

Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

Dottorato di Ricerca in Relazioni di Lavoro

Ciclo XXVI

Scuola internazionale di Dottorato di Ricerca in Relazioni di Lavoro

Fondazione Universitaria Marco Biagi

*La riorganizzazione degli uffici giudiziari e la tutela del tirocinante del giudice nel nuovo
“ufficio per il processo”*

Un caso di studio sull'integrazione sovranazionale dei diritti sociali, tra Ue e CEDU

Tesi in Diritto del Lavoro

(Settore scientifico disciplinare IUS 07)

Presentata da: Enrica Pierini

Relatore (Tutor): Dott. Iacopo Senatori

Correlatore: Dott.ssa Olga Rymkevitch

Coordinatore della Scuola di Dottorato di Ricerca:

Chiar.mo Prof. Luigi Enrico Golzio

CAPITOLO I:

Posizione del problema. L'ufficio per il processo e la sua dubbia compatibilità con la disciplina sovranazionale

1. L'(in)efficienza del sistema giustizia;
2. L'intuizione del Legislatore: la creazione dell'ufficio per il processo per il tramite del tirocinio forense;
3. Profili di incertezza sul coordinamento della normativa in materia di tirocinio con la disciplina europea;
4. I diritti sociali fondamentali e la loro tutela multilivello;
5. Il tirocinio tra esigenze di efficienza degli uffici giudiziari e di formazione professionale dei giovani: introduzione all'analisi organizzativa.

CAPITOLO II:

La tutela dei diritti sociali fondamentali nella prospettiva dell'integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona

1. CEDU, costituzioni e tutela dei diritti fondamentali. L'incidenza delle norme internazionali sugli ordinamenti interni;
2. (Segue) La Corte di Strasburgo e i meccanismi di controllo della violazione dei diritti;
3. Il sistema eurounitario di protezione dei diritti;
 - 3.1. La mancata previsione della tutela dei diritti nei Trattati originari e il percorso dell'integrazione europea;
 - 3.2. Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona;
 - 3.3. La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Ue e l'effettiva giustiziabilità dei diritti fondamentali e sociali;
 - 3.4. La Carta dei Diritti: valore giuridico e portata dei diritti garantiti. Ambito di applicazione ed efficacia sul piano nazionale;
4. L'adesione dell'Ue alla CEDU: problemi aperti e prospettive future;
5. Coordinamento della giustiziabilità dei diritti nel sistema multilivello di protezione.

CAPITOLO III:

La riorganizzazione degli uffici giudiziari italiani alla luce della disciplina internazionale e sovranazionale

1. L'assetto organizzativo degli uffici giudiziari italiani: i paradossi del sistema di efficienza della Giustizia e i rapporti CNEL;
2. Il diritto a un processo equo e di durata ragionevole nelle Carte nazionali, internazionali e sovranazionali;
 - 2.1. La violazione dell'articolo 6 CEDU nelle sentenze emesse dalla Corte di Strasburgo;
 - 2.2. La violazione dell'articolo 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea nelle pronunce della Corte di giustizia;
 - 2.3. Il principio di buona amministrazione di cui all'art. 41 della Carta dei Diritti;
 - 2.4. La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea. Le pronunce della Corte di giustizia. Raccordo con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo;
3. Le prime risposte del sistema italiano. L'impatto della Legge Pinto: motivazioni e conseguenze;
 - 3.1. Le misure più recenti: la Legge 98/2013. Il nuovo (possibile) assetto organizzativo degli uffici giudiziari;
 - 3.2. La figura del tirocinante nell'Ufficio del processo come strumento per fronteggiare la disfunzione degli uffici giudiziari;
4. Prassi: le precedenti esperienze (positive) dell'Ufficio del giudice, presso i Tribunali di Firenze, Milano e Torino;
5. L'Ufficio del processo alla luce dei principi sovraordinamenti di processo equo e di durata ragionevole e di buona amministrazione.

CAPITOLO IV:

Il tirocinio nell'ufficio per il processo nel quadro della tutela sovranazionale dei diritti sociali

1. I tirocinanti dell'Ufficio del processo. Inquadramento nella categoria generale dei tirocini;
2. Posizione giuridica dei tirocinanti e (problematiche di) tutela nel sistema nazionale dei diritti;
3. Le politiche europee: dal Libro Bianco "*Crescita, competitività e occupazione*" del 1993 della Commissione europea al Libro Verde del 2008 "*la vita buona nella società attiva*" del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali;
4. La nuova base normativa fornita dal Trattato di Lisbona: gli articoli 151-156 del TFUE;
 - 4.1. Gli strumenti di *soft-law* a tutela degli abusi dell'istituto dei tirocini:
 - a. Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Un quadro di qualità per i tirocini che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al

Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Verso una ripresa fonte di occupazione, Bruxelles, 18.4.2012 SWD(2012) 99 final;

b. Documento di lavoro dei servizi della Commissione, sintesi del documento analitico che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Verso un quadro di qualità per i tirocini Seconda fase della consultazione delle parti sociali a livello europeo a norma dell'articolo 154 del TFUE, Bruxelles, 05.12.2012, SWD, 2012, 408, final;

c. Raccomandazione del Consiglio del 22.04.2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01);

4.2. La giurisprudenza della Corte di giustizia e l'equiparazione del praticante legale al "lavoratore" ai sensi dell'art. 39 TCE, ora art. 45 TFUE;

5. I diritti sociali garantiti dalla Carta dei diritti Fondamentali dell'Ue ai lavoratori;

6. Ricostruzione della tutela sovranazionale del tirocinante nella prospettiva dell'adesione dell'Ue alla CEDU.

CONCLUSIONI

Posizione del problema. L'ufficio per il processo e la sua dubbia compatibilità con la disciplina sovranazionale

SOMMARIO. 1. L'efficienza del sistema giustizia; 2. L'intuizione del Legislatore: la creazione dell'ufficio per il processo per il tramite del tirocinio forense; 3. Profili di incertezza sul coordinamento della normativa in materia di tirocinio con la disciplina europea; 4. I diritti sociali fondamentali e la loro tutela multilivello; 5. Il tirocinio tra esigenze di efficienza degli uffici giudiziari e di formazione professionale dei giovani: introduzione all'analisi organizzativa.

1. L'efficienza del sistema giustizia

La giustizia italiana rappresenta da tempo, almeno dagli anni '70 del secolo scorso, uno degli aspetti più problematici dell'assetto istituzionale del nostro Paese, che ha subito un aggravamento nel corso dei decenni successivi, a causa del costante (ed esorbitante) incremento dei giudizi pendenti¹.

I motivi che hanno contribuito al crearsi di tale situazione sono molteplici e distinti, nonché provenienti da diversi ordini di fattori: quello culturale, quello sociale, quello processuale, quello organizzativo.

A fronte di tale situazione, non v'è chi non sia consapevole che un sistema giudiziario efficiente è un fattore fondamentale di crescita economica, in quanto assicura la difesa dei diritti e promuove le condizioni per lo sviluppo del Paese cui si riferisce.

¹ I problemi che influenzano inevitabilmente il sistema di amministrazione della giustizia civile e penale sono: la giustizia di pace, che ad oggi registra una mancanza del ruolo organico del 50%, con tempi di giacenza delle cause pendenti che, seppur più bassi di quelli dei Tribunali, inevitabilmente si accumulano a questi, apparendo peraltro in costante peggioramento. (Il 24 agosto 2011 è stato emanato un Decreto del Presidente della Repubblica con cui si è provveduto alla rideterminazione delle piante organiche del personale della magistratura onoraria addetto agli Uffici del Giudice di pace). Ancora, una ingombrante problematica riguarda le impugnazioni, oggetto anch'esse di un ininterrotto incremento delle pendenze risultando incompatibile sia con le esigenze di un efficace funzionamento, sia con il principio della ragionevole durata del processo. In terzo, ma non ultimo ordine di importanza, persiste l'incapacità, costante nell'ultima decade, di assicurare un tasso di smaltimento almeno equivalente alle sopravvenienze. Nei Tribunali di primo grado, invece, la situazione è quanto meno di stallo, vale a dire che l'arretrato è quantitativamente molto rilevante, ma non in costante crescita. Gli studi OECD (2013), "Giustizia civile: come promuoverne l'efficienza?", *OECD Economics Department Policy Notes*, No. 18 June 2013", hanno evidenziato che *"Un'adeguata tutela dei diritti di proprietà incentiva il risparmio e l'investimento, assicurando certezza dei rendimenti derivanti da queste attività; un'efficace applicazione dei contratti favorisce l'allargamento degli scambi, scoraggiando comportamenti opportunistici e riducendo i costi di transazione. Come documentato in numerosi studi empirici, ricadute positive per la competitività e la crescita dell'economia derivano da un maggiore grado di concorrenza dei mercati, la specializzazione nei settori più innovativi, lo sviluppo dei mercati finanziari e del credito, la crescita dimensionale delle imprese. La ragionevole durata dei procedimenti è un elemento essenziale di una giustizia efficace, insieme all'accuratezza e alla stabilità delle decisioni e a condizioni eque di accesso al sistema. Tempi lunghi di risoluzione delle controversie generano incertezza e infliggono costi elevati alle imprese; inoltre, riducono la fiducia nel sistema giudiziario"*, pag. 2.

A dire cioè che i canali attraverso cui la qualità del sistema giudiziario riverbera i propri effetti sull'attività economica sono diversi. Una giustizia efficiente aumenta la disponibilità e riduce il costo del credito; favorisce l'allargamento degli scambi, circoscrivendo l'incertezza delle transazioni; promuove la concorrenza, riducendo le barriere all'entrata; stimola gli investimenti.

Dunque, i fattori potenzialmente in grado di influenzare la durata, almeno dal lato dell'“offerta di giustizia” – se così si può dire –, sono certamente la quantità e la qualità delle risorse finanziarie e umane disponibili, gli assetti organizzativi e di *governance* degli uffici giudiziari, la struttura degli incentivi dei soggetti coinvolti (giudici e personale paragiudiziale e amministrativo) e il grado di efficienza nell'impiego delle risorse.

Da questo punto di vista, uno dei principali motivi del problema in questione è stato messo in luce da recenti analisi di tipo comparatistico elaborate nello studio CEPEJ “*The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States*” - di seguito “documento CEPEJ”² e dallo Scoreboard³, dai quali si evince un sottodimensionamento evidente dell'organico dei componenti della magistratura.

Con riferimento all'Italia, il documento CEPEJ restituisce un numero di giudici pari a 16,1 per 100.000 abitanti. Confrontando tale dato con altri Paesi comparabili all'Italia per caratteristiche territoriali-dimensionali e di popolazione, emerge che in Francia, il dato dei giudici è di 55,9 giudici ogni 100.000 abitanti, la Germania conta 24,3 giudici ogni 100.000 abitanti (in aggiunta ai quali operano un

² Il CEPEJ è uno strumento nato con lo scopo di migliorare l'efficienza, la qualità e l'efficacia della giustizia degli Stati membri del Consiglio d'Europa, attraverso la comparazione dei sistemi giudiziari e lo scambio di conoscenze sul loro funzionamento. I suoi obiettivi sono migliorare il funzionamento dei sistemi giudiziari degli Stati Membri, con l'obiettivo che ciascun stato possa attuare i diritti dei cittadini in modo effettivo, generando la fiducia dei cittadini nel sistema giudiziario. La CEPEJ valuta periodicamente i risultati raggiunti dai vari Stati Membri del Consiglio d'Europa ed il suo schema per l'analisi dei sistemi giudiziari ha la finalità di diventare uno strumento di riferimento per gli Stati membri.

Per svolgere questi compiti, il CEPEJ ha intrapreso un regolare processo di valutazione, fornendo una base di dati vera e propria sui sistemi giudiziari dei suddetti Stati, facilmente accessibile a tutti i cittadini, politici, operatori del diritto, accademici e ricercatori. Ulteriore obiettivo del CEPEJ è lo sviluppo di attuazione degli strumenti adottati dal Consiglio d'Europa a tal fine ed a tal fine CEPEJ prepara benchmark, raccoglie e analizza i dati, definisce gli strumenti di misura e strumenti di valutazione, adotta i documenti (relazioni, consigli, linee guida, piani d'azione, ecc), sviluppa i contatti con le personalità qualificate, con organizzazioni governative, istituti di ricerca e centri di informazione, organizza audizioni, promuove reti di professionisti legali. Il sistema di valutazione CEPEJ è basato su indicatori per la misurazione dei lavori dei vari tribunali europei e tra questi troviamo: il rispetto dei principi di obiettività e di trasparenza nella organizzazione della giustizia e la determinazione dei criteri e degli standards sulla qualità del servizio giudiziario e nell'attività di monitoraggio dei dati qualitativi e quantitativi prodotti dalle differenti giurisdizioni. Per quanto concerne la durata media del processo, l'indicatore di durata media del processo civile utilizzato da CEPEJ è il “*disposition time*” (DT) che indica il numero di giorni in cui il processo resta pendente davanti ad un ufficio giudiziario. Ancora, sono presi in considerazione la domanda di giustizia e la produttività dei giudici, nonché la capacità dei giudici (civili) di smaltimento degli affari, espressa dall'indicatore noto come “*clearance rate*” o indice di smaltimento. Ancora, il CEPEJ rileva il tipo (professionali e non professionali) ed il numero di giudici per abitanti, quale indice di valutazione e comparazione. In ultimo gli indici di riferimento sono la distribuzione del personale amministrativo nei tribunali, il budget annuale che lo Stato destina all'intero sistema giudiziario, la proporzione, in termini percentuali, della spesa pubblica totale complessiva, a livello statale e regionale, dedicata alla giustizia e budget pubblico annuale allocato ai tribunali ed espresso in termini percentuali del prodotto interno lordo pro capite.

³ Sulla base dei principali risultati forniti dal Rapporto CEPEJ, la Commissione europea ha elaborato il documento *The EU Justice Scoreboard*, presentato il 27 marzo 2013. Lo *Scoreboard* si prefigge di presentare dati tendenziali sui sistemi giudiziari di tutti gli Stati membri, riferiti all'anno 2010, avvertendo pertanto l'impossibilità di tener conto di effetti di riforme eventualmente avviate in alcuni Stati. La rilevazione prende in considerazione solamente la giustizia civile e amministrativa e, in tal modo, intende avviare una riflessione sugli effetti negativi delle inefficienze dei sistemi giudiziari sull'economia dei vari Paesi, sulla scorta di quanto già indicato dalla Comunicazione della Commissione "Analisi annuale della crescita 2013" (COM(2012) 750 final). Lo *Scoreboard*, inoltre, è uno strumento non vincolante: esso presenta alcune caratteristiche salienti dei sistemi giudiziari che richiedono, laddove la *performance* del sistema preso in considerazione non risulti soddisfacente, una più approfondita analisi in vista di rimedi possibili. Occorre tenere presente, in ogni caso, che le differenze esistenti tra sistemi giudiziari possono anche rendere problematica la comparazione di alcuni dati. Si tratta, poi, di uno strumento in evoluzione che mirerà a considerare, nei prossimi anni, ulteriori parametri utili per il giudizio sull'efficienza dei sistemi medesimi, anche attraverso i suggerimenti delle istituzioni degli Stati membri.

numero di giudici non professionali pari a 154,6 ogni 100.000 abitanti) ed in Polonia, nel complesso, si stima un numero di giudici pari a 90,5 unità ogni 100.000 abitanti⁴.

Tale dato non può essere indifferente ad una delle problematiche più marcate, anche nel sentire comune, del sistema di giustizia italiano: l'eccessiva lunghezza dei processi e la difficoltà di smaltimento degli arretrati, circostanze, queste, che contrastano con diversi principi sanciti dalla Costituzione italiana (e non solo), *in primis* quello della ragionevole durata dei processi.

A prescindere da questo (effettivo) sottodimensionamento di organico la cui incidenza sul piano della lunghezza dei processi è indubbia, si è cercato in vari modi, sul piano organizzativo⁵, ordinamentale - sostanziale e processuale⁶ -, di ovviare alla sempre più imbarazzante situazione, nell'ottica del recupero dell'efficienza della giustizia.

Nonostante qualche parziale e momentaneo miglioramento tuttavia, la criticità della situazione rimane inalterata.

Le problematiche afferiscono principalmente a tre aspetti: certamente l'area dei giudici di pace ha registrato un grosso aumento dei tempi processuali, ma per ciò che riguarda le corti di merito, le due aree maggiormente trascurate risultano essere l'arretrato del primo grado di giudizio - che da tempo è rimasto immutato - e soprattutto la situazione nelle Corti d'Appello ed in Corte di Cassazione, dove l'incremento delle pendenze non si è mai arrestato, con una durata media dei tempi procedurali pervenuta a livelli insostenibili e in continuo aumento⁷.

Nel corso della XVI legislatura sono state escogitate ed adottate al riguardo diverse misure correttive di ordine più che altro processuale⁸.

⁴ Per quanto riguarda la Spagna, invece si registra un dato differente, che comunque in entrambi i casi pone il Paese in una situazione migliore di quella italiana: lo *Scoreboard* riporta un dato leggermente superiore ai 201 giudici ogni 100.000 abitanti, mentre il documento CEPEJ per i giudici professionali riporta la stima di 39,5 ogni 100.000 abitanti).

⁵ Su tali piani si inseriscono ad esempio gli interventi di incremento del ruolo organico della magistratura ordinaria risalenti al 1989, al 1993 ed al 2001, l'eliminazione delle preture mandamentali e la loro sostituzione con le preture circondariali nel 1989, l'istituzione del giudice di pace nel 1991, l'istituzione del giudice unico di primo grado, l'istituzione delle sezioni stralcio, l'attribuzione di una competenza penale al giudice di pace, ed in ultimo, i decreti legislativi n. 155 e n. 156 del 2012 attuativi della revisione della geografia degli uffici giudiziari.

⁶ Per quanto riguarda il versante del processo civile si ricordano i provvedimenti legislativi (che fanno riferimento al periodo 2005-2010), aventi lo scopo di aumentarne l'efficienza, attraverso una più stringente attuazione dei principi di concentrazione, oralità e immediatezza, prevedendo ad esempio l'immediata esecutività della sentenza di primo grado, rivedendo la disciplina dell'appello e del ricorso per cassazione, e introducendo e favorendo il ricorso a strumenti alternativi di risoluzione delle controversie civili. Per il versante processual-penalistico si è intervenuti sul potenziamento del ruolo dei riti speciali, mentre sul piano sostanziale, si può ricordare i provvedimenti legislativi di depenalizzazione degli anni '90.

⁷ Dossier Senato maggio 2013 n. 11, XVII legislatura, Dati statistici relativi all'amministrazione della giustizia in Italia, Servizio Studi del Senato.

⁸ Fra questi interventi di riforma, in particolare si possono annoverare i provvedimenti legislativi (Dlgs 155/2012 e 156/2012), con cui è stata data attuazione alla delega per la modifica della geografia giudiziaria conferita al Governo dalla legge n. 148 del 2011, gli interventi effettuati con l'articolo 2 del decreto-legge n. 138 del 2011, con l'articolo 25 della legge di stabilità 2012 (legge n. 183 del 2011), con gli articoli 16, 16-*bis*, 16-*ter*, 16-*quater*, 16-*quinqües* e 17 del decreto-legge n. 179 del 2012, e con l'articolo 1 della legge di stabilità 2013 (legge n. 228 del 2012); le misure di cui all'articolo 37 del decreto-legge n. 98 del 2011, in tema di programmazione e supporto dell'attività degli uffici giudiziari; gli interventi volti a potenziare l'efficienza del processo civile contenuti nel capo IV della legge n. 69 del 2009, le modifiche apportate alla disciplina dell'appello e del ricorso per cassazione nel processo civile ex articolo 27 della legge n. 183 del 2011 (legge di stabilità 2012) ed ex articolo 54 del decreto legge n. 83 del 2012, ancora le misure contenute nel Dlgs n. 150 del 2011, emanato in

Seppur gli interventi in questione fossero finalizzati, nel loro intento iniziale, da un lato, all'aumento della funzionalità degli uffici giudiziari (con particolare riferimento alla loro capacità di smaltimento del carico di lavoro complessivo), e dall'altro, alla diminuzione del numero dei procedimenti civili sopravvenuti - si pensi alle misure deflattive previste in questi anni, quali, per limitarsi al settore del diritto del lavoro: la certificazione, il tentativo di conciliazione (obbligatorio o facoltativo), la conciliazione monocratica, l'arbitrato, le transazioni - allo stato attuale sembra che tali risultati non siano stati raggiunti e che, proprio per tale motivo, difficilmente potranno raggiungersi, in via del tutto risolutiva, attraverso l'utilizzo di tali soli strumenti.

Non sfugga a tal proposito che ogni intervento legislativo che agisce modificando le previsioni processuali che governano il procedimento si caratterizza, intrinsecamente, per presentare una natura – ancorché a volte inconsapevole - prettamente organizzativa.

Infatti è palese che laddove il legislatore introduca, ad esempio, una restrizione di alcuni termini processuali per proporre (od opporre) un'azione di tutela, le parti processuali – per tali intendendosi tutti coloro che prendono parte al processo, vale a dire non solo le parti in senso stretto, ma anche i rispettivi difensori legali, i cancellieri, nonché i giudici in funzione requirente o giudicante – debbono “organizzare” (o, meglio, riorganizzare) la propria attività professionale e lavorativa al fine di poter rispettare tali termini per non perdere occasioni di tutela.

Né la risposta alle nostre domande va ricercata in fattori finanziari: quanto alle risorse economiche che in bilancio lo Stato italiano destina al sistema giustizia, risulta infatti⁹ un dato non lontano dalla media delle risorse devolute a tale settore in altri Paesi europei (già citati) comparabili con l'Italia.

Le risorse umane sembrano invece il nodo centrale del problema e, dunque, costituiranno l'oggetto privilegiato della presente ricerca.

Come detto, tutti i documenti ufficiali¹⁰ evidenziano in Italia un numero sottodimensionato di giudici professionali in rapporto al numero di abitanti rispetto alla media europea, anche e soprattutto per ciò che attiene il numero dei componenti della magistratura onoraria.

Con riferimento al tema delle risorse umane e materiali destinate al sistema giustizia, il punto focale, però, sembra essere non tanto la scarsità numerica dei giudici in sé e per sé, quanto piuttosto - come risulta anche dal documento CEPEJ¹¹ - le modalità con cui dette risorse sono utilizzate.

Così determinata la piattaforma dell'analisi, per ciò che attiene l'entità delle risorse umane e materiali, l'attività statale - intesa nel senso più ampio di attività legislativa, esecutiva, di responsabilità delle scelte

attuazione della delega di cui all'articolo 54 della citata legge n. 69 del 2009, in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione e le misure contenute nel decreto legislativo n. 28 del 2010, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali.

⁹ Risultanze del Dossier Senato 2013, cit..

¹⁰ Documento CEPEJ, *Scoreboard*, Dossier 2013.

¹¹ Ai sensi del quale non risulta esservi una chiara correlazione fra l'entità delle risorse umane e l'efficienza del sistema medesimo.

organizzative (che nel settore della giustizia competono al Ministero della giustizia) - dovrebbe concentrare il proprio impegno sulla corretta distribuzione delle stesse e sulla razionalità del loro impiego.

Partendo dai dati appena esaminati si può a ragione affermare che il profilo organizzativo, con particolare riferimento alla questione dell'utilizzazione delle risorse a disposizione dell'amministrazione della giustizia, appare decisivo al fine di risolvere i problemi e le inefficienze che rischiano di compromettere gravemente il sistema di giustizia italiano.

Quanto agli assetti organizzativi proponibili, numerose sono state le iniziative e le proposte venute anche da coloro che lavorano nel settore giudiziario. Tuttavia, almeno fino ad ora, tali iniziative sono andate unicamente a rimpinguare le fila delle c.d. *best practices* in alcune realtà giudiziarie (non si sa se perché più fortunate, oppure perché più virtuose o lungimiranti), spesso però stentando ad oltrepassare i ristretti confini geografici della singola realtà nella quale sono state attuate.

Alcune di queste iniziative sono state realizzate per autonoma iniziativa dei singoli uffici giudiziari; altre sono state attuate grazie al coinvolgimento di realtà istituzionali territoriali o regionali.

Di alcune di esse - realizzate a Firenze, Milano e Torino, le quali hanno avuto un'eco nazionale, proprio in ragione della positività dei risultati ottenuti -, si darà adeguato conto nei capitoli successivi. Basti qui sapere che proprio da tali esperienze ha avuto origine l'idea di "istituzionalizzare" e, dunque, di creare l'"ufficio del processo", di cui nel presente lavoro si discute.

Tale iniziativa è diretta all'adozione di misure per il riassorbimento dei procedimenti pendenti oltre la durata ragionevole del processo, attraverso l'aumento delle risorse umane di cui il settore giudiziario si può avvalere: i giovani tirocinanti che aspirano alle carriere forensi o a partecipare a concorsi pubblici.

Tali soggetti infatti possono svolgere talune delle attività proprie di un giudice (ricerche giurisprudenziali e dottrinarie, inquadramento ed approfondimento delle problematiche giuridiche sottese alla risoluzione delle questioni, ecc.), con il vantaggio per il magistrato che si avvale dell'opera di tali soggetti di sveltire la propria attività, senza che però essa perda in qualità.

Posta tale situazione di fatto del sistema di giustizia italiano, il problema giuridico che pone il nuovo istituto dell'ufficio per il processo (introdotto all'articolo 73 della legge 98/2013) concerne la compatibilità di questa disposizione con il sistema di tutela multilivello dei diritti, che consegue direttamente dall'appartenenza dell'Italia all'ordinamento europeo e a quello internazionale.

Entrambi detti ordinamenti sovranazionali, infatti, riconoscono i diritti fondamentali dell'individuo nelle rispettive Carte dei diritti, prevedendo meccanismi di tutela a favore dei singoli che lamentino violazione dei propri diritti da parte dello Stato di appartenenza.

In particolare, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, che oggi ha la stessa valenza giuridica dei Trattati, obbliga l'ordinamento nazionale a conformarsi ai diritti in essa previsti, così che, da un lato, si consente al cittadino italiano di adire la Corte di giustizia per ottenere tutela rispetto ad

eventuali violazioni dei suoi diritti, dall'altro obbliga il legislatore nazionale a legiferare in conformità ai principi in essa stabiliti.

La compatibilità della normativa nazionale va poi valutata anche alla stregua dei diritti riconosciuti dal sistema internazionale di protezione dei diritti, che a sua volta “dialoga” e si intreccia con il sistema europeo di tutela, creando un sistema di tutela multilivello.

2. L'intuizione del Legislatore: la creazione dell'ufficio per il processo per il tramite del tirocinio forense

Certamente consapevole della necessità di migliorare l'efficienza del sistema di giustizia – nonché del fatto che un adeguato assetto di governo contribuisce a direzionare i comportamenti dei soggetti verso obiettivi di efficienza e impiego soddisfacente delle risorse - e probabilmente consapevole che *“performance migliori si osservano nei sistemi che assegnano al magistrato responsabile dell'ufficio giudiziario maggiori poteri e responsabilità di gestione delle risorse”*¹², il Governo nazionale ha appunto stabilito - attraverso la decretazione d'urgenza motivata dalla straordinarietà della situazione registrata negli uffici giudiziari, poi convertita in legge 98/2013 - un intervento da qualificarsi prima di tutto di ordine organizzativo: l'istituzione del tirocinio presso l'ufficio del giudice, disciplinato dall'articolo 73 della medesima.

Dall'analisi delle disposizioni previste dalla legge di conversione n. 98/2013 del d.l. n. 69 del 2013¹³, che hanno ad oggetto *“misure per l'efficienza del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile”* (di cui al capo III, con oggetto il settore dell'amministrazione della giustizia), emerge un intervento legislativo ampio, ma animato da un intento unitario esplicito, che si inserisce nel contesto (sopra accennato), di interventi volti a stimolare la crescita economica e a semplificare il quadro amministrativo e normativo.

Ancora, il tentativo sembra quello di rendere più efficiente il sistema giudiziario, favorendo la definizione del contenzioso civile, nella già ricordata consapevolezza che il corretto funzionamento della giustizia non può prescindere, tra le altre condizioni, dalla presenza di un sistema giudiziario capace di garantire un'adeguata tutela dei diritti, un'efficace applicazione dei contratti e una tempestiva risoluzione delle controversie che insorgono tra privati, e tra questi e l'amministrazione pubblica.

Tale intervento utilizza quale strumento elettivo il tirocinio di coloro che svolgono la pratica forense per accedere all'esame di Stato per diventare avvocato, o semplicemente di coloro che vogliono parteciparvi per godere dei vantaggi previsti dalla normativa in successivi concorsi pubblici in tema di giustizia.

Il tirocinante è utilizzato al fine di garantire al giudice al quale è affiancato, personale di cui potersi avvalere.

¹² Cfr. studi OECD (2013), cit. pag. 5.

¹³ Pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 21 giugno 2013.

In quest'ottica il tirocinio è una componente di analisi organizzativa dell'istituto "ufficio per il processo" e dal punto di vista giuridico è disciplinato dalla normativa sul tirocinio e qualifica, dal punto di vista soggettivo, il tirocinante.

Quanto alla disciplina giuridica oggetto del presente studio, essa si rinvia al Capo II, il quale risulta composto da un articolo unico, l'art. 73 della legge 98/2013, rubricato "*Formazione presso gli uffici giudiziari*", articolato in 20 commi.

Rimandando al prosieguo della trattazione l'approfondimento delle nozioni tecniche e mantenendo per ora un livello descrittivo, va anzitutto detto che lo stage¹⁴ o tirocinio, consiste in un periodo di formazione presso un'azienda o un'istituzione, e si concretizza quale occasione di conoscenza diretta del mondo del lavoro oltre che di acquisizione di una specifica professionalità da parte di soggetti che intendono inserirsi nel mercato del lavoro.

Il fine esplicitato dalla disciplina dell'istituto, infatti, è proprio quello di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro nell'ambito dei processi formativi e di agevolare le scelte professionali di coloro che entrano nel mondo del lavoro, mediante la conoscenza diretta del lavoro, delle mansioni, nonché delle relazioni che lo governano.

La disciplina dei tirocini è di competenza regionale (che ha competenza in materia di formazione).

Esistono diverse tipologie di tirocini: quelli "non curriculari", presentano finalità di agevolazione delle scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro, e sono attualmente disciplinati dalla legge 196/1997, attuato dal d.m. 25 marzo 1998 n. 142, cui sono seguite le modifiche previste all'articolo 11 del D.L. 13 agosto 2011 n. 138¹⁵, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011 n. 148, rubricato "*Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini*", seguito poi dalla legge 92/2012.

Ancora, quelli "curriculari" - inclusi nei piani di studio delle Università e degli istituti scolastici la cui finalità non è tanto l'inserimento nel mondo del lavoro, quanto l'affinamento del percorso di apprendimento e formazione, alternando studio e lavoro – che non sono disciplinati dalla regolamentazione suddetta, così come i periodi di pratica professionale, nonché i tirocini previsti per l'accesso alle professioni ordinistiche¹⁶, (quali, ai fini che qui interessano, quella di avvocato), la cui disciplina è rinvenibile nelle regolamentazioni degli ordini di appartenenza, nonché nelle leggi professionali di riferimento della categoria, che nel caso di specie è la legge n. 247 del 2012.

¹⁴ Gli *stages* formativi in Italia sono stati introdotti e regolamentati, già dalla legge istitutiva n. 196 del 24 giugno 1997 (art.18) e dal successivo D.M. 25 marzo 1998 n. 142, che ne definisce la disciplina attuativa e di dettaglio.

¹⁵ Il cui articolo n. 11 (poi convertito), è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale per contrasto con l'articolo 117 comma 4 della Costituzione, perché diretto ad "*invadere un territorio di competenza normativa residuale delle Regioni.*" (cfr. sent. Corte costituzionale n. 287 del 19 dicembre 2012): vale a dire che la disciplina dettata dal legislatore statale relativa ai beneficiari, alla durata ed ai requisiti che devono possedere i soggetti che promuovono tirocini formativi e di orientamento è illegittima in quanto emessa in violazione delle competenze delle Regioni.

¹⁶ Ancora, non sono ricompresi nella descritta disciplina i tirocini transnazionali (si vedano i tirocini realizzati nell'ambito dei programmi comunitari per l'istruzione e per la formazione, quali il *Lifelong Learning Programme*), i tirocini per soggetti extracomunitari promossi all'interno delle quote di ingresso ed in ultimo i tirocini estivi.

Nella legge di conversione 98/2013, il legislatore ha delineato un modello organizzativo ispirato allo schema adottato nell'ambito del cd. "pacchetto Treu", con un tentativo di miglior conformazione alla prassi applicativa scaturente dalla applicazione del più recente articolo 37 della legge n. 111 del 2011, in tema di convenzioni per lo svolgimento presso gli uffici giudiziari di *stages* formativi durante il primo anno del corso di dottorato di ricerca, del corso di specializzazione per le professioni legali o della pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato.

Il legislatore cioè, ha trovato una formula che potesse portare alla costruzione legislativa di uno *staff* del giudice e di un ufficio del processo, se non permanente, almeno stabile.

Le ragioni che hanno portato ad una tale determinazione sono certamente da rintracciare in primo luogo nelle risultanze statistiche ed analitiche riportate negli studi OECD e dalle risultanze CNEL degli ultimi anni, i quali evidenziano - attraverso l'analisi comparata dei diversi Paesi europei - che laddove l'attribuzione dei poteri e delle responsabilità di organizzazione e gestione delle risorse umane siano devoluti in prevalenza al magistrato, le *performance* di quest'ultimo sono migliori, ed in seconda istanza nell'ormai famosa prassi evolutasi in questi ultimi anni nei Tribunali italiani di Milano, Torino e Firenze, più sopra richiamati.

Ci si riferisce in particolare a esperienze volute ed organizzate a livello di singolo Tribunale, con il coinvolgimento dei Giudici (civili e penali) che volontariamente aderivano all'iniziativa, nelle quali, attraverso l'utilizzo di convenzioni per lo svolgimento di *stage*/tirocinio presso gli Uffici giudiziari, stipulate presso vari Uffici giudiziari (sia in attuazione della disciplina in tema di Scuole di Specializzazione per le Professioni Legali¹⁷, sia con innovato riconoscimento del tirocinio presso gli uffici giudiziari ai fini della pratica forense)¹⁸, si è provveduto a realizzare un periodo di affiancamento del giudice, di uno o due tirocinanti, computando tale periodo ai fini dello svolgimento del periodo di pratica forense, ad esso alternativo o a volte aggiuntivo.

Durante l'affiancamento al magistrato dichiaratosi disponibile, il tirocinante ha svolto attività di "collaborazione", assistenza udienza, studio dei fascicoli, esecuzione di ricerche giurisprudenziali e dottrinali, redazione di schede del processo individuanti i nodi essenziali della controversia, redazione di bozze di provvedimenti.

La materia è stata poi oggetto di disciplina da parte del CSM¹⁹ e del legislatore, che ha espressamente previsto le convenzioni alla base di tale affiancamento, nei commi quarto e quinto dell'art. 37 D.lgs

¹⁷ Cfr. art.17 l. n.127/1977, commi 113 e 114; art.7 commi quinto e sesto decreto min. n.537/1999, prevedenti *stages* della durata di 150 ore.

¹⁸ Cfr., ad esempio, la convenzione milanese Corte d'appello e Tribunale/Ordine del 2007.

¹⁹ Cfr. le delibere 19.3.2001 e 21.11.2011 la prima sugli uffici minorili e la seconda sugli *stages* previsti per le SSPL in Cassazione; la delibera 19.7.2007, di carattere generale, quanto alle convenzioni con gli ordini forensi.

n.98/2011 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito in l. 15 luglio 2011, n. 111²⁰, con ulteriore intervento del CSM nella risoluzione 22.2.2012²¹.

Seppur partita in sordina e senza pretese di istituzionalizzazione immediata, tale esperienza si è poi moltiplicata e trasformata in prassi, presentandosi di fatto come una nuova possibile proposta – oggi formalizzata dal legislatore - di riorganizzazione degli uffici giudiziari.

L'intuizione del legislatore sta nell'aver colto le possibilità di utilizzare coloro che escono dalle facoltà di Giurisprudenza - e la loro preparazione, nonché energia lavorativa - in funzione del miglioramento del sistema di giustizia.

Tale soluzione coniuga le (da più parti) dichiarate esigenze organizzative degli uffici, l'esigenza (generalmente avvertita), di far fronte alle necessità di efficienza attingendo il meno possibile dalle casse del Ministero e - ancora - le istanze di formazione dei giovani laureati che intendono accedere alla carriera magistratuale o alle altre tradizionali professioni giuridiche.

Si è in tal modo cercato di offrire al giovane tirocinante, appena laureatosi, l'opportunità di poter lavorare in ambito giudiziario con la supervisione di un giudice, occasione che produce in sé stessa un auspicabile (ma finora solo teorico) intreccio virtuoso, in virtù della professionalità del soggetto "formatore", della vasta gamma di questioni che si presentano al suo tavolo (e che, dunque, il tirocinante può visionare e approfondire), beneficiando del confronto con il giudice stesso.

Ancora, si è tentato di favorire il giovane attraverso l'acquisizione di punteggio in futuri (eventuali) concorsi, per offrire un più tangibile vantaggio, a fronte del fatto che tale tipo di tirocinio non garantisce, e nemmeno promette, l'instaurarsi di un rapporto di lavoro futuro con il Ministero o con il Tribunale nel quale è svolto il tirocinio, né assicura il superamento di alcun concorso futuro, né – questione molto problematica, come si avrà modo di approfondire – assicura una qualche sorta di retribuzione o rimborso spese in costanza di tirocinio.

²⁰ Il comma 4 dispone: "In relazione alle concrete esigenze organizzative dell'ufficio, i capi degli uffici giudiziari possono stipulare apposite convenzioni, senza oneri a carico della finanza pubblica, con le facoltà universitarie di giurisprudenza, con le scuole di specializzazione per le professioni legali di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 17 novembre 1997, n.398, e successive modificazioni, e con i consigli dell'ordine degli avvocati per consentire ai più meritevoli, su richiesta dell'interessato e previo parere favorevole del Consiglio giudiziario per la magistratura ordinaria, del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa per quella amministrativa e del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria per quella tributaria, lo svolgimento presso i medesimi uffici giudiziari del primo anno del corso di dottorato di ricerca, del corso di specializzazione per le professioni legali o della pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato."

Il comma 5 stabilisce: "Coloro che sono ammessi alla formazione professionale negli uffici giudiziari assistono e coadiuvano i magistrati che ne fanno richiesta nel compimento delle loro ordinarie attività, anche con compiti di studio, e ad essi si applica l'articolo 15 del testo unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957 n.3. Lo svolgimento delle attività previste dal presente comma sostituisce ogni altra attività del corso del dottorato di ricerca, del corso di specializzazione per le professioni legali o della pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato. Al termine del periodo di formazione il magistrato designato dal capo dell'ufficio giudiziario redige una relazione sull'attività e sulla formazione professionale acquisita, che viene trasmessa agli enti di cui al comma 4. Ai soggetti previsti dal presente comma non compete alcuna forma di compenso, di indennità, di rimborso spese o di trattamento previdenziale da parte della pubblica amministrazione. Il rapporto non costituisce ad alcun titolo pubblico impiego. E' in ogni caso consentita la partecipazione alle convenzioni previste dal comma 4 di terzi finanziatori".

²¹ Il testo della risoluzione è reperibile sul sito www.osservatoriogiustizia.re.it.

Si è nella sostanza tentato di riflettere sulla opportunità/necessità di costruire una possibilità concreta di formazione comune di avvocati e magistrati (all'interno della prospettiva di creazione di uno *staff* del giudice o, con coordinamento nello stesso anche di altre figure, di un Ufficio del processo), strada che da tempo era stata percorsa da vari Osservatori sulla giustizia civile.

Attraverso tale strumento, una miglior efficienza del sistema giustizia, potrebbe in definitiva essere attuato con l'acquisizione temporanea di energie intellettuali esterne al sistema giudiziario, sottoposte alla guida ed al controllo continuo e costante di appartenenti al sistema giudiziario stesso, ovvero i giudici.

È presumibile che il legislatore abbia deciso di istituzionalizzare tale prassi, poiché dalle sperimentazioni sono emersi significativi risultati in termini di maggior efficienza dei magistrati (valutabile intorno al 20%)²².

Le criticità funzionali emerse dalla sperimentazione riguardano, invece, soprattutto il *turnover* dei tirocinanti e la eccessiva brevità dei periodi di *stage*; per questi motivi, a fini moltiplicatori di efficienza, il legislatore ha previsto che il periodo di tirocinio possa avere una durata di 18 mesi.

A tali criticità devono aggiungersi le ben più stringenti problematiche giuridiche che attengono in particolare ai profili indennizzatori-compensativi e formativi che sono delineati dalla disciplina emanata con legge 98/2013.

Ciò in quanto, come si accennava in precedenza, il nostro ordinamento si deve confrontare e conformare ai diritti tutelati a livello europeo ed internazionale dalle "Carte dei diritti" che anche in detta materia vincolano il legislatore, offrendo spazi di tutela al cittadino leso, in questo caso al tirocinante.

3. Profili di incertezza sul coordinamento della normativa in materia di tirocinio con la disciplina europea

Utilizzare la strategia del tirocinio svolto da giovani laureati presso gli uffici giudiziari, quale mezzo per aumentare la produttività dei giudici e, dunque, aggredire l'arretrato e rendere ragionevolmente più veloce il processo, pare a prima vista una strategia organizzativamente apprezzabile, in quanto volta garantire un ausilio qualificato alla figura del giudice - che può avvalersi di uno *staff* di persone preparate ed alle quali delegare le funzioni che, seppur più facili e ripetitive, porterebbero via tempo all'economia del processo - e finalizzata a realizzare un momento di formazione e di completamento del giovane

²² Cfr., ad esempio, relazione di D. Spera, "L'utilizzo di tirocinanti e stagisti in affiancamento del giudice civile, come premessa all'istituzione dell'ufficio del giudice civile: un primo bilancio", giugno 2012; in www.osservatorigiustizia.re.it. Indicatori e variabili per misurare l'incremento di efficienza non sono precisate nel rapporto, una delle poche fonti disponibili.

laureato in giurisprudenza, il quale ha la possibilità di confrontarsi con una delle professionalità più alte che esista nel mercato del lavoro, il giudice.

Va poi sottolineato che il giudice italiano è una delle poche professionalità che non gode di un ufficio strutturato del quale avvalersi in ausilio, a differenza dei giudici di diversi altri Paesi dell'area geografica europea, i quali anche si avvalgono, tra l'altro, di personale che svolge un periodo di tirocinio presso gli uffici giudiziari²³.

A fronte di tali elementi positivi, occorre però verificare se la disciplina concreta di tale forma di tirocinio ad opera della legge 98/2013 sia o no in linea con quanto stabilito dalle fonti internazionali e dell'Ue che si occupano di diritti fondamentali, che costituiscono il parametro alla cui stregua valutare la legittimità degli atti nazionali.

Nella sostanza tale verifica costituisce il quadro analitico di riferimento in base al quale valutare l'adeguatezza attuativa della previsione del tirocinio presso il giudice, dal punto di vista della compatibilità normativa e ordinamentale *tout court* (sia in relazione all'ordinamento interno sia, soprattutto, in riferimento a quello sovraordinamentale).

Dal punto di vista internazionale, il fondamento normativo della qualità della giustizia in Europa può essere rinvenuto nella Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU) e nella giurisprudenza della Corte Europea dei diritti dell'uomo con sede a Strasburgo.

Infatti la richiamata Convenzione disciplina all'articolo 6 il principio del giusto processo il quale, così come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, costituisce il fondamento del diritto di accesso ai Tribunali e del diritto ad una decisione in tempi ragionevoli.

Oltre ad appartenere già al nostro patrimonio costituzionale, in virtù di quanto disposto dall'art. 111 (della Costituzione), che disciplina il giusto processo regolato dalla legge, tale principio (e tutto ciò che ad esso è connesso), ha – come detto - una portata fondamentale per capire come mai, affrontando la problematica dell'efficienza della giustizia e dei mezzi predisposti per implementarla e riorganizzarla - in specie il tirocinio presso il giudice – il giusto angolo prospettico sia prendere in considerazione le previsioni internazionali ed europee.

²³ E' questo il caso di Austria, Danimarca, Finlandia, Francia, Polonia, Slovenia, Svezia, Ungheria. Cfr. B. Nascimbene, "La professione forense nell'Unione Europea", IPSOA 2010, Collana della Fondazione Forense di Milano. Particolarmente articolata è la disciplina tedesca, basata sulla formazione comune di tutte le figure di giuristi (avvocati, magistrati, notai): al termine del periodo universitario, dopo aver superato un primo esame di Stato, l'aspirante giurista percorre due anni di tirocinio pubblico, durante i quali il *Referendar* viene assunto con contratto pubblico di lavoro e retribuito, partecipando a cinque distinti periodi di tirocinio (*Stationen*) presso gli uffici giudiziari civili, presso il pubblico ministero o presso l'ufficio giudiziario penale, nella pubblica amministrazione, nello studio di un avvocato; al termine del servizio preparatorio i *Rechtsreferendare* sostengono un secondo esame di Stato, al superamento del quale vengono immessi in una graduatoria pubblica di tutti i giuristi abilitati all'esercizio delle professioni legali, potendo quindi scegliere, a seconda del punteggio ottenuto, professione e specializzazione, tenuto conto dei posti vacanti per le funzioni "contingentate" di magistrato e di notaio.

Va in tal senso particolarmente richiamata la giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo sulla ragionevole durata del processo, non solo perché in diverse decisioni la Corte, ha condannato l'Italia per l'eccessiva durata del processo, ma perché, ha stabilito che è obbligo convenzionale primario dello Stato, quello di organizzare il sistema giudiziario in modo tale da mettere i Tribunali in condizione di soddisfare i requisiti del giusto processo, come richiesti all'articolo 6 della Convenzione.

È sinteticamente possibile riassumere tali indicazioni rifacendosi al citato Rapporto del CEPEJ, che richiama in primo luogo i criteri elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per determinare se in concreto, nei casi sottoposti al suo esame, si sia verificata una violazione del principio della ragionevole durata del processo.

I criteri in questione sono: *a)* la complessità dell'affare; *b)* il comportamento processuale della parte che assume essersi verificata la violazione del predetto principio; *c)* il comportamento delle autorità competenti; *d)* la rilevanza del bene oggetto della procedura giurisdizionale.

In aggiunta a tali criteri la Corte europea dei diritti dell'uomo si riserva inoltre un apprezzamento globale delle circostanze specifiche del caso per stabilire in via conclusiva se una violazione abbia effettivamente avuto luogo.

Quanto all'Ue, va considerato il fatto che l'ordinamento nazionale è oggi tenuto a confrontarsi con - ed a conformarsi a - il suo sistema istituzionale, delineato dai Trattati, nonché con la Carta dei Diritti Fondamentali che a far data dal 1 dicembre 2009 ha assunto pari valore ai Trattati stessi.

Quanto alla ragionevole durata del processo, gli stessi principi di cui all'articolo 6 CEDU sono stati trasposti nell'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (cd. Carta di Nizza) e presentano oggi un significato maggiormente impattante negli ordinamenti interni rispetto al passato, a motivo della vincolatività conferita alla Carta nel 2009 ad opera del Trattato di Lisbona.

Quanto invece al profilo più prettamente giuslavoristico che in questa sede viene in rilievo, ovvero quello dei tirocini, la competenza dell'Ue discende direttamente dagli articoli 151-156 del Tfeue che ne riconoscono una competenza concorrente.

Fino ad ora non vi sono atti di *hard law* emanati dalle istituzioni sovranazionali, quali ad esempio Direttive o Regolamenti, che impongano una regolamentazione stringente in tale materia.

Si registrano invece atti appartenenti alla sfera di *soft-law*, quali il “*Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Un quadro di qualità per i tirocini che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Verso una ripresa fonte di occupazione, Bruxelles, 18.4.2012 SWD(2012) 99 final*”, il “*Documento di lavoro dei servizi della Commissione, sintesi del documento analitico che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Verso un quadro di qualità per i tirocini Seconda fase della consultazione delle parti sociali a livello europeo a norma dell'articolo*

154 del TFUE, Bruxelles, 05.12.2012, SWD, 2012, 408, final” e la “Raccomandazione del Consiglio del 22.04.2013 sull’istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01)”, che, pur non essendo giuridicamente vincolanti, appaiono di un certo interesse ai fini della presente trattazione in quanto danno atto dell’orientamento delle istituzioni europee in materia.

Tuttavia, è in relazione alla disciplina disegnata dalla Carta dei diritti, che bisognerà verificare la compatibilità della normativa delineata dalla legge 98/2013, soprattutto in chiave di rispetto delle garanzie riconosciute al tirocinante.

Ciò in quanto non può non farsi riferimento ad una delle tematiche che oggi più che mai rilevano nel diritto, soprattutto in tema di rispetto di diritto europeo, quella della tutela dei diritti fondamentali della persona.

Anche nella materia del tirocinio ciò è possibile, in quanto l’Ue ha elaborato giurisprudenza (della Corte di giustizia) ed emanato una Direttiva 391/98 (in materia di salute e sicurezza dei lavoratori), alla luce delle quali i tirocinanti sono equiparati ai lavoratori.

A tale proposito sarà necessaria un’indagine complessa volta a verificare di quali diritti i tirocinanti possano godere e di quali meccanismi giurisdizionali possano avvalersi, in base alla disciplina istituzionale dell’Ue e a quella della tutela dei diritti disegnata dall’ordinamento sovranazionale.

Non bisogna inoltre trascurare che attualmente il piano del confronto in materia è trilaterale: le Carte a tutela dei diritti sono infatti state emanate a livello nazionale (la Costituzione), sovranazionale (la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea) ed internazionale (la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali – CEDU).

Alla molteplicità di fonti deve aggiungersi la molteplicità di pronunce delle rispettive Corti giudicanti, non di rado in disaccordo tra loro. Ciò ha creato la necessità di un raccordo, oggi più noto come “dialogo tra Corti”, dal quale non può prescindere nella trattazione delle questioni giuridiche di carattere sostanziale.

4. I diritti sociali fondamentali e la loro tutela multilivello

Come anticipato, i diritti fondamentali hanno un rilievo particolare all’interno dell’analisi che qui si conduce e, da un punto di vista oggettivo, costituiscono un perno essenziale nella struttura dell’ordinamento interno e della scena sovranazionale in quanto, nel momento attuale, si assiste al formarsi di un ordinamento complesso – sovraordinamentale – i cui componenti (cioè i singoli ordinamenti nazionali, l’Unione europea ed il sistema internazionale), non appaiono legati da vincoli di gerarchia, bensì di competenza, tra i quali non sussistono né separazioni nette, né tuttavia complete integrazioni.

Gli ordinamenti e le Corti giurisdizionali nazionali, si trovano pertanto ad operare in contesti alquanto diversi rispetto al passato, poiché Corti non direttamente previste nelle Costituzioni – la Corte di giustizia e la Corte di Strasburgo – sono divenute essenziali punti di riferimento sia per il piano della legittimità degli atti legislativi ed amministrativi, sia per la tutela dei diritti fondamentali²⁴.

In questo mutato scenario, le suddette Corti contribuiscono radicalmente a modificare l'istituto dell'*enforcement* a livello internazionale per la protezione delle libertà fondamentali²⁵, avendo tali Giudici il compito di custodi di diritti fondamentali e potendo perciò anche imporre rimedi di carattere generale²⁶, nel caso di deficit strutturali negli ordinamenti interni²⁷.

In questo quadro di riferimento, l'ordinamento giuridico al quale il Giudice nazionale (comune o costituzionale) deve far riferimento nel dirimere una controversia è non solo il diritto statale, ma anche quello europeo e quello della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, come interpretati, rispettivamente, dalla Corte del Lussemburgo e dalla Corte di Strasburgo²⁸.

Va da sé che il crescente ruolo delle suddette Corti ha comportato un graduale processo di erosione della sovranità statale a causa della centralità assunta dall'individuo nei diversi ordinamenti, con conseguente spostamento dell'attenzione sull'azione dei giudici.

Vale a dire che oggi, avendo scelto gli ordinamenti statali di appartenere all'Ue, e a fronte del fatto che gli strumenti internazionali (ad esempio la CEDU) sono divenuti maggiormente impattanti sugli ordinamenti statali, l'attività e le competenze statali sono andate via via diminuendo e depotenziandosi.

Inoltre, parallelamente a tale erosione di competenze statali, da un lato l'ordinamento europeo e dall'altro lo strumento di diritto internazionale citato (CEDU), hanno portato avanti un'azione grazie alla quale l'individuo e i suoi diritti sono divenuti il parametro in base al quale viene valutata l'adeguatezza attuativa e la legittima attuazione di ogni atto e provvedimento statale, in specie, della legge 98/2013, all'articolo 73.

Ciò ha come conseguenza il fatto che, godendo l'individuo di una così ampia "protezione" a livello sovraordinamentale, egli può chiedere la tutela dei propri diritti avanti ai Tribunali nazionali (in prima istanza), i quali devono valutare la violazione dei diritti proprio alla stregua degli atti e della giurisprudenza europea ed internazionale.

In tal modo i giudici nazionali diventano i veri protagonisti della tutela dei diritti e, allo stesso tempo, il punto di massimo raccordo tra gli ordinamenti esistenti, attuando quel dialogo tra Carte e tra Corti che oggi è divenuto assolutamente indispensabile.

²⁴ Cfr. D. Tega *"I diritti in crisi: tra Corti nazionali e Corte europea di Strasburgo"*, Giuffrè Editore, Milano, 2012, p. 52.

²⁵ Cfr. P. Tanzanella, *"Europa e America a confronto"* in Quaderni Costituzionali 1 a. XXIX n. 2 giugno 2009.

²⁶ Cfr. M. Cartabia, *"L'universalità dei diritti umani nell'età dei "nuovi diritti"*, in Quaderni Costituzionali 1 a. XXIX n. 3, settembre 2009.

²⁷ Si ricorda a tale proposito il caso *Dumitru Popescu c. Romania* del 2007", rimasto ad oggi isolato, in cui la Corte europea è arrivata ad affermare un principio che ricorda vagamente quello del primato delle clausole della Comunità europea.

²⁸ Cfr. A. Ruggeri in *"Sistema integrato di fonti e sistema integrato di interpretazioni, nella prospettiva di un'Europa unita"* in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 4/2010, Giuffrè Editore, p. 875.

Il dialogo tra le Corti rappresenta, pertanto, uno dei temi più attuali ed impattanti del diritto contemporaneo, accompagnato dal crescere dell'importanza dei risvolti giuridici connessi ai vincoli imposti dall'ordinamento dell'Unione europea e da quello internazionale - in particolare con la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea (di seguito Carta) e la Convenzione Europea dei Diritti Umani (di seguito CEDU).

A chiusura del ragionamento fin qui svolto, e calandolo nel caso concreto che qui interessa (l'articolo 73 della legge 98/2013, con cui viene istituzionalizzato l'ufficio per il processo), si deve sottolineare che il tirocinio presso il giudice, quale mezzo di risanamento del malfunzionamento della giustizia, deve essere sottoposto, come detto, al vaglio delle prescrizioni contenute nella legislazione nazionale, ma anche e soprattutto al vaglio delle prescrizioni di tutela dei diritti fondamentali europee ed internazionali.

Ciò non basta: l'analisi infatti non può prescindere dall'intero assetto istituzionale dell'Unione restituito dal Trattato di Lisbona e dalle imminenti modifiche relative alla tutela dei diritti fondamentali, derivanti dall'adesione dell'Ue alla CEDU.

Infatti, ai fini di una visione sistematica dei rapporti sovranazionali, va considerato che oggi il diritto dell'Unione ha valore "paracostituzionale"²⁹ e che la vincolatività conferita dal Trattato di Lisbona alla "Carta" porta con sé conseguenze rilevanti anche sul piano dei vincoli legislativi ed istituzionali degli Stati membri.

Quanto invece al rapporto tra ordinamento nazionale e CEDU, deve tenersi presente che, contribuendo a cambiare l'istituto dell'*enforcement* a livello internazionale per la protezione delle libertà fondamentali, la Corte Europea (e pertanto la CEDU) è oggi un punto di riferimento essenziale per il Giudice comune³⁰; di qui la necessità di un continuo dialogo, ascendente e discendente, tra giudice nazionale e sovranazionale.

A questo quadro va ad aggiungersi l'imminente adesione dell'Ue alla CEDU, che fornirà al cittadino la possibilità di rivolgersi alla Corte di Strasburgo qualora atti delle istituzioni europee (nonché quelli di trasposizione di atti europei degli Stati membri dell'Ue), violino diritti contenuti nella Convenzione.

Evidentemente, siamo di fronte ad una tutela "multilevel" (cioè a più livelli) interna ed esterna al sistema europeo che impone a tutti gli Stati membri di porre in essere un meccanismo di collaborazione e sostegno interpretativo, fondato su un più proficuo dialogo, ponendo al centro della tutela dei diritti fondamentali la Carta e la CEDU, nell'ottica di quell'interpretazione conforme tanto agognata.

Pare dunque che i diritti fondamentali³¹ ed i loro sistemi di tutela siano il baricentro da cui partire per comprendere e verificare i vari profili di legittimità di attuazione della scelta recentemente operata dal

²⁹ La dichiarazione n. 17 allegata al Trattato di Lisbona conferma che il diritto dell'Unione prevale sul diritto degli Stati membri.

³⁰ Cfr. M. Cartabia, op. cit.

³¹ C. Cardia, "Genesi dei diritti umani", Giappichelli editore, Torino, 2000, p. 183.

legislatore italiano, sia per il profilo più immediatamente percepibile - la durata dei processi - sia per quello meno tangibile, perché di interesse solo di coloro che dovranno passare per la esaminanda esperienza: i tirocinanti e gli addetti ai lavori.

5. Il tirocinio tra esigenze di efficienza degli uffici giudiziari e di formazione professionale dei giovani: introduzione all'analisi organizzativa

Il problema di fondo della questione che si analizza è di ordine sia normativo, sia “strutturale”: si pone infatti la necessità di verificare non solo se la previsione della legge 98/2013, con cui si autorizza il compimento del tirocinio presso il giudice, sia rispondente all'assetto normativo e giurisdizionale dell'ordinamento nazionale e di quello sovraordinamentale, ma anche, e con maggior urgenza, di comprendere se (fattivamente) tale tirocinio possa prestarsi a qualche tipo di “distorsione” e, in caso di risposta affermativa, a quale.

Un primo punto di vista che rileva ai fini dell'individuazione delle distorsioni è quello del tirocinante, il quale è interessato all'istituzione dell'ufficio per il processo (con i suoi vincoli e opportunità) ed a parteciparvi, nella misura in cui questo è effettivamente in grado di soddisfare i suoi bisogni formativi e di orientarlo rispetto al mondo del lavoro.

A questo proposito, è utile ricordare che secondo gli studi organizzativi, il comportamento/azione umana è il risultato dell'interazione tra l'individuo stesso (le proprie aspettative, desideri)³² e la situazione oggettiva che di fatto gli si pone davanti. Questa realtà è a sua volta influenzata, in questo rapporto, dalle tendenze culturali, che hanno un riflesso omologante sul comportamento dell'individuo rispetto al contesto sociale in cui egli vive e si trova ad operare.

Ancora, fondamentale per la nostra analisi è la considerazione per la quale l'individuo decide di partecipare ad una data organizzazione e l'organizzazione decide di consentire all'individuo di farne parte, sulla base di una “contrattazione” anche implicita, in cui entrambe le parti, sulla base delle proprie priorità, calcolano i vantaggi e ponderano i benefici ricavabili da quella data esperienza (non ultimi quelli di progressione di carriera, ma), tenendo anche in debito conto quelli di opportunità di apprendimento delle mansioni e/o di visibilità personale.

Se così stanno i termini della nostra indagine, e calando il ragionamento sulla questione del tirocinio presso il giudice, previsto sulla spinta dell'idea di poter rendere maggiormente soddisfacenti le variabili insite nel sistema giustizia³³, dovremmo porci il problema di comprendere quali vantaggi reciproci hanno, da un lato, i giudici che si avvalgono dei tirocinanti e, dall'altro, i tirocinanti che svolgono il periodo di stage presso il giudice, con ciò andando a verificare l'adeguatezza di tale tirocinio sul piano

³² Cfr. Herbert A. Simon, *“Il comportamento amministrativo”*, il Mulino, Bologna, 1967, p. 204 e ss

³³ Cfr. H. A. Simon, op. cit., p. 276 e ss.

strutturale e organizzativo, rispetto ai fini e valori promossi dalla norma e la sua capacità di promuovere la convergenza delle istanze di formazione dei giovani laureati che intendono accedere alla carriera magistratuale o alle tradizionali professioni giuridiche.

Dal punto di vista normativo, infatti, appare a prima vista che il giudice potrebbe avere il vantaggio di utilizzare energie lavorative qualificate, al fine di adempiere (nella migliore delle ipotesi), quei compiti che non richiedono la sua particolare e personale qualifica e prestazione ma che, dovendo comunque essere svolti, gli toglierebbero tempo.

In relazione al principio di efficienza, dalle norme sulla qualità della giustizia e dal principio del giusto processo (ed a decisioni in tempi ragionevoli), si ipotizza che la nozione di efficienza più idonea da adottare sia quello di Simon, secondo il quale *“il criterio fondamentale della decisione amministrativa deve essere quello di “efficienza” piuttosto che quello di “adeguatezza”. Il compito dell’amministratore sta nel massimizzare i valori sociali in rapporto a risorse limitate”*³⁴.

Secondo l’autore da ultimo citato, il criterio di efficienza *“permette di individuare quella scelta tra le alternative che è in grado di produrre il massimo risultato sulla base della disponibilità di una data quantità di risorse”*³⁵: alla luce di questa nozione vengono create le precondizioni, nonché spazi di azione necessari affinché la gestione del tirocinante sia tale da svolgersi in un quadro che lo tutela, evitando decisioni criticabili³⁶.

Non prendiamo dunque in considerazione la diversa – e ben poco commendevole – ipotesi in cui il giudice potrebbe avvalersi del tirocinante al fine di adempiere *tout court* le proprie mansioni (salvo quelle di udienza), ipotesi che comporterebbe difficoltà oltre che sul piano della bontà del tirocinio, anche su quello del corretto svolgimento della funzione pubblica ricoperta dal giudice.

Dal punto di vista normativo appare sempre altrettanto chiaramente che il tirocinante, dal canto suo, non potendo contare su tale esperienza ai fini di alcuna progressione di carriera (almeno immediata), potrebbe avvalersi del periodo di stage al fine di ottenere vantaggi nei concorsi pubblici successivi, ipotesi però strettamente vincolata al fatto che poi i concorsi siano effettivamente banditi, circostanza non direttamente governabile né prevedibile dal praticante.

Ora, occorre considerare il problema da una prospettiva strettamente fattuale.

Bisogna, cioè, verificare che “effettivamente” le dicotomie che stanno alla base dell’esperienza formativa del tirocinio non divengano, nelle modalità di attuazione e dunque di traduzione fattuale, un espediente per usufruire di manovalanza gratuita, cui far pagare il prezzo delle disfunzioni, sommariamente analizzate in precedenza, del sistema italiano di giustizia.

Il pericolo che si nasconde dietro la previsione (pur lungimirante) del legislatore, sta proprio nel fatto che la legge 98/2013 abbozza solo per sommi capi le mansioni che può svolgere il tirocinante e,

³⁴ Cfr. H. A. Simon, op. cit., p. 317.

³⁵ Cfr. H. A. Simon, op. cit., p. 271-272, 276-279.

³⁶ Cfr. H. A. Simon, p. 279.

soprattutto, nella circostanza per cui non sono stati nemmeno trattenuti i necessari mezzi di verifica dell'operato del giudice affidatario, il quale non deve rispondere ad alcun organo quanto a: trattamento del tirocinante, messa a disposizione di strutture informatiche adeguate, tempi di lavoro, effettive attività attribuitegli, effettiva modalità di svolgimento delle stesse.

Un aspetto critico è il fatto che non è previsto alcun compenso (neppure sotto forma di indennizzo) per l'attività svolta dal tirocinante e soprattutto alcun progetto o programma formativo che questi debba percorrere, a garanzia della fruttuosità di questa esperienza.

La problematica principale infatti si fonda primariamente sulla dicotomia cui sono soggetti tutti i tirocini, e quello in esame in particolare: tempo-ripetitività da un lato, ed esperienza diretta e professionalizzante, dall'altro.

Vale a dire che, proprio in quanto la natura del tirocinio è volta al più agevole ingresso nel mondo del lavoro, poiché è un'occasione nella quale il tirocinante può valutare "sul campo" un certo tipo di professione, l'esperienza del tirocinio che gli si propone deve avere delle caratteristiche, anche se minime, in tal senso convergenti.

Nel caso concreto che in questo lavoro si analizza, il requisito del tempo sufficiente (dell'esperienza), pare rispettato in quanto i previsti 18 mesi di tirocinio sembrano adatti a garantire una formazione adeguata.

Il secondo requisito è tuttavia più sfuggente: la ripetitività delle mansioni svolte, infatti, annullerebbe il pur consistente lasso di tempo trascorso dal tirocinante presso il giudice e renderebbe impossibile la "professionalizzabilità" dell'esperienza, che sarebbe sì diretta, in quanto avvenuta direttamente a fianco del giudice ed attraverso lo studio diretto dei fascicoli, ma non conterrebbe in sé il bagaglio contenutistico necessario a garantire la proficuità dell'esperienza.

La routinizzazione delle mansioni del tirocinante, dunque, sembra sul piano organizzativo e di compatibilità con la normativa, uno dei pericoli maggiori da evitare (assieme all'assenza di qualunque forma di compenso in capo ai tirocinanti) al fine di assicurare che l'ufficio del giudice divenga a tutti gli effetti un'esperienza positiva sia per risollevarne le sorti del sistema di giustizia, colmo di problematiche (id est: pendenza dei processi e lunghezza degli stessi), sia per i giovani che con tale esperienza si confrontano.

La tutela dei diritti sociali fondamentali nella prospettiva di integrazione europea dopo il Trattato di Lisbona

SOMMARIO. 1. CEDU, costituzioni e tutela dei diritti fondamentali. L'incidenza delle norme internazionali sugli ordinamenti interni; 2. (Segue) La Corte di Strasburgo e i meccanismi di controllo della violazione dei diritti; 3. Il sistema eurounitario di protezione dei diritti; 3.1. La mancata previsione della tutela dei diritti nei Trattati originari e il percorso dell'integrazione europea; 3.2. Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona; 3.3. La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Ue e l'effettiva giustiziabilità dei diritti fondamentali e sociali; 3.4. La Carta dei Diritti: valore giuridico e portata dei diritti garantiti. Ambito di applicazione ed efficacia sul piano nazionale; 4. L'adesione dell'Ue alla CEDU: problemi aperti e prospettive future; 5. Coordinamento della giustiziabilità dei diritti nel sistema multilivello di protezione.

1. CEDU, costituzioni e tutela dei diritti fondamentali. L'incidenza delle norme internazionali sugli ordinamenti interni.

Il problema della tutela dei diritti fondamentali nel contesto nazionale e internazionale presuppone, anche per l'analisi che in questo lavoro si propone, la definizione e l'inquadramento della categoria dei diritti umani fondamentali¹.

Nei diritti fondamentali confluiscono i diritti cc.dd. civili, politici e sociali e i cd. "diritti di ultima generazione" o "nuovi diritti" (in corso di elaborazione).

Nel percorso storico che ha portato al loro riconoscimento, il pensiero filosofico giusnaturalistico ha avuto un ruolo determinante, portando, attraverso le rivendicazioni dell'individuo rispetto allo Stato, all'affermazione delle libertà civili. Tra queste l'insieme delle libertà legate alla rivendicazione di una sfera di autonomia dell'individuo, dette anche libertà negative.

La prima generazione di diritti venne così definita *libertà dallo Stato*, affermata dunque contro l'ingerenza statale. Si affermarono poi i diritti politici o *libertà nello Stato* che per motivi di scansione temporale vennero detti di seconda generazione. La prima metà del Novecento vide nascere le c.d. *libertà mediante lo Stato*, cioè i diritti sociali, c.d. diritti di terza generazione. I "nuovi diritti" o "diritti di quarta generazione" risalgono invece alla seconda metà del Novecento. Grazie a questa ulteriore fase evolutiva dei diritti umani, la dignità dell'uomo viene riconsiderata alla luce delle problematiche legate alla tutela dell'ambiente, all'informazione, alle nuove tecnologie informatiche, alla procreazione artificiale, alla bioetica.

I diritti fondamentali si caratterizzano per essere:

¹ Cfr. L. Salvato, "La tutela dei diritti fondamentali nelle fonti interne ed "esterne": poteri e compiti del giudice comune", in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011 fasc. 1, pp. 259- 260

- a) *inviolabili*, vale a dire assolutamente inderogabili, anche in caso di revisione costituzionale;
- b) *assoluti*, cioè possono essere fatti valere nei confronti di chiunque;
- c) *inalienabili*, cioè non sono trasferibili per atto di volontà del titolare;
- d) *imprescrittibili*, vale a dire che il mancato esercizio di essi, anche per un tempo prolungato, non comporta l'estinzione, ossia la loro perdita;
- e) *irrinunciabili e indisponibili*, cioè il titolare non vi può rinunciare neppure volendo, né disporne con atti di diritto privato.

Nella seconda metà del Novecento gli ordinamenti nazionali potenziano sensibilmente la tutela dei diritti umani. Successivamente, il riconoscimento dei diritti fondamentali in atti internazionali e nelle decisioni dei tribunali internazionali ne rafforza la tutela anche a livello internazionale.

Quanto al nostro ordinamento nazionale, la tutela dei diritti fondamentali passa anzitutto per la Carta Costituzionale del 1948. Tuttavia, gli sviluppi degli ultimi decenni hanno portato cambiamenti politico-istituzionali che hanno reso necessario tenere conto anche degli ordinamenti esterni (internazionale e unionale), delle c.d. "Carte dei diritti" approvate per la tutela dei diritti fondamentali e dei meccanismi predisposti per la loro giustiziabilità. Tra queste, in primo luogo (anche in ordine temporale), la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti e delle libertà fondamentali (CEDU).

Dal punto di vista della tutela internazionale, il Consiglio d'Europa è l'organizzazione intergovernativa occidentale a carattere regionale di maggior rilievo. Attualmente composta da 45 Paesi (che ricoprono quasi interamente l'area geografica europea), essa si colloca fuori dalla dimensione giuridica dell'Unione Europea (di cui può essere considerata la prima espressione) con lo scopo di promuovere la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali². L'idea di creare una Carta dei diritti umani ed un'apposita Corte che ne garantisse il rispetto³ risale al Congresso dell'Aja del maggio del 1948.

Il preambolo del Trattato istitutivo del Consiglio d'Europa poneva l'accento su un elemento fondamentale della vita dell'organizzazione stessa⁴ ma la ragione principale dell'istituzione del Consiglio si rinviene nello Statuto⁵, che ribadisce la volontà di rafforzare le libertà democratiche e, soprattutto, i diritti umani⁶.

² Bochicchio - De Longis, *"L'Italia e il Consiglio d'Europa"*, Roma Carocci editore, 2000, p. 9. non va però dimenticato che esso svolge un ruolo importante anche in altri settori, in particolare quello culturale e sociale, A. Cassese, *"I diritti umani nel mondo contemporaneo"*, Bari 2002, p. 135.

³ Al termine della sessione finale, il Congresso, nel "Messaggio agli Europei" si esprimeva in questo modo: *"Vogliamo un'Europa unita... Vogliamo una Carta dei diritti dell'uomo... Vogliamo una Corte di Giustizia... Vogliamo un'Assemblea Europea..."*. G. Raimondi, *"Il Consiglio d'Europa e la Convenzione Europea dei diritti dell'uomo"*, Editoriale Scientifica, 2005, p. 4.

⁴ Esso dispone che gli Stati fondatori *"Riaffermano il proprio attaccamento ai valori spirituali e morali che sono il patrimonio comune dei loro popoli e la vera fonte della libertà individuale, della libertà politica e della preminenza del Diritto, sui quali si fonda ogni vera democrazia"*, ed è proprio sulla condivisione di tali valori che si fonda la nascita del Consiglio d'Europa, oltre che nella volontà delle democrazie occidentali di opporsi con forza ed unità alla crescente influenza dei regimi dell'Europa socialista.

⁵ Cfr. art. 1 lett. a) *"Lo scopo del Consiglio d'Europa è quello di conseguire un'unione più stretta tra i suoi membri per tutelare e realizzare gli ideali ed i principi che sono loro comune patrimonio e per favorire il loro progresso economico e sociale"* e che *"Questo scopo sarà perseguito dagli"*

Il campo di competenza del Consiglio d'Europa è tanto vasto quanto indefinito e lo strumento a disposizione del Consiglio non sono di vocazione sopranazionale, ma soltanto gli Accordi e le Convenzioni che una volta redatte, devono poi essere ratificate dagli Stati per divenire vincolanti al loro interno.

Il Consiglio d'Europa presenta una struttura complessa e anomala rispetto alle istituzioni internazionali classiche⁷: il complesso degli organi che ne costituiscono la struttura portante del Consiglio d'Europa, impediscono di collocarlo tra le istituzioni internazionali classiche ma lo connotano come organizzazione ibrida.

Il 4 Novembre del 1949 venne approvata la (già accennata) *Convenzione Europea dei diritti dell'uomo* (di seguito CEDU), Trattato di diritto internazionale, che permise all'Europa occidentale di diventare la prima area geo-politica dotata di un sistema collettivo "regionale" di protezione dei diritti umani.

La redazione di questo importantissimo Trattato internazionale, da molti definito il fiore all'occhiello del Consiglio d'Europa, risponde a un duplice ordine di obiettivi: realizzare cooperazione, collaborazione e un inscindibile legame tra i Paesi membri dell'Organizzazione stessa e garantire il compimento della democrazia, dello stato di diritto e la protezione dei diritti umani.

A tutt'oggi questi obiettivi sono anche condizioni il cui rispetto è indispensabile per l'ammissione al Consiglio d'Europa, secondo quanto disciplinato dall'art. 3 dello Statuto, e il ruolo primario che essi ricoprono è chiarito dalla previsione di sospensione dal diritto di rappresentanza in seno agli organi del Consiglio o addirittura di espulsione dall'Organizzazione, (secondo quanto stabilito dall'art. 8⁸), in caso di loro grave violazione da parte di uno Stato membro.

La CEDU si configura come un mezzo di tutela forte dei diritti dei singoli, ma pur essendo uno strumento particolarmente vivo, a cinquant'anni dalla sua creazione è stato utilizzato talmente poco

organi del Consiglio mediante l'esame delle questioni d'interesse comune, mediante accordi ed azioni comuni nel campo economico, sociale, culturale, scientifico, giuridico e amministrativo e mediante la tutela e l'ulteriore sviluppo dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali" (lett. b).

⁶ M. Del Tufo, "La tutela della libertà delle persone e l'Europa", in *Questione giustizia*, n. 2 e 3, 2004, p. 269 e G. Conso – A. Saccucci, "Codice dei diritti umani. Nazioni unite, Consiglio d'Europa", Padova, 2001, p. 331.

⁷ Gli organi principali di cui l'organizzazione si avvale nell'espletamento delle proprie funzioni sono il Comitato dei Ministri, l'Assemblea Parlamentare, il Commissario per i diritti umani; soltanto i primi due sono contemplati nello Statuto.

In particolare, l'Assemblea Parlamentare, risulta estremamente attiva nel campo dei diritti umani ed elegge il Segretario Generale e il Vice Segretario del Consiglio d'Europa, il Segretario Generale dell'Assemblea, i Giudici della Corte Europea dei diritti dell'uomo e il *Commissario per i diritti umani*. Quest'ultimo è un'istituzione indipendente e imparziale creata nel Maggio 1999 dal Comitato dei Ministri con il compito di promuovere il rispetto dei diritti umani nei Paesi appartenenti al Consiglio d'Europa; tale organo si identifica in una persona avente la nazionalità di uno degli Stati membri, con provata esperienza nel campo dei diritti umani. Essendo un'istituzione politica, dunque senza carattere giudiziario, non ha il potere di rispondere a ricorsi individuali, né di inoltrarne a Tribunali nazionali o internazionali. Oltre a questo, i suoi compiti sono quelli di promuovere l'educazione, sensibilizzazione, ed attuazione dei diritti umani e garantirne l'effettivo godimento: a tal fine individua difetti e mancanze nel sistema legislativo o nell'azione degli Stati membri relativamente alla tutela dei diritti umani. Può cooperare con istituzioni internazionali attive nella difesa dei diritti dell'individuo e adottare raccomandazioni e resoconti in tutte le materie di sua competenza; agevola, inoltre, il lavoro di Organizzazioni Nazionali nate a questo scopo. Per perseguire questi obiettivi esso instaura un dialogo permanente con gli Stati che nei suoi confronti hanno un ampio dovere di collaborazione ed ottiene da questi una valutazione sulla situazione dei diritti umani nel proprio territorio; si accerta dei progressi fatti dagli Stati in materia attraverso visite ufficiali, mancando appositi meccanismi di controllo più approfondito.

⁸ A. Saccucci. "Profili di tutela dei diritti umani tra Nazioni Unite e Consiglio d'Europa", CEDAM, Padova, 2005, p. 130.

dalla giurisprudenza italiana, da essere quasi sconosciuta nella sua ricchezza e potenzialità⁹. È a tale Trattato che si deve il radicale mutamento nella trattazione della materia dei diritti umani in campo, rappresentando un esempio ben riuscito per le successive Istituzioni Europee, seppur non costituisca un documento giuridicamente vincolante; essa è stata creata dai Paesi che l'hanno voluta e che vi hanno aderito.

Quanto alla natura della CEDU¹⁰, si tratta di un Trattato *sui generis* la cui funzione non è la mera proclamazione di alcuni diritti e libertà nell'ambito del sistema sovranazionale del Consiglio d'Europa, ma è assistito dal carattere della giustiziabilità dei diritti in esso contenuti, garantita da un giudice in seno alla stessa istituito: la Corte Europea dei diritti dell'uomo. Questa Corte ha infatti il compito di interpretare e garantire il rispetto delle norme convenzionali e attraverso questa attività arricchisce di nuovi e concreti significati la Convenzione, definendone esattamente la portata, con l'autorità tipica di ogni giudice appositamente istituito per dare concreta effettività ad un sistema normativo.

L'ambito di applicazione territoriale della Convenzione è chiarito dall'art. 56¹¹, secondo il quale *“ogni Stato, al momento della ratifica o in ogni altro momento successivo può dichiarare mediante notifica indirizzata al Segretario Generale del Consiglio d'Europa, che la presente Convenzione si applicherà ... su tutti i territori o su determinati territori di cui esso cura le relazioni internazionali”*.

Per ciò che concerne la competenza *ratione temporis*, gli organi di Strasburgo, possono essere aditi per una violazione della CEDU, solo per fatti od omissioni verificatisi dopo l'accettazione dello Stato della giurisdizione della Corte, mentre relativamente alla competenza *ratione materiae*, gli organi di Strasburgo possono conoscere di tutto ciò che concerne la violazione di diritti previsti dalla Convenzione, anche se ci sono state da parte della Corte, interessanti aperture interpretative¹².

La CEDU ha carattere universale, cioè i diritti in essa garantiti sono dotati di *carattere obiettivo*¹³: il sistema di tutela posto in essere dalla stessa va pertanto esteso ad ogni individuo in quanto essere umano, a prescindere dunque dalla propria residenza o domicilio. A ciò si collega l'espressione

⁹ N. Bobbio, *“Il Preambolo della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, in Rivista di Diritto Internazionale”*, 1974, p. 437. Il perché di una consacrazione a livello sovranazionale degli stessi risiede nel tentativo di evitare il ripetersi di fenomeni analoghi a quelli che avevano caratterizzato gli anni appena precedenti. Questa necessità viene ancora una volta chiarita nel preambolo della Convenzione stessa, nel quale si fa riferimento a *“concezione comune”*, *“patrimonio comune”* e di *“comune rispetto”*, segno che il fine perseguito era il raggiungimento dell'Unione Europea attraverso una condivisione di valori ed ideali tra i paesi europei.

¹⁰ La CEDU non crea un ordinamento giuridico sopranazionale e non produce quindi norme direttamente applicabili negli Stati contraenti. Essa è configurabile come un Trattato internazionale multilaterale da cui derivano obblighi per gli Stati contraenti, ma non l'incorporazione dell'ordinamento giuridico italiano in un sistema più vasto dai cui organi deliberativi possano promanare norme vincolanti per le autorità interne degli Stati membri. Invece, con l'adesione ai Trattati comunitari, l'Italia è entrata a far parte di un *“ordinamento”* più ampio, di natura sopranazionale, cedendo parte della propria sovranità, anche in riferimento al potere legislativo, nelle materie oggetto dei Trattati medesimi, con il solo limite dell'intangibilità dei principi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione.

¹¹ G. Conso – A. Saccucci, op. cit., p. 358.

¹² Si veda ad esempio il riconoscimento del diritto a vivere in un ambiente sano o il diritto alla protezione dell'ambiente rispetto allo sfruttamento eccessivo delle risorse naturali.

¹³ G. Raimondi, op. cit., p. 126.

“garanzia collettiva,” la quale ribadisce che tutti gli individui devono essere tutelati dalle eventuali violazioni dei diritti fondamentali, siano essi europei, extraeuropei o apolidi.

La CEDU si compone attualmente di ben 59 articoli ed è suddivisa in tre parti.

Nella prima, composta dagli artt. che vanno dal n. 1 al n. 18, sono sanciti tutti i diritti e le libertà che trovano tutela ed avendo essi carattere obiettivo, legittimano ogni Stato parte ad attivare i meccanismi convenzionali, a prescindere dalla cittadinanza della vittima della violazione di cui esso intende prendere le difese, in quanto diritti posti a tutela della dignità dell'uomo. Nella seconda parte, che va dall'art. 18 al 51, vengono disciplinati i meccanismi di controllo dei diritti garantiti da parte degli Stati; nella terza parte, che comprende gli artt. dal 51 al 59, vengono, da ultimo, definite le competenze del Segretario Generale e del Comitato dei Ministri e viene disciplinato il regime giuridico internazionale della Convenzione.

Quanto al tema oggetto delle nostre ricerche (la tutela dei tirocinanti del giudice), va sottolineato che il corpo normativo della CEDU sembra escludere i diritti sociali.

Il motivo dell'esclusione dei diritti economici e sociali è di facile comprensione: non si tratta di una distrazione dei redattori della Convenzione, ma del fatto che mentre i diritti civili e politici non presuppongono un atteggiamento attivo da parte dello Stato, ma una mera astensione, la loro tutela è più immediata e sul piano internazionale, meno problematica. Altra motivazione è che la tutela dei diritti economici e sociali è meno omogenea rispetto a quella dei diritti di prima generazione, infatti questa differisce da Stato a Stato in relazione allo sviluppo interno raggiunto da ognuno e dunque dipende da provvedimenti di carattere legislativo o amministrativo e non può essere affidato solamente all'apparato giudiziario.

Nell'affermare che ogni Stato membro del Consiglio accetta il principio secondo cui ogni persona soggetta alla sua giurisdizione gode dei diritti umani e delle libertà fondamentali e che ognuno di essi si impegna a collaborare in modo effettivo al perseguimento dello scopo definito all'art. 1 della Convenzione, pone la tutela dei diritti umani come obiettivo peculiare e imprescindibile del Consiglio, determinandone la necessaria condivisione da parte degli Stati e facendone oggetto dell'azione primaria di tale organismo. L'art. 1 delinea un carattere generale degli obblighi sostanziali che la Convenzione impone agli Stati, che debbono garantire immediatamente i principi enunciati, adeguando il proprio ordinamento interno ai principi in essa contenuti. Questo risultato (che potremmo chiamare di tutela minima garantita) è raggiunto, non solo attraverso il riconoscimento agli individui della possibilità di invocarli davanti ad organi giurisdizionali nazionali, ma soprattutto attivando da parte dello Stato un comportamento volto a raggiungere tali obiettivi, che si spinge fino al punto di adottare misure di prevenzione.

Bisogna precisare che i diritti devono essere pienamente tutelati nel modo stabilito dalla Convenzione, ciò con significa tuttavia che tali norme debbano essere considerate “*self-executing*”¹⁴.

Fino pochi anni fa, l'ordinamento interno e il sistema di tutela dei diritti CEDU sembravano agire su un piano parallelo e tutto sommato separato rispetto a quello dei diritti costituzionali e della giustizia costituzionale interna. Il rango di semplice legge ordinaria riconosciuto alla Convenzione e il valore sussidiario della tutela della Corte di Strasburgo, chiamata ad intervenire solo in seguito all'esaurimento dei rimedi giurisdizionali interni, sembravano infatti assegnare al sistema convenzionale il ruolo di una garanzia minima dei diritti.

Quanto invece all'evoluzione – ed all'attuale situazione – di tali rapporti, per capire a fondo quali ragioni hanno portato la Corte Costituzionale ad adottare soluzioni nel tempo diverse.

A seguito di diverse interpretazioni fondate su principi diversi, con le sentenze nn. 348¹⁵ e 349 del 2007 - emesse nell'ottica di maggiore confronto con il sistema istituito dal Consiglio ed ancora oggi centrali nella trattazione¹⁶ - la Corte Costituzionale italiana ha segnato però una svolta significativa, soprattutto nella parte in cui qualifica la CEDU come fonte ordinaria, però dotata di copertura costituzionale in forza dell'art. 117, co. 1 della Costituzione.

Di conseguenza, la Corte Costituzionale attrae nell'ambito del (proprio) giudizio di legittimità costituzionale tutte le questioni di compatibilità tra le leggi interne e la Convenzione europea, scelta che dovrebbe portare ad escludere il potere di disapplicazione della norma interna incompatibile, da parte dei giudici ordinari. Alla CEDU è stato infatti riconosciuto il ruolo di parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale.

Con questa soluzione, non si è giunti ad una completa costituzionalizzazione della CEDU, ma accogliendo le potenzialità contenute nell'art. 117, le norme della Convenzione - come interpretate dalla Corte EDU- sono divenute sottoponibili ad una valutazione di compatibilità con la Costituzione italiana.

Con queste sentenze si è definito il rapporto tra potestà legislativa e fonti sovranazionali mediante il riferimento ai “*vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*”, ma soprattutto nei confronti di un effettivo

¹⁴ Bartole, Conforti, Raimondi, “*Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*”, Cedam, Bologna, 2001, p. 24.

¹⁵ In relazione all'art. 10 Cost. la sent. 348, chiarisce che le norme CEDU (in quanto norme pattizie) vanno escluse dall'ambito di operatività dell'art. 10.1, infatti questo si riferisce soltanto alle norme consuetudinarie e dispone l'adattamento automatico, rispetto alle stesse, dell'ordinamento italiano. Le norme pattizie, ancorché generali, contenute nei Trattati internazionali bilaterali o multilaterali, esulano pertanto dalla portata normativa del suddetto art. 10. Di questa categoria fa parte la CEDU, con la conseguente “*impossibilità di assumere le relative norme quali parametri del giudizio di legittimità costituzionale, di per sé sole ovvero come norme interposte ex art. 10 della Costituzione*”. (sent. n. 188 del 1980). È da dire che il nostro giudice delle leggi è sempre stato meno attento rispetto la Corte di Cassazione: fino ad ora ha infatti sempre optato per il riconoscimento di fonte “*ordinaria*”, della Convenzione, basandosi sul recepimento mediante ordine parlamentare di esecuzione, e questo sin dalla pronuncia 188 del 1980. Infatti la sent. n. 10 del 1993, che riconosce alla CEDU natura di fonte riconducibile ad una competenza atipica, rimane, nella giurisprudenza della Corte Cost., fino ad oggi isolata.

¹⁶ Cfr. L. Salvato, cit., p. 264-274.

rispetto degli “*obblighi internazionali*”: la Convenzione, in quanto Trattato ratificato e reso esecutivo dall’Italia, diventa parametro alla luce del quale svolgere il giudizio di costituzionalità delle leggi.

La CEDU entra dunque nel nostro sistema mediante la “*porta*” dell’art. 117 in quanto complesso di “*diritto vivente*”, frutto dell’elaborazione autonoma del giudice europeo in tema di diritti fondamentali, cui diventa necessario conformare la lettura delle fonti normative nazionali, ponendo la Corte italiana in posizione di protagonista di un controllo accentrato di convenzionalità della norma nazionale.

Questa soluzione è configurabile, posta la mancanza, nel rapporto tra Stati contraenti e Consiglio d’Europa, di quella precettività propria dell’ordinamento comunitario, nel quale è stata la Corte di giustizia ad imporre ai Paesi membri il primato del diritto europeo, improntato ad un controllo diffuso delle legge nazionali ad opera dei giudici comuni. La Corte Europea dei Diritti non impone un simile controllo, né gode di un dialogo diretto con le giurisdizioni nazionali mediante un meccanismo di rinvio pregiudiziale in grado di garantire un’uniformità di direzione e una sostanziale omogeneità di risultati nell’esercizio diffuso del potere di disapplicazione da parte delle giurisdizioni comuni dei diversi ordinamenti statali.

Alla luce di queste sentenze, emerge come resti in ogni caso in capo ai giudici nazionali il potere-dovere di interpretare le norme interne in conformità alle norme CEDU (*interpretazione adeguatrice*), ed all’elaborazione di queste ad opera della Corte Europea; laddove un’interpretazione uniforme non sia possibile, la legittimità costituzionale della fonte nazionale in contrasto con la CEDU, dovrà essere sindacata dalla stessa Corte Costituzionale attraverso l’art. 117 comma 1 della Costituzione. Il panorama rimane comunque complicato, in quanto la soluzione delineata nelle sentenze del 2007 costringe le Corti italiane a misurarsi con l’Europa sull’interpretazione dei diritti, con la possibilità di non uniformarsi *tout court* con quanto stabiliscono i giudici europei, ma di preservare concezioni più vicine alle nostre tradizioni costituzionali. Tuttavia, in questo quadro, si paventa il rischio di un uso distorto dell’«interpretazione conforme a Costituzione» e quindi «a Convenzione» da parte dei giudici comuni, i quali potrebbero osservare direttamente le indicazioni europee senza ritenere necessario sollevare questione di costituzionalità alla Corte costituzionale.

La mutevolezza di tale panorama¹⁷ è data dal fatto che il processo di integrazione tra sistema nazionale, sovranazionale ed internazionale è in parte avvenuto, ma nella pratica persistono evidenti incongruenze che vanno nel senso di una costruzione del sistema CEDU in senso più formale che sostanziale, anche considerando il fatto che il piano dell’osservazione della tutela dei diritti non va mai circoscritta al singolo diritto, ma ad una visione sistematica di rapporti.

¹⁷ Cfr. sentenza del Consiglio di Stato, Sezione IV (n. 1220/2010) e sentenza del Tar Lazio, Sezione II bis (n. 11984/2010), che sostengono il potere-dovere in capo al giudice comune di non applicare le norme interne contrastanti con la Convenzione (controllo diffuso di convenzionalità).

La Convenzione EDU e la connessa giurisprudenza della Corte di Strasburgo costituiscono dunque, da un lato, lo stimolo dello sviluppo della concorrenza virtuosa su una maggior tutela dei diritti fondamentali, dall'altro rappresentano una distonia rispetto alla coerenza del sistema giuridico dell'Unione, perché esterno allo stesso e non controllabile se non sul piano "anticipato" della corretta applicazione dei comuni principi costituzionali.

2. (Segue) La Corte di Strasburgo e i meccanismi di controllo della violazione dei diritti

Immediatamente dopo la creazione del Consiglio d'Europa nel 1949, affiorarono tra gli Stati membri le prime divergenze riguardo la creazione di una Corte Europea dei Diritti Umani; le riserve in proposito erano dovute alla c.d. "*domestic jurisdiction*", cioè al fatto che i rapporti tra Stato e individuo rientravano pienamente, e fino a quel momento unicamente, nelle sfere di disciplina statale¹⁸.

Con la creazione della CEDU e della rispettiva Corte invece, non ci si accontenta più di enunciare o proclamare un'insieme di diritti e libertà ma si dà avvio ad un tentativo concreto di garantirli sul piano internazionale, ponendo in essere un meccanismo volto a tutelare i diritti in essa contenuti, attraverso l'istituzione di un apposito organo, la Corte Europea dei Diritti Umani la quale "*assicura – a seguito di denuncia - il rispetto degli impegni derivanti alle Alte parti (gli Stati) contraenti dalla presente Convenzione e dai suoi Protocolli.*"¹⁹

Il meccanismo di protezione internazionale dei diritti, risulta da subito imperfetto e limitato sia per quanto riguarda i mezzi sia per quello che riguarda le situazioni e i diritti che si prefigge di tutelare. Infatti – come affermato poc'anzi - in essa non vengono affatto menzionati né, dunque protetti, i diritti economici e sociali, ma non è tuttavia esagerato affermare che questo Trattato rappresenta uno strumento di grande successo e di portata rivoluzionaria sia all'interno del Consiglio d'Europa, sia a livello internazionale.

Come già ricordato, è nella seconda parte della Convenzione che viene regolamentato il sistema di protezione dei diritti sanciti nella prima ed in questo quadro, il Protocollo numero 11²⁰, redatto allo

A. Cassese, *Ult. op. cit.*, p. 136. Il nodo si scioglie grazie all'azione di Winston Churchill, che fece approvare dall'Assemblea una mozione sottoscritta, tra l'altro, da tutti i deputati italiani, per costringere il Comitato dei Ministri ad iscrivere la questione dei diritti umani nell'ordine del giorno dell'Assemblea. In questo modo si diede ottemperanza allo scopo perseguito dal Consiglio, disciplinato dallo Statuto all' art. 1 lett. a). Fu, dunque, creata una Commissione delle questioni giuridiche ed amministrative dell'Assemblea, che approvò la Raccomandazione n. 38 del 1949¹⁸, sulla base della quale il Comitato dei Ministri deliberò la costituzione di un Comitato di esperti governativi con il compito di elaborare un progetto di Convenzione che fu presentato il 16 Marzo 1950.

¹⁹ G. Conso – A. Saccucci, *Op. cit.*, p. 352.

²⁰ A. Cassese, *ult. op. cit.* p. 61; S. Tonolo Sacco, "*L'esaurimento dei ricorsi interni come condizione di ricevibilità dei ricorsi alla nuova Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*", in *Studium Iuris*, 2000, fasc. 4, p. 439; D. E. Tosi, "*Il Protocollo n. 11 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali: la tutela dei diritti fondamentali davanti alla nuova Corte europea*", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, fasc. 1, p. 141.

scopo di dare risoluzione a tutta una serie di problemi, tra i quali in particolare l'aumento esponenziale dei ricorsi proposti funge da spartiacque.

Fulcro di questo Protocollo è la previsione del ricorso individuale alla Corte (la quale il 4 novembre 1998 ha redatto il proprio Regolamento interno), ancora, la creazione di una nuova Corte europea dei diritti umani che funziona in modo permanente ed è composta da tanti giudici quanti sono gli Stati parte della Convenzione, eletti dall'Assemblea parlamentare tra una terna di candidati presentata dai singoli Stati (garantendo in questo modo il fondamento e la legittimazione democratica). È divenuto inoltre obbligatorio il diritto al ricorso interstatale, non più subordinato ad accettazione da parte degli Stati; è stata riconosciuta la competenza della Corte a decidere sui ricorsi interstatali; è stata abolita la competenza decisionale del Comitato dei Ministri, cui ora spetta di vegliare sull'esecuzione delle sentenze emanate dalla Corte.

Il Protocollo in esame prevede due tipi di ricorsi che meritano un'analisi separata. Il ricorso individuale²¹ e quello interstatale²².

Commissione e Corte hanno delineato nel tempo due “categorie” di vittime, quella delle vittime potenziali e delle vittime da contraccolpo. In linea generale, ai fini della presentazione del ricorso individuale è necessario che la legge sia applicata in concreto a danno della vittima, ma esistono dei casi in cui una legge viola con la sola esistenza i diritti di un soggetto e ciò avviene nel caso in cui l'individuo subisca direttamente gli effetti della legge²³. Per una analisi completa dell'argomento, è necessario analizzare l'ultima parte dell' art. 34, secondo cui “*le Alte Parti contraenti si impegnano a non ostacolare con alcuna misura l'esercizio effettivo di tale diritto*”. Questa obbligazione dello Stato conferisce al ricorrente un diritto di natura procedurale: la Corte ha ritenuto infatti importante che i ricorrenti, effettivi o potenziali, siano liberi di comunicare con Strasburgo, senza la possibilità di pressioni delle autorità, per spingerli a ritirare o modificare le loro doglianze²⁴.

²¹ Disciplinato dall'articolo 34 CEDU, secondo il quale “*la Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, una organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga di essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli*”, può essere presentato dalla *vittima diretta*, cioè il titolare del diritto leso, che quindi ha legittimità ad agire, o dalle *vittime indirette*, cioè persone che subiscono i riflessi mediati di una certa violazione.

²² Quanto ai ricorsi interstatali, l'art. 33 enuncia il diritto di ogni Stato contraente di adire unilateralmente la Corte per far accertare la violazione della Convenzione da parte di un altro Stato contraente. Su tale tipo di ricorso va immediatamente notato che la posizione processuale delle Alte Parti contraenti è più favorevole rispetto a quella dei singoli per quello che attiene l'esame sulla ricevibilità: uniche condizioni richieste per il ricorso statale sono infatti la competenza “*ratione temporis*”, “*ratione loci*” e “*ratione materiae*”. A parte questa importante differenza, la disciplina è analoga a quella dei ricorsi individuali, ma questo strumento è stato utilizzato pochissimo, perché poco efficace: gli Stati non hanno infatti interesse a promuovere un meccanismo internazionale volto a far condannare un altro Stato che ha violato dei diritti dei propri cittadini.

²³ A questo riferimento, cfr. la sentenza *Klass* (Klass c. Repubblica Federale di Germania, Serie A n. 28, par 33), in cui la Corte ha sostenuto che tutti i cittadini possono ritenersi vittime, in virtù della Convenzione ed anche in assenza di specifiche misure di esecuzione nei propri confronti, di una legge che preveda la possibilità di effettuare delle intercettazioni telefoniche. Altro riferimento va fatto all'ipotesi di *rischio imminente di violazione* cioè a situazioni in cui, pur non essendo ancora stati posti in essere atti od omissioni da parte di uno Stato, capaci di dar vita a violazioni, queste sono sul punto di essere realizzate (Ci si riferisce essenzialmente ai provvedimenti di allontanamento forzato di persone per estradizione o per espulsione).

²⁴ La CEDU non contiene nulla riguardo a quali siano i requisiti del ricorso, quindi disciplinati dal Regolamento della Corte, salva la sottoscrizione del ricorrente o del suo rappresentante il quale deve produrre una procura scritta e redatto su un

Per i ricorsi individuali, si chiede il previo esaurimento dei ricorsi interni (entro sei mesi dalla data della decisione interna definitiva), ed essi devono risultare non solo accessibili - cioè non vi devono essere impedimenti al loro esperimento - ma è necessario che esistano con un grado sufficiente di certezza, non solo in teoria, ma anche in pratica, e che siano idonei a riparare le violazioni²⁵. In questo modo si garantisce appunto il carattere sussidiario della Corte Europea, che interviene quale ultima istanza, a tutela dei diritti che in prima battuta devono essere protetti ad opera delle giurisdizioni nazionali, ed in più è facoltà della Corte Europea dichiarare un buon numero di ricorsi irricevibili, dissuadendo dall'introduzione di ricorsi che verrebbero per questo rigettati.

Le possibili soluzioni sono il regolamento amichevole e la sentenza; tale ultima procedura è riservata, chiaramente allo scopo di agevolare l'utilizzo di tale soluzione: ecco perché è preclusa alle parti la possibilità di menzionare, nel procedimento contenzioso, le proposte e i documenti presentati in sede di trattativa. A tale soluzione amichevole le parti possono comunque pervenire in ogni fase del procedimento; infatti la sentenza della Camera è solo potenzialmente definitiva²⁶.

La sentenza della Corte EDU, con la quale essa esprime la propria decisione relativa alla violazione della Convenzione e con la quale si conclude la procedura di fronte a questo organo internazionale, non ha efficacia *erga omnes*, esplicando i propri effetti solo nei confronti delle parti della controversia; la stessa impone poi allo Stato condannato un mero obbligo di risultato (o indiretto), non imponendo i mezzi attraverso i quali raggiungerlo. Sull'efficacia *erga omnes* è da aggiungere che non vi sono ostacoli al riconoscimento del valore di precedente vincolante ad una decisione della Corte per ciò che riguarda la

formulario fornito dalla cancelleria. Per l'ammissibilità del ricorso si richiede il suo carattere non anonimo, la sua novità rispetto ad eventuali altri ricorsi presentati dinanzi ad altre istanze internazionali, la sua compatibilità con le disposizioni della Convenzione e i suoi Protocolli, il suo carattere non manifestamente infondato o abusivo. Ancora, la domanda non deve presentarsi quale essenzialmente uguale ad altra già precedentemente esaminata dalla Corte o già sottoposta ad altra istanza internazionale.

²⁵ Tali caratteristiche vanno valutate in concreto, cioè nel contesto del sistema giuridico dello Stato convenuto, tenendo comunque in considerazione la situazione politica, nonché la condizione personale dei ricorrenti (sent. 9 ottobre 1997, *Andronicou e Costantinou c. Cipro* par. 159). La nuova Corte ha puntualizzato che l'art. 35 prevede una ripartizione dell'onere della prova: incombe sul Governo che eccepisce il non esaurimento provare che il ricorso era accessibile, suscettibile di offrire al ricorrente la riparazione della doglianza e caratterizzato da ragionevoli prospettive di successo; il ricorrente deve provare che alla luce e all'epoca dei fatti tali caratteristiche non esistevano. Nel caso in cui venga eccepita la passività dello Stato convenuto, questo deve dimostrare quali misure sono state adottate per rimediare alla violazione contestata (sent. 28 luglio 1999, *Selmouni c. Francia*, par. 79).

²⁶ È interessante notare che l'art. 43 della CEDU dispone che, entro tre mesi dalla data dell'emanazione della sentenza di una camera, ogni parte della controversia può, "*in situazioni eccezionali, chiedere che il caso sia rinviato dinanzi alla Grande Camera*" che accoglie la domanda quando la questione oggetto del ricorso solleva gravi problemi di interpretazione o applicazione della CEDU, o comunque un'importante questione di carattere generale, pronunciandosi con sentenza. Nel caso in cui invece la competenza della Grande Camera venisse richiesta in virtù dell'art. 43, si configurerebbe una sorta di caso di impugnazione della sentenza emessa dalla Camera di sette giudici. Una volta concluso il procedimento istruttorio, la Camera, anche sulla base dei rapporti redatti dal giudice relatore, si pronuncia sul merito della questione: la sentenza adottata è potenzialmente definitiva e vincolante per le parti in causa²⁶. A questo punto le parti possono utilizzare la possibilità riconosciutagli ex art. 43, ma qualora il collegio non accolga la domanda, la sentenza della Camera diviene definitiva, in caso contrario vi sarà, dinnanzi alla Grande Camera, l'instaurazione di un procedimento analogo a quello tenutosi dinnanzi alla Camera, che terminerà con l'emanazione di una sentenza definitiva. L'art 46, la cui analisi è fondamentale a questo riguardo, dopo aver stabilito che "*le Alte Parti contraenti si impegnano a conformarsi alle sentenze definitive della Corte, sulle controversie nelle quali sono parte*", stabilisce al secondo comma che "*la sentenza definitiva della Corte è trasmessa al Comitato dei Ministri che ne sorveglia l'esecuzione*"²⁶, dunque le sentenze di condanna hanno carattere pienamente vincolante e per questo hanno una profonda incidenza negli ordinamenti dei Paesi membri.

definizione della portata normativa della Convenzione, ma questa autorità di cosa interpretata non deve essere confusa con un'autorità giurisdizionale sovraordinata rispetto a quelle nazionali²⁷. Le sentenze della Corte hanno quindi natura dichiarativa e non possono cassare la sentenza di un giudice nazionale, o abolire norme interne, neanche qualora ritenute contrarie alla CEDU.

Le pronunce europee godono di efficacia diretta per la quale viene disapplicato il fondamentale principio interno dell'intangibilità del giudicato. Questo per due ordini di argomentazioni: la prima fa riferimento al fatto che il protocollo numero 11 ha comportato una certa limitazione di sovranità riconducibile a un obbligo giuridico di conformarsi alle decisioni della Corte di Strasburgo; questo argomento è supportato dal fatto che, con la ratifica dell'Italia al protocollo n. 14, il legislatore ha chiaramente espresso la volontà di accettare incondizionatamente la forza vincolante delle sentenze di Strasburgo, pertanto la giurisprudenza della Corte europea non è più meramente declaratoria o volta ad accordare un'equa soddisfazione, ma si spinge ad indicare allo Stato condannato il rimedio più opportuno per realizzare la *restitutio in integrum*, e un correttivo strutturale per evitare future violazioni. La seconda argomentazione fa leva sull'*obiter dictum* della sent. n. 10/1993 della Corte costituzionale italiana nella quale la CEDU veniva definita "*fonte riconducibile ad una competenza atipica*", delineandone la precettività delle disposizioni convenzionali, salvo di quelle dal contenuto troppo generico²⁸.

A tutt'oggi quasi la metà degli Stati che hanno aderito alla CEDU, riconoscono la revisione della *res iudicata* a seguito di condanna della Corte europea, e questo perché è necessario bilanciare i principi costituzionali della certezza del diritto e quello della giustizia materiale²⁹.

Ciò stabilito, la sentenza della Corte di Strasburgo che accerti la violazione della CEDU, comporta per lo Stato l'obbligo giuridico di porre fine alla violazione e ristabilire la situazione *quo ante* alla stessa, eliminandone le conseguenze. Il ricorrente ha due vie per ottenere l'equa riparazione: o riceverla da parte delle autorità nazionali o da parte della Corte, in virtù dell'art. 41. Questo potere della Corte è esercitato solo laddove, previo accertamento della violazione di un diritto, il diritto interno dello Stato condannato non sia in grado di eliminare completamente le conseguenze della violazione. È dunque configurabile una sorta di sussidiarietà anche sul piano delle conseguenze della sentenza della Corte³⁰. In genere l'equa soddisfazione è fissata dalla Corte in termini monetari, infatti solo le autorità nazionali sarebbero in grado di apportare una riparazione sottoforma di misure concrete. Anche in questa ipotesi

²⁷ B. Randazzo, "Giudici comuni e Corte Europea dei diritti?", in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2002, p. 1338.

²⁸ P. Tanzarella, op. cit., p. 190.

²⁹ D. Tega, "La revisione del processo penale dopo una sentenza di condanna della Corte di Strasburgo", in Quaderni costituzionali, 1/2007 p. 194. In Italia sono stati presentati svariati disegni di legge volti ad introdurre la revisione di una sentenza di condanna sia civile che penale, qualora l'equa soddisfazione non riesca a sanare interamente la natura e la gravità delle conseguenze della decisione: un esempio è il D.L. 17/2005 adottato dal Governo, nel quale si stabilisce che in caso di sentenza contumaciale, essendovi una presunzione iuris tantum di non conoscenza, l'imputato sia restituito nel termine per proporre impugnazione

³⁰ B. Randazzo, op. cit., p. 1324.

il Comitato dei Ministri mantiene funzioni di sorveglianza, ma a volte la Corte ha esercitato tale controllo prima di decidere sulla questione dell'equa soddisfazione.

In questa prospettiva, va sottolineato che il Comitato dei Ministri ha adottato la Raccomandazione n. R (2000) 2, uno strumento giuridico importante, resosi necessario in seguito a casi che hanno portato a problemi di esecuzione dovuti alla mancanza di adeguate possibilità di riparare alle violazioni commesse. Tale Raccomandazione riguarda la possibilità del riesame o la riapertura di alcuni casi a livello interno in seguito a sentenze della Corte. Il Comitato ha raccomandato agli Stati di “*esaminare i loro sistemi giuridici nazionali in vista di assicurarsi che esistano delle possibilità appropriate per il riesame di un caso*”³¹, affinché la parte lesa possa ritrovarsi nella situazione di cui godeva precedentemente alla violazione della CEDU. Tre sono le categorie di danni riparabili attraverso l'equa soddisfazione: il danno patrimoniale (o materiale); il danno non patrimoniale (o morale); le spese e gli onorari “reali, necessari e ragionevoli”. La condizione imprescindibile è comunque la richiesta accompagnata dalle relative prove, da parte della vittima, o dei suoi eredi, che però non potranno vedersi accordata un'equa riparazione per i danni morali.

Le condizioni su cui la Corte valuta, con un certo potere discrezionale, la concessione dell'equa soddisfazione sono: la presenza di misure volte a riparare il danno, assunte a livello nazionale; l'ipotesi che l'ingerenza abbia servito il pubblico interesse; la verifica che i ricorrenti non abbiano dato causa alla violazione o non abbiano trascurato mezzi effettivi o potenziali per ridurre il loro danno.

Questo meccanismo di tutela giurisdizionale permette quindi la tutela dei diritti dalla Convenzione riconosciuti, attraverso la creazione di un sistema accentrato di tutela in cui l'unico organo decisorio è la nuova Corte permanente³², mediante un procedimento pubblico davanti ad un organismo indipendente ed imparziale, che ha come scopo la riparazione del pregiudizio morale e materiale sofferto, da parte dello Stato la cui responsabilità sia stata accertata.

A fronte del crescente numero di ricorsi (individuali) proposti è stato adottato dal Comitato dei Ministri il Protocollo n. 14, aperto alla firma a Strasburgo il 13 Maggio 2004³³, chiamato “*riforma della riforma*”, perché non mira a modificare il sistema di controllo, ma tende a rendere il suo funzionamento più flessibile e la sua struttura più adeguata attraverso tre filoni portanti: il rafforzamento della capacità di filtro della Corte relativamente al grande quantitativo di ricorsi infondati; un nuovo criterio di ricevibilità inerente agli affari nei quali il ricorrente non ha subito alcun pregiudizio rilevante; misure per il trattamento degli affari ripetitivi³⁴. Ulteriore modifica è che il Comitato dei Ministri ha il potere di iniziare una procedura dinnanzi alla Grande Camera, nel caso in cui, uno Stato condannato, messo in

³¹ Bartole, Conforti, Raimondi, op. cit., p. 664.

³² S. Tonolo Sacco, op. cit., p. 439.

³³ Ratificato dall'Italia con l. 280 del 2005, pubblicata in G. U. del 5 gennaio 2006, n. 4.

³⁴ G. Raimondi, Op. Cit., p. 119. Le principali innovazioni stanno nel fatto che viene aumentata la capacità di filtro della Corte, affidando ad un giudice unico, assistito da relatori, l'esame sulla ricevibilità del ricorso (nuovo art. 27), “*allorché una tale decisione può essere assunta senza alcun ulteriore esame*”.

mora, non si conformi ad una sentenza definitiva; il Comitato dei Ministri può chiedere alla Corte l'interpretazione di una sentenza. Una novità di grandissimo rilievo e meritevole di approfondimento anche per la questione che in questo lavoro si tratta, è che gli affari ripetitivi, come prima accennato, possono essere decisi, in relazione alla ricevibilità e al merito, direttamente dai Comitati, attraverso una procedura semplificata, sempre che esista una giurisprudenza consolidata della Corte in merito alla questione. A questo proposito va menzionato il concetto di “*violazione strutturale*”, non previsto esplicitamente dalla Convenzione né dal Protocollo 14, identificabile come carenza strutturale del sistema interno di carattere normativo o pratico, che rientra a pieno nei casi ripetitivi. È da notare però che tale concetto può rientrare anche tra le questioni “*gravi*” di interpretazione e applicazione che impongono l'esame nel merito di un ricorso e richiedono il rinvio del caso alla Grande Camera³⁵.

3. Il sistema eurounitario di protezione dei diritti

Passando dall'analisi del sistema di protezione dei diritti fondamentali internazionale, all'analisi del sistema di protezione del sistema europeo, va subito posta l'attenzione sul fatto che l'Unione europea è una struttura sovranazionale diversa dall'organizzazione internazionale appena delineata, e gode di meccanismi istituzionali del tutto differenti; ferma restando la distinzione strutturale però, nella materia della protezione dei diritti le due entità sovranazionali – come accennato al termine del primo capitolo - si intrecciano tra loro e con i piani nazionali, contribuendo a creare e a rafforzare l'integrazione europea.

Come risulta chiaramente, l'evoluzione della tutela dei diritti umani, comporta che oggi la funzione giurisdizionale in questo ambito non si svolge solo nell'ambito statale, ma è esercitata anche da organi internazionali e sopranazionali: a fronte delle stesse situazioni giuridiche soggettive esistono cioè nei diversi ordinamenti diverse forme di tutela, collocate su differenti “livelli”. I diritti, riconosciuti in ogni ordinamento, non necessariamente coincidono quindi con quelli riconosciuti negli altri.

Tra i diversi sistemi di tutela, il primo a venire in rilievo è quello statale, fondato sulla Costituzione, ma la Corte di giustizia ha elaborato in modo autonomo diritti fondamentali propri dell'ordinamento

³⁵ Con riferimento a tale questione, è da citare il c.d. “caso pilota” di cui faremo un breve cenno: in due casi polacchi (Broniowski c. Polonia, Grande Camera, sent. 22 Giugno 2004 e Hutten- Czapka c. Polonia, Grande Camera, sent. 19 Giugno 2006) la Corte posta di fronte a decine di migliaia di ricorsi con stesso oggetto, ha infatti condannato lo Stato, indicando allo stesso le misure necessarie per risolvere il problema alla radice, congelando però contemporaneamente l'esame dei ricorsi dello stesso tipo pendenti davanti a lei. Per quello che riguarda l'Italia, dobbiamo citare la sentenza *Scordino* (Scordino c. Italia, sent. 6 Marzo 2007, n. 3) relativa a una questione di occupazioni acquisitive o espropri di fatto illegali dal punto di vista del requisito della legalità - relativo all'art. 1 del Protocollo n. 1 alla CEDU -, in cui la Corte ha utilizzato la qualifica “*violazione strutturale*” indicando all'Italia il tipo di misure da adottare.

Con questo approccio la Corte persegue due obiettivi: spingere lo Stato a modificare il proprio assetto legislativo per tutelare l'individuo a livello interno, confidando poi nella possibilità di rinviare all'ordinamento stesso la risoluzione di tali casi, evitando così di sospendere l'esame dei casi identici, come aveva fatto per la Polonia. A. Bultrini, “*La recente evoluzione del contenzioso “strutturale” dell'Italia di fronte alla Corte europea dei diritti dell'uomo*”, in Rivista di diritto internazionale, 2007, voll. XC, fasc. 2, p. 433.

europeo: questo ha creato, in via giurisprudenziale, un nuovo sistema di diritti fondamentali, riferito a quest'ultimo ordinamento, ma che, grazie alla sua forza espansiva, finisce col coinvolgere le autorità statali.

La coesistenza nel medesimo ambito personale e territoriale di due sistemi di tutela dei diritti fondamentali, quello nazionale e quello europeo pone il problema del loro coordinamento e dell'individuazione dei criteri con cui prevenire eventuali antinomie. Sebbene la tutela dei diritti appartenga tradizionalmente all'area dei principi irrinunciabili delle Costituzioni nazionali, che rappresentano il c.d. controlimite delle limitazioni di sovranità, nella pratica si realizza una sorta di tutela congiunta e coordinata tra il giudice comunitario e nazionale. A tutt'oggi il rispetto dei diritti e dei principi democratici è divenuto un elemento fondamentale non solo dell'attività interna e dell'UE, ma anche delle relazioni esterne.

3.1 La mancata previsione della tutela dei diritti nei Trattati originari e il percorso dell'integrazione europea

Tralasciando gli aspetti storici che hanno portato all'istituzione dell'attuale Unione europea, è in questa sede importante capire qual è l'assetto originario della stessa in relazione alla tutela dei diritti fondamentali. L'idea di un'Europa unita è stata attuata solo dopo il secondo conflitto mondiale, dando vita al più grande dei progetti storici di questo secolo: la costruzione democratica e pacifica dell'Europa.

Venne perciò costituita la CECA, un'organizzazione sovranazionale aperta agli altri Paesi europei interessati, il cui obiettivo era sì economico, ma anche politico. Sotto la pressione della guerra fredda gli Stati della CECA scelsero di allargare la cooperazione a tutti i campi e settori della vita economica: il Trattato di Roma del 1957, istituì la CEE.

Benché oggi non vi sia dubbio che la protezione dei diritti umani costituisca uno dei nodi essenziali del processo di integrazione, all'inizio non era così. La costituzione delle Comunità europee non contiene infatti norme relative alla tutela dei diritti dell'uomo, anzi la Corte di giustizia ha affermato agli inizi degli anni sessanta, l'irrilevanza sul piano europeo dei diritti fondamentali garantiti nelle Costituzioni degli Stati membri.

Si rileva immediatamente, leggendo i Trattati originari, che le norme in essi delineate hanno una motivazione di carattere prevalentemente socio-economico che trascendono la tutela dei diritti dell'uomo in quanto tale: l'individuo viene in luce come lavoratore, autonomo o subordinato, nella sua dimensione produttivistica. Tali disposizioni possono essere considerate come diritti fondamentali della Comunità intesa come organismo regolatore della vita economica³⁶.

³⁶ G. F. Mancini, *“La tutela dei diritti dell'uomo: il ruolo della Corte di giustizia delle Comunità europee”*, in Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, 1989, p. 2.

La mancanza di un *Bill of rights* può essere spiegata con la minaccia che questo avrebbe potuto rappresentare per una eventuale espansione di poteri, attribuiti alla nuova (allora) Comunità, timore già rilevato quanto agli aspetti internazionali, e certamente più marcato in sede comunitaria, data la sua struttura sovranazionale. Tuttavia autorevole dottrina³⁷, replica che probabilmente quei poteri avrebbero trovato un limite proprio nel riconoscimento di un corpus di diritti fondamentali. La storia insegna infatti che l'enumerazione di diritti inviolabili in un documento costituzionale si traduce prima o poi nell'invito a estendere le competenze degli organi centrali fino alle estreme frontiere di quei diritti.

Non solo, il livello di tutela dei diritti individuali all'interno degli Stati membri avrebbe spinto i cittadini a pretendere le stesse garanzie contro gli atti della Comunità, inoltre il potere attribuito alla stessa di disciplinare le attività economiche non poteva non avere ripercussioni nel campo dei diritti fondamentali.

Forse, consapevoli che i *Bill of rights* tendono ovunque a trasformarsi in veicoli di integrazione sociale e politica o magari convinti che, per la sua ridotta portata, il diritto europeo non avrebbe mai messo a repentaglio la libertà e la dignità degli individui, gli autori del Trattato originario ignorarono la questione; dunque il problema della tutela dei diritti umani nell'Europa a sei, si pone solo nel momento in cui nasce l'ordinamento comunitario inteso come sovrastruttura dotata di autonomia rispetto agli ordinamenti degli Stati membri e caratterizzato dagli attributi tipici dei sistemi giuridici contemporanei. All'inizio si pensava che vi fosse formale separazione tra ordinamento comunitario e ordinamenti nazionali³⁸ e questo a prescindere che si voglia ricondurre l'ordinamento comunitario a quello internazionale, o che lo si ritenga un *tertium genus*, autonomo rispetto a quelli internazionale e interno. Ma proprio il superamento di tale pregiudizio permette lo svilupparsi della giurisprudenza comunitaria relativa al rispetto dei diritti umani.

È la Corte di giustizia il primo e vero motore dell'integrazione europea, proprio grazie allo strumento della protezione dei diritti umani³⁹: le sentenze che segnano il modo evidente l'evoluzione dell'ordinamento comunitario partono dagli anni '60 (dal 1963) ed arrivano fino ad oggi⁴⁰. Dopo una

³⁷ Si veda G. F. Mancini, op. cit.

³⁸ A. Rottola, "Il problema della tutela dei diritti fondamentali nell'ambito dell'ordinamento comunitario", in Rivista di diritto europeo, n. 2, 1978, p. 220.

³⁹ G. F. Mancini, "Attivismo e autocontrollo nella giurisprudenza della Corte di Giustizia", in Rivista di diritto europeo, n. 1, 1990, p. 232.

⁴⁰ Ci si riferisce alle sentenze *Van Gend et Loos* del 1963 e la *Costa* del 1964. Con la prima la Corte di giustizia ha stabilito l'effetto diretto delle norme comunitarie, cioè l'idoneità della norma a creare in capo ai singoli diritti invocabili direttamente d'innanzi al giudice nazionale: la norma comunitaria crea direttamente sul singolo diritti ed obblighi senza che lo Stato funga da diaframma ponendo in essere procedure formali per conseguire questo scopo. Per avere effetto diretto la norma deve essere chiara, precisa, e suscettibile di applicazione immediata, quindi incondizionata. In questa sentenza la Corte provvede a statuire che le norme del Trattato possono essere fatte valere dai singoli dinanzi al giudice nazionale quando garantiscono loro un diritto e pongono agli Stati un obbligo così preciso e incondizionato da potersi adempiere senza bisogno di misure d'attuazione. Fondamentale è la sentenza *Simmenthal*, in cui la Corte di giustizia ha occasione di precisare che nel caso di contrasto, la norma nazionale non può neppure validamente venire ad esistenza, dunque non c'è la necessità di rinviare alla Corte Costituzionale; inoltre afferma che l'efficacia del sistema di controllo giurisdizionale sul rispetto del diritto comunitario, fondato sulla cooperazione tra giudice comunitario e nazionale, verrebbe ridotta, se quest'ultimo non avesse il

fase di iniziale incertezza la Corte comunitaria si è messa risolutamente sulla via della protezione dei diritti fondamentali: è tempo di dimostrare a se stessa e al mondo che essa non è soltanto “L’Europa dei mercanti”, ma anche e soprattutto “L’Europa delle persone”, in senso autenticamente libero, democratico e civile⁴¹.

La Corte ha dato spazio all’espansione dei diritti fondamentali utilizzando un metodo di integrazione selettiva o di comparazione valutativa che le ha permesso di ritenere esistenti ed operanti nel diritto comunitario dei diritti fondamentali previsti da ordinamenti degli Stati membri nella misura di una loro compatibilità con la struttura e con gli obiettivi della Comunità e di considerarli in essa operanti, quando presentino detta caratteristica, ancorché non necessariamente condivisi da tutti gli Stati membri⁴² e giunge ad affermare che la salvaguardia dei diritti fondamentali, in quanto principi generali del sistema comunitario va garantita entro l’ambito della struttura e delle finalità della comunità.

A partire dal 1969 la Corte ha elaborato una serie di diritti fondamentali e di principi, ricavati in modo autonomo dal giudice comunitario ed imposti, con la forza delle sue decisioni, all’applicazione del giudice nazionale, quale conseguenza della supremazia del diritto comunitario⁴³. Posto che dal 1969 la Corte di giustizia cambia strada, si deve sottolineare che essa si arroga il potere di bilanciare diritti nascenti da fonti diverse (comunitarie, costituzionali, convenzionali), dunque finisce con l’incidere sia sulle libertà comunitarie, sia su quelle assicurate dalle costituzioni nazionali.

Passando dalla giurisprudenza agli atti aventi rilievo nel percorso di integrazione dell’Unione europea, e che hanno pertanto contribuito sostanzialmente a dare rilievo sostanziale ai diritti fondamentali ed alla loro tutela, è doveroso accennare alla Dichiarazione comune del 5 aprile 1977, con la quale il Parlamento, il Consiglio e la Commissione si sono impegnati a rispettare i diritti fondamentali. Nella Dichiarazione le tre istituzioni: “*sottolineano l’importanza essenziale che esse attribuiscono*

diritto di fare immediata applicazione delle norme comunitarie. La sentenza *Granital* del 1984 costituisce l’occasione per la Corte Costituzionale per attestarsi sulla posizione della Corte di Giustizia, dopo anni di saperti contrasti: in essa la Corte italiana afferma che l’autonomia implica che la norma comunitaria provvista del requisito della immediata applicabilità impedisce alla norma nazionale di venire in rilievo e che la norma nazionale confliggente non è né nulla né invalida, ma solo inapplicabile al rapporto. Dunque non c’è più il ricorso al giudizio di Costituzionalità, anche se la Corte italiana ha dichiarato che due ipotesi non sono sottratte alla sua verifica: quella di conflitto con i principi fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e con i diritti inalienabili della persona umana, e quella di norme che si assumono dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato o il nucleo essenziale dei suoi principi. La Corte Costituzionale ha precisato la propria posizione in successive pronunce, in cui ha sottolineato il ruolo della Corte di Lussemburgo nell’interpretare e applicare il diritto comunitario con la conseguenza che una pronuncia che precisa o integra il significato di una norma ha la stessa immediata efficacia di quest’ultima. La Corte di giustizia ha riaffermato la propria posizione in diverse pronunce, tra cui la *Factorame* nella quale ha affermato che una norma interna che sia di ostacolo alla protezione giurisdizionale effettiva di un diritto che un singolo vanta in forza del diritto comunitario deve essere disapplicata dal giudice nazionale.

Non è in questa sede utile ripercorrere tutto il percorso storico che ha condotto gli ordinamenti ad integrarsi strutturalmente, basti comprendere che di tale percorso i diritti fondamentali sono stati un veicolo portante.

⁴¹ A. M. V. Valenti, “*Processo di integrazione europea e promozione dei Diritti umani*”, in *Cronache e battaglie*, 1996, p. 19.

⁴² P. Mengozzi, “*I diritti fondamentali tutelati dal diritto comunitario e il diritto degli Stati membri*”, in *Contratto e impresa Europa*, 2002, p. 889; S. Greco, “*Nuovi sviluppi in materia di tutela dei diritti fondamentali*”, in *Rivista di diritto pubblico comunitario*, 1998, II, p. 1374, F. Mancini, op. cit. p. 5, E. Cannizzaro, “*Tutela dei diritti fondamentali nell’ambito comunitario e garanzie costituzionali secondo le corti costituzionali italiana e tedesca*”, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p. 372.

⁴³ F. Sorrentino, “*La tutela multilivello dei diritti*”, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, p. 95.

al rispetto dei diritti fondamentali, quali risultano in particolare dalle Costituzioni degli Stati membri nonché dalla Convenzione Europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Nell'esercizio dei loro poteri e perseguendo gli obiettivi delle Comunità Europee, essi rispettano e continueranno a rispettare tali diritti". Questa Dichiarazione voleva dunque produrre effetti sul piano politico più che giuridico, piano sul quale nulla è qualitativamente cambiato, volendo sottolineare l'attaccamento delle istituzioni politiche comunitarie ai diritti fondamentali⁴⁴.

Un passo ulteriore avvenne in occasione del Trattato di Maastricht, firmato il 7 febbraio 1992, il Trattato che istituì l'Unione Europea (T.U.E.)⁴⁵, il quale, ha segnato una tappa fondamentale nel "processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa"⁴⁶: tra le novità che in questa sede ci interessano, vanno menzionate la creazione di nuovi diritti per i cittadini europei (con istituzione della cittadinanza dell'Unione Europea) e il fatto che in quest'occasione si parla della necessità di formalizzazione dei diritti fondamentali dell'uomo in un documento comune, anche se in realtà già dagli anni '60 era nato un dibattito sull'esigenza di un documento formale che costituisse un sistema di protezione e riconoscimento dei diritti fondamentali⁴⁷. Tra le novità fondamentali⁴⁸, il Trattato del 1992 sanziona formalmente il principio per cui i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali di diritto di cui la Corte di giustizia garantisce rispetto, poiché nelle varie premesse che dodici Stati aderenti formulano si legge: "Confermando il loro attaccamento ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto...", e all'articolo E "il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione e la Corte di giustizia esercitano le loro attribuzioni alle condizioni e ai fini previsti, da un lato... e dall'altro, dalle disposizioni del presente trattato"⁴⁹. Il dato fondamentale è che nel TUE il principio del rispetto dei diritti dell'uomo trova per la prima volta espressa enunciazione in una norma primaria. L'art. 6.2 afferma infatti che "l'Unione rispetta i diritti fondamentali quali sono garantiti dalla

⁴⁴ In più nel Preambolo dell'Atto Unico Europeo (A.U.E.) è presente una dichiarazione di contenuto più o meno analogo anche se in termini più astratti: questo Trattato allude ai diritti dell'uomo due volte nel preambolo. Altre disposizioni richiamano, seppur implicitamente i diritti fondamentali. Si può dire che, con l'A.U.E. del 1986, non si determina alcuna novità sostanziale nel sistema comunitario di tutela dei diritti fondamentali.

⁴⁵ Entrato in vigore il primo novembre 1993.

⁴⁶ Con esso la CEE, fondata come istituzione sovranazionale di carattere essenzialmente economico, si trasforma in CE, infatti l'art. G1 del Trattato di Maastricht, dispone: "In Tutto il Trattato l'espressione Comunità economica europea è sostituita dall'espressione Comunità europea".

⁴⁷ A. M. V. Valenti, "Processo di integrazione europea e promozione dei Diritti umani", in Cronache e battaglie, 1996, p. 15. Secondo una delle prime definizioni della giurisprudenza comunitaria, la Comunità europea costituisce un ordinamento di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti non solo gli Stati membri, ma anche i loro cittadini. Infatti istituendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità, di capacità giuridica, di capacità di rappresentanza sul piano internazionale e, in specie, di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzioni degli Stati membri alla Comunità, questi hanno limitato i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritti e doveri vincolante per i loro cittadini e per loro stessi.

⁴⁸ S. Greco, "Nuovi sviluppi in materia di tutela dei diritti fondamentali, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario", n. 2, 1998, p. 1375.

⁴⁹ Cfr. M. De Stefano, "L'Unione europea e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo", in Cronache e battaglie, 1996, p. 70 e M. Carbonelli, "L'Unione europea e gli aspetti esterni della politica dei diritti dell'uomo: da Roma a Maastricht e oltre", in I diritti dell'uomo-cronache e battaglie, 1996, p. 67.

*Convenzione di Roma del 1950 sui diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, oltre che dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, come principi generali del diritto comunitario*⁵⁰. L'insieme delle previsioni consegnate dal trattato di Maastricht non ha smentito la logica propria dei Trattati comunitari, dotati di un notevole potenziale di sviluppo in direzione di una sempre più accentuata integrazione e in ogni caso è stato espressamente sancito all'art. 2 l'obiettivo di mantenere e sviluppare l'*acquis* comunitario, fino a verificare la necessità di rivedere, se inadeguate, le politiche e le forme di cooperazione previste dal Trattato al fine di garantire l'efficacia dei meccanismi e delle istituzioni comunitarie. A tale scopo, lo stesso trattato di Maastricht aveva espressamente previsto che nel 1996 una conferenza intergovernativa dovesse aver luogo e questa ha dato come risultato il trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997⁵¹.

Altre modifiche riguardano il terzo pilastro che ha cambiato nome, diventando "cooperazione in materia di giustizia e affari interni": l'obiettivo è stato quello di fornire i cittadini dell'Unione di un livello elevato di sicurezza in uno spazio di libertà e giustizia, spazio completamente comunitarizzato con il Trattato di Lisbona (cfr. capitolo 3).

Con la firma del Trattato di Amsterdam, si è compiuto un ulteriore importante progresso. Infatti considerate nel loro complesso, le modifiche apportate al Trattato di Maastricht rappresentano un'apprezzabile miglioramento rispetto al passato, dal momento che l'incorporazione di nuove norme in materia di controllo sul rispetto dei diritti umani ha decisamente arricchito la disciplina comunitaria vigente, cristallizzando in via definitiva quei principi democratici considerati come elemento strutturale qualificante dell'Unione⁵². Proprio il moltiplicarsi dei riferimenti ai diritti fondamentali ed alle dichiarazioni di impegno al loro rispetto sembrano essere la vera novità introdotta ad Amsterdam. In effetti il sistema complessivo di tutela non sembra discostarsi molto da quello codificato all'art. F del trattato di Maastricht, anche se il trattato di Amsterdam ha chiarito il ruolo della Corte di giustizia, eliminando qualsiasi dubbio l'art. I del trattato di Maastricht avesse potuto ingenerare sull'esistenza di una sua giurisdizione in materia.

⁵⁰ In virtù del fatto che questo paragrafo è inserito nelle disposizioni comuni, esso deve essere riferito all'insieme dell'attività dell'UE e provvedere alla tutela dei diritti fondamentali per i tre pilastri su cui essa si fonda.

⁵¹ Entrato in vigore il primo maggio 1999.

⁵² S. Negri, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario alla luce del Trattato di Amsterdam*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1997, p. 775. A questo risultato si è pervenuti attraverso la realizzazione di un duplice intervento normativo che ha interessato tanto il piano dei comportamenti degli Stati membri nei confronti dei propri cittadini, quanto il piano delle attività, principalmente di tipo normativo, riconducibili alle istituzioni comunitarie e destinati a produrre effetti nella sfera giuridica dei privati. In questo modo la revisione del Trattato, agendo direttamente sul contenuto delle norme primarie del diritto comunitario, ha consentito di garantire ai cittadini europei un grado più elevato di tutela giuridica all'interno dell'Unione. Il Trattato ha moltiplicato le disposizioni che si riferiscono o affermano l'uguaglianza come obiettivo al cui raggiungimento deve essere rivolto l'impegno comunitario: l'uguaglianza tra uomini e donne è infatti uno degli scopi che la Comunità si impegna a perseguire secondo il nuovo art. 2, e nel cui rispetto dovranno essere intraprese le azioni di cui al successivo articolo 3, nello svolgimento delle quali la Comunità dovrà agire per eliminare le disuguaglianze e promuovere l'uguaglianza tra uomini e donne. Più specificatamente, l'articolo 141 conferma il principio di parità di retribuzioni tra lavoratori di sesso maschile e femminile, vietando ogni discriminazione fondata sul sesso, mentre l'articolo 137 sancisce l'uguaglianza tra uomini e donne con riferimento alle opportunità sul mercato del lavoro ed al trattamento nel lavoro. Il trattato di Amsterdam ha poi introdotto un nuovo articolo 13 (ex art. 6a), il quale attribuisce al Consiglio il potere di intraprendere, decidendo all'unanimità su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento Europeo, azione volta a combattere qualsiasi discriminazione fondata sul sesso, razza, religione, età, orientamenti sessuali.

La modifica più evidente del testo del trattato di Amsterdam è l'introduzione di un nuovo meccanismo di tutela politica a fronte della violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro, dei principi di democrazia, libertà, rispetto per i diritti e le libertà fondamentali su cui, ai sensi dell'art. 6, l'Unione è fondata.

Questa, assieme ai numerosi riferimenti ai diritti fondamentali che sembrano sottolineare la volontà di porre il rispetto di tali diritti quale condizione imperativa per l'appartenenza all'Unione, sono forse le vere innovazioni introdotte dal trattato di Amsterdam, che ha determinato non tanto un aumento del grado di tutela, ma un'estensione del novero di situazioni suscettibili di un controllo di conformità con i diritti fondamentali⁵³.

Il rispetto dei diritti fondamentali su cui si fonda l'Unione viene ribadito e rafforzato all'interno e all'esterno dell'Unione⁵⁴.

È però da rilevare che, nonostante i passi avanti, i risultati conseguiti presentano limiti intrinseci. La tutela dei diritti fondamentali negli ordinamenti interni è affidata alla competenza principale delle giurisdizioni nazionali e solo in via sussidiaria, a determinate condizioni, è rimessa alla valutazione degli organi di Strasburgo. Le istituzioni comunitarie hanno in generale goduto di scarsissimi poteri di valutazione e di intervento.

Posta in questi termini, la questione del controllo comunitario sul comportamento degli Stati avrebbe potuto essere facilmente risolta qualora in sede di revisione fosse passata la proposta avanzata dal Parlamento Europeo, relativa all'opportunità di modificare il Trattato in modo da porre a carico degli Stati membri un obbligo espresso di rispettare i diritti fondamentali ed i diritti umani. Gli Stati membri hanno però preferito adottare una soluzione meno impegnativa, in quanto restii ad accettare che ulteriori controlli esterni potessero sanzionare il loro operato nella sfera dei rapporti con i propri cittadini. Dunque si è giunti, in via di compromesso, all'elaborazione dell'art. 7 (ex art. F 1), con il quale si è introdotto nell'ordinamento comunitario un tipo di garanzia che, sebbene rimasta finora estranea al diritto comunitario vigente, l'Unione avrebbe potuto comunque applicare e considerare giustificata a titolo di ritorsione o di rappresaglia nei confronti dello Stato membro responsabile. Questa soluzione attua quella forma di sanzione diffusa nelle organizzazioni internazionali sprovviste di potere coercitivi esercitabili contro gli Stati membri, risultando simile a fattispecie già esistenti in altri Trattati istitutivi di organizzazioni regionali. Nel caso specifico, l'introduzione anche nel Trattato sull'Unione di una disposizione disciplinante siffatta ipotesi di sospensione, conferma l'esistenza e la validità della norma

⁵³ S. Greco, op. cit., p. 1379.

⁵⁴ Per quanto riguarda il primo profilo, viene modificato l'articolo F, inserendo un nuovo paragrafo 1: "*l'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e Stato di diritto, principi che sono sostenuti dagli*" ovvero, secondo più recente versione "*che sono comuni agli Stati membri*". Quanto al secondo profilo, viene posta come condizione per l'adesione il rispetto, da parte dello Stato candidato, dei principi previsti nell'articolo F, l'articolo 0 venendo così completato: "*ogni Stato europeo che rispetti i principi previsti dall'articolo F, paragrafo uno, può domandare di diventare membro dell'Unione europea*". Le affermazioni di principio ricordate evocano quelle contenute nello Statuto del consiglio d'Europa (preambolo, articoli 1 e 3).

generale relativa alla "*garanzia collettiva di non partecipazione*" che prevede l'isolamento diplomatico, politico ed economico dello Stato contro cui è diretta, impedendo che possa avvantaggiarsi dei benefici derivanti dalla cooperazione internazionale.

3.2. Le novità introdotte dal Trattato di Lisbona

L'ampliamento dell'Unione Europea ha influenzato ed accelerato in modo determinante anche la riflessione sull'assetto istituzionale della Comunità. Già in occasione del Trattato di Amsterdam si era legato il rinvio del riassetto istituzionale all'occasione dell'allargamento, con un apposito Protocollo.

I Consigli Europei di Colonia, nel giugno 1999, e di Helsinki, nel dicembre 1999, hanno poi dato il via alla nuova Conferenza intergovernativa, principalmente per definire le questioni istituzionali lasciate ancora irrisolte, apertasi a Bruxelles nel febbraio 2000 e conclusasi con il Consiglio Europeo di Nizza nel dicembre 2000 il quale ha portato alla firma del relativo Trattato a Nizza il 26 febbraio 2001⁵⁵, nel quale la novità che a noi interessa maggiormente è la solenne proclamazione della Carta di Nizza (poi divenuta Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea).

Le novità portate da quest'occasione sono tante e di rilievo.

Nel 2008 i Capi di Stato e di governo riuniti a Bruxelles hanno deciso di riavviare il cammino necessario per portare a termine il processo di riforma interna⁵⁶, terminato con la redazione del Trattato di Lisbona. Il nuovo Trattato, com'è noto, provvede a modificare il Trattato sull'Unione europea e il Trattato sulla Comunità europea; quest'ultimo riceve la nuova denominazione di Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e in esso alla Comunità europea si sostituisce l'Unione europea.

A differenza della tecnica usata per il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa il quale abrogava i precedenti Trattati sostituendosi integralmente ad essi, il Trattato di Lisbona inserisce le proprie modifiche e integrazioni negli attuali Trattati UE e CE⁵⁷.

Riprendendo in gran parte quanto già previsto nel Trattato c.d. costituzionale, il Trattato di Lisbona ha apportato diverse modifiche alle disposizioni riguardanti il sistema giurisdizionale dell'Unione Europea, che incidono sulla denominazione, sulla struttura e sulle competenze delle varie Corti.

Nel Trattato viene enunciato sia il valore giuridicamente obbligatorio della Carta di Nizza (dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea), sia l'adesione dell'Unione europea⁵⁸ alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

⁵⁵ Il Trattato è entrato in vigore il primo febbraio del 2003.

⁵⁶M.C. Baruffi, "*I diritti fondamentali nel Trattato di Lisbona, in Sud in Europa*", in Rivista del Dipartimento di Diritto Internazionale e dell'Unione Europea dell'Università di Bari, 1, 2008, p. 26. La Conferenza intergovernativa, che, sulla base del mandato, alquanto rigido, del Consiglio europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno 2007, era incaricata di elaborare un Trattato di riforma di quelli esistenti, ha concluso in tempi rapidi i suoi lavori. Così il testo da essa predisposto è stato approvato dai Capi di Stato o di governo il 19 ottobre 2007 a Lisbona e in tale città è stato sottoscritto il 13 dicembre. Esso dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio 2009.

⁵⁷ U. Villani, "*Il Trattato di Lisbona, in Sud in Europa*", Università di Bari, 1, 2008, p. 1

È chiaro che dal processo di riforma non poteva certo rimanere escluso il sistema della tutela dei diritti fondamentali, il quale anzi viene a determinarsi come uno degli aspetti fondamentali dell'attuale scenario.

Seppure le linee guida del Trattato costituzionale siano state in gran parte rispettate, il Consiglio europeo ha fatto una scelta ben diversa da quella del 2004: anche qui si è cercato di assecondare gli Stati che avevano espresso forti perplessità riguardo l'impostazione precedente. Dunque si è inserita nel Trattato UE una norma sui diritti fondamentali, contenente un rinvio materiale e recettizio alla Carta dei diritti fondamentali, in modo da renderla vincolante e definire in questo modo il suo ambito di applicazione.

Le differenze del Trattato rispetto al testo costituzionale, in tema di diritti fondamentali sono da evidenziare.

A partire dal Preambolo del Trattato di riforma i diritti fondamentali sono infatti richiamati con maggiore forza rispetto a quanto avveniva nel testo costituzionale: alla previsione comune ai due testi dell'ispirazione dell'Unione ai "*valori universali dei diritti inviolabili e inalienabili della persona, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, e dello stato di diritto*", viene aggiunto il nuovo richiamo all'attaccamento ai principi della libertà, della democrazia e del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nonché dello stato di diritto e dell'attaccamento ai diritti sociali contenuti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989⁵⁹.

Il riferimento al rispetto della dignità umana, della libertà, dei diritti umani, compresi quelli delle minoranze, dell'uguaglianza, della democrazia e dello Stato di diritto, quali valori condivisi dagli Stati membri compare nel Trattato di revisione, così come compariva già nella Costituzione, tra i valori su cui si fonda l'Unione.

In realtà l'aspetto più importante in tema di diritti fondamentali riguarda la diversa collocazione riservata alla Carta dei diritti fondamentali rispetto alle previsioni della Costituzione: essa infatti non è stata inserita nei Trattati, tuttavia nel Trattato stesso è contenuta l'equiparazione del valore giuridico della Carta a quello dei Trattati.

Va detto che, se in questo modo si è risolta l'annosa questione del valore giuridico della Carta, espressamente indicato come vincolante al pari del diritto primario, secondo una scelta già effettuata in sede di Conferenza intergovernativa del 2004, ad essere sacrificate sono le esigenze di semplificazione, chiarezza e trasparenza, perseguite in tutte le più recenti revisioni dei Trattati.

⁵⁸ U. Villani, op. cit., p. 3.

⁵⁹ M. C. Baruffi, op. cit., p. 27.

L'art. 6 TUE prevede che l'Unione riconosca i diritti, le libertà e i diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali, avente lo stesso valore giuridico dei Trattati, ma si premura di precisare che essa non estende "le competenze dell'Unione definite nei Trattati".

3.3. La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Ue e l'effettiva giustiziabilità dei diritti fondamentali e sociali

Preparata su input iniziale e politico del Consiglio Europeo di Colonia, la Carta è stata proclamata al Consiglio Europeo di Nizza del dicembre 2000. In quell'occasione si è deciso di lasciare ad una successiva fase di maturazione il compito di sciogliere il nodo della valenza giuridica della stessa, dunque di come costruire il rapporto con i Trattati comunitari e di come renderla formalmente e solennemente vincolante.

Lo scopo dell'iniziativa era rendere più visibili i diritti fondamentali all'interno dell'esperienza comunitaria, quindi non si voleva innovare ma rendere esplicita l'affermazione di una serie di valori destinati ad ispirare il vivere insieme dei popoli europei, nei limiti e secondo il quadro di competenza già delineato con le dovute forme, dai Trattati comunitari, dalla Convenzione di Roma sui diritti fondamentali, dalle Costituzioni degli Stati membri e soprattutto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

A prescindere da questi aspetti la proclamazione della Carta rappresenta (almeno nel momento iniziale), un passo avanti nel processo di integrazione europeo nella misura in cui accompagna sul piano dei valori un cammino, lento ma sicuro, verso l'integrazione politica in senso lato. È infatti, fin da subito, un elemento che contribuisce sotto il profilo politico a stimolare il completamento di un disegno cominciato con l'integrazione economica e in particolare con la realizzazione di un mercato unico in cui i rapporti economici, sociali e culturali si sviluppano in uno spazio senza confini.

La Carta è il frutto di una procedura originale sfociata nella redazione di un testo⁶⁰ che, per la prima volta, contiene i diritti civili, politici, economici e sociali dei cittadini europei nonché di tutte le persone che vivono sul territorio dell'Unione.

⁶⁰ A. Tamietti, "La nuova Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: quali rapporti con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo?", in *Cronache e battaglie*, 2000, p. 65. Al tempo, una delle ipotesi di lavoro era che la Carta o alcune delle sue disposizioni sostanziali entrassero a far parte del diritto comunitario e divenissero suscettibili di essere invocate di fronte alla Corte di Giustizia e al Tribunale di primo grado, aditi direttamente o in via pregiudiziale secondo le disposizioni relative al controllo giurisdizionale contenute nei Trattati. In questa ipotesi, si sarebbero poste una serie di delicate questioni la cui eco non ha mancato di farsi sentire in seno al consiglio d'Europa, il quale teme che la promulgazione di una nuova lista di diritti possa indebolire il prestigio della Corte di Strasburgo. Ripercorriamo velocemente le fasi storiche che hanno portato alla Carta di Nizza: abbiamo già fatto cenno al Consiglio Europeo di Colonia, all'esito del quale, il Consiglio Europeo ha emanato una Decisione relativa all'elaborazione di una Carta dei Diritti fondamentali "al fine di sancirne in modo visibile l'importanza capitale e la portata". Nel successivo vertice di Tampere, il Consiglio Europeo ha deciso di istituire un organo - che successivamente ha adottato il nome di Convenzione- cui è stato affidato l'incarico di redigere, entro il dicembre 2000, il progetto della Carta Dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea. La Convenzione, composta da 62 membri, è stata

L'evoluzione giurisprudenziale, avvenuta ad opera della Corte di giustizia, ha aperto in qualche modo le porte alla proclamazione di questo strumento.

La tecnica redazionale rappresenta essa stessa una novità. Infatti la Carta si è lasciata alle spalle la tradizionale suddivisione delle situazioni giuridiche soggettive fondamentali in diritti civili, politici, sociali, ma ha ancorato tali posizioni giuridiche ai valori fondamentali di cui esse sono espressione, evitando di riproporre la storica contrapposizione tra diritti sociali e tutti gli altri diritti⁶¹.

Attraverso questa "tecnica valoriale" o "per principi" la Convenzione, evitando di cadere in schemi di gerarchia, ha collocato *tutti i diritti su di un piano paritario* e, in particolare, ha evitato la tradizionale contrapposizione tra i diritti sociali, il cui status giuridico è spesso oggetto di controversie negli ordinamenti degli stati membri, e tutti gli altri diritti fondamentali.

In questo modo sembra che si sia recepito e proiettato all'interno dell'ordinamento dell'Unione il principio della *indivisibilità* dei diritti fondamentali, ampliamento sperimentato nell'ambito delle relazioni esterne della Comunità.

In particolare tale principio, che afferma l'impossibilità logica e storica di garantire una tutela effettiva dei diritti civili e politici senza promuovere contestualmente anche diritti sociali ed economici, è stato regolarmente invocato dalla Comunità nell'ambito delle azioni per la cooperazione allo sviluppo di Paesi terzi, che hanno tra i vari obiettivi anche la promozione dei diritti fondamentali.

Il primo "valore" preso in considerazione è quello della *Dignità*⁶², il secondo è quello relativo alla *Libertà*⁶³; dall'art. 20 al 26 sono raggruppati i diritti relativi all'*Uguaglianza*⁶⁴; ed il quarto raggruppamento si riferisce alla *Solidarietà*⁶⁵.

Su tale Capo (il Capo IV, relativo alla "Solidarietà") vale la pena ora soffermarsi, dal momento che appare di speciale interesse per i fini che ci si è proposti in questo scritto, in particolare per quanto concerne l'esame della questione relativa alla tutela dei tirocinanti del giudice. Esso tratta gli articoli sulla tutela dei lavoratori: le norme di cui agli articoli 27⁶⁶, 28⁶⁷, 30⁶⁸ e 31⁶⁹ riguardano infatti diritti che

regolarmente costituita ed ha iniziato i propri lavori il 17 dicembre 1999. Da quel momento hanno avuto luogo numerose riunioni plenarie e numerose riunioni dell'ufficio di Presidenza e della Convenzione nella formazione di gruppo di lavoro.

⁶¹ R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto, "L'Europa dei diritti", il Mulino, Bologna, 2001, p. 16.

⁶² Il quale comprende gli artt.1-5; dignità umana, diritto alla vita, diritto all'integrità della persona, proibizione della tortura e delle pene o trattamenti inumani e degradanti, proibizione della schiavitù e del lavoro forzato.

⁶³ Che va dall'art. 6 al 19; diritto alla libertà e alla sicurezza, rispetto della vita privata e della vita familiare, protezione dei dati di carattere personale, diritto di sposarsi e di costituire una famiglia, libertà di pensiero, di coscienza e di religione, libertà di espressione e di informazione, libertà di unione e di associazione, libertà delle arti e delle scienze, diritto all'istruzione, libertà professionale e diritto di lavorare, libertà di impresa, diritto di proprietà, diritto d'asilo, protezione in caso di allontanamento, di espulsione e di estradizione.

⁶⁴ Uguaglianza davanti alla legge, non discriminazione, diversità culturale, religiosa e linguistica, parità tra uomini e donne, diritti del bambino, degli anziani, inserimento dei disabili.

⁶⁵ Comprende i diritti che vanno dal numero 27 al 38; diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, diritto di negoziazione e di azioni collettive, diritto di accesso ai servizi di collocamento, tutela in caso di licenziamento ingiustificato, condizioni di lavoro giuste e eque, divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro, vita familiare e vita professionale, sicurezza e assistenza sociale, protezione della salute, accesso ai servizi d'interesse economico generale, tutela dell'ambiente, protezione dei consumatori.

⁶⁶ Il quale disciplina il Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa.

fanno parte del più ampio bagaglio dei diritti dei lavoratori che ormai da tempo sono acquisiti all'interno degli ordinamenti costituzionali degli Stati membri.

Essi non sono però espressamente richiamati dalla CEDU⁷⁰ e questo perché tale documento, come già ricordato, non tutela diritti economici e sociali; per questo è estremamente rilevante la loro tutela all'interno della Carta dei Diritti dell'Unione Europea. Ciò che appare curiosa è la collocazione delle norme in questione e questo perché con il termine “*solidarietà*” si fa riferimento ad un concetto che implica una dimensione pluripersonale e, più spesso, astrattamente collettiva della condivisione da parte degli interessati o anche dell'intera comunità.

Appare subito chiaro, quindi, che il tema dei diritti dei lavoratori è del tutto estraneo alla nozione di solidarietà, soprattutto tenuto conto delle implicazioni sociali e politiche di cui tale concetto si è arricchito nel corso degli eventi storici. Soprattutto per il primo degli articoli in esame, difetta ogni condivisione di situazioni o necessità con altri soggetti⁷¹.

È probabile che la scelta (contestata) di inserire le norme lavoristiche nel Capo intitolato alla *Solidarietà* sia frutto di una semplificazione logica che ha assimilato i temi lavoristici alle politiche di *welfare*, quindi al tema della solidarietà propriamente coinvolto in relazione ad altre norme, anche se comunque questa appare una forzatura logico-interpretativa. A dirla tutta la solidarietà non appare il minimo comune denominatore dei diritti richiamati⁷², dunque si deve pensare che la scelta sia soprattutto di opportunità volta a dare enfasi ad un tema di notevole effetto sul piano politico e sociale. Ancora, il “valore” della *Cittadinanza* comprende gli artt. 39-46⁷³. In ultimo abbiamo la *Giustizia* disciplinata agli artt. dal 47 al 50⁷⁴.

La Carta prende le mosse dalla CEDU, ma anche a prima lettura si nota che se ne discosta molto spesso nei contenuti e nelle previsioni normative, superandola in termini di civiltà giuridica, tanto che lo stesso Consiglio d'Europa, ha temuto la possibile messa in discussione dell'autorevolezza della propria Corte, in conseguenza della proclamazione della Carta.

Una delle prime differenze che si notano è che la Carta proclama i diritti in maniera “*concisa, austera e lapidaria*” e questo, oltre a indebolirne la struttura, è probabilmente dovuto alle difficoltà incontrate in sede di redazione, nel trovare un accordo reale sui contenuti dei diritti.

⁶⁷ Che disciplina il Diritto di negoziazione e di azioni collettive.

⁶⁸ Il quale è rubricato. “Tutela in caso di licenziamento ingiustificato”.

⁶⁹ Rubricato “Condizioni di lavoro giuste ed eque”.

⁷⁰ R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto, op. cit..

⁷¹ La solidarietà implica una relazione tra una pluralità di soggetti eterogenei, mentre il diritto di informazione e consultazione dei lavoratori ha una naturale proiezione interna al gruppo omogeneo degli interessati, a nulla rilevando la possibilità di azioni collettive di sostegno che rimangono concettualmente distinti dal contenuto proprio del diritto in esame.

⁷² R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto, op. cit..

⁷³ Nei quali sono tutelati diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali, diritto ad una buona amministrazione, diritto d'accesso ai documenti, mediatore, diritto di petizione, libertà di circolazione e di soggiorno, tutela diplomatica e consolare.

⁷⁴ Diritto a un ricorso effettivo a un giudice imparziale, presunzione di innocenza e diritti della difesa, principi della legalità e della proporzionalità dei reati e delle pene, diritto di non essere giudicato o punito due volte per lo stesso reato.

Per quel che riguarda il contenuto della Carta, per la prima volta l'impegno degli organismi comunitari sui diritti fondamentali coinvolge in maniera esplicita anche i diritti sociali, che assumono un ruolo centrale⁷⁵.

È opportuno precisare che la "Carta" costituisce il *Bill of Rights* dell'Unione, dunque è un documento destinato *in primis* alle istituzioni della stessa Unione⁷⁶.

Le disposizioni in essa contenute fungono da parametri di legittimità, nonché criteri per l'interpretazione e l'integrazione del diritto dell'Unione, esplicando anche, ed in via meramente successiva, un ruolo sussidiario rispetto ai rimedi già predisposti dai Trattati.

3.4. La Carta dei Diritti: valore giuridico e portata dei diritti garantiti. Ambito di applicazione ed efficacia sul piano nazionale

La base giuridica su cui fondare la competenza delle istituzioni comunitarie in materia di diritti fondamentali, viene individuata dalla Commissione stessa nelle norme introdotte dal Trattato di Amsterdam, in cui è presente un riferimento esplicito ai diritti umani e alle libertà fondamentali.

Riguardo il valore da attribuire alla Carta, la scelta è stata da subito a favore di un'implementazione progressiva dei contenuti della stessa nel diritto comunitario attraverso diverse fasi che l'avrebbero vista dapprima come un documento a efficacia giuridica limitata alle istituzioni comunitarie e agli Stati membri nell'applicazione del diritto comunitario, con rilevanza esclusivamente politica per ciò che concerne gli Stati nella determinazione del diritto interno.

Una seconda fase, culminante con il vertice di Laeken del dicembre 2001, doveva consentire la valutazione dell'impatto della Carta e decidere l'attuazione della terza ed ultima fase, di definitiva incorporazione della Carta nei Trattati⁷⁷.

Il valore giuridico della Carta pone un quesito di ordine generale relativo alla competenza dell'Unione in materia di diritti umani; la Carta, a Nizza è stata solennemente proclamata da Parlamento, Consiglio e Commissione i quali hanno firmato congiuntamente il relativo testo, mentre nelle conclusioni della Presidenza del Consiglio Europeo di Nizza, si è affermato che "*la questione della portata della Carta sarà esaminata in un secondo tempo*".

Tuttavia, da un punto di vista sostanziale, la Carta è formulata come un testo giuridico vincolante, essendo stata predisposta in modo che potesse essere incorporata nei Trattati; inoltre essa riafferma diritti che già godono di uno status "*giuridico*" nell'ordinamento dell'Unione e in quello Comunitario al cui rispetto l'Unione stessa è tenuta in virtù dell'art. 6 par. 2 TUE.

⁷⁵ G. Perone, "Verso una "Costituzione sociale europea?" Presupposti, obiettivi ed efficacia della Carta dei Diritti Fondamentali", in *il Diritto del lavoro*, 2001, p. 104.

⁷⁶ Cfr. articolo n. 51 TUE.

⁷⁷ G. Perone, op. cit. p. 110.

Tutto considerato, la Carta rappresenta una premessa per un nuovo equilibrio visibile anche all'esterno, tra ciò che l'Unione chiede ai Paesi terzi in materia di rispetto dei diritti fondamentali della persona e ciò che essa chiede a se stessa; essa rappresenta un passo in avanti sulla strada del rafforzamento della tutela dei diritti che ora sono espressamente indicati e, grazie a questo catalogo, precisati ed arricchiti.

Nonostante queste premesse, la redazione di una Carta dell'Unione europea, ha finito per alimentare ulteriormente le già esistenti difficoltà di conciliazione e coordinamento della molteplicità di fonti che compongono la galassia dei diritti fondamentali europei.

L'idea di un compito solo ricognitivo, doveva infatti inevitabilmente scontrarsi con la valenza politica della materia e con la necessità di effettuare delle scelte di valore⁷⁸.

Da ultimo, riguardo il Preambolo, va notato che esso fa riferimento ad un ampio novero di fonti di produzione di diritti, soprattutto ad alcune formalmente estranee al diritto comunitario primario⁷⁹ e questo, se da un lato consente la “*comunitarizzazione*” di un elevato numero di diritti fondamentali, non deve portare fuori strada, infatti è lo stesso Preambolo che vincola in senso limitativo i riferimenti operati dalla Carta al solo ambito dei poteri e compiti della Comunità e dell'Unione: “...*nel rispetto delle competenze e dei compiti della Comunità e dell'Unione...*”.

Dichiarando che “*è necessario, rendendoli più visibili in una Carta, rafforzare la tutela dei diritti fondamentali alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale, e degli sviluppi scientifici e tecnologici*” dal Preambolo traspare l'intenzione di ammodernarli. La Carta si prefigge come obiettivo quello di rafforzare la protezione dei diritti fondamentali alla luce del cambiamento e del progresso sociale, scientifico e tecnologico, attraverso una loro maggiore visibilità⁸⁰.

Gli articoli che vanno dal 51 al 54, costituiscono le c.d. “*clausole orizzontali di autodeterminazione*”, che affrontano i temi relativi all'ambito di applicazione dei diritti fondamentali contenuti nel testo di Nizza (art. 51), alle limitazioni che possono essere apportate ai diritti ad essa garantiti (art. 52), alle relazioni

⁷⁸ Il Preambolo della Carta offre indicazioni circa i presupposti ideali e giuridici su cui essa si fonda: l'Unione, sembra essere finalmente pronta a prendere coscienza della presenza di un'eredità spirituale e morale comune, fondata sui valori indivisibili e universali di dignità umana, libertà, uguaglianza e solidarietà. Questa affermazione ha una portata da non sottovalutare, sotto il profilo della autoconsapevolezza per “i popoli dell'Europa”, infatti il riconoscimento di principi comuni consente di ritenere cristallizzato un certo patrimonio culturale e di ipotecare in forma definitiva il futuro dell'Unione vincolandolo, nei suoi sviluppi al rispetto degli stessi principi. Continua poi citando in particolare la CEDU e i diritti riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee e da quella della Corte EDU, richiamo già operato all'art. 6 del Trattato UE. La menzione della giurisprudenza delle due Corti, quale fonte di diritti è di grande rilievo: spesso si sono verificati conflitti interpretativi relativi alla medesima norma della Carta dei Diritti fondamentali, verificatisi in virtù del fatto che la Corte delle Comunità Europee non teneva in considerazione la giurisprudenza della Corte EDU e la menzione della stessa nel Preambolo della Carta, potrebbe essere interpretato come un modo attraverso il quale sanare i passati contrasti, mediante una delicata opera di reciproco *self restraint* in presenza di un precedente indirizzato inaugurato da uno dei due organismi.

⁷⁹ Come le tradizioni costituzionali, la Carta dei diritti fondamentali, Carte Sociali europee.

⁸⁰ G. Perone, op. cit., p. 108.

con altri strumenti di protezione dei diritti dell'uomo (art. 53), ai limiti di un utilizzo abusivo di tali situazioni giuridiche (art. 54)⁸¹.

L'art. 51 (importante ai fini del presente lavoro), relativo all'ambito dell'applicazione della Carta, fornisce una risposta relativa alla sostanziale giustiziabilità dei diritti dell'uomo riconosciuti a livello sovranazionale. Esso stabilisce al primo paragrafo che *“le disposizioni della presente Carta si applicano alle istituzioni e agli organi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione”*.

Tale articolo presuppone due sistemi distinti di valori: quello nazionale e quello comunitario, che però non trovano una sufficiente integrazione, in quanto il campo di attuazione del diritto dell'UE, appare quanto mai indefinito.

Altri invece ritengono che questa norma garantisca finalmente una protezione effettiva dei diritti dell'uomo nei confronti degli atti delle istituzioni dell'Unione che non potranno più rilevare la propria incompetenza in materia o la propria *“ignorantia iuris”* riguardo all'esatta portata dei diritti fondamentali in ambito europeo⁸².

Fissando le prerogative irrinunciabili della persona, la Carta agevola sicuramente l'attività probatoria degli individui sui quali non grava più l'incombenza di dimostrare l'esistenza di determinate situazioni giuridiche essenziali: essi potranno semplicemente richiamare una delle sue disposizioni.

In questo quadro spetterà alle Istituzioni (o agli Stati membri), provare che il diritto fatto valere dal cittadino non ha la portata che quest'ultimo vorrebbe assegnargli, e da questo punto di vista i giudici di Lussemburgo avranno il centrale compito dell'individuazione degli esatti confini del *“diritto dell'Unione”*⁸³.

Importante rilevare che l'art. 51 non risolve il rapporto tra la Corte di giustizia e le Corti Costituzionali, dunque il problema è verificare come si combineranno le disposizioni della Carta con quelle delle Costituzioni nazionali, specie per quanto attiene al giudice competente ad assicurare la garanzia e le relative procedure di accesso. Da notare che la vincolatività della Carta impone, soprattutto ai giudici delle leggi nazionali, maggiore dialogo non solo con i Parlamenti, ma anche con le Corti internazionali, pena un lento ma inesorabile isolamento delle stesse corti Costituzionali. Questo isolamento è soprattutto legato al sempre maggior dialogo diretto che i giudici nazionali instaurano ormai con quelli sovranazionali, con possibilità di *“bypassare”* i giudici delle leggi⁸⁴.

⁸¹ A. Ferraro, *“Le disposizioni finali della Carta di Nizza e la multiforme tutela dei diritti dell'uomo nello spazio giuridico europeo”*, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2005, p. 507.

⁸² A. Ferraro, op. cit. p. 510.

⁸³ Se la Corte continuerà a mantenersi coerente con la propria tesi monista infatti, arriverà a stabilire, con il suo intervento maieutico, che ogni ramo del diritto nazionale possa essere considerato come parte del più ampio sistema giuridico costituito dal sistema comunitario.

⁸⁴ A. Ferraro op. cit. p. 520.

Riguardo il tipo di efficacia da accordare alla Carta, parte della dottrina ritiene che sia solo verticale⁸⁵, mentre secondo altri essa gode di una diretta applicabilità in senso orizzontale, dunque perfino nelle relazioni tra soggetti privati. Anche per la Carta si deve distinguere fra norme che hanno portata solo negativa (ad es. il diritto alla vita che richiede un generico dovere di astensione) e norme che richiedono un intervento positivo per la loro effettività (ad es. il diritto al lavoro)⁸⁶.

Il secondo paragrafo dell'art. 51 dispone che *“la presente Carta non introduce competenze nuove o compiti nuovi per la Comunità e per l'Unione, ne modifica le competenze e i compiti definiti dai Trattati”*; il timore posto da questa disposizione è la possibilità che la proclamazione dei diritti fondamentali possa incrementare la competenza delle Istituzioni operanti nell'ambito delle stesse organizzazioni interstatali.

Si deve rilevare che, se è vero che i poteri delle istituzioni non risultano ampliati, non può neanche pensarsi che siano con la Carta limitati, perché se così fosse alcuni principi in essa sanciti rimarrebbero lettera morta.

L'art. 52 delinea le condizioni in presenza delle quali l'esercizio dei diritti e delle libertà può essere soggetto a restrizioni legittime. La clausola generale, nel primo paragrafo, dispone che *“eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti delle libertà altrui”*.

È chiaro che a differenza di quanto è avvenuto per la CEDU, nella quale si determinano speciali limitazioni rispetto ad ogni singolo diritto, per la Carta la tecnica seguita è appunto quella di una clausola generale, cioè la previsione della possibilità di estendere astrattamente ad ogni diritto inserito nella Carta le restrizioni di cui all'articolo stesso.

Ad ogni modo è evidente che non c'è teoricamente diritto contenuto nella Carta, a parte quello alla dignità umana, che non possa trovare compressione, pur se nel rispetto dei criteri stabiliti. Riguardo alla scelta che la limitazione debba prevedersi per legge, questa è stata oggetto di molte critiche: non tutti gli ordinamenti del sistema comunitario si informano al principio di legalità, né la legge ordinaria risulta sempre idonea a garantire una certa ragionevolezza nel bilanciamento tra interessi “collettivi”.

Dall'interpretazione della norma si desume che ogni diritto della Carta può essere compresso da una qualsiasi legge ordinaria, con il rischio che essa venga piegata di fronte ad esigenze che nella realtà potrebbero essere secondarie rispetto alla tutela dei diritti dell'uomo. Questa disposizione lascia infatti,

⁸⁵ Vale a dire che la Carta si rivolgerebbe direttamente solo alle istituzioni e agli Stati membri, intesi, in senso lato, ai soggetti pubblici *tout court*, e solo “di riflesso” rilevarebbe anche nei rapporti subverticali che dovessero intercorrere tra queste e i privati.

⁸⁶ Nel secondo caso, varrà probabilmente il principio per cui possono avere effetto diretto (sia pure solo verticale), solo quelle “sufficientemente precise e dettagliate”, cioè che conferiscono un diritto ben delineato ed incondizionato a cui corrisponde un obbligo altrettanto preciso per i soggetti pubblici. Non a caso la corte d'appello di Roma, in un'ordinanza pregiudiziale del 11 aprile 2002, ha disapplicato una normativa di legge interna, perché è in contrasto con l'articolo 6 della CEDU e con l'art. 47 della carta di Nizza.

secondo parte della dottrina, un margine non indifferente di discrezionalità ai legislatori e ai giudici soprattutto per ciò che attiene al bilanciamento tra libertà. Non meno preoccupante è il problema di individuare il contenuto essenziale dei diritti fondamentali che costituisce il “*limite dei limiti*” di ogni compressione o, ancora, la questione dell'organo giurisdizionale chiamato a decidere sulla legittimità di eventuali limitazioni delle prerogative inviolabili della persona. Il secondo e il terzo paragrafo dello stesso articolo si occupano della disciplina dei limiti relativi ai diritti che, pur trovandosi proclamati nella Carta, hanno già un loro riconoscimento nei trattati europei o nella CEDU. Il primo capoverso sancisce che “*i diritti riconosciuti dalla presente carta che trovano fondamento nei Trattati comunitari o nel Trattato sull'Unione Europea si esercitano le condizioni e i miei limiti definiti dai Trattati stessi*”: questo articolo ha lo scopo di fugare il timore che la Carta stessa dica troppo o pretenda di sovraordinarsi ai Trattati europei, anche se la sua infelice formulazione non sembra riuscire interamente nel suo obiettivo. Il terzo paragrafo prevede che qualora la Carta “*contenga diritti corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, il significato e la portata degli stessi sono uguali a quelli conferiti dalla suddetta Convenzione*”. Analizzando questo paragrafo si deve dire in primo luogo che è difficile individuare dei diritti che si possono considerare corrispondenti in quanto la Carta aggiorna e modifica nella loro natura e nella portata giuridica molti diritti protetti dalla Convenzione.

Ecco perché è fondamentale il ruolo delle Explications predisposte dal Praesidium⁸⁷ che contengono una lista di “diritti corrispondenti” alla Convenzione suddivisa in due parti: la prima formata dai diritti della Carta il cui senso e portata devono intendersi effettivamente gli stessi di quelli propri dei corrispondenti diritti riconosciuti nella Convenzione; la seconda costituita invece dai diritti e il cui senso è lo stesso rispetto a quello degli analoghi contenuti nella Convenzione, ma la cui portata risulta più estesa. È chiaro che per questi ultimi la tutela applicabile è quella relativa la carta di Nizza, mentre per i primi vale la previsione dell'art. 52 par. III, che pare porre in subordine la carta di Nizza, documento moderno, alla CEDU, documento ormai datato.

In realtà, producendo un “*rinvio strutturale*” del sistema europeo alla Convenzione, questa norma esprime l'insuperabile senso di incompletezza sul piano formale del primo e rende ancora più problematico il compito della Corte di giustizia nel settore dei diritti fondamentali, perché provoca la necessità di verificare se un diritto corrisponda o meno ad uno già riconosciuto nella Convenzione e, in secondo luogo, rende necessaria la verifica di come sia stato interpretato dalla Corte EDU; infine comporta la necessità di verificare in quale dei due documenti e il diritto possa essere considerato meglio garantito.

A questo riguardo, il fatto che nel terzo paragrafo la norma contenga la clausola di chiusura secondo cui è comunque riconosciuta la possibilità “*che il diritto dell'Unione conceda una protezione più estesa*”,

⁸⁷ A. Ferraro, op. cit., p. 542.

potrebbe sembrare porre nel nulla i precedenti dubbi, ma non va dimenticato che si tratta di una possibilità e non di una “doverosità”.

Per quanto riguarda il nodo centrale della nostra trattazione, cioè la vincolatività della Carta, è importante soffermare l'attenzione sulle scelte fatte da due Stati membri; infatti il Regno Unito ha ottenuto il c.d. *opting out* sulla Carta dei diritti fondamentali, che è stato poi ambigualmente reclamato anche dalla Polonia la quale però dichiara di riconoscere i diritti dei lavoratori.

Con il Protocollo n. 7, secondo il quale “*in particolare, nulla nel Titolo IV estende la competenza della Corte di giustizia o di qualunque altro giudice a ritenere che le norme inglesi siano contrarie o crea diritti rivendicabili?*”, si esclude la competenza della Corte a sindacare gli atti normativi di tali Stati alla luce dei diritti fondamentali comunitari.

Va tuttavia sottolineato che probabilmente da un punto di vista pratico, gli effetti sono forse minori: il Protocollo non estende la competenza dei giudici inglesi, ma nemmeno la restringe, di conseguenza tali giudici (e probabilmente anche quelli polacchi) non potranno effettuare un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia sulla base della Carta, ma potranno farlo sulla base del Trattato, della Cedu, delle tradizioni costituzionali comuni e, naturalmente, degli atti dell'Unione.

Difficilmente poi tali giudici potranno ignorare principi che la Corte di giustizia stabilisca su rinvio di altri giudici nazionali. La stessa Corte, in relazione a questi Paesi, dovrà riferirsi non alla Carta ma alle altre fonti sopra menzionate⁸⁸.

I motivi alla base di questa scelta sono evidenti: l'obiettivo del Protocollo è innanzitutto ideologico, nel senso di contribuire alla decostituzionalizzazione della Carta, atteso che principi non condivisi da tutti gli Stati membri non possono certo dirsi costituzionali.

Va rammentato che proprio grazie all'azione di contrasto del governo inglese, si è deciso di non includere nel Trattato l'intero testo della Carta di Nizza, optando per il richiamo indiretto; questo perché il governo inglese è da sempre molto sensibile agli argomenti degli “*euroscettici?*”, secondo cui l'introduzione della Carta di Nizza nel diritto primario europeo e l'allargamento dei poteri dell'Unione in tema di giustizia penale determinerebbero, sul fronte della politica sociale, una lesione per gli interessi economici nazionali e, sul fronte della giustizia, una perdita di autonomia ed un inquinamento delle tradizioni del *common law*.

Detto questo, è chiaro che le motivazioni vanno ricercate nella consapevolezza del Regno Unito che la formazione di un *higher law*, ha effetto sugli ordinamenti, dunque intacca i poteri ad essi spettanti con la conseguenza che gli Stati agenti come Consiglio dei Ministri potrebbero scoprire che i loro poteri hanno subito un'erosione maggiore di quella prevista⁸⁹.

⁸⁸ Rossi I. S., Prime considerazioni sul Trattato di Lisbona, in *Sud in Europa*, Dipartimento di Diritto Internazionale e dell'Unione Europea dell'Università di Bari, 1, 2008, p. 5.

⁸⁹ G. F. Mancini, op. cit., p. 156.

4. L'adesione dell'Ue alla CEDU: problemi aperti e prospettive future

L'adesione dell'Ue alla CEDU è, come visto, un argomento che suscita da tempo l'interesse delle istituzioni europee: i lavori del Trattato di Lisbona vedono un approdo di tale interesse nel Protocollo n. 5⁹⁰ (*“Relativo all'articolo 6, paragrafo 2 del Trattato sull'Unione europea sull'adesione dell'Unione alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”*). In esso sono contenute le indicazioni che dovranno essere seguite nel momento della negoziazione al fine di evitare conflitti tra il sistema di Bruxelles e quello di Strasburgo.

Il percorso di adesione, pur avendo avuto un decisivo avvio, non è ancora stato portato a conclusione, ma è opportuno delineare lo scenario giurisdizionale nel quale saremo chiamati a muoverci nel momento in cui i lavori saranno terminati, in quanto le conseguenze non sono di poco conto.

Preliminarmente è importante notare che, nella costruzione del percorso che porterà all'adesione, le istituzioni dell'Unione hanno da subito avvertito la necessità di preservare la specificità dell'ordinamento giuridico dell'Unione, pur prendendo atto dell'esistenza di un rapporto dialettico regolare tra la Corte europea e la Corte di giustizia che potrà essere incrementato a seguito dell'adesione alla CEDU, ma che manterrà le caratteristiche proprie di entrambe le Corti: la prima infatti è essenzialmente una corte di merito che assolve o condanna lo Stato (o l'Unione, a seguito della sua adesione) in relazione ad una fattispecie concreta, mentre i giudici di Lussemburgo enunciano una regola di diritto con forza espansiva all'interno degli ordinamenti.

Il rischio che la Cedu costituisca un elemento di “disturbo” rispetto al dialogo tra Corti con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dunque con la prospettazione dell'adesione, è ben chiaro alla Corte di Giustizia, tanto che ne ha fatto oggetto di uno specifico Documento⁹¹ datato già 5 maggio 2010.

Né tale rischio è stato ignorato da attenta dottrina⁹², che già nel 2009 rilevava come *«nel triangolo giudiziario Corti costituzionali - Corte europea di giustizia - Corte Edu, si può prevedere un ruolo importante delle clausole della Carta di Nizza, secondo le quali “nessuna disposizione della presente Carta deve essere interpretata come limitativa o lesiva dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali riconosciuti, nel rispettivo ambito di applicazione, dal diritto dell'Unione, dal diritto internazionale, dalle convenzioni internazionali delle quali l'Unione o tutti gli Stati membri sono parti, in particolare dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali, e dalle costituzioni degli Stati membri”* (art. 53).».

⁹⁰ Identico a quello allegato alla Costituzione.

⁹¹ Definito dalla stessa CGUE quale “Documento di riflessione della Corte di Giustizia dell'Unione europea su taluni aspetti dell'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

⁹² S. Cassese, relazione *“Ordine giuridico europeo e ordine nazionale”*, nell'ambito dell'Incontro di studio tra la Corte costituzionale italiana e la Corte costituzionale federale tedesca, tenutosi a Karlsruhe, 19-21 novembre 2009, pag.9.

Ripercorrendo velocemente le fasi storiche che hanno segnato il percorso che ha portato alla (prossima) adesione dell'Ue alla CEDU, già in una relazione del 4 febbraio 1976, la Commissione aveva escluso la necessità di un'adesione della Comunità (ora Unione) europea alla CEDU; salvo poi cambiare radicalmente la sua precedente posizione, come emerge dall'adozione del memorandum (risalente al 4 aprile 1979), nel quale ha esaminato i problemi connessi al verificarsi di una tale prospettiva e le relative implicazioni e conseguenze. La conclusione a cui è giunta è *“che il modo migliore per soddisfare la necessità di rafforzare la tutela dei diritti fondamentali a livello comunitario consiste attualmente in una formale adesione della comunità alla convenzione europea del 4 novembre 1950 sulla salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali”*⁹³.

Tale proposta è stata accolta favorevolmente dal Parlamento Europeo il quale però si è al contempo incamminato sulla via dell'autonoma redazione di un catalogo dei diritti fondamentali. Con una risoluzione del 27 aprile 1979 il Parlamento *“si dichiara favorevole all'adesione della comunità europea in quanto tale alla convenzione europea dei diritti dell'uomo, prevede di creare un comitato di esperti in vista dell'elaborazione di una carta europea dei diritti civili”* ed *“invita il consiglio e la commissione in stretta collaborazione con il parlamento europeo a preparare senza indugio l'adesione della Comunità Europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, a disciplinare nei Trattati comunitari il diritto di petizione dei cittadini e a garantire nel Trattato i ricorsi individuali alla Corte di giustizia delle Comunità Europee”*⁹⁴

Si deve dare atto che, almeno in un primo momento, questa soluzione rappresentava comunque un passo avanti rispetto alla situazione attuale, nella quale la garanzia dei diritti dell'uomo è affidata in sostanza alle *“soluzioni pretorie”* della giurisprudenza della Corte di giustizia⁹⁵.

I problemi implicati dall'adesione sono stati affrontati dettagliatamente dalla Commissione nel citato memorandum del 1979 il quale è stato ampiamente dibattuto in seno al Parlamento europeo prima della risoluzione del 27 aprile 1979.

Nonostante l'entusiasmo con cui questi due organi guardassero a tale possibilità, le difficoltà tecniche e formali con cui si doveva fare i conti erano molteplici e complesse, seppure il memorandum della Commissione le desse comunque per superabili.

⁹³ A. Rottola, *“L'adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo”*, in Rivista di diritto europeo, 1980, p. 20. Una simile adesione secondo la Commissione non avrebbe infatti eliminato l'opportunità di un'autonoma iniziativa comunitaria in materia. Tuttavia, dato che questo obiettivo non appariva rapidamente raggiungibile - *“tenuto conto delle divergenze di opinione tra gli Stati membri circa la definizione dei diritti economici e sociali”* -, la Commissione propose l'adesione formale delle Comunità alla CEDU, osservando che tale adesione *“contribuirebbe in misura non trascurabile a consolidare gli ideali di democrazia e di libertà e mostrerebbe in maniera inequivocabile che la Comunità non si limita a dichiarazioni politiche di intenzione, ma è decisa a rafforzare concretamente la difesa dei diritti dell'uomo accettando di vincolarsi ad un catalogo scritto di diritti fondamentali”*, rendendo al contempo *“più chiara la portata dei suoi atti giuridici nei confronti della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, e darebbe loro uno statuto soddisfacente”*. Infine la Commissione rilevava che attraverso l'adesione *“almeno parzialmente verrebbe data soddisfazione a quanti già da lungo tempo reclamano la creazione di un catalogo scritto dei diritti fondamentali che vincoli la Comunità”* e si *“ridurrebbe il rischio che una giurisdizione nazionale approfitti della mancanza di un catalogo scritto di diritti fondamentali della comunità, per sindacare un atto del Consiglio o della Commissione alla luce della sua Costituzione e dichiararlo eventualmente inapplicabile nella sfera di applicazione di tale Costituzione, rompendo così l'unità del diritto comunitario”*.

⁹⁴ A. Giardina, op. cit., p. 119.

⁹⁵ A. Rottola, op. cit., p. 21.

Analizziamo alcune delle difficoltà portanti del problema: anzitutto la Convenzione è stata concepita per avere come parti contraenti degli Stati sovrani. In relazione a questo, molti diritti e libertà tutelati dalla Convenzione non possono essere violati che dagli Stati e quindi non dalla Comunità; la conseguenza è una posizione di squilibrio tra il numero e la rilevanza dei diritti e delle libertà dei quali le Comunità potrebbe domandare l'osservanza agli Stati, rispetto ai diritti e alle libertà dei quali gli Stati stessi potrebbero domandare l'osservanza alle Comunità. Per questo la Commissione proponeva nel suo memorandum che le Comunità possano agire soltanto "*quando si tratti di violazioni dei diritti fondamentali da parte di uno Stato non appartenente alla Comunità e qualora la violazione si trovi in rapporto diretto con le competenze trasferite alla Comunità*". Nondimeno questa soluzione appare di applicazione estremamente difficile e rischia di condurre ad una differenziazione irragionevole e, dunque, inaccettabile tra Stati membri e quelli terzi: per i primi verrebbero utilizzati i mezzi di intervento forniti dai Trattati comunitari, per i terzi si ricorrerebbe agli organi di Strasburgo. Per quanto concerne poi i diritti garantiti dalla CEDU, si rilevava che, a parte quelli tutelabili e violabili soltanto dagli Stati, l'Unione si troverebbe in difficoltà nel rispettare il principio di non discriminazione di cui all'art. 14 della Convenzione, perché la differenziazione di trattamento tra cittadini degli Stati membri e cittadini di Stati terzi è una delle caratteristiche fondamentali del sistema comunitario. A tal fine la Commissione prevede un'apposita deroga agli obblighi della Convenzione, ma tale deroga dovrebbe essere negoziata e concessa dalle altre parti contraenti della Convenzione.

Un ulteriore problema riguarda(va) il fatto che l'adesione dell'Unione alla Convenzione, dato il contenuto specifico di quest'ultima, avrebbe un effetto limitato al settore dei diritti civili e politici, mentre nell'epoca attuale (e specialmente in presenza di situazioni economiche costantemente difficili), sono proprio i diritti economici, sociali e culturali a dover essere maggiormente protetti.

Un altro aspetto da considerare riguarda il fatto che la Corte di Strasburgo non sarebbe stata competente a pronunciarsi sulle conseguenze di atti adottati dalle istituzioni comunitarie, per le quali conseguenze le alte Parti contraenti non erano da considerarsi responsabili direttamente; ciò in quanto l'Unione non era parte della Convenzione.

In questo panorama, il 26 aprile 1994, il Consiglio chiese alla Corte di Giustizia un parere ex art. 228 n. 6 del Trattato sulla possibilità di adesione. Nel parere 2/94 della Corte di giustizia del 28 marzo 1996 i giudici avevano affermato che la Comunità europea non ha "*competenza per aderire alla convenzione europea dei diritti dell'uomo*" fino a quando non venga modificato il Trattato della medesima Comunità, trattandosi di materia di rilevanza costituzionale per la stessa e quindi esulante dai limiti dell'art. 235 del Trattato. In questo autorevole parere la Corte ha dichiarato che i diritti della Convenzione EDU fanno parte integrante dei principi di diritto dei quali la Corte garantisce l'osservanza; che il rispetto dei diritti dell'uomo costituisce un requisito di legittimità degli atti comunitari; tuttavia, essa rileva che l'adesione alla Convenzione determinerebbe una modificazione sostanziale dell'attuale regime comunitario di

tutela dei diritti dell'uomo, in quanto comporterebbe l'inserimento dell'Unione in un sistema istituzionale internazionale, nonché l'integrazione del complesso delle disposizioni della Convenzione nell'ordinamento giuridico comunitario.

Si sottolinea che siffatta modifica riveste rilevanza costituzionale e quindi richiede una modifica ad hoc del Trattato⁹⁶. Alla luce di questo parere quindi l'Unione Europea come tale, non potrebbe essere legittimata passiva davanti alla Corte EDU, ad iniziativa della vittima individuale, non essendo qualificabile attualmente come una delle Alte Parti contraenti della medesima Convenzione. Probabilmente questo ha spinto la Corte ad esprimersi negativamente.

Questo parere, pur motivato e giustificabile, rappresenta(va) per alcuni un passo indietro poiché lascia esente dal controllo giurisdizionale esterno all'Unione Europea proprio le istituzioni comunitarie, dotate addirittura di un potere di supremazia sugli Stati membri nel campo legislativo ed amministrativo. In questo panorama se una violazione è compiuta dalle istituzioni o dagli organi dell'Unione il meccanismo di tutela giurisdizionale solito non cambia, sempre che l'impugnazione delle stesse violazioni possa rivolgersi davanti ai giudici nazionali.

Invece nell'ipotesi in cui l'impugnazione possa essere diretta esclusivamente alla Corte di giustizia o al Tribunale di prima istanza di Lussemburgo, è problematico sostenere che la vittima abbia ancora la facoltà di ricorso davanti alla Corte EDU. Il parere della Corte dell'Unione è stato negativo, anche perché oltre alla necessità di una modifica del Trattato, l'adesione richiederebbe anche una modifica della stessa CEDU, che è aperta alla firma di singoli Stati membri, ma non ad organizzazioni internazionali composte da Stati⁹⁷.

Con questo parere la Corte di giustizia ha opposto il suo diniego all'adesione, tuttavia il problema rimane irrisolto e continua a coesistere anche nelle norme del Trattato di Amsterdam, con la possibilità di avere interpretazioni divergenti, se non addirittura opposte, da parte delle due Corti *superiorem non recognoscentes*⁹⁸.

La Corte di Strasburgo aveva osservato che le Alte parti contraenti si erano impegnate ad assicurare ad ogni persona sotto la loro giurisdizione, una serie di diritti, e che tale regola non poteva subire eccezioni a seconda della natura dell'atto impugnato, cosicché la tutela dei singoli era stata estesa alle interferenze di origine comunitaria.

La soluzione al problema in esame, si sarebbe potuta trovare nell'applicazione delle c.d. *clausole orizzontali*, cioè disposizioni non destinate a stabilire diritti fondamentali, ma a fissarne unicamente il

⁹⁶ M. De Stefano, "L'Unione europea e la Convenzione europea dei Diritti dell'uomo", in I diritti dell'uomo- cronache e battaglie, 1996, p. 71.

⁹⁷ A. Tamietti, op. cit., p. 68.

⁹⁸ S. Greco, op. cit., p. 1375.

campo d'applicazione, chiarendo i rapporti delle rispettive Corti. In particolare⁹⁹ si sarebbe potuta realizzare una norma mirante ad evitare l'applicazione della Carta agli Stati membri, quando questi avessero agito a titolo di propria competenza; ciò avrebbe avuto come conseguenza la realizzazione di un settore ampio scevro da interferenze tra Carta e CEDU.

In quest'ipotesi, quando gli Stati applicano il loro diritto nazionale in campi estranei alle attribuzioni dell'Unione, i singoli non possono invocare direttamente le disposizioni della Carta, quindi i loro diritti fondamentali sono garantiti dalle Costituzioni nazionali, o, una volta esaurite le vie di ricorso interne, dagli altri strumenti internazionali di protezione dei diritti umani, primo tra tutti la Corte di Strasburgo¹⁰⁰.

È da menzionare anche il fatto che per alcuni autori, l'adesione dell'Unione alla CEDU non comporta conseguenze particolarmente rilevanti sul piano sostanziale in considerazione del fatto che in realtà, per effetto del rinvio formalizzato dall'art 6 par. 2 TUE, questo strumento convenzionale opera già pienamente all'interno dell'ordinamento comunitario. Per questo, come già detto, l'art. 6 par. 2 costituisce una condizione di legittimità dell'attività legislativa dell'Unione.

Va aggiunto che se si attribuisce valore vincolante alla CEDU in ragione di un mero rinvio ad essa, è legittimo sostenere che una adesione della Comunità alla CEDU garantirebbe, anche sul piano formale, una protezione dei diritti dell'uomo in ambito comunitario maggiore e più completa. Tale protezione andrebbe valutata non solo come limite all'azione legislativa delle istituzioni dell'Unione, ma anche alla stregua di uno scopo vero e proprio nell'esercizio delle competenze normative in tema di salvaguardia dei diritti umani che, a seguito dell'adesione alla CEDU, si perfezionerebbero in capo all'Unione. La conseguenza non sarebbe per niente trascurabile: la funzione legislativa dell'Unione nel particolare contesto della tutela dei diritti dell'uomo risulterebbe sottoposta ad un controllo operato da un organo giudiziario esterno e maggiormente specializzato nella protezione dei diritti umani rispetto alla Corte di giustizia, quale, appunto, la Corte EDU¹⁰¹.

È infine importante citare la sentenza *Grant*, in cui la Corte di giustizia fa riferimento, come parametro di validità dell'agire comunitario, non al catalogo di diritti indicati dalla Convenzione il cui uso è stato istituzionalizzato con il trattato di Maastricht, ma all'interpretazione che di questi diritti ha dato un organo giurisdizionale esterno all'ordinamento comunitario, il risultato della cui attività viene dalla Corte considerato "*diritto dell'unione*".

Se è vero che il punto cruciale dell'adesione dell'Unione alla Convenzione riguarda la sottoposizione ai sistemi di controllo previsti dalla stessa, allora la sentenza in esame contiene delle indicazioni che

⁹⁹ Secondo parte della dottrina che scrive dopo la solenne proclamazione della Carta dei diritti fondamentali del 2000, a Nizza.

¹⁰⁰ A. Tamietti, op. cit., p. 69.

¹⁰¹ F. Vincenzetti, "*Le "human rights clauses" nell'adozione di sanzioni comunitarie*", in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2/2005, p. 356.

sembrano superare almeno uno degli ostacoli individuati dalla Corte come limite all'adesione. La Corte di giustizia nel costruire la sua dottrina in materia, ha individuato nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri e negli accordi internazionali menzionati per costante giurisprudenza comunitaria, i parametri del suo agire, attribuendo un ruolo predominante alla CEDU e facendo sorgere il dubbio che l'unico strumento internazionale utilizzabile fosse la Convenzione.

La sentenza Grant chiarisce quest'aspetto stabilendo che, tra il novero degli strumenti internazionali concernenti la tutela dei diritti di cui la Corte deve tener conto per l'applicazione dei principi generali del diritto comunitario, rientra certamente il Patto internazionale sui diritti civili e politici che la ricorrente ha indicato a sostegno delle proprie ragioni.

La Corte ribadisce comunque che il rispetto dei diritti fondamentali quale presupposto per la legittimità degli atti comunitari non può comportare un ampliamento dell'ambito di applicazione delle disposizioni del Trattato oltre il potere dell'Unione¹⁰².

In relazione alla UE, la titolarità di situazioni giuridiche soggettive derivanti da norme imperative che pongono obblighi *erga omnes* in tema di tutela dei diritti, è stata ricostruita sulla base del riconoscimento della personalità giuridica della medesima, distinta da quella degli Stati membri: in sintesi si riconosce alla UE il diritto a pretendere il rispetto delle norme poste a protezione dei diritti umani da ogni soggetto internazionale e la conseguente capacità di sanzionare la violazione, nonché l'obbligo di rispettarle essa stessa nei confronti della Comunità internazionale nel suo insieme¹⁰³.

Il riconoscimento di una personalità giuridica unitaria dell'Unione si è avuto in modo esplicito solo in seno alla Conferenza intergovernativa che ha approvato, il 18 giugno 2004, la versione consolidata provvisoria del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, il cui art. I-6 dispone che: "*L'Unione ha personalità giuridica*". In precedenza, il totale silenzio del Trattato di Maastricht sul punto aveva almeno all'inizio indotto a dare quasi per scontata la soluzione del mancato riconoscimento della personalità internazionale dell'Unione. È solo con l'avvio del negoziato di Amsterdam e con l'emergere in questo di più nette posizioni di segno diverso che si ravvivò intorno al tema un nuovo interesse. Ora, la personalità giuridica unica dell'Unione è stata disciplinata dall'art. 47 del TUE.

Dal Trattato di Lisbona, pertanto, la prospettiva dell'adesione ha assunto una dimensione concreta, divenendo l'obiettivo al quale, per il tramite dell'art. 6 co. 2 del TUE, le istituzioni europee si sono vincolate. Tuttavia va precisato che, nonostante le autorizzazioni ai negoziati siano state decise in seno tanto all'Ue, quanto al Consiglio d'Europa (che da decenni condivide tale obiettivo), nei mesi di maggio e giugno 2010 i "documenti preparatori" relativi agli atti ufficiali non risultano essere stati diffusi con

¹⁰² S. Greco, op. cit., p. 1376.

¹⁰³ F. Vincenzetti, op. cit., p. 345. (Si tenga presente che in ambito consuetudinario la tutela dei diritti umani si limita alla protezione di un "nucleo fondamentale ed irrinunciabile" di diritti essenziali della persona che hanno assunto valore così rilevante da essere garantiti attraverso l'imposizione di obblighi *erga omnes* nei confronti di illeciti di particolare gravità, indicati come *gross violations*, locuzione nata nella prassi dell'ONU).

l'usuale ampiezza, mentre solo nel luglio 2012 è stata pubblicata una prima versione del progetto di accordo, unitamente alla relazione illustrativa.

Al momento c'è un generale consenso riguardo la necessità e l'importanza politica dell'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione EDU e in quest'ottica il "Trattato di Riforma" adottato al summit di Lisbona il 18- 19 ottobre 2007 conteneva già la clausola che impegna l'Unione ad aderire alla CEDU. D'altra parte il Protocollo numero 14, chiamato "Riforma della Riforma", fornisce la possibilità dell'adesione dell'UE. Le esatte modalità di accesso, alcune delle quali richiedono (esigono) un ulteriore Protocollo alla CEDU oppure un Trattato di accesso, dovranno essere approvate da tutti gli Stati appartenenti al Consiglio d'Europa, così come all'UE. Va sottolineata l'importanza dell'adesione dell'UE alla CEDU in quanto con essa si potrà ulteriormente rafforzare la protezione dei diritti umani in Europa, attraverso la sottoposizione del sistema legale dell'Unione ad un controllo esterno indipendente. Ogni individuo potrà infatti, per la prima volta, presentare citazione relativa alla violazione dei diritti CEDU da parte dell'UE davanti la Corte di Strasburgo.

Attualmente le clausole della CEDU non ineriscono all'Unione e alle sue istituzioni, pur se sono di fatto applicabili a tutti gli Stati membri dell'Unione, i quali sono allo stesso tempo anche membri del Consiglio d'Europa. In definitiva l'adesione dell'Unione alla CEDU è il migliore modo di assicurare lo sviluppo armonioso della giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte di Strasburgo sul tema dei diritti umani.

Rimane fermo che l'adesione non significherà che l'UE sarà automaticamente limitata dai Protocolli addizionali della Convenzione, che sono attualmente sei: il protocollo n. 1; il protocollo n. 4; il protocollo n. 6, il protocollo n. 7, il protocollo n. 12, il protocollo n. 13. L'UE dovrà infatti decidere se aderire o no a tutti o solo ad alcuni di questi Protocolli e questa decisione potrà essere presa solo dopo che l'Unione stessa sarà diventata parte della CEDU.

A seguito dell'adesione, quanto ai rapporti tra Convenzione e Carta europea dei diritti fondamentali, è possibile ipotizzare che le relazioni tra CEDU e la Carta europea, la quale è basata sulla prima e sulla Carta sociale del Consiglio d'Europa, potranno configurarsi analogamente a quelle attualmente sussistenti tra la Convenzione e le clausole costituzionali sui diritti umani nei Paesi parte, che sovente vanno al di là dello standard minimo delineato dalla CEDU.

Ogni individuo avrà la possibilità di presentare ricorsi contro l'UE davanti la Corte EDU, anche se l'adesione non modificherà l'esistente sistema di rimedi giudiziari contemplati dal diritto europeo, poiché il loro previo esaurimento costituirà una preconditione per poter presentare ricorso a Strasburgo. È chiaro che i ricorsi individuali presentati direttamente contro atti europei dovranno essere distinti da quelli contro le misure nazionali che applicano o migliorano il diritto dell'Unione Europea.

Quanto alla possibilità che dopo l'adesione l'UE sia sottoposta a vincoli nello sviluppo del proprio sistema legale, la CEDU contiene standards minimi ai quali gli Stati parte devono adeguarsi, ma essi

rimangono liberi di fornire una protezione più estesa dei diritti umani e questo varrà anche per l'Unione Europea. Come ogni altro Stato membro parte della Convenzione, l'UE dovrà dunque decidere qual è il modo migliore per conformarsi alle decisioni della Corte EDU, anche se la Corte di Giustizia rimarrà l'autorità finale dell'interpretazione del diritto europeo.

5. Coordinamento della giustiziabilità dei diritti nel sistema multilivello di protezione

Al fine di delineare le modalità di coordinamento della effettiva giustiziabilità dei diritti fondamentali occorre preliminarmente operare una distinzione dal punto di vista temporale: da un lato, occorre considerare il momento attuale in cui, pur essendo partiti i lavori di adesione dell'Ue alla CEDU, essi non esplicano ancora i loro effetti sul piano giurisdizionale; dall'altro, occorre esaminare il tempo in cui l'adesione produrrà interamente i suoi effetti.

Partendo dalla descrizione del primo momento preso in considerazione, quello attuale, appare opportuno precisare che la Corte di Strasburgo mantiene la possibilità di occuparsi di una concreta violazione, eventualmente commessa da parte di uno Stato membro del Consiglio d'Europa, relativa alle disposizioni della CEDU, mentre la Corte di giustizia è giudice dell'operato degli Stati e delle Istituzioni europee in relazione alla struttura istituzionale dell'Unione stessa, così come in riferimento all'eventuale violazione da parte degli stessi soggetti delle disposizioni contenute nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, in entrambi i casi emanando sentenze con forza espansiva all'interno degli ordinamenti nazionali.

A seguito dell'adesione, invece, la Corte di Giustizia rimarrà adibita a risolvere le questioni dell'apparato istituzionale europeo, mentre la Corte di Strasburgo diventerà il giudice *ad hoc* per la tutela dei diritti fondamentali, ricorribile dai cittadini stessi, in riferimento all'operato degli Stati e dell'Unione stessa, rispetto all'osservanza della Convenzione. Una volta perfezionato il procedimento di adesione – reso possibile grazie ad una modifica del già citato protocollo 14, che ha modificato l'art. 59 della CEDU stessa - le disposizioni CEDU saranno da considerarsi parametri normativi alla cui stregua valutare la conformità degli atti tanto degli Stati, quanto dell'Ue.¹⁰⁴

È chiaro che tutto ciò ha da subito alimentato lo scetticismo delle istituzioni europee, spaventate dalla prospettiva di perdere sovranità e preoccupate dunque di circoscrivere il più possibile gli effetti di tale adesione.

In questa prospettiva si segnalano sia la “clausola di protezione” dell'art. 6 co. 2 TUE, e dell'art. 2 del protocollo 8 al Trattato di Lisbona, che si premura di stabilire la neutralità dell'impatto dell'adesione

¹⁰⁴ Cfr. M. Immediato, “*Il Trattato di Lisbona e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea di fronte al Parlamento italiano*”, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2009 fasc. 4, pp. 689 – 720 e M. Immediato, “*Il futuro dei diritti fondamentali nel sistema “CEDU-Carta”*”, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2011 fasc. 3, pp. 447 – 483.

sulle competenze che i Trattati devolvono all'Unione, nonché la “situazione di neutralità” degli Stati rispetto agli obblighi dell'Unione riguardo l'adesione; il principio di autonomia e specificità dell'Unione e del diritto dell'Unione ai sensi dell'art. 1 del protocollo n. 8 e della dichiarazione n. 2 allegati al Trattato di Lisbona, ed in ultimo l'art. 344 del TFUE, ai sensi del quale (come riaffermato dall'art. 3 del protocollo 8), si stabilisce la competenza esclusiva della Corte di Giustizia a definire le controversie tra Stati membri in materia di interpretazione ed applicazione dei Trattati.

La scelta di aderire alla CEDU è stata realizzata in modo che il relativo accordo di adesione contenga tutta una serie di emendamenti della CEDU stessa, attraverso i quali sono stabilite le condizioni di partecipazione dell'Ue. Si è voluto cioè scongiurare l'eventualità che tale processo di adesione apportasse modifiche all'attuale ripartizione di competenze tra Ue e Stati membri.

In questo quadro di coordinamento, va sottolineato che il processo di adesione dell'Ue alla CEDU è stato voluto proprio al fine di istituire un meccanismo di raccordo istituzionale tra Corte di giustizia e Corte di Strasburgo, che abbia l'obiettivo di istituire un sistema di controllo esterno, devoluto ad una Corte esterna all'Ue – quella di Strasburgo - sugli atti e sulle attività delle istituzioni Ue, fondato proprio sul parametro “diritti fondamentali”. Chiaramente tale sindacato della Corte di Strasburgo sarà limitato alla sola verifica della compatibilità degli atti con la CEDU, il che comporterà l'obbligo delle istituzioni Ue di conformarsi alle sentenze emesse, lasciandone però intatta la struttura istituzionale e non potendo valere come interpretazione giuridicamente vincolante del diritto dell'Unione, rimanendo sempre competente la Corte di giustizia, al controllo “interno” degli atti delle istituzioni Ue¹⁰⁵.

Né cambierà, a seguito dell'effettività adesione dell'Ue alla CEDU, il ruolo che questa ricopre all'interno degli Stati membri, rimanendo pertanto fermo quanto già detto a proposito delle sentenze gemelle della Corte Costituzionale n. 348 e 349 del 2007.

Alla luce di quanto esposto, emerge che l'auspicata adesione dell'Ue alla CEDU può rappresentare uno strumento utile a migliorare la condizione del cittadino rispetto alla tutelabilità dei propri diritti a livello sovranazionale: rimane infatti intatta la possibilità di adire la Corte di giustizia quanto alla violazione di diritti e libertà riconosciute dalle istituzioni, potendo però disporre di un giudice “specializzato”, in quanto *ad hoc* per materia, ed esterno al sistema, in riferimento a violazioni dei diritti fondamentali.

¹⁰⁵ P. Ivaldi, “*Diritti fondamentali e diritto internazionale privato dell'Unione europea nella prospettiva dell'adesione alla CEDU*”, in Rivista di diritto internazionale privato e processuale, 2012 fasc. 1.

CAPITOLO III

La riorganizzazione degli uffici giudiziari italiani alla luce della disciplina internazionale e sovranazionale

SOMMARIO. 1. L'assetto organizzativo degli uffici giudiziari italiani: i paradossi del sistema di efficienza della Giustizia e i rapporti CNEL; 2. Il diritto a un processo equo e di durata ragionevole nelle Carte nazionali, internazionali e sovranazionali; 2.1. La violazione dell'articolo 6 CEDU nelle sentenze emesse dalla Corte di Strasburgo; 2.2. La violazione dell'articolo 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea nelle pronunce della Corte di giustizia; 2.3. Il principio di buona amministrazione di cui all'art. 41 della Carta dei Diritti; 2.4. La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea. Le pronunce della Corte di giustizia. Raccordo con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo; 3. Le prime risposte del sistema italiano. L'impatto della Legge Pinto: motivazioni e conseguenze; 3.1. Le misure più recenti: la Legge 98/2013. Il nuovo (possibile) assetto organizzativo degli uffici giudiziari; 3.2. La figura del tirocinante nell'Ufficio del processo come strumento per fronteggiare la disfunzione degli uffici giudiziari; 4. Prassi: le precedenti esperienze (positive) dell'Ufficio del giudice, presso i Tribunali di Firenze, Milano e Torino; 5. L'Ufficio del processo alla luce dei principi sovraordinamentali di processo equo e di durata ragionevole e di buona amministrazione.

1. L'assetto organizzativo degli uffici giudiziari italiani: i paradossi del sistema di efficienza della Giustizia e i rapporti CNEL

Il funzionamento del sistema di giustizia italiano è, come accennato nel capitolo iniziale, un tema dolente che coinvolge l'intero apparato della pubblica amministrazione e appare caratterizzato da problematiche di ordine processualistico, finanziario, di utilizzazione delle risorse umane e di rango organizzativo.

I rapporti CNEL dell'ultimo decennio evidenziano come, nella miriade di problematiche che affliggono il sistema di giustizia italiano, siano stati spesso i Ministri dell'Economia a promuovere riforme in materia di giustizia civile *“senza una idea precisa di efficienza e efficacia della Giurisdizione”*¹.

In tali documenti viene sottolineato come l'ormai conclamato malfunzionamento della giustizia italiana non riguardi soltanto il rendimento dei singoli giudici, ma colpisce l'intera “domanda di giustizia”, sia per quanto riguarda il profilo della qualità, sia della quantità della risposta che viene fornita, con particolare riferimento al problema della eccessiva durata dei processi.

Un dato che emerge in modo incontrovertibile dalle analisi CNEL è la profonda interconnessione esistente tra il sistema giustizia e la complessità sociale e, soprattutto, tra la prima e le efficienze - ed inefficienze - delle dinamiche amministrative, economiche, tecnologiche e scientifiche in atto tra i soggetti pubblici e privati dell'intero Paese².

¹ Cfr. Rapporto CNEL 2012, cit. p. 10.

² Viene chiarito nel documento CNEL 2012, p. 9, quanto all'interconnessione tra inefficienza della giustizia che *“l'importanza di questo ampliamento di prospettiva si evince con evidenza dal fatto che, mentre lo studio della relazione tra inefficienza della giustizia e*

Dal punto di vista sostanziale-processuale molto si è cercato di fare. Gli interventi più recenti, almeno nel settore civile, sono svariati ed eterogenei ed hanno operato su più fronti.

Solo per citare gli strumenti di deflazione del contenzioso più recenti, con il D.lgs. 28 del 4 marzo 2010³ sulla mediazione in materia civile e commerciale è stato introdotto il procedimento di composizione stragiudiziale, ad opera delle parti, delle controversie aventi ad oggetto diritti disponibili. Tale previsione ha l'obiettivo di ridurre l'ingresso di nuove cause nel sistema giudiziale attraverso la loro definizione in sede stragiudiziale, offrendo al cittadino uno strumento più veloce e con costi certi, senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato.

Ancora, ci sono stati tentativi di approvare misure specifiche (ad esempio, il disegno di legge n. 2612 *"Interventi in materia di efficienza del sistema giudiziario"*, approvato dall'esecutivo nel febbraio 2011), volte ad incrementare, da un lato, la produttività del sistema giudiziario civile e, dall'altro, a ridurre la durata dei processi, attraverso l'adozione di rimedi processuali finalizzati alla razionalizzazione delle risorse esistenti, con un impatto, chiaramente, anche organizzativo.

Tra le misure organizzative previste (ed effettivamente messe a regime), particolare rilievo ha l'obbligo dei presidenti del Tribunale e della Corte d'Appello di redigere, entro il 31 gennaio di ogni anno, un programma di gestione del contenzioso civile pendente all'interno del proprio ufficio giudiziario, in attuazione del principio di ragionevole durata del processo⁴. Si noti che la garanzia dell'efficacia di tale misura risiede principalmente nell'aver previsto che il responsabile del rispetto delle priorità fissate è lo stesso capo dell'Ufficio e che il programma viene trasmesso al Consiglio Superiore della Magistratura, per essere sottoposto a valutazione ai fini della conferma dell'incarico direttivo, ai sensi dell'art. 45 del d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160.

Altra misura adottata, di ordine sostanziale-organizzativa è quella per cui è stato avviato un Piano Straordinario per l'attuazione del Programma di digitalizzazione della giustizia⁵, volto ad abbreviare i tempi del processo, attraverso la riduzione dei tempi di erogazione dei servizi accessori (come, ad esempio, il rilascio di copie dei documenti), facilitando il lavoro di giudici ed operatori e contenendo in questo modo i costi di gestione e funzionamento amministrativi.

Si sono messi sostanzialmente a sistema gli investimenti e i progetti di informatizzazione delle singole

inefficienza del sistema desta allarme, segnala il problema ma non indica le soluzioni (eccessiva durata, limitata prevedibilità ecc), viceversa lo studio della relazione tra inefficienza del sistema Paese e inefficienza della giustizia indica e suggerisce alcune importanti soluzioni, su due piani:

a) quello delle politiche del diritto (interventi di diritto sostanziale) tanto a livello normativo che economico di orientamento del comportamento dei soggetti privati e pubblici;

b) quello delle politiche giudiziarie (organizzative, ordinamentali e processuali) anche qui tanto sul terreno normativo che su quello delle prassi comportamentali."

³ Pubblicato in G.U. n.53 del 5 marzo 2010. Si è in questo modo esercitata la delega conferita al Governo dall'art. 60 della legge n. 69 del 2009, in attuazione della Direttiva dell'Unione europea 52 del 2008.

⁴ Attraverso questa disposizione, il Capo dell'ufficio giudiziario determina una serie di obiettivi di riduzione dei tempi processuali che siano, data la situazione di fatto della realtà del proprio ufficio, concretamente raggiungibili nell'anno successivo, inoltre determina il rendimento dell'ufficio, tenuto conto dei carichi esigibili di lavoro dei magistrati individuati dal Consiglio Superiore della Magistratura, sentito il Ministro della giustizia; determina, seguendo criteri oggettivi, l'ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti. Nel medesimo documento, prende posizione sull'avvenuto raggiungimento degli obiettivi previsti per l'anno precedente o, in mancanza, ne specifica le motivazioni.

⁵ Su Accordo tra il Ministro della Giustizia e il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l'Innovazione siglato il 26 novembre 2008.

amministrazioni, nati da progetti ed esperienze innovative, con il fine di migliorare il servizio riducendo contemporaneamente gli sprechi. Gli spunti per tali innovazioni sono stati tratti dalle risultanze degli esperimenti svoltisi nei Tribunali italiani più attivi, quali Firenze, Milano, Torino, Bologna.

Al fine di far fronte al malfunzionamento del sistema giustizia, si sono messi in moto una serie di interventi volti al ripristino dell'efficienza: si assiste così, sia alla informatizzazione degli Uffici Giudiziari, con la progressiva diffusione del Processo Civile Telematico⁶, sia alla piena diffusione della PEC (posta elettronica certificata) delle pubbliche amministrazioni e degli avvocati, quale nuovo strumento di comunicazione digitale, fino al proliferare di progetti pilota con contenuti diversi.

Ancora, il Consiglio dei ministri ha approvato in via definitiva il D.lgs. recante “*Disposizioni complementari al codice di procedura civile in materia di riduzione e semplificazione dei procedimenti civili di cognizione, ai sensi dell'articolo 54 della legge 18 giugno 2009, n. 69*”, in vigore dall'8 ottobre 2011, con il quale si sono ricondotti i 33 riti esistenti a tre schemi procedurali di base previsti dal codice di procedura civile, che sono rispettivamente il rito del lavoro, il rito sommario di cognizione e il rito ordinario di cognizione.

Anche tale misura, che incide sul piano procedimentale, è chiaramente orientata nel senso di una razionalizzazione e semplificazione della normativa speciale in materia processualcivile, col fine di attuare il rispetto del termine di ragionevole durata del processo sancito dall'art. 6, par. 1 CEDU.

Evidenziate le modifiche realizzate sia dal lato strumentale/informatico, sia da quello codicistico/procedimentale, deve darsi conto che le novità che hanno riguardato fino ad ora l'assetto organizzativo del sistema giustizia sono sostanzialmente due.

Il primo intervento può essere definito di tipo quantitativo: si è cioè cercato di far fronte alla carenza di organico negli uffici giudiziari. Infatti, per lungo tempo si è ritenuto che le soluzioni per fronteggiare le evidenti disfunzioni dell'apparato giudiziario dovessero essere cercate prevalentemente sul piano puramente quantitativo dell'aumento delle risorse umane e materiali e quello fondamentale giuridico della modifica delle norme che disciplinano il settore. L'aumento degli organici dei magistrati per anni è stato indicato, in particolare da alcuni settori dell'avvocatura, come la soluzione definitiva ai problemi esistenti. Il perseguimento di tale obiettivo ha tuttavia portato, dopo quindici anni di sostanziale stabilità, dal 1989 ad oggi, ad un aumento dalle 7354 unità dell'epoca alle attuali 10109. Incremento che, da un lato, si è rivelato del tutto insufficiente (anche su un piano strettamente numerico) a far fronte al vertiginoso aumento della domanda di giustizia e che, dall'altro, ha dato risultati sicuramente inferiori alle aspettative. Parimenti val la pena ricordare che quando durante la legislatura 1996 – 2001 sono stati assunti ben 5451 nuovi addetti amministrativi, l'impatto positivo è stato di gran lunga inferiore alle previsioni. Ciò a dimostrazione del fatto che il problema va al di là dei pur fondamentali aumenti quantitativi del

⁶ Il cui utilizzo diviene ufficialmente obbligatorio il 30 giugno 2014. La *ratio* di tale previsione risiede nel facilitare e velocizzare le comunicazioni e la diffusione documentale tra i diversi soggetti, attraverso un sistema in grado di raccogliere, catalogare e gestire le informazioni e i documenti prodotti durante l'iter processuale, con ciò anche perseguendo la riduzione di costi.

personale addetto al settore giustizia, dovendosi affrontare anche la questione della loro distribuzione sul territorio, della qualità delle risorse e di un progetto organizzativo ed organico nel quale inserirli.

Ancora, sempre dal punto di vista quantitativo, è attualmente previsto che fino a tutto il 2016⁷ si potranno coprire i posti vacanti mediante il ricorso alle procedure di mobilità, anche intercompartimentale, di personale appartenente ad amministrazioni sottoposte ad una disciplina limitativa delle assunzioni⁸.

Si è poi strategicamente cercato di agire sul piano della “stimolazione” nei confronti degli operatori – in particolare, dei giudici – a lavorare non di più, ma in modo più efficiente. In questo senso deve darsi conto della previsione del D.lgs. 109/2006⁹, con cui si è prevista la responsabilità disciplinare dei magistrati per il ritardato deposito degli atti, stabilendo all'art. 2, 1° comma, lett. q), quale illecito disciplinare “*il reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all'esercizio delle funzioni*”, ritardo che tale – dunque grave - si considera qualora sia superiore a tre volte il termine concesso dal codice.

Tale previsione rileva - per il tipo di analisi che stiamo qui conducendo - in quanto la *ratio* sottesa alla prevista responsabilità disciplinare del giudice è oggi volta a “incentivare” il giudice rispetto al corretto e fruttuoso (*alias*, efficiente) svolgimento della propria funzione, e nel contempo a fungere da “deterrente” rispetto a un esercizio diversamente orientato della funzione. Tale logica “efficientista” appare confermata dal fatto che la responsabilità disciplinare scatta in presenza dei requisiti oggettivi di gravità e reiterazione del ritardo (che, naturalmente, deve essere ingiustificato), a prescindere dalla lesione di beni giuridici delle parti o dell'istituzione giudiziaria. Ciò detto, è chiaro che anche in mancanza di effettiva condanna del giudice “ritardatario”, dalla condotta di ognuno di essi può presumersi quantomeno la mancanza di una buona organizzazione del proprio lavoro, che nel settore giustizia non viene “governata a livello centrale”.

Sembra che il legislatore, consapevole della mancanza di vincoli organizzativi centrali nei confronti degli operatori del sistema giustizia, abbia voluto stimolare i propri singoli funzionari (i giudici) a non maturare ritardi che possano configurarsi quali “*diniago di giustizia*”, ponendosi in contrasto con il principio costituzionale della durata ragionevole del processo che espone lo Stato all'applicazione della Legge Pinto, di cui di seguito¹⁰.

⁷ Cfr. l'art. 3 dello schema del disegno di legge, c.d. piano per lo “*smaltimento dell'arretrato*”, il cui contenuto estende la facoltà prevista dall'art. 3 comma 128, della legge finanziaria 2008.

⁸ Sempre il Ministero di giustizia può coprire temporaneamente i posti vacanti negli uffici giudiziari mediante l'utilizzazione, in posizione di comando, di personale di altre pubbliche amministrazioni, anche di diverso comparto e, persino, in deroga ad ogni limite temporale previsto dalla contrattazione collettiva.

⁹ Il quale stabilisce all'art. 1, che il magistrato esercita le funzioni attribuitegli con diligenza e laboriosità. Si noti che l'articolo 11, 4° comma del codice etico dei giudici, approvato il 13 novembre 2010, stabilisce che il magistrato “*fa tutto quanto è in suo potere per assicurare la ragionevole durata del processo*”: tra i doveri del magistrato, dunque, oltre il dovere di diligenza, figura implicitamente anche quello di organizzare al meglio il proprio lavoro.

¹⁰ Tale argomento è stato oggetto di trattazione da parte della Corte di Cassazione (Sezioni Unite Civili, 18 giugno 2010, n. 14697) che, su ricorso proposto dal Ministro della Giustizia, ha annullato la sentenza di assoluzione della Sezione disciplinare del C.S.M., fondata sulla valutazione che, nel caso di specie, si trattasse di magistrati particolarmente laboriosi e che i ritardi fossero imputabili al carico di lavoro eccessivo che gravava sugli incolpati. La Cassazione ha invece ritenuto, che

Nonostante in questi anni gli interventi abbiano inciso su più fronti, il sistema di giustizia continua a registrare paradossi che i rapporti CNEL e la Corte di Strasburgo non mancano di censurare, evidenziando la gravità della mancanza di un pensiero conduttore, organico e centrale di natura organizzativa, che coinvolga l'intero assetto "giustizia", e tenga in considerazione le diversificate problematiche giuridiche e sociologiche, che sono invece alla base di ogni dinamica funzionale, compresa quella del settore giustizia.

2. Il diritto a un processo equo e di durata ragionevole nelle Carte nazionali, internazionali e sovranazionali

L'espressione "processo equo e di durata ragionevole" richiama un principio che assume rilevanza centrale per tutti i tipi di procedimenti in quanto tende ad assicurare, almeno in astratto, un'amministrazione della giustizia funzionale alla ricerca di soluzioni di questioni giuridiche sostanziali, e che siano anche prese in tempi e modi, appunto, "equi e ragionevoli"¹¹. Fermo restando che, dunque, tale diritto è di primaria importanza, non va dimenticato che deve essere temperato con altri diritti, a loro volta espressione di principi comuni a tutti i tipi di procedimenti, quali ad esempio, il diritto di difesa o al contraddittorio.

Il diritto oggetto del nostro studio, come anticipato, ha rilievo costituzionale, in quanto contemplato all'articolo 111¹² della Costituzione, ma già precedentemente era previsto all'articolo 6 della CEDU e, ancora più di recente è stato inserito all'articolo 47¹³ della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea, che del citato articolo 6 può dirsi speculari.

tali circostanze "(...) possono anche valere da causa di giustificazione, ma, fermo restando che esse devono essere adeguatamente dimostrate dall'incolpato, la soglia di giustificazione deve ritenersi sempre superata in concreto, quando il tempo di ritardo leda il diritto delle parti alla durata ragionevole del processo, di cui alle norme costituzionali e sovranazionali vigenti, esponendo lo Stato italiano ad una possibile condanna per opera della C.E.D.U.", per proseguire affermando che "(...) la scarsa laboriosità del magistrato, quale indice di non giustificabilità del ritardo, non costituisce condicio sine qua non ai fini della configurabilità dell'illecito (...)".

¹¹ P. Ferrua, "Il giusto processo", Zanichelli, Bologna, 2012, *passim*.

¹² "La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge.

Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata. Nel processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa; abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua impiegata nel processo. Il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova. La colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore. La legge regola i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita.

Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati. Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale, pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra. Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione."

¹³ "Ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, preconstituito per legge. Ogni individuo ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.

A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia."

Le tre disposizioni paiono simili, pur tuttavia mantenendo alcune differenze che vale la pena evidenziare, chiarendo fin d'ora che il “metro di paragone” è costituito dall'articolo 6 della CEDU, non solo in quanto norma che precede temporalmente le altre, ma anche e soprattutto perché è attorno ad essa che si è formata la ricostruzione giurisprudenziale, grazie alla quale il diritto al giusto processo oggi costituisce un principio cardine di ogni Stato di diritto/ordinamento moderno. Dall'art. 6 CEDU pertanto sono stati poi derivati sia l'articolo 111 della Costituzione che l'articolo 47 della Carta.

Nel testo dell'articolo 6 CEDU si legge, tra l'altro, che *“ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti”*¹⁴.

Si deve evidenziare il fatto che la norma in commento è stata formulata in tempi non sospetti, cioè allorquando negli ordinamenti nazionali la problematica dell'eccessiva lunghezza dei processi non si era ancora manifestata in tutta la sua gravità.

La disposizione contenuta nell'articolo 111 della Costituzione al comma 2 - articolo novellato ad opera della legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2¹⁵ - così recita: *“Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata”* .

Tale previsione può definirsi analoga a quella contenuta all'articolo 6 della CEDU atteso che riprende nella sostanza, se non nella forma, quanto stabilito dalla norma convenzionale. Ciò posto, tuttavia, non si può mancare di osservare che le due disposizioni in commento differiscono per natura e per efficacia¹⁶: nell'assicurare la garanzia soggettiva di ogni persona, la norma CEDU riconosce un vero e proprio diritto soggettivo individuale, immediatamente azionabile dal singolo dinanzi alla Corte di Strasburgo. Il secondo comma dell'art.

¹⁴ L'articolo 6 CEDU prosegue poi disponendo: *“La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia.*

2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata.

3. In particolare, ogni accusato ha diritto di:

a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico;

b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa;

c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia;

d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico;

e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza.”

¹⁵ Prima dell'espressa previsione, la problematica della lunghezza dei tempi processuali non trovava riscontro nella Carta costituzionale, e si preferiva fare riferimento al bene costituzionale dell'efficienza del processo, rinvenibile dai principi costituzionali che regolano l'esercizio della funzione giurisdizionale.

¹⁶ Va qui anche sottolineato come la Corte costituzionale abbia sempre avuto (e continui ad avere), un atteggiamento poco attento nei confronti della giurisprudenza dei giudici di Strasburgo ed in effetti, dopo la riforma dell'art. 111 Cost., il quale introduce nel nostro ordinamento il principio del giusto processo, la Corte italiana lo accompagna, nelle proprie sentenze, da un sistematico, meccanico e acritico richiamo all'art. 6 CEDU, non rinvenendosi invece un'analisi dei contenuti del diritto in questione della Convenzione alla luce dell'evoluzione del giudice europeo: a questo richiamo non fa seguito un'analisi della reale coincidenza di applicazione del principio in ambito europeo e nazionale.

111 invece, ha natura programmatica, nel senso che configura un canone oggettivo di “metodo”, di corretto esercizio della funzione giurisdizionale, affidando alla legge il compito di assicurare la ragionevole durata del processo.

Ancora l'art. 6 CEDU impegna gli Stati stessi nel loro complesso (la legislazione e gli apparati) a garantire processi in tempi congrui, l'art. 111 Costituzione fornisce, invece, solo un indirizzo alla legislazione processuale¹⁷.

La presenza del diritto in parola in tutte le attuali Carte fondamentali, nazionali, internazionali ed europee¹⁸, assicura ad esso una visibilità ed un contenuto che mano a mano si è andato arricchendo e rafforzando nella giurisprudenza delle diverse Corti.

Merita in questa sede di essere sottolineato il fatto che le sentenze emesse dal Consiglio d'Europa sulla situazione dei processi in Italia¹⁹ hanno fatto in modo che gli organi di natura politica (quelli legislativi, come pure quelli amministrativi interni), si muovessero al fine di risolvere la situazione.

In particolare, oltre le misure sopra evidenziate, ci si riferisce all'attività posta in essere nell'ultimo decennio dal C.S.M., di sensibilizzazione dei Dirigenti degli uffici giudiziari e dei singoli magistrati al fine di dare piena attuazione alle decisioni degli organi della Convenzione.

Nell'esercizio del proprio potere, infatti, ogni singolo magistrato è chiamato a vigilare sull'andamento dei procedimenti civili e penali avanti a sé pendenti, al fine di assicurare una durata ragionevole ex art. 6 CEDU, anche collaborando, ove reputato necessario dai dirigenti degli uffici, con i Consigli degli Ordini degli Avvocati.

In effetti, alla base di tale azione vi è l'emblematico caso *Sanna c. Italia* in cui la Corte EDU del 28 aprile 2000²⁰, accertata la violazione del termine ragionevole, ripete la lapidaria censura espressa nei confronti dell'Italia nelle sentenze del 28 luglio 1999, ribadendo che alcune misure introdotte per favorire lo smaltimento dei processi si sono rivelate, almeno in alcuni casi, una soluzione inefficace alla risoluzione delle controversie in tempi rapidi.

¹⁷ Con tale disposizione, il legislatore costituzionale ha esplicitamente collegato la tempestività della decisione conclusiva del processo al suo carattere “giusto”, senza però far riferimento alla sola celerità della definizione: rimane in tale modo salvo il contro-bilanciamento con altri interessi, quali le garanzie del contraddittorio tra le parti, le condizioni di parità, il diritto di difesa, allo scopo di realizzare una giustizia certamente rapida, ma non “sbrigativa”.

¹⁸ Si ricordano poi altre Carte che disciplinano tale diritto, che nel presente lavoro non vengono in rilievo, in quanto si prende in considerazione l'ambito europeo. Solo per citarne alcune, il Patto Internazionale delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici, all'art. 14, par. 3, lett. c), riconosce il diritto della persona accusata ad essere giudicata senza ritardo, trovando applicazione esclusivamente nei processi penali; lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale del 1998 dispone, all'art. 67 lett. c), il diritto dell'imputato ad “essere giudicato senza indebito ritardo”.

Ancora nella Dichiarazione Universale dei diritti dell'Uomo del 1948, si legge, all'articolo 10 che “ogni individuo ha diritto, in posizione di piena uguaglianza al tribunale e pubblica udienza davanti ad un tribunale indipendente ed imparziale, al fine della determinazione dei suoi diritti e dei suoi doveri, nonché della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta”; manca in tale atto l'espressione esplicita di “termine ragionevole”, venendo in luce però almeno indirettamente attraverso il diritto di uguaglianza.

¹⁹ Si ricorda il caso “storico” *Capuano c. Italia*, del 25 giugno 1987, per il quale la Commissione europea dei diritti dell'uomo, con Rapporto dell'11 gennaio 1994, ha constatato la violazione aggravata dell'art. 6, par. 1 CEDU con riferimento alla medesima procedura, ancora pendente in Italia, nonostante la sentenza di condanna sia stata pronunciata dalla Corte ben sette anni prima. Va sottolineato che con la sentenza della Corte nel caso *Capuano*, inizia una serie interminabile di pronunce su tale argomento, tra le quali hanno importanza: quella emessa nel caso *Laino* nel febbraio del 1999, in cui la condanna è stata particolarmente pesante sul piano risarcitorio e le sentenze A.P., *Di Mauro, Ferrari e Bottazzini* del 28 luglio 1999 e *Bottazzini* del 27 febbraio 2003, in cui la Corte ha affermato che l'eccessiva durata dei processi costituisce “una pratica incompatibile con la Convenzione.” Su tale argomento vedi anche G. Raimondi, op. cit., p. 115.

²⁰ La causa era stata iniziata con ricorso del 1993, l'udienza di precisazione delle conclusioni era stata fissata al 18 marzo 1997 e l'udienza di assegnazione a sentenza per il 1 dicembre 1999.

Poco dopo tale pronuncia, il C.S.M. è intervenuto con una Risoluzione del 6 luglio 2000, con cui ha recepito gli ultimi sviluppi giurisprudenziali della Corte europea dei diritti dell'uomo, disponendo che gli organi dello Stato devono concorrere all'adempimento degli obblighi internazionali.

Tale atto dell'organo di autogoverno della magistratura, rivela la consapevolezza dell'appartenenza dell'ordine giudiziario italiano ad un sistema internazionale di protezione dei diritti fondamentali e impegna lo stesso organo a monitorare periodicamente le controversie pendenti da oltre tre anni, per prevenire le violazioni dei diritti garantiti dalla Convenzione. Un aspetto che rivela la sensibilità del C.S.M. alle tematiche internazionali ed alla protezione dei diritti fondamentali, è l'accento che il medesimo ha posto sulla formazione e l'aggiornamento sistematico dei magistrati in materia di Convenzione e giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, spettando ad essi in via principale il compito di proteggere i diritti fondamentali ivi garantiti, in un'ottica, anche, di prevenzione.

Sul piano dell'Unione europea, l'impatto e l'espansività del principio previsto nelle Carte ha apportato un significativo contributo nella costruzione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia²¹ che l'Unione si prefigge di offrire ai (propri) cittadini ai sensi dell'articolo 3 del Trattato di Lisbona.

Resta ad ogni modo innegabile che è l'articolo 6 CEDU ad avere l'indiscusso merito di aver esteso la portata di tale garanzia al punto da rendere necessaria la sua introduzione nella Carta Costituzionale nazionale ed in quella (seppur non definibile propriamente "costituzionale") dell'Unione.

Tanto è stato il riscontro ottenuto dal diritto ad un processo equo e di durata ragionevole, che non solo si è dovuto correre ai ripari negli ordinamenti nazionali, ma si registra oggi una situazione paradossale nella stessa Corte che ha svolto l'azione "portante" a tutela del diritto in oggetto: la Corte Internazionale si ritrova infatti "vittima" della sua stessa azione, dovendosi rilevare un incremento quasi "incontrollato" (ed evidentemente inaspettato) di ricorsi. In tal modo la Corte stessa si trova a dover far fronte - nello smaltimento delle (numericamente esorbitanti) cause avanti ad essa proposte, proprio per violazione dell'articolo 6 CEDU - alla questione che ha individuato quale problema principale da affrontare e risolvere nei giudizi nazionali: la ragionevole durata del processo.

La forza espansiva della giurisprudenza della Corte di Strasburgo è entrata certamente anche nell'ordinamento dell'Unione europea, il quale, pur avendo sempre avuto - e mantenendo tuttora - una propria autonomia strutturale ed istituzionale, si è dovuto confrontare spesso con i contenuti della giurisprudenza internazionale e con la Convenzione europea, per ciò che riguarda la redazione e la tutela dei diritti fondamentali scaturiti di recente nella Carta dei Diritti.

Il diritto ad una ragionevole durata del processo è stato un campo di confronto importante tra i due

²¹ Tale spazio di libertà, sicurezza e giustizia, è infatti stato basato proprio "sullo specchio" di tale triade di principi, nonché su un alto livello di fiducia tra gli Stati membri inseriti nel processo di integrazione europea. In tal senso possono leggersi la decisione quadro adottata 584/2002 dal Consiglio dell'Unione europea, su mandato di arresto europeo e procedure di consegna tra Stati membri e il tentativo dell'Unione di agevolare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri, contribuendo alla realizzazione di una giustizia tempestiva ed efficace nello "spazio europeo" (art. 67 TFUE).

soggetti (internazionale ed europeo) in quanto, prendendo spunto dalla fonte internazionale, l'Unione ha dato vita alla protezione del medesimo diritto, all'interno del proprio sistema e con le proprie garanzie, seguendo, però, un percorso inverso rispetto a quello seguito dalla Corte EDU: nell'apparato internazionale è venuta prima la codificazione ed in seguito l'evoluzione contenutistica ed interpretativa, mentre nell'apparato europeo si è usufruito del lavoro ermeneutico della Corte di Strasburgo al fine della codificazione, per creare, infine, un sistema integrato di tutela sovraordinamentale.

2.1. La violazione dell'articolo 6 CEDU nelle sentenze emesse dalla Corte di Strasburgo

Come anticipato nel capitolo precedente, le norme contenute nella CEDU hanno carattere "obiettivo" e tendono – così come interpretate e ridisegnate dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo - a configurarsi quale livello minimo di tutela, al di sotto del quale né gli ordinamenti nazionali, né quello europeo possono scendere nell'esplicazione dei propri atti ed attività funzionali²².

Questo *minimum standard* ha come conseguenza che i precetti della giurisprudenza della Corte internazionale si presentano come "inderogabili" ed "insindacabili", alla stregua dei quali si deve verificare la legittimità delle pratiche nazionali ed europee. A tale impostazione non poteva sfuggire la materia della ragionevole durata del processo e, pertanto, a tale minima soglia di tutela della persona, in rapporto all'esercizio della giurisdizione, si sono dovuti richiamare ed adeguare gli assetti dell'amministrazione della giustizia nazionale come pure di quella internazionale.

Il minimo di tutela garantito in materia è appunto disciplinato dall'articolo 6 CEDU, paragrafo 1, ai sensi del quale, giova ricordarlo, "*Ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un tribunale indipendente e imparziale costituito per legge, al fine della determinazione sia dei suoi diritti e dei suoi doveri di carattere civile, sia della fondatezza di ogni accusa penale che gli venga rivolta (...)*".

È chiaro che una tale statuizione riconosce al cittadino un diritto soggettivo, assoluto e direttamente azionabile dal singolo dinanzi ad ogni autorità giurisdizionale ma, come sottolineato più volte, è stata la giurisprudenza della Corte di Strasburgo²³ che, nel tempo, ne ha disciplinato il contenuto, l'ambito applicativo, l'arco di tempo da considerare "irragionevole", i criteri di valutazione della ragionevole durata. A tali criteri si sono poi pressoché adeguate le corti nazionali ed europee.

Risale al 1975 il chiarimento, da parte della Corte di Strasburgo, su cosa debba intendersi con l'espressione "*diritti ed obblighi di carattere civile*": nella sentenza *Golder c. Regno Unito* del 21 febbraio, viene infatti

²² M. Serio, "Ragionevole durata del processo e tutela delle parti", in *Diritti fondamentali in Europa*, Giuffrè, 2002, p. 257 ss e D. Liakopoulos, "Equo processo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nel diritto comunitario", CEDAM, Padova, 2007, in particolare capitoli 2, 3, 4, pp. 75-278.

²³ C. Focarelli, "Equo processo e Convenzione europea dei diritti dell'uomo", Cedam, 2001, p. 249 e ss e M. Fasciglione, "Equo processo, funzione pubblica e giurisdizione *ratione materiae* della Corte europea dei diritti umani", in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, vol. 2, n. 3, p. 643 e ss.

precisato che in tale definizione (da interpretarsi in senso estensivo), debba essere ricompresa qualunque situazione giuridica soggettiva, indipendentemente dalla possibilità o meno di qualificarla come vero e proprio “diritto soggettivo”.

Da tale presupposto, nonostante la previsione letterale dell'articolo 6 sia riferita ai soli giudizi civili e penali, Strasburgo ha potuto estendere tale garanzia anche alle materie di diritto commerciale, diritto del lavoro o di sicurezza sociale, ai giudizi amministrativi, disciplinari, esecutivi, non distinguendo neppure in relazione alla qualità pubblica o privata delle parti, venendo in rilievo “*solo la natura ed il carattere del diritto che si presume violato: non hanno rilievo né la legge applicabile, né l'autorità civile o amministrativa competente a decidere la controversia*”²⁴. Può senz'altro affermarsi che in tale ricostruzione del diritto in esame, la Corte di Strasburgo ha cercato di innalzare il più possibile il livello minimo di tutela applicabile.

Un altro argomento rilevante, oggetto di interpretazione internazionale, è stata l'individuazione del lasso temporale (processuale e procedimentale) da potersi considerare “ragionevole” o meno; a tale riguardo la giurisprudenza della Corte ha dovuto imbastire un ragionamento, a supporto dell'argomentata ragionevolezza, che tenesse conto degli elementi oggettivi del *dies a quo* e del *dies ad quem* presenti nei vari procedimenti, e diversi in ognuno di essi²⁵ (da tale interpretazione si è ricostruito il tempo da computare per irrogare un'eventuale sanzione disciplinare nei confronti dei giudici ritardatari, a cui si è accennato più sopra).

Gli elementi in presenza dei quali può essere dichiarata “irragionevole o meno” la durata del processo sono diversi e concreti, dovendosi esaminare in positivo, senza possibilità di affidarsi a previsioni o soglie astratte di massima; vi è inoltre da considerare che si può considerare la lunghezza massima e onnicomprensiva del procedimento oppure ogni sua fase.

Tali elementi sono stati “classificati” dalla stessa Corte di Strasburgo²⁶ in diverse categorie all'interno

²⁴ Corte europea dei diritti dell'uomo, 29 maggio 1986, *Deumeland contro Repubblica Federale Tedesca*.

²⁵ Senza scendere nel merito dei tempi di ogni singolo procedimento, basti qui accennare al fatto che il ragionamento utilizzato dalla Corte si fonda sui seguenti presupposti: quanto al termine finale, l'elemento da prendere in considerazione è il tempo effettivamente impiegato dal giudice per la decisione sul merito, fino al momento dell'adozione del provvedimento conclusivo, mentre nel caso in cui il procedimento sospettato di violare l'articolo 6 CEDU non sia ancora giunto ad un provvedimento conclusivo nemmeno nel primo grado di giudizio, il *dies ad quem* è costituito dal giorno in cui la Corte ha iniziato l'esame del ricorso. Esaminati tali presupposti, bisognerà poi computare nel termine della presunta irragionevole durata del processo, anche gli eventuali tempi del giudizio di impugnazione, dovendo aggiungere a tale computo, pure i tempi della fase esecutiva. Ma la spia di quanto la Corte di Strasburgo abbia tenuto ad arginare tendenze lassiste dell'interpretazione della problematica di cui si tratta, è il fatto che un processo può essere dichiarato irragionevolmente lungo anche prima di giungere a conclusione. Tale dato è particolarmente rilevante se si pensa che, come descritto nel capitolo precedente, la Corte di Strasburgo può essere adita solo previo esaurimento dei rimedi interni, dato il suo carattere sussidiario: a dire che, tanta è l'importanza che per la Corte Internazionale dei diritti stava cominciando a ricoprire tale garanzia, e tanta era la gravità da questa accordata ai giudizi eccessivamente lunghi, che essa stessa è rimasta “vittima” delle proprie affermazioni e meccanismi sanzionatori.

²⁶ Cfr. a tale proposito G. Iannotta, “*Il diritto all'equo processo nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*”, De Frede, Napoli, 2005, passim e le sentenze: Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 ottobre 2005, *Affaire Karabaş c. Turquie*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 16 luglio 1971, *Reinagesin c. Austria*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 8 luglio 1987, *Maziarillo c. Italia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 27 giugno 1968, *Neumeister c. Austria*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 28 novembre 2002, *Lavents c. Lettonia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 febbraio 1997, *Guillemín c. Francia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 8 dicembre 1983, *Pretto ed altri c. Italia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 febbraio 1993, *Dobbertin c. Francia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 10 dicembre 1982, *Corghiano c. Italia*, 15 luglio 1982, *Eckle c. Repubblica Federale tedesca*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 7 luglio 1989, *Unione Alimentaria Sanders SAc c. Spagna*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 20

delle quali si è cercato di raggruppare delle circostanze che potessero essere uniformemente prese in considerazione, nella maniera più oggettiva possibile. I tre criteri principali cui ci si riferisce sono quelli di “*complessità del caso*”, di “*comportamento dell'interessato*” e di “*comportamento delle autorità competenti*”; ad essi poi si aggiunge, di recente, quello della valutazione della “*posta in gioco*”.

Per “*complessità del caso*”²⁷ si intende l'insieme di elementi che, in quanto appartenenti alla procedura, in via di fatto o di diritto, entrano nella valutazione della Corte; ne fanno parte, in particolare, il numero delle parti, dei testimoni, la necessità di compiere atti di indagine anche all'estero, l'attività di reperimento delle prove, la mole della documentazione da esaminare²⁸.

Oltre a tali aspetti, vi rientrano chiaramente tutte quelle situazioni di complessità “*strutturale*”, cioè composte da una pluralità di imputazioni connesse o che richiedono una diversificazione di competenze.

A tale ultimo proposito viene in rilievo la complessità “*in diritto*”, qualora debba darsi applicazione ad una nuova legge che non contiene disposizioni specifiche inerenti la questione sottoposta alla valutazione del Giudice, o vi sia contrasto giurisprudenziale tale da giustificare un aggiornamento della decisione, in attesa della pronuncia delle Sezioni Unite a chiarimento.

Una siffatta argomentazione non deve però trarre in inganno: vale a dire che se per un caso semplice il giudizio non può che essere di ferma severità, dall'altro non per questo un caso particolarmente complesso porta con sé l'automatismo di rendere il giudice esente da responsabilità ai sensi dell'articolo 6 CEDU, per condotta inerte e negligente delle autorità procedenti.

Tale criterio si concretizza per essere in sostanza uno dei pochi, se non l'unico, in forza del quale può essere esclusa o meno la violazione dell'articolo 6, paragrafo 1 della CEDU: infatti, nonostante il processo possa avere avuto una durata oggettivamente eccessiva, ci si può trovare di fronte ad ipotesi in cui l'accusato ha, con il proprio comportamento (e qui rileva il secondo criterio, di natura soggettiva) contribuito ad allungare i tempi del processo, beneficiando degli strumenti di difesa previsti, ai soli fini dilatori.

Quanto al terzo elemento, per poter “*imputare*” ad uno Stato la responsabilità del mancato rispetto del principio di ragionevole durata, vanno presi in considerazione sia la condotta delle autorità giudiziarie competenti, sia quelle delle cancellerie, come dei consulenti tecnici d'ufficio, curatori fallimentari ed ogni altra parte che abbia avuto un ruolo nello svolgimento del processo.

Va da sé dunque, e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo lo conferma, che non sono sufficienti uno o più imprevisti dell'iter procedimentale per fondare la responsabilità dello Stato per l'argomento in questione, soprattutto qualora questi ponga in

febbraio 1991, *Vernillo c. Francia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 settembre 1998, *L.A. c. Francia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 settembre 1998, *Portington c. Grecia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 12 maggio 1999 *Sacomanno e Ledonne c. Italia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 21 dicembre *Athanasios Vassilios e altri c. Grecia*, Corte europea dei diritti dell'uomo, 4 dicembre 1995, *Ciricosta et Viola c. Italia*.

²⁷ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, 28 novembre 2002, *Lavents c. Lettonia*.

²⁸ Assumono a tal proposito rilievo comportamenti quali l'uso dilatorio dei mezzi di impugnazione, le richieste di rinvio ingiustificate, i cambiamenti di domicilio con frequenza “*irragionevole*” quando non “*sospetta*”, le istanze di ricusazione, la continua produzione tardiva di documenti, la latitanza, la fuga da uno Stato che garantisce i diritti dell'uomo, il cambiamento del difensore, laddove fenomeno non isolato.

essere attività volte a sistemare e sistematizzare le attività fisiologiche del procedimento²⁹; ciò si verifica invece chiaramente qualora si creino intoppi che lo Stato non può o non vuole risolvere³⁰.

Da tale impostazione, ben si intende che per non incorrere in responsabilità internazionale, lo Stato deve adempiere l'obbligazione (che può definirsi di risultato) di organizzare i propri uffici giudiziari in modo tale che i giudici possano assolvere alle rispettive funzioni in tempi ragionevoli, nell'ottica di maggior efficienza possibile, e comunque in modo tale da evitare tempi non giustificabili tra un'attività processuale (o procedimentale) e l'altra, non sorretti dalle previsioni normative vigenti, ma motivati da malfunzioni o carenze fattive.

In più l'incidenza temporale ha qui un suo preciso significato "interpretativo": è da intendere cioè sia come una grave inadempienza, sia come un insieme di inadempienze, sì piccole ed apparentemente insignificanti, ma della stessa specie e così numerose da dover escludere la possibilità che si tratti di casi isolati.

Un altro (l'ultimo) elemento in base al quale la Corte di Strasburgo decide se si sia verificata una violazione dell'articolo 6 CEDU, è il criterio della "posta in gioco", espressione, quest'ultima, che si riferisce ad un giudizio di "valore" circa l'importanza della controversia per risolvere la quale è richiesto l'utilizzo di una particolare diligenza da parte del personale coinvolto: si tratta chiaramente di tutti quei casi in cui è in gioco la tutela di un diritto fondamentale. Appare evidente che questo tipo di verifica è di natura "qualitativa", cioè fa riferimento alla rilevanza effettiva del bene della vita di cui si controverte all'interno del procedimento; per questo funge in realtà da parametro di valutazione "autonomo" e, col tempo, sempre più utilizzato dalla giurisprudenza³¹.

L'importanza dell'articolo 6 della CEDU e del diritto in essa disciplinato, sta nel fatto che grazie ad esso l'Italia – così come molti Paesi appartenenti all'area geografica europea, aderenti al Consiglio d'Europa – ha cominciato a conoscere la forza dello strumento convenzionale che aveva ratificato, nonché dei meccanismi di controllo posti a tutela delle previsioni contenute nello stesso.

In effetti, le prime condanne subite dall'Italia a causa dell'eccessiva lunghezza dei processi (sia civili, sia penali), risalgono al 1982³² e al 1987³³. A cominciare da queste decisioni, l'Italia, seppur per mano di un giudice internazionale (nato per altri scopi, nell'immaginario di coloro che ratificarono la CEDU), viene posta di fronte al malfunzionamento strutturale del

²⁹ Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, 13 luglio 1983, *Zimmermann e Steiner c. Svizzera*, in cui si legge "l'ingorgo passeggero dei ruoli di un tribunale non implica la responsabilità internazionale di uno Stato ove questo adotti, con la prontezza necessaria, misure idonee a porvi rimedio".

³⁰ Si rinvengono al riguardo sentenze di condanna della Corte europea, in casi singoli nei quali, a prescindere dal sistema giustizia in sé considerato, l'intoppo dell'iter procedimentale si è rivelato "irragionevole": cfr. sentenza Corte europea dei diritti dell'uomo, 10 dicembre 1982, *Foti ed altri c. Italia*, ove si legge che la violazione dell'art. 6 della CEDU era accertata, e dovuta alle modalità in cui l'autorità giudiziaria italiana aveva condotto la procedura; ancora, vedi sentenza 10 febbraio 1995, *Allet de Ribemont c. Francia* nella quale il giudice aveva impiegato 33 mesi per redigere la sentenza.

³¹ Nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo si è a tale riguardo registrata un'evoluzione: mentre in un momento iniziale l'elemento delle posta in gioco pare essere stata utilizzato in senso "aggiuntivo", rispetto a quelli il cui utilizzo è già consolidato (cfr. ad esempio sent. Corte europea dei diritti dell'uomo, 25 novembre 1997, *Zana c. Turchia*, 26 novembre 1997 *Stamoulakatos c. Grecia*) in cui si legge: "il carattere ragionevole della durata del procedimento si valuta alla luce delle circostanze di causa e tenuto conto dei criteri consacrati dalla giurisprudenza della Corte (...). È importante anche considerare la posta in gioco per l'interessato", in un momento successivo (cfr. sent. Corte europea dei diritti dell'uomo, 18 febbraio 1999, *Laino c. Italia*), la Corte determina con maggior precisione le materie che ricoprono un'importanza tale da essere considerate una "posta in gioco" che influisce sui criteri pertinenti di determinazione della ragionevole durata del processo/procedimento: tra queste, appunto, tutto ciò che ha a che fare con lo status delle persone o, in generale, i procedimenti che hanno a che fare con i diritti fondamentali della persona. In tali casi la Corte di Strasburgo utilizza appunto una "presunzione relativa" di irragionevolezza del procedimento, qualora questi vada oltre un termine previsto dalla codicistica processuale o procedimentale.

³² Sentenza Corte di Strasburgo, 10 dicembre 1982, caso *Foti e altri c. Italia*.

³³ Cfr. Sentenza Corte di Strasburgo, 25 giugno 1987, caso *Capuano c. Italia* già citata.

proprio sistema giudiziario nazionale.

Nella sostanza, le contestazioni che il Consiglio d'Europa muove fin da subito al sistema della giustizia italiano riguardano proprio la gestione “amministrativa” della stessa: viene contestato un numero così elevato di infrazioni e disfunzioni, che anche se di per sé sole irrilevanti, mettono in discussione l'intero funzionamento del sistema e fungono da spia di una situazione che perdura e non accenna a essere ridimensionata, nei confronti della quale il cittadino si trova in una situazione di patimento ed impotenza.

A partire da tali iniziali pronunce della Corte di Strasburgo, il Comitato dei Ministri, nell'esercizio delle proprie funzioni di sorveglianza sull'esecuzione delle sentenze (della Corte internazionale, appunto), ha cominciato a monitorare l'Italia, chiedendo all'esecutivo nazionale³⁴ di adottare misure volte a soddisfare esigenze di maggior celerità processuale imposte dalla CEDU all'articolo 6.

Sotto la pressione della Corte Internazionale dei diritti dell'uomo, l'apparato istituzionale italiano si è mosso nelle direzioni più varie: gli apparati legislativo ed esecutivo hanno approntato le diverse (e numerose) modifiche legislative accennate, che hanno contribuito ad alleggerire le dinamiche procedurali e procedimentali, con parallela diminuzione (fino ad arrivare al dimezzamento) dei termini previsti per i diversi adempimenti; si è cercato di intervenire con misure di natura (più o meno consapevolmente) organizzativa, o che comunque sull'organizzazione dei tribunali hanno impattato. A tale proposito si possono ricordare, ad esempio, l'introduzione del giudice unico, l'attribuzione di maggiori competenze al giudice di pace, ed altre modifiche che, anche se si presentano quali legislative, tentano di lavorare sull'assetto organizzativo della giustizia in un'ottica di migliore utilizzo delle risorse umane, nonché di minor spreco di quelle finanziarie.

Tuttavia, a fronte dell'adozione di tali modifiche, la cui portata non può sottovalutarsi sul piano del tentativo dell'Italia di adeguarsi a quanto stabilito dalle pronunce di Strasburgo, per non venir meno agli obblighi assunti con la ratifica della CEDU, sul piano dell'efficacia seri dubbi devono essere manifestati circa l'effettiva utilità di tali modifiche, che non paiono aver inciso in maniera significativa nel senso auspicato di una maggiore celerità dei processi.

La realtà degli uffici giudiziari italiani, infatti, non pare essersi adeguata allo spirito delle riforme attuate dal legislatore nazionale su impulso dei pronunciamenti della Corte EDU: il carico di giudizi in ingresso e pendenti non sono diminuiti e le tempistiche di smaltimento dell'arretrato non si sono affatto ridotte, talché il numero dei ricorsi pendenti a Strasburgo in cui l'Italia è chiamata a rispondere del malfunzionamento del suo sistema di giustizia non è affatto cambiato, così come non è diminuito il numero delle condanne subite dal nostro Paese per violazione del diritto alla ragionevole durata del processo.

Tra le misure adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, vi è stata l'approvazione della Risoluzione interlocutoria DH(97)336 dell'11 luglio 1997, “*Length of civil proceedings in Italy: supplementary measures of a general character*”, che sottolinea come i ritardi della giustizia rappresentano un grave pericolo per lo Stato di diritto in Italia³⁵. Si aggiunga che il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa con la Risoluzione DH(2000)135

³⁴ Cfr. Risoluzione(1992)26, (1994)26 e (1995)82.

³⁵ È sul presupposto di tali spinte internazionali, che interviene per la prima volta il Consiglio Superiore della Magistratura,

del 25 ottobre 2000 ha riscontrato la necessità di una ristrutturazione dell'intero sistema processuale italiano, al fine di conformare l'ordinamento all'articolo 6, par. 1, della Convenzione europea.

Da qui l'obbligo a carico dell'Italia di adottare norme atte a risolvere il problema dell'eccessiva durata dei processi, in relazione al pericolo che un'amministrazione lenta della giustizia può rappresentare per il rispetto e la certezza del diritto, nonché al fine di prevenire nuove violazioni. Detta Risoluzione richiede che l'attività riformatrice dello Stato si concentri su tre questioni. La prima è rappresentata da una riforma strutturale del sistema giudiziario attraverso l'introduzione, ad esempio, del giudice unico e del giudice di pace, l'ampliamento delle loro competenze per i reati di minore gravità, nonché mediante incentivi per la composizione amichevole delle liti e la conciliazione, imponendosi tra l'altro la modernizzazione delle norme di procedura. La seconda questione riguarda qualunque iniziativa immediata per smaltire l'arretrato giudiziale. La terza impone l'emanazione di una legge che consenta l'equa riparazione alle vittime delle violazioni.

Il Comitato dei Ministri ha chiesto alle autorità italiane, tra le altre cose, di presentare una relazione annuale sulla durata dei processi nazionali sino a quando non siano attuate riforme efficaci tali da determinare un'inversione di tendenza sul piano nazionale. Ogni anno, quindi, a partire dal 2000, l'Italia invia dei rapporti al Comitato dei Ministri indicando gli interventi legislativi acceleratori elaborati o in corso di elaborazione, nonché le informazioni statistiche sulla durata dei giudizi. Attraverso tale sistema di controllo, l'attività del Comitato non si limita a verificare la corretta esecuzione delle singole decisioni della Corte, ma diviene un autentico esame dell'efficienza e del funzionamento della pubblica amministrazione della giustizia³⁶.

2.2. La violazione dell'articolo 47 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea nelle pronunce della Corte di giustizia

Il principio della ragionevole durata del processo, che ha trovato una crescente applicazione negli ordinamenti nazionali grazie alla previsione del medesimo principio all'articolo 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, non poteva non produrre effetti anche all'interno dell'ordinamento dell'Unione europea che, nel seguire il proprio percorso di sempre maggior integrazione delle

con deliberazione del 15 settembre 1999, con la quale prende posizione sul problema della durata dei processi in Italia e sulla grave situazione del contenzioso accumulatosi nel corso degli anni presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Si pronuncia a seguito della relazione dell'addetto giuridico del Governo Italiano che segnala al CSM l'estrema gravità dell'ingiustificata lunghezza dei procedimenti giudiziari nazionali (civili, penali, amministrativi). In particolare, evidenzia dati statistici inoppugnabili da cui risulta che l'Italia ha un primato negativo fra tutti i Paesi d'Europa per il numero dei ricorsi e per le ripetute condanne, con conseguenti notevoli esborsi dell'Erario. Tale deliberazione segue, inoltre, alla Risoluzione interlocutoria del Comitato dei Ministri DH(99)436 relativa ai processi amministrativi e DH(99) 437 del 15 luglio 1999 concernente i processi civili, con cui il CSM prende atto di alcune misure adottate dal Governo italiano dichiarandole insoddisfacenti e aggiorna l'esame della questione di un anno.

³⁶ In effetti, lo Stato che resta a lungo inadempiente si espone al rischio della "consapevole e colpevole" violazione di quanto previsto ai sensi dell'art. 3 dello Statuto del Consiglio d'Europa, che obbliga gli Stati a riconoscere la preminenza del diritto ed il principio per cui ogni persona soggetta alla giurisdizione del Consiglio d'Europa, deve godere dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e può in caso di violazione incorre nella sospensione del diritto di rappresentanza nel Consiglio d'Europa e il ritiro dal Comitato dei Ministri o addirittura l'espulsione dall'organizzazione, ai sensi di quanto previsto dall'articolo 8 dello Statuto; a tutt'oggi, inoltre, a seguito dell'entrata in vigore del Protocollo XIV (1° giugno 2010), il Comitato dei ministri può adire la Corte con ricorso per inadempienza contro uno Stato, qualora questi si rifiuti di eseguire una sentenza (art. 46, par. 4 e 5, CEDU).

diverse politiche degli Stati membri, si è confrontato con le problematiche emerse sia nei singoli ordinamenti nazionali ad esso appartenenti, sia in quello internazionale, ad esso affine, se non per caratteristiche strutturali e di funzionamento, almeno per attinenza geografica e geopolitica.

Per tale motivo, proprio grazie all'importanza assunta, sotto molteplici profili, dal diritto ad un processo equo e di durata ragionevole, l'ordinamento europeo si è dapprima mosso nella direzione della costruzione di uno spazio di libertà e giustizia comune agli Stati membri, disciplinato da norme comuni, volte ad agevolare tempistiche e regolamentazioni burocratiche ed amministrative (soprattutto per ciò che riguarda riconoscimento ed esecuzione dei provvedimenti), per poi inserire, nella Carta dei Diritti Fondamentali dell'Ue, un articolo che, sia nella sostanza che nella forma, ricalca le linee fondamentali ed i caratteri dell'articolo 6 CEDU. Nel procedere alla puntuale disciplina del contenuto di tale diritto, l'Unione europea ha inoltre potuto usufruire dell'opera di esplicitazione iniziata dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, e perfezionata dall'Ue stessa con l'approfondimento dei diversi significati e delle varie accezioni che tale diritto può assumere.

Tale diritto è appunto disciplinato dalla Carta dei Diritti Fondamentali, oggi giuridicamente vincolante, all'articolo 47, che sancisce *“il diritto alla trattazione pubblica dell'udienza entro un termine ragionevole”*.

Con ciò, data la vincolatività attribuita alla Carta dei Diritti nel 2009 dal Trattato di Lisbona, attraverso il rinvio materiale e recettizio fatto alla stessa dall'articolo 6 TFUE, il diritto al giusto processo, anche comprensivo del “termine ragionevole” entro cui deve concludersi, gode di una tutela giurisdizionale piena ed effettiva, su cui si rinviene ancora poca giurisprudenza della Corte di giustizia³⁷ – fatto dovuto ai brevi tempi trascorsi – nella quale ad ogni modo viene sottolineato che *“secondo le spiegazioni relative a tale articolo, le quali, conformemente all'articolo 6, paragrafo 1, terzo comma, TUE e all'articolo 52, paragrafo 7, della Carta, debbono essere prese in considerazione per l'interpretazione di quest'ultima, l'articolo 47, primo comma, della Carta è fondato sull'articolo 13 della Convenzione europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmata a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), ed il secondo comma dello stesso articolo 47 corrisponde all'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU”* ed inoltre che *“risulta dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo relativa all'interpretazione dell'articolo 6, paragrafo 1, della CEDU, alla quale occorre fare riferimento conformemente all'articolo 52, paragrafo 3, della Carta, che il diritto ad un Tribunale non è assoluto. L'esercizio di tale diritto si presta a limitazioni, segnatamente per quanto riguarda le condizioni di ricevibilità di un ricorso. Se da un lato gli interessati devono aspettarsi che tali regole siano applicate, dall'altro, l'applicazione che ne viene effettuata non deve tuttavia impedire ai singoli di avvalersi di un mezzo di ricorso disponibile”*³⁸

Quando si afferma che il diritto disciplinato all'articolo 47 della Carta gode di tutto l'*acquis* (anche se utilizziamo qui il termine in senso improprio) acquisito in questi anni dal medesimo grazie all'opera di arricchimento e definizione della Corte di Strasburgo, ci si riferisce anche al fatto (confermato appunto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia), che dalle

³⁷ Cfr. sentenza Corte di giustizia 28 febbraio 2013, causa C-334/12 RX-II, punti 42 e 43, nonché nello stesso senso, sentenze Corte di giustizia 19 settembre 2012 n. 325, sentenza 15 marzo 2012 n. 292, sentenza 1 marzo 2012 n. 393, sentenza 22 dicembre 2010 n. 279.

³⁸ Cfr. in questo senso la giurisprudenza della Corte di Strasburgo, sentenza Anastasakis c. Grecia del 6 dicembre 2011, ricorso n. 41959/08.

Spiegazioni alla Carta³⁹, si evince che esso riproduce e ricomprende il nucleo dei diritti processuali elaborato dalla stessa giurisprudenza di Strasburgo riguardo l'articolo 6 CEDU, codificando il consolidato diritto ad un ricorso effettivo⁴⁰.

In effetti, l'articolo 47 comma 2 corrisponde all'articolo 6, par. 1 CEDU così come interpretato dalla Corte di Strasburgo; a ciò consegue che, così come già visto per i singoli ordinamenti nazionali, anche all'interno dell'Ue il diritto ad una decisione in termini ragionevoli non si applica esclusivamente alle controversie concernenti diritti e obblighi di carattere civile, mentre la valutazione della ragionevolezza della durata processuale è legata a criteri certi e concreti.

Come visto nel capitolo precedente, l'articolo 47, come ogni altra disposizione della Carta, si applica e si riferisce non solo all'attività svolta dalle istituzioni dell'Ue stessa, ma anche a quella svolta dagli Stati membri e dai propri apparati nell'espletamento di funzioni provenienti dalla competenza europea, di cui fanno parte il settore giustizia con la sua amministrazione, dunque ha un impatto indubbio sull'attività nazionale.

2.3. Il principio di buona amministrazione di cui all'art. 41 della Carta dei Diritti

Connesso per "materia" al diritto di un giudizio che si svolga in tempi ragionevoli, è il diritto ad una buona amministrazione⁴¹.

In effetti, più che "connesso", il diritto ad una buona amministrazione si potrebbe definire "prodromico" rispetto a quello che in questo lavoro si analizza: un processo equo e che si concluda in tempi ragionevoli è possibile solo qualora esista un apparato amministrativo che sia in grado di garantire il funzionamento del sistema giustizia, capace di permettere ai propri addetti ai lavori di operare in modo efficace e funzionale nei momenti fisiologici, e sia in ogni caso in grado di gestire ed eliminare celermente le disfunzioni che si vengano a creare in presenza di momenti patologici o in presenza di problematiche inaspettate ed imprevedibili, ancorché temporanee.

Tale diritto, che fa capo ad ogni cittadino che abbia la necessità di avvalersi del sistema amministrativo *tout court* considerato, e dunque anche di quello di "giustizia", è disciplinato – per ciò che riguarda le fonti sovranazionali – non dalla CEDU (che, come evidenziato nel secondo capitolo, non contiene diritti economici e sociali), bensì dall'articolo 41 della Carta dell'Unione europea – che, come detto, rappresenta una evoluzione della CEDU, sia per il fatto che contiene diritti di cui, al tempo della redazione della Convenzione, non si avvertiva la "necessità" di tutela, sia in quanto il contenuto degli stessi è già "aggiornato" al livello minimo individuato e raggiunto dalla Corte di Strasburgo.

³⁹ Pubblicate in Gu-Ue n. C 303 del 14.12.2007 ed allegate alla Carta ripubblicata in Gu-Ue n. C 83 del 30 marzo 2010.

⁴⁰ Cfr. a tal proposito F. Seatzu, "La tutela dei diritti fondamentali nel nuovo Trattato di Lisbona", in La Comunità Internazionale, 2009 fasc. 1, pp.45-46.

⁴¹ Cfr. A. Giuffrida, "Il diritto ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustizia abilità", Giappichelli, Torino, 2012.

In tale panorama, anche per quanto riguarda la tutela di tale diritto, la lacuna della CEDU viene “colmata” dal sistema di garanzie predisposto con l’adesione dell’Ue alla CEDU stessa, per formare così una piattaforma di tutela dei diritti che presenta una tendenziale completezza.

Per fornire un quadro del diritto alla buona amministrazione, l’articolo 41 della Carta, collocato nel Capo V dedicato alla Cittadinanza, individua, al paragrafo 1, la ragionevole durata quale componente del diritto ad una buona amministrazione, stabilendo che “*ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate (...) entro un termine ragionevole dalle Istituzioni e dagli organi dell’Unione*”.

Quanto al contenuto, viene immediatamente in luce il fatto che tale diritto tutela la ragionevole durata, non tanto del processo in sé, quanto piuttosto –come risulta evidente dalla sua rubrica – dell’attività amministrativa in generale (come si desume anche dall’espressione utilizzata nel testo dell’articolo, ovvero “*questioni che lo riguardano*”).

Quanto invece all’interpretazione di tale norma, per ciò che riguarda tale diritto si è avuta una prima fase di resistenza delle istituzioni europee ad interpretarlo estensivamente, come invece aveva fatto fin dall’inizio la Corte dei diritti dell’Uomo. Infatti quest’ultima aveva da subito esteso le garanzie del giusto processo di cui all’articolo 6 CEDU anche ai procedimenti dinanzi ad un’autorità amministrativa, qualora incidessero, mediante l’imposizione di sanzioni, su situazioni giuridiche soggettive individuali, mentre i Giudici dell’Ue non ammettevano tale estensione, (probabilmente) anche per le difficoltà ad attribuire la qualifica di giudice alla Commissione, ai sensi dell’art. 6 CEDU.

Tale impostazione restrittiva è progressivamente mutata a far data dalla sentenza *Orkem*⁴², avendo da quel momento inizio un periodo in cui i principi del giusto processo, e dunque della ragionevole durata, sono confluiti nella redazione dei diversi articoli della Carta.

A fronte dell’evidenziata “correlazione” o “prodromicità” del diritto ad una buona amministrazione rispetto ai principi del giusto processo, è possibile affermare che grazie alla redazione della Carta - che accoglie le istanze della giurisprudenza della Corte di Strasburgo - gli articoli in oggetto assumano un significato ricognitivo-descrittivo, con valore di “interpretazione autentica” che assorbe e concilia le precedenti esperienze e fornisce “voce comune” alla giurisprudenza delle Corti europee⁴³.

⁴² Corte di giustizia, 18 ottobre 1989, *Orkem c. Commissione*, in causa 347/87.

⁴³ Questo articolo, concepito ed interpretato insieme all’articolo 42 che disciplina il diritto d’accesso, è l’unico del Capo V che non riprende i sei tipici diritti della cittadinanza previsti dal TUE e ciò in quanto l’intento originario era quello di fornire al cittadino europeo non solo una serie di diritti politici *par excellence*, bensì alcuni diritti a carattere più strettamente amministrativo al fine di porre lo stesso in diretto rapporto con le istituzioni europee, proprio per ciò che concerne la loro attività funzionale. Attraverso l’ampliamento dei diritti, fornito da questa norma, si dà maggiore consistenza allo *status* di cittadino europeo e ciò è il sintomo di un’accresciuta consapevolezza politica: le istituzioni europee si sono evidentemente rese conto che il passaggio da una concezione solamente economica ad una anche politica dell’Europa, che non porti con sé il deficit di democraticità da sempre avvertito quale uno dei più grossi problemi dell’Ue, passa anche e soprattutto attraverso la costruzione di un rapporto democratico tra amministrazione e cittadini.

Nell'analisi di tale diritto, non può non accennarsi al fatto che, al di là della tutela ad una "buona amministrazione" quale diritto fondamentale garantito dalla Carta dei diritti⁴⁴ - che dunque gode dei meccanismi di tutela per essi predisposti - l'inserimento nella Carta di un tale diritto (in particolare dei due primi paragrafi)⁴⁵, potrebbe costituire un elemento di apertura verso la realizzazione di una codificazione scritta e completa dei principi generali del diritto amministrativo che sono stati elaborati nel corso degli anni dalla giurisprudenza della Corte di giustizia⁴⁶, disciplina ancora non presente in ambito europeo⁴⁷, componendo le differenze esistenti tra i principi generali scritti e quelli (non scritti) di creazione giurisprudenziale.

2.4. La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea. Le pronunce della Corte di giustizia. Raccordo con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo

Tornando al tema principale del presente lavoro, cioè il diritto alla ragionevole durata dei tempi processuali deve darsi atto del fatto che, ancor prima del suo inserimento nella Carta dei diritti, ai sensi dell'articolo 47, tale principio era già da tempo presente nel panorama giurisprudenziale della Corte di giustizia e del Tribunale, quale "corollario" del principio di effettività della tutela delle situazioni giuridiche soggettive, che originassero da violazione della normativa europea.

Prima di tale previsione (che lo ha elevato a "diritto fondamentale" dell'uomo) il diritto in parola era qualificato come "principio generale" dell'ordinamento, senza però che gli fosse riconosciuta una reale autonomia rispetto agli altri principi. Infatti, detto principio era per lo più utilizzato quale criterio per giudicare il rispetto di altri principi generali quali, ad esempio, il principio di certezza del diritto, quello di tutela del legittimo affidamento e dei diritti della difesa, quello ad un equo processo. L'importanza di tale principio è poi rivelata dal fatto che esso veniva utilizzato quale strumento per misurare la legittimità dell'azione delle istituzioni e degli organi europei, in relazione alla conformità di quest'ultima

⁴⁴ Se ne rinviene menzione nelle richieste della parte nella causa (avanti alla Corte di giustizia) T-510/11, Gino Trevisanato, contro Commissione europea.

⁴⁵ Articolo 41: "Diritto ad una buona amministrazione:

1. Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione.

2. Tale diritto comprende in particolare:

. il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio,

. il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale,

. l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.

3. Ogni individuo ha diritto al risarcimento da parte della Comunità dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri.

4. Ogni individuo può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue del trattato e deve ricevere una risposta nella stessa lingua."

⁴⁶ Come il principio di legalità e quello della certezza del diritto, il rispetto delle legittime aspettative, il principio di proporzionalità, il diritto ad essere uditi sono parte integrante delle fonti del diritto comunitario. In ambito europeo si è da tempo aperto un dibattito dottrinario sulla necessità di codificazione dei principi relativi al procedimento amministrativo e gli articoli 41 e 42 della Carta aprono le porte a questa possibilità, conferendo già diversi diritti degli individui in questo settore.

⁴⁷ R. Bifulco, M. Cartabia, A. Celotto, op. cit. p. 287.

al principio di buona amministrazione.

Quanto alla giurisprudenza della Corte di giustizia, relativa alla tutela del principio del giusto processo-procedimento (amministrativo in primis, poi esteso a tutta l'attività delle istituzioni), la prima sentenza in materia risale all'8 aprile 1976, (*Defrenne I*), con la quale viene stabilita la possibilità di revoca di un atto amministrativo che risulti illegittimo, qualora l'istituzione emanante non abbia rispettato le condizioni di ragionevolezza dei termini del procedimento, per precisare poi che è necessario determinare la ragionevolezza del termine entro cui l'atto può essere revocato, in concreto, caso per caso, tenendo in considerazione il tempo necessario perché l'istituzione possa accorgersi dell'esistenza del vizio e considerando adeguatamente (quale contro limite) la necessità di rispettare il legittimo affidamento del beneficiario dell'atto.

Attraverso tale giurisprudenza si avverte un netto cambio di indirizzo da parte della Corte di giustizia la quale, mentre in un primo momento respingeva i ricorsi aventi ad oggetto la violazione dell'equo processo (inteso, dunque, anche come violazione della ragionevolezza del termine), in un secondo momento non solo ha ritenuto fondati tali ricorsi, ma addirittura ha giudicato superfluo indicare l'articolo 6 CEDU a supporto degli stessi, in quanto la loro fondatezza è già rinvenibile nella presenza, all'interno dell'ordinamento europeo, di un principio "specchio" rispetto a quello contenuto in tale articolo convenzionale.

La rilevata importanza assunta da tale principio non è stata però accompagnata - per le ragioni già spiegate - da un efficace apparato sanzionatorio (almeno preventivo) atto a rimediare alla sua accertata violazione.

Infatti, secondo l'interpretazione data dagli organi giurisdizionali dell'Ue, l'accertamento della violazione del termine ragionevole non costituisce, di per sé sola, circostanza sufficiente a rendere illegittima una decisione giudiziale giunta tardivamente e a giustificarne, su tale base, l'annullamento. D'altra parte, appare evidente che un eventuale annullamento del processo per tardività nella emissione del provvedimento conclusivo non rappresenta la soluzione al problema, atteso che il diritto pregiudicato (ovvero quello alla ragionevole durata del processo) non sarebbe adeguatamente "sanato" dalla successiva celebrazione di un qualunque altro processo, per così dire, "riparatorio", dal momento che, anche se quest'ultimo si concludesse entro un termine ragionevole, il provvedimento finale giungerebbe comunque in ritardo rispetto a quello "originario" al quale si aveva diritto.

Tale principio trova così applicazione sia nell'ambito della definizione dei meccanismi di ricorso dinanzi alla Corte, sia nella fase di esecuzione delle sentenze⁴⁸, che, ancora, nella definizione dei tempi della procedura di valutazione degli interventi statali a sostegno delle imprese o nei procedimenti in materia di antitrust⁴⁹.

L'opera della Corte di giustizia ha preso le mosse dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, i cui enunciati vengono dalla prima spesso richiamati per fungere da piattaforma di partenza per la costruzione di un'adeguata struttura di tale

⁴⁸ Cfr. a tal proposito la sentenza Corte di giustizia *Oliveira c. Commissione*, nella quale il Tribunale ha evidenziato come l'attività di esecuzione, seppur non possa compiersi nell'immediatezza dell'emissione della pronuncia, debba avvenire entro un congruo lasso di tempo.

⁴⁹ Cfr. a tale proposito sentenza del 18 marzo 1999, *Guérin automobiles c. Commissione*, in cui viene precisato che la stessa Commissione, investita di un ricorso volto all'accertamento della pretesa violazione dell'art. 81 TCE - attuale articolo 101 del TFUE -, è tenuta ad avviare un procedimento e ad adottare una decisione definitiva entro un termine ragionevole, trascorso invano il quale il "denunciante" ha la possibilità di presentare ricorso in carenza.

principio nell'ordinamento europeo.

Nell'esperienza europea, tale principio ha subito un'evoluzione tanto nella sua interpretazione, quanto nel suo campo di applicazione: in un primo momento, infatti, in seguito al riconoscimento della Commissione europea quale organo giurisdizionale, veniva in rilievo solo per ciò che riguarda i ricorsi avanti a quest'istituzione, mentre poi viene utilizzato anche per i procedimenti dinanzi al Tribunale di primo grado (oggi, a seguito della ridenominazione avvenuta ad opera del TFUE, chiamato semplicemente Tribunale).

Si sono infatti registrati casi in cui la Corte ha affermato l'avvenuta violazione del diritto alla ragionevole durata del processo da parte del Tribunale (europeo): ciò avviene ad esempio nella pronuncia *Baustahlgewebe*⁵⁰, nella quale è stato per la prima volta qualificato come “*principio generale*” il diritto ad un processo equo entro un termine ragionevole.

Il dato che si registra nelle pronunce dell'Ue emesse nei casi in cui uno dei motivi del ricorso era anche (o soltanto) la violazione dei tempi del procedimento o del processo, è che la Corte di giustizia utilizza i concetti sostanziali elaborati dalla Corte di Strasburgo, ma non richiama direttamente l'articolo della Convenzione che sancisce tale diritto (6, paragrafi 1 e 2 in particolare), bensì applica il corrispondente principio di principio generale comunitario (europeo) negli anni venuto in luce.

Un caso emblematico in cui la Corte di giustizia ha richiamato le pronunce della Corte di Strasburgo - nella specie *Erkner e Kemmache*⁵¹ - è quello che ha poi dato vita all'attuale modo di intendere e valutare il “tempo” del processo e la sua ragionevolezza. Infatti, si è cominciato a valutare la causa in concreto e cioè, in base alle circostanze della stessa, attraverso l'elaborazione dei criteri pressoché identici a quelli già individuati dalla Corte di Strasburgo: la rilevanza della lite per l'interessato, la complessità della causa in esame, il comportamento del ricorrente nel corso di causa e quello delle autorità competenti.

Quanto alla definizione di tali elementi, la Corte di Strasburgo ha avuto modo di dare ad ognuno un significato al quale rifarsi, ed al quale la Corte di giustizia si è pressoché adeguata, intervenendo, sovente, a specificarli: quanto al primo di tali elementi, “la rilevanza della lite da parte del ricorrente”, la Corte di giustizia (nella sentenza “*Baustahlgewebe*”⁵²) ha infatti avuto modo di evidenziare come, nel valutare tale elemento, fosse necessario considerare tanto l'aspetto economico, quanto quello giuridico, nel cui ambito rientra il principio fondamentale della certezza del diritto. Il secondo elemento, la “complessità della causa in esame”, si verifica qualora ai fini della risoluzione della controversia si renda necessario, per il giudicante, l'esame e lo studio approfondito di documenti dal contenuto consistente/voluminoso, o l'analisi di questioni giuridiche di una certa complessità.

Per quanto concerne la “condotta del ricorrente”, essa viene valutata positivamente nel caso in cui, pur avendo questi richiesto rinvii o proroghe - abbia cioè tenuto comportamenti processuali che causano un prolungamento del processo -, alla base di tali richieste vi sia l'esercizio del proprio diritto di difesa,

⁵⁰ Corte di giustizia, 17 dicembre 1998, *Baustahlgewebe*, C-185/95.

⁵¹ Corte europea dei diritti dell'uomo, 23 aprile 1987, *Erkner-Hofauer c. Austria*, e 27 novembre 1991, *Kemmache c. Francia*.

⁵² Cfr. anche sentenza Corte di giustizia 15 ottobre 2002, *Limburgse Vinyl Maatschappij e a. c. Commissione*.

senza che vi si possa riscontrare, sempre nel caso concreto, un'intenzione puramente dilatoria e strumentale all'inutile ampliamento dei tempi processuali.

Infine, circa il “comportamento delle autorità competenti” (istituzioni Ue), la Corte ha configurato la possibilità, per il giudice europeo, di usufruire di un tempo prolungato rispetto alla media delle cause, qualora la fattispecie in concreto richieda l'espletamento di un'istruttoria particolarmente complessa⁵³.

Una volta individuati i suddetti criteri, e data loro applicazione, in assenza di circostanze eccezionali che possano dar luogo a valutazione a sé stante, la Corte può ritenere fondata la violazione di lunghezza ragionevole del processo, senza però poter disporre l'annullamento della pronuncia tardivamente emessa, per i motivi esposti in precedenza e che si sostanziano nella concreta impossibilità di adozione di un provvedimento “meno tardivo” di quello emanato in primo luogo.

La Corte di Strasburgo, ha poi precisato che i criteri appena descritti non costituiscono un'elencazione tassativa od esaustiva, dovendosi procedere, comunque, ad un esame sistematico e complessivo del caso di specie, e a ciò sembra essersi conformata anche la Corte Ue, non rinvenendosi giurisprudenza europea contraria.

Come accennato in principio di tale capitolo, il diritto alla ragionevole durata va sempre bilanciato con altri diritti, di pari portata e significato, quali, ad esempio, il diritto di difesa. Dunque, la celerità del giudizio non deve impedire o rendere più difficoltoso l'accertamento dei fatti sottostanti e controversi, e comprometterne la genuina risoluzione.

In tale prospettiva non può non notarsi come, se da un lato l'accertata violazione del termine ragionevole del processo non può, per le ragioni suesposte, determinare l'annullamento del provvedimento emesso con ritardo, dall'altro, la lesione di altri diritti di pari livello con i quali quello alla ragionevole durata deve bilanciarsi - il diritto di difesa, ad esempio - legittima l'annullamento del provvedimento emanato in sua violazione, a prescindere ed anche in costanza di violazione del diritto alla ragionevole durata.

Ciò evidenziato, e rilevato come la Corte di giustizia si sia pedissequamente adeguata all'interpretazione fornita al diritto alla ragionevole durata da parte della Corte di Strasburgo, ad oggi grazie alla vincolatività fornita alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Ue, ogni cittadino europeo che ritiene di aver subito una lesione in tal senso può invocare direttamente l'articolo 47 della Carta a fondamento della propria ragione ed adire - verosimilmente entro un anno a partire dal momento in cui il presente lavoro viene elaborato - direttamente la Corte di Strasburgo per la tutela di un suo diritto fondamentale presumibilmente violato.

Prima del trascorrere di tale anno, utile ai fini del completamento dei lavori di adesione dell'Ue alla CEDU, al termine dei quali si avrà la possibilità di adire la Corte di Strasburgo (che diverrà Corte *ad hoc* per i diritti fondamentali), anche per lesioni di diritti presenti nella Carta dei diritti Ue e non solo nella CEDU, il danno da eccessiva durata del processo provocato da Istituzioni europee, potrebbe nondimeno ricevere tutela pure all'interno dello stesso ordinamento Ue.

⁵³ Questo, però, non dispensa il giudice dal rispettare il termine ragionevole nella trattazione delle cause, in conformità, altresì, ai vincoli derivanti dal regime linguistico processuale e all'obbligo di pubblicare le sentenze contestualmente e in tutte le lingue ufficiali.

Si potrebbe infatti verificare il caso in cui, a fronte di una pronuncia da parte del Tribunale impugnata innanzi alla Corte, si segua l'esempio di quanto accaduto nel caso "*Baustahlgemein*", nel quale era stato inserito, tra i motivi del ricorso, proprio l'avvenuta violazione dell'art. 47 della Carta. Viceversa, nel caso in cui ad aver – potenzialmente – violato la ragionevolezza dei termini processuali sia stata la Corte di giustizia in unica (o ultima) istanza, allora a pronunciarsi dovrebbe essere il Tribunale⁵⁴.

3. Le prime risposte del sistema italiano. L'impatto della Legge Pinto: motivazioni e conseguenze

Quanto al panorama più prettamente nazionale, la questione dell'equo processo di durata ragionevole è stata affrontata dal legislatore, attraverso modifiche alle regole processuali esistenti accompagnate dalla consapevolezza – sovente mal tradotta nelle modifiche apportate - che la garanzia della ragionevole durata investe anzitutto l'organizzazione giudiziaria, nella sua più ampia accezione, in quanto impone allo Stato, inteso quale insieme di apparati, un'adeguata allocazione di uomini (magistrati, altri componenti dell'ufficio giudiziario, ausiliari), di risorse e di mezzi per la funzionalità della giustizia. Inoltre, un'efficace risoluzione di tale problema esige pure un idoneo apparato sanzionatorio nei confronti di chi colpevolmente violi il dovere di "equità" o tempestività della tutela giurisdizionale⁵⁵, nonché un meccanismo di celere rimozione delle disfunzioni tecniche. A fronte delle continue condanne provenienti dalla Corte di Strasburgo, l'Italia, in quanto Stato che ha ratificato la Convenzione, è tenuto alla cessazione dell'illecito, nonché alla rimozione delle cause dell'accertata difformità o, nel caso in cui il diritto interno non consenta la *restitutio in integrum*, il giudice internazionale accorda alla parte lesa un'equa soddisfazione monetaria (art. 41 CEDU)⁵⁶.

Nel tentativo di ovviare alle cause di difformità rispetto ai precetti internazionali, ed a fronte del "fallimento" delle diverse modifiche succedutesi nell'ultimo ventennio a livello di legge ordinaria, il legislatore è intervenuto con una legge che ha impattato molto sia sul settore giustizia, che sui conti pubblici nazionali: si tratta della l. n. 89 del 24 marzo 2001, nota come "Legge Pinto", che nasce con l'obiettivo di dare risposte e tamponare la questione dei c.d. "casi ripetitivi" e dei vizi strutturali che

⁵⁴ Adito ai sensi dell'art. 268 TFUE in combinato disposto con l'art. 340, comma 2, TFUE non rientrando tale ricorso in quelli riservati alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 51 dello Statuto.

⁵⁵ È a garanzia del raggiungimento di tale obiettivo, che l'articolo 111 della Costituzione impegna lo Stato ad adeguare gli strumenti organizzativi e sanzionatori alla ragionevole durata. Al fine di realizzare una miglior tutela dei diritti fondamentali della persona, non basta dettare norme adeguate, ma è anche necessario "*uno sforzo più complessivo e più complesso, centrato essenzialmente sul momento organizzativo dell'amministrazione della giustizia*".

⁵⁶ Il procedimento di controllo ha, però, dovuto far fronte, nel corso degli anni, alle difficoltà riscontrate dagli Stati nell'adottare soluzioni legislative capaci di porre fine alle violazioni della CEDU. Può accadere, dunque, che in presenza di ricorsi seriali o vizi strutturali, il Comitato si rivolge alla Corte, la quale, già nella sentenza di condanna suggerisce le misure da adottare, dando luogo ad una sorta di giurisdizionalizzazione della fase esecutiva. Il giudice europeo, individuata, così, una violazione strutturale tramite una sentenza pilota, congela le altre cause pendenti e concede in tal modo al legislatore nazionale il tempo per regolare la materia controversa. In talune ipotesi, dunque, le sentenze emesse dalla Corte, ancorché prive di efficacia *erga omnes*, dispiegano i loro effetti al di là della singola fattispecie, costituendo regola di giudizio per i giudici nazionali in casi simili, al fine di evitare la c.d. "condanna cascata".

affliggono il nostro sistema della giustizia.

Emanata al fine di deflazionare il contenzioso dinanzi alla Corte di Strasburgo derivante proprio dalla lentezza dei processi interni, la legge in esame ha predisposto un meccanismo che ha però finalità esclusivamente riparatorie, nel senso che mira a fornire un'efficace tutela indennitaria da parte dell'ordinamento italiano a coloro che hanno subito un processo eccessivamente lungo, nel (fallito)⁵⁷ tentativo di esporre meno l'ordinamento italiano sul piano sanzionatorio internazionale.

Con tale intervento normativo l'Italia ha cercato di porre rimedio alla situazione creata a causa dell'inefficienza del sistema giustizia, prevedendo un meccanismo giurisdizionale interno idoneo a valutare e condannare ad un equo indennizzo la stessa amministrazione pubblica, per effetto della violazione della CEDU, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'articolo 6.1 della Convenzione: l'articolo 2 della legge in esame dispone che *“chi ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale per effetto di violazione della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata ai sensi della legge 4 agosto 1955, n. 848, sotto il profilo del mancato rispetto del termine ragionevole di cui all'art. 6 della Convenzione, ha diritto ad una equa riparazione”*⁵⁸.

È infatti previsto che il soggetto che si trovi in tale situazione abbia la possibilità di ricorrere alla Corte d'Appello competente ai sensi dell'art. 11 c.p.p., al fine di far constatare la violazione del termine ragionevole, ed ottenere un equo risarcimento dei danni subiti⁵⁹. La stessa Corte deve pronunciarsi con decreto motivato entro quattro mesi dalla data del deposito del ricorso per equa riparazione; contro tale decreto è ammesso ricorso per Cassazione che va qualificato come ricorso ordinario ed è ammesso per

⁵⁷ Cfr. F. Buonomo, *“La legge Pinto resterà schiacciata dai problemi strutturali della giustizia”*, in *Diritto e Giustizia*, 2001, n. 39, p. 56 e ss.

⁵⁸ Si noti che, nel definire il bene tutelato, tale disposizione richiama espressamente l'articolo 6, par. 1 della Convenzione europea, facendo discendere il diritto all'equa riparazione direttamente dalla violazione della CEDU e non già dall'inosservanza dell'art. 111 della Costituzione. Il rinvio, inoltre, non riguarda la sola CEDU, bensì anche il diritto vivente come elaborato dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

⁵⁹ Il procedimento di equa riparazione (disciplinato dall'art. 3 della l. n. 89/2001), prevede che la domanda debba essere proposta con ricorso, sottoscritto da un difensore munito di procura speciale, contenente gli elementi di cui all'art. 125 c.p.c., che deve essere depositato presso la cancelleria della Corte di appello del distretto in cui ha sede il giudice competente (ex art. 11 c.p.p.), a giudicare nei procedimenti riguardanti i magistrati nel cui distretto si è concluso (o pende) il procedimento nel cui ambito la violazione si assume consumata. Al fine di garantire al convenuto il diritto alla difesa è, poi, previsto che tra la notifica del ricorso e del decreto di fissazione dell'udienza e l'udienza di discussione in camera di consiglio deve intercorrere un termine non inferiore a 15 giorni. La legittimazione passiva spetta al Ministro della giustizia quando si tratta di procedimenti del giudice ordinario; al Ministro della difesa nel caso di procedimenti del giudice militare; nelle altre ipotesi, per i giudizi svolti dinanzi ai tribunali amministrativi e contabili, al Ministro dell'economia e delle finanze, il quale ha pure il compito di provvedere ai pagamenti degli indennizzi dovuti in esito all'esperimento dei rimedi interni (così come avviene per le sentenze di condanna pronunciate dalla Corte EDU nei confronti dello Stato italiano). Interessante notare che, ai sensi dell'articolo 2 della Legge Pinto, è previsto che, nell'accertare la violazione del termine ragionevole, il giudice debba seguire i medesimi criteri elaborati da Strasburgo: la complessità del caso, il comportamento delle parti e del giudice del procedimento, nonché quello di ogni altra autorità chiamata a concorrervi o comunque a contribuire alla sua definizione (art. 2 legge Pinto). Relativamente al provvedimento di accoglimento della domanda di equa riparazione, la legge dispone che il giudice deve determinare l'indennizzo a norma dell'art. 2056 c.c., tenendo conto sia del danno emergente che del lucro cessante (art. 1223 cc), quest'ultimo liquidato con equo apprezzamento delle circostanze di fatto (art. 2056, comma 2, c.c.), con valutazione equitativa, se del caso (art. 1226 c.c.), e operando le corrispondenti diminuzioni nell'ipotesi di concorso del danneggiato nella causazione del danno (art. 1227 c.c.).

tutti i motivi ex art. 360 c.p.c.⁶⁰.

All'origine di questa legge sta appunto la volontà di evitare sanzioni per il nostro Paese. L'equa riparazione cui si riferisce la legge in commento non ha natura risarcitoria, atteso che, al fine di accertare la sussistenza dei presupposti per accordarla, vengono in rilievo le categorie del "danno emergente e del "lucro cessante", ma non rileva invece una condotta dolosa o colposa del giudice del procedimento o di qualsivoglia autorità che abbia avuto parte in esso. A sostegno di questa interpretazione è sufficiente osservare che il legislatore ha, non a caso, utilizzato il termine "indennizzo" proprio al fine di escludere l'applicazione della disciplina dei fatti illeciti a queste fattispecie.

Di più, la Corte di Cassazione⁶¹ ha affermato che quella avente ad oggetto l'equa riparazione per irragionevole durata del processo, non è obbligazione *ex delicto*, bensì *ex lege*, inquadrabile tra "gli atti o fatti idonei a produrla secondo l'ordinamento giuridico", ai sensi dell' articolo 1173 c.c..

Posto quindi che l'equa riparazione ha natura indennitaria, ci si deve soffermare sul fatto che la (stessa) Cassazione sostiene che l'istante debba fornire la prova sia del danno patrimoniale, che di quello non patrimoniale, il quale può essere provato anche mediante "ricorso a presunzioni e a ragionamenti inferenziali, che trovano fondamento nella conoscenza, in base ad elementari e comuni nozioni di psicologia, degli effetti che la pendenza di un processo civile, penale e amministrativo provoca nell'uomo medio".

Altro tema da affrontare riguarda le disposizioni contenute nell'art. 4 della legge Pinto, il quale consente di proporre la domanda anche durante la pendenza del processo, dunque a prescindere dall'esito dello stesso (in caso di processo penale) o dalla fondatezza della pretesa del ricorrente (in caso di processo civile).

La natura dell'azione introdotta si configura, dunque, quale tipica azione nei confronti dello Stato-amministrazione inadempiente che non organizza le proprie strutture in modo efficiente, o tale da garantire una equa e ragionevole durata dei processi e chiamato a rispondere dei disservizi e a predisporre tutte quelle misure necessarie per garantire una più celere soluzione delle controversie⁶². Quanto alla *causa petendi* dell'azione di equa riparazione, questa è costituita dal diritto alla durata ragionevole del processo, così come riconosciuto dall'articolo 111 della Costituzione e dall'articolo 6, par. 1 della Convenzione. Il *petitum*, invece, si sostanzia sia nella richiesta, diretta al giudice, di accertare una violazione al diritto alla ragionevole durata del processo, sia nella richiesta di condanna dell'amministrazione convenuta⁶³.

⁶⁰ Didone A., "La Cassazione, la legge Pinto la Corte europea dei diritti dell'uomo", in Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, 2004, p. 195.

⁶¹ Cfr. sentenza Corte di cassazione dell' 8 agosto 2002, n. 11987.

⁶² Cfr. a tal proposito G. Buonomo, "L'indennizzo della legge Pinto collegato all'oggettiva responsabilità dello Stato", in Diritto&Giustizia, 2001, n. 24, p. 11.

⁶³ Relativamente al "quantum" dell'indennizzo, la legge Pinto stabilisce agli articoli 3, comma 7 e 7, che l'eccezione avviene nei limiti delle risorse disponibili: ciò significherebbe, dato il rilevantisimo numero di violazioni commesse dallo Stato italiano, e dunque dalle condanne da un lato, e l'esiguità delle somme stanziare dall'altro, che molti degli aventi diritto rischiano di rimanere privi di tutela. Si noti che anche tale profilo della Legge Pinto appare in contrasto con quanto disposto dall'art. 17 della CEDU, laddove si legge che le disposizioni della CEDU

A fronte del meccanismo posto in essere dalla legge Pinto, sul piano internazionale si è registrato un palese “fallimento” della medesima: la Corte di Strasburgo ha infatti osservato, nell’importantissima sentenza *Cocchiarella c. Italia* del 29 marzo 2006, come il meccanismo introdotto dalla legge non abbia contribuito a modificare la situazione di fondo, in quanto non solo non vi sono stati cambiamenti significativi, ma anzi nel caso di specie l’applicazione della “legge Pinto” costituiva una sorta di “circostanza aggravante” rispetto alla violazione sostanziale dell’art. 6.1 CEDU. La Corte ha infatti sottolineato che il meccanismo messo a punto da tale norma sia utile a sanzionare *ex post* violazioni già avvenute, ma non ha valore sul piano preventivo e acceleratorio della risoluzione del problema: tale rimedio ha natura riparatoria, dunque non ha come obiettivo la rimozione delle cause della disfunzione del sistema giudiziario⁶⁴ sulla quale era invece necessario agire. In questo panorama, va segnalata la legge del 9 gennaio 2006, n. 12⁶⁵, recante “*Disposizioni in materia di esecuzione delle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo*”, la quale, con notevole carattere innovativo, ha attribuito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri competenze specifiche in materia di promozione dell’esecuzione delle sentenze della Corte, ed è stata particolarmente apprezzata dall’Assemblea parlamentare⁶⁶. Essa stabilisce all’art. 1 che il Consiglio dei Ministri “*promuove gli adempimenti di competenza governativa conseguenti alle pronunce della Corte europea dei diritti dell’uomo emanate nei confronti dello Stato italiano; comunica tempestivamente alle camere le medesime pronunce ai fini dell’esame, da parte delle competenti Commissioni parlamentari permanenti e presenta annualmente al Parlamento una relazione sullo Stato di esecuzione delle suddette pronunce*”.

Quanto all’impatto che la legge Pinto ha ottenuto nel Consiglio d’Europa, esso può definirsi, a tutto voler concedere, negativo, e risultante da una serie di atti emanati nel corso degli anni, che hanno via via registrato un crescendo di dissenso.

In un primo momento infatti, cioè nel 2001 [(Ris. CM/Inf(2001)37)], il Comitato dei Ministri aveva in effetti manifestato soddisfazione per tale riforma; tuttavia, consapevole della natura indennitaria e non acceleratoria del rimedio in commento, pur esprimendo un giudizio positivo sulla legge Pinto, decideva di tenere sotto stretta osservazione l’andamento della situazione nazionale. L’anno successivo hanno avuto inizio una serie di ferme contestazioni sul tema: il Comitato ha infatti contestato il rapporto presentato dalle autorità italiane (Ris. (CM/Inf[2002]47) a causa della scarsa attendibilità delle informazioni, frammentarie e complesse al punto tale da renderne difficoltoso l’esame da parte del Comitato, così

non possono essere interpretate nel senso di permettere agli Stati di porre ai diritti ed alle libertà riconosciuti, limitazioni maggiori di quelle in essa previste. A tale riferimento, recentemente il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, sezione distaccata di Brescia ha disapplicato, con sentenza n. 214 del 9 febbraio 2012 il suddetto art. 3, c. 7 che subordina l’erogazione degli indennizzi alla presenza in bilancio di risorse disponibili, ritenendolo incompatibile con l’art. 6 CEDU, con ciò potendosi concludere, a fronte degli obblighi che derivano all’Italia dalla ratifica della CEDU, che l’amministrazione è obbligata ad effettuare le variazioni di bilancio necessarie a reperire i fondi sufficienti.

⁶⁴ Cfr. B. Randazzo, “*Giudici comuni Corte europea dei diritti dell’uomo*”, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2002, p. 1313 e M. Pirollo, “*Profili di costituzionalità e questioni interpretative della legge Pinto in punto di “durata irragionevole”. La prassi interna e l’orientamento della Corte di Strasburgo*”, in Rassegna dell’avvocatura dello stato, 2010 fasc. 3, pp. 147.

⁶⁵ Pubblicata in G.U. n. 15 del 19 gennaio 2006.

⁶⁶ A. Bultrini, op. cit., p. 439.

nel comunicato stampa del 5 novembre 2002, sulla base di tali considerazioni ed avendo rilevato un rallentamento dei processi rispetto all'ultimo monitoraggio, chiedeva al governo italiano di fornire ulteriori dati sull'impatto delle riforme.

Nel successivo comunicato stampa (febbraio 2003), il Comitato rilevava la persistente carenza strutturale dell'assetto giustizia italiano, lasciando intendere la propria insoddisfazione per la situazione.

Su questa linea, si è presto arrivati ad un esplicito giudizio negativo, espresso in relazione al 3° rapporto 2003 e al 4° rapporto annuale⁶⁷. In quei documenti il Comitato concludeva che, malgrado gli sforzi effettuati e le misure introdotte nel nostro ordinamento, il problema della lentezza dei processi in Italia è rimasto sostanzialmente invariato.

Nella seduta del 13 ottobre 2005, esaminando le misure preannunziate dalla competente autorità nazionale in un piano d'azione speciale per la giustizia civile e penale [CM/Inf.(2005)39], il Comitato dei Ministri ha ritenuto che tale legge non sia idonea a fornire una risposta sufficiente al problema, per la cui soluzione, al contrario, sarebbe necessario un approccio globale e organico.

Successivamente, nella riunione del 13-14 febbraio 2007, il Comitato, esaminato il quinto rapporto annuale⁶⁸, aveva invitato il Governo italiano ad affrontare l'eccessiva dilatazione dei tempi processuali mediante il coinvolgimento di tutti gli attori della giustizia e in maniera sinergica ed interdisciplinare.

Con la Risoluzione interinale del 14 febbraio 2007⁶⁹, avente ad oggetto proprio l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari in Italia, è stata ulteriormente rimarcata l'insoddisfazione per il provvedimento italiano, e richiesto esplicitamente alle autorità nazionali un serio impegno a fornire risposte adeguate alla problematica: la Corte Europea dei diritti dell'uomo ha evidenziato come la migliore risposta al problema sia quella della prevenzione e non del risarcimento dei danni. Nella decisione *Scordino*⁷⁰, la Corte internazionale pone esplicitamente nel dubbio l'effettività del rimedio approntato dall'Italia con la esaminanda legge.

In ultimo, e per quanto riguarda le misure più recenti, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha adottato una nuova risoluzione interinale⁷¹ sulla eccessiva durata delle procedure giudiziarie in Italia, con la quale si incoraggiano espressamente le autorità italiane a prendere – almeno – in considerazione un emendamento alla legge Pinto, volto al miglioramento dei meccanismi rimediali in essa previsti. Ad esempio, il Comitato fa riferimento alla necessità di istituire un sistema in grado di pagare gli indennizzi entro i tempi stabiliti, di semplificare le procedure per ottenere gli stessi, nonché

⁶⁷ Cfr. rispettivamente [CM/Inf.(2004)20 e CM/Inf.DH(2004)23], nonché 2004[CM/Inf.(2005)31].

⁶⁸ Cfr. 2006[CM/Inf./DH(2007)9].

⁶⁹ Cfr. ResDH (2007).

⁷⁰ In tale sentenza la Corte internazionale critica fermamente la mancanza di copertura costituzionale e di natura di diritto fondamentale del diritto alla ragionevole durata del processo, ritenendo invece che tale diritto (in forza dell'art. 6, par. 1 CEDU) sia un diritto fondamentale inviolabile, per tutte le procedure, la cui violazione rileva *in re ipsa* e nota come il meccanismo di calcolo dell'equa riparazione dei giudici italiani (ex legge Pinto) sia privo di qualsiasi rapporto rispetto al meccanismo in base al quale la Corte EDU liquida in casi simili l'equo indennizzo.

⁷¹ CM/ResDH(2009)42 del 19 marzo 2009.

di prevedere strumenti processuali che consentano di accelerare le procedure in questione. Le autorità nazionali sono così state invitate ad adottare con urgenza misure specifiche per ridurre l'arretrato in ambito civile e penale e a fornire le necessarie risorse per garantire delle riforme.

Ciononostante, deve darsi atto che con la pronuncia del 21 dicembre 2010 la seconda sezione della Corte EDU⁷² è dovuta, ancora recentemente, ritornare sulla violazione degli artt. 6 par. 1 CEDU (equità del processo- esecuzione delle decisioni giudiziarie entro un termine ragionevole) e del Protocollo n. 1 (protezione della proprietà) in relazione al ritardo nella liquidazione dell'equa riparazione. Rilevando come la violazione di dette norme abbia carattere non episodico ma “*strutturale*”, la seconda sezione condanna, inoltre, lo Stato italiano all'adozione di misure di carattere generale, quali: lo stanziamento di fondi per la tempestiva esecuzione delle sentenze di condanna al pagamento dell'equa riparazione; l'introduzione di strumenti normativi idonei a risolvere il problema dell'eccessiva durata; la modifica della legge Pinto secondo le coordinate indicate dal Comitato dei Ministri nella Risoluzione del 19 marzo 2009 e ribadite in ultimo nella Risoluzione DH(2010)224 del 2 dicembre 2010. L'adozione di tali misure, precisa la Corte, è di fondamentale importanza per la stessa tenuta del sistema che gravita intorno alla CEDU e al suo giudice, il quale, oberato di ricorsi sul medesimo tema, rischia la paralisi.

3.1. Le misure più recenti: la Legge 98/2013. Il nuovo (possibile) assetto organizzativo degli uffici giudiziari

L'acquisita consapevolezza che il meccanismo introdotto ai sensi della legge Pinto non risulta idoneo a porre rimedio all'annoso problema dell' “equità” e della lunghezza dei processi in Italia, ha costretto il legislatore ad affrontare questa problematica da un punto di vista più ampio rispetto a quello della mera “risarcibilità o indennizzabilità” del danno provocato dal processo, per concentrarsi su soluzioni che tendessero a prevenire e (se del caso), a risolvere le cause che sono alla base della lunghezza del processo.

A parte le novità legislative che si sono succedute, altra variabile che influisce ad eliminare (o quanto meno a diminuire), i disfunzionamenti del sistema giustizia (aumentando la celerità dei processi), è certamente l'“organizzazione” con cui i giudici lavorano all'interno del proprio ufficio. Seppur manchino a tutt'oggi prove empiriche sufficientemente corroboranti che si tratti di una variabile dirimente, in base alle conoscenze che gli addetti ai lavori hanno fino ad ora acquisito (tramite le esperienze dirette dei Tribunali di Firenze, Milano, Torino), ne è emersa la grande rilevanza, dunque secondo un approccio pragmatico (orientato a definire priorità fronteggiabili concretamente e “immediatamente”) è la prima variabile su cui l'attenzione degli addetti ai lavori, ed evidentemente del legislatore si è concentrata, per “approdare” all'emanazione dell'articolo 73 della legge 98/2013.

⁷² Cfr. Corte europea dei diritti dell'uomo, *Athanasiou Vassilios e altri c. Grecia*.

Delle modalità di lavoro utilizzate al fine dell'aumento della celerità processuale, occorre poi dare conto all'utenza (ovvero ai cittadini): i recenti Dossier elaborati dagli addetti ai lavori e dagli studiosi⁷³ che si sono interessati al sistema giustizia hanno al riguardo elaborato il termine “*accountability*”, cioè “rendere conto” di ciò che si fa, delle operazioni che si pongono in essere e delle motivazioni che sono alla base delle stesse. Anche se nato con specifico riferimento alle informazioni economiche, finanziarie e patrimoniali, a tale termine possono riferirsi almeno due accezioni:

- a) il rendere conto all'esterno, in modo esaustivo e comprensibile, del corretto utilizzo delle risorse e della produzione di risultati, in linea con gli scopi istituzionali di una determinata pratica di organizzazione del lavoro;
- b) l'esigenza di introdurre logiche e meccanismi di maggiore responsabilizzazione interna nelle aziende e nelle strutture organizzate relativamente all'impiego delle risorse e alla produzione dei relativi risultati.

Connesso al significato di “*accountability*” è quello di “*benchmarking*”, con il quale si intende la valutazione comparativa delle prestazioni e dei risultati di un'impresa, di un ente, di un settore economico, di un paese, rispetto ad altre imprese, altri enti, altri settori, altri paesi.

Tale metodologia, basata sul confronto, è finalizzata al miglioramento organizzativo e all'orientamento delle scelte dei dirigenti ed è considerato dagli economisti uno strumento efficace anche per misurare e incrementare le prestazioni (*performance*) delle pubbliche amministrazioni e degli uffici pubblici, in quanto l'utilizzo sistematico di metodologie e di strumenti di *benchmarking* stimola ed integra i processi di cambiamento e, allo stesso tempo, realizza il rinnovamento della cultura aziendale e organizzativa, assicurando un miglioramento continuo grazie al costante confronto con l'esterno.

La ricerca (di soluzioni che tendessero a prevenire e (se del caso), a risolvere le cause che sono alla base della lunghezza del processo) è partita sia dagli organi centrali – il Ministero della giustizia, che ha la responsabilità del funzionamento degli uffici giudiziari, anche se, a onor del vero, la sua azione si presenta spesso con un certo ritardo e sovente denota scarsa convinzione – che dai singoli uffici giudiziari, che hanno dato vita ad esperienze di diversa natura, volte a sopperire il ritardo delle iniziative registrate dagli organi centrali.

A prescindere dalla provenienza (centrale o decentrata) di tali esperienze, il dato importante è che esse nascono dalla consapevolezza (almeno di alcuni addetti ai lavori) che alla base del problema vi è un dato organizzativo e che per risolverlo è necessario agire sul piano dell'intero assetto organizzativo della giustizia. Tale consapevolezza è tuttavia relativamente recente (e si deve ad ogni modo all'azione portata avanti dalla Corte di Strasburgo), se si pensa che risale solo al 1996 la creazione della Commissione Consiliare sull'Organizzazione degli uffici giudiziari.

⁷³ Cfr. Dossier Senato maggio 2013 n. 11, XVII legislatura gli studi OECD (2013), “*Giustizia civile: come promuoverne l'efficienza?*”, OECD Economics Department Policy Notes, No. 18 June 2013, il Rapporto CNEL 2012 citati.

Dunque, fino a pochi anni fa, il concetto di giurisdizione è stato studiato e visto solo come esercizio di una funzione sovrana dello Stato, piuttosto che come “servizio” che, sempre lo Stato, fornisce ai cittadini. Se davvero anche la giustizia può essere vista (e dopo l’esperienza Pinto, ha cominciato ad essere vista in questo senso più assertivamente) quale servizio, va da sé che bisogna trovare soluzioni che lo rendano funzionale e utile per l’utente. Ciò che bisogna aver chiaro è che, dato che si parla di “giustizia”, garantire il soddisfacimento del cittadino non può chiaramente implicare che egli trovi necessariamente soddisfazione rispetto alle domande che pone al giudice, in quanto il “servizio” giustizia e la sua funzionalità devono prescindere dal merito della causa (di “competenza esclusiva” del giudice visto quale soggetto decisore della controversia terzo ed imparziale) ed attenersi, invece, a tutta quella serie di variabili che concernono il suo modo di lavorare “organizzativamente” e funzionalmente rispetto alla celerità della decisione.

La cultura organizzativa, dunque, è divenuta, anche se solo recentemente, una leva potente di gestione sia nelle imprese⁷⁴ che nelle istituzioni pubbliche e più che mai nell’organizzazione di un *bene comune*, quale la giustizia, che è un bene non inesauribile⁷⁵, dal cui godimento, per definizione, nessuno può essere escluso. Nel nostro ordinamento, una delle spinte fondamentali all’ingresso dell’ottica organizzativa è stata l’introduzione dell’articolo 111 della Costituzione, diventato una vera e propria sfida per tutti i pubblici poteri: la sfida a realizzare un processo giusto e di durata ragionevole. L’approvazione di tale norma si è tuttavia inserita, in un processo già in atto di necessità di domande e, soprattutto, di “risposte” di ordine organizzativo che andava oltre il problema cronico della scarsità delle risorse, per interessare, invece, l’aspetto della qualità della giustizia.

Prima ancora dell’emanazione di tale disposizione, l’elemento organizzativo come componente essenziale del bagaglio professionale del magistrato, era entrata solo in via indiretta (e dunque in maniera meno cogente) nel nostro ordinamento per il fatto che il magistrato è componente di un Ufficio che deve improntare la propria attività ai principi di buon andamento ed imparzialità (art. 97 Costituzione), fornendo però al cittadino-utente la garanzia ulteriore e peculiare del giudice naturale (art. 25 Costituzione).

⁷⁴ Si pensi che in campo aziendale si comincia ad essere attenti agli aspetti etici, emozionali e culturali con lo scopo di individuare i piani su cui il *management* può agire per ottenere una buona organizzazione.

⁷⁵ Il riferimento è all’Assemblea Nazionale degli Osservatori sulla giustizia civile svoltasi a Salerno il 1° e 2 giugno 2008 dal titolo *Percorsi comuni tra diritto e processo*, che ha paragonato il bene giustizia all’acqua. Di qui le riflessioni sulla distribuzione delle risorse (come rispettare il principio di uguaglianza di fronte alla loro scarsità) e, seguendo la metafora dell’acqua, la necessità, almeno nel settore civile, di diversificare l’accesso stesso alla giustizia: la giustizia di prossimità, i sistemi di soluzione dei conflitti diversi dalla giurisdizione. In altri ordinamenti la ricerca di una nuova legittimazione dell’amministrazione pubblica ha mirato a ripristinare, nello spirito dei cittadini e dei funzionari, proprio il mito fondatore della funzione pubblica: il servizio del pubblico e l’interesse comune. Su questo ‘mito fondatore’ è basata ad esempio la *Nouvelle Gestion Publique*, la riforma della pubblica amministrazione avviata in Canada da circa trent’anni e successivamente adottata anche in Francia e in Belgio, fondata (se così si può dire) sull’unico elemento fondamentale: quello del cambiamento della mentalità e della cultura con cui si affrontano le problematiche della giustizia.

La necessità di un progetto organizzativo comune, dunque – a prescindere dalla consapevolezza che di ciò hanno gli organi centrali -, è alla base della risoluzione del problema del malfunzionamento del sistema giustizia, anche a fronte delle risultanze (molto al di sotto delle aspettative, quando non addirittura negative) avutesi dal solo aumento numerico dell'organico.

Ci si sta rendendo conto che più la natura del compito è complessa (nel senso che prevede procedure diverse a seconda dei casi) e richiede specializzazioni diverse, più occorre intervenire non tanto, e comunque mai soltanto, sulla dimensione quantitativa del personale, quanto (e soprattutto) sulla dimensione strutturale-organizzativa del lavoro da questo svolto.

Ciò di cui si ha necessità è un'adeguata combinazione dei diversi fattori e delle diverse risorse di cui si compone l'apparato giudiziario e la loro ottimizzazione. Fino ad ora questa condizione è mancata perché nessun "potere" ha presidiato e governato le interdipendenze tra attori e risorse e nessuno è in definitiva considerato responsabile del risultato. A fronte di ciò, le criticità dell'attuale sistema nella sua configurazione strutturale e processuale sono molteplici: la stessa gestione dei tempi del processo si scontra con una realtà che va disarticolata e che solo in tal modo consente interventi che non siano solamente generici⁷⁶.

L'azione della Corte di Strasburgo, unita alla poca assertività delle soluzioni escogitate in questi anni dalle istituzioni italiane, dimostrano che l'articolazione organizzativa degli uffici richieda un'unità centrale "di regia" all'interno del complessivo sistema di interazione, riallineando il personale amministrativo con i magistrati e con le esigenze del processo, nonché con tutti coloro che prendono parte all'iter procedimentale.

Gli ultimi riassetto normativi che hanno interessato il sistema giustizia hanno di fatto portato il giudice a trovarsi, suo malgrado, in una sorta di "solitudine organizzativa" che lo mette in balia dei fascicoli (sempre in aumento) e della mancanza di risorse umane con le quali confrontarsi o delle quali avvalersi.

La questione organizzativa è quindi centrale per l'amministrazione della giustizia, e con essa anche la solitudine nella quale il giudice è costretto ad operare; da tale "nuova consapevolezza" (almeno di alcuni), nasce la modifica introdotta dalla legge 98/2013, che all'articolo 73 ha previsto la possibilità di

⁷⁶ I tempi del processo sono una realtà complessa, che deve tener conto della coesistenza di valori e principi costituzionali incompressibili, dal diritto di difesa delle parti al rispetto del contraddittorio. Vi sono tempi tecnici del processo che dipendono dalla organizzazione dell'ufficio; altri – quali decadenze, preclusioni, termini previsti dalla legge o assegnati dal giudice alle parti - la cui gestione è, solo in parte, nelle mani del giudice; altri ancora che consentono alle parti di decidere come "giocare" la partita e che sono nella disponibilità dei difensori; e vi sono infine tempi di attraversamento che riguardano il passaggio del processo (dello stesso fascicolo) da una fase o da un grado di giudizio all'altro e che, come tali, attualmente non sono presidiati da nessuno. Intervenire su questo fronte impone quindi l'individuazione della diversa natura dei tempi per poter incidere su di essi in modo differenziato e tenendo conto delle diverse finalità delle regole e responsabilità. E' difatti ben possibile mirare ad eliminare o comprimere i tempi morti (di attesa, attraversamento e passaggio), senza toccare quelli di trattazione e decisione che sono invece fondamentali per la stessa tutela dei diritti.

costituire una sorta di “ufficio del giudice”, attraverso l'utilizzo dei tirocinanti, che all'interno o meno⁷⁷ del percorso di praticantato forense possono affiancare il giudice per un periodo di 18 mesi, traendo da tale esperienza formativa anche vantaggi nei concorsi nella pubblica amministrazione ai quali i tirocinanti si troveranno (in ipotesi) a partecipare in futuro⁷⁸.

A tale spinta “innovativa” dell'articolo 73⁷⁹, fa da cornice una questione che porta con sé un duplice aspetto da affrontare. Se infatti l' “ufficio per il processo”, cioè uno *staff* di persone delle quali il giudice può avvalersi, è una modalità di assistenza al giudice introdotta proprio perché “organizzare bene il proprio lavoro” è fondamentale, ora ci si trova di fronte ad una nuova necessità e (a fronte della scarsa preparazione degli addetti ai lavori), o più probabilmente ad una sfida: quella di “organizzare bene l'ufficio”. Solo così infatti si potrà mettere a sistema questa nuova possibilità ed utilizzarla nella maniera più fruttuosa per la formazione dei giovani e per l'efficienza degli uffici giudiziari, superando l'ottica meramente individualistica che fino ad ora li ha caratterizzati.

Stando così le cose, bisogna tenere presente che la capacità organizzativa consiste nel coniugare i vari fattori che si hanno a disposizione in modo da produrre il migliore risultato: questo significa operare delle scelte anzitutto di obiettivi e priorità, adottare una sinergia tra le diverse risorse umane, tecnologiche e strumentali, superare l'ottica del magistrato “individuo solitario” e ripensare l'organizzazione come sistema integrato da tali fattori.

I risultati auspicati, che erano pure gli obiettivi del disegno di legge in materia di “ufficio per il processo” e riorganizzazione del personale dell'amministrazione giudiziaria sono, se così si può dire, ambiziosi. Con la previsione di cui all'articolo 73, si agisce davvero sulla possibilità concreta di avere un nuovo e diverso assetto dell'intera organizzazione del sistema giustizia.

Viene infatti messo in campo un vero e proprio progetto strategico che intende agire sinergicamente su tre canali: la riorganizzazione degli uffici con l'istituzione dell'ufficio per il processo, la

⁷⁷ Cfr. art. 73, commi 1 5 bis, nei quali si legge: “I laureati in giurisprudenza all'esito di un corso di durata almeno quadriennale, in possesso dei requisiti di onorabilità di cui all'articolo 42-ter, secondo comma, lettera g), del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, che abbiano riportato una media di almeno 27/30 negli esami di diritto costituzionale, diritto privato, diritto processuale civile, diritto commerciale, diritto penale, diritto processuale penale, diritto del lavoro e diritto amministrativo, ovvero un punteggio di laurea non inferiore a 105/110 e che non abbiano compiuto i trenta anni di età, possono accedere, a domanda e per una sola volta, a un periodo di formazione teorico-pratica presso le Corti di appello, i tribunali ordinari, gli uffici e i tribunali di sorveglianza e i tribunali per i minorenni della durata complessiva di diciotto mesi” e che “l'attività di formazione degli ammessi allo stage è condotta in collaborazione con i consigli dell'Ordine degli avvocati e con le Scuole di specializzazione per le professioni legali, secondo le modalità individuate dal Capo dell'Ufficio, qualora gli stagisti ammessi risultino anche essere iscritti alla pratica forense o ad una Scuola di specializzazione per le professioni legali”.

⁷⁸ Ai sensi dell'articolo 73 legge 98/2013, l'esito positivo dello stage: - costituisce titolo per l'accesso al concorso per magistrato ordinario; - è valutato per il periodo di un anno ai fini del compimento del periodo di tirocinio professionale alla professione di avvocato e di notaio, nonché ai fini della frequenza dei corsi della scuola di specializzazione per le professioni legali; - costituisce titolo di preferenza, a parità di merito nei concorsi indetti dall'amministrazione della giustizia amministrativa e dall'Avvocatura dello Stato; - costituisce titolo di preferenza per la nomina di giudice onorario di tribunale e di vice procuratore onorario, nonché per la nomina di giudice di pace.

⁷⁹ Ipotesi che si aggiunge a quelle di cui all'art. 37 del d.l. 98/2011, convertito con l. 111/2011, che ha previsto la stipula di convenzioni tra i capi degli uffici giudiziari ed i Consigli degli Ordini degli avvocati, per consentire ai più meritevoli lo svolgimento presso gli uffici giudiziari, del primo anno della pratica forense per l'ammissione all'esame di avvocato. A tale previsione è stata regolata dall'art. 41 della l. 247/2012 (Nuovo ordinamento forense), che nel definire i contenuti e le modalità di svolgimento del tirocinio, prevede espressamente che esso possa svolgersi presso un ufficio giudiziario per non più di 12 mesi, implicitamente abrogando la limitazione relativa al “primo anno” prevista dall'art. 37 del d.l. 98/2011.

rideterminazione delle piante organiche con la progressione professionale del personale attraverso l'assunzione di 2800 nuovi laureati ed infine l'introduzione massiccia di nuove tecnologie e la modulazione delle norme processuali (in particolare in tema di notifiche ed esecuzione per renderle compatibili con le innovazioni telematiche).

In tale quadro di riferimento, la costituzione di un ufficio come staff di cui possa avvalersi il magistrato, una pratica di organizzazione del lavoro che accompagni, prepari e supporti il suo lavoro, è una necessaria premessa per una ripresa di efficienza del sistema. Anche in questo campo l'elaborazione sinora sviluppatasi riguarda il settore civile, e dovrà essere estesa ed adattata ad un sistema più complesso e articolato come quello penale.

Il dato da cui tale previsione è partita è la necessità di un processo che avvenga in tempi ragionevoli anche se, a tutto voler concedere, manca ancora l'elaborazione di un progetto organizzativo in cui tutti i soggetti interessati possano essere valorizzati e siano messi in grado di contribuire ad un processo celere, garantito (per tutti coloro che vi prendono parte) e di qualità.

L'ufficio per il processo⁸⁰, infatti, non va inteso quale luogo fisico e struttura burocratica, ma, in senso ampio, come conferimento funzionale di persone e tecniche (strumentali, informatiche, materiali) e metodologiche (cfr. adozione del metodo FIFO di cui nel seguito), allo scopo di realizzare un processo rapido ed efficiente, ragionando in un'ottica di servizio per i cittadini, vale a dire l'utenza degli uffici giudiziari.

“L'ufficio del processo” o “ufficio del giudice”, quale pratica organizzativa del lavoro, prende infatti le mosse dal disegno di legge 2873 del 5 luglio del 2007⁸¹, dal quale emergeva chiaramente la prefigurazione di questo strumento, quale esigenza di una pratica di organizzazione del lavoro del giudice, improntata alla creazione di una vera e propria struttura tecnica, comprensiva di personale “semi-amministrativo”, in grado di affiancare il giudice assistendolo nell'innovazione e semplificazione delle attività, nell'utilizzo di nuove tecnologie, con compiti di ricerca dottrinali e giurisprudenziali, figura già peraltro esistente in molti altri ordinamenti stranieri.

⁸⁰ Esso si articola su diversi piani: un programma annuale di attività elaborato dal magistrato capo titolare dell'ufficio e dal dirigente amministrativo con priorità condivise; un ufficio statistico circondariale che analizzi flussi e tempi di esaurimento del contenzioso (e un analogo ufficio distrettuale che costituisca struttura servente per la corte d'appello ed il consiglio giudiziario); tre pilastri, costituiti rispettivamente da risorse interne (magistrati professionali, dirigenti, funzionari, personale amministrativo), esterne (tirocinanti, componenti esterni) e informatiche (in primo luogo, il processo telematico); le unità operative integrate con le sezioni che vanno organizzate in aree per l'assistenza all'udienza, le relazioni con il pubblico, le ricerche dottrinali e giurisprudenziali, i rapporti con i consulenti tecnici, la predisposizione di minute per provvedimenti istruttori/decisori, gli adempimenti di volontaria giurisdizione e amministrativi, le statistiche; una nuova figura professionale di assistente di studio. Il processo telematico non deve essere semplicemente una tecnica per semplificare le comunicazioni tra i soggetti del processo, ma deve contemporaneamente rappresentare un sistema sinergico cancellerie-magistrato che consenta di realizzare in un unico contesto obiettivi diversi, come ad esempio statistiche credibili e agenda del giudice.

⁸¹ Cfr. la relazione illustrativa allegata al disegno di legge A.C. 2873, nella quale si legge che l'intervento normativo si proponeva proprio la realizzazione di una riforma complessiva dell'organizzazione degli uffici giudiziari al fine di assicurare una maggiore rapidità ed efficienza del sistema giustizia.

Vale la pena di sottolineare, per i temi correlati che in tale lavoro si prendono in considerazione, come l'ufficio per il processo abbia avuto fin dall'inizio una connotazione sia organizzativa che internazionale, in chiave di protezione dei diritti fondamentali della persona: esso è infatti stato inteso fin dall'inizio quale pratica di organizzazione del lavoro cui dare attuazione *“mediante la riorganizzazione delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie, con la finalità di rendere effettive le garanzie e i diritti riconosciuti ai cittadini, nonché la ragionevole durata dei processi”*⁸².

Le nuove strutture (denominate appunto ufficio per il processo), dovrebbero dunque svolgere ogni funzione necessaria a fornire assistenza all'attività giurisdizionale, nell'ottica della semplificazione e dell'innovazione delle attività svolte, in particolare attraverso le attività di ricerche dottrinali e giurisprudenziali e l'organizzazione dei flussi dei processi sopravvenuti in un'ottica di sveltimento e snellimento del processo.

Si capisce immediatamente, dunque, come tale previsione possa inserirsi in un progetto che, seppur mancante di un piano organizzativo meditato, sia tuttavia di razionalizzazione del sistema giustizia, inteso anche in un'ottica di servizio.

La natura “cautelativa”, in tal modo esplicitata, della volontà di garantire i diritti riconosciuti ai cittadini che patiscono le sofferenze collegate alla irragionevole durata del processo, è un lodevole segnale di certa apertura sia al tema dei diritti fondamentali, sia ai collegamenti “internazionali ed europei” che vi sono legati; bisognerà valutare se il legislatore è stato accorto sul fatto che “tutti” coloro che ricoprono un ruolo nel processo – non solo i cittadini-utenti, dunque, ma in specie anche i tirocinanti utilizzati per la costituzione dell'ufficio per il processo – godano della tutela dei propri diritti fondamentali.

In ultimo deve notarsi che relativamente al nuovo strumento viene attribuito maggior potere ai Capi degli Uffici Giudiziari, sia in termini di programmazione, sia di controllo dell'attività dell'ufficio che dirigono, nonché di coordinamento e supervisione dei magistrati in organico. In concerto con i dirigenti degli uffici giudiziari, infatti, sono compiti del Presidente dell'ufficio giudiziario sia l'approvazione delle convenzioni necessarie alla selezione e al reclutamento dei tirocinanti e, soprattutto, l'indicazione delle “direttrici organizzative” cui i giudici dovranno conformarsi nella programmazione delle loro attività annuali, ivi compresa l'attività dei tirocinanti affidatigli.

⁸² Cfr. articolo 1 del progetto di legge citato. Nella previsione complessiva del legislatore del DDL 2873 del 5 luglio 2007, l'“Ufficio per il Processo” si snodava su alcune direttrici essenziali:

- 1) utilizzo delle nuove tecnologie quale strumento di gestione organizzativa, e quindi importanza del Processo Civile Telematico, delle banche dati, intese anche come archivio informatico dei provvedimenti emessi, e dell'analisi dei flussi statistici;
- 2) la riorganizzazione delle strutture di cancelleria e di segreteria mediante una razionalizzazione dell'impiego delle risorse ed una migliore qualificazione del personale amministrativo attraverso la previsione di un servizio di collegamento con le parti e il pubblico;
- 3) la previsione di una nuova figura di collaboratore del giudice, con finalità prevalente di supporto all'attività decisionale mediante attività di studio e di ricerca dottrinale e giurisprudenziale.

3.2. La figura del tirocinante nell'Ufficio del processo come strumento per fronteggiare la disfunzione degli uffici giudiziari

Nel presente lavoro ci soffermiamo sulla prima delle tre linee direttrici dell'ufficio per il processo: le risorse esterne, ovvero i tirocinanti.

Vale la pena di evidenziare fin da subito che i tirocinanti sono coloro che effettuano un'esperienza (di tirocinio), la cui principale caratteristica è la loro presenza in un luogo di lavoro nel quale effettuano, sotto la guida e la responsabilità di un soggetto che li ospita, un percorso formativo “*in situazione*”⁸³, potendo in tal modo acquisire la conoscenza diretta del mondo del lavoro e verificare le proprie attitudini, competenze e preferenze.

Il legislatore ha trovato un modo per sopperire alla “solitudine” del giudice italiano attraverso la figura del tirocinante (legale o meno) che, per un periodo di 12 o 18 mesi può garantire, da un lato, una presenza fisica della quale avvalersi per i compiti di più piccola leva e, dall'altro, una figura tecnicamente preparata a coadiuvarlo nell'affrontare le questioni giuridiche che vengono sottoposte all'attenzione del magistrato. Il numero dei praticanti che possono affiancare il giudice sono due, dunque abbastanza da garantirgli una copertura ad ampio raggio che possa permettere anche di differenziarne i compiti e di gestirne con maggior proficuità il lavoro.

Il tirocinante viene visto dalla legge 98/2013 quale strumento per fronteggiare la disfunzione degli uffici giudiziari. A tale proposito va fatta una premessa argomentativa che sarà sviluppata nel capitolo che segue, ma che richiede qui di essere anticipata. È necessario infatti avere bene a mente che siamo nel settore dei tirocini.

In tale ipotesi, cioè di attività svolta affinché il soggetto che la pone in essere (il tirocinante) acquisisca la necessaria formazione professionale che lo “aiuti” a confrontarsi empiricamente con il mondo del lavoro, il soggetto accogliente dei tirocinanti (in specie, la pubblica amministrazione, nel settore della giustizia), non dovrebbe “aspettarsi” (nel senso che la p.a. non è propriamente titolare di una posizione giuridica soggettiva qualificabile come legittima aspettativa), che il soggetto in formazione svolga un'attività che impatti (positivamente o negativamente) sull'andamento della propria attività.

Ciò significa in sostanza che può succedere che il soggetto accogliente abbia un vantaggio dall'attività svolta dal tirocinante che svolge il tirocinio presso la propria azienda/attività, ma questa è una mera eventualità, in quanto egli non svolge alcuna attività lavorativa, bensì di formazione⁸⁴, con disciplina *ad hoc*.

⁸³ P. Pascucci, “La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e ... domani (ovvero prima e dopo l'articolo 11 del decreto legge n. 138/2011)”, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 4/XXI, 2011, p. 974.

⁸⁴ Cfr. P. Pascucci, “*Stage e lavoro: la disciplina dei tirocini formativi e di orientamento*”, Giappichelli, Torino, 2008.

Ciò premesso, il tirocinante è inserito in un programma di “ristrutturazione” del sistema giustizia che presenta, tra gli obiettivi, anche quello, già menzionato, di creare un supporto di risorse umane al giudice, affinché quest’ultimo non sia lasciato più solo ad occuparsi di tutte le incombenze che gli competono. L’idea di fondo, è dunque che l’apporto dei tirocinanti possa contribuire al superamento delle disfunzioni oggettive presenti nel sistema giustizia, disfunzioni che si sostanziano, principalmente, nell’enorme mole di arretrato da smaltire e nella nota lentezza dei processi, i cui tempi di celebrazione si dilatano ben oltre il termine ragionevole entro cui dovrebbero concludersi.

Al fine di ottimizzare al massimo tale possibilità – che “collide” in parte con quanto appena affermato - si è tentato di trarre gli insegnamenti opportuni dalle esperienze già avutesi in tema di affiancamento dei giudici, in quanto tutte le esperienze di tale tipo hanno registrato un primo momento di difficoltà iniziali, che hanno riguardato soprattutto la fase di gestione del lavorare “con accanto” uno stagista e nel dettarne ritmi e compiti. Pertanto si è ritenuta necessaria una sorta di “standardizzazione” dell’attività del tirocinante, con individuazione di una serie di attività, che possa essere di facile attuazione per i giudici che si confrontano per la prima volta con il lavoro in *team*.

La conclusione cui si è giunti è che si deve trovare un punto d’incontro tra diverse esigenze: quella formativa del tirocinante, che in quanto tale deve poter realizzare una proficua attività formativa e quella dell’amministrazione, che “mira” (in certo senso legittimamente, in altro meno), ad ottenere un risultato positivo (in termini di efficienza) per il funzionamento del sistema di giustizia. Il tutto, attraverso il filtro di ogni giudice che godrà dell’affiancamento dei tirocinanti.

Ad ogni modo, le attività in questione che possono essere svolte dal tirocinante, sempre sotto la guida ed il controllo del giudice che lo supervisiona, sono: la verifica della corrispondenza tra i fascicoli trasmessi dalla cancelleria nella stanza del giudice e i fascicoli annotati nella agenda del giudice; il riordino, l’indicizzazione e la verifica della completezza degli atti del fascicolo di ufficio; la predisposizione dei verbali delle udienze, utilizzando, previa consultazione con il giudice, i modelli appropriati per la tipologia di attività previste per l’udienza e la predisposizione di un fascicolo informatico per ogni causa chiamata all’udienza.

Ancora, il tirocinante può svolgere attività anche in udienza, quali la stesura del verbale di udienza sotto dettatura del giudice, l’archiviazione informatica dei *files* dei verbali secondo il modulo di archiviazione previsto dal giudice, la redazione delle annotazioni da apporre sulla copertina del fascicolo; ancora può svolgere attività che seguono l’udienza: può infatti collaborare alla formazione degli atti del giudice, alla creazione, per ogni fascicolo, di una scheda ragionata nella quale inserire i dati rilevanti della causa, cd. “Scheda del processo” (*petitum, causa petendi*, annotazioni) e provvedere alle intestazione delle sentenze, il tutto svolgendo attività di ricerca dottrinale e giurisprudenziale inerente alle questioni tecnico-giuridiche che sottostanno alla causa.

Deve peraltro darsi conto del fatto che nelle passate esperienze si sono riscontrate criticità o distorsioni (empiriche, emerse dalle esperienze verificatesi in questi anni presso gli uffici giudiziari più attivi, di cui si darà conto nel paragrafo che segue) sostanziali, colte e, almeno in parte, corrette dalla normativa ex articolo 73 della legge 98/2013.

Le prime questioni attengono al tempo di permanenza del tirocinante affiancato al giudice, sia per ciò che riguarda il periodo di permanenza totale, sia settimanale, in quanto al fine di garantire il migliore risultato di efficacia, è necessaria una presenza ed una continuità dell'attività e delle persone coinvolte⁸⁵, che sono in continuo miglioramento e si susseguono senza interruzioni, “capitalizzando” lo sforzo del giudice⁸⁶.

Ancora, si è evidenziato quale “momento critico” quello della formazione iniziale del tirocinante, momento nel quale il giudice “reimpiega” un periodo già investito con i vecchi praticanti, perdendo di fatto una porzione (seppure piccola) del proprio tempo⁸⁷; tale settore però non è stato disciplinato dalla normativa del 2013. In ultimo si è dovuto affrontare il problema delle risorse materiali utili e necessarie a fare operare il tirocinante (anche questo è un problema che affligge i tribunali italiani, nei quali spesso rinvenire tavoli, computer e dotazioni strumentali informatiche, non è questione né di agevole, né di veloce soluzione).

⁸⁵ L'attuazione della mole della attività previste dipende da molti fattori: capacità del singolo stagista, capacità didattica del giudice, fase di avanzamento del tirocinio *etc.* Ma forse il primo fattore è il dato temporale, ovvero la disponibilità offerta dal singolo stagista durante la settimana.

Gli studenti, che frequentano l'Università, debbono infatti doverosamente conciliare lo *stage* con la frequenza dei corsi universitari, mentre i praticanti avvocati, oltre a conservare la frequentazione presso gli studi legali, devono prepararsi per l'esame di abilitazione.

Così una maggiore riuscita del modulo organizzativo si è avuta quando si è cominciato a configurare un modello di lavoro di *stage* allargato, con previsione di affiancamento di almeno due tirocinanti per ogni giudice, possibilmente uno stagista studente ad uno stagista tirocinante avvocato, con possibilità di differenziazione dei ruoli, creando le basi per due potenziali professionalità:

a) assistente di udienza, attività che in sperimentazione è assegnata in prevalenza allo stagista studente, ma che nel modello professionale di ufficio del processo può essere rappresentata da personale di cancelleria.

b) assistente di studio, attività che in sperimentazione è assegnata in prevalenza allo stagista praticante avvocato, ma che nel modello professionale di ufficio del processo può essere rappresentata da personale qualificato di cancelleria o da borsisti che dopo l'università vengono inseriti per qualche anno nell'amministrazione della giustizia.

Tale modulo ha consentito ai giudici in sperimentazione di poter fare un più completo affidamento nella copertura dell'attività lavorativa di assistenza, con reale miglioramento sulla velocizzazione dei tempi di studio, di tenuta di udienza e di scritturazione atti.

⁸⁶ Un eccessivo *turn over* dei tirocinanti, infatti, rischia di incidere negativamente sull'organizzazione lavorativa dei giudici, i quali strutturano lo scandire della propria agenda e l'organizzazione dell'udienza confidando nell'apporto dei tirocinanti.

La continuità è un nodo problematico che può essere risolto solo assicurando una presenza continua di tirocinanti, che l'articolo 73 tenta di garantire (pur rimanendo un'alea in questo campo, data dal fatto che devono esserci tirocinanti interessati a partecipare e giudici “disponibili” a diventare affidatari) e quindi uno stretto coordinamento con gli enti con i quali sono stipulate le convenzioni, al fine di trovare un modulo il più possibile continuo per dare ingresso ai tirocinanti.

⁸⁷ La necessità di superare la problematica dello *start up* del nuovo tirocinante e della perdita del bagaglio di conoscenze e esperienze del vecchio tirocinante, ha avuto un buon esempio nell'esperienza fiorentina, quando si è pensato di inserire i “nuovi” stagisti “in entrata” per qualche tempo (anche solo 2 o 3 settimane) in affiancamento ai “vecchi” in “uscita”, creando un modulo di ingresso allo *stage*, accompagnato anche da un incontro iniziale al quale partecipano nuovi e vecchi stagisti. Inoltre si sono creati *vademecum* per gli stagisti che vengono loro consegnati al momento dell'ingresso al fine di fornire chiare e semplici indicazioni di cosa farà lo stagista, della dislocazione dei servizi delle varie cancellerie e degli uffici dei giudici, quale sia la base di conoscenze informatiche richiesta, e quali sono i tempi di durata del tirocinio e di permanenza in ufficio richiesti.

In definitiva la normativa attuale, all'articolo 73 della legge 98/2013, rubricato *“Formazione presso gli uffici giudiziari”* dispone che i laureati in giurisprudenza all'esito di un corso di durata almeno quadriennale, in possesso dei requisiti di onorabilità⁸⁸ e meritevolezza⁸⁹, possono accedere, a domanda e per una sola volta, a un periodo di formazione teorico-pratica presso le Corti di appello, i tribunali ordinari, gli uffici e i tribunali di sorveglianza e i tribunali per i minorenni della durata complessiva di 18 mesi.

Gli ammessi assistono e coadiuvano il magistrato nel compimento delle ordinarie attività. Il Ministero della giustizia fornisce agli ammessi allo stage le dotazioni strumentali, li pone in condizioni di accedere ai sistemi informatici ministeriali e fornisce loro la necessaria assistenza tecnica. L'articolo 5 bis del medesimo articolo, prosegue affermando che *“L'attività di formazione degli ammessi allo stage è condotta in collaborazione con i consigli dell'Ordine degli avvocati e con le Scuole di specializzazione per le professioni legali, secondo le modalità individuate dal Capo dell'Ufficio, qualora gli stagisti ammessi risultino anche essere iscritti alla pratica forense o ad una Scuola di specializzazione per le professioni legali”*. Con ciò si evidenzia che i tirocinanti possono “anche” far parte del circuito legato allo svolgimento della pratica forense o alle Università, ma ben può anche trattarsi di soggetti che facciano richiesta singolarmente senza un legame a tali enti/attività.

A tale ultimo proposito deve evidenziarsi come lo svolgimento dell'attività di tirocinio ai sensi dell'articolo 73, non costituisca rapporto di lavoro, né comporti obblighi assicurativi a carico della pubblica amministrazione, od obblighi di compenso nei confronti del tirocinante, con ciò dovendosi porre la questione della compatibilità di tale attività formativa con la disciplina generale nazionale ed europea del tirocinio, e con i diritti fondamentali loro riconosciuti.

Da un punto di vista organizzativo, può invece affermarsi che fino ad ora sia mancata - e continui tuttora a mancare – un'analisi specifica e, soprattutto, organica del lavoro condotto in questi anni presso i vari uffici giudiziari, lavoro che, ad opera della legge 98/2013, è stato istituzionalizzato. Si può tuttavia affermare che i maggiori risultati delle varie sperimentazioni (e dunque quelli che sarà possibile attendersi dalla legittimazione sul piano nazionale dell'ufficio per il processo) sono l'indubbia accelerazione dei tempi di tenuta di udienza, la maggiore definizione totale dei ruoli in ordine anche di smaltimento dell'arretrato, la facilitazione nello studio dell'udienza (attraverso l'elaborazione della scheda del processo), un maggiore coordinamento tra giudice e cancellerie, l'avviamento e la facilitazione all'utilizzo delle risorse e degli strumenti informatici disponibili nell'ufficio giudiziario⁹⁰.

⁸⁸ Di cui all'articolo 42-ter, secondo comma, lettera g), del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12.

⁸⁹ Cioè che abbiano riportato una media di almeno 27/30 negli esami di diritto costituzionale, diritto privato, diritto processuale civile, diritto commerciale, diritto penale, diritto processuale penale, diritto del lavoro e diritto amministrativo, ovvero un punteggio di laurea non inferiore a 105/110 e che non abbiano compiuto i trenta anni di età.

⁹⁰ Ciò, oltre alla creazione di vero e proprio archivio del ruolo, utile non solo per il giudice che lo ha creato ma anche per i colleghi nel passaggio da un ruolo ad un altro, il maggiore contattato con l'avvocatura che pure apprezza il servizio più efficiente reso dal modulo organizzativo ed il fondamentale cambiamento di mentalità per il giudice che esce dall'isolamento

Prima dell'entrata in vigore della legge 98/2013 ed in costanza delle sperimentazioni avvenute in diversi uffici giudiziari italiani, è stata compiuta (ad opera degli stessi giudici che hanno dato vita alle sperimentazioni, a volte supportati da enti universitari), una parallela attività di monitoraggio dell'incidenza dell'utilizzazione della pratica di organizzazione del lavoro tramite stage e tirocini in termini di *performance* ottenute dall'ufficio per il processo, rilevando la definizione delle pendenze e dell'arretrato.

I risultati di tali monitoraggi hanno evidenziato in tutta chiarezza che i giudici che hanno la possibilità di usufruire dell'assistenza di tirocinanti riescono a definire più cause e ad avere indici di smaltimento superiori ai giudici senza tirocinanti.

4. Prassi: le precedenti esperienze (positive) dell'Ufficio del giudice, presso i Tribunali di Firenze, Milano e Torino

I risultati appena descritti, ottenibili (ed ottenuti) dall'utilizzazione del tirocinio presso il giudice⁹¹, sono stati estrapolati dalle esperienze avutesi nei Tribunali italiani più virtuosi, maggiormente attenti ai profili organizzativi, nonché più attivi nel tentare “vie sperimentali” potenzialmente risolutive delle problematiche presenti pressoché in tutte le realtà giudiziarie nazionali. Tali realtà sono quelle di Firenze, Torino e Milano⁹².

Poste in essere in assenza di leggi *ad hoc*, e “pioniere” dell'attuale regolamentazione del 2013, esse nascono da una visione della figura del magistrato come soggetto capace di gestire autonomamente una piccola “squadra” di lavoro; ci si è infatti resi conto che a chi si garantisce un certo grado di autonomia organizzativa, questi lavora meglio e con più consapevolezza. La constatazione tuttavia, in passato completamente ignorata dai dirigenti, ha faticato ad introdursi nella mentalità dei giudici.

è per noi stata un'esperienza che porta quelli che saranno futuri magistrati, avvocati, cancellieri a conoscere ed essere attori, oggi, di una esperienza di innovazione organizzativa dell'amministrazione della giustizia (risolto questo che non rientrava certo nelle intenzioni iniziali, ma è di grosso ausilio per la proficuità sul piano nazionale ed istituzionale.

⁹¹ Si vuole qui intendere che prima dell'istituzionalizzazione ad opera dell'articolo 73 della legge 98/2013, erano state portate avanti sperimentazioni dell'ufficio del processo che però si erano maggiormente concentrate sulla prima linea direttrice, il tirocinio. Oltre a tali esperienze, che riguardano l'ufficio del processo, si registrano sul piano nazionale altre esperienze, sempre innovative nei diversi tribunali, quali ad esempio: la riorganizzazione del *front office* nelle cancellerie penali e civili, la creazione dell'URP (ufficio relazioni per il pubblico), le certificazioni *on line*, l'accorpamento di uffici svolgenti attività omogenee, la creazione della figura del consulente di orientamento per l'utente, la stipulazione della Carta dei servizi offerti dal Tribunale, la creazione di un Sistema Informativo per la gestione delle misure cautelari reali, l'utilizzo delle notifiche telematiche nel settore civile e penale, il processo civile telematico che diventa obbligatorio dal giugno del 2014, il Sistema Informativo di cognizione penale e quello di esecuzione penale. Alcune di tali innovazioni si sono avute sul piano locale – cioè su creazione e dunque ad uso di alcune realtà giudiziarie isolate – altre sul piano nazionale (ad esempio il processo civile telematico), ma sono in uso ancora solo in alcuni Tribunali.

⁹² Da notare però che vi sono state anche altre esperienze dell'ufficio del processo, ad esempio a Bologna, Venezia, Cagliari, Napoli e Modena. Con particolare riferimento a quest'ultima esperienza, essa è stata concepita ed è stata realizzata con l'ausilio della “Fondazione Modena Giustizia” ed è stata strutturata attraverso una convenzione con il locale Consiglio dell'Ordine degli Avvocati (così come visto per le esperienze di Milano e di Firenze) e con l'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.

Lo strumento che ha avuto la funzione – ed il merito – di apertura di un varco in questa “rigidità”, è stato l’applicazione serrata da parte della Corte di Strasburgo della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo, che ha fornito un forte impulso alla riforma del sistema della giustizia, recepito dall’ordinamento interno con la Legge Pinto e con la modifica dell’art. 111 della Costituzione prima, e con l’emanazione della legge 98/2013 poi.

L’azione esterna (internazionale) ha dato vita ad un (sovente forzato ed accettato di mal grado, ma comunque effettivo), comune pensare europeo e su tale spinta si è mosso il Consiglio Superiore della Magistratura, che ha cominciato a porsi quale guida di tale rinnovamento di mentalità e d’azione, introducendo il concetto per cui ogni giudice oggi è responsabile non solo del contenuto delle proprie decisioni, ma anche dell’“efficacia” del proprio operato⁹³.

In questa fase di svolta ordinamentale, accompagnata dalla presenza di una forte transizione tecnologica, il giudice è stato ed è chiamato, in linea non solo più teorica, ad adeguare il proprio operato non solo ai precetti del codice, ma anche ad altri parametri condizionanti: gli obiettivi dell’Ufficio o della sezione di cui è parte, nonché la tempistica delle sue soluzioni⁹⁴.

Nell’ottica della individuazione di progetti di semplificazione e innovazione dell’attività giudiziaria, alcuni uffici hanno iniziato a ragionare sulla possibilità di costruire un nuovo modulo organizzativo improntato ai principi e alle linee dell’ “ufficio del processo” quale delineato dal DDL 2873 e, non potendo fare ricorso ovviamente a figure “professionali” di assistenti, hanno realizzato la sperimentazione stipulando convenzioni per *stages* e tirocini presso il Tribunale con Università e Consigli dell’Ordine degli Avvocati.

Il panorama dei modelli sperimentali adottati dagli uffici giudiziari in proposito è vario e, concretamente, la realizzazione della sperimentazione nelle varie esperienze si è per lo più limitata al settore civile.

Come anticipato, tre sono le maggiori esperienze che si sono registrate nel panorama italiano negli ultimi anni, quelle dei Tribunali di Firenze, Milano, e Torino.

⁹³ Si comprende facilmente che in tale cambiamento di mentalità, l’inserimento del giudice nell’organizzazione d’un ufficio giudiziario e la qualità delle risposte che fornisce alla domanda di giustizia che gli perviene sono strettamente correlati. Si noti anche che nel codice disciplinare adottato con D. lgs. 109/06 alcuni degli illeciti tipizzati riguardano condotte inerenti la laboriosità (art. 2, lett. q: il reiterato, grave e ingiustificato ritardo nel compimento degli atti relativi all’esercizio delle funzioni) ed anche i doveri correlati all’inserimento del magistrato nell’organizzazione d’ufficio (lett. n: “*reiterata o grave inosservanza delle norme regolamentari o delle disposizioni sul servizio giudiziario adottate dagli organi competenti*”); inoltre la normazione del C.S.M. è densa di scelte indirizzate a valorizzare l’elemento organizzativo nel patrimonio professionale del magistrato: vi sono accenni diffusi che si colgono nelle circolari succedutesi negli anni in materia di valutazione per la progressione in carriera e per il conferimento o la conferma d’incarichi direttivi: per questi ultimi l’attenzione al profilo organizzativo è quasi assorbente. Gli studi più recentemente avviati sui cosiddetti carichi esigibili dei magistrati dimostrano come l’attenzione del Consiglio Superiore sia ormai orientata in un direzione che pone l’aspetto organizzativo in diretta correlazione con l’assetto dimensionale dell’ufficio giudiziario ed il lavoro del singolo magistrato.

⁹⁴ Sul piano processuale, l’osservanza di questi parametri si traduce nella fissazione di udienze e nell’adozione di decisioni coerenti. Perché vi sia congruità tra queste attività e i fini programmati (rispetto degli obiettivi organizzativi e dei tempi prescritti delle decisioni) il giudice deve conoscere il proprio carico lavorativo e gestire di conseguenza il proprio ruolo.

L'esperienza di Firenze si è distinta in quanto nata a partire da una elaborazione condotta nell'ambito degli "osservatori giustizia civile", attraverso l'esperienza di stage e tirocini e in assenza di una sperimentazione informatica e telematica in atto (processo civile telematico), nel tentativo però di dare una congrua attenzione ed un impulso alla stessa. La sperimentazione è stata portata avanti attraverso convenzioni con il locale Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, con l'Università degli studi e con la Scuola di Specializzazione delle Professioni Legali di Firenze, con costituzione di una commissione composta da un referente per ogni ente istituzionale coinvolto, che ha contribuito in modo apprezzabile all'ideazione e all'implementazione del progetto⁹⁵.

L'esperienza del Tribunale di Milano, invece, nasce nell'ambito dell'originale e complessivo progetto di innovazione del Tribunale di Milano (Tavolo per la Giustizia per città di Milano), e si avvale di una convenzione con il locale Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e del tentativo di inserimento dei G.O.T. (giudice onorario di tribunale) all'interno dell'ufficio per il processo.

Vale la pena di soffermarsi su questa esperienza in quanto risulta aver avuto un particolare sviluppo progettuale sia nella fase dell'elaborazione, sia in termini di valutazione dell'impatto del progetto sull'organizzazione dell'intero Tribunale ai fini della definizione dell'arretrato, attraverso il forte coordinamento delle varie figure di assistenti (G.O.T. e tirocinanti).

In tale progetto si è deciso di attribuire un ruolo fondamentale al Presidente di sezione ed alla unità relativa, mentre nella procedura di selezione ci si è avvalsi di un'apposita commissione composta da un rappresentante per ogni soggetto istituzionale coinvolto.

Le particolarità di tale esperienza sono sostanzialmente di due ordini: la prima è l'utilizzazione massiccia delle attrezzature e dei *software* informatici messi a disposizione dei giudici, anche da parte degli assistenti; la seconda è la borsa di studio ricevuta da ogni tirocinante (dell'importo di 800,00 euro circa), da parte di un istituto di credito.

Quanto all'esperienza del Tribunale di Torino, poi adottata dalla rispettiva Corte d'Appello, essa si è realizzata nell'anno 2010/2011 ed è stato uno degli eventi più rilevanti, in quanto si è attivato in tutto il

⁹⁵ La prima convenzione, con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Firenze ha consentito ai praticanti avvocati, dopo il primo anno di iscrizione all'albo, di effettuare la pratica presso il Tribunale in affiancamento ad un magistrato, con sostituzione quindi del periodo di pratica legale per la partecipazione alle udienze, ma mantenendo l'obbligo di attività di studio, il tutto per la durata massima un anno. Il tempo di permanenza settimanale dei praticanti avvocati è stato poi più dettagliatamente indicato nei relativi progetti formativi, che sono stati compilati per ogni praticante, in collaborazione tra il *tutor* dei praticanti del Consiglio dell'Ordine e il magistrato coordinatore del Tribunale, in circa 2 pomeriggi e 2 mattine la settimana da concordarsi con il magistrato affidatario. La seconda convenzione, con l'Università di Firenze è diretta esclusivamente agli studenti, con previsione di una durata massima di sei mesi, ha permesso l'accesso al tirocinio solo agli studenti del terzo e quarto anno che abbiano sostenuto almeno la prima parte dell'esame di procedura civile. L'Università opera tramite vero e proprio bando di selezione, pubblicato periodicamente, nel quale viene richiesta la presentazione di un breve *curriculum* con indicazione anche delle conoscenze informatiche dello studente. A seguito dell'esito del bando, il *tutor* universitario tiene dei colloqui con i singoli studenti al fine di valutare meglio la "idoneità", ma soprattutto la disponibilità all'impegno effettivo dello studente. Parimenti, anche il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati ha operato, attraverso il proprio *tutor*, una selezione basata sulla valutazione delle richieste arrivate, chiedendo al praticante di inserire nel modulo di richiesta l'indicazione dello studio di cui fa parte, le materie trattate dallo stesso, la tesi (e il voto) di laurea e le materie di interesse.

territorio del distretto il c.d. « *Programma taglia arretrato* » riservato alla giustizia civile, oggetto di una legge entrata in vigore il 6 luglio 2011⁹⁶.

In sostanza, nella esperienza torinese si è attuato un progetto che prevedeva “anche” l’utilizzo dei tirocinanti in affiancamento al giudice, al fine di costituire l’ufficio per il processo, ma essi e le loro attività erano inseriti all’interno di un’esperienza di ben più ampio respiro e pensata per rispondere alle problematiche che da sempre affliggono il nostro sistema giustizia: arretrato e lentezza dei processi (da qui il nome dato al progetto di “programma Strasburgo”).

Il progetto è stato posto in essere grazie ad una serie di attività, quali: la “targatura per anno di anzianità” dell’arretrato delle cause civili, l’elaborazione di una sorta di “Decalogo” di 20 prescrizioni e consigli per ogni giudice per la gestione delle “vecchie” cause civili, la precedenza assoluta alla definizione delle cause di anzianità ultra-triennale, da svolgersi in base ad un metodo (elaborato proprio da tale esperienza) di esaurimento dei processi c.d. FIFO (*first in, first out*, cioè primo entri, primo esci) e non più LIFO (*last in, first out*, cioè entri per primo ed esci per ultimo). Il tutto è stato corredato da una rilevazione periodica di tutte le cause pendenti, targate per anno di iscrizione a ruolo e da un commento semestrale dei risultati raggiunti.

In definitiva, il metodo utilizzato nell’esperimento, che è divenuto metodo “normale” nel lavoro dei giudici di quel distretto – tanto è stato il successo dei risultati positivi ottenuti – ha voluto dimostrare all’esterno, e soprattutto all’interno – cioè agli stessi giudici (spesso scettici) ed ai dirigenti (spesso ignari) delle possibilità fornite da un metodo di lavoro che vede lavorare in stretta collaborazione più soggetti – che se si lavora con un progetto coerente e ragionato per obiettivi, si può ottenere di più e meglio, in termini di efficienza, a parità di carico lavorativo e temporale sopportato.

5. L’Ufficio del processo alla luce dei principi sovraordinamentali di processo equo e di durata ragionevole e di buona amministrazione

Prevedendo solo misure indennitarie e non anche acceleratorie della procedura, la legge 89/2001 si è rivelata assolutamente inidonea ad eliminare le conseguenze delle già constatate violazioni al principio

⁹⁶ La fonte legislativa del c.d. « *programma taglia-arretrato* » è il decreto legge 6 luglio 2011 n. 98 - *Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*, convertito con modificazioni dalla legge 15 luglio 2011 n. 111. In particolare, la norma di riferimento è rappresentata dall’art. 37 del d.l., dal titolo « *Disposizioni per l’efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie* ». Il comma 1 del cit. art. 37 dispone che il capo dell’ufficio giudiziario, sentito il Presidente del Consiglio dell’Ordine degli Avvocati, ha l’obbligo di redigere ogni anno, entro il 31 gennaio, un « *programma per la gestione dei procedimenti civili, amministrativi e tributari pendenti* » (per brevità: « *programma annuale* »).

Con il « *programma annuale* » devono essere determinati:

a) gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell’anno in corso;

b) gli obiettivi di rendimento dell’ufficio, tenuto conto:

1. dei *carichi esigibili di lavoro* dei magistrati, quali individuati dai competenti organi di autogoverno,

2. dell’ *ordine di priorità nella trattazione* dei procedimenti pendenti, individuati secondo criteri oggettivi e omogenei che tengano conto della *durata della causa*, anche con riferimento agli eventuali gradi di giudizio precedenti, nonché della *natura* e del *valore* della stessa.

della ragionevole durata del processo e a prevenirne altre.

Tale legge ha aggravato altresì notevolmente il già pesante carico di lavoro delle Corti d'appello e della Corte di Cassazione, ovvero delle autorità giudiziarie italiane competenti a pronunciarsi sui relativi ricorsi e ha inciso fortemente sull'effettivo costo economico dell'intero sistema. Per di più, il rimedio approntato dal legislatore nazionale con la legge Pinto, come attualmente strutturato, non si è dimostrato neppure idoneo a fronteggiare eventuali condotte negligenti di singoli magistrati, causative di irragionevoli ritardi nella conclusione dei processi di loro competenza, né a garantire un'adeguata vigilanza circa l'adempimento dell'obbligo dei dirigenti degli uffici giudiziari di realizzare un'efficiente organizzazione del lavoro giudiziario, pur nei limiti dei mezzi e delle strutture disponibili⁹⁷.

Raggiungere il risultato di un processo che “duri” un tempo ragionevole e che, dunque, rispetti i dettami di quanto disposto dall'articolo 6 della CEDU, dal 111 della Costituzione, nonché dall'articolo 47 della Carta dei Diritti è, alla luce di quanto finora evidenziato, una priorità del sistema giustizia in termini di conformità dell'ordinamento nazionale a sé stesso, a quello internazionale ed a quello sovraordinamentale.

La tempistica di risoluzione di una causa entro un termine ragionevole, costituisce peraltro anche parametro della valutazione della sua “giustizia”, ma ai fini della comprensione di cosa si intenda per “ragionevole”, va tenuto presente che la Corte europea dei diritti ne ha costruito un significato “unico” ed autonomo, vale a dire non carico delle diverse singolari connotazioni attribuite dagli Stati membri e non derivante da un mero condensato delle diverse interpretazioni nazionali; al contrario, la Corte ha provveduto ad adattare la nozione in questione alle circostanze concrete caratterizzanti i singoli casi sottoposti alla sua attenzione.

Ciò detto, nel “calare nel concreto” lo standard individuato del concetto di ragionevolezza del tempo del processo, nella fase applicativa di tale concetto nei confronti dell'Italia, la Corte di Strasburgo ha costruito un'interpretazione della ragionevolezza del termine, incentrata sulla consapevolezza dell'esistenza di gravi problemi strutturali che influenzano il funzionamento dell'intero sistema.

In tale ottica, e per ciò che qui interessa, la Corte dei diritti ha stabilito che ogni Stato deve predisporre la propria organizzazione processuale (e dunque strutturale), in modo tale da permettere uno svolgimento del giudizio in tempi ragionevoli, tenuto conto del tempo necessario all'accertamento dei diritti controversi nel caso concreto.

In tale quadro di riferimento, ed almeno relativamente al diritto che qui interessa – quello alla

⁹⁷ Cfr. a tale proposito la sentenza *Gaglione* emessa dalla Corte europea dei Diritti dell'Uomo, nella quale si sottolinea che la legge Pinto comporta enormi esborsi di denaro per il nostro paese, ed aggrava ulteriormente la problematica della lunghezza del processo, che sarebbe volta ad arginare: l'Italia infatti fa fronte con difficoltà al pagamento degli indennizzi in tempi che possano anch'essi definirsi ragionevoli e la quantità dei ricorsi ex legge Pinto è divenuta una delle principali cause della dilatazione dei tempi di decisione da parte delle Corti d'appello e della Cassazione. Ancora, la gravità del problema è tale che il legislatore italiano ha provveduto a dichiarare impignorabili le somme giacenti nelle casse del Ministero della Giustizia.

ragionevole durata del processo, su cui la legge 98/2013 con le previsioni di cui all'articolo 73 dovrebbe influire - l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (che rende giuridicamente vincolante la Carta dei Diritti dell'Ue) e l'avvio dei lavori di adesione dell'Ue alla CEDU (il cui percorso dovrebbe concludersi entro il 2016), offrono nuovi confini e prospettive di tutela dei diritti fondamentali, come visto nel secondo capitolo.

Ciò che ne consegue è un sistema integrato di norme a tutela della ragionevole durata del processo, avente copertura nazionale, europea ed internazionale, il quale sollecita gli Stati appartenenti all'area geografica europea al raggiungimento di obiettivi comuni, al di là delle diverse caratterizzazioni degli ordinamenti statali e giurisdizionali. Al riguardo è la CEDU che, stabilendo uno *standard minimo* di tutela al di sotto del quale agli Stati non è dato scendere, ha avuto un effetto unificante degli ordinamenti aderenti alla Convenzione.

Il sistema ordinamentale italiano nel suo complesso ha per anni cercato di resistere alle pressioni provenienti dall'impianto convenzionale e dalla sua Corte, per modificare la tendenza negli ultimi anni (ne è prova l'entrata in vigore della legge Pinto, più sopra analizzata, a prescindere dalla risolutività di tale intervento), a ciò costretto per l'ingente sforzo economico cui questa lo sottoponeva. Ciò dimostra, seppur attraverso un dato di fatto (le ripetute condanne dell'Italia per violazione del diritto ad un processo equo e di durata ragionevole), come oggi l'azione Corte di Strasburgo rivesta un'importanza centrale del patrimonio giuridico e sociale del mondo occidentale, nonché un fondamentale ruolo nel processo di integrazione europea.

Per ciò che riguarda l'Italia può affermarsi - anche alla luce delle modifiche che si sono realizzate con la previsione dell'articolo 73 della legge 98/2013 di istituzione dell'ufficio per il processo - che finalmente si è compreso, anche a livello politico-istituzionale, come, al fine di contenere la durata del processo entro limiti ragionevoli, sia necessario affrontare la problematica tentando di conciliare le esigenze, non solo di tutti coloro che prendono parte al procedimento, (avvocati, giudici, cancellieri, cittadini), ma anche di coloro che, pur non essendo parte del processo, possono avervi un ruolo di ausilio, per una migliore riuscita della qualità della giustizia, in chiave di efficienza.

Il legislatore italiano non era vincolato a scegliere la via del "tirocinio presso il giudice" quale mezzo per affrontare il problema strutturale che affligge il sistema giustizia, ma è evidentemente sembrata una buona scelta dal punto di vista organizzativo-economico. Come si avrà poi modo di appurare nell'ultima parte del presente lavoro, però, la pratica di organizzazione del lavoro adottata dal legislatore italiano si presta a profili critici, quanto alla compatibilità con la disciplina giuridica dei tirocini e con le disposizioni delle Carte internazionali e sovranazionali che tutelano i diritti fondamentali dell'individuo e del lavoratore.

Certo è che il legislatore italiano ha scelto una risposta che, dalle esperienze precedentemente svolte (e sopra descritte), si presenta positiva: ha il non disprezzabile pregio di fornire ai giovani una preparazione adeguata, ed inoltre mette le parti coinvolte (tribunali, ordini degli avvocati, università,

giovani) nelle condizioni di dover interagire in sinergia per il buon esito delle problematiche che si porranno mano a mano che a tale riforma verrà data attuazione.

Un ulteriore merito sta nell'aver tentato di raggiungere una maggior efficienza del sistema giustizia, per togliere l'Italia dal primato delle condanne internazionali per irragionevole durata del processo, tramite l'affiancamento di "personale" che possa coadiuvare il giudice.

Da tali elementi emerge l'apprezzabilità di fondo degli sforzi posti in essere dal legislatore, che da un punto di vista "organizzativo" ha tentato di aprire un varco nelle sedimentate maglie dell'amministrazione della giustizia italiana, che si trova nella sgradevole condizione di dover dare una risposta al disservizio che sta offrendo ai propri cittadini ed alle proprie imprese, sintetizzabile nei termini di *time, cost and accuracy*.

Pur tuttavia, non può qui tacersi che tale previsione non sfugge, neppure a una prima e superficiale lettura, a critiche di sostanza giuridica, che, se si rivelassero fondate a seguito di un attento esame, svaluterebbero l'intera disciplina fin qui descritta.

Oltre ad osservare infatti che sarebbe auspicabile che si agisse anche sulla formazione della dirigenza degli uffici giudiziari e su quella dei magistrati stessi i quali dovrebbero essere accompagnati e, a loro volta, formati nell'organizzazione del proprio ruolo e del proprio lavoro, nell'ottica della più celere definizione dei processi⁹⁸, devono evidenziarsi diversi punti dolenti che incidono sull'efficacia e sulla stessa legittimità della misura in esame.

In *primis*, su un piano strettamente "funzionale" dell'ufficio per il processo tramite tirocini, deve darsi atto che la facoltà concessa al giudice di scegliere se partecipare o meno alla possibilità di essere affiancato da uno "staff" di costituzione dell'ufficio, non è affatto apprezzabile, né utile a produrre cambiamenti significativi dell'intero impianto della giustizia: a fronte di tale scelta, a tutt'oggi, i cambiamenti potenziali dipendono dalla "buona volontà" (per non dire dell'arbitrio) del singolo magistrato con il risultato di poter dar vita a cambiamenti a macchia di leopardo, solo nelle realtà più virtuose o più attive, lasciando invece quelle

⁹⁸ Un possibile ambito di miglioramento potrebbe derivare dalla Scuola della Magistratura, poiché il compito del giudice odierno è quello di doversi confrontare con problematiche non solo più giuridiche, ma anche organizzative e gestionali, dunque la professionalità ed il grado di conoscenza e di capacità di affrontare tali problematiche è molto diverso e molto aumentato rispetto al passato. In definitiva, si impone una rivisitazione completa dei piani gestionali attraverso i quali il Ministero cura l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia. L'idea che sottostà al tirocinio presso il giudice, crea la necessità di tale cambiamento, anche se la previsione legislativa lascia spazio alla base volontaria della partecipazione a tale iniziativa da parte dei singoli giudici. In effetti, creando un struttura di ausilio del giudice, che questi può utilizzare a proprio sostegno seguendo le attività più sopra descritte, può avverarsi un tempestivo studio delle questioni di diritto e di fatto sottostanti alla controversia e, perciò, si può mettere il giudice nella condizione di "governare" l'intero processo in modo più efficace per la causa, e più efficiente per il suo intero ruolo; egli può infatti calendarizzare le udienze, ricorrere a provvedimenti anticipatori, e con ciò alleggerire la portata "contenutistica" della controversia e di riduzione delle problematiche da risolvere. Ciò rispecchia chiaramente, anche se dalla recente riforma non è stato esplicitato, la fondamentale importanza di accompagnare, da ora in poi, ogni cambiamento normativo ad un chiaro cambiamento organizzativo, investendo su strumenti volti ad incentivare la professionalità dei giudici, quali protagonisti primi del processo. Ad un investimento di questo tipo sul capitale umano deve essere in primo luogo interessato ogni giudice ed ogni dirigente di uffici giudiziari, in quanto una piena consapevolezza delle proprie capacità acquisite anche a seguito del riconoscimento a livello istituzionale della sua professionalità rappresenta la prima e più efficace garanzia per la proficuità del suo lavoro e, dunque, per la funzionalità del sistema giustizia.

in maggiore difficoltà, sempre più in sofferenza.

L'avverarsi di un simile risultato, ben probabile data l'attuale e diffusa mentalità tra gli operatori del diritto che risulta poco sensibile a tale tematica, potrebbe diminuire l'impatto positivo (se non addirittura vanificare) di una siffatta previsione organizzativa-legislativa, ed impattare sempre negativamente sulla mole dei ricorsi proposti alla Corte di Strasburgo per irragionevole durata del processo.

Altra critica che può muoversi alla previsione dell'articolo 73 è il (miope) pensiero – evidentemente alla base di essa – che possano farsi riforme strutturali del sistema giustizia a “costo zero”: viene cioè creato uno *staff* del giudice, al fine di snellire i processi, che di fatto si forma – o peggio lavora – senza ricevere alcuna forma di compenso, rimborso o retribuzione in cambio, argomento che verrà trattato approfonditamente nel prosieguo.

Questo elemento ha un duplice potenziale effetto negativo: da un punto di vista “organizzativo”, ben si potrebbe verificare che, non ricevendo compenso, né rimborso spese (o altra forma di riconoscimento economico), i tirocinanti sviluppino poco interesse per questa forma di tirocinio, prediligendo altre strade: ciò diminuirebbe l'efficacia della misura introdotta.

In ultimo, vengono in rilievo le discipline internazionale e sovranazionale finora esaminate che nelle rispettive Carte tutelano oltre al diritto alla ragionevole durata del processo, anche i diritti dei cittadini e dei lavoratori: con tale stringente disciplina bisognerà confrontare la misura in esame, dovendosi sottolineare che sarebbe (a dir poco) contraddittorio aver emanato (o emanare) delle previsioni legislative di modifica dell'organizzazione del sistema giustizia, in contrasto con la disciplina della tutela dei diritti fondamentali. Sarebbe un facile modo per collezionare ancora pronunce di condanna da parte della Corte di Strasburgo⁹⁹.

Quanto invece al diritto ad una ragionevole durata del processo in sé considerato, bisogna comprendere quali possibilità di tutela offra oggi il diritto europeo al cittadino, nonché quali cambiamenti sono o saranno prospettabili quanto all'adesione dell'Ue alla CEDU, in una logica de *iure condendo*.

Dato che la Carta dei Diritti non allarga le competenze dell'Unione, la strada oggi offerta al singolo - a fronte delle modifiche avvenute con il Trattato di Lisbona, con cui la competenza della libertà, sicurezza e giustizia è stata inserita tra le competenze concorrenti dell'Ue in base all'articolo 4 del Tfu

⁹⁹ In tutto il quadro finora delineato, non può non darsi atto che sul piano internazionale, essendo l'Italia uno dei maggiori “contribuenti” al numero dei ricorsi avanti alla Corte dei diritti per eccessiva lunghezza dei processi, si verificherebbe un'ulteriore aumento di carico processuale per la Corte internazionale, già oberata di ricorsi ed afflitta dal rischio di violare i parametri da essa stessa forniti a supporto delle condanne emesse nei confronti degli Stati inadempienti (Italia *in primis*), tanto da aver dovuto – paradossalmente – correre ai ripari nel 2010, attraverso l'emissione del Protocollo XIV, che prevede una fase *ex ante* di filtro, volta a sfoltire i ricorsi palesemente infondati e per ciò irricevibili. D'altro canto, quanto all'ordinamento sovranazionale (europeo), anche il suo sistema giurisdizionale si confronta da tempo con lo stesso problema, ed a causa di tale questione sono stati emanati, in occasione della firma dei Trattati correttivi volti alla maggior efficienza della giustizia, che hanno interessato, fin'ora, l'intero assetto delle istituzioni.

(comma 2, lettera j)¹⁰⁰, e dunque per tutti i settori che vi incidono, nei quali la competenza dell'Unione è stata esercitata - è quella di sollevare una questione pregiudiziale, ai sensi dell'articolo 267 Tfu, innanzi al giudice nazionale di fronte al quale dovrà pendere la controversia che il cittadino avrà dovuto previamente instaurare innanzi all'organo giurisdizionale interno competente (appunto in settori in cui l'Unione ha esercitato la propria competenza, quali ad esempio molte branche del diritto del lavoro, e per la parte che qui interessa, la salute e la sicurezza dei lavoratori).

Questo strumento nasce dal dialogo tra Corti che trova fondamento nel sistema istituzionale Ue. È in effetti previsto che la Corte di giustizia agisca in collaborazione con gli organi giurisdizionali degli Stati membri (i giudici di diritto comune), nella materia di diritto dell'Unione, al fine di garantirne un'applicazione effettiva ed omogenea ed evitando interpretazioni divergenti.

A tal fine i giudici nazionali (aditi in materia che inerisca il diritto europeo) possono (in primo grado) e devono (dal grado d'appello), sospendere il proprio giudizio e chiedere alla Corte di giustizia di precisare una questione di interpretazione del diritto dell'Unione. Nel caso che qui interessa, un cittadino potrebbe adire un giudice nazionale e chiedergli di sospendere il giudizio domandando alla Corte di giustizia come debba interpretarsi l'articolo 47 della Carta dei Diritti, che è fonte di diritto primario dell'Unione.

Se – come è dato pensare dall'orientamento fin'ora espresso dalla Corte di giustizia, che si è completamente sovrapposto (adeguato) a quello della Corte di Strasburgo – la Corte di Lussemburgo dovesse esprimersi nel senso di riconoscere al singolo una tutela risarcitoria (un equo indennizzo), allora non vi sarebbe motivo di adire la Corte di Strasburgo. Inoltre, in questo caso, potrebbe ipotizzarsi l'attivazione di una procedura di infrazione nei confronti dello Stato, per violazione degli obblighi derivantigli dall'appartenenza al sistema dell'Unione.

Quanto all'attivazione della procedura di infrazione, essa consiste nella possibilità di sollecitare la Commissione (che invero può agire anche in via autonoma) al fine di evidenziare l'inadempienza di uno o più Stati membri, rispetto alla normativa Ue. Ciò in quanto la Commissione europea detiene il compito di controllo e vigilanza sull'applicazione dei Trattati e del diritto europeo.

Nell'esercizio di tale compito la Commissione può formulare raccomandazioni e pareri che provvede a comunicare agli Stati esprimendo loro “disapprovazione” rispetto ad una determinata politica o prassi poste in essere.

Quanto al procedimento previsto, ha inizio con l'invio di una lettera ufficiale della Commissione allo Stato che, ancorché non vincolante, evidenzia la sussistenza di motivazioni che la portano a “sospettare” che il Paese stia violando la legislazione dell'Ue e contenente la fissazione di un termine

¹⁰⁰ Il settore giustizia e affari interni (Maastricht) era già stato comunitarizzato con il Trattato di Nizza (1 febbraio 2003). Stesso discorso può farsi per tutte le materie nelle quali la competenza concorrente è stata esercitata, Vedi ad esempio quella in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, esercitata attraverso l'emanazione della Direttiva 391/89, di cui nel quarto capitolo del presente lavoro.

entro cui quest'ultimo è tenuto ad inviare una risposta dettagliata sulla propria posizione all'Istituzione europea.

Laddove tale lettera non dovesse sortire gli effetti desiderati (di chiarimento della politica statale), la Commissione procede con l'invio del parere motivato con il quale avvia ufficialmente il procedimento d'infrazione.

Nella prassi la Commissione invia una lettera di richiesta di chiarimenti o di richiamo e se insoddisfatta della risposta prosegue con una raccomandazione (si tratta di un "atto di indirizzo"); qualora non ottenga il ravvedimento auspicato, prosegue con un parere motivato ove sono puntualizzate le contestazioni del caso concreto.

Se anche il parere motivato non produce gli effetti sperati, la Commissione non potrà che procedere convenendo lo Stato membro innanzi alla Corte di giustizia avanti la quale si instaura un vero e proprio giudizio che potrà concludersi con l'accertamento delle violazioni incombenti lo Stato.

Nel caso di attivazione di un tale rimedio e di condanna dello Stato, il vaglio potrebbe riguardare anche il rispetto dei diritti fondamentali e in caso di condanna, oltre le sanzioni pecuniarie previste, lo Stato potrebbe essere obbligato ad adeguarsi al diritto europeo violato, modificando la disciplina interna.

Nel caso in cui però, una volta dato inizio alla procedura di infrazione, la Corte di giustizia non rispondesse nel senso sopra esposto e dunque, pur deprecando l'azione degli Stati, non dovesse ritenere di possedere gli strumenti giuridici idonei a far condannare uno Stato membro, bisognerebbe valutare i motivi a fondamento di tale decisione e considerare, probabilmente, che l'articolo 47 della Carta dei Diritti sia in qualche maniera svuotato di significato giuridico, in quanto sulla sua basa la Corte di giustizia non offrirebbe adeguate tutele al singolo.

Se infatti ciò dovesse derivare dalla considerazione che non vi sia copertura di legislazione comunitaria nella materia, al singolo non resterebbe che esperire le vie giurisdizionali interne e rivolgersi alla Corte di Strasburgo, al fine di chiedere una condanna risarcitoria dello Stato nei propri confronti.

Laddove viceversa la Corte di giustizia dovesse ritenere che vi sia piena competenza Ue, ma non rinvenga nel sistema istituzionale europeo strumenti giuridici per poter imporre al giudice di diritto comune una condanna allo Stato membro, allora potrebbe delinearsi l'ipotesi che l'adesione dell'Ue alla CEDU abbia in questo caso un valore aggiunto, cioè offra in qualche maniera una duplice tutela.

Il cittadino in effetti potrebbe adire la Corte dei diritti fondamentali per chiedere che lo Stato membro che abbia violato il proprio diritto alla durata ragionevole del processo, nonché la stessa Unione europea, siano condannati in solido, per violazione degli articoli 47 Carta e 6 CEDU.

In questa ipotesi però anche se lo Stato e l'Ue dovessero venire condannati, quanto all'apertura di una procedura di infrazione, bisognerebbe aspettare che la Corte di Strasburgo si esprimesse, in quanto se dovesse decidere per una responsabilità dell'Ue, la Commissione non potrà procedere nei confronti

dei singoli Stati ma, se mai, dovrà esercitare l'iniziativa legislativa che le compete, al fine di emanare direttive in materia.

CAPITOLO IV

Il tirocinio nell'ufficio per il processo nel quadro della tutela sovranazionale dei diritti sociali

SOMMARIO. 1. I tirocinanti dell'Ufficio del processo. Inquadramento nella categoria generale dei tirocini; 2. Posizione giuridica dei tirocinanti e (problematiche di) tutela nel sistema nazionale dei diritti; 3. Le politiche europee: dal Libro Bianco "Crescita, competitività e occupazione" del 1993 della Commissione europea al Libro Verde del 2008 "la vita buona nella società attiva" del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali; 4. La nuova base normativa fornita dal Trattato di Lisbona: gli articoli 151-156 del TFUE; 4.1. Gli strumenti di *soft-law* a tutela degli abusi dell'istituto dei tirocini: a. Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Un quadro di qualità per i tirocini che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Verso una ripresa fonte di occupazione, Bruxelles, 18.4.2012 SWD(2012) 99 final; b. Documento di lavoro dei servizi della Commissione, sintesi del documento analitico che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Verso un quadro di qualità per i tirocini Seconda fase della consultazione delle parti sociali a livello europeo a norma dell'articolo 154 del TFUE, Bruxelles, 05.12.2012, SWD, 2012, 408, final; c. Raccomandazione del Consiglio del 22.04.2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01); 4.2. La giurisprudenza della Corte di giustizia e l'equiparazione del praticante legale al "lavoratore" ai sensi dell'art. 39 TCE, ora art. 45 TFUE; 5. I diritti sociali garantiti dalla Carta dei diritti Fondamentali dell'Ue ai lavoratori; 6. Ricostruzione della tutela sovranazionale del tirocinante nella prospettiva dell'adesione dell'Ue alla CEDU.

1. I tirocinanti dell'Ufficio del processo. Inquadramento nella categoria generale dei tirocini

Al fine di inquadrare il tirocinio nelle categorie giuridiche generali, occorre osservare che l'ordinamento italiano ne prevede diverse tipologie e la disciplina è dettata sia da norme statali, sia regionali, ferma restando la competenza delle regioni in materia di formazione¹.

Come anticipato nel capitolo precedente, per tirocinio si intende un'esperienza la cui principale caratteristica è la presenza del tirocinante in un luogo di lavoro nel quale egli effettua, per un periodo di tempo limitato e predeterminato, un percorso formativo "*in situazione*"², acquisendo una concreta conoscenza del mondo del lavoro.

Il tirocinio dunque è lo strumento "elettivo" prescelto dall'ordinamento al fine di formare ed orientare il giovane, per farlo nelle condizioni di mettere a frutto l'esperienza acquisita nei percorsi istruttivi "istituzionali", verificando sul campo la capacità di praticare quanto ivi appreso, e misurando le sue attitudini ad operare in un contesto "*relazionale qual è quello del lavoro*".

¹ Cfr. a tale proposito la sentenza della Corte costituzionale 50/2005, a seguito della quale è acclarata la competenza esclusiva delle Regioni in materia di tirocini.

² P. Pascucci, "La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento: ieri, oggi e ... domani (ovvero prima e dopo l'articolo 11 del decreto legge n. 138/2011)", in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 4/XXI, 2011, p. 974.

³ P. Pascucci, cit. p. 976.

Quanto alle diverse tipologie di tirocini, vanno distinti quelli “curricolari” - inclusi nei piani di studio delle Università e degli istituti scolastici la cui finalità non è tanto l’inserimento nel mondo del lavoro, quanto l’affinamento del percorso di apprendimento e formazione, alternando studio e lavoro – da quelli “non curricolari”, che nascono al fine di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro.

In tale seconda categoria sono compresi gli *stage* formativi e di orientamento (la cui durata è di 6 mesi), che per loro natura hanno la funzione di agevolare le scelte professionali nel momento di transizione scuola-lavoro e sono rivolti a coloro che abbiano conseguito un titolo nei precedenti 12 mesi.

Ci sono poi gli *stage* di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, volti a creare un percorso di “recupero occupazionale”, della durata di 12 mesi, a favore di disoccupati o inoccupati⁴; ancora la disciplina prevede gli *stage* di orientamento e formazione oppure di inserimento o reinserimento, in questo caso pensati per persone disabili⁵, che possono avere una durata di 12 o 24 mesi a seconda del soggetto che svolge il tirocinio.

In tutti i suddetti casi, l’attivazione del tirocinio presuppone la stipula di una convenzione – che contenga l’indicazione delle parti, la descrizione del tirocinio, il progetto formativo dello stesso, i diritti e i doveri delle parti, l’individuazione del *tutor* quale responsabile organizzativo del tirocinio, un’azione di monitoraggio con attestazione dei risultati e la previsione di una valutazione finale dell’esperienza, con il rilascio dell’attestato dell’attività svolta e delle competenze acquisite - tra promotore ed ospitante, vale a dire tra il soggetto che promuove lo svolgimento del tirocinio (che, data la funzione, è preventivamente identificato⁶) e chi ospita “fattivamente” il tirocinante all’interno della propria struttura e provvede alla sua formazione (sia esso soggetto pubblico o privato), avvantaggiandosi, eventualmente, dell’opera di quest’ultimo. Vale a tale proposito cioè, quanto detto nel capitolo precedente: data la natura strettamente formativa dell’esperienza del tirocinio, a colui che lo svolge deve essere garantito un percorso di istruzione “teorico-pratica”, pertanto il soggetto che ospita il tirocinante non ha una vera e propria posizione giuridica soggettiva, in virtù della quale può pretendere che il tirocinante contribuisca, tramite la propria attività, ad incrementare i risultati imprenditoriali.

⁴ O, anche, a persone che si trovano in mobilità e ai beneficiari di ammortizzatori sociali sulla base di specifici accordi in attuazione di politiche attive del lavoro.

⁵ Oppure, ancora, rivolti a persone richiedenti asilo politico o titolari di protezione internazionale.

⁶ Cfr. articolo 18 della legge 196/1997 e il D.M. 142/1998: deve trattarsi di soggetti pubblici o a partecipazione pubblica, o soggetti privati non aventi scopo di lucro, in possesso degli specifici requisiti preventivamente determinati in funzione in funzione di idonee garanzie all’espletamento delle iniziative di tirocinio.

Va da sé dunque che tra tirocinante ed ospitante non intercorre un rapporto contrattuale diretto, né tale tirocinio costituisce un rapporto di lavoro⁷ ma si configurano in capo ai medesimi (così come in capo al soggetto promotore) diritti ed obblighi reciproci⁸.

Gli obblighi che fanno capo al promotore sono assicurativi e formativi: assicurativi in quanto grava su tale soggetto l'obbligo di assicurare i tirocinanti presso l'INAIL e per la responsabilità civile verso terzi; formativi in quanto egli è responsabile della redazione di un progetto formativo e di orientamento, alla base del tirocinio, che il tirocinante ha l'obbligo di rispettare per la fruttuosità e l'esito positivo dell'esperienza stessa.

Gli obblighi che gravano sul tirocinante sono quelli di svolgere le attività previste dal progetto formativo, rispettare le norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro, mantenere la riservatezza sulle informazioni aziendali, seguire le indicazioni del tutor e rispettare i regolamenti aziendali.

Per quanto riguarda il soggetto ospitante, egli deve garantire la formazione del tirocinante, mettendolo nelle condizioni di svolgere le attività previste nel progetto formativo, e deve designare altresì il responsabile aziendale incaricato di seguire il tirocinante e di tutelarne la salute e la sicurezza, ai sensi del Dlgs 81/08.

Per quanto riguarda la disciplina di tali tirocini, le fonti si rinvergono nella legge 196/1997 che - assieme al regolamento attuativo emanato con il decreto ministeriale 25 marzo 1998 n. 142 - forniva la prima disciplina sui tirocini formativi e di orientamento, in seguito modificata con l'articolo 11 del D.L. 13 agosto 2011 n. 138⁹, convertito con modifiche nella legge 14 settembre 2011 n. 148, rubricato "*Livelli di tutela essenziali per l'attivazione dei tirocini*", seguito poi dalla legge 92/2012¹⁰, finalizzata a prevedere i criteri per la definizione di linee - guida condivise sui tirocini.

Soprattutto in riferimento a tale ultima disciplina, è necessario rilevare che l'Accordo firmato nel gennaio 2013, applicabile anche ai tirocini instaurati nell'ambito delle Pubbliche Amministrazioni, ha avuto, tra gli obiettivi¹¹, quello di contrastare l'uso distorto dell'istituto, anche attraverso l'individuazione, da parte di Stato e Regioni, degli elementi qualificanti del tirocinio, tra cui la previsione

⁷ Cfr. articolo 18 della legge 196/1997; rimane salva la possibilità di riqualificare come rapporto di lavoro subordinato il tirocinio, qualora nelle modalità di estrinsecazione si atteggi in modo difforme dalla disciplina.

⁸ Per comprendere il rapporto "trilaterale" tra i soggetti coinvolti, cfr. P. Pascucci, cit. p. 974-975: "*la convenzione, da un lato è inquadrabile come atto contrattuale (l'unico esistente nel caso di specie), volto a regolare i rapporti tra i suoi stipulanti ed a predisporre la disciplina ad hoc per il tirocinio a cui si riferisce; dall'altro, per le peculiari finalità dei tirocini, nonostante la sua natura di negozio privatistico, è evidente che la convenzione tende a perseguire un interesse pubblico*".

⁹ Il cui articolo n. 11 (poi convertito), è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte costituzionale per contrasto con l'articolo 117 comma 4 della Costituzione, perché diretto ad "*invadere un territorio di competenza normativa residuale delle Regioni*." (cfr. sent. Corte costituzionale n. 287 del 19 dicembre 2012): vale a dire che la disciplina dettata dal legislatore statale relativa ai beneficiari, alla durata ed ai requisiti che devono possedere i soggetti che promuovono tirocini formativi e di orientamento è illegittima in quanto emessa in violazione delle competenze delle Regioni.

¹⁰ Che ha previsto l'emanazione delle "*Linee Guida in materia di tirocini*", a seguito del quale è stato siglato il 24 gennaio 2013 l'Accordo tra Governo, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano.

¹¹ Cfr. Legge 92/2012, articolo 34 lettera a), b), c), d) ed e).

di una congrua indennità, anche in forma forfettaria, per il tirocinante, in relazione alla prestazione da questi svolta¹².

A tal proposito vale la pena di evidenziare che la disciplina delineata prevede che il tirocinio non sia gratuito, ma che il tirocinante debba percepire un'indennità non inferiore a 300 euro mensili, la cui mancata corresponsione comporta, a carico del trasgressore, l'irrogazione di una sanzione amministrativa che va da un minimo di 1.000 ad un massimo di 6.000 euro, in proporzione alla gravità dell'illecito¹³. Tali linee-guida dettano pertanto una sorta di standard minimo di tutela, uniforme a livello nazionale, lasciando poi alla disciplina regionale la normativa di dettaglio.

L'indennità prevista è stata pensata sia quale misura attraverso la quale il tirocinante può far fronte alle proprie necessità di vita, sia quale mezzo per evitare un uso distorto dello strumento, sovente utilizzato per sostituire personale, a costo zero.

Ciò detto per le tipologie di tirocinio sopra evidenziate, e pur avendo registrato un incremento molto consistente del numero dei tirocini formativi e di orientamento¹⁴, essi non coprono interamente il panorama dei tirocini, i quali ricevono una differente disciplina.

Non rientrano infatti nella regolamentazione fornita dalle linee-guida, i tirocini curriculari promossi da università, istituzioni scolastiche, centri di formazione professionale e simili, così come non vi rientrano i periodi di pratica professionale, nonché i tirocini previsti per l'accesso alle professioni ordinistiche¹⁵, quali, ai fini che qui si trattano, quella di avvocato.

Con ciò devono ritenersi esclusi anche quelli che prevedono l'affiancamento al giudice, ex articolo 73 della legge 98/2013, svolti sia all'interno di un periodo di pratica forense, sia "semplicemente" presso il giudice, per i quali (ultimi) ci si deve interrogare sulla disciplina applicabile.

Tali tipi di tirocinio sfuggono in effetti alla disciplina sopra descritta, per essere invece lasciati alla regolamentazione degli ordini di appartenenza (nonché dalle Leggi Professionali di riferimento della categoria, che nel caso di specie è la legge n. 247 del 2012), che ne stabiliscono durata, modalità e condizioni del tutto diverse. In base a quanto previsto nella Legge Professionale, il Codice Deontologico Forense obbliga giuridicamente tutti i suoi destinatari (dunque sia avvocati, sia praticanti) ad osservarlo, pena l'irrogazione delle sanzioni disciplinari¹⁶.

¹² Cfr. punto 5 dell'Accordo del 24 gennaio 2013 e articolo 1, comma 34, lettera d) legge 92/2012.

¹³ Cfr. articolo 1, comma 35 della legge 92/2012.

¹⁴ Cui non è corrisposta, almeno fino ad un momento molto recente, "una loro crescita anche qualitativa" cfr. P. Pascucci, cit. p. 976.

¹⁵ Ancora, non sono ricompresi nella descritta disciplina i tirocini transnazionali (si vedano i tirocini realizzati nell'ambito dei programmi comunitari per l'istruzione e per la formazione, quali il *Lifelong Learning Programme*), i tirocini per soggetti extracomunitari promossi all'interno delle quote di ingresso ed in ultimo i tirocini estivi.

¹⁶ Cfr. art. 3 comma 3 Legge Professionale: "L'avvocato esercita la professione uniformandosi ai principi contenuti nel codice deontologico emanato dal CNF ai sensi degli articoli 35, comma 1, lettera d), e 65, comma 5 (...)"

2. Posizione giuridica dei tirocinanti e (problematiche di) tutela nel sistema nazionale dei diritti

Come anticipato, la fonte da cui attingere la regolamentazione dei tirocini legali è il Codice Deontologico Forense¹⁷, il quale, quanto ai tirocinanti forensi (c.d. “praticanti”) stabilisce, all’articolo 1, che “*Le norme deontologiche si applicano a tutti gli avvocati e praticanti nella loro attività, nei loro reciproci rapporti e nei confronti dei terzi*”, spettando agli organi disciplinari sanzionare eventuali violazioni delle norme deontologiche, ai sensi dell’articolo 2 de CDF medesimo, nonché dell’articolo 42 della Legge Professionale¹⁸.

Al praticante (tirocinante legale) spetta tutta una serie di doveri, che il Codice disciplina in maniera minuziosa negli articoli dal numero 3 al numero 56.

Ci si riferisce ai doveri di probità, dignità e decoro, rintracciabili all’articolo 5¹⁹, a quelli di lealtà e correttezza di cui all’articolo 6²⁰, fedeltà, diligenza, segretezza e riservatezza rinvenibili rispettivamente negli articoli da 7 a 9²¹ del Codice, il cui rispetto, a norma di quest’ultimo articolo, gli è espressamente richiesto dall’avvocato (cd. “dominus”) che lo ospita nel proprio studio legale.

La serie di doveri che gravano sul tirocinante concernono dunque, tanto la sfera del comportamento all’interno del luogo di lavoro, quanto quella esterna del suo comportamento *tout court* considerato, in virtù del particolare “decoro” di cui si caratterizza la classe degli avvocati.

Quanto ai doveri dell’avvocato “dominus”, le uniche norme rinvenibili sono gli articoli 25 - rubricato “*Rapporti con i collaboratori dello studio*” – secondo cui l’avvocato “*deve consentire ai propri collaboratori di migliorare la preparazione professionale, compensandone la collaborazione in proporzione all’apporto*

¹⁷ Testo che è stato approvato dal Consiglio Nazionale Forense nella seduta del 17 aprile 1997 ed aggiornato con le modifiche introdotte il 16 ottobre 1999, il 26 ottobre 2002, il 27 gennaio 2006, il 18 gennaio 2007, il 12 giugno 2008, il 15 luglio 2011 e il 16 dicembre 2011.

¹⁸ “Norme disciplinari per i praticanti. 1. *I praticanti osservano gli stessi doveri e norme deontologiche degli avvocati e sono soggetti al potere disciplinare del consiglio dell’ordine.*”

¹⁹ Rubricato “*Doveri di probità, dignità e decoro - L’avvocato deve ispirare la propria condotta all’osservanza dei doveri di probità, dignità e decoro. I. Deve essere sottoposto a procedimento disciplinare l’avvocato cui sia imputabile un comportamento non colposo che abbia violato la legge penale, salva ogni autonoma valutazione sul fatto commesso. II. L’avvocato è soggetto a procedimento disciplinare per fatti anche non riguardanti l’attività forense, quando si riflettano sulla sua reputazione professionale o compromettano l’immagine della classe forense. III. L’avvocato che sia indagato o imputato in un procedimento penale non può assumere o mantenere la difesa di altra parte nello stesso procedimento.*”

²⁰ “*Doveri di lealtà e correttezza - L’avvocato deve svolgere la propria attività professionale con lealtà e correttezza. I. L’avvocato non deve proporre azioni o assumere iniziative in giudizio con mala fede o colpa grave.*”

²¹ Articolo 7: “*Dovere di fedeltà - È dovere dell’avvocato svolgere con fedeltà la propria attività professionale. I. Costituisce infrazione disciplinare il comportamento dell’avvocato che compia consapevolmente atti contrari all’interesse del proprio assistito. II. L’avvocato deve esercitare la sua attività anche nel rispetto dei doveri che la sua funzione gli impone verso la collettività per la salvaguardia dei diritti dell’uomo nei confronti dello Stato e di ogni altro potere.*”

Articolo 8: “*Dovere di diligenza - L’avvocato deve adempiere i propri doveri professionali con diligenza.*” E articolo 9, che per quanto qui interessa prevede: “*Dovere di segretezza e riservatezza - È dovere, oltre che diritto, primario e fondamentale dell’avvocato mantenere il segreto sull’attività prestata e su tutte le informazioni che siano a lui fornite dalla parte assistita o di cui sia venuto a conoscenza in dipendenza del mandato. I. L’avvocato è tenuto al dovere di segretezza e riservatezza anche nei confronti degli ex-clienti, sia per l’attività giudiziale che per l’attività stragiudiziale. II. La segretezza deve essere rispettata anche nei confronti di colui che si rivolga all’avvocato per chiedere assistenza senza che il mandato sia accettato. III. L’avvocato è tenuto a richiedere il rispetto del segreto professionale anche ai propri collaboratori e dipendenti e a tutte le persone che cooperano nello svolgimento dell’attività professionale.*”

ricevuto”, e l’articolo 26 - specificamente dedicato ai praticanti, in quanto rubricato “*Rapporti con i praticanti*” – ai sensi del quale l’avvocato dello studio legale che si rende disponibile ad essere “dominus” di un tirocinante, “*deve*” assicurare a questi “*la effettività e (...) favorire la proficiuità della pratica forense al fine di consentire un’adeguata formazione*”.

Lo stesso articolo 26 continua poi con il disposto per cui “*L’avvocato deve fornire al praticante un adeguato ambiente di lavoro, riconoscendo allo stesso, dopo un periodo iniziale, un compenso proporzionato all’apporto professionale ricevuto*”²².

A chiusura dei doveri in capo all’avvocato “ospitante”, l’articolo 34 - rubricato “*Responsabilità dei collaboratori, sostituti e associati*” - dispone al primo canone complementare (sono così denominati i commi degli articoli del Codice deontologico) che “*Salvo che il fatto integri un’autonoma responsabilità, i collaboratori, sostituti e ausiliari non sono disciplinarmente responsabili per il compimento di atti per incarichi specifici ricevuti*”, così ponendo in capo all’avvocato “tutore-dominus”, la responsabilità degli atti di cui avesse eventualmente incaricato il praticante-collaboratore.

Ora, vista per sommi capi la disciplina deontologica, è bene dire che nessuna disposizione del Codice deontologico fa riferimento ad obblighi assicurativi verso l’Inail o verso i terzi, in capo al soggetto ospitante, per quanto riguarda il tirocinante²³. A tale riferimento la Legge Professionale, all’articolo 12²⁴, dispone invece al comma n. 2 che è obbligo dell’avvocato stipulare, anche per il tramite delle associazioni e degli enti previdenziali forensi, una apposita polizza a copertura degli infortuni che possano derivare, oltre che a se stesso, ai propri collaboratori, dipendenti e praticanti in conseguenza dell’attività svolta nell’esercizio della professione anche fuori dei locali dello studio legale, anche in qualità di sostituto o di collaboratore esterno occasionale.

Ancora, non si rinviene alcun riferimento al percorso formativo strutturato che il tirocinante dovrebbe seguire, e sul cui rispetto l’avvocato-“dominus” dovrebbe vigilare e ciò vale per quanto disposto tanto nel CDF, quanto nella Legge Professionale.

L’articolo 26 del CDF a tal riguardo pare quanto mai ambiguo e sfuggente, se si pensa a cosa possa voler dire nel concreto assicurare “*la effettività e ... la proficiuità della pratica forense al fine di consentire un’adeguata formazione*”.

Dovrebbe da qualche fonte potersi ricavare – e così non è – il significato dei termini “effettività”, “proficiuità” e, soprattutto, comprendersi cosa debba intendersi per “adeguata formazione”: non si comprende per quale soggetto la formazione dovrebbe ritenersi “adeguata”, se per il “dominus” o per il

²² L’articolo 26 prosegue poi agli ultimi due canoni complementari recitando che “*L’avvocato deve attestare la veridicità delle annotazioni contenute nel libretto di pratica solo in seguito ad un adeguato controllo e senza indulgere a motivi di favore o di amicizia. È responsabile disciplinarmente l’avvocato che dia incarico ai praticanti di svolgere attività difensiva non consentita.*”

²³ L’articolo 15 dispone infatti che “*L’avvocato deve provvedere regolarmente e tempestivamente agli adempimenti dovuti agli organi forensi nonché agli adempimenti previdenziali e fiscali a suo carico, secondo le norme vigenti*”, ma si riferisce evidentemente, appunto secondo le norme vigenti, al personale dipendente e non ai tirocinanti che non rientrano in tale categoria.

²⁴ Rubricato “*Assicurazione per la responsabilità civile e assicurazione contro gli infortuni*”.

tirocinante, e se l'adeguatezza della formazione fornita si possa intendere "verificata" dal superamento dell'esame di Stato o da altri parametri e, in quest'ultimo caso, da quali.

Generalmente (ma ciò è affidato alla discrezionalità di ciascun ente), i Consigli dell'Ordine locali richiedono al tirocinante di svolgere alcune tipologie di attività con cadenza almeno semestrale (quale, ad es., la redazione di atti o pareri su questioni giuridiche complesse), ed alcuni pongono in essere attività di controllo dello svolgimento effettivo di tali attività, attraverso colloqui con i tirocinanti, ma manca un programma di formazione predisposto a livello centrale (dal CNF) che possa garantire il compimento di attività formativa strutturata e ben congeniata sul profilo del tirocinante forense.

Stessa impressione si ricava dall'articolo 41 della Legge Professionale, il quale, nel disciplinare i contenuti e le modalità di svolgimento del tirocinio, dispone che *"il tirocinio professionale consiste nell'addestramento, a contenuto teorico e pratico, del praticante avvocato finalizzato a fargli conseguire le capacità necessarie per l'esercizio della professione di avvocato e per la gestione di uno studio legale nonché a fargli apprendere e rispettare i principi etici e le regole deontologiche."*

Ancora, non è chiaro, ai sensi degli articoli 25 e 26, in quale modo l'avvocato possa compensare il tirocinante: un profilo di criticità è offerto dal fatto che l'articolo 26 dispone che l'avvocato *"deve"* fornire al tirocinante un adeguato ambiente di lavoro, proseguendo con la subordinata *"riconoscendo allo stesso, dopo un periodo iniziale, un compenso proporzionato all'apporto professionale ricevuto"*. Ora, se il senso delle parole non inganna, da questa disposizione si ricava che l'avvocato è giuridicamente obbligato a riconoscere un compenso al tirocinante.

A tale riguardo, il suddetto articolo 41 della Legge Professionale crea ulteriore perplessità, in quanto prevede che *"negli studi legali privati, al praticante avvocato è sempre dovuto il rimborso delle spese sostenute per conto dello studio presso il quale svolge il tirocinio. Ad eccezione che negli enti pubblici e presso l'Avvocatura dello Stato, decorso il primo semestre, possono essere riconosciuti con apposito contratto al praticante avvocato un'indennità o un compenso per l'attività svolta per conto dello studio, commisurati all'effettivo apporto professionale dato nell'esercizio delle prestazioni e tenuto altresì conto dell'utilizzo dei servizi e delle strutture dello studio da parte del praticante avvocato."*

Altrettanto perplessi lascia però l'espressione *"compenso proporzionato all'apporto professionale ricevuto"* di cui all'articolo 26, cui sembra ricollegarsi un'attività valutativa dell'avvocato, che sconfinava (pericolosamente) nel potere discrezionale di quest'ultimo, che in qualità di soggetto che "ospita" il tirocinante, ha tutto l'interesse contrario a pagarlo, o comunque a pagarlo il meno possibile, così come ogni altro possibile datore di lavoro²⁵.

²⁵ Per chi conosce un poco la professione dell'avvocato la questione sarà immediatamente percepibile, ma vale la pena di soffermarsi un momento: oltre ad essere caratterizzata dalla parte di componimento delle strategie, nonché degli atti difensivi, la professione dell'avvocato è composta da ben altre attività. Si pensi ad esempio all'attività di reperimento dei documenti negli uffici pubblici (camere di commercio, agenzia delle entrate, agenzia del territorio, siae, agenzia delle dogane, inail, inps), che pur non richiedendo un apporto "professionale" sono altrettanto necessarie e distolgono un lasso rilevante di tempo all'avvocato stesso. O a chi, al posto dell'avvocato, le compie. Si pensi ancora, alle attività di udienza, che pur necessitando della presenza dell'avvocato difensore, spesso richiedono – in particolar modo nel settore civile – una

A ciò si collega, come abbiamo già evidenziato, il fatto che il tirocinante in quanto tale è un soggetto che si trova in un luogo di lavoro per essere formato e che, dunque, chi lo ospita non ha una posizione giuridica soggettiva “perfetta” a vedere “migliorare, modificare, incrementare” la propria attività.

Ciò posto, ora bisogna chiedersi quale posizione giuridica ricopre il tirocinante legale nell’ordinamento italiano, e quale sia la disciplina di tutela ad esso applicabile.

Come esposto nel paragrafo precedente, essendo preordinato a consentire al praticante l’ingresso in una professione ordinistica, il tirocinio forense è interamente disciplinato dall’Ordine di appartenenza e a livello nazionale nel caso di specie, il Consiglio Nazionale Forense (CNF), il quale funge da organo giurisdizionale di secondo grado per quanto concerne la tutela spettante al tirocinante che veda lesi i propri diritti, a causa di una decisione (come noto, di natura amministrativa) del Consiglio dell’Ordine (locale) di appartenenza²⁶.

Dunque, non vi è una disciplina generale cui rifarsi, salvo richiamare la *ratio* sottostante l’istituto del tirocinio, quanto alle tutele spettanti al tirocinante legale. Devono tuttavia farsi delle considerazioni: proprio il tirocinio di coloro che vengono formati per diventare difensori della legge presenta una disciplina dubbia, in quanto così come definita, pare che la regolamentazione possa prestarsi ad un’utilizzazione dei tirocini poco conforme alla *ratio* di tale strumento. Le regole esistenti cioè, non garantiscono il tirocinante né rispetto ai propri diritti remunerativi o (quanto meno) indennizzatori, né (e forse tale elemento è ancora più grave) rispetto all’esperienza formativa e professionalizzante che egli si troverebbe a svolgere.

In ultimo appare importante doversi rilevare come il tirocinante legale sembra trovarsi in una situazione nella quale, se dovesse vedere violati qualcuno o tutti i propri diritti, avrebbe scarsa tutela. È vero infatti che, come più sopra accennato, il tirocinante può rivolgersi in prima battuta al proprio Consiglio dell’Ordine di appartenenza ed in secondo grado al CNF, ma sul piano dell’effettività questa

considerevole attività di “anticamera”. Ancora, si pensi alle attività di supporto amministrativo-segretariale di cui necessita uno studio legale, tra appuntamenti con i clienti, con le controparti, con i notai, la redazione di notule spese, della corrispondenza con i clienti e con i colleghi e quant’altro. Tutte tali attività potrebbero non evidenziare, e addirittura non necessitare, di alcun apporto professionale specifico, tuttavia richiedono un grosso impiego di tempo ed un rilevante dispendio di energie a chi le compie e, se dovesse compierle un tirocinante legale, tale situazione ben potrebbe evidenziare un problema che si pone alla base del ragionamento. In effetti, se un avvocato utilizzasse il tirocinante per il compimento di tali attività, utilizzerebbe il tirocinio per un gran lasso di tempo quotidianamente, ma lo farebbe utilizzandolo per attività di “bassa leva”, svolgibili da persone facilmente sostituibili; con ciò il tirocinante non fornirebbe alcun “apporto professionale” allo studio legale nel quale è inserito, avendo dunque buon gioco l’avvocato titolare, per valutare ed argomentare l’assenza dei requisiti richiesti dal Codice deontologico (all’articolo 26) per l’elargizione del compenso al praticante. Di più: se una tale utilizzazione del praticante legale porterebbe ad un doppio risultato negativo. Da un lato fornirebbe, come appena visto, le argomentazioni per non riconoscerli alcun compenso, e dall’altro svuoterebbe il percorso formativo del tirocinante da qualsivoglia contenuto “istruttivo” e professionalizzante, per ridurlo invece alla mera esecuzione di attività di tipo “segretariale”. Su tale argomento va sottolineato, con sgomento, che non si rinviene alcun riferimento ad un progetto formativo strutturato da seguire.

²⁶ Su questo aspetto si precisa che, seppur le decisioni del CNF hanno natura giurisdizionale, in quanto giurisdizione speciale istituita prima dell’entrata in vigore della Costituzione, le decisioni disciplinari degli organi locali hanno natura amministrativa. Cfr. G. Manfredi “*Natura delle norme deontologiche e diritti dei cittadini*”, in Jus, 2008, pag. 565.

tutela sembra labile, in quanto il tirocinante dovrebbe rivolgersi ad un ente che prospetta scarse *scances* di imparzialità nei confronti dei propri membri²⁷.

Ciò detto circa il tirocinante legale presso un avvocato, deve completarsi il quadro quanto al tirocinante che svolga attività presso il giudice, che sia all'interno del percorso del tirocinio forense²⁸ o svolga tale attività al solo fine di usufruire dei vantaggi previsti in caso di positiva conclusione del periodo di tirocinio²⁹.

Sui primi dovrebbe valere quanto appena visto per coloro che si trovano in uno studio legale, poiché ad essi è applicabile il Codice deontologico, mentre per gli altri la disciplina si ricava dallo stesso articolo 73.

La disciplina normativa dispone al comma 5 dell'articolo 73 che l'attività del tirocinante andrà svolta *“sotto la guida e il controllo del magistrato”*, e precisa che essa avviene nel rispetto degli obblighi di *“riservatezza e di riserbo riguardo ai dati, alle informazioni e alle notizie acquisite durante il periodo di formazione, con obbligo di mantenere il segreto su quanto appreso in ragione della loro attività e astenersi dalla deposizione testimoniale”*.

Quanto all'aspetto della *“formazione”* che il tirocinante dovrebbe svolgere sotto la guida del magistrato formatore, anche per l'articolo 73 devono rilevarsi alcuni profili critici. La disciplina è fornita dai commi 4, 5, 5 bis, 10 ed 11 dell'articolo 73.

Dal combinato disposto di tali commi si evince che i tirocinanti sono affidati a un magistrato che ha espresso la disponibilità ovvero ad uno designato dal capo dell'ufficio, nel caso in cui sia necessario garantire *“la continuità della formazione”*³⁰ – che dunque è prevista - e che i medesimi siano *“ammessi ai corsi di formazione decentrata organizzati per i magistrati dell'ufficio ed ai corsi di formazione decentrata loro specificamente dedicati e organizzati con cadenza almeno semestrale”*, secondo programmi indicati dalla Scuola superiore della magistratura³¹.

Dal comma 5 bis, si ricava espressamente che i tirocinanti sono destinatari di attività di formazione, *“condotta in collaborazione con i consigli dell'Ordine degli avvocati e con le Scuole di specializzazione per le*

²⁷ Cfr. M. Cappelletti, *“Studio del diritto al tirocinio professionale in Italia e in Germania”*, Giuffrè editore, Milano, 1957, il quale individua *“due fondamentali problemi da affrontare: quello del diritto alla pratica e quello della situazione economica del praticante”*, p. 11.

²⁸ Cfr. comma 11 dell'articolo 73 legge 98/2013, ai sensi del quale *“Per l'accesso alla professione di avvocato e di notaio l'esito positivo dello stage di cui al presente articolo e' valutato per il periodo di un anno ai fini del compimento del periodo di tirocinio professionale ed e' valutato per il medesimo periodo ai fini della frequenza dei corsi della scuola di specializzazione per le professioni legali, fermo il superamento delle verifiche intermedie e delle prove finali d'esame di cui all'articolo 16 del decreto legislativo 17 novembre 1997, n. 398”*.

²⁹ Cfr. commi n. 14 e 15 dell'articolo 73 legge 98/2013, nei quali si legge rispettivamente che *“L'esito positivo dello stage costituisce titolo di preferenza a parità di merito, a norma dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 9 maggio 1994, n. 487, nei concorsi indetti dall'amministrazione della giustizia, dall'amministrazione della giustizia amministrativa e dall'Avvocatura dello Stato. Per i concorsi indetti da altre amministrazioni dello Stato l'esito positivo del periodo di formazione costituisce titolo di preferenza a parità di titoli e di merito”* e ancora che *“L'esito positivo dello stage costituisce titolo di preferenza per la nomina ((a giudice onorario) di tribunale e ((a vice procuratore onorario))”*.

³⁰ Comma 4 articolo 73.

³¹ Cfr. comma 5 articolo 73 legge 98/2013, che prosegue affermando che *“I laureati ammessi a partecipare al periodo di formazione ((teorico-pratica)) presso il Consiglio di Stato, il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, i Tribunali Amministrativi Regionali e il ((Tribunale Regionale di Giustizia amministrativa di Trento e la sezione autonoma di Bolzano)) sono ammessi ai corsi di formazione organizzati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa”*.

professioni legali, secondo le modalità individuate dal Capo dell'Ufficio, qualora gli stagisti ammessi risultino anche essere iscritti alla pratica forense o ad una Scuola di specializzazione per le professioni legali.”

Ancora, il comma 10 prevede che il tirocinio possa essere svolto contestualmente ad altre attività³², *“purché compatibili con il conseguimento di un’adeguata formazione”*.

Dal tenore di tali disposizioni si deve concludere che laddove il tirocinante sia iscritto al Consiglio dell’Ordine o ad una Scuola, la fondamentale attività formativa sarà concertata tra questi (cioè tra Ordine-Scuola e il capo dell’ufficio), in caso contrario sarà lasciata nelle mani del solo capo dell’ufficio o del giudice formatore.

Tali ultimi soggetti tuttavia, non risultano, almeno attualmente, essere stati a loro volta “formati” per “istruire” un altro soggetto. In ultimo, poste tali premesse, ci si chiede in base a quali elementi dunque, il giudice formatore dovrebbe redigere, ai sensi del comma 11, *“al termine dello stage, una relazione sull’esito del periodo di formazione e la trasmette al capo dell’ufficio”* e sulla cui base il tirocinante verrà ammesso a sostenere (oppure no) l’esame di Stato per diventare avvocato o notaio, oppure avrà (o meno) i vantaggi dalla norma “promessi” in caso di concorsi pubblici.

Volendo qui concludere, in entrambi i casi deve rilevarsi l’assenza di qualsivoglia “programma di formazione” che costituisca il quadro all’interno del quale svolgere tale attività.

3. Le politiche europee: dal Libro Bianco “Crescita, competitività e occupazione” del 1993 della Commissione europea al Libro Verde del 2008 “la vita buona nella società attiva” del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali

Dopo aver inquadrato i tirocini (compresi quelli, di precipuo interesse ai fini della presente trattazione, relativi al settore della giustizia) nell’ambito della normativa nazionale di riferimento, appare ora necessario collocare la questione all’interno del più ampio punto di vista della disciplina europea e degli atti che sono stati emanati dalle competenti istituzioni nel corso degli anni su questo tema.

In effetti, il più risalente atto emanato da parte degli organi dell’allora Comunità europea è il c.d. “Libro Bianco” che la Commissione europea, per il tramite del proprio presidente Jacques Delors, ha presentato nel 1993.

Tale documento di *soft-law*, di valore prettamente politico, già allora affrontava la problematica dalla più ampia prospettiva dell’occupazione e del mercato del lavoro, mostrando la preoccupazione delle istituzioni europee rispetto al problema della disoccupazione negli Stati membri: era ben presente negli organi della Comunità la consapevolezza che la questione dell’ingresso dei giovani nel mondo del

³² Le attività testualmente previste sono *“il dottorato di ricerca, il tirocinio per l’accesso alla professione di avvocato o di notaio e la frequenza dei corsi delle scuole di specializzazione per le professioni legali”*.

lavoro si sarebbe potuta trasformare, se non arginata ed affrontata con le dovute misure, in un'emergenza tanto sociale, quanto economica per l'Ue³³.

A quel tempo si era già compreso che soltanto investendo nell'istruzione e nella formazione dei lavoratori, questi ultimi avrebbero potuto fronteggiare le eventuali turbolenze del mercato del lavoro³⁴. In particolare, le istituzioni avevano già intuito che solo azioni dirette a sostenere l'istruzione e la formazione dei lavoratori, in quanto strumenti di politica attiva del mercato del lavoro, avrebbero potuto aiutare le fasce più deboli colpite dalla disoccupazione: i giovani³⁵.

Nel "Libro Bianco" in esame, si rinvengono analisi economiche e critiche delle scelte di politica economica condotte nell'ultimo trentennio in Ue, scelte che hanno avuto un effetto negativo sull'occupazione e sulla crescita economica globale dell'area geo-politica di riferimento. In tale quadro, una delle priorità individuate (già all'epoca della sua redazione) dal documento che si analizza, era la creazione di posti di lavoro e, per raggiungere tale scopo, si era osservato che le future linee di politica economica europea avrebbero dovuto basarsi su tre elementi connessi: un quadro macroeconomico in grado di sostenere le forze di mercato e di non ostacolarle, interventi di carattere strutturale volti ad accrescere la competitività verso l'esterno del sistema europeo ed una riforma strutturale del mercato del lavoro.

Coscienti dell'inadeguatezza dei livelli di istruzione e di formazione professionale, le istituzioni hanno cercato di elaborare una strategia capace di ridurre la disoccupazione di fronte alla sfida portata al sistema europeo dal generale fenomeno della globalizzazione dell'economia.

La formazione era dunque già da tempo al centro dell'attenzione delle istituzioni europee ed era vista come uno dei potenziali fattori su cui agire per risolvere il problema posto dalla globalizzazione dei mercati, con speciale riferimento a quelli del lavoro. Infatti, tale fattore (ovvero la formazione dei lavoratori), in quanto strumento di politica attiva del mercato del lavoro, è apparso fin da subito uno dei mezzi più appropriati per adeguare la preparazione professionale dei lavoratori (e, in particolare, dei giovani) alle mutevoli esigenze del mercato globalizzato. Inoltre, è noto che un'adeguata formazione dei lavoratori contribuisce alla lotta a quella forma di disoccupazione che più affligge il nostro sistema, ovvero quella giovanile e di lunga durata.

³³ Studi statistici contenuti nel Libro Bianco indicavano che il tasso di disoccupazione all'epoca era pari all'11%; a ciò si aggiungeva un bassissimo tasso di creazione di nuovi posti di lavoro, circostanza, questa, che ha determinato la crescita pressoché costante del numero dei disoccupati.

³⁴ Pascucci, "Stage e lavoro. La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento", Giappichelli, Torino, 2008, XIII, p. 2.

³⁵ Cfr. M. Roccella, "Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria", in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2007, p. 187 e ss., M. Napoli, "Gli stages nel diritto del lavoro", in *Id.*, *Questioni di diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 1996 e M. Napoli, "Disciplina del mercato del lavoro ed esigenze formative", in *Rivista giuridica del Lavoro*, 1997, p. 267 e ss. La crescita della disoccupazione tra i giovani (tra i 15 e i 24 anni di età) ha assunto proporzioni preoccupanti: dal 2008 il numero complessivo di giovani disoccupati nell'Ue è aumentato di un milione. I giovani di età inferiore a 25 anni che non trovano un lavoro nell'Ue-27 sono ora più di cinque milioni. In questo contesto i tirocini possono assumere un'importanza fondamentale ai fini della promozione dell'inserimento dei giovani nel mondo del lavoro. I tirocini possono colmare il fossato tra le conoscenze teoriche acquisite a scuola e le capacità e le competenze richieste sul posto di lavoro, aumentando in tal modo le possibilità dei giovani di trovare lavoro.

Dunque, risalgono al Libro Bianco, da un lato, la convinzione che si debba investire sul “capitale umano” e, dall’altro, la consapevolezza della Commissione europea del fatto che, al fine di agevolare il passaggio dei giovani dalla scuola alla vita professionale, si debbano ampliare le forme di tirocinio ed apprendistato, riorganizzando al contempo (laddove necessario) il sistema educativo e formativo nel suo complesso.

Le considerazioni svolte nel Libro Bianco di Delors sono poi state confermate da quello successivo del 1995 (intitolato “*Insegnare e apprendere. Verso la società conoscitiva*”, ed elaborato da Edith Cresson), cui è poi seguita una Comunicazione del 2007³⁶ da parte della Commissione al Parlamento, al Consiglio, al Comitato economico e sociale, nonché a quello delle Regioni, nella quale vengono evidenziate la necessità e l’urgenza di stabilire rapporti stabili e forti tra sistema educativo e mercato del lavoro. Si arriva così ad elaborare un successivo Libro Bianco del 2008³⁷, il quale non manca di sottolineare il legame inscindibile tra salute e prosperità economica, e rimarcare altresì il ruolo fondamentale del benessere dei cittadini nelle politiche definite dalla Strategia di Lisbona per la crescita e l’occupazione.

Tutte tali iniziative dell’Ue, convergenti sul lato della formazione, vista sia quale strumento per raggiungere e garantire la stabilità del mercato del lavoro e la prosperità economica, sia quale mezzo per garantire il benessere del cittadino quanto a “salubrità” psico-fisica³⁸, hanno portato anche l’Italia a muoversi nella direzione indicata dalle istituzioni europee³⁹.

In effetti il Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali ha elaborato nel 2008 un Libro Verde⁴⁰ nel quale si sono poste le basi per un dibattito sul futuro del sistema di *welfare*, nel tentativo di coinvolgere (per quanto possibile) tutte le istituzioni, così da pervenire a concrete proposte di soluzioni sui temi inerenti alla salute e alle politiche sociali, nella consapevolezza della necessità di rafforzare le politiche per l’occupazione e l’occupabilità.

Nell’ambito di tali politiche, lo strumento dello stage (o tirocinio) costituisce il cuore da cui partire per garantire ai giovani un futuro professionale proficuo, che deve necessariamente essere “*tutelato, valorizzato e qualificato*”⁴¹, in considerazione del fatto che il sistema di protezione sociale degli Stati dell’Ue è uno degli argomenti su cui si gioca l’intera tenuta dei sistemi nazionali e di quello

³⁶ Intitolata: “*Favorire il pieno coinvolgimento dei giovani nell’istruzione, nell’occupazione e nella società*”.

³⁷ Intitolato: “*Un impegno comune per la salute: approccio strategico dell’Ue per il periodo 2008-2013*”.

³⁸ Cfr. soprattutto il Libro Bianco del 2008 cit.

³⁹ Cfr. a tal proposito quanto recentemente scritto dal prof. Monti nel c.d. “*Rapporto Monti*”, il quale sottolinea che il Trattato di Lisbona suggerisce “*un intervento mirato per coordinare più efficacemente l’interazione fra diritti sociali e libertà economiche all’interno del sistema Ue. Si tratta di garantire uno spazio d’azione adeguato ai sindacati e ai lavoratori per difendere i loro interessi e tutelare i loro diritti ad azioni sindacali senza sentirsi indebitamente ostacolati dalle norme che disciplinano il mercato unico*”. Tale rapporto è stato fatto proprio con la Comunicazione 27.10.2010 COM(2010) 608 finale della Commissione europea al Parlamento europeo e al Consiglio intitolata: “*Verso un Atto per il Mercato unico. Per una economia sociale di mercato altamente competitiva*” ripreso da quanto affermato dal Presidente della Commissione europea, Barroso: “*il mercato unico è, e rimane, la spina dorsale dell’integrazione e della crescita sostenibile in Europa*”.

⁴⁰ “*La vita buona nella società attiva*” del 25 luglio 2008.

⁴¹ P. Pascucci, ult. op. cit. p. 28.

sovranazionale, oltre ad essere un tassello centrale per il rilancio ed il rafforzamento del mercato interno dell'Europa.

4. La nuova base normativa fornita dal Trattato di Lisbona: gli articoli 151-156 del TFUE

In seguito all'emanazione degli atti appena descritti, la novità di maggior rilievo degli ultimi anni nella materia che qui interessa, è costituita dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (da cui rimangono in vita due Trattati: il TUE ed il TFUE), che ha introdotto profonde novità nella materia della sicurezza sociale.

In effetti gli articoli 151- 156 del TFUE contengono una disciplina che crea una nuova base normativa e “nuove competenze” dell'UE per ciò che riguarda il settore “giuslavoristico”, in senso ampio considerato.

Ciò in quanto il TFUE modifica il sistema delle competenze, dedicando l'intero Titolo I, Parte I alle categorie ed ai settori di competenza dell'Unione: tali novità consentono all'UE di estendere la propria sfera di azione in materia sociale, lasciando al contempo ampio spazio alle modalità operative attraverso le quali i risultati possono essere raggiunti⁴². Dette modifiche si presentano pertanto fondamentali nel percorso della creazione di uno spazio sociale europeo, che possa essere il perno del rilancio del mercato interno, efficiente e competitivo sul piano internazionale, così come auspicato fin dai tempi della presidenza di Delors.

Quelle che vengono qui in luce sono le competenze concorrenti dell'UE, per le quali è stabilito, all'articolo 4 numero 2 del TFUE che l'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei settori: “a. mercato interno; b. politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente Trattato”⁴³.

Nella definizione delle competenze, dal Trattato di Lisbona bisogna tenere presente che laddove (come nel settore della politica sociale) l'UE ha competenza concorrente, una volta che questa venga

⁴² Facendo proprie le elaborazioni giurisprudenziali della Corte di giustizia, il Trattato di Lisbona introduce la distinzione tra competenze esclusive (art. 3 TFUE), competenze concorrenti, (art. 4 TFUE) e competenze di coordinamento, completamento e sostegno (art. 6 TFUE). L'articolo 3 del TFUE dispone che l'Unione europea ha competenza esclusiva nei seguenti settori: a. unione doganale; b. definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno; c. politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro; d. conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca; e. politica commerciale comune. A tal proposito l'articolo 2 TFUE, al paragrafo 1, stabilisce che “Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione”.

⁴³ O ancora, “c. coesione economica, sociale e territoriale; d. agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare; e. ambiente; f. protezione dei consumatori; g. trasporti; h. reti transeuropee; i. energia; j. spazio di libertà, sicurezza e giustizia; k. problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente Trattato”. Nei settori della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, l'Unione ha la competenza necessaria per condurre azioni e una politica comune, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere l'effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro.

esercitata, diviene esclusiva (*competenze of competenze*)⁴⁴ dunque nel caso in cui l'Ue dovesse legiferare in materia, con atti di normazione secondaria (regolamenti o direttive), assorbirebbe le discipline statali, "abrogando" quelle in eventuale contrasto.

In tale quadro, il T_{fue} pone una nuova e ben più ampia prospettiva, in cui vengono "ridisegnati" i ruoli delle parti sociali e l'effettività o "giustiziabilità" dei diritti in merito alla tutela del lavoro e dei lavoratori, i quali così acquisiscono pari dignità rispetto alle libertà economiche.

In queste materie l'Unione europea può decidere di astenersi da qualsiasi forma di intervento o smettere di occuparsi del settore in questione ovvero di esercitare l'intera competenza normativa attraverso l'emanazione di regole uniformi, adottando direttive di armonizzazione⁴⁵. In questo senso è possibile affermare che l'esercizio della competenza statale nelle materie concorrenti, ai sensi dell'articolo 2 del T_{fue}, appare residuale rispetto a quello dell'Unione.

Posti i cardini della competenza che governa questa materia, una disamina specifica delle nuove basi normative non può che cominciare dall'articolo 151⁴⁶ ai sensi del quale, obiettivo di Ue e Stati membri è *"la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione"*⁴⁷.

Nel perseguimento di tale obiettivo comune l'Ue garantisce, ai sensi del seguente articolo 152 T_{fue}, il riconoscimento e la promozione del ruolo delle parti sociali, nonché la facilitazione del loro dialogo.

Ma è l'articolo 153 quello che ai fini della presente analisi fornisce la maggior chiarificazione quanto ai temi specifici di competenza – seppur concorrente - dell'Ue.

⁴⁴ Sotto questo profilo una innovazione sostanziale è stata introdotta dal Protocollo numero 25 (sulla disciplina della competenza concorrente) allegato al Trattato di Lisbona, il quale precisa che *"quando l'Unione agisce in un determinato settore il campo di applicazione copre unicamente gli elementi disciplinati dall'atto dell'Unione e non copre pertanto l'intero settore"*. Obiettivo del protocollo è quello di porre un freno all'espandersi delle competenze dell'Unione. La Dichiarazione numero 18 (relativa alla delimitazione delle competenze) allegata allo stesso Trattato, riconosce agli Stati membri la possibilità, conformemente alla procedura di revisione ordinaria dei trattati, di accrescere o ridurre le competenze attribuite all'Unione, attraverso la modifica dei trattati stessi.

⁴⁵ I principi che regolano l'esercizio delle competenze concorrenti sono quelli di sussidiarietà e di proporzionalità. Per quanto concerne il primo principio richiamato, all'art. 5 T_{ue} comma 3, viene ribadito che nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione può intervenire soltanto se e solo in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri; dunque solo se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dai singoli Stati membri e possono essere meglio realizzati al livello dell'Unione. Quanto al principio di proporzionalità, questo è disciplinato dagli articoli 5 numero 1, T_{ue} e articolo 5 numero 4 T_{fue} e si concretizza nel fatto che il contenuto e la forma dell'azione dell'Ue si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati, imponendo una sorta di coerente simmetria tra le misure da adottare e gli scopi che si intendono perseguire.

⁴⁶ Seppur facendo riferimento ai diritti sociali fondamentali, contemplati nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 ed in quella comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989 e non alla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea.

⁴⁷ Prosegue poi negli ultimi due commi disponendo che *"A tal fine, l'Unione e gli Stati membri mettono in atto misure che tengono conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione. Essi ritengono che una tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato interno, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dai trattati e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative."*

Esso stabilisce, in linea col principio di sussidiarietà, che l'Ue "sostiene e completa l'azione degli Stati membri" nei settori – per quanto qui interessa – del "miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori" (lett. a), "delle condizioni di lavoro" (prevista alla lettera b), "della sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori" (lettera c), "nonché lotta contro l'esclusione sociale" (lettera j).

Il comma n. 2 del medesimo articolo del Trattato prosegue disponendo, alla lettera a), che Parlamento e Consiglio "possono adottare misure destinate a incoraggiare la cooperazione tra Stati membri attraverso iniziative volte a migliorare la conoscenza, a sviluppare gli scambi di informazioni e di migliori prassi, a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze fatte, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri" e, alla lettera b), che i medesimi organi "possono adottare nei settori di cui al paragrafo 1, lettere da a) a i), mediante direttive, le prescrizioni minime applicabili progressivamente, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro. Tali direttive evitano di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di piccole e medie imprese."

L'articolo continua con l'affermazione che le suddette disposizioni non compromettono la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del proprio sistema di sicurezza sociale e che non trovano ad ogni modo applicazione nelle materie di retribuzioni, diritto di associazione, diritto di sciopero e di serrata. Di conseguenza, ai fini che qui interessano, i problemi connessi a basse indennità o inesistenza delle retribuzioni per i tirocinanti dovrebbero essere affrontati e risolti a livello degli Stati membri e dalle parti sociali.

L'articolo 156 completa il quadro di riferimento delle materie di competenza nelle quali l'Ue può intervenire, disponendo che, al fine di perseguire gli obiettivi di cui all'articolo 151, "la Commissione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri e facilita il coordinamento della loro azione in tutti i settori della politica sociale contemplati dal presente capo, in particolare per le materie riguardanti: il diritto del lavoro e le condizioni di lavoro, la formazione e il perfezionamento professionale, la sicurezza sociale, la protezione contro gli infortuni e le malattie professionali".

A completare tale panorama di competenze, ulteriore base giuridica nella materia di trattazione del presente lavoro si rinviene l'articolo 166 del Tfu⁴⁸ secondo cui l'Unione attua una politica di

⁴⁸ Che testualmente dispone: "Articolo 166 (ex articolo 150 del TCE)

1. L'Unione attua una politica di formazione professionale che rafforza ed integra le azioni degli Stati membri, nel pieno rispetto della responsabilità di questi ultimi per quanto riguarda il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale.

2. L'azione dell'Unione è intesa:

- a facilitare l'adeguamento alle trasformazioni industriali, in particolare attraverso la formazione e la riconversione professionale,
- a migliorare la formazione professionale iniziale e la formazione permanente, per agevolare l'inserimento e il reinserimento professionale sul mercato del lavoro,
- a facilitare l'accesso alla formazione professionale ed a favorire la mobilità degli istruttori e delle persone in formazione, in particolare dei giovani,
- a stimolare la cooperazione in materia di formazione tra istituti di insegnamento o di formazione professionale e imprese,
- a sviluppare lo scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi di formazione degli Stati membri.

3. L'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di formazione professionale.

formazione professionale che rafforza ed integra le azioni degli Stati Membri, nel pieno rispetto della responsabilità degli stessi per il contenuto e l'organizzazione della formazione professionale.

Infine, anche se non ultima quanto ad importanza, una fonte europea che “chiama in causa” la competenza dell'Ue (in un primo momento quella giurisdizionale, poi anche quella *latu sensu* istituzionale), è la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che contiene molteplici diritti che fanno capo alla persona, tra cui alcuni (ricompresi nel capo della “Solidarietà”) di natura propriamente sociale.

Tale Carta, che oggi costituisce diritto primario dell'Unione europea (grazie al richiamo materiale e recettizio fatto dall'articolo 6 del Tfu alla stessa), rileva per le future misure che l'Ue, ed in conseguenza gli Stati membri, potranno o dovranno adottare riguardo le materie di competenza concorrente appena viste e di conseguenza, sui tirocini, che certamente rientrano in tale settore (grazie alle norme del Trattato), se non per le retribuzioni, quanto meno per le condizioni di lavoro, la formazione e il perfezionamento professionale, la sicurezza sociale e la lotta contro l'esclusione sociale.

In particolare, i diritti sanciti dalla Carta che maggiormente rilevano ai fini del presente contributo sono l'articolo 31 (“*giuste ed eque condizioni di lavoro*”) e l'articolo 32 (“*Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul lavoro*”).

Ciò posto, e ferma restando la possibilità di emanare direttive nel settore, ai sensi del citato articolo 153, paragrafo 2, lettera b), del Tfu, gli organi dell'Ue sembrano a tutt'oggi, essersi orientati a non esercitare la propria competenza, ma ad adottare atti meno cogenti per gli Stati membri: Parlamento europeo e Consiglio hanno infatti iniziato ad emanare atti di *soft-law*, così come consentito dall'articolo 153, paragrafo 2, lettera a).

In genere, la grande differenza esistente tra le diverse legislazioni nazionali (o le differenti prassi sociali) è alla base delle scelte di dare agli Stati membri competenza esclusiva su alcune materie, meglio adattabili alle necessità interne e (sovente) più rapidamente realizzabili. Tuttavia, nel caso dei tirocini sembra doversi fare un'eccezione, in quanto (e nel prosieguo del presente lavoro il tema sarà esaminato nel dettaglio), esistono una serie di questioni problematiche che caratterizzano tutti i tirocini in quasi la totalità dei Paesi membri. Vale a dire che, nonostante negli Stati membri vi sia una certa eterogeneità di discipline sui tirocini, e sebbene in alcuni Stati neppure vi sia una disciplina *ad hoc* in materia, tuttavia in tutti si riscontra una serie di problemi comuni.

Tali problematiche coinvolgono le modalità di utilizzazione dello strumento del tirocinio all'interno del mercato del lavoro da parte degli ordinamenti nazionali, modalità d'uso che spesso configurano veri e propri abusi.

4. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle Regioni, adottano le misure atte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi di cui al presente articolo, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri e il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta raccomandazioni.”

La realizzazione da parte dell'Ue di un'azione di sostegno e di supporto all'azione statale in tale settore, potrebbe davvero fornire agli Stati membri degli orientamenti operativi da essi rapidamente applicabili; e ciò, data la congiuntura che sta attraversando attualmente il mondo del lavoro, appare particolarmente utile, considerando anche la complessità e le conseguenze delle problematiche connesse ai tirocini.

Una simile azione è peraltro doverosa e coerente con quanto previsto dal semestre europeo 2014⁴⁹.

Nel caso di tirocini, la predisposizione di una soluzione a livello europeo, sia anche di natura di *soft-law*, avrebbe il vantaggio che le linee guida di qualità e tutela adottabili potrebbero essere utilizzate al fine di migliorare in generale la situazione e la funzione dei tirocini.

4.1. Gli strumenti di *soft-law* a tutela degli abusi dell'istituto dei tirocini:

a. Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Un quadro di qualità per i tirocini che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni. Verso una ripresa forte di occupazione, Bruxelles, 18.4.2012 SWD(2012) 99 final;

Come rilevato in precedenza, l'Ue sta agendo ormai da diversi anni con interventi di *soft-law* nella materia dei tirocini, sulla scorta di quanto stabilito dall'articolo 154 del Tfeue, ai sensi del quale *“la Commissione ha il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali a livello dell'Unione e prende ogni misura utile per facilitarne il dialogo provvedendo ad un sostegno equilibrato delle parti. A tal fine la Commissione, prima di presentare proposte nel settore della politica sociale, consulta le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione dell'Unione⁵⁰”*.

Seppur da tali atti di *soft-law* non possano dedursi conseguenze di ordine interpretativo (neppure della normativa interna, in specie l'articolo 73 della legge 98/2013), vale la pena di riportarne i contenuti in quanto forniscono l'orientamento delle istituzioni europee sull'argomento dei tirocini e dunque potrebbero, verosimilmente, essere la base da cui partire se l'Ue dovesse decidere di regolamentare la materia con direttive o regolamenti.

⁴⁹ I temi centrali inseriti tra gli obiettivi del semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea, che partirà dal 1° luglio 2014 a seguito di quello di Presidenza Greca, comprendono, infatti, anche il lavoro e le nuove regole dei servizi per l'impiego. Esaminando la relazione programmatica 2014 predisposta dal Ministro per gli Affari europei, si rinviene tra le linee guida, il piano italiano della garanzia per i giovani, volto ad offrire maggiori opportunità a coloro che devono entrare nel mondo del lavoro, grazie a colloqui specializzati, servizi per l'impiego, partenariati con imprese, istituzioni pubbliche ed enti non profit. Va segnalata la previsione, rivolta ai “*Neet*”, di un progetto “*Giovani Laureati*” rivolto ai giovani di 25-34 anni che non studiano e non lavorano, il quale dispone l'attivazione di tremila tirocini con assistenza tecnica alle aziende per il 2014.

⁵⁰ L'articolo 154 Tfeue conclude disponendo che: “3. Se, dopo tale consultazione, ritiene opportuna un'azione dell'Unione, la Commissione consulta le parti sociali sul contenuto della proposta prevista. Le parti sociali trasmettono alla Commissione un parere o, se opportuno, una raccomandazione. 4. In occasione delle consultazioni di cui ai paragrafi 2 e 3 le parti sociali possono informare la Commissione della loro volontà di avviare il processo previsto dall'articolo 155. La durata di tale processo non supera nove mesi, salvo proroga decisa in comune dalle parti sociali interessate e dalla Commissione.”

Il “Documento di lavoro dei servizi della Commissione. Un quadro di qualità per i tirocini che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni” (e tutti quelli riportati nel seguito), è per l'appunto stato elaborato dalla Commissione sulla base delle norme fin qui evidenziate.

Con speciale riferimento al documento che qui si analizza, si deve osservare che la sua emanazione è avvenuta a seguito del fatto che, nel 2010, il Parlamento europeo ha adottato una relazione sulla “promozione dell'accesso dei giovani al mercato del lavoro, rafforzamento dello statuto dei tirocinanti e degli apprendisti”, in cui ha invitato la Commissione a proporre una sorta di “carta europea della qualità dei tirocini”, che riportasse degli studi statistici sulla situazione dei tirocini, uno studio comparativo dei diversi tipi di tirocinio esistenti negli Stati membri e della loro disciplina e proponesse soluzioni costruttive alle criticità (comuni) evidenziate, prevedendo norme minime volte ad evitare lo sfruttamento dei tirocinanti.

La considerazione di partenza nella redazione di tale documento di *soft-law*, è (similmente a quella che ha guidato il Presidente Delors), che disoccupazione e sottoccupazione giovanili comportano elevati costi sociali ed economici per la società, cui consegue un rallentamento della crescita economica assieme a una diminuzione degli investimenti, aumentando esponenzialmente il rischio di esclusione sociale dei giovani, cioè di un'intera generazione di lavoratori⁵¹.

Ciò considerato, il Parlamento esortava sia la Commissione, sia gli Stati membri ad adottare un approccio ai giovani e all'occupazione che fosse basato sui diritti, sottolineando in particolare, per quanto qui interessa, che “l'aspetto qualitativo del lavoro dignitoso per i giovani non deve essere compromesso e che le norme fondamentali sul lavoro, così come altri parametri relativi alla qualità del lavoro, come l'orario di lavoro, il salario minimo, la previdenza sociale nonché la sicurezza e la salute sul lavoro, devono essere considerazioni centrali delle azioni intraprese”.

Rilevando dunque la necessità di condurre una politica ambiziosa in materia di formazione dei giovani, il Parlamento europeo esortava gli Stati membri a elaborare politiche del mercato del lavoro “inclusive e mirate”, a garanzia per i giovani, di un inserimento rispettoso nel mondo del lavoro e di un'occupazione significativa, e citava, tra le eventuali misure da adottare, la istituzionalizzazione di accordi in materia di tirocini, sopportati da “aiuti” di natura economica finalizzati alla possibilità che il tirocinante possa spostarsi e vivere vicino al luogo in cui si svolge il tirocinio.

In quell'occasione il Parlamento coglieva l'opportunità per chiedere tirocini maggiormente garantiti, ed osservava che i tirocini appartengono alla fase della formazione, per cui si deve evitare il rischio di

⁵¹ Gli organi europei sono sempre più sensibili alle problematiche che affliggono tali soggetti e un quadro di qualità a livello dell'UE, elaborato in collaborazione con i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, le parti sociali, le organizzazioni dei giovani e tutti gli altri interessati, potrebbe contribuire ad aumentare la qualità dei tirocini all'interno dell'UE. La promozione di tirocini di buona qualità contribuisce al conseguimento degli obiettivi della strategia Europa 2020, in quanto rende più facile l'accesso al mercato del lavoro e favorisce la mobilità geografica dei giovani.

scambiare questi ultimi con veri e propri impieghi professionali o lavorativi. In questo senso, l'attenzione del Parlamento non si soffermava solamente sulla necessità di curare il valore formativo del percorso⁵² e sulla necessità di un limite temporale all'esperienza educativa, ma soprattutto sulla necessità di fornire ai tirocinanti un compenso, sotto forma di indennità, che, seppur minima, possa consentire al tirocinante di far fronte al costo della vita del luogo in cui svolge il tirocinio⁵³.

La Commissione è dunque giunta all'elaborazione del documento che qui si tratta (e relativo a tutti i tipi di tirocinio, siano essi pubblici o privati) nell'aprile 2012⁵⁴. In esso si legge come nella maggior parte degli Stati, i tirocini non ricoprono la funzione per cui sono previsti, essendo invece utilizzati abusivamente dai datori di lavoro quale fonte di lavoro a basso prezzo, o peggio, gratuito e in molti casi non svolgono il ruolo di “trampolino di lancio” verso professioni retribuite.

Per questi motivi la Commissione giudica in maniera assai critica l'uso che di tale meccanismo si è fatto e continua a farsi in diversi Stati membri, in quanto contribuisce a creare e a conservare “*un circolo vizioso di lavori precari e di insicurezza*”.

È tuttavia doveroso accennare al fatto che, seppur vi siano nuove competenze fornite dal Trattato di Lisbona, in merito alla sicurezza sociale non esiste né una definizione europea comune di tirocinio⁵⁵, né una comune disciplina, ma, in quegli Stati che hanno una disciplina specifica in materia di tirocini, si può notare che gli elementi comuni sono lo scopo di istruzione, affiancato dall'aspetto pratico dell'apprendimento, nonché la temporaneità. Negli Stati membri in cui esistono disposizioni in materia,

⁵² La Commissione ha riconosciuto la necessità di affrontare il problema. L'iniziativa faro di Europa 2020 “*Youth on the Move*”, varata nel 2010, annunciava l'intenzione della Commissione di proporre un quadro di qualità per i tirocini per tener conto tra l'altro della loro dimensione transnazionale, del ruolo delle parti sociali e degli aspetti connessi alla responsabilità sociale delle imprese. Sulla base di tale impegno gli Stati membri, nelle conclusioni del Consiglio sull'occupazione giovanile del giugno 2011, hanno invitato la Commissione a *fornire orientamenti sulle condizioni per tirocini di alta qualità mediante un quadro di qualità per i tirocini*. Alla luce dell'ulteriore deterioramento dell'accesso dei giovani al mercato del lavoro, nel dicembre 2011 la Commissione ha varato l'iniziativa “Opportunità per i giovani” (*Youth Opportunities Initiative*). Una delle principali azioni previste dall'iniziativa riguarda il sostegno della Commissione agli Stati membri per un uso più efficiente del Fondo sociale europeo, al fine, tra l'altro, di promuovere i tirocini come già avviene in alcuni paesi.

⁵³ Ancora in tale documento tra le norme minime che si suggerisce di adottare vi è la previsione di una copertura assicurativa nei confronti del tirocinante nell'ambito lavorativo in questione, di prestazioni di previdenza sociale in base alle norme locali e di un collegamento specifico al programma di istruzione in questione. Su tale base il Parlamento chiedeva alla Commissione di fornire dati statistici sui tirocini in riferimento ad ogni Stato membro, che includessero: - il numero di tirocini; - la loro durata; - le prestazioni sociali a favore dei tirocinanti; - le indennità pagate ai tirocinanti; - le fasce d'età dei tirocinanti, e di elaborare uno studio comparativo dei vari programmi di tirocinio esistenti negli Stati membri dell'Unione europea. A corollario di tali impegni, chiedeva ad ogni Stato membro di controllarne l'applicazione.

⁵⁴ Cui sono peraltro seguiti altri importanti documenti. Con risoluzione del 24 maggio 2012 sulle opportunità per i giovani, il Parlamento europeo ha esortato gli Stati membri ad adottare misure rapide e concrete, a livello nazionale, per garantire che i giovani abbiano un lavoro dignitoso, proseguano gli studi o seguano un corso di formazione/riqualificazione entro quattro mesi dal termine del percorso scolastico. Con le conclusioni del 29 giugno 2012, il Consiglio europeo ha chiesto ulteriori sforzi per aumentare l'occupazione giovanile, «al fine di assicurare che entro alcuni mesi dal completamento del percorso scolastico i giovani ricevano un'offerta qualitativamente buona di occupazione, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio». Il Consiglio ha inoltre concluso che tali misure possono essere sostenute dal Fondo sociale europeo (FSE) e che gli Stati membri possono avvalersi delle possibilità di finanziare temporaneamente, a partire da tale Fondo, gli incentivi a favore delle assunzioni.

⁵⁵ Nel documento che qui si analizza, per tirocinio si è inteso “*un'esperienza lavorativa comprendente una componente educativa (nel quadro di un curriculum di studio o no) di durata limitata. Scopo di tali tirocini è quello di agevolare la transizione dei tirocinanti dall'istruzione al lavoro, fornendo loro l'esperienza pratica, le conoscenze e le competenze idonee a completare la loro istruzione teorica*”. Dunque, una definizione che non si discosta nella sostanza dal contenuto di quella nazionale italiana già vista.

le norme volte a garantire la qualità dei tirocini riguardano principalmente la retribuzione del tirocinante, la copertura di sicurezza sociale, l'accesso alla formazione e la sua qualità, l'esperienza di lavoro, nonché il rischio di sostituire personale regolare.

Ma quanto a quelle specifiche professioni (di medico, ingegnere, avvocato) che richiedono, per il completamento della formazione professionale lo svolgimento di un tirocinio obbligatorio, esistono discipline poste in essere dalle relative associazioni professionali, che tuttavia – rileva il documento in esame - non garantiscono sempre la qualità dei tirocini. Viene infatti evidenziato come *“L'Italia ad esempio spicca per l'elevata regolamentazione delle professioni liberali, ma nella pratica le modalità di svolgimento dei tirocini si discostano notevolmente dalle disposizioni previste”*.

Il documento rileva infine una serie di criticità comuni in merito alla qualità dei tirocini che sono riferibili a: bassa retribuzione, scarsa tutela e condizioni poco favorevoli, mancanza di un contenuto di apprendimento di elevata qualità, utilizzo dei tirocinanti per svolgere mansioni poco qualificate, ricorso a tirocinanti per sostituire il personale regolare.

La Commissione incardina tali criticità nel più ampio ragionamento in merito alla situazione del mercato del lavoro, di cui evidentemente considera i tirocini un anello di congiunzione fondamentale con il mondo dello studio. Il ragionamento parte dalla constatazione che oggi si corre il fondato rischio che i giovani si trovino intrappolati nello svolgimento di attività precarie o instabili; ciò è causato e, nel contempo, aggravato dalla posizione di debolezza degli stessi nel mercato del lavoro, che consente dunque margini di approfittamento e sfruttamento della loro situazione⁵⁶.

La Commissione continua rilevando che manca una definizione comune di retribuzione *“appropriata”* e questo è uno degli aspetti di maggior preoccupazione, sia per i tirocini sul mercato libero, sia per quelli previsti nel quadro di formazioni professionali obbligatorie, quali quelli necessari per diventare avvocato. Rileva come l'Italia sia un Paese in cui il livello di disoccupazione è elevata e come tale circostanza aumenti il rischio che i tirocinanti finiscano per sostituire il personale regolare. La Commissione conclude affermando che un tirocinio di buona qualità non deve necessariamente essere retribuito, nel senso che, se il periodo non è troppo prolungato ed il tirocinio è di buona qualità, può essere accettabile non erogare una retribuzione vera e propria. Tuttavia al tirocinante dovrebbe sempre essere assicurato il rimborso delle spese, o un'altra forma di *“sostegno”* che gli permetta di far fronte al costo della vita (possibile anche in natura, ad esempio, viaggi, buoni pasto e alloggio) e, in ultimo, proprio di partecipare al tirocinio, precluso altrimenti in caso di mancanza di sostegno economico da parte della famiglia.

⁵⁶ La Commissione ha, ad esempio, rilevato che solo *“in 19 Stati membri è prassi comune stipulare un contratto per un tirocinio, ma soltanto in 11 Stati membri esistono disposizioni in merito a retribuzioni minime”*.

Ciò detto la Commissione raccomanda la retribuzione nell'ipotesi di tirocini post laurea, poiché il tirocinante possiede già un titolo che lo qualifica a svolgere un'attività e non ha più la posizione di studente⁵⁷.

b. Documento di lavoro dei servizi della Commissione, sintesi del documento analitico che accompagna il documento Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Verso un quadro di qualità per i tirocini Seconda fase della consultazione delle parti sociali a livello europeo a norma dell'articolo 154 del TFUE, Bruxelles, 05.12.2012, SWD, 2012, 408, final;

L'azione della Commissione è proseguita con l'emanazione del documento di lavoro dei servizi della Commissione del 05.12.2013, che raccoglie e sintetizza l'analisi relativa alla seconda fase di consultazione delle parti sociali europee circa un'eventuale iniziativa dell'Unione europea riguardante un quadro di qualità per i tirocini. Tale consultazione ha lo scopo di raccogliere tutti i pareri delle parti sociali europee in conformità agli articoli 154 e 155 del Tfeue, in merito al contenuto di una possibile iniziativa dell'Unione europea a tale riguardo.

Tale azione è portata avanti sempre nel quadro degli effetti che potrebbe avere il prosieguo della situazione di disoccupazione giovanile e considerando che è fondamentale un aumento dell'ingresso dei giovani nel modo del lavoro, che rappresenta una priorità assoluta dell'Ue.

È evidente che i tirocini, quale passaggio dagli studi alla regolare vita professionale – passando per un periodo di esperienza pratica - possono assumere un ruolo nodale a questo fine⁵⁸. Tuttavia, nonostante l'importanza ricoperta da questo strumento e gli indubbi vantaggi per le parti (tirocinante ed ospitante), essi presentano profili critici, in primo luogo per quanto riguarda l'efficacia e la qualità del loro contenuto⁵⁹: la Commissione ha rilevato che i problemi principali si registrano nel settore del libero mercato, ed in particolare nel caso dei tirocini postuniversitari, quali quelli del tirocinio legale⁶⁰.

Altro aspetto critico segnalato è quello che riguarda la esiguità o, addirittura, l'assenza di indennità⁶¹. Tale mancanza di sostegno "economico" è alla base – ritiene la Commissione - di veri e propri abusi,

⁵⁷ Si deve notare che su tali presupposti nel giugno del 2012, il Consiglio europeo ha concluso che "È fondamentale affrontare la disoccupazione giovanile, ricorrendo soprattutto alle iniziative della Commissione sulle garanzie per i giovani e sul quadro di qualità per i tirocini".

⁵⁸ I tirocini possono costituire un eventuale trampolino di lancio per carriere professionali più produttive, aiutare a favorire la creazione di posti di lavoro durevoli, ridurre la disoccupazione giovanile e infine contribuire all'aumento del tasso di occupazione, uno degli obiettivi principali della strategia Europa 2020.

⁵⁹ Un tirocinio di qualità deve consentire al tirocinante di acquisire competenze pratiche orientate alle esigenze del mercato del lavoro e complementari ai suoi studi teorici, al fine di migliorare le possibilità di inserimento professionale del tirocinante. Tale tirocinio deve fondarsi su un contratto tra il tirocinante e l'organizzazione ospitante, che comprenda gli aspetti di obiettivi, contenuto e monitoraggio, durata, retribuzione/rimborso spese, disposizioni sulla sicurezza sociale.

⁶⁰ I tirocini di alta qualità contribuiscono ad accrescere le possibilità di inserimento professionale dei giovani. In quanto forme di ingresso nel mercato del lavoro per i laureati, i tirocini devono essere un trampolino di lancio verso un posto di lavoro regolare, assicurare un rapido aumento della produttività dei lavoratori e contribuire a ridurre il lavoro precario. L'obiettivo consiste pertanto nell'aumentare il numero dei tirocini di qualità riducendo i casi di cattiva qualità e di abuso.

⁶¹ L'indagine del Forum europeo della gioventù indica che solo il 25% dei tirocinanti sono stati remunerati in modo sufficiente a coprire il costo della vita.

per il fatto che i datori spesso utilizzano lo strumento del tirocinio come una forma di sostituzione dell'occupazione stabile e interamente retribuita, alterando le normali dinamiche del mercato del lavoro e rendendo per i giovani assai difficoltoso l'ingresso nel mondo del lavoro, in quanto utilizzati precariamente e sottopagati per svolgere compiti di "bassa leva" e ripetitivi.

A tale proposito è necessario però osservare che, così come rilevato in tale documento di lavoro della Commissione, la materia della retribuzione (o indennità) rientra nella sfera di competenza statale, in quanto i Trattati Ue non prevedono una base giuridica per l'azione dell'Unione europea in questo ambito, come visto nel paragrafo 4 del presente capitolo.

Ancora, tale documento sottolinea come un ulteriore problema sia costituito dalle condizioni di lavoro diverse dall'indennità, quali gli orari di lavoro, spesso prolungati, le condizioni lavorative inadeguate, o ancora *“l'assenza di copertura per l'assistenza sanitaria o i rischi professionali, la mancanza di chiarezza sul diritto applicabile, l'imparzialità, ecc”*.

c. Raccomandazione del Consiglio del 22.04.2013 sull'istituzione di una garanzia per i giovani (2013/C 120/01)

Sulla base dell'articolo 292 Tfu⁶² il Consiglio ha adottato una Raccomandazione, che ha – come gli altri documenti emessi dalla Commissione - quale prospettiva di partenza, e orizzonte di soluzione, l'attuale (critica) situazione economica e lavorativa che investe l'intera Europa.

Si legge infatti in tale Raccomandazione che *“investendo ora nel capitale umano dei giovani europei si otterranno vantaggi a lungo termine e si contribuirà ad una crescita economica sostenibile ed inclusiva. L'Unione sarà in grado di cogliere tutti i vantaggi di una forza lavoro attiva, innovativa e qualificata, evitando gli elevati costi causati da giovani che non si trovano né in situazione lavorativa, né seguono un percorso scolastico o formativo («NEET»); tali costi ammontano attualmente all'1,2 % del PIL”*⁶³ e, inoltre, che *“le ricerche dimostrano che la disoccupazione giovanile può lasciare tracce permanenti, come un rischio più elevato di disoccupazione in futuro, livelli ridotti di reddito futuro, perdita di capitale umano, trasmissione di povertà tra generazioni o minore motivazione a fondare una famiglia, contribuendo a tendenze demografiche negative”*⁶⁴.

In tale quadro di riferimento, il Consiglio ha adottato l'esaminando documento di «garanzia per i giovani», prevedendo che, entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dal termine del percorso di istruzione formale, i giovani dovrebbero poter godere di un'offerta di lavoro che possa definirsi

⁶² Ai sensi del quale *“Il Consiglio adotta raccomandazioni. Delibera su proposta della Commissione in tutti i casi in cui i trattati prevedono che adottati atti su proposta della Commissione. Delibera all'unanimità nei settori nei quali è richiesta l'unanimità per l'adozione di un atto dell'Unione. La Commissione, e la Banca centrale europea nei casi specifici previsti dai trattati, adottano raccomandazioni.”*

⁶³ Cfr. 1° Considerando.

⁶⁴ Cfr. 4° Considerando.

qualitativamente valida, nonché di un tirocinio o apprendistato di altrettanta qualità, con l'obiettivo specifico di contribuire al raggiungimento di tre degli obiettivi della strategia Europa 2020⁶⁵.

Si può affermare che gli organi dell'Ue siano, da qualche anno a questa parte, davvero sensibili alla problematiche del mondo del lavoro⁶⁶, e che siano orientati verso il coinvolgimento e la condivisione di tutte le istituzioni e le parti interessate, affinché si coordinino tra loro: tale via è vista come la più utile per un'azione efficace in termini di incremento delle opportunità di un'occupazione di qualità, in relazione ad apprendistato e tirocinio.

A conclusione di tale Raccomandazione, il Consiglio stabilisce diverse azioni fondamentali, da compiersi da parte delle politiche degli Stati membri e dell'Ue, che per il tema che ci riguarda sono: garantire che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano un'offerta qualitativamente valida di tirocinio entro quattro mesi dal termine degli studi (c.d. "garanzia per i giovani"), rafforzare le partnership tra datori di lavoro e soggetti attivi sul mercato del lavoro al fine di incrementare le opportunità d'occupazione, apprendistato e tirocinio per i giovani. Ancora, si legge che occorre direzionare gli incentivi salariali e per le assunzioni in modo che siano mirati e ben strutturati, al fine di incoraggiare i datori di lavoro a creare nuove opportunità per i giovani, quali apprendistato e tirocinio.

L'Ue sembra dunque essere decisa ad intervenire nel settore dei tirocini, nella convinzione che esso costituisce uno dei punti di raccordo fondamentali tra scuola e mondo del lavoro e che, se esso presenta disfunzioni troppo evidenti - quali quelle rilevate in tema di retribuzioni/indennità e condizioni di lavoro - possono aversi conseguenze negative irreparabili per l'intero mercato del lavoro e per le persone coinvolte.

Ai documenti fin qui evidenziati, che costituiscono la struttura portante dell'azione posta in essere dall'Ue in tema di politica sociale (settore nel quale evidentemente finora le istituzioni hanno deciso di non intervenire con atti aventi la forza di influire sugli ordinamenti interni), hanno fatto seguito altri atti che vale la pena di ripercorrere nel contenuto, almeno per sommi capi.

Si tratta del Parere del Comitato delle Regioni del 30.05.2013 e della Raccomandazione del Consiglio del 04.12.2013.

Con il primo atto, il Comitato delle Regioni ha accolto favorevolmente l'intento di proporre misure volte a supportare gli Stati membri *"ad affrontare i livelli inaccettabili di disoccupazione giovanile e la conseguente*

⁶⁵ Obiettivi che, nell'ordine, sono i seguenti: che il 75 % delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni abbia un lavoro, che gli abbandoni scolastici siano inferiori al 10 % e che almeno 20 milioni di persone siano sottratte alla povertà e all'esclusione sociale.

⁶⁶ Nell'Analisi annuale della crescita 2013, la Commissione ritiene che gli investimenti a favore dell'istruzione debbano essere prioritari e, ove possibile, potenziati, garantendo l'efficienza di tale spesa. Dovrebbe essere prestata particolare attenzione anche al mantenimento o al rafforzamento della copertura e dell'efficacia dei servizi occupazionali e delle politiche attive del mercato del lavoro quali la formazione per i disoccupati e i regimi di garanzie per i giovani. La creazione di tali sistemi produce effetti importanti a lungo termine, ma servono anche risposte a breve termine per contrastare gli effetti drammatici della crisi economica sul mercato del lavoro.

*esclusione sociale*⁶⁷, cogliendo appieno l'urgenza della questione e sollecitando la Commissione europea a mettere a punto il Quadro europeo di qualità per i tirocini, ed esortandola a rafforzare ed integrare le azioni degli Stati membri nel settore della politica di formazione professionale, proponendo, sotto forma di una raccomandazione, standard minimi di qualità a livello europeo.

Con il secondo atto, la Raccomandazione datata dicembre 2013, il Consiglio ha di nuovo avuto modo di sottolineare come i tirocini siano diventati un importante “punto di ingresso” nel mondo del lavoro per i giovani ed ha rilevato che favorire la loro occupazione ed occupabilità è di primaria importanza per il loro inserimento nel mercato del lavoro. In tale (positivo) quadro però, il Consiglio non ha mancato di ri-evidenziare le preoccupazioni già esposte nei precedenti documenti elaborati ed emessi, soprattutto per ciò che riguarda il loro utilizzo distorto (al posto di lavoratori regolari) e per ciò che attiene ai profili retributivi.

Il Consiglio ha in questa sede evidenziato la necessità di conclusione di un accordo di tirocinio per iscritto, nel quale siano previsti e disciplinati tali aspetti, oltre che la disciplina nazionale ed europea applicabile a tutela dei tirocinanti.

Infine, il Consiglio europeo di giugno 2013 ha ribadito che il quadro di qualità per i tirocini dovrebbe essere messo in atto nei primi mesi del 2014.

4.2. La giurisprudenza della Corte di giustizia e l'equiparazione del praticante legale al “lavoratore” ai sensi dell'art. 39 TCE, ora art. 45 TFUE

Con sentenza risalente già al 1985⁶⁸, la Corte di giustizia aveva avuto l'opportunità di sostenere che la nozione di “lavoratore” non può essere interpretata in vario modo, con riferimento agli ordinamenti nazionali, ma ha portata comunitaria e carattere generale.

In particolare, per rientrare in questa categoria la Corte ritiene debbano essere presenti tre condizioni: un vincolo di subordinazione, una durata prolungata (vale a dire continua), ed una remunerazione.

Prendendo le mosse da tale definizione, nel caso in questione la Corte aveva anche avuto modo di affermare che *“un tirocinante che compia, sotto la direzione e la sorveglianza delle autorità scolastiche, un tirocinio di preparazione alla professione di insegnante, durante il quale fornisce prestazioni didattiche retribuite, deve essere considerato “lavoratore”*⁶⁹.

⁶⁷ Pagina 1.

⁶⁸ Sentenza “Lawrie-Blum”, causa 66/85.

⁶⁹ La sig.ra Lawrie-Blum, cittadina britannica trasferita in Germania, superava l'esame per l'insegnamento nei licei-ginnasi nella primavera del 1979 presso l'università di Friburgo. Chiedeva successivamente al provveditorato agli studi di Stoccarda, l'ammissione al tirocinio per l'insegnamento nei licei-ginnasi. Il provveditorato respingeva la domanda in quanto secondo la legge del Land, potevano accedere al pubblico impiego (e il tirocinio è considerato tale) solo i cittadini tedeschi. L'interessata

In una sentenza successiva a quella appena richiamata, la Corte ha stabilito che un cittadino di uno Stato membro che abbia lavorato in un altro Stato (membro) nell'ambito di una formazione professionale deve considerarsi lavoratore ai sensi dell'art. 39 del TCE (oggi 45 Tfu) e del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, se ha fornito prestazioni per un certo tempo, in contropartita delle quali ha percepito una retribuzione, purché le sue attività siano reali ed effettive⁷⁰.

Dunque, pare che la giurisprudenza della Corte di giustizia converga nel senso di considerare "lavoratore" ogni persona che svolga attività reali ed effettive, restando escluse quelle attività talmente ridotte da potersi definire puramente marginali ed accessorie; la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è il fatto che una persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore e sotto la direzione di un'altra persona, prestazioni in contropartita delle quali percepisce una retribuzione⁷¹.

Altra pronuncia della Corte di giustizia nello stesso senso si rinviene nel 2005⁷², pronuncia in cui viene ribadita tale interpretazione del concetto di lavoratore, con la specificazione, per quanto riguarda coloro che effettuano un tirocinio nell'ambito di una formazione professionale, che se il tirocinio si svolge secondo le modalità di un'attività retribuita reale ed effettiva, il fatto che tale tirocinio possa

agiva dunque per vie legali, chiedendo l'annullamento della decisione del provveditorato e che si obbligasse il Land ad ammetterla al tirocinio.

⁷⁰ Con la prima questione, il giudice a quo chiedeva infatti se un cittadino di uno Stato membro che abbia lavorato in un altro Stato membro come tirocinante nell'ambito di una formazione professionale vada qualificato lavoratore ai sensi dell'art. 48 del Trattato CEE e del regolamento n. 1612/68. La Corte di giustizia aveva preliminarmente ricordato la giurisprudenza (citata) ai sensi della quale, la nozione di lavoratore ha portata comunitaria e non va interpretata restrittivamente, purché svolga attività reali ed effettive a favore e sotto la direzione di un'altra persona, per un certo periodo di tempo, in contropartita delle quali percepisce una retribuzione (v., in particolare, sentenza 21 giugno 1988, Brown, causa 197/86, punto 21 della motivazione). Come la Corte ha affermato nella sentenza 3 luglio 1986, Lawrie-Blum, punti 19-21 della motivazione (causa 26 febbraio 1992, causa C3/90 Bernini, punto 14, e causa 7 settembre 2004, causa C-456/02, Trojani, punto 15). Si deve perciò risolvere la prima questione dichiarando che un cittadino di uno Stato membro che abbia lavorato in un altro Stato membro nell'ambito di una formazione professionale deve considerarsi lavoratore ai sensi dell'art. 48 del Trattato CEE e del Regolamento n. 1612/68 se ha fornito prestazioni in contropartita delle quali ha percepito una retribuzione, purché le sue attività siano reali ed effettive.

⁷¹ Il fatto che la produttività di un tirocinante è scarsa, che egli effettua solo un numero ridotto di ore di lavoro settimanali e che, di conseguenza, percepisce solo una retribuzione limitata non osta a che lo status di lavoratore ai sensi delle predette disposizioni sia riconosciuto al cittadino di uno Stato membro che effettua un tirocinio nell'ambito di una formazione professionale in un altro Stato membro quando il tirocinio si svolge secondo le modalità di un'attività reale ed effettiva. Nel procedimento C-3/90, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, dal College van Beroep Studiefinanciering (Paesi Bassi), nella causa dinanzi ad esso pendente tra sig.ra M.J.E. Bernini e Minister van Onderwijs en Wetenschappen, domanda vertente sull'interpretazione dell'art. 48 del Trattato CEE e degli artt. 7, n. 2, e 12 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2). Con ordinanza 22 dicembre 1989, giunta in cancelleria il 5 gennaio 1990, il College van Beroep Studiefinanciering ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, diverse questioni pregiudiziali sull'interpretazione dell'art. 48 del Trattato CEE e degli artt. 7, n. 2, e 12 del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità (GU L 257, pag. 2). Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra la sig.ra M.J.E. Bernini, attrice nella causa principale, ed il Minister van Onderwijs en Wetenschappen, convenuto nella causa principale, relativamente ad una domanda di sussidio finanziario presentata dalla sig.ra Bernini in base alla Wet op de Studiefinanciering (legge olandese sui sussidi per gli studi del 24 aprile 1986).

⁷² Procedimento C 109/04, 17 marzo 2005. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte sull'interpretazione dell'art. 39 del Trattato CE. Essa è stata sottoposta nell'ambito di un ricorso proposto dal sig. Kranemann, tirocinante per le professioni legali che ha compiuto una parte del suo tirocinio nel Regno Unito, contro il rifiuto del Land Nordrhein-Westfalen di rimborsargli le spese di viaggio relative al percorso effettuato al di fuori del territorio tedesco per recarsi nella sede del suo tirocinio.

essere considerato come una preparazione pratica collegata all'esercizio vero e proprio dell'attività professionale non osta all'attribuzione dello status di lavoratore (sentenze citate Lawrie Blum, punto 19, e Bernini, punto 15).

Al punto 14 della sentenza in questione si legge: *“Come la Corte ha constatato nella sentenza 7 dicembre 2000, causa C79/99, Schnorbus (Racc. pag. I10997, punto 28), il tirocinio per le professioni legali previsto in Germania costituisce un periodo di formazione ed un indispensabile presupposto per accedere ad un posto nella magistratura o alla carriera superiore del pubblico impiego”* ed al punto 15 che *“Per quanto riguarda l'attività svolta dai tirocinanti per le professioni legali, dall'ordinanza di rinvio risulta, da un lato, che i detti tirocinanti sono chiamati ad applicare in pratica, nell'ambito del loro tirocinio, le conoscenze acquisite durante i loro studi e contribuiscono così, sotto la direzione del committente incaricato della loro formazione, all'attività svolta da quest'ultimo e, dall'altro, che i tirocinanti delle professioni legali percepiscono, nel corso della loro formazione, una retribuzione sotto forma di un contributo per il sostentamento.”*

La Corte di giustizia prosegue poi, e ciò rileva ai fini del presente lavoro, affermando che un tale rapporto di lavoro non può sfuggire al campo di applicazione dell'art. 39 del Trattato (oggi articolo 45 Tfu) per il solo fatto che, da un lato, l'indennità versata ai tirocinanti costituirebbe solo un aiuto che consente a questi ultimi di provvedere alle proprie necessità e, dall'altro, per il fatto che per i tirocinanti che compiono un periodo di formazione al di fuori del settore pubblico, l'assegnazione di una tale indennità da parte dello Stato non potrebbe essere considerata un corrispettivo delle prestazioni fornite dal tirocinante.

Al punto 17 si legge, a tal proposito, che *“infatti, da una costante giurisprudenza risulta che né il livello limitato della retribuzione né l'origine delle risorse per quest'ultima possono avere alcuna conseguenza sulla qualità di lavoratore ai sensi del diritto comunitario”*⁷³; per concludere, al punto 18 che *“poiché i tirocinanti per le professioni legali esercitano un'attività dipendente reale ed effettiva, devono essere considerati come lavoratori ai sensi dell'art. 39 (oggi 48) del Trattato”*.

Volendo in questa sede analizzare tale giurisprudenza, deve prendersi atto di quanto segue.

In primo luogo, nel presente lavoro ci si occupa di tirocinanti legali, che compiono un periodo di praticantato forense affiancando un giudice, ma più in generale è presa in considerazione la categoria dei tirocinanti legali; sono poi presi in considerazione anche coloro che, ai sensi dell'articolo 73 della legge 98/2013 svolgono il tirocinio in affiancamento al giudice, fuori da un pregresso percorso di pratica forense.

In secondo luogo, deve considerarsi che la giurisprudenza della Corte di giustizia costituisce diritto primario dell'Ue, dunque la sua possibile violazione da parte di uno Stato membro espone lo stesso ad una probabile procedura di infrazione.

⁷³ Cfr. sentenze 23 marzo 1982, causa 53/81, Levin, Racc. pag. 1035, punto 16; 31 maggio 1989, causa 344/87, Bettray, Racc. pag. 1621, punto 16, e Trojani, citata, punto 16.

Ciò posto, e volendo verificare l'applicabilità di tale giurisprudenza della Corte di giustizia all'ordinamento italiano, deve considerarsi che la giurisprudenza richiamata richiede, per il riconoscimento dello status di lavoratore al tirocinante legale, la compresenza delle tre suddette condizioni: l'aver svolto attività reali ed effettive sotto la direzione ed il controllo di una persona, per un certo periodo ed in cambio di una retribuzione, non potendo sfuggire a tale elemento per il solo fatto che il compenso - che nell'ultima sentenza citata viene chiamata "indennità" - corrisposto ai tirocinanti, costituisca solamente un aiuto che consente loro di provvedere alle proprie necessità.

Se così stanno le cose per il diritto (primario) europeo, deve certamente prendersi in considerazione la possibilità che debbano stare in modo non dissimile nell'ordinamento nazionale degli Stati membri.

In effetti, volendo fare un parallelo con la situazione dei tirocinanti italiani, potrebbe ravvisarsi l'ipotesi che l'Italia stia da tempo mancando all'adeguamento del proprio ordinamento nei confronti della giurisprudenza della Corte di giustizia, se non sulla carta, almeno nella prassi.

In effetti, i tre requisiti richiesti per il riconoscimento dello status di lavoratore ci sono, o forse, ci sarebbero teoricamente nell'ordinamento italiano, ma nella pratica manca del tutto una serie importante di tutele in capo ai tirocinanti.

In primis, il periodo di tempo sufficientemente lungo si rinviene infatti nel caso italiano: 18 mesi sembrano un periodo a tutto voler concedere, lungo di tirocinio.

Il requisito dello svolgimento di attività reali ed effettive, sotto la direzione di una persona, è certamente esistente: per i tirocinanti dell'Ufficio per il processo basta far riferimento a quanto stabilito ai commi 4-6 dell'articolo 73 della legge 98/2013⁷⁴: i tirocinanti sono affidati ad un giudice che ha espresso la propria disponibilità, e lo assistono e coadiuvano nella propria attività, "sotto la guida e il controllo del magistrato" nel rispetto degli obblighi di riservatezza e di riserbo riguardo a dati, informazioni e notizie acquisite durante il periodo di formazione, con obbligo di mantenere il segreto su di esse.

Altrettanto può affermarsi per la pratica forense svolta presso un avvocato, non solo per quanto previsto in tutto il Codice deontologico, pieno di doveri cui deve attenersi il tirocinante, ma anche e

⁷⁴ Cfr. il testo: "4. Gli ammessi allo stage sono affidati a un magistrato che ha espresso la disponibilità ovvero, quando è necessario assicurare la continuità della formazione, a un magistrato designato dal capo dell'ufficio. Gli ammessi assistono e coadiuvano il magistrato nel compimento delle ordinarie attività. Il magistrato non può rendersi affidatario di più di due ammessi.

5. L'attività degli ammessi allo stage si svolge sotto la guida e il controllo del magistrato e nel rispetto degli obblighi di riservatezza e di riserbo riguardo ai dati, alle informazioni e alle notizie acquisite durante il periodo di formazione, con obbligo di mantenere il segreto su quanto appreso in ragione della loro attività e astenersi dalla deposizione testimoniale. Essi sono ammessi ai corsi di formazione decentrata organizzati per i magistrati dell'ufficio ed ai corsi di formazione decentrata loro specificamente dedicati e organizzati con cadenza almeno semestrale secondo programmi che sono indicati per la formazione decentrata da parte della Scuola superiore della magistratura. I laureati ammessi a partecipare al periodo di formazione teorico-pratica presso il Consiglio di Stato, il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, i Tribunali Amministrativi Regionali e il Tribunale Regionale di Giustizia amministrativa di Trento e la sezione autonoma di Bolzano sono ammessi ai corsi di formazione organizzati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa.

5-bis. L'attività di formazione degli ammessi allo stage è condotta in collaborazione con i consigli dell'Ordine degli avvocati e con le Scuole di specializzazione per le professioni legali, secondo le modalità individuate dal Capo dell'Ufficio, qualora gli stagisti ammessi risultino anche essere iscritti alla pratica forense o ad una Scuola di specializzazione per le professioni legali.

6. Gli ammessi allo stage hanno accesso ai fascicoli processuali, partecipano alle udienze del processo, anche non pubbliche e dinanzi al collegio, nonché alle camere di consiglio, salvo che il giudice ritenga di non ammetterli."

soprattutto per quanto previsto al già esaminato articolo 26, che agli ultimi due canoni complementari prevede che *“l’avvocato deve attestare la veridicità delle annotazioni contenute nel libretto di pratica solo in seguito ad un adeguato controllo e senza indulgere a motivi di favore o di amicizia”* e che *“è responsabile disciplinarmente l’avvocato che dia incarico ai praticanti di svolgere attività difensiva non consentita”*, ma anche per quanto stabilito dall’articolo 34 dello stesso, secondo cui *“salvo che il fatto integri un’autonoma responsabilità, i collaboratori, sostituti e ausiliari non sono disciplinarmente responsabili per il compimento di atti per incarichi specifici ricevuti”*.

Da qui, nessun dubbio può sussistere sul fatto che il tirocinante possa compiere atti solo su autorizzazione e direzione del proprio “dominus” (giudice o avvocato) di riferimento, senza poter rivendicare autonomia nella scelta delle attività svolte o sulle modalità di attuazione.

Dunque può ben affermarsi, come rilevato nel capitolo precedente, che, seppur non vi è nel testo dell’articolo 73 della legge 98/2013, così come in nessuna altra fonte normativa (o nel Codice deontologico), un’elencazione esaustiva o tassativa delle attività che può svolgere il tirocinante, nessun dubbio può esserci sul fatto che l’attività svolta dai tirocinanti legali presso un giudice o presso un avvocato sia reale ed effettiva, o controllata e posta sotto la guida dei suddetti soggetti⁷⁵.

Veniamo al terzo elemento: la retribuzione o, stando al lessico utilizzato dalla Corte di giustizia, l’*“indennità”* corrisposta al tirocinante.

Anche questa sussiste nell’ordinamento italiano: l’analizzato articolo 26 del Codice Deontologico Forense, dispone infatti al comma 2 che *“l’avvocato deve fornire al praticante un adeguato ambiente di lavoro, riconoscendo allo stesso, dopo un periodo iniziale, un compenso proporzionato all’apporto professionale ricevuto”*.

In effetti, nel nostro ordinamento viene garantito il tirocinante per quanto riguarda l’effettività dell’esperienza formativa, stando (per i tirocinanti in studio legale) al primo comma dell’articolo 26 del Codice Deontologico Forense e (per i tirocinanti presso il giudice) ai commi 5 e 5 bis dell’articolo 73⁷⁶ della legge 98/2013 già visti. Per quanto attiene invece al loro “sfruttamento economico”, va precisato che per i praticanti legali, l’unica norma di riferimento è l’articolo 26 CDF, mentre per i tirocinanti “semplici” cioè fuori da un percorso di pratica forense, vige il comma 8 dell’articolo 73 legge 98/2013, secondo cui *“Lo svolgimento dello stage non dà diritto ad alcun compenso e non determina il sorgere di alcun rapporto di lavoro subordinato o autonomo né di obblighi previdenziali e assicurativi.”*

⁷⁵ Cfr. Comma 1 dell’articolo 26 del Codice Deontologico Forense che recita: *“L’avvocato è tenuto verso i praticanti ad assicurare la effettività ed a favorire la proficienza della pratica forense al fine di consentire un’adeguata formazione.”*

⁷⁶ Ai sensi del quale *“5. L’attività degli ammessi allo stage si svolge sotto la guida e il controllo del magistrato e nel rispetto degli obblighi di riservatezza e di riserbo riguardo ai dati, alle informazioni e alle notizie acquisite durante il periodo di formazione, con obbligo di mantenere il segreto su quanto appreso in ragione della loro attività e astenersi dalla deposizione testimoniale. Essi sono ammessi ai corsi di formazione decentrata organizzati per i magistrati dell’ufficio ed ai corsi di formazione decentrata loro specificamente dedicati e organizzati con cadenza almeno semestrale secondo programmi che sono indicati per la formazione decentrata da parte della Scuola superiore della magistratura. I laureati ammessi a partecipare al periodo di formazione teorico-pratica presso il Consiglio di Stato, il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, i Tribunali Amministrativi Regionali e il Tribunale Regionale di Giustizia amministrativa di Trento e la sezione autonoma di Bolzano sono ammessi ai corsi di formazione organizzati dal Consiglio di Presidenza della Giustizia Amministrativa”* e 5-bis. *“L’attività di formazione degli ammessi allo stage è condotta in collaborazione con i consigli dell’Ordine degli avvocati e con le Scuole di specializzazione per le professioni legali, secondo le modalità individuate dal Capo dell’Ufficio, qualora gli stagisti ammessi risultino anche essere iscritti alla pratica forense o ad una Scuola di specializzazione per le professioni legali”*.

Vanno dunque fatte due precisazioni di non poco conto: la prima riguarda il fatto che nel caso dei praticanti in studio legale, la previsione contenuta nell'articolo 26, è contenuta in un Codice Deontologico (CDF) che non ha rango di fonte primaria⁷⁷; inoltre bisogna rilevare che, per le considerazioni già svolte, tale previsione può prestarsi a scarsa effettività.

Quanto invece ai tirocinanti dell'Ufficio per il processo (sia che siano all'interno del percorso di praticantato forense, sia che non lo siano), una previsione legislativa quale quella del richiamato comma 8, fa sorgere diverse questioni: fermo restando che il periodo di formazione teorico-pratico a fianco di un giudice non costituisce un rapporto di lavoro, resta invece il dubbio sia per gli oneri assicurativi, sia per quanto riguarda il diritto al compenso del tirocinante, ponendosi così tale previsione normativa in contrasto con quanto stabilito dalla disciplina generale nazionale per i tirocini, o anche con quanto previsto dall'articolo 26 del Codice deontologico per i (medesimi) praticanti forensi che svolgano la pratica presso un avvocato. Ciò rileva non tanto in punto di rango delle norme che possono essere in contrasto, quanto per l'effettività che per il tramite di tale previsione potrebbe avere (o non avere) l'istituzionalizzato Ufficio per il processo.

In effetti, se si pensa al giovane appena laureato, prescelta la direzione delle carriere forensi, le strade che gli si pongono davanti sono quella di svolgere il tirocinio presso un avvocato con "qualche" possibilità di ricevere un compenso, o di chiedere l'affiancamento al giudice, con la certezza di non riceverne nessuno, eccezion fatta per eventuali (incerte e non predeterminabili) sovvenzioni esterne.

Ancora, si potrebbe argomentare il contrasto della previsione del comma 8, con la disciplina per i tirocini instaurati presso le Pubbliche Amministrazioni, ed ancora più grave, con quanto stabilito dalla giurisprudenza europea appena analizzata, diritto primario dell'Unione europea che gli Stati sono tenuti a rispettare.

Né può dirsi che questo tipo di tirocinante italiano non possa godere dello *status* di lavoratore proprio per la mancanza del terzo requisito, ovvero sia l'indennità, perché in tal caso (oltre a contravvenire a quanto stabilito nel CDF), sarebbe l'ordinamento italiano a far mancare "apposta" uno dei tre requisiti.

⁷⁷ A tal proposito cfr. G. Manfredi, cit. pp. 563 – 578 dal quale emerge che sul tema della natura delle norme deontologiche, il punto di svolta è rappresentato dalla sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione del 20.12.2007, n. 26810 che hanno enunciato il principio per cui "le norme del codice disciplinare forense costituiscono fonti normative integrative di precetto legislativo, che attribuisce al Consiglio nazionale forense il potere disciplinare, con funzione di giurisdizione speciale appartenente all'ordinamento generale dello Stato, come tali interpretabili direttamente dalla corte di legittimità"; l'orientamento tradizionale della Cassazione affermava invece che le norme deontologiche sono espressione di "precetti extragiuridici, ovvero [...] regole interne alla categoria e non già [...] attività normativa" (Cass. civ. sez. un. n. 11488/1996). L'autore critica il nuovo indirizzo della Cassazione, nella parte in cui afferma che le norme deontologiche derivano la loro giuridicità "dalla delega loro effettuata dalla legge statale", poiché in questo modo le norme deontologiche verrebbero configurate quale "espressione di un fenomeno privatistico" come se fossero una fonte-fatto (Manfredi, cit., p. 566). In realtà secondo l'autore non vi sarebbero ostacoli "a ricondurre la deontologia all'autonomia pubblicistica e a considerarla pertanto espressione di potestà regolamentare, ammettendo una volta per tutte che essa è fonte di diritto oggettivo [...]" (Manfredi, cit. p. 577).

Ciò posto e considerato che la prima “via” per considerare il tirocinante legale un lavoratore, è costituita dalla equiparazione operata dalla citata giurisprudenza della Corte di giustizia, nelle maglie dell’ordinamento vi è un’altra possibile via, offerta dal fatto che nell’ordinamento italiano, così come in quello europeo⁷⁸ il tirocinante gode dell’equiparazione allo status di lavoratore ai fini dell’applicazione dell’articolo 2 del Dlgs 81/08⁷⁹ in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

Utilizzando una o entrambe tali possibilità, si ha la conseguenza dell’applicazione della Carta dei Diritti Fondamentali dell’Unione europea ai tirocinanti, che in particolare potrebbero vedersi applicare gli articoli 31 e 32 della stessa, godendo della relativa tutela. Senza tralasciare che, in base a quanto esposto nel precedente paragrafo 4, la Carta sarebbe egualmente applicabile per gli effetti delle nuove basi giuridiche delineate dal Tfue.

5. I diritti sociali garantiti dalla Carta dei diritti Fondamentali dell’Ue ai lavoratori

È appunto passando per la disciplina dell’importantissimo settore della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, che si trova una “seconda possibilità” per riconoscere, per il tramite dell’ordinamento dell’Unione, l’equiparazione del tirocinante al “lavoratore”.

La Direttiva 391/89, emanata in materia di salute e sicurezza, sulla base dell’affermazione circa il necessario sganciamento della sicurezza sul lavoro dagli imperativi economici, contenuta nel tredicesimo Considerando - ove si legge che l’obiettivo del miglioramento della stessa “*non può dipendere da considerazioni di carattere puramente economico*” – è un atto che fin da subito è sembrato destinato a realizzare il superamento dell’ottica compromissoria precedentemente adottata.

A carico del datore di lavoro è infatti posto l’obbligo, di portata tutt’altro che circoscritta, di “*garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori in tutti gli aspetti connessi con il lavoro*”, assumendo “*le misure necessarie per la protezione*” degli stessi e tenendole costantemente al passo con il progresso scientifico e i mutamenti contingenti delle circostanze. Tale impostazione ha portato all’interno degli ordinamenti statali una rivoluzione culturale, tanto per i contenuti, quanto per l’ambito di applicazione della stessa.

⁷⁸ Cfr. Direttiva 391/89 articolo 3.

⁷⁹ “*Ai fini ed agli effetti delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo si intende per: a) «lavoratore»: persona che, indipendentemente dalla tipologia contrattuale, svolge un’attività lavorativa nell’ambito dell’organizzazione di un datore di lavoro pubblico o privato, con o senza retribuzione, anche al solo fine di apprendere un mestiere, un’arte o una professione, esclusi gli addetti ai servizi domestici e familiari. Al lavoratore così definito è equiparato: il socio lavoratore di cooperativa o di società, anche di fatto, che presta la sua attività per conto delle società e dell’ente stesso; l’associato in partecipazione di cui all’articolo 2549, e seguenti del codice civile; il soggetto beneficiario delle iniziative di tirocini formativi e di orientamento di cui all’articolo 18 della legge 24 giugno 1997, n. 196, e di cui a specifiche disposizioni delle leggi regionali promosse al fine di realizzare momenti di alternanza tra studio e lavoro o di agevolare le scelte professionali mediante la conoscenza diretta del mondo del lavoro; l’allievo degli istituti di istruzione ed universitari e il partecipante ai corsi di formazione professionale nei quali si faccia uso di laboratori, attrezzature di lavoro in genere, agenti chimici, fisici e biologici, ivi comprese le apparecchiature fornite di videotermini limitatamente ai periodi in cui l’allievo sia effettivamente applicato alla strumentazioni o ai laboratori in questione; il volontario, come definito dalla legge 1° agosto 1991, n. 266; i volontari del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e della protezione civile; il volontario che effettua il servizio civile; il lavoratore di cui al decreto legislativo 1° dicembre 1997, n. 468, e successive modificazioni.*”

Se infatti il datore di lavoro deve garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori, sarà bene chiedersi cosa si intende ai fini dell'applicazione della Direttiva, per lavoratori. Ciò è chiarito dalla Direttiva stessa all'articolo 3, nel quale si legge (nella prima parte) che: *“Ai fini della presente direttiva si intende per: a) lavoratore: qualsiasi persona impiegata da un datore di lavoro, compresi i tirocinanti e gli apprendisti, ad esclusione dei domestici”*, dovendosene ricavare, anche dall'interpretazione giurisprudenziale⁸⁰, un campo di applicazione estremamente ampio, che certamente ricomprende la materia che qui si tratta.

Quanto agli obblighi imposti da tale Direttiva al datore di lavoro, si legge all'articolo 6 che *“nel quadro delle proprie responsabilità il datore di lavoro prende le misure necessarie per la protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori”*⁸¹ e che deve mettere in atto tali misure, basandosi sui principi generali di prevenzione, quali quello di *“programmare la prevenzione, mirando ad un complesso coerente che integri nella medesima la tecnica, l'organizzazione del lavoro, le condizioni di lavoro, le relazioni sociali e l'influenza dei fattori dell'ambiente di lavoro”*⁸².

Poste tali precisazioni, si può essere certi anche del fatto che il tirocinante italiano (legale o meno che sia) debba essere applicata la Direttiva in esame (come infatti risulta dal Dlgs di trasposizione 81/08) e dunque protetto nella materia della salute e sicurezza e tutelato riguardo le condizioni di lavoro.

A tale riferimento la Carta dei Diritti dell'Ue fornisce un supporto considerevole, agli articoli 31 e 32 della stessa, rubricati rispettivamente *“Condizioni di lavoro giuste ed eque”* e *“Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro”*. Ciò che qui interessa è il primo comma dell'articolo 31, che già nella rubrica enuclea le caratteristiche che devono avere le condizioni di lavoro (giuste ed eque) ai sensi del quale *“ogni lavoratore – e dunque il tirocinante - ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose”*.

Altra disposizione interessante ai fini che qui ci si propone è il comma secondo dell'articolo 32, il quale dispone che *“i giovani ammessi al lavoro devono beneficiare di condizioni di lavoro appropriate alla loro età ed essere protetti contro lo sfruttamento economico o contro ogni lavoro che possa minarne la sicurezza, la salute, lo sviluppo fisico, mentale, morale o sociale o che possa mettere a rischio la loro istruzione”*.

Tali articoli sono inseriti nella prima serie⁸³ del Capo IV della Carta, che si compone di dodici articoli relativi al valore della “solidarietà” volti a riconoscere diritti fondamentali economici e sociali⁸⁴.

⁸⁰ Sul campo di applicazione della Direttiva 391/89 cfr. anche sentenza della Corte di giustizia, 3 maggio 2012, causa C-337/10, Georg Neidel contro Stadt Frankfurt am Main, nella quale, al punto 21, si legge *“la Corte ha dichiarato che l'ambito di applicazione della direttiva 89/391 deve essere inteso in modo ampio, con la conseguenza che le deroghe a tale ambito d'applicazione, previste all'articolo 2, paragrafo 2, primo comma, della stessa devono essere interpretate restrittivamente (v., in tal senso, in particolare, sentenze del 3 ottobre 2000, Simap, C-303/98, Racc. pag. I-7963, punti 34 e 35, nonché del 12 gennaio 2006, Commissione/Spagna, C-132/04, punto 22). Infatti, tali deroghe sono state adottate soltanto allo scopo di garantire il buon funzionamento dei servizi indispensabili alla tutela della sicurezza, della salute e dell'ordine pubblico in caso di circostanze di gravità e di ampiezza eccezionali (sentenza del 5 ottobre 2004, Pfeiffer e a., da C-397/01 a C-403/01, Racc. pag. I-8835, punto 55, e ordinanza del 7 aprile 2011, May, C-519/09, punto 19)”* ed anche Sentenza Cassazione Penale n. 17581 del 07/05/2010 che estende l'ambito di applicazione precisando *“che la disciplina legale e particolarmente il D.Lgs. n. 626/1994 tutela la sicurezza di tutte le forme di lavoro anche quando non sussista un formale rapporto di lavoro e quindi, anche con riguardo a chi collabora saltuariamente in un'impresa familiare”*.

⁸¹ Paragrafo 1, primo comma.

⁸² Cfr. paragrafo 2, primo comma, punto g).

⁸³ Dall'articolo 27 al 30 vengono rispettivamente tutelati: il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa, il diritto di negoziare e concludere contratti collettivi anche al livello europeo e di ricorrere ad azioni collettive compreso lo sciopero, il diritto a un servizio di collocamento gratuito, quello alla tutela contro ogni

Va subito rilevato che non si rinviene alcuna giurisprudenza della Corte di giustizia che abbia avuto ad oggetto tali disposizioni, o altre del capo sulla “solidarietà” per questioni attinenti ai tirocinanti, e che la Corte di giustizia ha emesso pronunce senza mai richiamare la Carta, neppure nelle questioni attinenti i diritti sociali⁸⁵, fino al conferimento del valore giuridico fornito alla medesima⁸⁶.

Ciò che invece si rileva è un sistematico richiamo della Carta, ed in particolare del Capo dedicato ai diritti sociali, da parte dagli Avvocati Generali, nelle conclusioni delle cause, fin dalla sua proclamazione di Nizza (dunque prima che divenisse giuridicamente vincolante), evidenziando che *“in un giudizio che verte sulla natura e sulla portata di un diritto fondamentale non si possano ignorare le pertinenti enunciazioni della Carta, né soprattutto se ne possa ignorare l’evidente vocazione a fungere, quando le sue disposizioni lo consentono, da sostanziale parametro di riferimento per tutti gli attori — Stati membri, istituzioni, persone fisiche e giuridiche — della scena comunitaria”*⁸⁷.

L’articolo 31 comma 2 della Carta (non oggetto della presente trattazione) è stato espressamente richiamato dalle conclusioni dell’Avvocato generale, in merito al diritto del lavoratore *“ad una limitazione della durata massima del lavoro e a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite”*; tali conclusioni sono interessanti in quanto egli rileva, in un momento in cui la Carta non era ancora

licenziamento ingiustificato e in pendenza del rapporto di lavoro. Il secondo gruppo di disposizioni (articoli 33-35) è invece volto a garantire la protezione della vita familiare, della maternità e della conciliazione dell’una e dell’altra con la vita professionale; si riconosce il diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale; si garantisce l’assistenza abitativa per quanti sono sprovvisti di risorse sufficienti e, infine, viene tutelato il diritto di accedere alla prevenzione sanitaria e di ottenere cure mediche per la protezione della salute. Infine, gli ultimi tre articoli del capo IV garantiscono l’accesso ai servizi di interesse economico e sociale “al fine di promuovere la coesione sociale e territoriale dell’Unione” e un elevato livello di tutela dell’ambiente e dei consumatori, i cui interessi devono essere salvaguardati in tutte le politiche dell’Unione.

⁸⁴ I quali prendono le mosse dalla Carta sociale europea e dalla Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori. L’inclusione nella Carta dei diritti sociali però non è stata accolta positivamente da tutti i membri della Convenzione, all’interno della quale si sono fronteggiati due schieramenti contrapposti: da un lato, v’erano gli Stati che, accordando al loro interno un’ampia tutela dei lavoratori, volevano fortemente la previsione di tali diritti; dall’altro lato, i paesi in cui tale tutela è garantita in maniera limitata, erano contrari alla loro inclusione nella Carta. Si è così pervenuti ad una mediazione tra i due schieramenti disciplinando i diritti sociali ed economici alla luce del comune denominatore rappresentato dal rispetto della dignità umana.

⁸⁵ Cfr. ad esempio sentenze della Corte di giustizia, cause C- 49/00, C-165/01 e C-384/02.

⁸⁶ Nel panorama giurisdizionale italiano si è invece registrato un atteggiamento di maggior apertura, almeno nelle corti di merito. Cfr. sentenza Tar Emilia Romagna n. 959/2002. Il giudice emiliano ha precisato che l’inderogabilità dei minimi retributivi e previdenziali, stabiliti da leggi e contratti collettivi, al fine di garantire il rispetto della dignità e della sicurezza dei lavoratori, oltre ad essere sancita dagli articoli 2, 36 e 38 della Costituzione e dagli articoli 2087 e 2099 c.c., è tutelata a livello internazionale, dal Patto sui diritti economici, sociali e culturali approvato dall’Assemblea generale delle Nazioni unite e dagli articoli 3, 4, 11 e 12 della Carta sociale europea; a livello comunitario, dagli articoli 31 e 34 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea, e, ancora, dagli articoli 136, 137 e 140 del Trattato Ce e dalla Carta comunitaria dei diritti sociali dei lavoratori.

⁸⁷ Cfr. causa C-173/99: in tale occasione, l’Avvocato sottolinea il valore ricognitivo della Carta in quanto consolidamento di diritti già presenti nell’ordinamento comunitario. Nelle conclusioni si legge, infatti, che l’art. 31, *“da un lato si è ispirato proprio all’art. 2 della Carta sociale europea e al punto 8 della Carta comunitaria dei diritti dei lavoratori, dall’altro ha tenuto debito conto della direttiva 93/104/CE concernente taluni aspetti dell’organizzazione del tempo di lavoro”* (paragrafo 26). Le conclusioni proseguono ricordando che *«la Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea non si è vista riconoscere autentica portata normativa, è rimasta cioè priva, dal punto di vista formale, di autonomo valore vincolante»*, resta il fatto che essa *racchiude enunciazioni che appaiono in gran parte come ricognitive di diritti già altrove sanciti?* (paragrafo 27), come del resto si evince dalla lettura del Preambolo.

giuridicamente vincolante, come la stessa “*ci fornisca la più qualificata e definitiva conferma della natura di diritto fondamentale che riveste il diritto a ferie annuali retribuite*” (paragrafo 28)⁸⁸.

Quanto specificamente alla necessità di assicurare ad ogni lavoratore condizioni di lavoro “sane e sicure” di cui all’articolo 31 comma 1, questa è sottolineata anche dall’Avvocato generale Christine Stix-Hackl, nelle conclusioni relative alla causa C-49/00⁸⁹, ove, al paragrafo 11, afferma che l’importanza di garantire tale diritto si debba desumere proprio dalla sua inclusione nella Carta dei diritti fondamentali⁹⁰.

In seguito alla vincolatività della Carta, si rinvengono invece sentenze della Corte di giustizia che la richiamano nella parte motiva, ma l’oggetto di cui trattano è sempre relativo all’articolo 31 comma 2. Nulla a proposito degli articoli 31 comma 1 e 32 comma 2. Ad ogni modo almeno la più recente di tali sentenze⁹¹ è da richiamare poiché la Corte, al punto 46 della parte motiva ritiene che il Tribunale avrebbe dovuto privilegiare un’interpretazione della norma sottoposta alla propria attenzione, che permettesse di assicurarne la conformità con il diritto alle ferie annuali retribuite quale principio del diritto sociale dell’Unione, in quanto “*ormai espressamente sancito all’articolo 31, paragrafo 2, della Carta*”.

Da ciò può desumersi che, data la vincolatività della Carta, in un giudizio che oggi trattasse della natura e portata di un diritto, quali quello a condizioni di lavoro (sane, sicure dignitose ed appropriate, tali da non porre il lavoratore – tirocinante - in una situazione di sfruttamento economico o di minaccia per la propria lavoro sicurezza, la salute, lo sviluppo fisico, mentale, morale o sociale o che possa mettere a rischio la loro istruzione, di cui agli articoli 31.1 e 32.2), vada in primo luogo tenuto conto delle enunciazioni della Carta stessa nell’applicazione del diritto europeo ed in quello di trasposizione del medesimo all’interno degli Stati membri, in quanto veri parametri di riferimento.

Ciò posto, la giurisprudenza della Corte di giustizia non ha ancora fornito gli elementi utili per l’interpretazione di tali specifici diritti; tuttavia, stando al solo dato letterale degli articoli della Direttiva 391/89, e fermo restando che la retribuzione non è un settore di competenze europeo neppure per i tirocinanti, tale Direttiva potrebbe ben fungere da strumento giuridico tramite il quale riconoscere, invece, un’adeguata indennità agli stessi, contro lo sfruttamento economico. Ancora, stessa conclusione potrebbe svolgersi quanto alla tutela di condizioni che minaccino sicurezza, salute, sviluppo morale o sociale o che possano mettere a rischio l’istruzione del giovane, e dunque la sua formazione.

⁸⁸ Come rilevato, a tale orientamento non è seguita la medesima apertura della Corte di giustizia, che, con sentenza 26 giugno 2001, ha ommesso il richiamo alla Carta e ricostruito il diritto alle ferie annuali retribuite solo nei limiti esplicitamente indicati dalla Direttiva n. 93/104 (paragrafi 41 e 48).

⁸⁹ *Commissione delle Comunità europee contro Repubblica Italiana*, conclusioni presentate alla CGCE il 31 maggio 2001.

⁹⁰ A conferma dell’atteggiamento di chiusura della Corte di giustizia però, la CGCE deciderà, con sentenza emessa il 15 novembre 2001, senza alcun richiamo alla (allora) Carta di Nizza.

⁹¹ Cfr. sentenze della Corte di giustizia 19/09/2013 n. 579, Sez. IV, nella causa C-579/12 RX-II e sentenza del 19/11/2013 n. 579, cause riunite C-229/11 e C-230/11. Ciò che può desumersi dall’analisi della giurisprudenza europea sopra richiamata, è che il diritto di ogni individuo a poter svolgere le proprie prestazioni lavorative in condizioni di lavoro che possano definirsi “sicure e dignitose”, secondo quanto previsto dall’articolo 31 della Carta, è sovente invocato congiuntamente al diritto di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali, previsto dall’art. 34 della medesima.

6. Ricostruzione della tutela sovranazionale del tirocinante nella prospettiva dell'adesione dell'Ue alla CEDU

Evidenziate le problematicità del sistema di tutela di cui i tirocinanti potrebbero dolersi sul piano interno e volendo ricostruire la panoramica della loro posizione nel sistema di protezione sociale sovranazionale, deve preliminarmente sottolinearsi che la garanzia dei diritti fondamentali è il caposaldo del sistema internazionale, ed ha un ruolo decisivo nella attuale politica interna ed esterna dell'Unione.

In questo quadro, deve comprendersi quale siano il livello e le possibili opportunità di tutela che il sistema sovranazionale offre ai tirocinanti, in specie a quelli legali, prendendo in considerazione le ultime novità, cioè l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la vincolatività attribuita alla Carta di Diritti Fondamentali dell'Unione europea e l'avviata adesione dell'Ue alla CEDU.

La Carta dei Diritti Fondamentali dell'Ue, che delinea una tutela ed un modello di *governance* multilivello e contiene diversi diritti sociali, pare essere il punto di approdo della tutela dei lavoratori (e, dunque, pure dei tirocinanti), più dell'avviata adesione dell'Ue alla CEDU, per le ragioni che seguono.

Come più volte ricordato sono stati avviati i lavori per l'adesione dell'Ue alla CEDU, percorso che dovrebbe concludersi nel prossimo futuro. Quali cambiamenti comporterà tale adesione in tema di tutela dei diritti sociali e, nella specie, nella tutela di quelli dei tirocinanti?

Come visto nel presente lavoro, l'adesione dell'Ue alla CEDU è stata contornata da un generale consenso, in quanto strumento che potrà ulteriormente rafforzare (e per certi versi duplicare, come visto per il diritto ad una ragionevole durata del processo) la protezione dei diritti umani in Europa, attraverso la sottoposizione del sistema legale dell'Unione ad un controllo esterno indipendente, quello della Corte di Strasburgo. Ogni individuo potrà infatti, per la prima volta, presentare citazioni relative alla violazione dei diritti inseriti nella CEDU da parte dell'Ue davanti la Corte di Strasburgo⁹².

Ma cosa significa tale impostazione? Significa che astrattamente si pone un problema di “lacuna” di tutela da parte dell'ordinamento sovraordinamentale, quanto almeno ai diritti sociali: il fatto che ogni individuo potrà presentare citazioni relative alla violazione dei diritti CEDU da parte dell'Ue davanti la Corte di Strasburgo, fa risaltare immediatamente la mancata previsione dei diritti sociali nella Convenzione, per le motivazioni già viste nel capitolo due. Tale lacuna non viene colmata con l'adesione dell'Ue alla CEDU, in quanto non è stato previsto un “ampliamento” dei diritti tutelati nella Convenzione.

Pare dunque potersi affermare che, non potendosi i lavoratori (ed i tirocinanti) avvantaggiare della tutela predisposta dall'adesione dell'Ue alla CEDU, il passo “maggiore” verso l'integrazione sociale

⁹² È chiaro che i ricorsi individuali presentati direttamente contro atti europei dovranno essere distinti da quelli contro le misure nazionali che applicano o migliorano il diritto dell'Unione Europea, ma in ogni caso la Corte di giustizia rimane l'autorità finale dell'interpretazione del diritto europeo.

europea sia costituito (in tema di diritti sociali, e contrariamente a quanto affermato invece nel capitolo terzo, in relazione al diritto ad una ragionevole durata del processo), dalla vincolatività giuridica conferita alla Carta, e non già dall'adesione dell'Ue alla CEDU.

Ora, se così stanno le cose per i diritti sociali, è necessario comprendere come vengono tutelati i diritti dei lavoratori sul piano sovraordinamentale e se davvero si è di fronte ad una (loro) mancata tutela sul piano europeo.

Sull'importanza della modernizzazione del diritto del lavoro in chiave garantista per i lavoratori, la Commissione aveva redatto, già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, un Libro Verde⁹³, dal quale era emersa la conferma della necessità di un dibattito sull'argomento, che coinvolgesse il livello europeo. In particolare, nel Libro si può leggere che *“secondo vari Stati membri, sindacati, Ong del settore sociale e accademici, la riforma del diritto del lavoro dovrebbe essere inserita fin dall'inizio nel quadro rappresentato dai diritti fondamentali, in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Secondo loro, tale quadro rappresenta la base per un approccio più assertivo della Commissione, che può usare il suo diritto d'iniziativa nell'interesse dell'Europa sociale”*.

A tutto voler concedere, ed anche considerando che l'adesione dell'Ue alla CEDU non coglie (nel tema dei diritti sociali), tutte le speranze che in tale atto si riponevano, possiamo tuttavia affermare che le “aspettative” create a far data dalla Presidenza Delors, nonché dal Libro Verde citato, non siano state “tradite” bensì trovino una risposta concreta - se non nell'adesione dell'Ue alla CEDU - nel “combinato disposto” delle nuove competenze fornite dal Tfeue all'Unione in materia giuslavoristica (che ne ricomprende la gran parte), e dalla vincolatività giuridica fornita alla Carta dei Diritti.

Tali due elementi di novità, emersi dal Trattato di Lisbona, creano infatti per il settore del lavoro, e dunque anche per i diritti fondamentali riconosciuti ai lavoratori, una convergenza tale per cui il primo non può esistere se non nel rispetto dei secondi, che hanno valore di diritto primario dell'Ue.

La Carta dunque potrebbe essere (ed effettivamente lo è) la vera protagonista dell'ulteriore avanzamento del processo di integrazione (sociale) europea⁹⁴, facendo assurgere la salvaguardia del

⁹³ Risalente al 2007(24.10.2007 def.) *“Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo”*.

⁹⁴ In ambito comunitario da un'Europa fondata su basi essenzialmente economiche, che spiegano l'assenza di una dichiarazione di tal genere nei Trattati di Parigi (1951) e di Roma (1957), si assiste ad una iniziale affermazione e progressivo ampliamento delle forme di tutela dei diritti fondamentali. È la Corte di giustizia, per prima, ad elaborare le categorie dei diritti in ambito europeo, facendo leva sui diritti fondamentali comuni alle varie tradizioni europee. E la tendenza è questa proprio perché l'orientamento espresso dalle Corti nazionali era quello di controllare il diritto europeo alla luce dei diritti fondamentali previsti dalle singole Costituzioni nazionali. La Corte di giustizia - a partire dalla ormai famosa sentenza Strauder (C-29/69) - ha così sentito il bisogno di porsi essa stessa quale organo di tutela dei diritti fondamentali comuni alle tradizioni europee, oltre a fare riferimento alla Cedu. E se in un primo periodo la Corte ha escluso di poter essere la sede di una generale tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali nei paesi della Comunità - indirizzo originariamente affermato in modo estremamente netto sulla base dell'argomento che ad essa non spettasse di interferire in “un'area che ricade nella giurisdizione del legislatore nazionale” e che, evidentemente, trovava motivazione nell'esigenza di ridurre l'attrito con quelle Corti nazionali europee (segnatamente quella tedesca e quella italiana) da anni impegnate a collocare proprio sul terreno dei diritti fondamentali i c.d. controlimiti all'espansione dell'incidenza del diritto comunitario - successivamente tempera ed in parte corregge il precedente orientamento, ritenendo di propria spettanza, anzitutto, far valere il rispetto dei diritti fondamentali nei confronti degli atti degli Stati membri in esecuzione della normativa comunitaria.

patrimonio comune dei diritti a criterio di valutazione della legittimità⁹⁵ non solo dell'azione delle istituzioni europee ma, entro certi limiti (quelli della competenza dell'Ue), altresì di quella degli Stati membri, in quanto la Carta non ha influito sul riparto di competenze tra Ue e Stati né modificato quelle definite nei Trattati⁹⁶ (articolo 51, par. 2).

Nell'ipotesi in cui il tirocinante inserito nell'ufficio per il processo ai sensi dell'articolo 73, domandi tutela per vedersi riconosciuti i diritti a lui garantiti dal diritto primario dell'Unione (giurisprudenza della Corte di Giustizia citata e Direttiva 391/89, posto che gli atti di *soft-law* già richiamati non hanno forza vincolante), ad oggi ha solamente due strade.

La prima consiste nel segnalare il caso alla Commissione europea, la quale potrà valutare l'opportunità di aprire una procedura di infrazione nei confronti dello Stato, in base all'articolo 258 del Tfeue, mentre la seconda consiste nel sollevare la questione pregiudiziale, ai sensi dell'articolo 267 Tfeue, innanzi al giudice nazionale di fronte al quale pende la controversia che il tirocinante, appunto, avrà dovuto previamente instaurare innanzi all'organo giurisdizionale interno competente. Nulla impedisce, peraltro, che il tirocinante proceda in entrambi i modi.

Quanto al primo strumento, il presupposto per attivarlo è costituito dalla costante e risalente giurisprudenza della Corte di giustizia, che, come visto, equipara il tirocinante al lavoratore.

L'utilizzo di questo strumento da parte di un tirocinante italiano che svolga il tirocinio presso il giudice (all'interno o meno di un percorso di pratica forense), potrebbe portare l'Italia davanti alla Corte di giustizia per una procedura di infrazione⁹⁷, per violazione di una fonte di diritto primario europeo (quale è la giurisprudenza della Corte di giustizia) che gli Stati membri, e dunque l'Italia, sono tenuti a rispettare.

⁹⁵ Cfr. sentenza della Corte di giustizia (C-555/07), da cui emerge che tale esito si è realizzato dopo la firma del Trattato di Lisbona: nella pronuncia si legge per la prima volta, in relazione al principio di non discriminazione che esso rappresenta un principio basilare dell'Unione europea, dato che *"l'articolo 6, n. 1, Tue enuncia che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha lo stesso valore giuridico dei Trattati e che essa all'articolo 21, n. 1, vieta qualsiasi forma di discriminazione fondata, in particolare, [...] sull'età"*.

⁹⁶ Cfr. su questo argomento sentenza della Corte Costituzionale n. 80/2011, G. Strozzi, *"L'integrazione differenziata nel Trattato di Lisbona"*, in Sud in Europa, Dipartimento di Diritto Internazionale e dell'Unione Europea dell'Università di Bari, 1, 2008, p. 14, L. S. Rossi, *"Prime considerazioni sul Trattato di Lisbona"*, in Sud in Europa, Dipartimento di Diritto Internazionale e dell'Unione Europea dell'Università di Bari, 1, 2008, p. 5 e E. Cannizzaro, *"Il sistema delle fonti dell'Unione nel nuovo trattato di riforma"*, in Sud in Europa, Università di Bari, 1, 2008, p. 12.

⁹⁷ Come riportato nel capitolo precedente, la Commissione europea può formulare raccomandazioni e pareri quando i Trattati lo prevedono o quando la stessa lo ritenga necessario e può essere esercitato dalla Commissione in quanto organo di controllo e vigilanza dell'applicazione dei Trattati al fine di esprimere dissenso su una determinata politica o diritto, che la Commissione comunica ad uno o più Stati membri. La procedura prevede l'invio di una lettera ufficiale allo Stato, in cui la Commissione fa presente di avere motivi per credere che il Paese stia violando la legislazione dell'Ue e viene fissato un termine entro il quale lo stesso dovrà inviarle una risposta dettagliata. Ancorchè non vincolante spesso la lettera sortisce gli effetti auspicati, tuttavia quando ciò non avviene, la Commissione procede con l'invio di un secondo atto: il parere motivato con il quale avvia il cosiddetto *"procedimento d'infrazione"*. Nella prassi la Commissione invia normalmente una lettera di richiesta di informazioni o di richiamo e se insoddisfatta della risposta prosegue con una raccomandazione (si tratta di un *"atto di indirizzo"*) e se non ottiene il ravvedimento auspicato, prosegue con un parere motivato ove sono puntualizzate le contestazioni del caso. Se anche il parere motivato non produce gli effetti sperati, la Commissione non potrà che procedere convenendo lo Stato membro innanzi alla Corte di giustizia avanti la quale si instaura un vero e proprio giudizio che potrà concludersi con l'accertamento delle violazioni incombenti lo Stato e solo successivamente con l'irrogazione di sanzioni pecuniarie.

Nello specifico potrebbe trattarsi del contrasto tra la giurisprudenza europea e l'analizzato articolo 73 della legge 98/2013. Nel caso di attivazione di un tale rimedio e di condanna dello Stato, il vaglio riguarderebbe anche il rispetto dei diritti fondamentali (sociali) e, dunque, di quelli garantiti dalla Carta.

Quanto al secondo strumento (cioè il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia⁹⁸), la sua attivazione trova presupposto nella Direttiva 391/89 in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, strumento grazie al quale il tirocinante potrebbe ottenere un esame della disciplina di trasposizione, in base all'interpretazione degli articoli della Direttiva stessa e a quelli della Carta che si occupano dei diritti sociali dei lavoratori (e dei tirocinanti), ed in particolare degli articoli 31 e 32⁹⁹.

La materia dei tirocini, già rientrando nella competenza dell'Unione, a motivo delle disposizioni della Direttiva 391, verrebbe sottoposta al vaglio della Corte di giustizia in riferimento ai diritti in essa sanciti ed al più recente diritto primario Ue, costituito dalle norme della Carta.

Nella prospettiva di un futuro (e per ora solo eventuale) esercizio dell'Ue della propria competenza, tramite l'emanazione di una direttiva in materia di sicurezza sociale e condizioni di lavoro, le Istituzioni europee non potranno non tenere conto (così come sembra averne tenuto conto nella redazione dei documenti di *soft-law* redatti fino a oggi), proprio dei dettami della Carta, ed in particolare degli articoli 31 e 32 richiamati¹⁰⁰, alla stregua dei quali sarà valutata la legittimità dell'atto dell'Ue e di quelli nazionali di trasposizione. Se così non fosse, le istituzioni dell'Ue ben potrebbero essere chiamate a risponderne davanti alla Corte di giustizia stessa, in quanto la Carta ha lo stesso valore dei Trattati e gli atti "derivati" (direttive) dovrebbero essere emessi in conformità ad essa¹⁰¹. In tale caso tutto ciò che nella normazione nazionale – con particolare riferimento ad alcune previsioni dell'articolo 73 della legge 98/2013 – dovesse rivelarsi incompatibile con le nuove previsioni, verrebbe travolto dalla nuova disciplina europea.

⁹⁸ La Corte di giustizia opera in collaborazione con tutti gli organi giurisdizionali degli Stati membri, che sono i giudici di diritto comune in materia di diritto dell'Unione. Per garantire un'applicazione effettiva ed omogenea della normativa dell'Unione ed evitare interpretazioni divergenti, i giudici nazionali possono, e talvolta devono, rivolgersi alla Corte di giustizia per chiederle di precisare una questione di interpretazione del diritto dell'Unione.

⁹⁹ In effetti, ogni tirocinante potrebbe adire un giudice di merito interno e chiedergli la tutela dei propri diritti derivanti dal Dlgs. 81/08, di trasposizione della Direttiva 391/89, cogliendo l'occasione per chiedere un rinvio pregiudiziale di interpretazione, oltre che dei diritti che conseguono alla Direttiva stessa, degli articoli 31 e 32 che per "materia" ad essa si sovrappongono, ampliandone però il contenuto. Con ciò potrebbe comprendersi cosa vada inteso per condizioni di lavoro "giuste ed eque", per diritto ad essere tutelati "contro lo sfruttamento economico", o ancora capire di quali tutele goda il tirocinante in tema di "istruzione/formazione".

¹⁰⁰ Nonché alla Direttiva 391/89 ed alla giurisprudenza interpretativa della stessa.

¹⁰¹ Cfr. le conclusioni presentate il 18 marzo 2004 alla CGCE, in cui l'Avvocato generale Christine Stix-Hackl, relativamente alla causa C-36/02, *OMEGA Spielballen- und Automatenanstellungs-GmbH contro Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn*, richiama l'art. 51, n. 1, della Carta di Nizza, dal momento che tale disposizione rispecchia l'affermazione secondo cui "la Comunità, in quanto comunità di diritto, concepisce se stessa come una comunità fondata sul rispetto dei diritti fondamentali e dei diritti umani"; pertanto, né le misure adottate dagli organi comunitari né quelle emanate dagli Stati membri nell'ambito di applicazione del diritto comunitario possono «essere consentite» se «incompatibili con il rispetto dei diritti dell'uomo in tal modo riconosciuti».

CONCLUSIONI

La giustizia italiana rappresenta uno dei principali aspetti problematici dell'assetto istituzionale del nostro Paese, a causa del costante incremento dei giudizi in entrata e della lentezza con cui viene smaltito l'arretrato pendente, cui le istituzioni italiane hanno in vario modo tentato di dare soluzione nel corso degli ultimi decenni.

A fronte della progressiva contrazione delle risorse umane messe a disposizione dall'amministrazione della giustizia e dell'impossibilità di reclutamento di nuovo personale amministrativo e di supporto – ed in linea con quanto emerso nel rapporto OCSE 2013 secondo il quale *performance* migliori si osservano nei sistemi che assegnano al magistrato responsabile dell'ufficio giudiziario maggiori poteri e responsabilità di gestione delle risorse umane - l'art. 73 del decreto legge 21 giugno 2013 n. 69, poi convertito in legge 98/2013 rubricato "*formazione presso gli uffici giudiziari*" prevede l'introduzione di un aiuto al Giudice, tramite l'affiancamento di tirocinanti qualificati.

È stato infatti creato "*l'Ufficio per il processo*", sulla scorta della convinzione che per il buon funzionamento della giustizia, così come dimostrato da un numero ormai considerevole di esperienze positive (condotte ad esempio, presso i Tribunali di Firenze, Milano, Torino), sia di vitale importanza agire sulle modalità attraverso le quali i Giudici lavorano.

Le ragioni della disfunzione sono molteplici e distinte, nonché provenienti da diversi ordini di fattori (ad esempio processuale e organizzativo) e coinvolgono l'intero apparato della pubblica amministrazione ed in particolare l'utilizzazione delle risorse umane al suo interno.

Le risultanze evidenziano che una delle cause del malfunzionamento del sistema giustizia è da ricercare nelle modalità attraverso le quali l'organico in forza (i Giudici in primo luogo), è costretto o abituato ad operare.

La recente previsione dispone che i laureati in giurisprudenza che rispondano a requisiti di meritevolezza determinati dalla legge possono accedere, a domanda e per una sola volta, a un periodo di formazione teorico-pratica presso i Tribunali e le Corti d'Appello per la durata di 18 mesi complessivi, andando a comporre una sorta di *staff* (formato da un massimo di 2 tirocinanti) del quale il Giudice potrà avvalersi.

L'ufficio per il processo non va inteso quale luogo fisico e struttura burocratica, ma, in senso ampio, come conferimento funzionale di persone (il Giudice ed i tirocinanti), tecniche (strumentali, informatiche, materiali) e metodologiche (cfr. adozione del metodo FIFO), allo scopo di realizzare un processo rapido ed efficiente, ragionando in un'ottica di servizio per l'utenza degli uffici giudiziari, vale a dire i cittadini.

La compatibilità della recente normativa nazionale è stata oggetto di valutazione alla stregua dei principi costituzionali nazionali e di quelli sanciti dal meccanismo internazionale di difesa dei diritti, che

a sua volta “dialoga” e si intreccia con l’apparato europeo di protezione, creando un sistema di tutela multilivello dei diritti fondamentali.

Ciò in quanto i diritti fondamentali sanciti dalle “Carte” nazionali, internazionali ed europee costituiscono oggi un perno fondamentale della struttura dell’ordinamento sia interno, sia sovraordinamentale.

La situazione dell’inefficienza della giustizia italiana è stata oggetto di copiosa giurisprudenza della Corte di Strasburgo che da decenni continua a condannare l’Italia per le ripetute violazioni del diritto garantito all’articolo 6 della CEDU, al giusto processo.

Dunque, un primo aspetto trattato nel presente contributo è stato quello della ragionevole durata dei processi (sul quale la previsione dell’articolo 73 potrebbe influire), diritto che ha rilievo costituzionale in quanto contemplato all’articolo 111 della Costituzione e già precedentemente previsto all’articolo 6 della CEDU, nonché recentemente inserito all’articolo 47 della Carta dei Diritti dell’Ue.

Le tre disposizioni paiono di contenuto speculare e la presenza del diritto in parola in tutte le attuali Carte fondamentali, nazionali, internazionali ed europee, fornisce ad esso una visibilità ed un cogenza da cui nessuna istituzione pubblica può prescindere nel suo agire.

Nel tentativo di ovviare alle cause di difformità rispetto ai precetti internazionali il legislatore è dunque intervenuto con l’articolo 73, anche al fine di influire sulla durata del processo in quanto auspica un miglioramento dell’organizzazione giudiziaria e l’acquisizione della capacità degli operatori del sistema giudiziario di lavorare in *team* traendo vantaggio dalla collaborazione di soggetti qualificati (i tirocinanti).

Quanto al diritto ad una ragionevole durata del processo in sé considerato, valutato in una prospettiva sovranazionale, bisogna comprendere quali possibilità di tutela offra oggi il diritto europeo al cittadino, nonché quali cambiamenti sono o saranno prospettabili quanto all’adesione dell’Ue alla CEDU, in una logica *de iure condendo*.

Poiché la Carta dei Diritti non allarga le competenze dell’Unione, la strada di tutela multilivello offerta al singolo (potenzialmente leso a causa di un processo protrattosi troppo a lungo e instauratosi all’interno di uno Stato membro, in materie che rientrano nell’ambito del diritto dell’Unione), grazie alle modifiche del Trattato di Lisbona potrebbe essere quella di sollevare una questione pregiudiziale, domandando alla Corte di giustizia come debba interpretarsi l’articolo 47 della Carta dei Diritti, che è fonte di diritto primario dell’Unione.

La Corte di Lussemburgo potrebbe riconoscere al singolo (effettivamente leso) una tutela risarcitoria (nella forma di un equo indennizzo), con ciò escludendo la necessità di quest’ultimo di rivolgersi alla Corte di Strasburgo.

Al riconoscimento della violazione del diritto al giusto processo ex articolo 47 della Carta, potrebbe conseguire l’attivazione di una procedura di infrazione nei confronti dello Stato, per violazione degli

obblighi derivanti dalla sua appartenenza al sistema dell'Unione, con una verifica, anche del rispetto dei diritti fondamentali.

Nell'ipotesi di attivazione di tale rimedio, conclusosi con condanna dello Stato, questi, oltre a risarcire il singolo, potrebbe vedersi obbligato ad adeguarsi al diritto europeo violato, modificando la disciplina interna.

Nel caso in cui però, una volta intrapresa la strada della procedura di infrazione, pur censurando l'azione degli Stati, la Corte di giustizia non dovesse ritenere di possedere gli strumenti giuridici idonei a far condannare uno Stato membro, bisognerebbe valutare i motivi a fondamento di tale decisione e considerare, probabilmente, che l'articolo 47 della Carta dei Diritti sia in qualche maniera svuotato di significato giuridico, in quanto sulla sua base, la Corte di giustizia non offrirebbe adeguate tutele al singolo.

Se una simile decisione della Corte di giustizia dovesse essere motivata sulla base della mancanza di competenza europea nella materia, il singolo potrebbe rivolgersi alla Corte di Strasburgo (dopo aver esperito le vie giurisdizionali interne), al fine di chiedere una condanna risarcitoria dello Stato.

Nel caso in cui invece la Corte di giustizia dovesse ritenere sussistente sia la violazione dello Stato, sia la piena competenza Ue, ma non rinvenga nel sistema istituzionale europeo strumenti giuridici per poter imporre al giudice di diritto comune (interno) una condanna allo Stato membro, allora potrebbe delinearsi l'ipotesi che l'adesione dell'Ue alla CEDU possa avere un valore aggiunto, offrendo in qualche maniera una "duplice tutela".

Si aprirebbe la possibilità per il cittadino di adire la Corte dei diritti fondamentali per chiedere che lo Stato membro (che abbia violato il suo diritto alla durata ragionevole del processo), nonché la stessa Unione europea, siano condannati in solido, per violazione dell'articolo 47 Carta, specularmente all'articolo 6 CEDU.

È stato poi preso in considerazione l'altro ulteriore aspetto: quello normativo-organizzativo fornito dalla recente legge 98/2013 all'articolo 73: i tirocinanti e l'utilizzo che di questi potrà fare il Giudice.

L'affiancamento dei tirocinanti al Giudice tende a prevenire le cause poste alla base del problema della lunghezza dei processi, agendo sulle modalità con cui i Giudici lavorano, in maniera opposta rispetto agli ultimi ri-assetti normativi del sistema giustizia che hanno spesso portato il singolo magistrato a trovarsi in una condizione di "solitudine organizzativa".

Un primo profilo di criticità potrebbe rinvenirsi nel fatto che i tirocinanti svolgono un'esperienza tramite la propria presenza in un luogo di lavoro all'interno del quale effettuano, sotto la guida di un soggetto che li ospita, un percorso formativo volto ad acquisire la conoscenza diretta del mondo del lavoro. Di conseguenza, data la natura dell'attività svolta (in riferimento al tema del processo svolto in tempi ragionevoli), il soggetto ospitante, in specie, l'amministrazione della giustizia, non è titolare di

una vera e propria posizione giuridica soggettiva, fondante la pretesa che il soggetto in formazione svolga un'opera (positivamente o negativamente) impattante sull'andamento della propria attività.

L'articolo 73 offre il potenziale vantaggio di accrescere le competenze dei giovani attraverso la loro partecipazione diretta a tutte le attività processuali e l'approfondimento degli istituti sostanziali, potendo beneficiare dell'alto livello del tipo di attività svolta.

A fronte di tali benefici, la disciplina dettata dalla recente normativa mostra tuttavia alcuni profili critici, tanto per gli aspetti interni di carattere costituzionale, quanto per la tutela dei diritti garantiti dalle Carte europee, applicabili al tirocinante in quanto la sua figura è equiparata (sia da fonti di diritto primario dell'Ue quali la giurisprudenza della Corte di giustizia, sia dalla Direttiva 391/98), alla figura del lavoratore, ciò che gli conferisce i relativi diritti (sociali).

Circa le menzionate perplessità che suscita la normativa, ci si riferisce in particolare all'assenza di un "programma di formazione" ben delineato ed alla mancanza di qualsivoglia forma di compenso o indennità in capo al tirocinante.

Quanto ai profili internazionali di tutela dei diritti, la questione di maggior attualità è costituita dall'avvio dei lavori per l'adesione dell'Ue alla CEDU, grazie alla quale ogni individuo potrà presentare citazioni relative alla violazione dei diritti inseriti nella CEDU da parte dell'Ue (nonché dagli Stati per gli atti da essi emanati e rientranti nella competenza Ue), davanti la Corte di Strasburgo.

Tuttavia, ai fini della presente disamina sui diritti sociali (e diversamente da quanto affermato per il diritto alla ragionevole durata del processo), non essendo questi ultimi contemplati nella CEDU, ma solamente nella Carta dei Diritti, tale innovazione non avrà conseguenze significative sulle possibilità di tutela dei tirocinanti.

Non potendosi i lavoratori (ed i tirocinanti) avvantaggiare della tutela predisposta dall'adesione dell'Ue alla CEDU, il punto di maggiore impatto verso l'integrazione sociale europea è dunque costituito dalla vincolatività giuridica conferita alla Carta.

Il settore sociale è in effetti, uno degli argomenti su cui si gioca l'intera tenuta dei sistemi nazionali e di quello sovranazionale di tutela dei diritti, oltre ad essere un tassello centrale per il rilancio ed il rafforzamento del mercato interno dell'Europa.

Ne è una conferma il fatto che già a far data dal 1993, la Commissione aveva cominciato - seppur con atti non vincolanti - a porsi il problema del futuro "economico" dell'Ue, riconoscendo come esso passi necessariamente attraverso il sistema di sicurezza sociale e questo, a sua volta, attraverso i giovani che entrano nel mondo del lavoro, in specie i tirocinanti.

Fa da corollario al (primario) obiettivo di costruire un'Europa sociale anche l'articolo 9 del T'fue, ai sensi del quale si stabilisce espressamente l'obbligo dell'Ue di tener conto, nella definizione ed attuazione delle sue politiche ed azioni, delle esigenze connesse alla lotta contro l'esclusione sociale, che

pare adattarsi alla situazione nella quale si trovano i tirocinanti legali, che svolgano, indifferentemente, la propria attività presso un avvocato o presso un Giudice, formando così l'Ufficio per il processo.

Dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Carta introduce un sistema europeo di tutela dei diritti congeniale alle peculiari esigenze dell'Unione, anche perché supera tutte le perplessità di «scarsa certezza» che la tutela meramente giurisprudenziale comportava.

La Carta, inoltre, contribuisce a creare nei cittadini dell'Unione la consapevolezza della loro comune identità al fine di renderli i veri protagonisti della costruzione europea, recando, così, rispetto all'*acquis* comunitario, un contributo indispensabile per la nascita di una serie di principi comuni al *demos* europeo.

Quanto ai diritti della Carta che il tirocinante potrebbe invocare, perché lesi dalle istituzioni europee o dalla legge nazionale, bisogna far riferimento a quanto disposto dagli articoli 31 e 32 della stessa, rubricati rispettivamente "*Condizioni di lavoro giuste ed eque*" e "*Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro*".

Nell'ipotesi in cui il tirocinante inserito nell'Ufficio per il processo ai sensi dell'articolo 73, domandi tutela per vedersi riconosciuti i diritti a lui garantiti dal diritto primario dell'Unione (giurisprudenza della Corte di Giustizia e Direttiva 391/89), ad oggi potrebbe utilizzare solamente due strumenti giuridici (già presenti all'interno del sistema istituzionale dell'Ue), che gli permetterebbero di richiamare diritti contenuti nella Carta: essi consistono nella procedura di infrazione e nel rinvio pregiudiziale.

Il primo strumento sarebbe attivabile grazie alla costante e risalente giurisprudenza della Corte di giustizia, che fin dal 1985 ha fornito un'interpretazione autonoma della nozione di lavoratore, di portata comunitaria e carattere generale ed alla quale è equiparata la nozione di tirocinante.

Nello specifico potrebbe trattarsi del contrasto tra la giurisprudenza europea e l'analizzato articolo 73 della legge 98/2013. Il vaglio riguarderebbe in ipotesi, anche il rispetto dei diritti fondamentali (sociali) e, in caso di condanna dello Stato italiano, oltre al pagamento delle sanzioni pecuniarie previste, potrebbe essere obbligato ad adeguarsi al diritto europeo violato, modificando la disciplina interna.

Per quanto riguarda il secondo strumento a disposizione del tirocinante, ovvero il rinvio pregiudiziale, esso trova la propria base giuridica nella Direttiva 391/89 in materia di salute e sicurezza, la quale impone al datore di lavoro di garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori e ai quali, all'articolo 3, equipara il tirocinante.

In virtù di tale strumento il tirocinante potrebbe ottenere un'interpretazione degli articoli della Direttiva stessa e di quelli della Carta che si occupano dei diritti sociali (ed in particolare degli articoli 31 e 32). In esito a tale rinvio pregiudiziale, la normativa nazionale dei tirocini potrebbe essere sottoposta a critica valutazione da parte della Corte alla stregua del diritto primario europeo.

Nella prospettiva di un futuro (e per ora solo eventuale) esercizio dell'Ue della propria competenza concorrente derivante dall'articolo 152 T_{ue} (tramite l'emanazione di una direttiva), in materia di

sicurezza sociale e condizioni di lavoro (e dunque anche di tirocini), le Istituzioni europee dovrebbero tenere conto (così come sembrano aver fatto nella redazione dei documenti di *soft-law* redatti fino a oggi), proprio dei dettami della Carta, ed in particolare degli articoli 31 e 32 richiamati, alla stregua dei quali sarà valutata la legittimità dell'atto dell'Ue e di quelli nazionali di trasposizione.

Se così non fosse, le istituzioni dell'Ue ben potrebbero essere chiamate a risponderne davanti alla Corte di giustizia stessa, in quanto la Carta ha lo stesso valore dei Trattati e gli atti "derivati" (direttive) dovrebbero essere emessi in conformità ad essa.

In tale caso tutto ciò – ed in ipotesi alcune previsioni dell'articolo 73 della legge 98/2013 – che nella normazione nazionale dovesse rivelarsi incompatibile con le nuove previsioni, verrebbe inficiato dalla nuova disciplina europea.

BIBLIOGRAFIA

AA. VV., “*Formazione e mercato del lavoro in Italia e in Europa*”, Atti del XV Congresso dell’Associazione italiana del diritto del lavoro e delle sicurezze sociali svoltosi a Margherita di Pula nei giorni 1-3 giugno 2006, Giuffrè, Milano, 2007 (CD ROM).

Acierno S., “*La sentenza Carpenter: diritti fondamentali e limiti dell’ordinamento comunitario*”, in *Diritto dell’Unione Europea*, 4/2002, p. 653.

Adinolfi A., “*La Corte di Giustizia dell’Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*”, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010 fasc. 1, pp. 45 – 64.

Ales E., “*Diritto all’accesso al lavoro e servizi per l’impiego nel nuovo quadro costituzionale: la rilevanza del “livello essenziale di prestazione”*”, in *Diritti Lavori Mercati*, 2003, p. 9.

Allena M. “*L’art. 6 CEDU come parametro di effettività della tutela procedimentale e giudiziale all’interno degli Stati membri dell’Unione europea*”, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2012 fasc. 2, pp. 267 – 299.

Allena M., “*La rilevanza dell’art. 6, par. 1, Cedu per il procedimento amministrativo*”, in *Diritto processuale amministrativo*, 2012 fasc. 2, pp. 569 – 643.

Alston P., “*The EU and Human Rights*”, Oxford, Oxford, 1999.

Amadei D., “*Note critiche sul procedimento per l’equa riparazione dei danni da irragionevole durata del processo*”, in *Giustizia civile*, 2002, 2, p. 29 ss.

Amato G., “*La Convenzione Europea. Primi approdi e dilemmi aperti*”, in *Quad. Cost.* n. 3, 2002, p. 449.

Amato F., Bronzini G., Manna A., Mattone S., Miani Caverani F., “*Il diritto del lavoro della “flessibilità” e dell’ “occupazione”*”, Cedam, Padova, 2000.

Angelini F., “*L’incidenza della CEDU nell’ordinamento italiano alla luce di due recenti pronunce della Corte costituzionale*”, in *Diritto dell’Unione europea*, 2008, p. 489 ss.

Andolina I., “*Il “giusto processo” nell’esperienza italiana e comunitaria*”, in *Mediterranean Journal of Human Rights*, 2008, n. 12 (Double Issue), p. 33 ss.

Arlotta A., “*La tutela dei diritti dell’uomo a seguito dell’entrata in vigore del Trattato di Lisbona: rapporti tra normativa interna e Cedi*”, in *Giurisprudenza di merito*, 2011 fasc. 2, pp. 525 – 537.

Arrigo G., “*Il diritto del lavoro nell’Unione Europea*”, Giuffrè, Milano, 1998.

Bacchini F., “*I tirocini formativi e di orientamento*”, in *Diritto e pratica del lavoro.*, 2003 n. 12, inserto

Baccini M., “*Il rilancio del Consiglio d’Europa*”, in *La Comunità internazionale*, 1989, p. 338.

Balandi G.G., “*Formazione e contratto di lavoro*”, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2007, p. 135.

- Baldini V., “*La tutela dei diritti fondamentali nell’esperienza contemporanea dello stato a sovranità (sempre di più) limitata*”, in Rivista AIC, 2012 fasc. 3.
- Balloriani M., “*Legge Pinto, arretrato e problemi organizzativi, Relazione (aggiornata e integrata) per il Convegno Anima*”, tenutosi a Siracusa il 30 e 31 ottobre 2009, in http://www.giustizia-amministrativa.it/documentazione/studi_contributi/2009_1_Balloriani_Legge_Pintoi.htm. 210
- Baracani N., Boschi P., “*Quando, dove e come. Stage: organizzarlo e dirigerlo*”, Demetra, Verona, 1999.
- Bargis M., “*Giusto processo italiano e corpus juris europeo*”, Giappichelli, Torino, 2002
Fa parte di: Studi di diritto processuale penale.
- Barone A., “*A proposito della sentenza Federfarma: tra tutela comunitaria e tutela costituzionale dei diritti fondamentali il Consiglio di Stato smarrisce la retta via?*”, in Il diritto dell’Unione Europea, 1/2006, p. 201.
- Bartole S., Conforti B., Raimondi G., “*Art. 6 Diritto ad un equo processo*, in *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*”, Padova, Cedam, 2001, p. 153 ss.
- Bartole - Conforti- Raimondi, “*Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali*”, Cedam, Bologna, 2001.
- Baruffi M. C., “*I diritti fondamentali nel Trattato di Lisbona*”, in Sud in Europa, in Rivista del Dipartimento di Diritto Internazionale e dell’Unione Europea dell’Università di Bari, 1, 2008, p. 26.
- Bassanini F. – Tiberi G., “*La Costituzione Europea, un primo commento*”, il Mulino, Bologna 2004.
- Bellezza E., “*Educazione e formazione: obiettivi comuni*”, in Diritto delle Relazioni industriali n. 4/XV, 2005, p. 1172.
- Bellocchi P., “*Tirocini e alternanza scuola-lavoro*”, in G. Santoro Passarelli (a cura di), “*Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Il lavoro privato e pubblico*”, Ipsoa Milano, 2009.
- Beltrani S., “*Processi-lumaca, paletti da Strasburgo. Tre parametri per la ragionevole durata*”, in Diritto e Giustizia, 2006, n. 2, p. 86 ss.
- Bernardini M. G., “*L’Unione Europea ed il Trattato di Lisbona: nuove frontiere per la tutela multilivello dei diritti*”, in Diritto e società, 2010 fasc. 3-4, pp. 411 – 449.
- Bertozzi, “*Crocevia della grande Europa: il Consiglio d’Europa*”, l’Unione Europea e l’OSCE, Clueb, Bologna, 2001.
- Bifulco R., Cartabia M., Celotto A., “*L’Europa dei diritti*”, Il Mulino, Bologna, 2001.
- Bifulco R., “*Commento all’art. 41*”, in Bifulco R., Cartabia M., Celotto A. (a cura di), “*L’Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea*”, Bologna, 2001, p. 284 ss.
- Bifulco R., “*La Costituzione italiana dopo il Trattato di Lisbona*”, in Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, 2012 fasc. 1, pp. 1 – 27.

Bilancia F., “*Con l'obiettivo di assicurare l'effettività degli strumenti di garanzia la Corte costituzionale italiana funzionalizza il "margine di apprezzamento" statale, di cui alla giurisprudenza CEDU, alla garanzia degli stessi diritti fondamentali*”, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2009 fasc. 6, pp. 4772 – 4778.

Bilancia P.- De Marco E. , “*La tutela multilivello dei diritti*”, Giuffrè editore, Milano, 2004.

Bobbio N., “*Il preambolo della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*”, in *Rivista di diritto internazionale*, 1974, p. 437.

Bochicchio - De Longis, “*L'Italia e il Consiglio d'Europa*”, Carocci editore, Roma, 2000.

Borelli S., “*Le politiche del lavoro nazionali nell'ambito della strategia Europa 2020 e della governance economica europea*”, in *Lavoro e Diritto*, 3-4, 2010, p. 465.

Bove M. “*Il principio della ragionevole durata del processo nella giurisprudenza della Corte di cassazione*”, Edizioni scientifiche italiane, Napoli Roma, 2010.

Bravo L. F., “*La tutela dei diritti in Europa*”, in *Europa e diritto privato*, 2001, p. 37.

Bresciani, “*Studi, praticanti più tutelati*”, in *Il sole 24 ORE* del 16 Febbraio 2006 n. 46.

Bronzini G., “*Flexicurity e "nuovi" diritti sociali*”, in *Diritti lavori mercati*”, 2007 fasc. 3, pp. 509 – 522.

Bronzini G., “*Lavoro e tutela dei diritti fondamentali nelle politiche europee del "dopo Lisbona"*”, in *Politica del diritto*, 2008 fasc. 1, pp. 141 – 163.

Bronzini G., “*Il reddito minimo garantito nell'Unione Europea: dalla Carta di Nizza alle politiche di attuazione*”, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2011 fasc. 130, pp. 225 – 245.

Bronzini G., “*Le tutele dei diritti fondamentali e la loro effettività: il ruolo della Carta di Nizza*”, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2012 fasc. 1, pt. 1, pp. 53 – 79.

Bruun N., Lorcher K., “*Innovazione sociale: la nuova giurisprudenza della Corte di Strasburgo sui diritti fondamentali del lavoro*”, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2012 fasc. 2, pt. 1, pp. 397 – 424.

Bultrini A., “*I rapporti tra Carta dei diritti fondamentali e Convenzione europea dei diritti dell'uomo dopo Lisbona: potenzialità straordinarie per lo sviluppo della tutela dei diritti umani in Europa*”, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009 fasc. 3, pp. 700 – 720.

Bultrini A., “*La Conferenza di Brighton sul futuro della convenzione europea dei diritti dell'uomo*”, in *Quaderni costituzionali*, 2012 fasc. 3, pp. 668 – 671.

Buonuomo F., “*La legge Pinto resterà schiacciata dai problemi strutturali della giustizia*”, in *Diritto e Giustizia*, 2001, n. 39, p. 56 ss.

Buonuomo G., “*L'indennizzo della legge Pinto collegato all'oggettiva responsabilità dello Stato*”, in *Diritto&Giustizia*, 2001, n. 24, p. 10 ss.

Campiani M. L., “*Il giusto processo civile e penale*”, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2004.

- Cannizzaro E., “*Il sistema delle fonti dell’Unione nel nuovo trattato di riforma, in Sud in Europa*”, in *Rivista del Dipartimento di Diritto Internazionale e dell’Unione Europea dell’Università di Bari*, 1, 2008, p. 12.
- Cannizzaro E., “*Diritti "diretti" e diritti "indiretti": i diritti fondamentali tra Unione, CEDU e Costituzione italiana*”, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2012 fasc. 1, pp. 23 – 42.
- Cantaro A., “*Europa sovrana*”, edizioni Dedalo, Bari, 2003.
- Caponi R., “*Diritti sociali e giustizia civile: eredità storica e prospettive di tutela collettiva*”, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2012 fasc. 1, pt. 1, pp. 103 – 123.
- Cappelletti M., “*Studio del diritto e tirocinio professionale in Italia e in Germania. La crisi delle professioni giudiziarie in Italia. Problemi e rimedi*”, (a cura di) Mauro Cappelletti, Giuffrè, Milano, 1957.
- Carabelli U., “*Organizzazione e professionalità: una riflessione su contratto di lavoro e post-taylorismo*”, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2004, p. 1.
- Carbone S. M., “*Le procedure innanzi alla Corte di giustizia a tutela delle situazioni giuridiche individuali dopo il Trattato di Lisbona*”, in *Studi sull’integrazione europea*, 2008 fasc. 2, pp. 239 – 254.
- Carbone V., “*Durata irragionevole del processo e danno non patrimoniale da ritardo*”, in *Corriere Giuridico*, 2011, 7, p. 908 ss.
- Cardia C., “*Genesi dei diritti umani*”, Giappichelli editore, Torino, 2000.
- Cardone A., “*Diritti fondamentali (tutela multilivello)*, in *Enciclopedia del diritto*”, Giuffrè 2011, p. 335 ss.
- Carlotto I., “*I giudici comuni e gli obblighi internazionali dopo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte costituzionale: un’analisi sul seguito giurisprudenziale (Parte I)*”, in *Politica del diritto*, 2010 fasc. 1, pp. 41 – 99.
- Carlotto I., “*I Giudici comuni e gli obblighi internazionali dopo le sentenze n. 348 e n. 349 del 2007 della Corte Costituzionale: un’analisi sul seguito giurisprudenziale (Parte II)*”, in *Politica del diritto*, 2010 fasc. 2, pp. 285 – 317.
- Carratta A., “*La Corte costituzionale e il ricorso per cassazione quale "nucleo essenziale" del "giusto processo regolato dalla legge": un monito per il legislatore ordinario*”, in *Giurisprudenza italiana*, 2010, 3, p. 627 ss.
- Cartabia M., “*Trattato di Lisbona. I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona: verso nuovi equilibri?*”, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2010 fasc. 3, pp. 221 – 22.
- Cartabia M. Lamarque E., Tega D., “*L’Agenzia dei diritti fondamentali dell’Unione europea. Uno sguardo all’origine di un nuovo strumento di promozione dei diritti?*”, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2009 fasc. 3, pp. 531 – 561.
- Casano L., “*Giovani e lavoro: i profili incompiuti della riforma francese degli stage*”, in *Diritto delle Relazioni industriali* n. 2/XXII, 2012, p. 394.
- Cassese A., “*Le sfide attuali del diritto internazionale*”, Il Mulino, Bologna, 2006.

- Cassese A., *“I diritti umani nel mondo contemporaneo”*, Editori Laterza, Bari, 2002.
- Castellaneta M., *“Cedu, maxicondanne all'Italia per la legge Pinto”*, in *Guida al Diritto*, 2011 fasc. 7, pp. 20 – 23.
- Castellaneta M., *“Giudizi lenti, carenza di risorse e vuoti d'organico: la vita quotidiana ai tempi del collasso degli uffici”*, in *Guida al diritto*, 12 febbraio 2011, p. 16 ss.
- Cavallaro L., *“Dello stage, della subordinazione e dell'uguaglianza. Una nota sulla “qualificazione” del rapporto di lavoro da parte del legislatore”*, in *Diritto del lavoro*, 1999, I, p. 106.
- Celotto A., *“Processo costituente europeo e diritti fondamentali”*, Giappichelli editore, Torino, 2004.
- Celotto A., *“Interpretazione comunitariamente e convenzionalmente conformi”*, Pistorio Giovanna, in *Giurisprudenza italiana*, 2010 fasc. 8-9, pp. 1978 – 1984.
- Cerruti T., *“Cedu, Ue e parametri di costituzionalità: è cambiato qualcosa dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona?”*, in *Giurisprudenza italiana*, 2012 fasc. 4, pp. 777 – 782.
- Cerruti A., *“Considerazioni in margine alla sent. n. 113/2011: esiste una “necessità di integrazione” tra ordinamento interno e sistema convenzionale?”*, in *Giurisprudenza italiana*, 2012 fasc. 1, pp. 29 – 36.
- Chiarloni S., *“Il nuovo art. 111 Cost. e il processo civile”*, in *Rivista di diritto processuale*, 2000, p. 1010 ss.
- Chiti E., *“Cedu e Ue: un comunicato congiunto della Corte di Strasburgo e della Corte di Lussemburgo”*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011 fasc. 8, pp. 899 – 906.
- Cifelli S., *“Tirocini formativi e di orientamento”*, in M. Biagi (a cura di), *Mercati e rapporti di lavoro. Commentario alla legge 24 giugno 1997 n. 196. Norme in materia di promozione dell'occupazione*, Giuffrè, Milano, 1997, p. 282.
- Cinelli M., *“Politiche dell'occupazione e flessibilità previdenziale”*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2000, I, p. 41.
- Cittarello A., *“La durata ragionevole del processo: criteri di valutazione della “ragionevolezza” elaborati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo ed ordinamento italiano”*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2003, p. 145 ss.
- Civinini M.G., *“Il nuovo art. 375 c.p.c.: il diritto a un processo in tempi ragionevoli in Cassazione”*, in *Foro italiano*, V, p. 155 ss.
- Colacino N., *“La Corte europea dei diritti dell'uomo dopo il Protocollo n. 14: c'è un nuovo Giudice a Strasburgo?”*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 2012 fasc. 41, pp. 60 – 90.
- Commissione Europea, *“Relazione generale sull'attività dell'Unione Europea”*, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, 2008.
- Commissione europea *“The EU Justice Scoreboard”*, presentato il 27 marzo 2013.
- Condorelli L., *“La Corte costituzionale e l'adattamento dell'ordinamento italiano alla CEDU o a qualsiasi obbligo internazionale?”*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 2, p. 301 ss. 214.

Confalonieri A., *“Europa e giusto processo : istruzioni per l'uso”*, Antonietta Confalonieri, Giappichelli, Torino, 2010.

Conforti B., *“Corte europea dei diritti dell'uomo e...rinvio indietro dei ricorsi presentati a Strasburgo in materia di durata dei processi”*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2001, p. 1043 ss.

Conso G., *“La legge Pinto: passo ineluttabile anche se certamente non decisivo”*, in *Diritti dell'uomo: cronache e battaglie*, 2001, p. 24 ss.

Conso - Saccucci, *“Codice dei diritti umani. Nazioni unite, Consiglio d'Europa”*, Padova, 2001.

Consolo, *“La improcrastinabile radicale riforma della Legge-Pinto, la nuova mediazione ex d.lgs. n. 28 del 2010 e l'esigenza del dialogo con il Consiglio d'Europa sul rapporto fra Repubblica italiana e art. 6 Cedu”*, in *Il Corriere giuridico*, 2010, fasc. 4, p. 425 ss.

Conte R., *“Considerazioni sui riflessi della riforma dell'art.111 Costituzione nel processo civile”*, in *Questione Giustizia*, 2001, p. 426 ss.

Conti R., *“Corte Costituzionale e Cedu: qualcosa di nuovo all'orizzonte”*, in *Corriere Giuridico*, 2010, 5, p. 624 ss.

Conti R., *“La scala reale della corte costituzionale sul ruolo della CEDU nell'ordinamento interno”*, in *Il Corriere giuridico*, 2011 fasc. 9, pp. 1243 – 1268.

Daniele L., *“Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e Trattato di Lisbona”*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2008 fasc. 4, pp. 655 – 669.

D'Anna I., *“Ricorsi ripetitivi e violazioni strutturali alla luce delle modifiche apportate dal Protocollo n. 14 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo”*, in *Rivista della Cooperazione Giuridica Internazionale*, 2012 fasc. 40, pp. 79 – 95.

D'Atena A., *“Una costituzione senza costituzione per l'Europa”*, in *Diritto e società*, 2009 fasc. 2, pp. 191 – 212.

Decleva M., *“Le convenzioni europee e i loro rapporti con il Consiglio d'Europa”*, in *rivista di diritto europeo*, 1962, p. 18.

Delfino M., *“Diritti sociali e flexicurity”*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2009 fasc. 1, pt. 3, pp. 29 – 53.

Del Tufo M., *“La tutela delle libertà delle persone e l'Europa”*, in *Questione Giustizia* n. 2 e 3, 2004, p. 265.

De Michele V., *“Trattato di Lisbona e diritto del lavoro italiano: alla ricerca di un nuovo sistema costituzionale delle fonti e delle tutele”*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 2010 fasc. 2, pp. 113 – 127.

De Santis Di Nicola F., *“"Délai raisonnable" e vie di ricorso interne: (in)effettività ed (in)sostenibilità del rimedio "Pinto"?”*, in *Giustizia insieme*, 2011 fasc. 3, pp. 123 – 139.

De Stefano M., *“L'Italia è ancora una “vigilata speciale” del Consiglio d'Europa per le disfunzioni della giustizia”*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2005, p. 63 ss.

De Stefano M., “*La triplice alleanza delle Corti europee per la tutela dei diritti umani e fondamentali dopo il Trattato di Lisbona*”, (a cura di) in *I diritti dell'uomo*, 2010 fasc. 1, pp. 73 – 75.

De Tilla M., “*Il processo in tempi ragionevoli è un diritto che non può realizzarsi violando altre regole*”, in *Guida al diritto*, 2011, n. 21, p. 11 ss. 217

De Vito M., “*Problemi di costituzionalità della legge sull'equa riparazione per violazione del termine ragionevole del processo in rapporto alla CEDU e all'art. 117, c. 1, Cost.*”, in *Diritto pubblico comparato europeo*, IV, 2008, p. 2075 ss.

De Vito M., “*La Corte europea dei diritti dell'uomo si pronuncia ancora sul malfunzionamento della legge “Pinto” ma ne ribadisce l'effettività ex art. 13 CEDU*”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2009, III, p. 1111 ss.

Didone A., “*La Cassazione, la legge Pinto e la Corte europea dei diritti dell'uomo: sepolti i contrasti*”, in *Giurisprudenza Italiana*, 2004, 58, p. 193 ss.

Didone A., “*Equa riparazione e ragionevole durata del giusto processo*”, Antonio Didone, Giuffrè, Milano, 2002.

Di Leo N., “*Il Trattato di Lisbona, la disapplicazione e un ordine sistemico delle fonti nel sistema multilevel*”, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 2010 fasc. 8, pp. 759 – 777.

Di Martino V., “*Il Consiglio d'Europa e la tutela delle libertà sindacali. La Convenzione Europea dei diritti dell'uomo*”, in *Il diritto del lavoro*, 1997, p. 249.

Di Nubila R., Fabbri D., Margiotta U., “*La formazione oltre l'aula: lo stage. L'organizzazione e la gestione delle esperienze di tirocinio in azienda e in altri contesti*”, Cedam, Padova, 1999.

Di Stasi A., “*Il diritto all'equo processo nella CEDU e nella Convenzione americana sui diritti umani : analogie, dissonanze e profili di convergenza giurisprudenziale*”, Angela Di Stasi; con la collaborazione di Gaetano D'Avino ... [et al.], Giappichelli, Torino, 2012.

D'Oro F., “*L'applicabilità della CEDU nell'ordinamento italiano*”, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, 2010 fasc. 11-12, pt. 1, pp. 615 – 636.

Dorssemont F., “*The European Convention on Human Rights and the Employment Relation*”, Klaus Lorcher and Isabelle Schomann, 2013.

Dossier Senato n. 11, XVII legislatura, “*Dati statistici relativi all'amministrazione della giustizia in Italia*”, Servizio Studi del Senato, maggio 2013.

Faioli M., “*Pre-occupazione e in-occupazione giovanile. Risposte del diritto “riflessivo” al mercato del lavoro*”, in *Diritto delle Relazioni industriali* n. 2/XXII, 2012, p. 376.

Falcone I., “*La ragionevolezza del processo: tra vincoli europei e autonomia dell'ordinamento interno*”, in *Giustizia civile*, 2010 fasc. 5, pt. 2, pp. 251 – 278.

Fasciglione M., “*Equo processo, funzione pubblica e giurisdizione ratione materiae della Corte europea dei diritti umani*”, in *Diritti umani e diritto internazionale*, vol. 2, n. 3, 2008, p. 643 ss.

- Ferraro A., “*Le disposizioni finali della Carta di Nizza e la multiforme tutela dei diritti dell'uomo nello spazio giuridico europeo*”, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2005, p. 503.
- Ferrari Bravo L., “*La tutela dei diritti in Europa*”, in *Europa e diritto privato*, 2001, p. 37.
- Ferrari Bravo - Di Majo - Rizzo, “*Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*”, Giuffrè editore, Milano 2001.
- Ferrua, P., “*Il giusto processo*”, Zanichelli, Bologna, 2012.
- Fiengo G., “*Verso l'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo: prime riflessioni sugli aspetti problematici dell'attuale fase del negoziato*”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011 fasc. 1, pp. 108 – 119.
- Filippi L., “*Equo processo: normativa italiana ed europea a confronto*”, CEDAM, Padova, 2006.
- Focarelli C., “*Equo processo e Convenzione europea dei diritti dell'uomo: contributo alla determinazione dell'ambito di applicazione dell'art. 6 della Convenzione*”, CEDAM, Padova, 2001.
- Gaeta P., “*Cedu e Corte Costituzionale: una nuova euristica giudiziale?*”, in *Giustizia insieme*, 2011 fasc. 1-2, pp. 11 – 21.
- Galantino L., “*La disciplina comunitaria delle libere professioni*”, in *Diritto del lavoro*, 1999, I, p. 16.
- Gambino S., “*I diritti fondamentali dell'Unione europea fra "trattati" (di Lisbona) e Costituzione*”, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2009 pp. 29 – 87.
- Gambini F., “*L'intrinseca debolezza del principio di ragionevole durata*”, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, p. 446 ss.
- Garofalo M. G., “*Formazione e lavoro*”, in *Diritti Lavori Mercati*, 2005, p. 267.
- Garofalo D., “*Il sistema integrato di formazione professionale (nozione, competenze, finanziamento, obiettivi)*”, Cacucci, Bari, 2001.
- Gianelli A., “*L'adesione dell'Unione europea alla CEDU secondo il Trattato di Lisbona*”, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009 fasc. 3, pp. 678 – 700.
- Giardina A., “*La tutela dei diritti dell'uomo nell'Europa comunitaria*”, in *Democrazia e diritto*, 1980, p. 117.
- Gitti A., “*Riparazione del danno non patrimoniale in caso di violazione del termine ragionevole del processo: la sentenza della Corte europea nel caso Simaldone*”, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2009, vol. 3, n. 3, p. 645 ss.
- Giubboni S., “*Cittadinanza e mercato nell'Europa sociale*”, in *Diritto e lavoro nelle Marche*, 2009 fasc. 1-2, pp. 16 – 28.
- Giubboni S., “*Diritti sociali e mercato. La dimensione sociale dell'integrazione europea*”, Il Mulino, Bologna, 2003.
- Giuffrida A., “*Il diritto ad una buona amministrazione pubblica e profili sulla sua giustiziabilità*”, Giappichelli, Torino, 2012.

Gradi M., “*La "ragionevole durata del processo" e i "risultati di semplificazione": la pretesa inapplicabilità dell'art. 535 c.p.c. al giudizio di cassazione*”, in *Rivista di diritto processuale*, 2010 fasc. 4, p. 961 ss.

Guarnier T., “*Un ulteriore passo verso l'integrazione Cedu: il giudice nazionale come giudice comune della Convenzione?*”, in *Giurisprudenza italiana*, 2012 fasc. 5, pp. 1023 – 1028.

Guazzarotti A., “*I diritti fondamentali dopo Lisbona e la confusione del sistema delle fonti*”, in *Rivista AIC*, 2011 fasc. 3.

Guazzarotti A., “*La Cedu dopo il Trattato di Lisbona: come in un gioco dell'oca?*”, in *Studium iuris*, 2012 fasc. 2, pp. 172 – 181.

Iannotta G., “*Il diritto all'equo processo nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*”, De Frede, Napoli, 2005.

Immediato M., “*Il Trattato di Lisbona e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea di fronte al Parlamento italiano*”, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2009 fasc. 4, pp. 689 – 720.

Immediato M., “*Il futuro dei diritti fondamentali nel sistema "CEDU-Carta"*”, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2011 fasc. 3, pp. 447 – 483.

Ivaldi P., “*Diritti fondamentali e diritto internazionale privato dell'Unione europea nella prospettiva dell'adesione alla CEDU*”, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2012 fasc. 1, pp. 7 – 36.

Lambertucci P. – Bellomo S., “*La formazione professionale nel sistema di istruzione e nel rapporto di lavoro*”, in G. Santoro Passarelli (a cura di), “*Flessibilità e diritto del lavoro*”, Giappichelli, Torino 1996, III, p. 351.

Lana A.G., “*Giudici nazionali e Corti d'Europa nella prospettiva dell'adesione dell'Unione europea alla CEDU*”, in *I diritti dell'uomo*, 2011 fasc. 1, pp. 20 – 25.

Lana A.G., Panetti F., “*Convenzione europea dei diritti dell'uomo e diritto privato: il ruolo della Corte europea nella definizione dei diritti della personalità*”, in *I diritti dell'uomo*, 2011 fasc. 2, pp. 5 – 14.

Lassandari A., “*Formazione professionale e contratti con obbligo di formazione*”, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della previdenza sociale*, 1997, I, p. 335.

Lassandari A., “*Gli obblighi formativi nel contratto di apprendistato e di tirocinio: rilievi esegetici sui decreti ministeriali di attuazione della legge n. 196/1987*”, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della previdenza sociale*, 1999, I, 93.

Liakopoulos D., “*Equo processo nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo e nel diritto comunitario*”, CEDAM, Padova, 2007.

Lisena F., “*L'Unione europea "aderisce" alla CEDU: quando le parole non bastano a "fare cose"*”, in *Giustizia amministrativa*, 2010 fasc. 2, pp. 72 – 76.

Loi P., “*La sicurezza: diritto e fondamento dei diritti nel rapporto di lavoro*”, Giappichelli, Torino, 2000.

- Lorenzon S., “*Il dopo Trattato di Lisbona: completezza ed effettività dei rimedi giurisdizionali di fronte alla Corte di giustizia*”, in Quaderni costituzionali, 2010 fasc. 1, pp. 135 – 139.
- Lupo E., “*Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2011*”, in Giustizia civile, 2012 fasc. 7-8, pt. 2, pp. 321 – 359.
- Mammarella G. – Capace P., “*Storia e politica dell'Unione Europea*”, Editori Laterza, Bari, 2000.
- Mancini G. F., “*Democrazia e costituzionalismo nell'Unione Europea*”, il Mulino, Bologna, 2004.
- Manfredi G. “*Natura delle norme deontologiche e diritti dei cittadini*”, in Jus, 2008.
- Mangiameli S., “*Il disegno istituzionale dell'Unione Europea dopo il Trattato di Lisbona*”, in Il Diritto dell'Unione Europea, 2011 fasc. 2, pp. 377 – 406.
- Marando M., “*Stage, tirocinio formativo e formazione professionale*”, in Diritto e pratica del lavoro, 1997, p. 1063.
- Marazzita G., “*La Costituzione Europea*”, editori Laterza, Roma-Bari, 2006.
- Martinico G., “*Il trattamento nazionale dei diritti europei: CEDU e diritto comunitario nell'applicazione dei giudici nazionali*”, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2010 fasc. 3, pp. 691 – 734.
- Masoni R., “*La ragionevole durata del giusto processo nell'applicazione giurisprudenziale*”, Giuffrè, Milano, 2006.
- Mastroianni R., “*Il Trattato di Lisbona e le modifiche al sistema giurisdizionale dell'UE*”, in Sud in Europa, in Rivista del Dipartimento di Diritto Internazionale e dell'Unione Europea dell'Università di Bari, 1, 2008, p. 10.
- Mezzanotte M., “*Legalità costituzionale e diritti fondamentali dopo il Trattato di Lisbona*”, in Rassegna Parlamentare, 2012 fasc. 2, pp. 379 – 412.
- Morelli A., “*I tirocini formativi e di orientamento (stages). Riflessioni sulla normativa in vigore*”, Accademia editoriale, Pisa-Roma, 2002.
- Nacar B., “*I termini e la ragionevole durata del processo penale*”, Giappichelli, Torino, 2012.
- Napoli C., “*Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la nuova collocazione della CEDU e le conseguenti prospettive di dialogo tra le Corti*”, in Quaderni costituzionali, 2008, n 1, p. 137 ss.
- Napoli M., “*Gli stages nel diritto del lavoro*”, in Id., Questioni di diritto del lavoro, Giappichelli, Torino, 1996.
- Nascimbene B., “*La professione forense nell'Unione Europea*”, Collana della Fondazione Forense di Milano, IPSOA, 2010.
- Nascimbene B., “*Tutela dei diritti fondamentali, sanzioni e controllo della Corte di giustizia. Verso il Trattato di Amsterdam*”, in Il diritto dell'Unione Europea, 1997 p. 233.
- Negri S., “*La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario alla luce del Trattato di Amsterdam*”, in Il diritto dell'Unione europea, 1997, p. 773.

Nelli Feroci F., *“Il cammino dell'integrazione europea a 50 anni dai Trattati di Roma dalla pausa di riflessione all'occasione di un nuovo rilancio”*, in *La comunità internazionale*, fasc.1 /2007 p. 9.

Nico A. M., *“La ragionevole durata del processo negli ordinamenti integrati d'Europa”*, Anna Maria Nico, Cacucci, Bari, 2012.

OECD, *“Giustizia civile: come promuoverne l'efficienza?”*, Giugno 2013.

Pallaro P., *“Il diritto dell'equo processo nell'ordinamento giuridico comunitario alla luce della recente giurisprudenza della Corte di Giustizia”*, in *Diritto comunitario degli scambi internazionali*, 2000, p. 493 ss.

Panico R. C., *“Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel Trattato di riforma: le disposizioni generali, in Sud in Europa”*, in *Rivista del Dipartimento di Diritto Internazionale e dell'Unione Europea dell'Università di Bari*, 1, 2008, p. 19.

Parisi N., *“Funzione e ruolo della Carta dei diritti fondamentali nel sistema delle fonti alla luce del Trattato di Lisbona”*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2009 fasc. 3, pp. 653 – 678.

Partisani R., *“Il danno da irragionevole durata del processo”*, in *La Responsabilità Civile*, 2011, 2, p. 140 ss.

Pascucci P., *“La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento ieri, oggi e ... domani (ovvero prima e dopo l'articolo 11 del decreto legge n. 138/2011)”*, in *Diritto delle Relazioni industriali* n. 4/XXI, 2011, p. 971.

Pascucci P., *“Stage e lavoro. La disciplina dei tirocini formativi e di orientamento”*, Giappichelli, Torino, 2008, XIII.

P. Pascucci, *“La revisione dei tirocini formativi e/o di orientamento. Ancora una riforma solo annunciata”*, in R. De Luca Tamajo, M. Rusciano, L. Zoppoli (a cura di), *Mercato del lavoro. Riforma e vincoli di sistema. Dalla legge 14 febbraio 2003 n. 30 al decreto legislativo 10 settembre 2003 n. 276*, Editoriale scientifica Napoli, 2004, p. 461.

Pennacchi L., *“Governance economica e governance sociale”*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2012 fasc. 1, pt. 1, pp. 11 – 24.

Perchinunno, F., *“Fondamento del giusto processo: dalle origini all'attuazione”*, Francesco Perchinunno, Cacucci, Bari, 2005.

Perone G., *“Verso una "Costituzione sociale europea?" Presupposti, obiettivi, ed efficacia della Carta dei diritti fondamentali”*, in *Il diritto del lavoro*, 2001, p. 103.

Pessi R., *Il mercato del lavoro: profili economici e normativi. Le prospettive di sviluppo*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 4-5, 2011, p. 824.

Petralia V., *“Equo processo, giudicato nazionale e Convenzione europea dei diritti dell'uomo”*, Giappichelli, Torino, 2012.

Petrolati F., *“I tempi del processo e l'equa riparazione per la durata non ragionevole (la c.d. Legge Pinto)”*, Giuffrè, Milano, 2005.

Piciocchi P., “*I recenti orientamenti della giurisprudenza comunitaria in materia di politiche sociali*”, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2011 fasc. 2, pp. 578 – 585.

Pinelli C., “*Il discorso sui diritti sociali fra costituzione e diritto Europeo*” in *Europa e Diritto Privato*, 2011, 2.p. 401.

Pirollo M., “*Profili di costituzionalità e questioni interpretative della legge Pinto in punto di "durata irragionevole". La prassi interna e l'orientamento della Corte di Strasburgo*”, in *Rassegna dell'avvocatura dello stato*, 2010 fasc. 3, pp. 145 – 159.

Pocar F., “*Diritti umani: la difficile ricerca di equilibrio tra le giurisdizioni delle Corti internazionali*”, in *Guida al Diritto*, 2011 fasc. 44, pp. 9 – 10.

Prosperi F., “*I diritti fondamentali nel sistema integrato di protezione europeo*”, in *Contratto e impresa*, 2012 fasc. 4-5, pp. 1001 – 1047.

Raimondi G., “*Il contributo della Carta Europea alla tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento comunitario*”, in *Cassazione penale*, vol. 2, 2002, p. 1873.

Raimondi G., “*Diritti fondamentali e libertà economiche: l'esperienza della corte europea dei diritti dell'uomo*” in *Europa e Diritto Privato*, 2011, 2, p. 417.

Raimondi F., “*La ragionevole durata del processo in Europa : genesi, effetti e sviluppo della Legge Pinto.*” Editoriale scientifica, Napoli, 2011.

Ramajoli M., “*Il Giudice nazionale e la CEDU: disapplicazione diffusa o dichiarazione d'illegittimità costituzionale della normativa interna contrastante con la convenzione?*”, in *Diritto processuale amministrativo*, 2012 fasc. 3, pp. 825 – 849.

Randazzo B., “*Giudici comuni e Corte Europea dei diritti*”, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2002, p. 1303.

Randazzo A., “*Alla ricerca della tutela più intensa dei diritti fondamentali, attraverso il "dialogo" tra le Corti*”, in *Consulta online*, 2011.

Raveraira M., “*L'ordinamento dell'Unione europea, le identità costituzionali nazionali e i diritti fondamentali. Quale tutela dei diritti sociali dopo il Trattato di Lisbona?*”, in *RDSS: Rivista di diritto della sicurezza sociale*, 2011 fasc. 2, pp. 325 – 354.

Recchia C., “*Il danno da non ragionevole durata del processo ed equa riparazione*”, Carlo Recchia, Giuffrè, Milano, 2006.

Repetto G., “*Corte costituzionale e CEDU al tempo dei conflitti sistemici?*”, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2011 fasc. 2, pp. 1548 – 1557.

Ricci S., “*La buona amministrazione: ordinamento comunitario e ordinamento nazionale*”, Giappichelli, Torino, 2005.

Roccella M., “*Formazione, occupabilità, occupazione nell'Europa comunitaria*”, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2007, p. 187

- Romboli R., *“La Giustizia nella Carta dei diritti di Nizza. Osservazioni sull’art. 47”*, in *Rassegna diritto pubblico europeo*, 2003, 1, p. 9 ss.
- Rossi L. S., *“Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell’Unione europea”*, Giuffrè editore, Milano, 2001.
- Rottola A., *“L’adesione della Comunità alla Convenzione Europea dei diritti dell’uomo”*, in *Rivista di diritto europeo*, 1980, p. 19.
- Rudan M., *“Il contratto di Tirocinio”*, Giuffrè, Milano, 1966.
- Ruggeri A., *“Sistema integrato di fonti e sistema integrato di interpretazioni, nella prospettiva di un’Europa unita”*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2010 fasc. 4, pp. 869 – 908.
- Ruggeri A., *“Sistema integrato di fonti, tecniche interpretative, tutela dei diritti fondamentali”*, in *Politica del diritto*, 2010 fasc. 1, pp. 3 – 39.
- Russo D., *“Una decisione della Corte di Strasburgo verso l’affermazione di un controllo sull’operato della Corte di Giustizia”*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2009 fasc. 4, pp. 1119 – 1121.
- Saccucci A., *“Accesso ai rimedi costituzionali, previo esaurimento e gestione “sussidiaria” delle violazioni strutturali della CEDU derivanti da difetti legislativi”*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2012 fasc. 2, pp. 263 – 291.
- Saccucci A., *“Profili di tutela dei diritti umani tra Nazioni unite e Consiglio d’Europa”*, Cedam, Padova, 2005.
- Salvato L., *“Profili controversi dell’equa riparazione per l’irragionevole durata del processo: il punto sulla giurisprudenza”*, in *Il Corriere giuridico*, 2010, 7, p. 881 ss.
- Salvato L., *“La tutela dei diritti fondamentali nelle fonti interne ed “esterne”: poteri ed i compiti del giudice “comune””*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 2011 fasc. 1, pp. 259 – 290.
- Salvato L., *“Il rapporto tra norme interne, diritto dell’UE e disposizioni della CEDU: il punto sulla giurisprudenza”*, (a cura di), in *Il Corriere giuridico*, 2011 fasc. 3, pp. 333 – 342.
- Salvi C., *“Libertà economiche, funzione sociale e diritti personali e sociali tra diritto europeo e diritti nazionali”*, in *Europa e diritto privato*, 2011 fasc. 2, pp. 437 – 458.
- Sanna C., *“Il ritardato pagamento degli indennizzi per la durata irragionevole dei processi: una violazione strutturale destinata a restare tale?”*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2011 fasc. 1, pp. 160 – 164.
- Santucci R., *“Parità di trattamento, contratto di lavoro e razionalità organizzative”*, Prefazione di Raffaele De Luca Tamajo, Gappichelli, Torino, 1997.
- Seatzu F., *“La tutela dei diritti fondamentali nel nuovo Trattato di Lisbona”*, in *La Comunità Internazionale*, 2009 fasc. 1, pp. 43 – 54.
- Santonocito R., *“Francia, stage gratuiti fuori legge”*, in *Il Sole 24 ORE, JOB 24*, 13 febbraio 2008.
- Sciarra S., *“Diritti sociali . Riflessioni sulla carta europea dei diritti fondamentali”*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2001, p. 391.

Seatzu F., “Sulla *“primauté”* della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'ordinamento giuridico italiano”, in Studi sull'integrazione europea, 2011 fasc. 2, pp. 265 – 278.

Serio M., “Ragionevole durata del processo e tutela delle parti”, in Diritti fondamentali in Europa, Giuffrè, 2002, p. 257 ss.

Serra C., (a cura di), “Valutare gli interventi per l'occupabilità. I tirocini di orientamento”, Monografie sul mercato del lavoro e le politiche per l'impiego, n. 7, ISFOL, Roma, 2000.

Simon Herbert A., “Il comportamento amministrativo”, il Mulino, Bologna, 1967.

Sitzia A., “Profili attuali del diritto sindacale nel settore privato”, in Il Lavoro nella giurisprudenza, 2010 fasc. 6, pp. 610 – 619.

Sonaglioni A., “Osservatorio della Corte Europea dei diritti dell'uomo”, in Il Corriere Giuridico n. 11, 2004, p. 1524.

Sorrentino F., “La tutela multilivello dei diritti”, in Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, 2005, p. 95.

Sorrentino F., “I diritti fondamentali in Europa dopo Lisbona (considerazioni preliminari)”, in il Corriere giuridico, 2010 fasc. 2, pp. 145 – 151.

Spera D., “L'utilizzo di tirocinanti e stagisti in affiancamento del giudice civile, come premessa all'istituzione dell'ufficio del giudice civile: un primo bilancio”, giugno 2012; in www.osservatoriogiustizia.re.it.

Stile M. T., “Il problema del giudicato di diritto interno in contrasto con l'ordinamento comunitario o con la CEDU”, in Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali, fasc. 2/2007, p. 237.

Studio CEPEJ “The functioning of judicial systems and the situation of the economy in the European Union Member States”, 2012.

Tabasco G., “Decisioni CEDU, processo iniquo e nuovo giudizio”, in Diritto penale e processo, 2011 fasc. 11, pp. 1405 – 1415.

Tega D., “Le sentenze della Corte costituzionale nn. 348 e 349 del 2007: la CEDU da fonte ordinaria a fonte “sub-costituzionale” del diritto”, in Quaderni costituzionali, 2008, n. 1, p. 133 ss.

Tesauro G., “I diritti fondamentali nella giurisprudenza della Corte di giustizia”, in Rivista internazionale dei diritti dell'uomo, 1992, p. 426.

Tiraboschi M., “Problemi e prospettive nella disciplina giuridica dei tirocini formativi e di orientamento”, in Diritto delle Relazioni Industriali, 2001, p. 61.

Tiraboschi M., “La disoccupazione giovanile in tempo di crisi: un monito all'Europa (continentale) per rifondare il diritto del lavoro?”, in Diritto delle Relazioni industriali n. 2/XXII, 2012, p. 414.

Tiraboschi M., “Tirocini e apprendistato: impianto e ragioni della riforma”, in Diritto delle Relazioni industriali n. 4/XXI, 2011, p. 947.

Tiraboschi M., “Il testo unico dell'apprendistato e le nuove regole sui tirocini”, Giuffrè, Milano, 2011.

Thompson J. D., “L'azione organizzativa”, Isedi, Torino, 1999

Triassi L., “*Processo-lumaca? Il danno è presunto. Indennizzi, Strasburgo di manica larga*”, in *Diritto e Giustizia*, 2005, 37, p. 12 ss.

Ubertis G., “*La Corte di Strasburgo quale garante del giusto processo*”, in *Diritto penale e processo*, 2010 fasc. 3, pp. 371 – 375.

Varesi P.A., “*Il ruolo delle Università nella promozione dei tirocini formativi e di orientamento e dell'apprendimento “alto”*”, in P. Reggiani Gelmini, M. Tiraboschi (a cura di), *Scuola, Università e Mercato del lavoro dopo la riforma Biagi. “Le politiche per la transizione dai percorsi formativi al mercato del lavoro”*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 419.

Veneto G., “*Le “libere” professioni: dal protezionismo corporativo alle liberalizzazioni. L'Italia e l'Ue nel terzo millennio*”, Cacucci, Bari, 2007.

Vettori G., “*I principi comuni del diritto europeo dalla Cedu al Trattato di Lisbona*”, in *Rivista di diritto civile*, 2010 fasc. 1, pt. 1, pp. 115 – 132.

Vidiri G., “*Giudici ed avvocati: nuove professionalità per processi più celeri?*”, in *Il Corriere giuridico*, 2008, 10, p. 1459 ss.

Vigliar E., “*Lo sviluppo dell'Unione Europea dopo la crisi del Trattato Costituzionale*”, in *La comunità Internazionale*, fasc. 2/2007 p. 287.

Villani U., “*Principi democratici e diritti fondamentali nella Costituzione Europea*”, in *La comunità internazionale*, 2005 p. 643.

Villani U., “*Osservazioni sulla tutela dei principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e stato di diritto nell'Unione Europea*”, in *Studi sull'integrazione europea*, n.° 1, 2007, anno II, p. 27.

Villani U., “*Il Trattato di Lisbona, in Sud in Europa*”, in *Rivista del Dipartimento di Diritto Internazionale e dell'Unione Europea dell'Università di Bari*, 1, 2008, p. 1.

Villani U., “*La politica sociale nel Trattato di Lisbona*”, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2012 fasc. 1, pt. 1, pp. 25 – 52.

Zagrebel'sky V., “*La ragionevole durata dei procedimenti?*”, in *Archivio penale*, 2009 fasc. 3, pp. 273 – 278.

Zagrebel'sky V., “*I giudici dei diritti fondamentali in Europa*”, in *Democrazia e diritto*, 2011 fasc. 3/4, pp. 227 – 232.