

Giovanni Aversente*

Lo Stato di diritto in Italia: analisi dei primi Report della Commissione europea **

ABSTRACT: *The issues still open about the Rule of Law in Italy. Analysis of the first two Reports about the Rule of Law of the European Commission. The work analyzes the most important results reached by the Commission inside the Reports (2020, 2021 and 2022) about the “Chapter about the Rule of Law in Italy”, starting from a short analysis of the Rule of Law’s notion and about the methodology used by the European Commission for the preparation of the Reports. The text explores the various issues examined and, finally, it tries to outline some conclusions about the Rule of Law’s condition in Italy to understand if just the law can guarantee the maintenance of the Rule of Law.*

SOMMARIO. 1. Introduzione. – 2. Stato di diritto: un concetto controverso e indeterminato. – 3. Note preliminari sulla metodologia utilizzata dai Report. – 4. Il sistema giudiziario italiano e le sue “inefficienze”. – 5. La lotta alla corruzione in Italia: un percorso ancora incompiuto che mina lo stato di diritto. – 6. La libertà di stampa come indice di una sana democrazia. – 7. Conclusioni: basta il diritto a garantire lo “stato di diritto”?

1. Introduzione

I Report elaborati dalla Commissione europea rappresentano i primi studi dedicati agli sviluppi più significativi che si sono avuti, all’interno di ogni Stato membro dell’Unione europea, sul tema dello stato di diritto.

Tale principio rappresenta la «spina dorsale di ogni democrazia costituzionale moderna»¹ ed è un valore fondante l’Unione che si ritrova nell’art. 2 del Trattato sull’Unione europea (TUE) e nel preambolo della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione. La preminenza del principio è tale che l’art. 49 del TUE ne fa una condizione necessaria per aderire all’Unione europea².

Come una recente comunicazione della Commissione ha affermato, «sebbene, in linea di principio, si ritenga che tutti gli Stati membri rispettino in ogni momento lo Stato di diritto», le più recenti questioni, sorte in alcuni di essi, «hanno dimostrato che ciò non può essere dato per scontato»³.

Tuttavia, benché lo studio condotto all’interno dei Report sia apprezzabile nelle raccomandazioni e nei risultati a cui esso perviene, non può non sottolinearsi come l’indagine della Commissione europea abbia prodotto un’influenza, tutto sommato, flebile sul mutamento della realtà esistente: come il titolo della presente ricerca lascia intendere e come verrà meglio illustrato nel prosieguo del lavoro, permangono tuttora delle questioni aperte sullo stato di diritto in Italia, facendo dubitare sugli effetti concretamente prodotti dai Report all’interno degli ordinamenti dei Paesi analizzati.

* Dottorando di ricerca in Teoria dei diritti fondamentali, Giustizia costituzionale, Comparazione giuridica, Università di Pisa

** Il contributo è stato sottoposto a revisione secondo i criteri della collana

¹ COMMISSIONE EUROPEA, [Un nuovo quadro UE per rafforzare lo Stato di diritto, COM \(2014\) 158 final](#), 11 marzo 2014, 2.

² Difatti, l’art. 49 TUE prevede che ogni Stato europeo «che rispetti i valori di cui all’articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell’Unione [...]».

³ COMMISSIONE EUROPEA, [Rafforzare lo Stato di diritto nell’Unione. Programma d’azione, COM \(2019\) 343 final](#), 17 luglio 2019, 2.

Partendo da questo assunto, in tale lavoro si analizzeranno i risultati più rilevanti a cui è pervenuta la Commissione europea all'interno dei *Report* inerenti al “*Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia*”, pubblicate nel 2020, nel 2021 e nel 2022 (d’ora in poi, rispettivamente, *Report 2020*, *Report 2021* e *Report 2022*)⁴. La ricerca prenderà avvio da una disamina della nozione di “stato di diritto”, per poi analizzare la metodologia utilizzata dalla Commissione europea. Successivamente, si tenterà di approfondire le tematiche prese in esame e delineare talune conclusioni in merito alla condizione in cui versa lo stato di diritto in Italia. Il lavoro, nella sua parte conclusiva, cercherà di rispondere alla domanda inerente al se il solo diritto possa essere in grado di garantire la tenuta dello stato di diritto o se, piuttosto, la tenuta democratica e i valori in essa sottesi dipendano da più profonde ragioni.

2. Stato di diritto: un concetto controverso e indeterminato

Prima di iniziare l’analisi delle varie tematiche oggetto dei *Report*, appare necessario procedere ad una breve ricognizione del concetto stesso di “stato di diritto”, per meglio comprenderne, come si farà nel successivo paragrafo, l’accezione accolta a livello europeo ad opera della Commissione.

Anzitutto, è opinione oramai consolidata che il termine “stato di diritto” designa l’immagine stessa della civiltà occidentale⁵. Tale termine, difatti, manifesta «il sogno che a governare siano le leggi, non gli uomini», costituendo «un sogno antico quanto il pensiero politico»⁶.

Pur senza pretendere di analizzare specificatamente l’evoluzione del concetto, non si possono non ricordare le due vicende della sua “storia”: ci si riferisce all’esperienza tedesca, il cd. *Rechtsstaat*, e a quella anglosassone, il cd. *Rule of Law*.

Come noto, la prima nozione⁷ rimanda all’idea di un’autorità sovrana statale la quale, autolimitandosi, istituisce diritti soggettivi e, pertanto, la sola fonte originaria del diritto viene ad essere costituita dal potere legiferante dello Stato, «nel quale si esprime la stessa identità spirituale del popolo»⁸; diversamente, il *Rule of Law*⁹ non è una teoria giuridica dello Stato e, anzi, si discosta nettamente dallo Stato legislatore tedesco – o comunque

⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione sullo Stato di diritto 2020. La situazione dello Stato di diritto in Italia*, SWD(2020) 311 final del 30 settembre 2020; *Relazione sullo Stato di diritto 2021. Capitolo sulla situazione dello Stato di diritto in Italia* SWD(2021) 716 final del 27.7.2021; e *2022 Rule of Law Report. Country Chapter on the rule of law situation in Italy* SWD(2022) 512 final del 13.7.2022.

⁵ Così D. ZOLO, in ID., *Teoria e critica dello stato di diritto*, in P. Costa e D. Zolo (curr.), *Lo Stato di diritto*, Milano, 2002, 18-19.

⁶ R. BIN, *Lo Stato di diritto*, Bologna, 2017, 7.

⁷ Come la stessa dottrina tedesca riconosceva, l’origine della nozione di *Rechtsstaat* è da ricondurre a R. VON MOHL, *Die Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften*, Erlanger, 1885, anche se il termine venne utilizzato per la prima volta da K. Th. WELCKER in ID., *Die letzten Gründe von Recht, Staat und Strafe* (1813), Aalen, 1964, 25, agli inizi del 1800 (lo ricorda G. GOZZI, *Stato di diritto e diritti soggettivi nella storia costituzionale tedesca*, in P. Costa e D. Zolo (curr.), *Lo Stato di diritto*, Milano, 2002, 260 e anche nt. 2).

⁸ D. ZOLO, *Teoria e critica dello stato di diritto*, cit., 21.

⁹ Tale concetto fu descritto per la prima volta da A. V. Dicey già nel 1885 (si rinv. a A. V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (1885), London, VIII ed., 1915), benché in precedenza la nozione fosse già stata utilizzata da W. E. HEARN, in ID., *The Government of England. Its Structure and Its Development*, London, II ed., 1866 (ne dato conto E. SANTORO, *Rule of law e “libertà degli inglesi”. L’interpretazione di Albert Venn Dicey*, in P. Costa e D. Zolo (curr.), *Lo Stato di diritto*, Milano, 2002, 182 e nt. 33).

continentale – in cui i giudici applicano la legge, e i diritti individuali sono posti dal Parlamento: è noto che il termine rimanda alla sottoposizione di tutti i cittadini alle regole della *ordinary Law*, alla «sinergia normativa» fra Parlamento e Corti ordinarie e, infine, alla circostanza che la tutela dei diritti soggettivi sia stata assicurata, più che dal Parlamento, dalla giurisdizione delle Corti di *common law*¹⁰.

Nonostante tali diversità, si potrebbe attribuire comunque un'identità al concetto "stato di diritto": secondo alcuni, tale termine rimanderebbe all'idea di uno Stato nel quale all'ordinamento giuridico «viene attribuito il compito di "garantire" i diritti individuali, frenando la naturale tendenza del potere politico a espandersi e a operare in maniera arbitraria»¹¹. I punti cardinali del concetto appaiono essere, pertanto, «il potere politico (la sovranità, lo Stato), il diritto (il diritto soggettivo, le norme), gli individui [...]: un collegamento fra "Stato" e "diritto" che si riveli complessivamente vantaggioso per gli individui»¹², insomma.

Tuttavia, i profili concettuali del termine presentano una particolare incertezza e hanno tratti alquanto controversi¹³, al punto che – come già sosteneva Carl Schmitt – il termine "stato di diritto" «può significare cose tanto diverse quanto il termine stesso "diritto" e anche cose tanto diverse quanto le numerose modalità organizzative implicite nel termine "Stato"»¹⁴.

Lo studio sullo stato di diritto, pertanto, potrebbe comprendere varie tematiche, anche diverse tra loro, ma tutte accomunate, si potrebbe dire, dal fine ultimo di indagare quel rapporto esistente tra Stato, diritto ed individuo.

Una individuazione degli elementi necessari è stata comunque tentata dalla Commissione di Venezia che ha individuato nel principio di legalità (1), comprensivo di un processo trasparente, responsabile e democratico per l'emanazione della legge, nella certezza giuridica (2), nel divieto di arbitrarietà (3), nell'accesso alla giustizia dinanzi a tribunali indipendenti e imparziali (4), nel rispetto dei diritti umani (5) e nella non discriminazione e uguaglianza davanti alla legge (6), gli «elementi necessari [...] che non siano solo formali ma anche sostanziali o materiali»¹⁵ del principio qui in esame.

3. Note preliminari sulla metodologia utilizzata dai Report

Dopo aver succintamente ripercorso il concetto di "stato di diritto" nella sua accezione anglosassone e tedesca, si ritiene utile comprendere l'uso che di tale termine è stato fatto dalla Commissione europea.

All'interno dei *Report*, difatti, la Commissione si riferisce allo stato di diritto effettuando una traduzione nella lingua del paese a cui si riferisce l'indagine: così, se – come ovvio – in lingua italiana il termine rimane tale, all'interno del *Report* dedicato alla Germania, il termine "stato di diritto" viene associato a "*Rechtsstaat*" e, nella versione inglese – predisposta per

¹⁰ D. ZOLO, *Teoria e critica dello stato di diritto*, cit., 24-26.

¹¹ D. ZOLO, *Teoria e critica dello stato di diritto*, cit., 21.

¹² P. COSTA, *Lo Stato di diritto: un'introduzione storica*, in P. Costa e D. Zolo (curr.), *Lo Stato di diritto* Milano, 2002, 92.

¹³ Cfr., in tal senso, J. N. SHKLAR, *Political theory and the Rule of law*, in A. C. Hutchinson e P. Monahan (curr.), *The Rule of Law. Ideal or ideology*, Toronto-Calgary-Vancouver, 1987, 1 (trad. mia).

¹⁴ C. SCHMITT, *Le categorie del politico*, Bologna, 1972, 223.

¹⁵ COMMISSIONE DI VENEZIA, [Report on the Rule of Law \(Venice, 25-26 March 2011\)](#), Studio n. 512/2009, 4 aprile 2011, 10 (trad. nostra).

ogni paese, costituendo la “base linguistica” di ogni *Report* – il termine utilizzato è “*Rule of Law*”.

L'utilizzo di nozioni diverse potrebbe far pensare che la Commissione europea abbia voluto sovrapporre i due concetti, inserendosi in quell'assai «poco lodevole pressapochismo culturale» volto ad accostare i due termini, testimoniando «l'ignoranza (o la non esatta comprensione) delle diversissime tipicità di due diversi percorsi storico-giuridici, con una rappresentazione all'insegna di equivoci fuorvianti»¹⁶.

Inoltre, l'utilizzo della lingua inglese come “base linguistica” d'ogni *Report* potrebbe corroborare la tesi secondo cui lo Stato di diritto non parla più tedesco: «non è più il *Rechtsstaat* a riproporsi nella traduzione verso le diverse lingue nazionali del continente europeo, ma è il concetto di *Rule of Law* a entrare nell'uso comune»¹⁷. In dottrina si è precisato che la tendenza odierna a sovrapporre quest'ultimo concetto a quello di “stato di diritto”, «ritenuta ormai obsoleta, va quindi considerata con attenzione, perché, al di là delle mode linguistiche, sembra poter alludere ad uno spostamento di prospettiva: vi sono cose che il *Rule of Law* riesce ad esprimere e che non corrispondono né al *Rechtsstaat* classico né alla sua ristrutturazione ad opera delle costituzioni democratiche»¹⁸.

Tuttavia, non si possono nascondere le esigenze tipicamente linguistiche e le difficoltà legate inscindibilmente ad una traduzione letterale del termine che, evidentemente, è lontana dall'essere precisa.

Partendo dai *Report* elaborati dalla Commissione europea, quindi, si analizzeranno le tematiche più rilevanti che questi hanno inteso esaminare e che hanno riguardato *il sistema giudiziario, la lotta alla corruzione, il pluralismo dei media e altre questioni attinenti al bilanciamento tra i poteri*.

Eppure, taluni hanno affermato che la “qualità della democrazia” potrebbe valutarsi anche rispetto ad altri indicatori, ulteriori rispetto a quelli presi in esame dalla Commissione: questi potrebbero riguardare il grado di partecipazione elettorale, il livello della competizione politica, l'*accountability* elettorale, il rapporto tra le istituzioni e il rapporto tra centro e periferie, la sicurezza individuale e l'ordine pubblico, la cd. *responsiveness* e un'analisi sulle effettive libertà fruibili sull'uguaglianza e sulla solidarietà¹⁹. La Commissione, tuttavia, ha giustificato la sua scelta affermando che i «quattro pilastri sono stati definiti nella fase di preparazione come ambiti cruciali interdipendenti per la garanzia dello Stato di diritto»²⁰.

Nell'avviarsi ad analizzare i *Report*, si ritiene doveroso effettuare una preliminare precisazione: all'interno della presente ricerca, si è deciso di non analizzare il quarto pilastro inerente alle “*altre questioni attinenti al bilanciamento tra i poteri*”, per la ragione che tali tematiche – trattate unitamente nei *Report* – sono apparse molto eterogenee tra loro: all'interno di questo pilastro si esamina l'architettura istituzionale del paese, la gestione della pandemia, la valutazione dell'impatto normativo, le consultazioni dei portatori di interessi, l'apertura verso la società civile della Corte costituzionale e si compie una brevissima e non approfondita disamina sulla società civile italiana. A chi scrive, è parso pertanto difficile portare ad unità e riunire in un lineare ragionamento le differenti

¹⁶ P. GROSSI, *Oltre la legalità*, Bari-Roma, 2020, 31, a cui si attribuiscono i virgolettati.

¹⁷ R. BIN, *Rule of law e ideologie*, in G. Pino e V. Villa (curr.), *Rule of law. L'ideale della legalità*, Bologna, 2016, 42.

¹⁸ R. BIN, *Rule of law e ideologie*, cit., 44.

¹⁹ L. MORLINO, D. PIANA e F. RANIOLO, *La qualità della democrazia in Italia*, Bologna, 2013, *passim*.

²⁰ COMMISSIONE EUROPEA, [Relazione sullo Stato di diritto 2020. La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea](#), COM (2020) 580 final, 30 settembre 2020, 4.

tematiche indagate. Sul punto, l'auspicio è quello di scoprire una maggiore chiarezza e una migliore delimitazione degli ambiti di studio, che potrebbero anche essere d'ausilio nel ricercare più specifici *vulnera* presenti all'interno dei singoli paesi analizzati.

4. Il sistema giudiziario italiano e le sue "inefficienze"

Con riferimento al sistema giudiziario italiano, dall'analisi dei *Report*, emerge un quadro legislativo abbastanza solido a salvaguardia dell'indipendenza della magistratura.

Come noto, nel nostro ordinamento, l'art. 106 Cost. dispone che «le nomine dei magistrati hanno luogo per concorso», una regola che costituisce la via ordinaria per l'accesso alla magistratura, sia giudicante²¹ che requirente, e concorre a rafforzare «l'indipendenza dei magistrati» (*ex multis* [sent. n. 1 del 1967](#)). Il concetto di "indipendenza" è espressamente previsto dall'art. 104 Cost. che designa la magistratura come un «ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere». L'indipendenza, all'interno del nostro ordinamento, dev'essere tuttavia apprezzata anche nella sua dimensione "esterna" e "interna": è notorio che la prima si riferisca ai rapporti che intercorrono con altri poteri dello Stato e, in particolare, col potere politico, in cui l'indipendenza si realizza mediante l'attribuzione dei compiti di amministrazione dei magistrati ad un organo di autogoverno estraneo a tali poteri – il Consiglio Superiore della Magistratura (d'ora in poi, CSM) – e attraverso la garanzia della soggezione del giudice soltanto alla legge (art. 101, comma 2, Cost.)²²; nel secondo senso, è altrettanto noto che l'indipendenza viene accertata riguardo ai rapporti che intercorrono all'interno dello stesso potere giudiziario, nel quale l'indipendenza viene assicurata dall'assenza di legami di tipo non gerarchico²³.

Il nostro ordinamento, pertanto, dispone davvero di un quadro solido in punto di indipendenza, non rilevando i poteri costituzionalmente attribuiti in capo al Ministro della giustizia il quale, come noto, ha facoltà di promuovere l'azione disciplinare nei riguardi dei magistrati (art. 107 Cost.) e ha competenze in materia di organizzazione e di funzionamento dei servizi relativi alla giustizia (art. 110 Cost.). L'autonomia attribuita al CSM, tuttavia, non esclude i necessari raccordi e una più intensa attività di collaborazione tra quest'ultimo organo e lo stesso Ministro della giustizia²⁴: come non ricordare il potere del Ministro di formulare richieste al CSM sulle materie riguardanti i magistrati (art. 11 della l. 18 dicembre 1967, n. 1198)²⁵, la procedura in punto di conferimento degli incarichi direttivi (art. 11 della l. 24 marzo 1958, n. 195)²⁶, la facoltà del CSM di avanzare proposte al Ministro e, anche, la possibilità di quest'ultimo di richiedere pareri al primo (art. 10, comma 2, della l. 24 marzo

²¹ Tuttavia, vi sono talune deroghe: si pensi, come noto, ai magistrati onorari (art. 106, comma 2, Cost.) e alla nomina diretta per meriti insigni (art. 106, comma 3, Cost.)

²² F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, Torino, 2020, 82 ss.

²³ F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit., 83.

²⁴ F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit., 147.

²⁵ La normativa, nella sua originale formulazione (inserita nell'art. 11 della l. 24 marzo 1958, n. 195), fu dichiarata incostituzionale dalla Consulta ([sent. 168 del 1963](#)), laddove prevedeva la "previa richiesta" del Ministro della giustizia nell'adozione dei provvedimenti in questione, ponendosi così in contrasto con l'autonomia del CSM.

²⁶ Anche se, tale previsione, in almeno due occasioni, ha originato dei conflitti di attribuzioni tra il CSM e il Ministro della giustizia (nel 1991 e nel 2003): da entrambe le pronunce ([sentt. 379 del 1992](#) e [380 del 2003](#)), esce ridimensionato il ruolo del Ministro, affermandosi infatti che, se è vero che l'obbligo di leale collaborazione grava su entrambi i soggetti, l'ultima parola, in punto di conferimento dell'incarico direttivo, spetta al CSM (come si legge in F. DAL CANTO, *Lezioni di ordinamento giudiziario*, cit., 151).

1958, n. 195). A livello europeo si è dato particolare rilevanza a tale requisito il quale, come la Corte di Giustizia europea ha avuto modo di ribadire a più riprese, «attiene al contenuto essenziale del diritto fondamentale a un equo processo, che riveste importanza cardinale quale garanzia della tutela dell'insieme dei diritti derivanti al singolo dal diritto dell'Unione e della salvaguardia dei valori comuni [...], segnatamente, del valore dello Stato di diritto»²⁷.

Dunque, l'indipendenza dei giudici non può non considerarsi come un valore europeo da analizzare²⁸.

A tal fine, i *Report* danno conto di come l'indipendenza della magistratura in Italia sia garantita dal CSM che può dirsi ampiamente indipendente – per usare le parole di autorevole dottrina – «sia nei confronti degli organi costituzionali politici (ed in particolare del ministro della giustizia), sia nei confronti degli organi giurisdizionali, [ed] è questa una soluzione che non trova praticamente alcun riscontro nell'analisi comparatistica»²⁹.

Se tale disegno risulta essere ottimale, non possono sottacersi le problematiche che il CSM ha posto in luce nella prassi più recente: il riferimento è alle note vicende che hanno coinvolto taluni membri dell'organo e fatto emergere un'opacità nella conduzione delle loro attività in seno al CSM. A tal riguardo, nel *Report 2022*, si cita la riforma³⁰ confluita nella recente legge delega 17 giugno 2022, n. 71, che interviene in materia ordinamentale, organizzativa, disciplinare, di eleggibilità e di ricollocamento in ruolo dei magistrati e, soprattutto, in punto di costituzione e di funzionamento del CSM.

Più nello specifico, il *Report* citato pone l'accento sulla nuova composizione³¹ e sul rinnovato sistema elettorale dell'organo. Con riferimento a tale ultimo aspetto, merita sottolineare che la l. 17 giugno 2022, n. 71, individua una nuova articolazione dei collegi elettorali, la cui composizione è rimessa ad un decreto del Ministro della giustizia e sentito il CSM³². Proprio quest'ultimo organo, tuttavia, ha espresso perplessità su tale previsione, evidenziando il rischio di una possibile «modifica strumentale della composizione dei collegi per orientare il risultato elettorale» proprio ad opera del Ministro³³.

Tra le novità introdotte dalla recente l. 17 giugno 2022, n. 71 – alcune delle quali brevemente richiamate nel *Report 2022*³⁴ –, si vuole qui evidenziare, da un lato, l'introduzione del conseguimento dei risultati attesi e stabiliti dai presidenti degli organi giurisdizionali come requisito da considerare ai fini della valutazione di professionalità dei

²⁷ Corte di Giustizia UE, Grande sezione, 25 luglio 2018, C-216-18, *LM*, par. 48; pertanto, «detti giudici adempiono, in collaborazione con la Corte, una funzione loro attribuita congiuntamente al fine di garantire il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati» (Corte di Giustizia UE, Grande sezione, 27 febbraio 2018, C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses c. Tribunal de Contas*, par. 33).

²⁸ G. PITRUZZELLA, *Stato di diritto, indipendenza delle Corti e sovranità popolare: armonia o conflitto?* in G. Pitruzzella, O. Pollicino e M. Bassini (curr.), *Corti europee e democrazia*, Milano, 2019, 9.

²⁹ A. PIZZORUSSO, *Il Consiglio Superiore della Magistratura nella forma di governo vigente in Italia*, in *Questione Giustizia*, 1984, 2, 288.

³⁰ La quale, come noto, ha preso avvio dal ddl AC 2681 presentato alla Camera dei deputati, nel settembre 2020, dall'allora Ministro della giustizia.

³¹ Difatti, la richiamata legge aumenta il numero dei componenti elettivi del CSM (art. 21): non più 24 (16 togati e 8 laici), ma 30 (20 togati e 10 laici).

³² Art. 31 della l. 17 giugno 2022, n. 71.

³³ «Con evidente pregiudizio per lo stesso principio costituzionale di autonomia e indipendenza della magistratura» (CSM, *Pareri sulla riforma dell'ordinamento giudiziario (AC 2681) – 10/PA/2022*, 23 marzo 2022, 9).

³⁴ Con riferimento al requisito dell'indipendenza, il *Report 2022* effettua un richiamo alle «più rigorose» norme introdotte in materia di “porte girevoli” e al potere di voto conferito agli avvocati nella valutazione dei magistrati (*Report 2022*, 5-7).

magistrati³⁵ e su cui, pertanto, è possibile avviare un'azione disciplinare³⁶; dall'altro, la valutazione di professionalità dovrà tener conto anche dell'esito dei successivi gradi di giudizio³⁷: ad avviso del *Report*, tale previsione potrebbe essere considerata un implicito invito, per i magistrati di primo grado, «a pronunciarsi in modo uniforme su determinati argomenti»³⁸. Tali disposizioni, «in congiunto», si sottolinea ancora, rischiano di «determinare dipendenze» e «un'indebita influenza sull'indipendenza dell'operato dei magistrati»³⁹. Infine, è utile dar conto di come l'*iter* di approvazione della l. 17 giugno 2022, n. 71, si sia svolto parallelamente alla tornata referendaria dello scorso 12 giugno 2022, i cui quesiti hanno avuto ad oggetto norme inerenti alla candidatura dei magistrati al CSM (tuttavia, circoscritte alla cancellazione della lista di magistrati che presentano la candidatura di un loro collega alle elezioni), all'equa valutazione dei magistrati, alla separazione delle carriere, oltre che ai limiti alla custodia cautelare e all'abolizione del d. lgs. 31 dicembre 2012, n. 235 (cd. "Severino")⁴⁰. Come noto, il mancato raggiungimento del *quorum* di partecipazione popolare ha impedito ai *referendum* di sortire i propri effetti.

Una considerazione nettamente critica, che sembra recare un considerevole *vulnus* alla condizione dello stato di diritto, attiene al requisito di efficienza – si potrebbe dire – "processuale", che «continua a sperimentare gravi difficoltà legate alla durata dei procedimenti», come emerge dai *Report*⁴¹.

Tali problemi, che sono «chiaramente i più importanti dal punto di vista dell'interesse generale del paese», sono rimasti per troppo tempo «in ombra»⁴² e coinvolgono il processo civile⁴³, quello penale⁴⁴ e, anche, il contenzioso amministrativo⁴⁵.

³⁵ Art. 3, comma 1, lettera d), della l. 17 giugno 2022, n. 71.

³⁶ Art. 11 della l. 17 giugno 2022, n. 71.

³⁷ Art. 3, comma 1, lettera g), della l. 17 giugno 2022, n. 71.

³⁸ [Report 2022](#), 6, anche se, nella normativa richiamata in nt. prec., si prescrive che il consiglio giudiziario debba acquisire «le informazioni necessarie ad accertare la sussistenza di *gravi anomalie* in relazione all'esito degli affari nelle fasi o nei gradi successivi del procedimento [...]» (cors. nostro).

³⁹ [Report 2022](#), 6.

⁴⁰ Con riferimento alla contestualità della "via" legislativa e referendaria, si rinv. a M. VOLPI, *La riforma della Magistratura tra parlamento e referendum. Una asimmetria evidente*, in [Costituzionalismo.it](#), 1/2022; per una approfondita analisi dei quesiti referendari si rinv. a N. ROSSI, *Referendum sulla giustizia. E' possibile parlarne nel "merito"?* in [Questione Giustizia](#), 9 giugno 2021; si ricorda, infine, che la Corte costituzionale, con [sent. n. 49 del 2022](#), ha dichiarato inammissibile il quesito referendario relativo alla responsabilità civile dei magistrati (per un primo commento, v. F. DAL CANTO, *La sent. n. 49/2022 sulla responsabilità civile dei magistrati e la lenta deriva del giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in [federalismi.it](#), 11 maggio 2022).

⁴¹ [Report 2020](#), 7, [Report 2021](#), 7 e [Report 2022](#), 12 secondo cui «la durata dei procedimenti resta un grave problema». Le criticità legate all'efficienza del sistema giudiziario italiano sono evidenziate col "bollino rosso" anche all'interno della [dashboard](#) dell'Associazione no-profit "The Lisbon Council", «creata per rendere più intelligibili, visibili e comparabili i risultati del [Report 2020 Rule of Law](#) della Commissione Europea» (trad. nostra).

⁴² Entrambi i virgolettati sono di A. Pizzorusso, che lo notava già anni fa in *Id.*, *Magistrature e nuove domande di giustizia*, in N. Rossi (cur.), *Giudici e democrazia: la magistratura progressista nel mutamento istituzionale*, Milano, 1994, 140.

⁴³ In tal senso, v. il *Report* del CEPEJ – The European Commission for the Efficiency of Justice – in *Id.*, *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report. 2020 Evaluation cycle (2018 data). Part 1: Tables, graphs and analyses*, settembre 2020, 133, dove si afferma che su 16 Stati che hanno fornito dati sui contenziosi civili, l'Italia, con la Bosnia-Erzegovina e Malta, ha riportato le cifre più alte; inoltre, se in Bosnia-Erzegovina il 40, 2% delle cause pendenti ha una durata maggiore di due anni, in Italia la percentuale si attesta al 44, 8%.

⁴⁴ In tale ambito, l'Italia rimane soggetta alla sorveglianza rafforzata del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa.

⁴⁵ Anche in tale ambito, l'Italia rimane soggetta alla sorveglianza rafforzata per la durata dei procedimenti amministrativi (v. la [risoluzione del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, CM/ResDH \(2016\) 358](#), 6-8

Le conseguenze che queste problematiche comportano sono non soltanto “di sistema”, ma anche concreti e fattuali: è fin troppo scontato affermare che disporre di sistemi giudiziari efficienti è «essenziale per la fiducia reciproca, il clima a favore degli investimenti e la sostenibilità della crescita a lungo termine»⁴⁶. A tal proposito, si è dimostrato come possa esistere un “cattivo” e un “buon” governo e come sussista una relazione tra *Rule of Law* e qualità elevata di governo che può ripercuotersi proprio sulla crescita economica di un paese⁴⁷.

In definitiva, sono quanto mai attuali le esortazioni ad attuare «ogni possibile sforzo per cercare di adeguare la realtà italiana, nella misura in cui essa si presenta arretrata [...], eliminando le conseguenze degli errori e dei ritardi, ed affrontando i nuovi problemi che occorre risolvere per assicurare un avvenire migliore»⁴⁸.

Con riferimento a tali questioni, le linee di intervento più recenti hanno visto non solo l’istituzione di talune Commissioni di studio in ambito penale⁴⁹, civile⁵⁰ e tributario⁵¹ e l’impegno del Governo, all’interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nel porre il «fattore tempo al centro»⁵² degli obiettivi della riforma della giustizia; ma, anche, la concreta approvazione di ambiziose leggi-delega, sul punto⁵³. Quale che siano le proposte, l’auspicio è che non tornino progetti attinenti alla riduzione o, addirittura, all’esclusione del livello dei presidi giurisdizionali nei confronti dei pubblici poteri, «in nome della speditezza ed efficienza dei processi decisionali e dell’attuazione delle politiche pubbliche. È la stessa nozione di Stato di diritto che in ultima analisi rischi[erebbe] di essere contestata»⁵⁴.

Infine, appare interessante anche il riferimento al criterio della qualità del sistema giudiziario: all’interno dei *Report*, gli aspetti più rilevanti da porre in risalto sembrano riguardare lo stanziamento di risorse per l’assunzione di nuovi magistrati e la digitalizzazione del sistema giudiziario. Relativamente a quest’ultimo aspetto, si segnala che – seppur la digitalizzazione continua ad aumentare nei tribunali civili ed amministrativi – rimangono

dicembre 2016, in cui si dà conto delle violazioni accertate a causa dell’eccessiva durata dei procedimenti amministrativi, ad opera della CEDU; più di recente, v. [la risoluzione CM/ResDH \(2021\) 192](#).

⁴⁶ COMMISSIONE EUROPEA, [Quadro di valutazione UE della giustizia 2020, COM \(2020\) 306 final](#), 10 luglio 2020, 2, cit.

⁴⁷ Cfr. F. FUKUYAMA, *The origins of political order*, New York, 2011, *passim*.

⁴⁸ A. PIZZORUSSO, *Magistrature e nuove domande di giustizia*, cit., 143.

⁴⁹ V. la [Relazione](#) della “Commissione di studio per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale” (cd. “Commissione Lattanzi”), che si è occupata del tema nel par. 2 (in part. 8).

⁵⁰ V. la [Relazione](#) della “Commissione per l’elaborazione di proposte di interventi in materia di processo civile e di strumento alternativi” (cd. “Commissione Luiso”), istituita proprio al fine di ridurre i tempi dei processi civili e ottenere una miglior efficienza dell’amministrazione della giustizia.

⁵¹ V. la [Relazione](#) della “Commissione interministeriale per la riforma della giustizia tributaria” (cd. “Commissione Della Cananea”), istituita con l’obiettivo di recuperare l’efficacia ed efficienza della giustizia tributaria, (in part., 76 ss.).

⁵² GOVERNO ITALIANO, [Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza](#), 55 ss.

⁵³ Si fa riferimento a due recentissime leggi delega: la l. 27 settembre 2021, n. 134 (“Delega al Governo per l’efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari”; v., a tal proposito, per un commento, v. F. PALAZZO, *Prima lettura della riforma penale: aspetti sostanziali*, in *Pol. del dir.*, 2021, 4, 625-638) e la l. 26 novembre 2021, n. 206 (“Delega al Governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata”; per alcune notazioni, si rinv. alla letteratura giuridica raccolta in [Questione Giustizia](#), 2021, 3).

⁵⁴ Per usare le parole di M. CLARICH, *Stato di diritto ed efficienza della giustizia amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 2018, 2, 425.

ancora talune perplessità legate al settore penale⁵⁵. Con riferimento al primo aspetto, infine, si deve registrare la programmazione di ulteriori assunzioni di personale⁵⁶ e un più rapido accesso alla magistratura ordinaria⁵⁷; tuttavia, paiono interessanti le recenti osservazioni del Primo Presidente della Corte di cassazione, che ha sottolineato come un maggior numero di giudici possa condurre verso decisioni disomogenee o in contrasto tra di loro, col pericolo di veder instaurato «un circolo vizioso, perché quanto più le decisioni sono lontane dalla nomofilachia, tanto più il numero dei ricorsi tende ad aumentare»⁵⁸.

5. La lotta alla corruzione in Italia: un percorso ancora incompiuto

Senza dubbio, il tema della corruzione mette a rischio la tenuta democratica delle istituzioni e, come si è notato, tra le esperienze maturate in materia, quella italiana è spesso presa a riferimento, anzitutto, per il ruolo che nel sistema ha progressivamente assunto l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC)⁵⁹.

Il *Report 2020*, con riferimento al quadro giuridico e istituzionale italiano, traccia un quadro «sostanzialmente funzionante»⁶⁰. Il *Report 2021*, poi, evidenzia come alcune modifiche legislative avrebbero reso la lotta alla corruzione «più coerente», seppur la durata eccessiva dei procedimenti ostacoli gli sforzi introdotti⁶¹ e il *Report 2022* sottolinea che la cooperazione fra istituzioni continua «a funzionare bene», ma permangono ancora punti critici in punto di gestione di fondi pubblici⁶².

Attenta dottrina, pur riconoscendo come effettivamente a partire dalla l. 6 novembre 2012, n. 190, in materia di prevenzione e di contrasto alla corruzione, il legislatore italiano sia divenuto più consapevole e abbia effettuato «un salto di qualità», non ha mancato di definire l'ampio *corpus* normativo «per più profili alluvionale, frammentario, e improntato ad una *ratio* centralizzatrice»⁶³.

In particolare, i meccanismi di prevenzione della corruzione – valorizzati proprio dalla citata legge del 2012 che ha spostato il *focus* dalla patologia dell'illecito alla presenza di un rischio⁶⁴ – appaiono poco incisivi, così da determinare conseguenze negative sull'efficienza e sull'efficacia dell'azione amministrativa⁶⁵.

All'interno dei *Report*, si richiamano i fenomeni del conflitto di interessi e del *lobbying*, sui quali qui ci si intende brevemente soffermare. Tali aspetti non conoscono una disciplina legislativa organica ed esaustiva, ad esclusione della l. 20 luglio 2004, n. 215 (cd. "Legge Frattini"), il cui ambito di applicazione è riferito ai soli componenti del Governo e, dunque,

⁵⁵ [Report 2020](#), 5, [Report 2021](#), 5 ss. e [Report 2022](#), 9.

⁵⁶ V., in part., [Report 2021](#), 4 ss. e [Report 2022](#), 8.

⁵⁷ Il recente d.l. 23 settembre 2022, n. 144, (il cd. "Decreto Aiuti-ter") ha previsto, tra le altre, (art. 33) la laurea in giurisprudenza – senza più l'obbligo di frequenza di tirocini o di scuole di specializzazione per le professioni legali – come requisito ai fini del concorso per l'accesso alla magistratura ordinaria.

⁵⁸ PRIMO PRES. CASS., [Relazione sull'amministrazione della giustizia dell'anno 2020](#), 197.

⁵⁹ R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, in [Diritto Penale Contemporaneo](#), 27 novembre 2017, 1.

⁶⁰ [Report 2020](#), 9.

⁶¹ [Report 2021](#), 9-11.

⁶² [Report 2022](#), 17.

⁶³ G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima. La corruzione della politica nello specchio del diritto costituzionale*, Modena, 2020, 127.

⁶⁴ R. CANTONE, *Il sistema della prevenzione della corruzione in Italia*, cit., 1.

⁶⁵ G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima*, cit., 127.

inadeguata e «votata all'inefficacia»⁶⁶. I *Report*, con riferimento a quest'ultima normativa, richiamano tuttavia un disegno di legge *in itinere* il quale, secondo "generiche" e non indicate «informazione[i] ricevut[e] in occasione della visita in Italia»⁶⁷, si pone come orizzonte indicativo, per la sua entrata in vigore, il 1 luglio 2021: la proposta di legge in questione risulta essere ancor oggi incardinata "in sede referente" nella I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati che, al 6 ottobre 2020, ha semplicemente approvato un testo unificato, adottandolo come testo base per la discussione all'interno delle successive sedute⁶⁸.

Tuttavia, analizzando i fenomeni del conflitto di interessi e del *lobbying*, con riferimento ai parlamentari, i *Report* danno conto di come questi abbiano l'obbligo di presentare una relazione che indichi le proprietà, i beni iscritti in pubblici registri, le azioni e le quote di partecipazione in società, insieme ad una copia della dichiarazione dei redditi più recente, come previsto ai sensi della l. 5 luglio 1982, n. 441⁶⁹. Ulteriori previsioni sono rinvenibili poi nel cd. Codice di condotta, adottato dalla Camera dei deputati e, alcuni passi in avanti in merito – come emerge da alcuni organi di stampa – sembrerebbero registrarsi anche al Senato⁷⁰.

Con riferimento al Codice di condotta adottato alla Camera dei deputati, non può sottolinearsi come questo appaia ripetitivo di previsioni legislative⁷¹ e di natura incerta. Si noti, inoltre, che tale atto non è stato deliberato dalla Giunta per il regolamento e non godrebbe pertanto della legittimazione giuridica e politica di cui godono i regolamenti parlamentari⁷². Un'ulteriore critica potrebbe anche appuntarsi sulle sanzioni in esso prescritte: difatti, è previsto solo un mero annuncio all'Assemblea e la pubblicità sul sito della Camera.

All'interno dei *Report*, si segnala anche una recente ricerca dalla quale emerge la pressante necessità di prevedere regole e procedure più chiare sul conflitto di interesse,

⁶⁶ B. G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà. Etica, politica, amministrazione*, Bologna, 2007, 100. Note critiche su tale legge anche in COMMISSIONE DI VENEZIA, [Conclusioni del parere sulla compatibilità delle leggi italiane "Gasparri" e "Frattini" con gli standard del Consiglio d'Europa in materia di libertà di espressione e pluralismo dei media \(Venezia, 10-11 giugno 2005\) - Parere 309/2004, 13 giugno 2005](#), punti 18 e ss.

⁶⁷ *Report 2021*, 12, nt. 109. Le proposte di legge in questione sono le AC. 1461 – assegnata in sede Referente il 17 maggio 2019, ma presentata il 19 dicembre 2018 (e non a maggio 2019, come emerge dal *Report 2021*, 12) – abbinata alle proposte AC. 702 e AC. 1843. Di questo ddl ne da conto anche il *Report 2022*, 18, nt. 142.

⁶⁸ V. le informazioni riferite all'iter di approvazione di tale disegno di legge, da cui emerge che la discussione sul testo sembra essere un "cantiere" ancora aperto in seno alla stessa Commissione: lo stesso Presidente di quest'ultima, anche dopo l'approvazione del testo unificato, sottolineava che tuttavia il testo è «aperto a ogni possibile modifica», dichiarandosi convinto «che esso sarà senz'altro migliorato» (CAMERA DEI DEPUTATI - I COMMISSIONE PERMANENTE, sed. 6 ottobre 2020, 32).

⁶⁹ Con riferimento agli obblighi trasparenza, si rinv. anche al d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33 relativo al diritto di accesso civico e agli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni.

⁷⁰ Come si legge in L. DE CICCO, *Il nuovo "Codice di condotta" dei senatori: niente limiti ai doni istituzionali e salta la stretta sul conflitto d'interessi*, in *La Repubblica*, 27 aprile 2022 e in *Senato, arriva il nuovo Codice di comportamento: basta risse e regali costosi*, in *Sky tg24*, 28 aprile 2022, sembrerebbe che il Consiglio di presidenza del Senato abbia adottato un primo Codice di condotta; tuttavia, sul sito del Senato, non risulta alcuna pubblicazione o notizia ufficiale in merito. Se così fosse, saremmo dinanzi ad una effettiva applicazione dell'art. 12, comma 2-bis, del Regolamento Senato, il quale demanda proprio al Consiglio di presidenza l'adozione di un Codice di condotta.

⁷¹ Cfr. M. FILIPPI, *Strumenti di promozione etica delle assemblee elettive. I codici di condotta della Camera dei deputati e del parlamento europeo*, in *Nomos*, 2019, 1, 11.

⁷² G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima*, cit., 120.

all'interno del nostro ordinamento⁷³. Stando a tale studio, il formato delle dichiarazioni dei parlamentari, difatti, non pare presentarsi come aperto, ricercabile o riutilizzabile; spesso, le dichiarazioni sono illeggibili e, a volte, non coerenti riguardo le categorie di interessi dichiarati, risultando molto vaghe o con alcune omissioni⁷⁴: circostanze che potrebbero porre tali previsioni in contrasto con i principi di "open data" promossi dal G20⁷⁵. Sembra utile dar conto, poi, che quasi il 14% di tutti i parlamentari presenta degli interessi privati, come partecipazioni in aziende private, e che la media per ogni parlamentare è di 2,8 interessi privati⁷⁶: è chiaro che essere titolare di un tale interesse aumenta i potenziali rischi di conflitti di interesse e può influenzare, astrattamente, le scelte di politica pubblica.

Anche la Corte costituzionale ha valorizzato il principio di trasparenza per chi ricopre incarichi politici, ponendo, a giustificazione di tale obbligo, la «necessità o l'opportunità di rendere conto ai cittadini di ogni aspetto della propria condizione economica e sociale, allo scopo di mantenere saldo, durante l'espletamento del mandato, il rapporto di fiducia che alimenta il consenso popolare»⁷⁷.

Con riferimento all'attività di *lobbying*, nei *Report*⁷⁸ si cita la notoria deliberazione dell'8 febbraio 2017, n. 208, dell'Ufficio di Presidenza della Camera dei deputati, per mezzo della quale è stato istituito un registro pubblico dei rappresentanti di interessi, presso l'ufficio di Presidenza stesso, a cui ogni persona fisica o giuridica, che rappresenti interessi collettivi, è tenuta ad iscriversi⁷⁹.

A tale disciplina devono però estendersi tutti i limiti già esposti nei riguardi del Codice di condotta, poiché anche tale deliberazione appare «assai limitata» oltre che «generica e blanda» e per di più applicabile in un solo ramo del Parlamento⁸⁰. Difatti, a tale ultimo proposito, si ricorda che al Senato sono state adottate, nella XVII legislatura, solo delle mere linee guida per le consultazioni pubbliche⁸¹.

A parte talune limitate leggi regionali, che prevedono l'accreditamento di gruppi di interesse mediante l'iscrizione in un apposito registro, presso i rispettivi Consigli regionali⁸² e non presso le Giunte o gli uffici della Presidenza delle Giunte regionali – nei quali, al contrario e verosimilmente, potrebbero avvenire le potenziali "influenze" – la mancata

⁷³ Ci si riferisce allo studio di [Transparency International Italia](#), *Soldi e politica. Dossier sui finanziamenti e i conflitti di interesse in politica*, novembre 2020. Già il GRECO – Gruppo di Stati contro la Corruzione – aveva sollecitato la creazione di una struttura di integrità per i parlamentari, attraverso la realizzazione o il perfezionamento di Codici di condotta e l'istituzione di efficaci regimi di responsabilità per entrambi i rami del Parlamento italiano (GRECO, *Fourth Evaluation Round – Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors – Compliance report: Italy. 3-7 December 2018*, 13 dicembre 2018, par. 7).

V., inoltre, lo studio approfondito e sempre attuale di A. PERTICI, *Il conflitto di interessi*, Torino, 2002.

⁷⁴ TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA, *Soldi e politica*, cit., 22.

⁷⁵ Tali principi in TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Connecting the Dots: Building the Case for Open Data to Fight Corruption*, 23 febbraio 2017, 10-11.

⁷⁶ TRANSPARENCY INTERNATIONAL ITALIA, *Soldi e politica*, cit., 25.

⁷⁷ [Corte cost., sent. n. 20 del 2019](#), punto 5.3 del *Cons. in dir.*, nella quale si dichiara l'incostituzionalità della normativa (art. 14, comma 1-bis, del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33) nella parte in cui intendeva estendere l'obbligo di pubblicare *online* i dati personali sul reddito e sul patrimonio dei dirigenti pubblici, diversi da quelli che ricoprono incarichi apicali.

⁷⁸ [Report 2020](#), 12, [Report 2021](#), 13, nt. 117 e [Report 2022](#), 19, nt. 151.

⁷⁹ V. l'art. 1, comma 3, della deliberazione appena citata, che indica i soggetti tenuti all'iscrizione.

⁸⁰ I virgolettati in G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima*, cit., 122.

⁸¹ V. SENATO DELLA REPUBBLICA, [Linee guida per le consultazioni pubbliche promosse dal Senato della Repubblica - XVII Legislatura](#), settembre 2017.

⁸² In tal senso, v. la legge toscana (l.r. 18 gennaio 2002, n. 5), quella molisana (l.r. 22 ottobre 2004, n. 24) e quella abruzzese (l.r. 22 dicembre 2010, n. 61).

esistenza di un'adeguata disciplina organica a livello nazionale rischia di assegnare al solo diritto penale il compito di regolare il rapporto tra politica ed economia: il pericolo potrebbe concretizzarsi nell'abdicazione del «governo dei fenomeni dalla classe politico-legislativa a quella giudiziaria»⁸³. Eppure, vi sono alcuni disegni di legge che mirano a porre una disciplina in tal senso⁸⁴, rispetto alle quali talune criticità sono state poste, di recente, dal Presidente dell'ANAC⁸⁵. In tale sede, può solo avanzarsi qualche perplessità circa la possibilità di affidare la tenuta del registro degli iscritti alla Presidenza del Consiglio dei ministri la quale, nel rapporto che verrebbe a crearsi coi rappresentanti degli interessi particolari, non si crede possa porsi ad organismo terzo ed imparziale, anche per via dei poteri sanzionatori che dovrebbe eventualmente esercitare in quanto organo "controllore"⁸⁶.

Da ultimo, pare rilevante segnalare la preoccupazione riportata nei *Report* inerente al finanziamento della politica⁸⁷. Difatti, l'assenza di forme di finanziamento pubblico in Italia e il ricorso a risorse private per il finanziamento delle campagne elettorali rendono gli attori politici ancor «più vulnerabili a influenze indebite»; inoltre, le donazioni attraverso fondazioni e associazioni politiche rappresenta un chiaro ostacolo «per la responsabilità pubblica, perché si tratta di operazioni difficili da tracciare e monitorare»⁸⁸.

6. La libertà di stampa come indice di una sana democrazia

Ai fini della valutazione dello stato di diritto, un punto nodale è rappresentato dalla condizione in cui versa il pluralismo informativo che svolge, nelle democrazie in buona salute, una funzione fondamentale di controllo, ed ogni tentativo di indebolirne l'attività deve essere letto come un segnale d'allarme.

I *Report*, con riferimento alla situazione italiana, non sono rassicuranti: l'indipendenza politica dei media «continua a destare preoccupazione»⁸⁹.

Difatti, il quadro normativo relativo all'assetto del sistema radiotelevisivo e al conflitto di interessi è stato indicato come fonte di preoccupazione dalla Commissione di Venezia per quanto attiene all'indipendenza politica, per via della mancanza di disposizioni efficaci inerenti alla prevenzione del conflitto di interesse⁹⁰: nel settore audiovisivo, come noto⁹¹,

⁸³ R. ALAGNA, *Lobbying e diritto penale. Interessi privati e decisioni pubbliche tra libertà e reato*, Torino, 2018, 210-211.

⁸⁴ Le proposte di legge sono le AC 196, AC 721 e AC 1827, il cui testo unificato è risultato approvato lo scorso 10 gennaio 2022 alla Camera dei deputati ed incardinato presso il Senato (S 2495).

⁸⁵ V. *Audizione del Presidente Avv. Giuseppe Busia. 20 ottobre 2020. I Commissione della Camera dei deputati*.

⁸⁶ La proposta che affida la tenuta del registro alla Presidenza del Consiglio, affidandogli anche poteri sanzionatori in tal senso, è la AC 721.

⁸⁷ Sul punto, si rinv. a G. TARLI BARBIERI e F. BIONDI, *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016; più di recente, E. CATERINA, *Il finanziamento privato della politica. Problemi di diritto costituzionale*, Milano, 2022, che esamina il tema a partire dalla disciplina dei partiti politici.

⁸⁸ I virgolettati in *Report 2022*, 20.

⁸⁹ *Report 2020*, 14 e *Report 2021*, 16.

⁹⁰ COMMISSIONE DI VENEZIA, *Conclusioni del parere sulla compatibilità delle leggi italiane "Gasparri" e "Frattini"*, punti 18 e ss. (già citato *supra* in nt. 66).

⁹¹ Si rinvia a P. CARETTI e A. CARDONE, *Diritto dell'informazione e della comunicazione nell'era della convergenza*, Bologna, 2019, 103-193 per una disamina delle note vicende inerenti al sistema radiotelevisivo pubblico e privato italiane.

l'influenza politica continua ad essere notevolmente avvertita⁹² e, in misura minore, tale valutazione può essere estesa anche ai giornali⁹³.

All'interno di questo paragrafo, tuttavia, si vuole mettere in luce altri aspetti, richiamati solo sbrigativamente dai *Report*, inerenti all'esercizio della professione giornalistica e alla libertà di stampa: ci si riferisce all'esistenza dell'Ordine dei giornalisti che comporta, ad avviso di chi scrive, una limitazione all'esercizio dell'attività giornalistica, e alla legge sulla diffamazione a mezzo stampa che prevedeva, almeno fino al recentissimo intervento ablativo della Corte costituzionale⁹⁴, pene detentive per i giornalisti che avrebbero potuto comportare una significativa violazione della loro libertà di espressione.

Con riferimento al primo aspetto, è noto che l'Ordine e l'Albo dei giornalisti paiono residui del regime fascista, la cui disciplina, certamente adattata ai principi dello Stato democratico, si rinviene nella l. 3 febbraio 1963, n. 69, che definisce le modalità d'accesso alla stessa professione.

Eppure, i dubbi di legittimità costituzionale avanzati nei riguardi di tali previsioni sono noti.

Anzitutto, con riferimento all'art. 21 Cost.: la presenza dell'Ordine limita ingiustificatamente la manifestazione del pensiero quando è oggetto di un'attività professionale⁹⁵, rappresentando, così un'indebita restrizione soggettiva all'uso di una libertà costituzionale che si è immaginata in una misura più ampia⁹⁶; in secondo luogo, con riferimento agli artt. 18 e 39 Cost.: l'Ordine, difatti, si configura come struttura associativa unica e obbligatoria e la sua presenza potrebbe colpire, pertanto, sia la libertà negativa di associazione che quella sindacale – e, quindi, il pluralismo – della categoria giornalistica⁹⁷.

⁹² Così il monitoraggio 2020 dell'Osservatorio del pluralismo dei media – Media Pluralism Monitor (MPM) – in CENTRE FOR MEDIA PLURALISM AND MEDIA FREEDOM, *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era: Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania and Turkey in the years 2018-2019. Country report: Italy*, 2020, 16 e il monitoraggio 2021 dello stesso Osservatorio in CENTRE FOR MEDIA PLURALISM AND MEDIA FREEDOM, *Monitoring media Pluralism in the Digital Era Application of the Media Pluralism Monitor in the European Union, Albania, Montenegro, The Republic of North Macedonia, Serbia & Turkey in the year 2020. Country Report: Italy*, 2021, 15-16.

⁹³ *Report 2020*, 15.

⁹⁴ La Corte è intervenuta con [ord. n. 132 del 2020](#) e successiva [sent. n. 150 del 2021](#) (v. *infra*) adottando la cd. “tecnica della decisione in due tempi”: si tratta della nota tecnica decisoria adottata, per la prima volta dalla Corte costituzionale, con [ord. n. 207 del 2018](#) cui ha fatto seguito la [sent. n. 242 del 2019](#). Come noto, la tecnica si compone di un'ordinanza (definitiva di «incostituzionalità prospettata» dall'allora Presidente della Corte, G. LATTANZI, [Relazione del Presidente Giorgio Lattanzi sull'attività svolta nell'anno 2018](#), 12), attraverso la quale si rinvia di circa un anno l'udienza di discussione, così da permettere al Parlamento di intervenire e modificare la normativa affetta da vizi di incostituzionalità; successivamente, in caso di inerzia dello stesso, la Corte fa seguire una dichiarazione di illegittimità costituzionale, (cfr., sulla tecnica, E. MALFATTI e S. PANIZZA e R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, Torino, 2021, 144 ss. e A. RUGGERI e A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2022, 183); la tecnica è stata definita “decisione in due tempi” dall'allora Presidente della Corte costituzionale, M. CARTABIA, [Relazione della Presidente Marta Cartabia sull'attività svolta nell'anno 2019](#), 10. Per un commento a questo strumento adottato in materia di diffamazione per mezzo della stampa, si rinv. *ex multis*, ai contributi di R. PINARDI, *La Corte ricorre nuovamente alla discussa tecnica decisionale inaugurata col caso Cappato*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 2020, 3, 103 ss. e di A. RUGGERI, [Replicato, seppur in modo più cauto e accorto, alla Consulta lo schema della doppia pronuncia inaugurato in Cappato](#), in [Consulta OnLine](#), 2020/II, 405 ss. Tale tecnica è stata poi riproposta per la terza volta all'interno dell'[ord. n. 97 del 2021](#).

⁹⁵ P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, 243-244.

⁹⁶ Così E. CHELI e M. C. GRISOLIA, *Giornalisti. 1) Profili costituzionali*, (voce), in *Enc. Giur.*, 1989, XV, 2.

⁹⁷ Ancora E. CHELI e M. C. GRISOLIA, *Giornalisti*, cit., 2; sul punto, note abbastanza critiche anche in P. BARILE, *Vecchi e nuovi motivi di incostituzionalità dell'ordine dei giornalisti*, in *Probl. Inf.*, 1989, 7 ss., in G. ZAGREBELSKY,

Tuttavia, la Corte costituzionale ha sempre rigettato tali dubbi di legittimità costituzionale sin dalla fine degli anni '60⁹⁸.

Si pensi, poi, alle modalità e ai requisiti richiesti per l'iscrizione all'Albo dei giornalisti: la normativa ne prevede di diversi, a seconda che si tratti di giornalisti o di pubblicisti. Già dalle modalità di ammissione all'Albo potrebbero emergere aspetti di elevata discrezionalità⁹⁹: ad esempio, con riferimento al requisito negativo – previsto per i giornalisti – consistente nell'assenza di condanne penali che provochino anche l'interdizione dai pubblici uffici, nell'ipotesi in cui la condanna non abbia comportato tale pena accessoria oppure sia venuta meno, spetta al Consiglio dell'Ordine decidere in merito all'accettazione della domanda, «vagliate tutte le circostanze» e la «condotta del richiedente successivamente alla condanna»¹⁰⁰; inoltre, l'accesso all'ordine risulta essere “difettoso”, poiché, con riferimento al requisito inerente all'esercizio della pratica giornalistica, non esiste un obbligo nei riguardi dei direttori o degli editori di assumere come praticante un aspirante giornalista¹⁰¹.

La stessa distinzione tra pubblicisti e giornalisti potrebbe rappresentare una criticità della normativa, risultando essere scollegata dalla realtà della professione, dato che, come si è notato, i pubblicisti sono giornalisti professionisti a tutti gli effetti che vivono della professione giornalistica¹⁰².

Un ultimo aspetto, che si ritiene rilevante, attiene poi ai poteri di “alta vigilanza” che possono finanche tradursi in provvedimenti di scioglimento dei Consigli dell'Ordine regionali, da parte del Ministro della giustizia: il DPR 7 agosto 2012, n. 137, infatti, prevede che il Ministro possa procedere al commissariamento, motivando e ricevendo un parere dal Consiglio nazionale dell'ordine «per gravi e ripetuti atti di violazione della legge, ovvero in ogni caso in cui questi non sono in grado di funzionare regolarmente» (art. 8, comma 12), il che denota una potenziale ingerenza governativa nei confronti dell'Ordine e della professione giornalistica.

Analizzando, ora, brevemente, la diffamazione a mezzo stampa, il nostro ordinamento all'art. 595, comma 3, cod. pen., punisce con la reclusione da sei mesi a tre anni o con una multa non inferiore a 516 euro il responsabile del delitto di diffamazione aggravata dall'uso del mezzo della stampa, e all'art. 13 della l. 8 febbraio 1948, n. 47, prevedeva, prima dell'intervento dei giudici costituzionali, come innanzi anticipato, che «nel caso di diffamazione commessa a mezzo della stampa, consistente nell'attribuzione di un fatto determinato», l'applicazione della pena «della reclusione da uno a sei anni e quella della multa non inferiore a lire 500.000 (258 euro)».

La Corte costituzionale, difatti, ha dapprima “prospettato” l'incostituzionalità della normativa, attraverso l'[ord. n. 132 del 2020](#), rinviando l'udienza di circa un anno, così da consentire al Parlamento di effettuare un ragionevole bilanciamento tra libertà di

Questioni di legittimità costituzionale della l. 3 febbraio 1963, n. 69, istitutiva dell'ordine dei giornalisti, in *Giur. Cost.*, 1968, 330 ss. e in M. PEDRAZZA GORLERO, *Libertà di stampa e ordine dei giornalisti*, in *Giur. Cost.*, 1969, 1506 ss.

⁹⁸ V. le notissime sentt. nn. [11 del 1968](#) (con nota di G. ZAGREBELSKY richiamata in nt. precedente), [2 del 1971](#) e [113 del 1974](#).

⁹⁹ In tal senso, *ex multis*, S. FOIS, *Giornalisti (ordine dei)*, (voce), in *Enc. Dir.*, 1969, XVIII, 707 ss. e L. PALADIN, *Problemi e vicende della libertà d'informazione*, in Id. (cur.), *La libertà d'informazione*, Torino, 1979, 24.

¹⁰⁰ Così art. 31 della l. 3 febbraio 1963, n. 69. V. P. CARETTI e A. CARDONE, *Diritto dell'informazione*, cit., 58, in cui si dà conto, tuttavia, di come la Corte abbia sempre rigettato i profili di incostituzionalità, anche, sul punto.

¹⁰¹ G. E. VIGEVANI, O. POLLICINO, C. MELZI D'ERIL, M. CUNIBERTI e M. BASSINI, *Diritto dell'informazione e dei media*, Torino, 2019, 276.

¹⁰² G. E. VIGEVANI, O. POLLICINO, C. MELZI D'ERIL, M. CUNIBERTI e M. BASSINI, *Diritto dell'informazione*, cit., 267.

espressione e diritto penale vigente, per poi accertare l'inerzia di quest'ultimo e dichiarare l'incostituzionalità, con [sent. n. 150 del 2021](#), dell'art. 13 della l. 8 febbraio 1948, n. 47, e, in via consequenziale, dell'art. 30, comma 4, della l. 6 agosto 1990, n. 223¹⁰³. Con riferimento all'art. 595, comma 3, cod. pen., invece, la Corte ha dichiarato non manifestamente sproporzionata la cornice edittale *ivi* indicata.

La Corte costituzionale ha rimarcato, tuttavia, nella sentenza da ultimo citata, che resta comunque attuale la necessità di una complessiva riforma della disciplina vigente, allo scopo di «individuare complessive strategie sanzionatorie in grado di evitare ogni indebita intimidazione dell'attività giornalistica ed assicurare un'adeguata tutela della reputazione individuale contro illegittime – e talvolta maliziose – aggressioni poste in essere nell'esercizio di tale attività»¹⁰⁴.

Effettivamente, sul punto, vi sono tuttora dei disegni di legge *in itinere* in Parlamento.

Limitandoci a segnalare, senza pretesa di completezza, il disegno di legge che si trova nello stato più avanzato dell'*iter* di approvazione, il S. 812¹⁰⁵, si osserva che l'eliminazione della misura detentiva viene *ivi* concretamente prevista, ma, a differenza di quanto accaduto con la depenalizzazione del reato di ingiuria¹⁰⁶, la diffamazione viene raffigurata pur sempre come un reato. Anche se la Corte europea dei diritti dell'uomo ha affermato che gli Stati non sono obbligati ad eliminare la sanzione penale¹⁰⁷, tuttavia, la peculiarità della situazione italiana avrebbe dovuto condurre a previsioni diverse: si consideri, infatti, da un lato, l'aumento del numero di cause penali nei confronti dei giornalisti con richieste anche sproporzionate di risarcimento danni¹⁰⁸ e, dall'altra, la durata eccessiva dei procedimenti penali che costituiscono «una “spada di Damocle” sul giornalista che, anche in caso di archiviazione, deve attendere molti anni»¹⁰⁹. Infine, si ritiene necessario segnalare, tra i vari profili critici che può presentare il disegno di legge, il riferimento alle multe previste come sanzione, le quali possono arrivare ad essere anche molto elevate, «senza che possa essere presa in considerazione la situazione finanziaria del giornalista»¹¹⁰. Per utilizzare le parole della Corte europea dei diritti dell'uomo, che recentemente ha condannato l'Italia proprio in materia di libertà di stampa, il ricorso alla misura penale comporta un elevato grado di gravità: «una sanzione penale resta comunque una pena e, in quanto tale, rischia di avere un effetto particolarmente dissuasivo sull'esercizio della libertà di espressione»¹¹¹, producendo, pertanto, quello che viene definito “*chilling effect*” nei confronti dei giornalisti¹¹².

¹⁰³ Quest'ultima norma disciplina il sistema radiotelevisivo pubblico e privato e prevedeva che «[n]el caso di reati di diffamazione commessi attraverso trasmissioni consistenti nell'attribuzione di un fatto determinato, si applica[va]no ai soggetti di cui al comma 1 le sanzioni previste dall'art. 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47».

¹⁰⁴ Corte cost., [sent. n. 150 del 2021](#), punto 10 del *Cons. in dir.*

¹⁰⁵ Presentato il 20 settembre 2018, ben prima, quindi, dell'[ord. 132 del 2020](#).

¹⁰⁶ Ad opera del d. lgs. 15 gennaio 2016, n. 7.

¹⁰⁷ Che può comunque prevedersi qualora siano lesi gravemente altri diritti fondamentali, come in caso di discorsi di odio o di istigazione alla violenza (Corte EDU, Prima Sez., *Causa Sallusti c. Italia*, Ric. n. 22350/13, 7 marzo 2019, par. 59).

¹⁰⁸ Cfr. *L'impunità per le minacce ai giornalisti*, in [Ossigeno per l'informazione](#) 1° novembre 2019.

¹⁰⁹ M. CASTELLANETA, *La revisione della normativa italiana sulla sanzione del carcere nei casi di diffamazione a mezzo stampa dopo l'ordinanza n. 132/2020 della Corte costituzionale*, in *Riv. Dir. Int.*, 2020, 1042 ss.

¹¹⁰ M. CASTELLANETA, *La revisione della normativa italiana sulla sanzione del carcere*, cit., 1042 ss. a cui si rinvia per ulteriori approfondimenti.

¹¹¹ Corte EDU, Prima Sez., *Causa Magosso e Brindani c. l'Italia*, Ric. n. 59347/11, 16 gennaio 2020, par. 59.

¹¹² V., in tal senso, l'interessante *Report 2020* di FREEDOM HOUSE, *Freedom in the world 2020. Italy*, in [Freedom House](#).

Concludendo sul punto, non può non segnalarsi come, nella relazione allegata al disegno di legge a cui si è fatto riferimento, si sottolineasse che la misura detentiva, in realtà, viene eliminata al solo fine di evitare «un'applicazione giurisprudenziale che ingenerava la sensazione di irrogazione della pena connotata da rilevante discrezionalità»¹¹³, lasciando dubitare della reale volontà, da parte dei proponenti, di voler eliminare gli effetti negativi che la detenzione produce nei riguardi dei giornalisti e della libertà di stampa in generale.

7. Conclusioni: basta il diritto a garantire lo “stato di diritto”?

Alla fine di questa disamina, si possono esporre dei brevi spunti conclusivi sulla condizione dello stato di diritto in Italia e provare a rispondere all'interrogativo iniziale, inerente al se il solo diritto possa essere in grado di garantire, da solo, la tenuta dello stato di diritto.

Come visto, sistema giudiziario, lotta alla corruzione e pluralismo dei media presentano diversi punti problematici, capaci di attentare alla tenuta stessa della democrazia e a quel «collegamento fra “Stato” e “diritto” che si riveli complessivamente vantaggioso per gli individui»¹¹⁴.

Tuttavia, anche interventi legislativi assolutamente auspicabili e necessari, probabilmente, non sarebbero da soli sufficienti a rimuovere i *vulnera*.

Con riferimento al tema del pluralismo dei media, non si possono non sottolineare ragioni probabilmente più profonde sottese alle problematiche analizzate: all'interno del nostro sentire comune, sembra sottovalutarsi, difatti, il ruolo del giornalismo come attività diretta a formare un'opinione pubblica consapevole all'interno di una società di massa, che fa emergere una scarsa credibilità nei riguardi di questa professione¹¹⁵. Inoltre, continuare ad inquadrare come reato la diffamazione nei confronti dei giornalisti e mantenere comunque multe elevate, potrebbe significare utilizzare le querele come armi per limitare la libertà di stampa e intimidire i giornalisti, visto che molte delle cause intentate si esauriscono in sentenze di assoluzione¹¹⁶.

Tuttavia, anche con riferimento alla corruzione si è sottolineata «la scarsa sensibilità della classe politica italiana su tematiche oggetto di regolazione in gran parte delle democrazie contemporanee»¹¹⁷ e la non esaustività del piano giuridico-normativo su questa tematica¹¹⁸:

¹¹³ RELAZIONE, in *Atti parlamentari – Senato della Repubblica, XVIII Leg., n. 812*, comunicato alla Presidenza il 20 settembre 2018, 3.

¹¹⁴ P. COSTA, *Lo Stato di diritto: un'introduzione storica*, cit., 92, già richiamato *supra*, in par. 2, nt. 12.

¹¹⁵ G. E. VIGEVANI, O. POLLIGNO, C. MELZI D'ERIL, M. CUNIBERTI e M. BASSINI, *Diritto dell'informazione*, cit., 48. Questi autori sostengono, inoltre, come ci sia una scarsa fiducia nella concezione di matrice americana del cd. “*market place of ideas*” (concetto che, come noto, rimanda alla circostanza secondo cui è preferibile che siano le idee e le opinioni ad affermarsi spontaneamente in un libero confronto, in base alla loro maggiore o minore autorevolezza, così M. BASSINI, *Internet e libertà di espressione. Prospettive costituzionali e sovranazionali*, Roma, 2019, 293).

¹¹⁶ Ciò emerge anche dal monitoraggio 2020 da parte dell'Osservatorio del pluralismo dei media – Media Pluralism Monitor (MPM) – in CENTRE FOR MEDIA PLURALISM AND MEDIA FREEDOM, *Monitoring Media Pluralism in the Digital Era*, cit., 12. Da non sottovalutare nemmeno le diverse orme di intimidazione subite dai giornalisti che, come emerge dal [Report 2022](#), continuano ad aumentare anno dopo anno nel nostro Paese ([Report 2022](#), 25).

¹¹⁷ G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima*, cit., 127.

¹¹⁸ G. TARLI BARBIERI, *Corruptio optimi pessima*, cit., 127, nt. 162.

la corruzione, difatti, non avrebbe respiro se «non avesse ambienti favorevoli, alimentati da piccoli e grandi atteggiamenti»¹¹⁹.

Uguualmente, la magistratura – «la cui posizione di indipendenza è centrale per la stessa definizione della forma di Stato»¹²⁰ – per troppo tempo è divenuta «un terreno di scontro che ha sovente fatto perdere di vista gli interessi della collettività»¹²¹. Proprio la salvaguardia dei principi di autonomia e di indipendenza spinge affinché l'ordinamento giudiziario e il sistema di governo autonomo della magistratura – specie dopo le note vicende che lo hanno riguardato – rispondano «alle pressanti esigenze di efficienza e di credibilità»¹²².

Per concludere, potrebbe affermarsi che il diritto probabilmente non sempre riesce a supplire a tutte le mancanze. Anzi, «l'acume giuridico e l'ingegneria applicata alle istituzioni politiche, per quanto fondamentali, non possono far tutto: quella dei limiti al potere è anche, e forse soprattutto, una questione di assetto sociale, di cultura politica, di etica liberale»¹²³ ed è proprio dalla «stabilità dell'assetto sociale che deriva la stabilità dell'assetto giuridico e costituzionale»¹²⁴ di un Paese e di un ordinamento giuridico.

¹¹⁹ F. PATRONI GRIFFI, *Prefazione*, in L. HINNA e M. MARCANTONI, *La corruzione. La tassa più iniqua*, Roma, 2013, VII.

¹²⁰ N. ZANON e F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, Bologna, 2019, 25.

¹²¹ [Messaggio del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella al Parlamento nel giorno del giuramento](#), Roma, 3 febbraio 2022.

¹²² [Messaggio del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella](#), cit.

¹²³ A. PINTORE, *Stato di diritto*, (voce), in *Dizionario del liberalismo italiano*, 2011, I, 995-996, tanto che «la storia del concetto cugino di *Rule of Law* è in questo senso emblematica, perché in Gran Bretagna l'idea del governo della legge si è imposta nonostante l'assenza delle forme giuridiche ritenute essenziali allo Stato di diritto».

¹²⁴ Per prendere in prestito le parole di C. MORTATI, in *Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda Sottocommissione. Seduta del 3 settembre 1946*, in *La Costituzione della Repubblica negli atti dell'Assemblea costituente*, Roma, 1970, VII, 908, il quale ricordava che «il costume politico si forma sulla base di una omogeneità di struttura» e che «non è una causa ma è un effetto»; pertanto, con grande lucidità, esortava le forze politiche a «cercare di realizzare questa finalità, senza di che qualunque congegno renderebbe vano il funzionamento pacifico degli ordinamenti democratici».