *jus litigatoris*, ma altresì per difendere lo *jus constitutionis*, che è appunto l'interesse pubblico della difesa del diritto e della sua unità, messa in pericolo dalla pluralità delle interpretazioni disformi ed aberranti, le quali sono contagiose anche per l'avvenire. Appunto per evitare questo contagio, è bene che tutte le interpretazioni della norma giuridica, date dai giudici distribuiti sul territorio dello Stato, abbiano un apice, un vertice comune, e ad esso affluiscano per potere essere sottoposte ad un controllo, attraverso il quale si possa stabilire qual è la interpretazione più plausibile, destinata a rimanere e a prevalere".

L'illustre giurista faceva poi riferimento alle Regioni per affermare che l'esistenza dello stato regionale era una ragione di più per mantenere e rafforzare la Cassazione unica. "Non deve cioè accadere quello che accadeva fino al 1924, che, contemporaneamente, nello stesso giorno, la stessa norma giuridica potesse essere interpretata in maniera diversa in diverse regioni".

In senso diametralmente opposto l'intervento di Togliatti: "Ma io sostengo che la diversità di giurisprudenza, la quale si potrà senza dubbio creare esistendo parecchie Corti di Cassazione, così come esistette quando le Corti di Cassazione erano cinque, sarà qualcosa di positivo, e lo sarà perché rifletterà un'elaborazione giuridica più vicina alla realtà, alle esigenze della vita nazionale. Attraverso questa diversità la giurisprudenza dimostrerà di essere vicina al polso della nazione, dimostrerà che i problemi della terra e dello sviluppo del commercio e dell'industria, e quindi del diritto, saranno sentiti e risolti in relazione con l'ambiente in cui essi sono sorti, e il diritto si svilupperà veramente come deve svilupparsi, cioè a contatto con la vita reale del Paese".

Vittorio Emanuele Orlando rammentò che la Cassazione unica sedente a Roma era costituita in civile da tre sezioni, ma tale numero era solo un'apparenza, mentre "in realtà saranno sette od otto, perché, dato il numero totale dei consiglieri, essi ragionevolmente, per sopportare il peso del lavoro, debbono fare dei turni nella sezione. Quindi, effettivamente, le sezioni civili, che siedono a Roma sono sette od otto./ Ebbene, si potrà con piena coscienza affermare che se questi egregi magistrati si riuniscono a Roma in giorni successivi, la certezza del diritto, la giusta unità del diritto è assicurata; mentre, invece, se si riunissero, oltre che Roma, a Napoli, a Torino, a Firenze, a Palermo allora addio unità del diritto!". Certo, proseguiva Orlando "magistrati che pronunciano sentenze in sede diverse possono dissentire dall'una all'altra sede ma dissentire

possono anche a Roma, e, comunque, si possono trovare modi di ovviare a tali dissensi”. E più avanti “allorché si determini un dissenso tra Palermo e Torino, passi: è una cosa che si comprende, quantunque contro di essa si scagliano poi gli anatemi degli unitari. Ma quando la stessa Cassazione unica, questa a cui vi affidate, la quale nello spazio e nel tempo si contraddice, allora l’impressione – diciamolo pure – è di scandalo assai maggiore”.

Poi, polemizzando garbatamente con Calamandrei, Orlando diceva: “Non fo confronti perché sono odiosi; ma dico e riaffermo che il periodo della Cassazione unica, dal punto di vista del valore dei contributi al diritto ed alla sua scienza, non supera, certo, quello delle soppresse gloriose Cassazioni, attraverso le quali si affermò il progresso giuridico in Italia. In questo breve periodo fascistico non certamente il valore giuridico italiano si è innovato e rafforzato; ché anzi, è indubbiamente retrocesso. Il progresso del diritto nostro, di cui possiamo essere fieri, non si deve forse - ripeto – proprio a quelle Cassazioni?”

Infine Orlando così concludeva: “... là dove c’è la Cassazione, ivi esiste un fecondo, magnifico centro di cultura giuridica. E, veramente, erano centri mirabili di cultura giuridica; veramente Napoli e Torino, Firenze e Palermo, possono vantarsi di essere state, in virtù delle loro Cassazioni, delle grandi scuole di diritto!”

Il dibattito in assemblea costituente evidenzia quale era il clima dell’epoca, proprio gli anni nei quali si sarebbe dovuto dare attuazione allo Statuto siciliano.

L’ipotesi del decentramento preoccupò molto la Corte di cassazione.

Appare opportuno al riguardo rammentare il discorso per l’inaugurazione dell’anno giudiziario 1948, pronunciato dall’Avvocato Generale presso la Corte di cassazione, Giovanni Macaluso.

“Il 29 ottobre 1947, in una solenne assemblea generale, questa Suprema Corte, dopo avere preso in esame le istanze, da qualche parte avanzate, per un ripristino delle antiche Corti di Cassazione regionali o per il dislocamento regionale di alcune sue Sezioni, esprimeva all’unanimità il voto che l’Assemblea Costituente avesse a confermare, con espressa disposizione della Carta statutaria, la unicità della Corte di Cassazione sedente in Roma, quale supremo organo regolatore della funzione giurisdizionale. Questo voto, che seguiva ad altri analoghi formulati sia dalla Magistratura, sia da larghissime correnti dottrinali, contribuì a porre in rilievo la gravità di un problema, a cui l’Assemblea Costituente non rimase insensibile. E difatti la discussione fu, al riguardo, ampia ed elevata, come ne fanno fede i resoconti ufficiali dei lavori di quella Assemblea.

“Ma la auspicata affermazione della unicità della Corte Suprema non venne inserita nella Costituzione, per cui il regolamento dell’istituto rimane rinviato alla legge sull’ordinamento giudiziario.

“Il problema verrà, così, quasi certamente riproposto in questo stesso anno 1948,..”. Verrà riproposto perché l’aspirazione a smembrare la Corte Suprema non solo corrisponde ad umani interessi locali, ma coincide con la naturale tendenza delle Regioni verso un allargamento della loro autonomia ed ha anche avuto autorevoli, se pure rari, consensi fra gli studiosi.

“L’esigenza della Cassazione unica viene proprio dal fatto che la pluralità le toglie di assolvere il suo compito essenziale, che è, per dirla col Pèan, quello di elaborare una giurisprudenza. La cassazione di una sentenza ingiusta risponde alla necessità di preservare, per esprimerci con le parole delle fonti romane, non tanto l’*jus litigatoris*, cui provvedono i due gradi del giudizio di merito e provvederebbe una eventuale terza istanza, quanto l’*jus constitutionis*.

“È interesse eminentemente pubblicistico che i giudici applichino le leggi nella loro esatta portata e non attraverso un’interpretazione arbitraria, che condurrebbe alla modificazione o alla creazione della norma, con invasione del campo che l’ordinamento costituzionale riserva al potere legislativo.

“Coloro che oggi chiedono il ritorno all’antico fanno appello a un complesso di ragioni che possono suddividersi in quattro gruppi principali, a seconda che si riferiscono ad alcuni pratici inconvenienti del sistema attuale, o al nuovo assetto dello Stato, che riconosce le autonomie regionali, o alla asserita impossibilità di ottenere l’unità della giurisprudenza, o addirittura alla indesiderabilità di essa.

“Ma nessuno di questi argomenti appare fondato.

“Quanto agli inconvenienti pratici, è agevole il rilievo che la difficoltà delle comunicazioni tra le Province e Roma è un prodotto transitorio della guerra in via di scomparire; è pure agevole il rilievo che il carico di affari che grava sulla Cassazione unificata è un portato della disciplina processuale. Questi mali possono trovare rimedio senza che occorra tornare ad un sistema che ne produrrebbe di più numerosi e gravi.

“Quanto alla nuova struttura dello Stato, è da osservare che, proprio perché le *autonomie regionali aumentano le forze centrifughe*, è indispensabile mantenere la unicità della giurisdizione suprema a presidio del principio unitario dello Stato. Che, poi, alle Regioni sia stato riconosciuto nella Carta statutaria un *certo potere legislativo* non implica che l’interpretazione di tali leggi debba essere affidata ad organi locali anche in ultima istanza. In vero, l’argomento prova troppo, perché porterebbe a concludere, non per la ricostituzione delle quattro Cassazioni storiche, ma per la istituzione di una Corte Suprema per ogni Regione; cioè condurrebbe ad una innegabile absurdità. Del resto, né conviene troppo concedere alle differenze di indole, di tradizioni e di struttura economico-sociale che ancora dividono il Paese, *sotto pena di porre a repentaglio la stessa unità dello Stato*, né si può dimenticare che i rapporti giuridici che la

legge é chiamata a regolare assai spesso non si esauriscono nell'ambito territoriale ove sono sorti, ma coinvolgono persone ed interessi appartenenti alle piú diverse Regioni, onde, mentre mancherebbe il motivo per sottoporli ad una giurisdizione regionale, piú gravi sarebbero le conseguenze di una pluralità di interpretazioni giurisprudenziali.

“L'argomento, poi, dell'impossibilità di realizzare l'unità della giurisprudenza, é esatto solo se si intenda tale unità in senso assoluto: in una certa misura contrasti vi saranno sempre, com'è proprio di ogni ricerca scientifica. Ma é appunto questione di misura. Se con la Cassazione unica (e con qualche miglioramento nei mezzi che assicurano il coordinamento tra le varie Sezioni) é possibile ridurre il numero di tali contrasti tanto da rendere l'inconveniente trascurabile, ciò non avverrebbe mai con le Cassazioni regionali, che hanno dato vita a difformità di interpretazioni mai composte.

“Che, infine, la unità della giurisprudenza, se anche raggiungibile, non sia da desiderare come quella che immobilizzerebbe il diritto in una serie di massime cristallizzate, mortificando il progresso scientifico e impedendo alle leggi di adattarsi, per opera dell'interprete, al mutare delle condizioni economico-sociali ed all'evolversi della coscienza popolare, é affermazione che nasce da un equivoco. Essa confonde l'uniformità della giurisprudenza nello spazio (per la quale ad ogni momento della evoluzione giuridica l'interpretazione di una data norma é uguale per tutto lo Stato, fatto che soltanto la Cassazione unica può assicurare) con la immobilità della interpretazione nel tempo, che non é altro che il frutto di un diminuito fervore e di una diminuita fecondità nella ricerca scientifica, per nulla legato all'uno piuttosto che all'altro sistema. Può concedersi soltanto che, con la Cassazione unica, l'evoluzione giurisprudenziale avviene con maggiore meditazione e quindi piú lentamente; ma di questa lentezza, che non impedisce il progresso scientifico, si avvantaggia la certezza del diritto, il cui valore per la stabilità e la fiducia nei rapporti politico-sociali non ha bisogno di essere sottolineato.

“Quanto si è detto fin qui in merito alle Cassazioni regionali, può ripetersi anche per il dislocamento territoriale di due o piú Sezioni della Cassazione unica. Infatti, a parte la tendenza che inevitabilmente si manifesterebbe verso una sempre maggiore loro indipendenza fino a trasformarsi in Corti autonome, queste Sezioni di Corte di Cassazione decentrate non potrebbero (per la distanza, la lentezza delle comunicazioni, la necessità di corrispondere per iscritto) coordinare *efficacemente* la propria giurisprudenza con quella della Corte sedente in Roma. La partecipazione effettiva del Primo Presidente di questa alla direzione delle Sezioni lontane appare, a chiunque abbia conoscenza del meccanismo interno del processo e degli organi giurisdizionali, una vera e propria illusione.

“Che se poi si volesse affidare il compito di assicurare l’unità della giurisprudenza alle Sezioni unite della Cassazione di Roma, si urterebbe in una obiezione insormontabile, valida sia che al disotto di quella dovessero funzionare soltanto sezioni distaccate, sia che accanto a quella si dovesse ridar vita alle antiche Cassazioni regionali. In vero, si creerebbero, di fatto, due gradi di giurisdizione suprema, con organi minori di giurisdizione suprema soggetti ad una giurisdizione *più suprema* (secondo l’espressione di Ludovico Mortara).

“Se, in tal caso, le Sezioni unite riuscissero ad *unificare* la giurisprudenza, si avrebbe nuovamente, per altra via, quell’unico organo regolatore della interpretazione del diritto che si voleva distruggere.

“Potrebbe, allora, davvero dirsi che la forza delle cose si sarebbe imposta alla contraria volontà degli uomini. Infatti, che senso avrebbero, in tal caso, gli organi locali di Cassazione? Se la funzione regolatrice dovesse venire esercitata dalle Sezioni unite di Roma, ben più logico sarebbe il sistema cui si informava il progetto Zanardelli del 1903 con la creazione, non già di organi locali di Cassazione, ma di grandi Corti regionali di revisione, terza istanza competente nel diritto e nel fatto, deputata alla difesa del *jus litigatoris* e non del *jus constitutionis*”.

Non mancarono, all’indomani della Costituzione voci che invocavano in Sicilia l’attuazione dell’art. 23 in relazione alla Cassazione. Nel 1948 il “Comitato per il Coordinamento dello Statuto Siciliano con la costituzione dello Stato” raccolse alcuni studi, sotto il titolo di “La Cassazione in Sicilia”, di Guido Mirabile, primo presidente onorario della Corte di Cassazione, Ernesto Anzon, presidente dell’Ordine degli Avvocati di Palermo, e Luigi Maniscalco Basile, Componente del Consiglio dell’Ordine. Ma le invocazioni rimasero prive di seguito.

La vera ragione della mancata istituzione delle sezioni della Corte di Cassazione è da individuare, come risulta dalle vicende del 1947-48 alle quali ho fatto riferimento, nella contrarietà alla loro istituzione da parte della Corte di Cassazione. che era legata dall’*idem sentire* con il Consiglio di Stato, l’una e l’altro fecero fronte unico, con la conseguenza che le sezioni della Cassazione non vennero istituite. E per quanto concerne il Consiglio di Stato, la soluzione che fu adottata, quella della istituzione del Consiglio di Giustizia Amministrativa a composizione mista, di certo non si è rivelata proficua.

Come ho accennato non intendo soffermarmi sul Consiglio di Giustizia Amministrativa (argomento del quale ho trattato diffusamente in un lavoro monografico pubblicato nel dicembre del 2009), perché andrei fuori tema.

Nel corso dei tanti anni trascorsi dall’approvazione dello Statuto il tema della Cassazione in Sicilia è stato più volte ripreso, ma solo a livello culturale.

Adesso ci troviamo di fronte ad una iniziativa istituzionale, che si deve a Gaetano Armao. La quale cade in un momento in cui due elementi potrebbero costituire un forte ostacolo alla realizzazione del disegno.

In primo luogo mai come adesso l'autonomia regionale è stata tanto mal vista, osteggiata, a tale punto che se ne auspica addirittura la (impossibile) soppressione e si annunzia una profonda riforma nel senso di una marcia indietro – dalle Regioni allo Stato - rispetto all'infelice riforma del titolo V del 2001. In tale contesto la specialità dello Statuto siciliano viene considerata a dir poco superata. Sono trascorsi pochi mesi della caduta del Governo Berlusconi con forte presenza della Lega ma è come se fosse trascorso un secolo. Di federalismo non si parla più.

In secondo luogo, in un momento di grandi ristrettezze economiche e di disperata ricerca di riduzione della spesa pubblica, la previsione di una riforma che comunque comporta una spesa rilevante – poco importa se a carico dello Stato o della Regione - francamente non appare conducente.

Infine non si può sottacere che obiettivamente oggi l'esigenza che i giudizi di legittimità si celebrino a Palermo anziché a Roma, certamente sentita negli anni 1946-48 quando il viaggio per Roma non era agevole e neppure rapido, non sussiste più.

Concludo con una notazione che certamente non potrà trovare un ampio – e probabilmente neppure un men che ampio – consenso. È bene che il giudice di legittimità, comunque di ultima istanza, sia, anche fisicamente, lontano dal luogo in cui si è svolto il contenzioso del merito. La serenità, l'imparzialità del giudice, sono direttamente proporzionali alla grandezza della formazione sociale di cui è espressione. Per fare solo un esempio, non avremmo avuto la riconduzione ad elementari principi di civiltà giuridica della oscena disciplina dell'indennità di espropriazione introdotta nel 1992 se non ci fossero stati gli interventi della Corte di Strasburgo.

Sicché non mi strapperei le vesti se l'assetto della Cassazione restasse così come è.





## LA CORTE DI CASSAZIONE IN SICILIA: IL PROGETTO DI NORME DI ATTUAZIONE<sup>(\*)</sup>

**Girolamo Monteleone**  
**Ordinario di Diritto processuale civile**

### Sommario

*1) Perché tornare a parlare di Cassazioni Regionali? 2) Brevi cenni sulle Corti Supreme in Sicilia. 3) Uniforme interpretazione del diritto, o accentramento del potere? 4) Il progetto di norme di attuazione.*

### 1) Perché tornare a parlare di Cassazioni Regionali?

Interrogarsi sul perché, a distanza di quasi novant'anni dalla loro soppressione con il R.D. 24-3-1923 n. 601, sia attuale continuare a parlare delle Cassazioni Regionali, non può che essere la necessaria premessa al commento del progetto di norme d'attuazione dell'art. 23 dello Statuto speciale della Regione Siciliana, il quale al primo comma stabilisce: *“gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la regione”*. Attuazione che è stata piena con riguardo al Consiglio di Stato<sup>1</sup> ed alla Corte dei Conti, nonché per quanto riguarda il ricorso straordinario al Presidente della Regione, mentre non si è mai verificata, nonostante i sessantasei anni di vigenza dello Statuto Regionale (norma, peraltro, di rango costituzionale) per la Corte di Cassazione.

Si è aperto ponendosi l'interrogativo sul perché affrontare questo tema, che potrebbe apparire, oggi, d'esclusivo interesse storico, e a maggior ragione le domande si moltiplicano pensando alla nuova linfa ch'esso ha avuto, sino a parlare d'un progetto di norme che porti all'istituzione di due Sezioni distaccate della Corte di Cassazione in Sicilia.

(\*) Col D.Pres.Leg. 6-5-1948 n. 654 e successive modificazioni, è stato creato il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, cui sono state devolute le attribuzioni giurisdizionali e consultive del Consiglio di Stato per gli affari concernenti la Regione.

1) Cfr. G. MONTELEONE - *“La Corte di Cassazione in Sicilia ed il problema delle Cassazioni Regionali”* ne *“Il Giusto Processo Civile”* 2010, pg. 347-360

In realtà l'idea di riprendere il discorso sulle Cassazioni Regionali mi è nata nel corso della collaborazione con il compianto amico e collega Prof. Franco Cipriani, con il quale ho fondato nel 2006 la rivista "*Il Giusto Processo Civile*", e con il quale si è sempre discusso molto su quali soluzioni proporre per affrontare per la grave crisi che da decenni vive la Suprema Corte, specie in relazione alla tanto predicata, ma mai concretamente attuata, funzione *nomofilattica* che le è stata attribuita. La Cassazione oggi, infatti, è composta da sette Sezioni penali, sei civili, più le Sezioni Unite penali e civili, per un organico di alcune centinaia di magistrati: può tale organismo garantire l'uniforme interpretazione del diritto? La prassi acclarata, nonché la lettura delle varie sentenze (non solo delle poche ben studiate, che sono destinate alla pubblicazione) dimostra esattamente il contrario: la Cassazione, oggi, è un Organo afflitto da un enorme arretrato, per cui ci si trova dinanzi ad un periodo medio di quattro/cinque anni per la decisione di un ricorso, e che spesso si contraddice, e la contraddizione non riguarda solo le pronunce di sezioni diverse, ma si giunge all'assurdo che non di rado è una stessa Sezione a contraddirsi, in quanto la sua composizione è variabile.

Per questo con Franco Cipriani si era deciso di organizzare, per il mese di giugno del 2010, un convegno avente ad oggetto le Cassazioni Regionali, al fine di prenderne spunto per una proposta di "politica giudiziaria" volta a proporre l'istituzione di Sezioni decentrate della Suprema Corte, con un fine deflattivo del carico innanzi alla Cassazione romana, cui potrebbe essere attribuita nella formazione a Sezioni unite una reale funzione uniformatrice della giurisprudenza.

Purtroppo alla fine del mese di aprile del 2010 Franco Cipriani, che era stato insieme a me l'animatore e l'organizzatore di quel convegno, ci ha lasciati per cui nessuno ebbe la forza di proseguire in quell'iniziativa, finché, superando per mille difficoltà umane e tecniche, nel Febbraio di quest'anno nell'Aula Magna della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Palermo, si è tenuto, per l'appunto, un convegno dal titolo "*La Corte di Cassazione in Sicilia e le Cassazioni Regionali – Proposte per alleviare il carico e l'arretrato della Suprema Corte di Cassazione*".

In quella sede è stato presente per un indirizzo di saluto anche il Prof. Ass. Armao, il quale poi ha coltivato l'interesse che aveva manifestato allora, intendendosi in un progetto politico di attuazione dell'articolo 23 dello Statuto della Regione Siciliana, che è sfociato nella stesura di un Progetto di norme di attuazione, cui mi ha chiesto di apportare un contributo e di cui oggi stiamo discutendo.

## 2) Brevi cenni sulle Corti Supreme in Sicilia

Come già ampiamente da me documentato e riferito in altra sede<sup>2</sup>, l'esistenza in Sicilia di un supremo organo di giustizia va fatta risalire al tempo di Ruggero II che, nel corso delle c.d. Assise di Ariano, tenutesi nel 1140, creò la *Magna Curia Regis* (o *Regni*) *Siciliae*<sup>3</sup>, con a capo il Gran Cancelliere del Regno, affiancato da altri giudici di nomina regia.

La *Magna Curia* venne poi perfezionata e confermata da Federico II di Svevia, il quale nelle *Costituzioni di Melfi*<sup>4</sup> “ne regolò la composizione, la nomina dei membri, le incompatibilità, fornendo una disciplina del processo civile e penale”. La Corte “giudicava in ultima istanza, in certi casi in grado di appello, in altri in primo ed unico grado [...]”<sup>5</sup>.

Il sistema continuò ad essere applicato secondo le linee originarie nonostante il susseguirsi delle varie dominazioni, e resse, con i dovuti adattamenti, sino alla fine del XVIII secolo, inizi del XIX secolo, quando il Regno delle Due Sicilie, retto da Ferdinando di Borbone IV di Napoli e III di Sicilia, venne anch'esso investito dall'ondata rivoluzionaria scaturita dalla Francia.

Dopo le vittorie napoleoniche, infatti, i Borboni vennero cacciati da Napoli, e l'intero meridione d'Italia divenne un unico regno autonomo dapprima affidato a Giuseppe Bonaparte e, poi, a Gioacchino Murat, regno che venne sottoposto alla legislazione francese.

Con l'avvento della Restaurazione, Ferdinando, nel frattempo rifugiatosi in Sicilia, riguadagnò Napoli, ma non eliminò del tutto la legislazione francese, anzi, sulla scia di quell'ordinamento, tra gli altri provvedimenti che prese, istituì e pose al vertice dell'ordinamento giudiziario la Corte Suprema, con funzione di cassazione delle sentenze viziate da violazione di legge sostanziale o processuale<sup>6</sup>, avente sede sia a Napoli che a Palermo.

Sin dall'epoca di Ruggero d'Altavilla, quindi Palermo è stata la sede d'una Corte Suprema, dato ben noto ai siciliani, e per questo nello Statuto Regionale sono state inserite le norme sulla giurisdizione di cui si diceva poc'anzi.

2) Cfr. P. HAMEL - *“L'invenzione del regno”* - Palermo, 2009, p. 160 ss.

3) V. B. PASCIUTA - *“In regia curia civiliter convenire”*, Torino 2003, pg. 41; *“Monumenta Germaniae Historica, II, Die Kostitutionem Friederichs II fur das Koenigreich Sizilien”*, Hannover, 1996, pp. 189 ss.

4) Vedi nota 3

5) V. G. LANDI, *“Istituzioni di Diritto Pubblico del Regno delle Due Sicilie”*, II, Milano, 1977 p. 841 ss.

6) Cfr. G. MONTELEONE, op. cit.

### 3) Uniforme interpretazione del diritto, o accentramento del potere?

Dopo la costituzione del Regno d'Italia il dibattito intorno alla Corte di Cassazione si sviluppò lungo due filoni, l'uno vedeva contrapporsi un orientamento fedele al modello francese che prevedeva una Suprema Corte la cui attività fosse limitata al solo controllo di legittimità dei provvedimenti giudiziari, senza ingerenze nel giudizio di merito, ed un altro improntato al modello tedesco di terza istanza<sup>7</sup>. L'altro, invece, di natura "geografica", vedeva il contrasto tra i sostenitori di un'unica Cassazione con sede in Roma, vista l'unificazione italiana, ed i fautori del mantenimento delle Cassazioni Regionali<sup>8</sup>.

Alcuni tra i più brillanti intelletti nel panorama giuridico nazionale del tempo si scontrarono nell'elogiare l'una o l'altra soluzione. Dal lato dei favorevoli all'accentramento della Cassazione vi erano, per citarne alcuni, Lodovico Mortara<sup>9</sup> e Piero Calamandrei<sup>10</sup>. Dall'altro V.E. Orlando<sup>11</sup> ed Enrico Finzi<sup>12</sup> propendevano per il mantenimento delle Cassazioni Regionali.

Le resistenze a quest'ultima corrente di pensiero trovarono terreno fertile con l'avvento del regime autoritario fascista, la cui idea di stato sposava pienamente quella dell'accentramento degli organi di potere e di controllo sul potere giudiziario; difatti, come dicevo in apertura, con il R.D. 24 marzo 1923 n. 601 venne decretata la soppressione delle Corti di Cassazione di Firenze, Napoli, Palermo e Torino, trasferendo le loro attribuzioni alla Cassazione romana.

In seguito il disegno venne completato con l'approvazione del nuovo Ordinamento giudiziario, che all'art. 65 prevede che la Cassazione assicuri *"l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge e l'unità del diritto oggettivo nazionale"*<sup>13</sup>.

Successivamente alla sconfitta nella seconda guerra mondiale ed ai mutamenti politici che ne sono derivati, risorse nella sede dell'Assemblea Costituente il dibattito sulle sorti della Cassazione, e molti Deputati sollevarono il

7) Cfr., F. BENEVOLO, *"Cassazione e Corte di Cassazione"*, in *Dig. It.*, VII, 1, Torino, 1887-1896, p. 37 ss.; F. MAZZARELLA, *"Analisi del giudizio civile di cassazione"*, Padova, 1983 p. 3 ss.; G. GIOIA, *"Lo sviluppo storico del ricorso per cassazione tra necessità ed abusi"*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2007, p. 21 ss.

8) Cfr. L. MORTARA, *"Commentario del codice e delle leggi di procedura civile"*, I, Milano, s.d., pp. 84-85 ss.

9) Cfr. P. CALAMANDREI, *"La cassazione civile"*, I e II, Torino, 1920.

10) Cfr. V.E. ORLANDO, *"Sull'unificazione della cassazione civile"*, Palermo 1893, conferenza tenuta nell'aula magna dell'Università di Palermo il 19 marzo 1893.

11) Cfr. E. FINZI, *"Sul problema delle cassazioni territoriali"*, Firenze, 1923, Opuscolo promosso e pubblicato a cura dei Consigli degli Avvocati e Procuratori di Firenze.

12) R.D. 30-1-1941 n. 12, tutt'oggi in vigore.

13) Cfr. F. CIPRIANI, *"Piero Calamandrei e la procedura civile"*, Napoli, 2009

problema delle Cassazioni Regionali, chiedendone a gran voce la reintroduzione. Ancora una volta tra i Costituenti il Calamandrei difese la Cassazione centrale, in virtù anche dell'asserita *nomofilachia*, termine da lui inventato e "ripescato" dall'antica Atene, che faceva riferimento a coloro che materialmente custodivano le tavole della legge, in ossequio al citato articolo 65 dell'ordinamento giudiziario di cui egli è stato, se non l'autore materiale, l'ispiratore. Egli diede un ritratto ridicolo della Cassazione fiorentina, e venne smentito, purtroppo senza seguito, dal proprio collega di studi e di studio Enrico Finzi. Dall'altro lato si schierarono V.E. Orlando, padre del Diritto pubblico italiano, e Palmiro Togliatti fresco dell'esperienza di Ministro Guardasigilli.

Date le ragioni d'urgenza che spingevano alla conclusione dei lavori dell'Assemblea Costituente, gli emendamenti relativi alla reintroduzione delle Cassazioni Regionali vennero messi da parte, ma non furono neanche respinti: semplicemente il problema venne spostato nel tempo, decidendo di rimettere la questione in sede di approvazione di una nuova legge sull'ordinamento giudiziario, provvedimento che non è mai stato né discusso, né emanato.

Si è arrivati, quindi, alla singolare conclusione che, da un lato, con L. Cost. 2-2-1948 n. 2 è stato approvato lo Statuto speciale della Regione Siciliana, ivi compreso il suo articolo 23, che quindi nella gerarchia delle fonti assume lo stesso rango di una norma costituzionale, ma esso non ha mai trovato attuazione formalmente per ragioni fondate dall'art. 65 dell'ordinamento giudiziario, norma che non può mai prevalere su quelle posteriori per di più di livello costituzionale.

#### **4) Il progetto di norme di attuazione**

Dopo sessant'anni sembra essere giunto il momento in cui, finalmente, ci si muove concretamente

per dare piena attuazione all'articolo 23 dello Statuto della Regione Siciliana.

Non si tratta di istituire una Corte diversa dalla Cassazione avente sede a Roma, ma due sezioni della Suprema Corte con sede a Palermo, che avranno esclusivamente la denominazione formale di "Cassazione Regionale della Sicilia", senza che con ciò si sottintenda la creazione di un nuovo organo giurisdizionale ma il semplice riconoscimento della specialità dello Statuto siciliano.

Il progetto, a scanso di equivoci più o meno interessati, ha avuto la massima cura nel prevedere e precisare che le nuove Sezioni sono filiazioni ed articolazioni dell'unica Corte di cassazione della Repubblica. Ciò vale per la de-

signazione dei magistrati, tutti togati e di carriera, spettante al C.S.M. e per tutti i suoi Uffici interni. Ciò vale anche per le norme di procedura attinenti al ricorso, che sono quelle in atto vigenti e contenute nei codici e nelle leggi nazionali.

Le due Sezioni si occuperanno, l'una degli affari penali, l'altra degli affari civili, ed esse aggiungendosi alle 15 già esistenti non potranno di certo pregiudicare, più di quanto oggi di già avvenga, il formarsi dell'unità della giurisprudenza. Le Sezioni unite resteranno a Roma.

Nè un ostacolo all'attuazione del progetto può costituire l'interna suddivisione, puramente tabellare, degli affari tra le varie Sezioni della Corte (ad es. Sezione lavoro, tributaria, filtro, ec.). Tale ripartizione, infatti, non ha allo stato alcuna rilevanza esterna, ed all'interno delle due Sezioni regionali potrà essere rispecchiata attraverso un'accorta formazione dei collegi giudicanti. Per altro, occorre osservare come attualmente la composizione delle singole Sezioni non sia fissa, ma continuamente variabile con un sistema di rotazione dei Presidenti e dei Componenti: ciò che toglie ogni residuo valore pratico alla distinzione.

Occorre, infine, sottolineare con soddisfazione come la Magistratura siciliana e gli Ordini forensi dell'Isola abbiano concordemente dato valutazione molto positiva del progetto. Lo stesso, si spera, avvenga anche a livello nazionale, ove si comprenda che un intelligente ed attento decentramento delle singole Sezioni della S.C. è l'unico sistema, che permetta alla Sezioni Unite aventi sede in Roma di assolvere all'importante compito di assicurare l'uniformità, meglio la coerenza, della giurisprudenza senza l'assillo di un pesantissimo arretrato.

## LA CORTE DI CASSAZIONE IN SICILIA: LA SEZIONE PENALE

**Antonio Scaglione**  
**Preside della Facoltà di Giurisprudenza**  
**Università degli Studi di Palermo**

1. Ringrazio anzitutto il prof. avv. Gaetano Armao, Assessore regionale per l'economia, per l'invito a partecipare, nella mia qualità di Preside della Facoltà di Giurisprudenza, a questo incontro di studio nel corso del quale si presenta il Progetto di norme di attuazione, proposto dalla Regione siciliana allo Stato al fine di istituire in Sicilia una sezione della Corte di Cassazione, in attuazione dell'art. 23 dello Statuto siciliano, secondo cui «*gli Organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione*».

Un particolare plauso al collega, prof. avv. Girolamo Monteleone, ordinario di Diritto processuale civile, per avere organizzato nel febbraio scorso, nella nostra Facoltà giuridica, un convegno, che ha affrontato, con l'apporto di insigni studiosi anche di altri Atenei, le complesse problematiche relative alla struttura ordinamentale della Corte di cassazione, mediante un'analisi che, partendo dal passato, ha prospettato profili di possibili riforme, tra le quali proprio l'istituzione in Sicilia di una Sezione della Corte di Cassazione.

Le relazioni e le conclusioni di quel convegno hanno poi portato alla stesura dello schema-decreto di norme di attuazione e alla sua successiva approvazione dal parte della Giunta regionale.

I professori Raimondi e Monteleone, con le loro relazioni, hanno efficacemente la complessa problematica ordinamentale del tema e, pertanto, mi limiterò ad alcune brevi considerazioni, di carattere storico e problematico sul ruolo della Cassazione, e sul progetto di riforma in esame.

2. Il termine «*Cassazione*» è stato sempre utilizzato per determinare sia il giudice (la Corte di cassazione), sia il giudizio, vale a dire quella particolare fase del processo che si svolge davanti a quel giudice; il che evidenzia la stretta compenetrazione dell'organo tanto con la funzione, quanto con le sue modalità di svolgimento (SATTA).

Le origini della Cassazione risalgono, come è noto, alla rivoluzione francese del 1789. Fu, infatti, la Francia giacobina ad istituire a Parigi un *tribunal de cassation*, che aveva il potere di annullare le sentenze degli organi giurisdizionali istituiti nel territorio.

L'istituto, derivato secondo un'autorevole tesi dal prerivoluzionario *Conseil de parties*, consacrava «il definitivo riconoscimento delle suprema magistratura come organo giurisdizionale e il suo inserimento nell'ordinamento giudiziario dello Stato» (SATTA).

Questo giudice si trasformò poi, mediante una deliberazione del senato consulto del 28 floreale anno II (18 maggio 1803) in *Cour de Cassation*, entrando così, a pieno titolo, all'interno del panorama giudico europeo nel ruolo di supremo organo giurisdizionale.

Sulla scia del modello francese quest'organo giurisdizionale fu recepito dalle legislazioni degli Stati italiani preunitari secondo differenti modalità: nel regno del Piemonte con un ordinamento di chiara ispirazione francese, in Toscana con la Consulta, a Roma con la Ruota e la Segnatura, a Napoli con il Sacro regio Consiglio, in Sicilia con la Gran Corte suprema di giustizia.

Dopo l'avvento dello Stato unitario, l'influsso della legislazione preunitaria fu determinante per l'istituzione di una pluralità di Corti di cassazione a livello regionale (Torino, Firenze, Roma, Napoli, e Palermo), in evidente contrasto con il modello unitario francese al quale la nostra legislazione si ispirava.

Questo assetto fu modificato, in un primo momento, dalla legge n. 5825 del 1888 che unificò la Cassazione penale a Roma, stabilendo che «la Corte di Cassazione di Roma .... eserciterà [le funzioni, n.d.r.] ora spettanti alle altre Corti di Cassazione del Regno in materia penale». Si istituirono, conseguentemente, due sezioni penali a Roma e furono soppresse le sezioni delle Corti di cassazione di Torino, Firenze, Napoli e Palermo.

L'avvento del regime fascista, dopo la marcia su Roma, e del suo modello di Stato centralizzato e autoritario ebbe successivamente un immediato riflesso sulla struttura della Corte di cassazione al fine di realizzare l'uniforme interpretazione della legge e l'unità del diritto oggettivo nazionale.

Il regio decreto n. 601 del 1923 soppresse, infatti, anche le Corti di cassazione regionali in materia civile e attribuì alla Corte di Cassazione, con sede in Roma tutta la giurisdizione di legittimità sull'intero territorio nazionale.

Successivamente, le norme dell'ordinamento giudiziario del 1941 attribuirono alla Corte di Cassazione le funzioni sia di assicurare l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, e il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni, sia di regolare i conflitti di competenza e giurisdizione e adempiere agli altri compiti ad essa conferiti dalla legge, prevedendo che la stessa avesse sede in Roma e giurisdizione su tutto il territorio della Repubblica (art. 65).

Il giurista Vincenzo Manzini definì la Corte di cassazione il giudice «collegiale rivestito di giurisdizione regolatrice, o moderatrice, la cui competen-



za caratteristica si limita al controllo meramente giuridico del procedimento e della decisione di un giudice... .., per stabilire se l'applicazione della legge al fatto insindacabilmente accertato sia avvenuta in modo giuridicamente corretto, così dal lato del diritto sostanziale come da quello del diritto processuale».

La Corte di Cassazione penale, come è noto, è attualmente divisa in sette sezioni, ciascuna delle quali giudica con cinque membri, che diventano nove quando tale giudice è chiamato a pronunciarsi nella composizione a sezioni unite.

Dopo una lunga inerzia legislativa, la legge 5 agosto 1998 n. 303 ha dato attuazione all'art. 106 comma 3 Cost. prevedendo che «*per meriti insigni*» possono essere chiamati all'ufficio di consigliere di cassazione «*professori ordinari di università in materie giuridiche e avvocati che abbiano quindici anni d'esercizio e siano iscritti negli albi speciali per le giurisdizioni superiori*».

La Corte di cassazione continua a non essere prevista negli ordinamenti processuali di common law, mentre, nella Repubblica federale tedesca, sono istituite una pluralità di Corti supreme federali specializzate per materia.

3. Attualmente i profili di maggiore criticità, in Italia, sono costituiti dall'eccessivo numero di ricorsi pendenti davanti alla Corte di cassazione e dal conseguente affievolirsi della funzione di nomofilachia dello stesso organo.

Sotto il primo profilo, come si legge nella relazione tenuta dal Primo presidente della Corte di Cassazione, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario in corso, la pendenza di procedimenti in Cassazione è di circa 126.000, di cui 95.500 ricorsi civili e 30.500 penali.

Nella quasi totalità degli Stati che conservano il modello della Cassazione, l'accesso a questo grado di giudizio di legittimità è sottoposto a efficaci sistemi di filtro, diversi tra loro, ma comunque finalizzati ad impedire un ricorso generalizzato alla Corte suprema.

Questo indirizzo non è percorribile nel nostro sistema atteso che l'art. 111 comma 7 della Costituzione, anche dopo la riforma operata dalla legge costituzionale n. 2 del 1999, continua a prevedere che è sempre ammesso ricorso per cassazione *per violazione di legge* nei confronti delle sentenze emesse dagli organi giurisdizionali ordinari e speciali.

Si trattava di una rilevante conquista del legislatore del 1948 nei confronti di un sistema processuale inquisitorio, delineato dal codice Rocco del 1930, che comprimeva le garanzie fondamentali del cittadino, ma che, attualmente, rischia di paralizzare inutilmente il funzionamento della Cassazione.

Dobbiamo pertanto domandarci se sia ancora ragionevole la possibilità di un ricorso generalizzato alla Cassazione. L'attuale assetto normativo determi-

na, infatti, uno spreco di risorse senza risultati positivi sull'amministrazione della giustizia.

Ne consegue che la funzione della Corte di cassazione è profondamente mutata nel tempo: da organo finalizzato a tutelare il diritto oggettivo si è trasformata in istituto di garanzia della legalità della decisione, e, soprattutto, dei diritti delle parti coinvolte nel processo. Il ruolo della Cassazione si è poi enormemente dilatato, anche perché le fonti che essa deve applicare e interpretare si sono moltiplicate. Basti pensare al sistema integrato di fonti costituzionali, comunitarie e internazionali.

In questo contesto di criticità, il problema più rilevante, nel settore penale, riguarda l'ambito di operatività dei poteri di controllo della Cassazione sui vizi della motivazione, ampliato dalla legge n. 46 del 2006 mediante la modifica dell'art. 606, lett. e), c.p.p.. Questa riforma, secondo una corrente di pensiero, avrebbe trasformato il ruolo della Cassazione da giudice di legittimità in giudice di terza istanza che garantisce il caso singolo.

Si impone quindi, a prescindere dalle possibili riforme ordinamentali, una profonda riflessione sul ruolo della Cassazione, tenendo però sempre presente l'esigenza di assicurare un equo bilanciamento tra i diversi valori costituzionali meritevoli di tutela nel processo: l'uguaglianza dei cittadini, la terzietà e imparzialità del giudice, e la ragionevole durata del processo. La Cassazione deve essere studiata non per i compiti che la stessa ha attribuiti dalla legge, ma – come scriveva Satta – per il modo concreto con cui esercita la sua attività in un contesto sociale oggi fortemente conflittuale, pieno di contraddizioni e di contrapposizioni.

**4.** Il progetto in esame propone l'istituzione, oltre della sezione civile, di quella penale, con sede in Palermo, prevedendo il relativo organico, nonché di un ufficio decentrato della Procura generale della Repubblica presso la Corte di cassazione.

Si stabiliscono anche le ipotesi di deferimento dei ricorsi alle Sezioni unite della Cassazione, con sede in Roma, con riferimento alle questioni di diritto, individuandole in quelle di massima importanza o che abbiano dato luogo a contrasti giurisprudenziali tra le diverse sezioni della Cassazione, comprese quelle regionali.

Non mi soffermo sulle problematiche ordinamentali che sono state già affrontate dai relatori che mi hanno preceduto, nonché sugli eventuali effetti positivi della riforma sull'amministrazione della giustizia, anche sotto il profilo dell'attuazione del principio costituzionale di ragionevole durata del processo di cui all'art. 111 comma 3 Cost., che saranno oggetto di due successive relazioni.

Mi limito solo a segnalare l'esigenza di raccordare ulteriormente il testo del progetto con le previsioni normative in materia di organizzazione della Corte di cassazione, introdotte dalla legge n. 128 del 2001 sia nel codice di rito penale sia nell'ordinamento giudiziario.

È stata infatti istituita una sezione-filtro (la settima sezione penale) per l'esame dell'inammissibilità dei ricorsi. A tal fine, il Primo Presidente della Corte di cassazione, allorché rilevi una causa di inammissibilità dei ricorsi, li deve assegnare alla sezione filtro, il cui presidente fissa la data per la decisione in camera di consiglio (art. 610 comma 1 c.p.p.).

L'introduzione della sezione filtro era finalizzata a centralizzare presso il Primo presidente un'attività fino a quel momento svolta dalle singole sezioni, accelerando in tal modo i tempi del giudizio ed evitando orientamenti difformi tra le singole sezioni.

Nella prassi applicativa, invece, il predetto "spoglio" è ancora effettuato, su delega del Primo presidente, dalle singole sezioni penali, che, qualora rilevano un caso di inammissibilità, trasmettono il ricorso alla sezione-filtro, la quale, a sua volta, dichiara l'inammissibilità ovvero restituisce il ricorso al presidente della sezione di provenienza.

Venendo ora al cuore del problema – e mi avvio rapidamente alla conclusione – l'obiezione principale che può essere mossa alla proposta di istituzione della Cassazione in Sicilia è che questa riforma potrebbe porsi in contrasto con quella che si ritiene ancora essere la finalità istituzionale dell'organo, vale a dire l'unificazione della giurisprudenza.

Al questo rilievo si potrebbe rispondere, facendo leva, come si è già notato, sulla attuale crisi della Cassazione, proprio con riferimento alla funzione nomofilattica.

Al riguardo infatti, un attento studioso e magistrato, come Giorgio Lattanzi, ha scritto che *«la qualità giuridica delle decisioni della Cassazione non è sempre soddisfacente e il numero eccessivo dei contrasti di giurisprudenza lascia sconcertati»*, aggiungendo che se è innegabile che, entro certi limiti, *«i contrasti sono fisiologici e concorrono con lo sviluppo dialettico della giurisprudenza, alla formazione del diritto vivente, è anche vero che, quando eccedono la fisiologia, essi indicano difetti di funzionamento e costituiscono la negazione evidente della funzione nomofilattica della Corte»*.

Vi ringrazio per la vostra attenzione.



**IL PROGETTO DI NORME DI ATTUAZIONE  
PER L'ISTITUZIONE DELLA CORTE DI CASSAZIONE:  
PROFILI ORGANIZZATIVI**

**Giovanni Carapezza Figlia**

La proposta di istituire in Sicilia – in attuazione (oltremodo tardiva e per ciò stesso invero oggi forse non più confacente al mutato assetto istituzionale ed al clima generale che si respira nel Paese) di quanto previsto dall'articolo 23 dello Statuto – apposite Sezioni della Corte di Cassazione, si completa con talune disposizioni, specificamente gli articoli 7 e 8, finalizzate a garantire funzionalità ed efficienza alle indicate Sezioni, organicamente compenstrate nell'Organo centrale ed unitario, ma bisognevoli, sotto il profilo funzionale ed organizzativo, di un pregnante supporto operativo che la dislocazione decentrata rende ancora più imprescindibile.

Allo scopo si prevede che la Regione siciliana provveda *“a fornire i locali, gli uffici e gli arredi necessari”* affinché le funzioni ascritte possano svolgersi *“in modo adeguato”*, e - ferma restando la competenza statale a definire ed a gestire gli uffici di cancelleria, di segreteria e più in generale il personale ausiliario addetto, secondo le norme e i regolamenti che disciplinano le funzioni e la carriera degli addetti agli Uffici giudiziari - ad *“assegna(re) a servizio”* delle Sezioni regionali della Corte di Cassazione *“il 50% del personale”* della prevista dotazione organica, nel rispetto del proprio ordinamento ed attingendo al proprio ruolo organico.

Le disposizioni richiamate appaiono assolutamente rispettose dell'assetto delle competenze come sancito dalla Costituzione, che all'art. 117, secondo comma, assegna ovviamente appunto alla legislazione esclusiva dello Stato, tra l'altro, le materie relative all'*ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato* ed alla *giurisdizione*.

Ed invero esse, quale forma di collaborazione istituzionale, si limitano a prevedere il concorso regionale nella fornitura delle risorse di supporto, umane e materiali, indispensabili per lo svolgimento delle attività delle auspiccate nuove Sezioni della Suprema Corte e non incidono in alcun modo in materia di disciplina del personale addetto agli Uffici e di regolamentazione delle funzioni giudiziarie, atteso che esse presuppongono, senza modificarle, le disposizioni che regolano le procedure interne agli uffici statali.

Previsioni analoghe peraltro, sotto il profilo sostanziale e finalistico, si riscontrano in ambedue le vigenti norme di attuazione del medesimo articolo 23 dello Statuto emanate per l'istituzione delle Sezioni della Corte dei conti e del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana.

Nelle richiamate norme, si prevede invero, rispettivamente, all'articolo 11 del D.Lgs. 6 maggio 1948, n. 655, integrato dall'articolo 5 del D.Lgs. 18 giugno 1999, n. 200, che *“le spese per il funzionamento delle Sezioni regionali (n.d.r.: della Corte dei conti) sono a carico dello Stato, salvo tutte quelle relative ai locali e alla loro manutenzione, che sono a carico della Regione”*, e che *“alle sezioni ad agli uffici di procura della Corte dei conti per la Regione siciliana è anche assegnato, in posizione di comando, un contingente di personale regionale, determinato con decreto del Presidente della Regione d'intesa con il Presidente della Corte dei conti”*, e, all'articolo 13 del D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, che *“tutte le spese per il personale designato dalla Regione, per i locali adibiti a sede ed uffici del Consiglio di giustizia amministrativa e per la loro manutenzione sono a carico della Regione siciliana.”*

Come dalla semplice lettura delle richiamate disposizioni è possibile rilevare, la previsione contenuta nello schema di norme di attuazione dell'articolo 23 dello Statuto in ordine all'istituzione delle Sezioni della Corte di Cassazione in Sicilia, amplia leggermente i compiti ascritti alla Regione, rendendola responsabile non solo della copertura delle spese relative ai locali ed alla loro manutenzione, ma imputando alla stessa il compito di assicurare la fornitura dei locali e degli arredi, e quindi l'espletamento di una concreta attività di amministrazione attiva, da esercitarsi ovviamente in dipendenza delle esigenze, manifestate dai competenti organi statali, insite nello svolgimento della funzione giurisdizionale di che trattasi.

A ben vedere poi, la norma in commento si limita a sancire formalmente un'imputazione di competenza già svolta dalla Regione, nei fatti, per ciò che attiene sia alle sedi dei diversi Uffici della Corte dei conti che a quella del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana; ed invero ben nota risulta l'attività svolta dall'Amministrazione regionale al fine di individuare ed apprestare le sedi degli indicati uffici.

La proposta normativa formulata si inquadra peraltro in un sistema che - nel presupposto che l'attività posta a presidio e tutela della legalità costituisce interesse primario dell'Amministrazione regionale in quanto direttamente connessa allo sviluppo sociale, civile ed economico della Sicilia - vede già la Regione intervenire a supporto degli organi della giurisdizione ordinaria e delle giurisdizioni speciali operanti nel territorio siciliano, mediante la fornitura di risorse umane e strumentali.

Ed invero la l.r. 31 maggio 2005, n. 6, recante *“Disposizioni urgenti per il rafforzamento dell'azione amministrativa a tutela della legalità”*, delinea già un meccanismo di assegnazione agli uffici giudiziari di personale e di attrezzature attraverso gli istituti del comando e del comodato. Scopo di detta legge, esplicitato nella relazione illustrativa del relativo disegno di legge di ini-

ziativa governativa, è l'attuazione di una "piena collaborazione tra le istituzioni statali e regionali" al fine di realizzare il "rafforzamento dell'azione amministrativa a tutela della legalità", al di fuori di qualsiasi intento ed effetto invasivo o di sovrapposizione di competenze e discipline, e ciò mediante uno strumento volto a realizzare l'interesse pubblico identificabile nella finalità di agevolare le amministrazioni statali sul piano della celerità e della effettività dell'azione da esse svolta.

Ed in attuazione di detta legge regionale che, a seguito della predisposizione di un apposito piano straordinario di interventi in risorse umane e strumentali a favore dell'Amministrazione della giustizia ordinaria e delle giurisdizioni speciali nonché delle Avvocature distrettuali dello Stato operanti nel territorio della Regione, prevede in particolare l'emanazione di singoli provvedimenti di comando della durata di un anno, rinnovabili, risultano in atto assegnati agli Uffici che ne hanno fatto richiesta circa 150 unità di personale appartenente alle varie qualifiche del comparto dei dipendenti regionali. Ciò, oltre agli ulteriori dipendenti assegnati agli Uffici della Corte dei conti e del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana in virtù delle richiamate specifiche nome di attuazione concernenti tali organi, quantificabili, sempre ad oggi, in un numero di unità superiore a 50.

In relazione alla procedura prevista per la definizione delle norme annotate si rileva che esse sono già state sottoposte al vaglio della Commissione paritetica prevista dall'articolo 43 dello Statuto e composta da quattro membri, due di nomina statale e due di nomina regionale.

La Commissione, che ha appunto la funzione statutariamente riconosciuta di determinare le norme per l'attuazione dello Statuto, dovrà in primo luogo, in sede istruttoria, svolgere - con il contributo delle Amministrazioni statali e regionali interessate da rendersi sotto forma di parere ed anche attraverso l'audizione dei relativi rappresentanti - un approfondito esame delle disposizioni proposte, e, a seguito dei necessari approfondimenti e di un definitivo apprezzamento positivo della proposta normativa, ne "determinerà" il relativo contenuto e provvederà all'inoltro della medesima al Consiglio dei Ministri per la competente deliberazione, a seguito della quale potrà provvedersi all'emanazione, nella forma di decreto legislativo, da parte del Presidente della Repubblica ed alla successiva pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Appare opportuno rilevare che, attesa la puntuale e cogente previsione statutaria che assegna alla Commissione paritetica il compito di *determinare* le norme di attuazione, è da ritenere che non possa successivamente procedersi, in particolare in sede di deliberazione del Consiglio dei Ministri, ad una modifica del relativo contenuto; laddove pertanto il Consiglio dei Ministri riten-

ga di non dividerne il testo o voglia apportarvi modifiche ed integrazioni, debba procedere a rinviare lo schema di norme alla Commissione paritetica invitandola a riesaminarne il contenuto ed a rideterminare un nuovo testo.

Per completezza si osserva tuttavia che, nella prassi, è talora accaduto che, con l'assenso del Presidente della Regione presente, con il rango di Ministro e con voto deliberativo alla relativa seduta (cfr. art. 21, terzo comma, dello Statuto), siano state apportate lievi e non sostanziali modifiche a talune norme in sede di riunione del Consiglio dei Ministri.



## **OSSERVAZIONI**

**Francesco Messineo**  
**Procuratore della Repubblica**

Riscontrando la Sua cortese nota del 2 u.s. Le comunico quanto segue.

Come ricorderà ho preso parte al convegno sulle Cassazioni regionali organizzato dall'Università di Palermo e in quella sede ho avuto modo di ascoltare il Suo intervento e l'illuminante relazione del Prof. Monteleone, condividendola pienamente.

L'iniziativa legislative adottata dalla Regione mi sembra estremamente opportuna perché vale a sanare un inspiegabile ed ingiustificabile vuoto normativo nell'attuazione dello Statuto Regionale.

Sono inoltre facilmente intuibili i vantaggi concreti che l'Amministrazione della Giustizia riceverebbe dall'esistenza in loco di una sezione distaccata della Cassazione.

L'articolato del progetto mi è apparso esente da imperfezioni e quindi non suscettibile di critica alcuna, come peraltro era ovvio avuto riguardo all'alto livello scientifico del Prof. Monteleone.

Rimango in attesa dell'eventuale invite alla partecipazione al Convegno in corso di preparazione.

Cordiali saluti



**OSSERVAZIONI  
ISTITUZIONE DELLA SEZIONE STACCATA  
DELLA CORTE DI CASSAZIONE IN SICILIA**

**Nicola Fazi  
Presidente della Corte**

Illustre Assessore,

riscontro la Sua nota del 2 c.m. e La ringrazio per aver voluto avviare un confronto sul tema di cui all'oggetto, sottoponendo all'attenzione dei protagonisti della vita giudiziaria nella nostra Regione il testo del relativo schema normativo.

Al riguardo mi permetto di formulare le seguenti osservazioni.

Anzitutto ritengo che la valenza territoriale della nuova istituzione non si riduca ad agevolare l'accesso alla giustizia di legittimità dei residenti in Sicilia ma che si intenda anche assicurare definitività al diritto vivente, quale risulta dall'elaborazione giurisprudenziale dei Tribunali e delle Corti dell'isola.

Se ciò è vero, è necessario che una quota dell'organico magistratuale della Cassazione regionale sia riservata ai magistrati che operano negli uffici giudiziari locali.

Per il resto, sarebbe opportuno precisare quali siano le funzioni e i compiti del Presidente della Cassazione regionale (v. art. 2.1. dello schema normativo), posto che essa costituisce una sezione della Cassazione centrale, articolata solo in due (sotto)sezioni, cui sono assegnati, a loro volta, altri due Presidenti di sezione.

Infine non appare sufficientemente chiara la disciplina dell'esercizio delle funzioni di nomofilachia, rimessa alle Sezioni Unite della Corte (v. art. 6.3 dello schema normativo), specie quanto al ruolo del Primo Presidente della Cassazione in sé e per sé considerato e nel rapporto con le parti istanti.

Distinti saluti



**OSSERVAZIONI**  
**PROPOSTA DI LEGGE ATTUATIVA DELL'ART. 23**  
**DELLO STATUTO REGIONALE SICILIANO,**  
**SULL'ISTITUZIONE DELLA SEZIONE**  
**DELLA CORTE DI CASSAZIONE**  
**PRESSO LA REGIONE SICILIANA.**

**Francesco Paolo Giordano**  
**Procuratore della Repubblica**

In riscontro alla Sua nota del 2 aprile decorso, con la quale ha ritenuto di interpellarmi, ringraziandoLa per la considerazione esternata, Le rassegno l'allegata scheda, e porgo distinti saluti

Si condivide il contenuto della Relazione, nella sua parte storica e di attuazione dell'organo decentrato.

In aggiunta, può essere ricordato, ove ritenuto, che una delle ragioni che hanno finora ostacolato l'iniziativa legislativa in esame e l'esigenza di evitare che un organo decentrato così importante possa subire, ancorché inconsapevolmente, forme di infiltrazione criminale di tipo ambientale. Ma, si tratta di un argomento che nel tempo sembra aver perso smalto, infatti il prestigio della Suprema Corte di cassazione e della magistratura in generale e siciliana oltreché del Foro isolano è talmente radicato nella coscienza sociale che non sarebbe certo posto in alcun pericolo. Inoltre, se valido, questo argomento avrebbe dovuto condurre alla soppressione delle altre Magistrature Superiori Decentrate. Non è, poi, il caso, di indugiare sulla funzione momofilattica che non potrebbe giammai essere compromessa dal decentramento degli uffici, in virtù degli istituti regolari che permangono integri.

Sull'articolato, mi permetto di suggerire qualche integrazione di nauta tecnica, dovuta essenzialmente al riallineamento dell'articolato con le disposizioni della legge n. 111 del 2007, recante la riforma dell'ordinamento giudiziario, nonché alle disposizioni del codice di procedura penale vigente. Si segnala che appare opportuno concentrare in capo alla Procura Generale presso la Suprema Corte di cassazione, avente sede a Roma le funzioni istruttorie e di accusa in campo disciplinare, pertanto nessun attribuzione va prevista in capo all'ufficio decentrato che diversamente l'avrebbe. Infine, essendo la Cassazione regionale concepita come una Sezione della Corte di cassazione, è sufficiente prevedere la presenza di un magistrato come rappresentante in sede di Sezioni unite, non due, in conformità alla regola generale. Si dovrebbe evitare, per quanto possibile di chiama-

re la Corte di cassazione centrale (art. 6 dell'articolato). Va prevista, in quanto manca nell'articolato, la modifica della pianta organica della Corte di cassazione, della Procura generale presso la Corte suprema di cassazione dell'ufficio Massimario del Ruolo, perché sebbene i relativi uffici decentrati siano incardinati in quelli aventi sede a Roma, essi conservano per sempre la loro autonomia. Sottopongo alle valutazioni di competenza la possibilità che la denominazione del nuovo ufficio, anziché "*Cassazione regionale della Sicilia*" possa divenire "*Corte di cassazione – Sezione presso la Regione Siciliana*", che dà meglio il senso della funzione decentrata, mentre la prima echeggia toni separatistici non condivisibili e superati. Va precisato che le assegnazioni e i trasferimenti oltreché le promozioni e i provvedimenti disciplinari in materia di magistrati addetti alla nuova Sezione spettano al Consiglio superiore della magistratura, in quanto il meccanismo previsto di prelievo dei magistrati dall'organico della Corte di cassazione presta i fianchi a qualche sospetto di incostituzionalità. Senza la nuova precisazione di cui all'art. 4, proposta in questa scheda, che si reputa importante, si profila l'ipotesi che l'assegnazione alla Procura Generale istituita presso la Sezione della Suprema Corte di cassazione presso la Regione Siciliana, avvenga mediante sistema tabellare, cioè per semplice delega del Procuratore Generale, in una forma che si ritiene poco compatibile con la configurazione di un ufficio decentrato ma autonomo. È superfluo prevedere, per la Regione siciliana, un "presidente aggiunto", nella pianta organica è prevista una sola figura apicale di questo tipo.

All'art. 2, nel comma 1, eliminare la frase "*nel suo insieme*" e aggiungere, alla fine della prima proposizione e nella seconda, dopo "*di sezioni*", la frase "*cui vengono conferite le funzioni direttive giudicanti di legittimità*", nella seconda proposizione cancellare la frase da "uno" a "delega".

All'art. 2, eliminare il comma 2.

All'art. 3, comma 1, cancellare la parola "centrale", ed alla fine della prima proposizione aggiungere "*cui vengono conferite le funzioni direttive requirenti di legittimità*", dopo la seconda proposizione "*cui vengono conferite le funzioni requirenti di legittimità*".

All'art. 3, comma 2, dopo prescritte, aggiungere "*eccetto che le funzioni in materia disciplinare*".

All'Art. 3, comma 3, dopo in Roma... aggiungere "*All'ufficio Massimario e del Ruolo sono assegnati 3 magistrati, al predetto ufficio possono essere destinati magistrati con qualifica non inferiore alla II valutazione di professionalità, con*

*almeno di cinque anni di effettivo servizio delle funzioni di merito. Il Presidente della Corte suprema di cassazione determina, con proprio decreto, la dotazione organica del personale amministrativo addetto all'Ufficio Massimario e del Ruolo della Cassazione regionale della Sicilia (oppure della Sezione presso la Regione Siciliana), sentito il Presidente della Sezione presso la Regione Siciliana".*

All'Art. 4, riformulare l'articolo in questo modo: "*Spettano al Consiglio superiore della magistratura, secondo le norme dell'ordinamento giudiziario le assunzioni, le assegnazioni, i trasferimenti e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati addetti alla Cassazione regionale della Sicilia (oppure della Sezione presso la Regione Siciliana)". Aggiungere, dopo un nuovo comma così concepito: "I magistrati saranno assegnati alle funzioni della Cassazione regionale della Sicilia (oppure della Sezione presso la Regione Siciliana), della Procura generale presso la Cassazione regionale della Sicilia (oppure alla Sezione presso la Regione Siciliana), nonché del Massimario e del Ruolo, mediante concorso per titoli".*

All'Art. 5, dopo la frase "*provvedimenti definitivi a contenuto decisorio*", aggiungere "*nonché sulla libertà personale e contro i provvedimenti, impugnabili col ricorso per cassazione previsto dalle norme del codice di procedura penale*".

All'Art. 6, comma 2, eliminare in fine la parola "*centrale*".

All'Art. 6, il comma 3 può essere tranquillamente eliminato, infatti è in *re ipsa* che, se le questioni sono di speciale importanza od occorre dirimere contrasti insorti fra le singole sezioni, va applicata la disposizione dell'art. 610 c. 2 c.p.p. e, nel codice di procedura civile, dell'art. 376. In alternativa il comma potrebbe essere formulato in questo modo: "*La Sezione presso la Regione Siciliana, sentito il pubblico ministero e le altre parti, può rimettere alle Sezioni Unite questioni di speciale importanza o quando occorre dirimere contrasti insorti con altre Sezioni*".

All'Art. 6, comma 5, la frase "*almeno due magistrati addetti*" va corretta in "*un magistrato addetto*".

All'Art. 9 aggiungere il comma 3 formulandolo in questo modo: "*La pianta organica per la Corte suprema di cassazione è modificata come da allegato 1 al presente decreto. La pianta organica per la Procura generale presso la Corte suprema di cassazione è modificata come da allegato 2 al presente decreto. La pianta organica per l'Ufficio Massimario e del Ruolo della Corte suprema di cassazione è modificata come da allegato 3 al presente decreto*".

Finito di stampare  
FOTOGRAF snc, Palermo  
Novembre 2012