



NOMOS

Le attualità nel diritto



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

LA RIFORMA DELLA LEGGE “VASSALLI” SULLA RESPONSABILITÀ CIVILE DEI MAGISTRATI: “PASSAGGIO STORICO” O MERO BLUFF ?

di Maria Rosaria Donnarumma *

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e la possibile interpretazione adeguatrice della legge “Vassalli”. – 3. Una scelta criticabile: una legge di riforma maldestra piuttosto che una legge di interpretazione autentica. – 4. Brevi considerazioni conclusive.

1. Introduzione.

Il 24 febbraio 2015 la Camera dei deputati ha approvato in via definitiva¹, con 265 voti favorevoli, 51 contrari e 63 astenuti², la riforma della legge n. 117 del 13 aprile 1988³ sul risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e sulla responsabilità civile dei magistrati.

Il ministro della giustizia, Andrea Orlando, ha dichiarato che trattasi di “un passaggio storico. La giustizia sarà meno ingiusta e i cittadini saranno più tutelati”.

Il presidente del Consiglio dei ministri in un *tweet*, secondo l'attuale moda di comunicazione, inflazionata oltre ogni ragionevole limite, auspicabile nello svolgimento di funzioni istituzionali, ha commentato in calce ad una foto che lo ritrae nell'atto della firma della legge: “una firma attesa da 28 anni. Un gesto di civiltà # la volta buona”.

Inoltre, come spesso avviene in Italia quando è in giuoco una sentenza della Corte europea di Strasburgo o della Corte di giustizia dell'Unione europea, si è invocato, quasi a giustificare l'operato dello Stato, l'obbligo di conformarsi, talora addirittura, come nel caso che ci accingiamo ad esaminare, alterando gli stessi termini della pronuncia e del risultato richiesto allo Stato inadempiente.

*Professore di Istituzioni di diritto pubblico e di Diritto pubblico avanzato.

¹ Legge n. 18 del 27 febbraio 2015, in *G.U.* n. 52 del 4 marzo 2015.

² Come si constata dal numero dei presenti in aula, non sembra che i deputati, a parte ogni valutazione indiscutibilmente negativa sulle assenze, fossero consapevoli dell'importanza del provvedimento legislativo da adottare.

³ Detta legge “Vassalli” dal nome dell'allora ministro della giustizia, Giuliano Vassalli.

Ancora, secondo un ulteriore malcostume italiano, la magistratura è insorta, minacciando addirittura lo sciopero, opzione fortunatamente rientrata.

Come noto, la legge sulla responsabilità civile dei magistrati del 1988 faceva seguito al *referendum* dell'8 novembre 1987⁴, in cui gli italiani si erano massicciamente (80,20% di “sì”) espressi in senso favorevole. Il legislatore optava per la responsabilità indiretta: esercizio dell'azione, ai fini del risarcimento, contro lo Stato, con rivalsa di quest'ultimo, entro certi limiti, nei confronti del magistrato⁵.

Nel corso di questi anni la legge ha ricevuto un'interpretazione restrittiva da parte degli organi giudiziari, ivi compresa la suprema Corte di cassazione. Di qui due pronunce della Corte di giustizia dell'Unione europea (13 giugno 2006 e 24 novembre 2011), dirette a ribadire il principio della responsabilità dello Stato membro per danni arrecati ai singoli, a seguito di una violazione manifesta del diritto comunitario imputabile ad un organo giurisdizionale, ancorché di ultimo grado.

2. La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea e la possibile interpretazione adeguatrice della legge “Vassalli”.

Premesso, come è ovvio, che dinanzi al giudice europeo è in giuoco la responsabilità dello Stato membro per azioni od omissioni dei suoi organi, e non del singolo magistrato⁶, l'indirizzo giurisprudenziale consolidato della Corte di giustizia dell'Unione europea nella materia in esame è così sintetizzato dal giudice nel dispositivo (punto 1) della sentenza del 30 settembre 2003, *Gerhard Köbler v/ Austria*⁷:

“The principle that Member States are obliged to make good damage caused to individuals by infringements of Community law for which they are responsible is also applicable where the alleged infringement stems from a decision of a court adjudicating at last instance where the rule of Community law infringed is intended to confer rights on individuals, the breach is sufficiently serious and there is a direct causal link between that breach and the loss or damage sustained by the injured parties. In order to determine whether the infringement is sufficiently serious when the infringement at issue stems from such a decision, the competent national court, taking into account the specific nature of the judicial function, must determine

⁴ Il *referendum*, promosso dal partito radicale, dal partito liberale e dal partito socialista, sottoponeva il seguente quesito: “Volete voi l'abrogazione degli articoli 55” (responsabilità civile del giudice), “56” (autorizzazione del ministro di grazia e giustizia) “e 74” (responsabilità del pubblico ministero) “del codice di procedura civile approvato con regio decreto 28 ottobre 1940, n. 1443?”

⁵ Due richieste di *referendum* per l'abrogazione di alcune disposizioni della legge n. 117/1988, al fine di prevedere la responsabilità diretta del magistrato, sono state dichiarate inammissibili dalla Corte costituzionale con sentenze n. 34 del 1997 e n. 38 del 2000.

⁶ Ribadisce la Corte di giustizia al punto 34 della sentenza del 5 marzo 1996, *Brasserie du pêcheur/Factortame*, cause riunite C-46/93 e C-48/93 (in *Raccolta della giurisprudenza della Corte*, 1996, p. I-1029), che: “... in international law a State whose liability for breach of an international commitment is in issue will be viewed as a single entity, irrespective of whether the breach which gave rise to the damage is attributable to the legislature, the judiciary or the executive. This must apply *a fortiori* in the Community legal order since all State authorities, including the legislature, are bound in performing their tasks to comply with the rules laid down by Community law directly governing the situation of individuals”.

⁷ Causa C-224/01, in *Racc. cit.*, 2003, p. I-10239.

whether that infringement is manifest. It is for the legal system of each Member State to designate the court competent to determine disputes relating to that reparation”.

Tale decisione è richiamata dalla Corte nella sentenza del 13 giugno 2006, *Traghetti del Mediterraneo c/ Repubblica italiana*⁸, in cui il giudice europeo si pronuncia in via pregiudiziale ai sensi dell'articolo 234 del trattato CE⁹, su richiesta del tribunale di Genova, dinanzi al quale pendeva un'azione di risarcimento intentata dalla Traghetti del Mediterraneo contro lo Stato italiano, a seguito di una presunta erronea interpretazione della normativa comunitaria¹⁰ da parte della Corte di cassazione¹¹, quest'ultima non avendo ritenuto, per giunta, di dover interpellare al riguardo il giudice europeo.

La Corte di giustizia cita innanzi tutto gli articoli 1 (ambito di applicazione), 2 (responsabilità per dolo o colpa grave) e 3 (diniego di giustizia) della legge n. 117 del 1988. Quindi, dopo aver richiamato i fatti all'origine della controversia, esamina la questione pregiudiziale alla luce dei punti salienti della giurisprudenza *Köbler*:

a) responsabilità dello Stato per violazione dei diritti dei singoli, quale che sia l'organo (legislativo, esecutivo o giurisdizionale) cui è imputabile l'azione o l'omissione (punto 31 della sentenza *Köbler*);

b) considerata la specificità della funzione giurisdizionale nonché l'esigenza di certezza del diritto, responsabilità dello Stato non incondizionata, bensì limitata al caso eccezionale di una “manifesta” violazione del diritto da parte dell'organo giudicante di ultima istanza (punto 53 della sentenza *Köbler*);

c) accertamento del carattere “manifesto” della violazione da parte del giudice interno, investito di una domanda di risarcimento, alla luce di tutti gli elementi utili e, in particolare, “del grado di chiarezza e di precisione della norma violata, del carattere intenzionale della violazione, della scusabilità o inescusabilità dell'errore di diritto, della posizione adottata eventualmente da un'istituzione comunitaria, nonché della mancata osservanza, da parte dell'organo giurisdizionale di cui trattasi, dell'obbligo di rinvio pregiudiziale ai sensi dell'articolo 234, terzo comma, CE” (punti 54 e 55 della sentenza *Köbler*);

d) illegittima pretesa esclusione della responsabilità per *il solo fatto* che si tratti di attività interpretativa del diritto o di attività di valutazione dei fatti e delle prove determinante ai fini dell'applicazione delle norme al caso di specie, in altri termini, ove si prescinda in assoluto dal carattere “manifesto” della violazione nell'interpretazione del diritto o nella qualificazione giuridica dei fatti;

⁸ Causa C-173/03, in *Racc. cit.*, 2006, p. I-5177.

⁹ Attuale articolo 267 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

¹⁰ In particolare, le norme del trattato CE in tema di concorrenza e di aiuti di Stato.

¹¹ Cfr. sentenza n. 5087 del 19 aprile 2000.

e) presunzione della violazione ove la decisione del giudice interno intervenga ignorando “manifestamente” la giurisprudenza della Corte europea in materia (punto 56 della sentenza *Köbler*).

Ciò premesso, la Corte così si pronuncia:

“Il diritto comunitario osta ad una legislazione nazionale che escluda, in maniera generale, la responsabilità dello Stato membro per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto comunitario imputabile a un organo giurisdizionale di ultimo grado per il motivo che la violazione controversa risulta da un’interpretazione delle norme giuridiche o da una valutazione dei fatti e delle prove operate da tale organo giurisdizionale.

Il diritto comunitario osta altresì ad una legislazione nazionale che limiti la sussistenza di tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave del giudice, ove una tale limitazione conducesse ad escludere la sussistenza della responsabilità dello Stato membro interessato in altri casi in cui sia stata commessa una violazione manifesta del diritto vigente, quale precisata ai punti 53-56 della sentenza 30 settembre 2003, causa C-224/01, *Köbler*”.

Nel commentare tale sentenza in occasione di un emendamento presentato dal deputato della Lega Gianluca Pini al disegno di “legge comunitaria” del 2010¹², affermammo che la legge “Vassalli”, se correttamente interpretata, non era incompatibile con la giurisprudenza della Corte dell’Unione europea. Riportiamo testualmente il passaggio:

“La disposizione che si presta, per la sua genericità e, quindi, ambiguità, ove isolata dal contesto, ad un’interpretazione fuorviante ed incompatibile con la giurisprudenza comunitaria, è quella di cui al comma 2 dell’articolo 2: « Nell’esercizio delle funzioni giudiziarie non può dar luogo a responsabilità l’attività di interpretazione di norme di diritto né quella di valutazione del fatto e delle prove ».

Abbiamo precisato: « ove isolata dal contesto », perché appare indubbio che la disposizione, se raccordata col successivo comma 3 specificante le ipotesi di « colpa grave »¹³, non può che leggersi nel senso di esclusione della responsabilità nei *solis casis* di interpretazione del diritto o valutazione di fatti e di prove che non siano manifestamente e inescusabilmente errate”.

Una lettura della legge interna non dissimile da quella da noi sostenuta è stata assunta dal Governo italiano nella causa C-379/10, a seguito di un ricorso per inadempimento ai sensi dell’articolo 258 TFUE, proposto dalla Commissione contro la Repubblica italiana, causa conclusasi con la sentenza della Corte di giustizia (sez. III) del 24 novembre 2011¹⁴.

Il ricorso era stato preceduto da una fase precontenziosa, in cui la Commissione aveva invitato l’Italia a conformarsi alla giurisprudenza della Corte di giustizia con una prima lettera

¹² Cfr. M. R. Donnarumma, *Responsabilità dei magistrati e giurisprudenza della Corte europea di giustizia*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2011, fasc. 2, p. 669 ss.

¹³ Comma 3: “Costituiscono colpa grave: a) la grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile; b) l’affermazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza è incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento; c) la negazione, determinata da negligenza inescusabile, di un fatto la cui esistenza risulta incontrastabilmente dagli atti del procedimento; d) l’emissione di provvedimento concernente la libertà della persona fuori dei casi consentiti dalla legge oppure senza motivazione”.

¹⁴ Cfr. *Racc. cit.*, 2011, p. I-00180.

in data 10 febbraio 2009, cui era seguita una lettera di diffida il 9 ottobre e, infine, un ultimatum il 22 marzo 2010, corredato da un parere motivato, ad adottare le misure necessarie nel termine di due mesi. Gli inviti non avevano sortito risposta alcuna da parte italiana. Onde il ricorso.

La Commissione, richiamando la motivazione ed il dispositivo della decisione *Traghetti del Mediterraneo* del 2006, nonché la tesi sostenuta dal Governo italiano¹⁵, tesi a suo avviso confermata dalla giurisprudenza successiva della Corte di cassazione (sentenze n. 15227 del 5 luglio 2007 e n. 7272 del 18 marzo 2008), moveva sostanzialmente due addebiti all'Italia, così sintetizzati al punto 10 della sentenza in esame:

la Commissione “da un lato, contesta alla Repubblica italiana di avere escluso, ai sensi dell’art. 2, secondo comma, della legge n. 117/88, qualsiasi responsabilità dello Stato italiano per i danni causati a singoli dalla violazione del diritto dell’Unione da parte di un proprio organo giurisdizionale di ultimo grado, qualora tale violazione derivi da un’interpretazione di norme di diritto o dalla valutazione di fatti e prove effettuate dall’organo giurisdizionale medesimo. Dall’altro, la Commissione contesta alla Repubblica italiana di aver limitato, in casi diversi dall’interpretazione di norme di diritto o dalla valutazione di fatti e prove, la possibilità di invocare tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave, il che non sarebbe conforme ai principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte”.

Il Governo italiano respingeva gli addebiti, assumendo questa volta, come abbiamo già osservato, una lettura corretta della legge interna, compatibile con la giurisprudenza comunitaria, e confutando in particolare la lettura delle sentenze della Corte di cassazione da parte della Commissione, in quanto:

“... la suprema Corte di cassazione ha inteso il terzo comma dell’art. 2 della legge n. 117/88 quale strumento interpretativo del precedente secondo comma... quest’ultimo comma non può essere pertanto inteso nel senso che costituisca una clausola di esclusione della responsabilità” (punto 24).

La Corte di giustizia non entra nel merito delle due differenti tesi interpretative della Commissione e del Governo italiano, ma constata che per entrambi gli addebiti (interpretazione, avulsa dal contesto, dell’articolo 2, comma 2, della legge n. 117/1988 e nozione di “colpa grave”) lo Stato italiano non ha fornito prove sostanziali e dettagliate, atte a confutare l’accusa della Commissione; in più sottolinea (punto 34), a conforto dell’ambiguità interpretativa dell’articolo 2, i termini in cui il giudice del rinvio (tribunale di Genova) “ha... esposto l’art. 2 della legge n. 117/88 nelle questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte nella causa da cui è scaturita la... sentenza T” (*Traghetti del Mediterraneo c/ Repubblica italiana*)¹⁶.

¹⁵ Si veda, in particolare, il punto 18 della sentenza del 2006: “La Repubblica italiana contesta la ricevibilità stessa di tale azione di risarcimento, basandosi sul tenore della legge n. 117/88, ed in particolare sul suo art. 2, n. 2, ai sensi del quale l’interpretazione di norme giuridiche effettuata nell’ambito dell’esercizio delle funzioni giurisdizionali non potrebbe comportare la responsabilità dello Stato. Tuttavia, nel caso in cui la ricevibilità di tale ricorso dovesse essere ammessa dal giudice del rinvio, essa sostiene, in subordine, che il ricorso deve in ogni caso essere respinto poiché non ricorrerebbero i presupposti per un rinvio pregiudiziale e la sentenza 19 aprile 2000, passata in giudicato, non potrebbe più essere rimessa in discussione”.

¹⁶ Si veda il punto 20 della sentenza del 2006.

Consegue che:

“– escludendo qualsiasi responsabilità dello Stato italiano per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto dell’Unione imputabile a un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado, qualora tale violazione risulti da interpretazione di norme di diritto o da valutazione di fatti e prove effettuate dall’organo giurisdizionale medesimo, e – limitando tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave, ai sensi dell’art. 2, commi 1 e 2, della legge n. 117/88, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del principio generale di responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell’Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo grado”.

3. Una scelta criticabile: una legge di riforma maldestra piuttosto che una legge di interpretazione autentica.

Alla luce di quanto precede, ed anche per non smentire la posizione assunta, sebbene tardivamente, sull’interpretazione dell’articolo 2 della legge n. 117/1988 nell’ultimo procedimento a carico, la soluzione tecnicamente più corretta, nonché più dignitosa per lo Stato italiano, sarebbe stata l’adozione di una legge di interpretazione autentica, con tutti i vantaggi collegati ad una tale scelta, in particolare la capacità di imporsi ai giudici “anche in presenza di un indirizzo omogeneo della Corte di cassazione”, in altri termini, di un diritto vivente consolidato.

Afferma la Corte costituzionale nell’ordinanza n. 480 del 1992¹⁷ che, per il ricorso all’istituto dell’interpretazione autentica,

“È necessario e sufficiente che la scelta ermeneutica imposta dalla legge interpretativa rientri tra le possibili varianti di senso... del testo interpretato, cioè stabilisca un significato che ragionevolmente poteva essere ascritto alla legge anteriore: entro questo limite..., e sempre che non risulti l’intenzione di incidere direttamente su concrete fattispecie *sub iudice*..., « non è contestabile la legittimità del ricorso a tale forma di produzione giuridica da parte del legislatore anche in presenza di un indirizzo omogeneo della Corte di cassazione, istituzionalmente investita del potere nomofilattico » (Cass. n. 2740 del 1992). In questo caso lo strumento dell’interpretazione autentica è usato dal legislatore per rimediare a un’opzione interpretativa consolidata nella giurisprudenza in un senso divergente dalla linea di politica del diritto da lui giudicata più opportuna”.

Si è optato invece, dopo ben tre anni e tre mesi di riflessione, per una legge di riforma maldestra, inefficace per quanto concerne il principale obiettivo (imporre un’interpretazione del diritto conforme agli obblighi comunitari e a principi ineludibili in uno Stato di diritto), nonché introducente ulteriori difficoltà interpretative (es.: “travisamento del fatto o delle prove”) e fondati dubbi di costituzionalità sull’esclusione del filtro di ammissibilità contro azioni temerarie e intimidatorie.

Per quanto concerne quest’ultimo profilo ricordiamo che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 468 del 1990, ha sottolineato “il rilievo costituzionale di un meccanismo

¹⁷ Giurisprudenza confermata in molteplici decisioni successive. Cfr. *ex plurimis*, e tra le più recenti, sentenze n. 24 e n. 311 del 2009, n. 209 del 2010, n. 257 e n. 271 del 2011, n. 103 del 2013.

di « filtro » della domanda giudiziaria”, poiché:

“un controllo preliminare della non manifesta infondatezza della domanda, portando ad escludere azioni temerarie e intimidatorie, garantisce la protezione dei valori di indipendenza e di autonomia della funzione giurisdizionale, sanciti negli artt. da 101 a 113 della Costituzione”¹⁸,

ed ha fatto altresì presente, nella medesima sentenza¹⁹, che la Corte, pronunciandosi sull’ammissibilità del *referendum* abrogativo, “aveva ribadito... la indispensabilità di un filtro²⁰ a garanzia della indipendenza e autonomia della funzione giurisdizionale”²¹.

In sintesi, la nuova normativa modifica l’articolo 2 della legge “Vassalli” prevedendo:

a) al comma 1, il risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali, derivino o non da un provvedimento di privazione della libertà personale;

b) al comma 2, la clausola di esclusione della responsabilità per l’attività di interpretazione di norme di diritto o di valutazione del fatto e delle prove, con l’eccezione esplicita dei casi di dolo o di colpa grave, ivi compresa la violazione manifesta del diritto, quale definita nell’aggiunto comma 3 *bis*, che recepisce i criteri di individuazione enunciati nelle sentenze della Corte di giustizia;

c) al comma 3, la definizione dei casi di colpa grave, con l’aggiunta dell’ipotesi del “travisamento del fatto o delle prove”, nonché dell’emissione di un provvedimento cautelare non solo personale, ma anche reale, fuori dei casi consentiti dalla legge o senza motivazione.

Le altre modifiche concernono:

a) il termine di proposizione dell’azione di risarcimento, portato da due a tre anni (articolo 4 modificato della legge “Vassalli”);

b) l’abrogazione dell’articolo 5, che prevedeva il filtro di ammissibilità;

c) l’obbligatorietà dell’esercizio dell’azione di rivalsa da parte dello Stato nei confronti del magistrato entro due anni (anziché uno), nei casi – si precisa – di diniego di giustizia ovvero di violazione manifesta del diritto o travisamento del fatto o delle prove “determinati da dolo o negligenza inescusabile” (articolo 7 modificato);

d) la misura della rivalsa, salvo il caso di dolo, per una somma massima pari alla metà (anziché al terzo) di una annualità dello stipendio netto del magistrato, ripartibile in rate

¹⁸ Cfr. *considerato in diritto*, punto 4.1

¹⁹ Cfr. *considerato in diritto*, punto 4.4

²⁰ In verità implicitamente, in quanto, nella decisione n. 26 del 1987 sull’ammissibilità del *referendum*, la Corte, nel richiamare la sentenza n. 2 del 1968, conferma, in relazione all’attuazione dell’articolo 28 della costituzione sulla responsabilità dei funzionari e dei dipendenti dello Stato e degli enti pubblici, la legittimità di scelte legislative “plurime, anche se non illimitate”, a garanzia dell’indipendenza e autonomia della funzione giurisdizionale.

²¹ Ha ancora sottolineato la Corte costituzionale, nella sentenza n. 18 del 1989, che “la previsione del giudizio di ammissibilità della domanda... garantisce adeguatamente il giudice dalla proposizione di azioni « manifestamente infondate », che possano turbare la serenità, impedendo, al tempo stesso, di creare con malizia i presupposti per l’astensione e la ricsuzione” (*considerato in diritto*, fine punto 10).

mensili non superiori a un terzo (anziché a un quinto) dello stipendio netto (articolo 8 modificato);

e) la responsabilità contabile in caso di mancato esercizio dell'azione di regresso da parte dello Stato, responsabile civile (secondo la normativa sulla responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici) in solido con il magistrato, che abbia commesso nell'esercizio delle sue funzioni un fatto costituente reato (articolo 13 modificato, comma 2 *bis*).

4. Brevi considerazioni conclusive.

L'articolo 1 sull'oggetto e le finalità della legge precisa che la riforma intende “*rendere effettiva la disciplina*” sulla responsabilità civile dello Stato e dei magistrati, denunciando implicitamente la colpevole inerzia pregressa del legislatore italiano e l'ambiguità del Governo in sede internazionale nel sostenere tesi prive di fondamento giuridico, stante il carattere non “effettivo” della disciplina vigente, “anche alla luce dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea”, come si tiene a sottolineare nell'articolo in esame.

Ci chiediamo: a fronte di modifiche alla precedente disciplina di modesto spessore o non urgenti²², o addirittura peggiorative, o ancora passibili di interpretazioni distorte o contraddittorie, era proprio necessario aggiungere un ulteriore tassello all'immagine non certo esaltante di cui gode l'Italia a livello internazionale? È così poco conosciuto o sottovalutato dagli uffici legislativi delle nostre istituzioni l'istituto dell'interpretazione autentica?

Si è ritenuto altresì di dover chiarire, nella relazione al testo di legge, che il “travisamento del fatto o delle prove”, introdotto quale distinta ipotesi di colpa grave, deve intendersi come travisamento macroscopico e evidente, nonché di dover assicurare, contro il rischio di azioni temerarie, la possibilità di correttivi “in corsa” sulla base di un'attenta valutazione degli effetti della normativa.

Forse una più attenta riflessione, meno falsata da opzioni demagogiche, e una consapevolezza maggiore del ruolo delle istituzioni che si rappresentano, a livello interno e internazionale, avrebbero giovato.

²² Laddove s'imporrebbe invece un'organica riforma dell'amministrazione della giustizia, onde porre rimedio all'eccessiva durata dei processi in Italia, in flagrante violazione di un principio cardine in ogni Stato di diritto, che si è inteso ribadire esplicitamente in costituzione (articolo 111, così come modificato con legge costituzionale n. 2/1999, in particolare commi 1 e 2).