



**CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE**

**ERNESTO LUPO**

**RELAZIONE**

**sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2012**

Roma, 25 gennaio 2013

# I

## **L'impegno dei giudici per la costruzione di un sistema europeo**

Signor Presidente della Repubblica,

a nome di tutti i presenti, Le rivolgo un deferente saluto e Le esprimo la gratitudine per l'attenzione, il rigore, lo scrupolo con cui Ella ha sempre esercitato le Sue alte funzioni di Capo dello Stato anche nella delicata materia della giustizia, sovente oggetto di tensioni e contrapposizioni che il Suo intervento ha ricondotto nell'alveo della fisiologia costituzionale dello Stato di diritto.

Per il terzo anno ho l'occasione di illustrare la Relazione sull'amministrazione della giustizia. E' l'ultima volta che mi toccano questo onore e questa responsabilità. A metà del prossimo mese di maggio lascerò la Presidenza della Corte insieme con la toga che ho indossato per quasi cinquanta anni. Non per obbligo di protocollo, ma con spontaneo sentimento voglio esprimere un affettuoso saluto e un sincero ringraziamento a tutti i magistrati e ad ogni componente del personale amministrativo e tecnico, la collaborazione e il contributo dei quali sono stati decisivi per i risultati che oggi l'Istituzione giudiziaria presenta a Lei, Signor Presidente, e all'intero Paese.

### **1. Diritti e giurisdizione come fattori di coesione e di integrazione.**

La Relazione che qui sintetizzo si collega strettamente alle due precedenti di cui costituisce coerente sviluppo.

Nel gennaio del 2011, ponemmo al centro dell'analisi la difesa del modello costituzionale e ordinamentale in materia di giustizia, allora oggetto di continui attacchi che ne volevano violentare gli assetti fondamentali delineati dal Costituente, i quali rappresentano, per originalità ed equilibrio istituzionale, un punto di riferimento per tanti Paesi che negli ultimi decenni hanno conquistato la democrazia e lo Stato costituzionale di diritto.

Contemporaneamente sottolineammo la perdurante assenza, nella cultura del legislatore, ma anche di parte dei giuristi e dei giudici, della categoria "tempo", essenziale per una effettiva amministrazione della giustizia, che - quando arriva troppo tardi - il più delle volte si tramuta di per sé in ingiustizia. Questo deficit culturale, certamente assieme a cause strutturali, è fattore non secondario dell'irragionevole durata dei processi e delle ripetute condanne che il nostro Paese riporta dinanzi alla Corte europea dei diritti umani.

Un tema questo, strettamente intrecciato con l'indispensabile recupero di efficienza della nostra struttura giudiziaria, che componenti significative del mondo politico hanno del tutto trascurato e sacrificato all'obiettivo, talvolta persino dichiarato, di ridimensionare la valenza della giurisdizione come strumento di garanzia ed effettività dei diritti dei cittadini e di rigoroso controllo di legalità, a cominciare dalla verifica della liceità penale dell'esercizio dei poteri legali o di fatto.

Attenuatisi i toni di pregiudiziale contrapposizione verso l'indipendenza e l'autonomia della magistratura, nel gennaio dell'anno scorso - in un contesto meno

conflittuale ma di accresciute e grandi difficoltà economiche - ci soffermammo sulla necessità, da un lato, di meglio distribuire sul territorio le strutture giudiziarie e di azionare la leva della riorganizzazione delle risorse (personali, materiali e normative), per un recupero di efficienza, di efficacia e di economicità di tutto il sistema giudiziario; dall'altro lato, di una piena accettazione della dimensione europea, anche come fattore di legittimazione verso le istituzioni comunitarie della macchina giudiziaria italiana.

Oggi, alla vigilia delle elezioni politiche - passaggio sempre importante e delicato nella vita democratica di un Paese, ma questa volta anche oggetto di straordinaria attenzione di tutte le istituzioni e di tutti i Paesi dell'Unione europea - avremo cura di evitare affermazioni e valutazioni che possano essere, sia pure strumentalmente, utilizzate per collocare la Relazione sull'amministrazione della giustizia nella contrapposizione politica, anche se è francamente impossibile omettere valutazioni sulla mancanza di iniziative in materia di carcerazione, che ha prodotto la recentissima ulteriore condanna del nostro Paese da parte della Corte di Strasburgo<sup>1</sup> e che, sul piano dell'immagine internazionale, vale decine e decine di punti di *spread*.

Ritorniamo in seguito sul tema penitenziario, ma vogliamo subito evidenziare che, nonostante le reiterate e angosciate sollecitazioni del Presidente della Repubblica e malgrado tante dichiarazioni di principio, molti fattori (le inerzie di taluni, i silenzi di altri, il fine di non ricevere di molti) hanno prodotto come risultato un "blocco di sistema", a cui va urgentemente posto rimedio, non potendosi più tollerare l'attuale situazione, sia per ragioni di elementare civiltà giuridica, sia per la pesante messa in mora intimataci dalla Corte europea dei diritti umani.

Al di là di questo specifico rilievo, ci pare doveroso, Signor Presidente, condividendo le parole e lo spirito del Suo messaggio di fine anno, ribadire che la giustizia è una di quelle *"tematiche cruciali"* sulle quali *"saranno necessari nel nuovo Parlamento sforzi convergenti, contributi responsabili alla ricerca di intese, come in tutti i paesi democratici quando si tratti di ridefinire regole e assetti istituzionali"*.

Del resto, è quello che fecero i nostri Padri costituenti che - pur dopo la rottura del maggio 1947 tra le forze politiche che avevano dato vita ai primi governi di coalizione dopo la sconfitta del fascismo - riuscirono, confrontandosi con passione politica, tensione etica e attenzione alle ragioni degli altri, a condividere il Titolo IV della Carta costituzionale, che ha posto le basi per il rinnovamento ideale, morale e culturale della magistratura italiana.

Al centro dell'odierna riflessione - con la sobrietà e la serietà che si addicono a questa solenne cerimonia, tanto più in un periodo carico di tensione elettorale - vogliamo porre il ruolo e l'impegno delle giurisdizioni e dei giudici per la costruzione di un effettivo sistema europeo. E ciò in sintonia sia con la constatazione di *"un continente interconnesso come non mai, dall'economia al diritto"*, sia con la costante sollecitazione del Presidente della Repubblica a intraprendere *"una vera e propria controffensiva europeista"*, operando per *"un'integrazione sempre più stretta e comprensiva tra gli Stati unitisi prima nella Comunità e poi nell'Unione"*<sup>2</sup>, verso *"un futuro di integrazione e democrazia federale, che è condizione per contare ancora, tutti insieme, nel mondo che è cambiato e che cambia"*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Corte Edu, sent. 8 gennaio 2013, Torreggiani ed altri, n. 43517/09.

<sup>2</sup> Mestre 6 settembre 2012, intervento del Presidente della Repubblica alla Fondazione Pellicani.

<sup>3</sup> Messaggio di fine anno 2012 del Presidente della Repubblica.

Anche sul piano giuridico e giudiziario, oltre che su quello economico e politico, è questa la sfida con cui il nostro Paese deve misurarsi e di cui gli operatori giudiziari, magistrati e avvocati, devono diventare protagonisti.

Si tratta di un cimento difficile ma affascinante, che ricorda molto quello che impegnò tutte le forze vive della società quando, quasi mezzo secolo fa, a metà degli anni '60, entrai in magistratura.

Il riferimento agli anni '60 evoca immediatamente una grande stagione di impegno giuridico e giudiziario per l'inveramento della Costituzione, intesa come norma cogente e vincolante per tutte le istituzioni e come solenne promessa rivolta ai cittadini e alle future generazioni di un'età di giustizia e di diritti (Piero Calamandrei). Era l'impegno per rendere effettivi i diritti che la Costituzione repubblicana aveva solennemente proclamato, in piena sintonia con la quasi coeva *Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*, entrambe espressione della liberazione del mondo dalla barbarie dei regimi autoritari e dittatoriali della prima metà del novecento.

L'età dei diritti, su cui ha scritto pagine indimenticabili Norberto Bobbio, fu aperta dal costituzionalismo della metà del Novecento, che costituì l'alimento di tante innovazioni giuridiche e ordinamentali, del rinnovamento che caratterizzò la cultura giuridica ed accademica degli anni '60, dell'espansione e del rilancio del ruolo delle giurisdizioni e delle magistrature, chiamate a rendere quei diritti giustiziabili e, quindi, effettivi.

Furono gli anni dello "scongelamento" costituzionale e della successiva progressiva costruzione e attuazione dell'architettura istituzionale prevista dalla Costituzione, in cui le migliori energie intellettuali si misero all'opera per un grande lavoro di rinnovamento culturale, morale, giuridico e istituzionale della Repubblica.

Si determinò allora un vero e proprio cambio di paradigma giuridico nel rapporto tra Costituzione, legislazione ordinaria e giurisdizione, di cui presero piena consapevolezza giuristi e giudici, come effetto determinato dallo Stato costituzionale di diritto e dei diritti.

Cominciò a diventare palese che la Costituzione, con la proclamazione dei diritti fondamentali, aveva irreversibilmente introdotto limiti, vincoli e indirizzi alla libertà del legislatore.

Negli stessi anni, correlativamente, si delineò il nuovo ruolo della giurisdizione come strumento che concorre all'attuazione della Costituzione, nei limiti del tecnicamente possibile, agendo cioè negli ambiti e con gli strumenti suoi propri, senza per questo invadere funzioni e compiti delle istituzioni politiche di rappresentanza.

Il ruolo della giurisdizione (nel complessivo circuito giudice ordinario/giudice costituzionale) mutò definitivamente di segno e di qualità con l'entrata in vigore della Costituzione rigida, che delimitò la discrezionalità del legislatore ordinario, precedentemente illimitata.

A Gardone, nel 1965, il congresso dei magistrati italiani approvò all'unanimità una mozione che, dopo aver preso le distanze dalla "concezione che pretende di ridurre l'interpretazione ad un'attività puramente formalistica, indifferente al contenuto ed all'incidenza concreta della norma nella vita del paese", sottolineò che "il giudice, all'opposto, deve essere consapevole della portata politico-costituzionale della propria funzione di garanzia, così da assicurare, pur negli invalicabili confini della sua

subordinazione alla legge, un'applicazione della norma conforme alle finalità fondamentali volute dalla Costituzione<sup>4</sup>.

Per usare un'espressione venuta in auge successivamente, già in quegli anni i magistrati italiani affermarono la doverosità dell'interpretazione costituzionalmente orientata.

Oggi, *mutatis mutandis*, siamo di fronte ad una situazione per molti versi analoga.

Ai limiti, ai vincoli, agli indirizzi che al legislatore derivano dalla Costituzione della Repubblica, si aggiungono quelli prodotti dall'integrazione dell'ordinamento italiano nell'Unione europea e nel sistema del Consiglio d'Europa, fondato sulla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Non soltanto, dunque, limiti, vincoli, indirizzi e direttive alla libertà della politica, ma anche alla sovranità dello Stato.

Nasce anche da qui la crescente complessità dei rapporti tra politica e giustizia, tra legislazione e giurisdizione. Nel ricercare un delicato ma indispensabile equilibrio, anche esplorando nuove vie di composizione dei contrasti, fuori da polemiche e contrapposizioni pregiudiziali, non si può prescindere da queste considerazioni, che fotografano ciò che è comune a tutti gli ordinamenti dell'Unione europea.

Si tratta di una ricerca ancor più complicata e di livello più alto rispetto al passato, giacché il circuito giurisdizionale è divenuto più complesso, come analizzeremo in seguito, e vede accanto al giudice ordinario non soltanto la Corte costituzionale, ma anche la Corte di giustizia e la Corte europea dei diritti umani, con i condizionamenti che da esse derivano e con il "valore aggiunto" da esse apportato agli atti del giudice ordinario.

I vincoli alla libera discrezionalità della politica escono potenziati e rafforzata risulta l'oggettiva valenza dell'atto giurisdizionale, al punto che l'azione coordinata tra giudice nazionale e Corte di giustizia, da un lato, e tra giudice nazionale e Corte europea dei diritti umani, dall'altro, ha la forza di annullare l'atto legislativo non rispettoso dell'ordinamento dell'Unione<sup>5</sup> o di sanzionare lo Stato per l'intollerabile situazione carceraria che viola l'art. 3 Cedu.

Come avvenne cinquanta anni fa per la diffusione dell'orientamento costituzionale nell'interpretazione dell'intero ordinamento, conferendo portata precettiva a tutte le norme costituzionali, oggi i giuristi e, particolarmente, i giudici sono chiamati a confrontarsi con l'Unione europea e con la sua Carta dei diritti fondamentali: è necessario e doveroso operare - ovviamente nel rigoroso ambito di possibile applicazione - per accrescere la consapevolezza del ruolo essenziale della giurisdizione come fattore di coesione e d'integrazione giuridica e giudiziaria.

Non sembri paradossale quest'appello all'impegno attivo dei giudici in un contesto in cui troppo spesso si mette in discussione la legittimazione degli organismi giurisdizionali,

---

<sup>4</sup> Afferma ancora quella mozione che "spetta pertanto al giudice, in posizione di imparzialità ed indipendenza nei confronti di ogni organizzazione politica e di ogni centro di potere: 1) applicare direttamente le norme della Costituzione quando ciò sia tecnicamente possibile in relazione al fatto concreto controverso; 2) rinviare all'esame della Corte costituzionale, anche d'ufficio, le leggi che non si prestino ad essere ricondotte, nel momento interpretativo, al dettato costituzionale; 3) interpretare tutte le leggi in conformità ai principi contenuti nella Costituzione, che rappresentano i nuovi principi fondamentali dell'ordinamento giuridico statale" [in A. Pizzorusso (a cura di), *L'Ordinamento giudiziario*, Il Mulino, 1974, p. 31 in nota].

<sup>5</sup> Come è accaduto, ad esempio, in materia di espulsione dell'immigrato, ex art. 14, comma 5, d.lgs 25 luglio 1998, n. 228.

anche di livello costituzionale, con infondate e pretestuose accuse di politicizzazione, funzionali a eludere i problemi di merito delle decisioni legittimamente assunte.

Accade non soltanto in Italia, ma purtroppo da noi più che altrove, che si stenti a cogliere che un ruolo tanto incisivo del potere giurisdizionale (ordinario, costituzionale, comunitario, convenzionale) - il quale, in materia di diritti fondamentali della persona, può anche mettere nel nulla un atto legislativo approvato dalla maggioranza politica - è il portato dello Stato costituzionale, che affida a organismi giurisdizionali indipendenti e autonomi il controllo sulla costituzionalità delle leggi, il potere di interpretarle e di “dire il diritto” vivente e vigente, risolvendo anche conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, che, nella poliarchia e nel policentrismo del nostro ordinamento, devono essere intesi come appartenenti di pieno diritto alla fisiologia istituzionale, costituendo un modo normale e positivo per evitare contrapposizioni e attriti.

## 2. Una rafforzata dimensione dei doveri e delle responsabilità.

L'incisivo potere sopra descritto chiama in causa ed implica come indispensabile una salda coscienza del ruolo costituzionale della giurisdizione, la conoscenza dei vari ordinamenti e delle interconnessioni tra essi, la capacità tecnica e la professionalità, il rigore nel rispetto delle competenze e dei diversi ambiti operativi.

Come ci ricordava Adolfo Beria d'Argentine, riflettendo su *magistrati e potere*, “*questo è problema dei magistrati perché il nostro è ... un mestiere solitario; perché facciamo parte di uno dei grandi poteri storici dello Stato moderno e sappiamo quindi di dovere gestire un'istituzione potente ... in una società di policentrismo quasi conflittuale dei rapporti di potere*”<sup>6</sup>.

Appare illusoria ogni antistorica velleità di ritorno a tempi pre-costituzionali nel rapporto tra giurisdizione e legislazione.

Nel mondo globalizzato, dominato da poteri economici e finanziari anche transnazionali, nel quale la mancanza di regole è anche l'effetto della debolezza della politica, sempre più spesso si profilano situazioni di anomia o d'incapacità e inadeguatezza della dimensione statale. In tali situazioni l'effettività della tutela dei diritti proclamati dalle Costituzioni e dalle Carte è in larga parte affidata ai tribunali e alle corti che, nella soluzione dei casi concreti sottoposti al loro esame, finiscono per realizzare una prospettiva unificante di tutela multilivello dei diritti, in cui la soluzione giurisprudenziale data da una Corte si propaga nelle altre Corti e negli altri Paesi, in un dialogo virtuoso che, progressivamente, realizza una globalizzazione dei diritti, potenzialmente idonea a convivere, correggendola e integrandola, con quella dei mercati e della finanza<sup>7</sup>.

Proprio tale compito, svolto per di più nell'odierna società frammentata e polarizzata, lacerata da difficoltà economiche e percorsa da inquietudini, paure e diffidenze crescenti, impone come orizzonte generale dell'attività giudiziaria una rafforzata dimensione dei doveri.

Una dimensione che certamente coinvolge tutti i cittadini, nell'*adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale* (art. 2 Cost.), nella *fedeltà alla Repubblica* e

---

<sup>6</sup> A. Beria d'Argentine, *Magistrati e potere*, in E. Bruti Liberati – L. Palamara, *Cento Anni di Associazione magistrati*, Ipsa, 2009, p. 132.

<sup>7</sup> S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, 2012, pp. 67-74.

nell'osservanza della Costituzione e delle leggi (art. 54, primo comma, Cost.), ma che riguarda innanzitutto e soprattutto *i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche, che hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore* (art. 54, secondo comma, Cost.).

Ovviamente non si vuole affermare che i titolari di funzioni pubbliche non abbiano diritti, ma porre in evidenza che in un ordinamento come il nostro, ciò che viene in primo piano è che ai diritti fondamentali delle persone, soprattutto delle più vulnerabili (a cominciare da minori, immigrati, carcerati ...), corrispondono obblighi dei poteri legali e delle istituzioni e, sul piano soggettivo, doveri di chi quei poteri rappresenta e in quelle istituzioni opera ed esercita essenziali funzioni.

Da qui l'esigenza per chi ha responsabilità di funzioni pubbliche:

- a) di tenere il linguaggio della verità e l'aderenza ai fatti, nonostante l'enorme difficoltà derivante dalle distorsioni e dalle suggestioni mass-mediatiche;
- b) di rimboccarsi le maniche per affrontare i problemi, facendo ognuno la propria parte, senza invocare ad alibi l'inerzia degli altri;
- c) di osservare un rigoroso rispetto dell'ambito e delle competenze delle funzioni pubbliche assegnate.

Una dimensione, quella dei doveri, particolarmente cogente per chi ha il compito di amministrare giustizia, ossia di far rispettare la legalità e di tutelare l'effettività dei diritti dei cittadini, cioè di rendere concrete le promesse costituzionali, tra cui fondamentale è il diritto alla giustizia, quale diritto ai propri diritti.

La dimensione del dovere è, infatti, tanto più essenziale quanto più rilevanti sono le funzioni pubbliche esercitate e più intenso il potere connesso a tali funzioni.

Per fugare equivoci, questo non vuol essere un generico richiamo alla morale da parte di un anziano magistrato, bensì un appello all'etica della professione, alla weberiana etica della responsabilità, sollecitando la costante e vigile attenzione di tutti i magistrati alle conseguenze del proprio agire professionale e anche privato, quando può derivarne una ricaduta pubblica, verso le singole persone che pongono domande di giustizia e verso l'intera società che nei giudici deve poter nutrire piena fiducia.

Costituisce elemento di forte speranza e di grande apprezzamento che il tema dei doveri e delle responsabilità sia un argomento di costante interesse della nuova rivista della Scuola superiore dell'avvocatura<sup>8</sup> sin dal suo numero di esordio (gennaio 2012), a riprova della centralità della dimensione deontologica per professioni che hanno un ruolo incisivo nella vita delle persone e della collettività.

L'etica della responsabilità è certo esigente, ma non è impossibile: richiede elevata qualificazione e competenza professionale, ricerca paziente e approfondimento serio di ogni questione, razionalità e ragionevolezza, costume di sobrietà e di rigore personale e professionale, scrupoloso rispetto delle competenze, tensione verso la ricerca della verità nella rigorosa osservanza delle regole, massima attenzione alle ragioni degli altri, a cominciare dai più deboli, che soltanto nella giustizia possono confidare.

Sono le qualità che qualche mese fa elencammo come proprie di un nostro amico e collega, Loris D'Ambrosio, uomo delle istituzioni la cui perdita avvertiamo come

---

<sup>8</sup> Scuola superiore dell'avvocatura – Fondazione del Consiglio nazionale forense, *Cultura e diritti per una formazione giuridica*, Pisa University Press, numeri 1-23/2012.

incolmabile mancanza e ancora sentiamo con grande sofferenza, una figura di magistrato che vogliamo qui ricordare e indicare ai tanti giovani che hanno fatto ingresso recente in magistratura, additando quelle sue caratteristiche personali come connotati del magistrato ideale.

Su tale modello e sulla nuova dimensione dei doveri sarà nuovamente chiamato a riflettere l'associazionismo giudiziario, quando, in accoglimento della sollecitazione recentemente rivoltagli dal legislatore<sup>9</sup>, dovrà aggiornare il codice etico<sup>10</sup>, alla luce di una ricognizione del dover essere del giudice, come emerge dai valori condivisi dal corpo sociale dei magistrati, raffrontati alle rinnovate tensioni e alle più acute percezioni diffuse nell'attuale società italiana, per molti aspetti diversa da quella di qualche decennio fa.

Occorrerà inevitabilmente confrontarsi con le più allertate sensibilità collettive, in tema di imparzialità o in materia di partecipazione dei magistrati alla vita politico-parlamentare, verso comportamenti, prese di posizioni, scelte individuali, pur formalmente legittimi, che hanno ricadute pubbliche che rischiano di coinvolgere la stessa credibilità della giurisdizione.

E' auspicabile che in tale occasione, nella perdurante carenza della legge, sia introdotta attraverso il codice etico quella disciplina più rigorosa, da tante parti auspicata, sulla partecipazione dei magistrati alla vita politica parlamentare, che in decenni il legislatore non è riuscito ad approvare, nonostante l'evidente necessità d'impedire almeno candidature nei luoghi in cui è stata esercitata l'attività giudiziaria e di inibire il rientro, a cessazione del mandato parlamentare, nel luogo in cui si è stati eletti.

---

<sup>9</sup> Art. 45 l. 6 novembre 2012, n. 190, recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione.

<sup>10</sup> Il codice etico della magistratura italiana, la cui prima approvazione risale al 1994, è stato il primo codice etico dei giudici adottato in un Paese europeo.