

Organizzazione del lavoro nella Corte Edu, riforme e buone prassi per l'Italia*

di Pierpaolo Gori

La discesa delle pendenze dei ricorsi contro l'Italia davanti alla Corte Edu è parallela a quella delle pendenze generali (da oltre 150.000 a metà del 2012, a 54.350 al 30 giugno 2018). Come è stato possibile arrivare a questo risultato? È dipeso solo da interventi normativi deflattivi o anche da riusciti metodi auto-organizzativi? Esiste lo spazio per importare in Italia alcune buone prassi?

1. Il sistema Cedu è basato sul principio del ricorso individuale. Una controversia può essere instaurata innanzitutto da una persona fisica e, per ormai costante interpretazione giurisprudenziale, nonostante la formulazione non precisa dei due testi ufficiali – inglese e francese – dell'art. 34 Cedu in merito allo *status* di «vittima»¹, le persone giuridiche possono invocare in proprio violazioni di diritti umani anche non strettamente attinenti a diritti economici. Ricorrente può essere uno Stato membro, ipotesi che attiene per lo più a casi di guerre, come nella controversia che ha visto contrapposte Georgia e Russia a seguito dei conflitti armati sfociati nella guerra in Ossezia, combattuta dai due Stati nel 2008², o situazioni belligeranti parificabili, come la questione di Cipro Nord, che ha visto contrapposti Cipro e la Turchia³.

2. Il ricorso è oggi indirizzato direttamente alla Corte Edu, ma non è sempre stato così. Infatti, dalla

data di istituzione (1959) sino al 1997, gli organismi originariamente preposti all'applicazione della Cedu erano due, corrispondenti a due livelli: la Commissione (*Commission*) e la Corte per i diritti umani (*Court on human rights*). Quest'ultima era un organo giurisdizionale che si riuniva per alcuni giorni al mese soltanto. Nel 1998, l'entrata in vigore del Protocollo n. 11 ha cambiato lo stato delle cose, al fine di garantire maggior corso alla domanda di giustizia. Così, è stata anzitutto eliminata la funzione di “filtro” svolta, fino ad allora, dalla Commissione, e si è consentito al ricorrente, per la prima volta, di adire direttamente l'organo giurisdizionale per sottoporre alla Corte la denunciata violazione dei diritti protetti dalla Convenzione.

Questo nuovo assetto ha immediatamente portato all'esplosione dei ricorsi, che nel 1997 erano appena 4.750, mentre a maggio 2012 avevano raggiunto cifre da capogiro (più di 150.000), oltre trenta volte superiori al dato di quindici anni prima, con la creazione

* Il presente contributo si propone di sviluppare, aggiornare e integrare, se possibile, gli spunti offerti dalla *Relazione* del maggio 2002 diretta al primo presidente della Cassazione sul tema «*Organizzazione del lavoro giudiziario alla Corte europea dei diritti dell'uomo e su eventuali profili di importabilità di alcune delle tecniche organizzative nella Cassazione civile*», elemento conoscitivo che si inserisce in tema organizzativo complesso, e che compete nella sua pienezza alle valutazioni superiori della prima presidenza della Corte di cassazione e dei dirigenti dei vari uffici interessati. Autore di quel contributo è Francesco Buffa, consigliere della Cassazione (che all'epoca terminava un periodo di distacco annuale presso la Corte Edu), che ringrazio per i numerosi stimoli di studio sempre offerti nella materia dei diritti umani. Ringrazio, inoltre, calorosamente la dott.ssa Eleonora Giorgis, per la rilettura e i suoi suggerimenti al testo finale.

1. Il *victim status* è la legittimazione attiva, nella terminologia della Convenzione.

2. Corte Edu [GC], *Georgia c. Russia*, ric. n. 13255/07, 3 luglio 2014.

3. Corte Edu [GC], *Cipro c. Turchia*, ric. n. 25781/94, 10 maggio 2001.

di un gravoso arretrato concentrato, soprattutto, in determinate sezioni (Russia, Turchia, Polonia, Italia).

Una volta constatato che la Corte era divenuta “*vittima del suo successo*”, tale situazione ha spinto il Consiglio d’Europa a intervenire, introducendo il Protocollo n. 14, adottato già il 13 maggio 2004, ma entrato in vigore il 1° giugno 2010, solo a seguito della ratificazione dello stesso da parte della Federazione russa, intervenuta il 18 febbraio 2010.

3. Questa seconda, fondamentale, riforma, ha avuto come obiettivo non la riduzione della domanda di giustizia, ma la dotazione, in favore della Corte, degli strumenti per affrontare l’elevato incremento del numero di ricorsi e il consistente arretrato accumulato. Per questo, principalmente, è stato prorogato il mandato dei giudici a nove anni, non rinnovabile; è stato introdotto un nuovo criterio di ricevibilità, ossia la sofferenza di un «pregiudizio significativo» (art. 12 Protocollo n. 14) per il ricorrente, al di sotto del quale non è data tutela; è stato normato il meccanismo della sentenza pilota; è stata rimodulata la composizione dell’organo giudicante. Si è, così, introdotto il *single judge*, cui sono rimesse gran parte delle decisioni di inammissibilità. Il giudice unico è, oggi, la composizione giudicante che definisce la larga parte dei casi. Vi è poi un comitato (*committee*) composto da un *panel* di tre giudici, che si occupa dei ricorsi classificati da giuristi esperti, al momento dell’iscrizione a ruolo, come vertenti su materie di *jurisprudence bien établie*, in cui la Corte ha già reso una o più decisioni fondamentali (*landmark case*). Il meccanismo del precedente vincolante, seppure con caratteristiche peculiari che lo distinguono dal *binding case* della giurisprudenza di *common law*, orienta la giurisprudenza successiva. Negli altri casi numericamente esigui, in cui non vi sia ancora una giurisprudenza consolidata, la Corte decide in camera (*chamber*), con una composizione di sette giudici. Infine, non è previsto un appello sistematico, ma i casi più controversi e importanti per una delle parti o per il presidente della Corte, sono devoluti alla Grande Camera, composta da diciassette giudici, attraverso il duplice meccanismo del *relinquishment* e del *referral*.

4. La “vita di un ricorso” comincia con la sua registrazione, quando le condizioni minime per l’identificazione delle parti e del suo oggetto sono soddisfatte.

Nella fase iniziale, il giurista incaricato del ricorso, evidenziando i fatti e fornendo una breve analisi sulla possibile violazione della Convenzione, trasmette la proposta di decisione al titolare della divisione (*chef de division*) – il quale generalmente lavora a stretto contatto con il giudice nazionale relatore – e, quindi, al cancelliere della sezione.

Questo ruolo di “spoglio” include la “pesatura” della complessità del ricorso⁴, successivamente rivalutabile alla luce di fatti sopravvenuti, anche processuali. Di regola, ciò è effettuato una volta sola, all’inizio della “vita del ricorso”, attraverso la compilazione di una scheda sul *file* di un applicativo informatico, il *database DM*. La scheda prevede la descrizione dei fatti, l’enunciazione dei motivi di ricorso, l’indicazione degli articoli della Convenzione applicabili, e dei precedenti rilevanti.

I ricorsi sono assegnati alla competente camera composta da sette giudici, o al comitato composto da tre giudici o, nella grande maggioranza dei casi, a un giudice in funzione monocratica. Non appena si accertano i requisiti per la ricevibilità, si effettua anche la “comunicazione” del ricorso al governo dello Stato responsabile dell’allegata violazione. In generale, la distribuzione delle controversie contro uno Stato è legata alla nazionalità del giudice membro della sezione. Tuttavia, il giudice nazionale non può giudicare come *single judge* un ricorso depositato contro lo Stato rispetto al quale è stato eletto.

La Corte si compone di cinque sezioni ed entro una data sezione sono costituite le diverse camere, da non confondersi con i singoli collegi giudicanti. Questi ultimi infatti, a differenza dei giudici della sezione, possono variare nella composizione. Ogni sezione è presieduta da un giudice con funzioni di presidente, eletto dalla sessione plenaria della Corte.

Di regola, non vi è istruttoria costituenda e dopo l’interlocuzione scritta con le parti si giunge subito alla fase decisoria. La bozza della decisione è poi sottoposta a un apposito ufficio per il *quality check*, sia linguistico in relazione alla lingua ufficiale scelta dal relatore (l’inglese o il francese), sia per la verifica della conformità o consapevole distinzione rispetto alla giurisprudenza della Corte già consolidata.

La frequenza assunta fin da subito dalle decisioni monocratiche emerge dalle statistiche ufficiali per il 2012, allorquando l’introduzione del giudice unico era intervenuta da poco più di un anno. Secondo i dati ufficiali, nel 2012 la Corte ha emesso complessivamente 1.093 sentenze, di cui 861 pronunciate dalle camere e 206 da commissioni di tre giudici, mentre

4. Ad esempio, le rilevazioni statistiche attestano che, nel 2012, il 41% di tutte le sentenze di camera pubblicate erano classificate come di «media» o «elevata difficoltà» (*importance*) nel motore di ricerca HUDOC. Tutte le sentenze di Grande Camera dell’anno sono classificate in HUDOC almeno come di «grande complessità».

26 sentenze sono state pronunciate dalla Grande Camera. Circa 1.300 domande sono state dichiarate inammissibili o cancellate dalla lista da camere, e circa 3.150 da commissioni⁵. Si tratta, all'evidenza, di un numero di provvedimenti decisori da parte di commissioni, camere e Grande Camera esiguo rispetto all'imponente numero dei casi definiti in quell'anno. Il dato dei definiti per l'anno non è reso noto dalle statistiche ufficiali, ma, per avere un'idea della proporzione, si consideri che l'aggregato dei ricorsi decisi dal 1959 al 2017 è di 798.610 unità, di cui 46.195 con una sentenza o decisione non monocratica, a fronte di 752.415 dichiarati inammissibili o cancellati dal ruolo⁶. Tenendo a mente che, prima del giugno 2010, il giudice monocratico non esisteva, si deve ritenere che le inammissibilità sono molto aumentate in seguito alla sua entrata in vigore; ciò significa che, nell'anno, il rapporto tra provvedimenti diversi e ordinanze di inammissibilità o cancellazioni dal ruolo è, con ogni probabilità, superiore all'1 : 16⁷.

5. Il *Registry* gioca un ruolo cruciale nel meccanismo di protezione dei diritti umani. Il corpo dei giuristi permanenti che lavorano presso la Corte è selezionato attraverso concorsi per titoli ed esami che garantiscono loro professionalità e indipendenza dagli stessi giudici. Questi ultimi, infatti, sono temporanei ed eletti, per ciascuno Stato contraente, dal Consiglio d'Europa per un mandato novennale non rinnovabile.

In particolare, il ruolo dei giuristi è importante per l'istruzione della controversia, in quanto il singolo fascicolo è assegnato a un dato giurista, che si occupa di seguire tutti gli adempimenti e le fasi processuali del ricorso (come, ad esempio, la comunicazione al governo), ma anche per la decisione, dal momento che il giurista incaricato scrive la bozza del provvedimento decisorio (*drafting lawyer*).

Il responsabile del fascicolo deve redigere la bozza di decisione o la sentenza secondo le istruzioni del giudice relatore e deve seguire la linea di ragionamento fatta propria dalla maggioranza dei voti espressi entro la camera di consiglio cui partecipa, normalmente senza intervenire attivamente – prerogativa riservata ai giudici. Nondimeno, nei numerosi casi in

cui la Corte decide in composizione monocratica, si applica una procedura semplificata. In questo caso, la decisione è, di regola, scritta direttamente dal giurista, controllata *ex post* ed eventualmente corretta e sottoscritta dal giudice.

Il giudice in composizione monocratica decide se un determinato ricorso è immediatamente riconosciuto come inammissibile, per una delle condizioni fissate dall'art. 35 della Convenzione.

Questo capita, in primo luogo, quando non tutti i rimedi domestici siano stati esauriti. In secondo luogo, è dichiarata l'inammissibilità *ratione temporis* se il ricorso non è stato radicato successivamente alla ratificazione della Convenzione da parte dello Stato contraente, o anche se il ricorso non è stato depositato entro sei mesi dal passaggio in giudicato della decisione interna. Inoltre, un ricorso è inammissibile anche se l'allegata violazione è *ratione materiae*, non compatibile con la Cedu o manifestamente infondata, o ancora il suo esercizio costituisce abuso del diritto. Il 1° giugno 2010 è entrato in vigore un ulteriore, importante, criterio di inammissibilità, che si applica quando la violazione è di minima rilevanza (*significant disadvantage*). Sino al 1° maggio 2012, tale innovativo criterio è stato applicato dalle sole camere, e l'interpretazione della nuova regola data da ciascuna delle camere è stata attentamente monitorata dai servizi del giureconsulto per evitare rilevanti contrasti interpretativi nella giurisprudenza. Ora, l'innovativo criterio è adottato anche nelle migliaia di casi devoluti alla competenza del giudice monocratico.

Il *Registry* si vale non solo di giuristi permanenti, ma anche di giuristi non permanenti, presenti nella Corte a vario titolo: ad esempio, ricercatori universitari in visita di studio, brillanti studenti provenienti da università cinesi, magistrati che lavorano presso le Corti costituzionali di Turchia e Corea del Sud, ufficiali nazionali europei distaccati nel quadro della formazione dei magistrati⁸, neolaureati stagisti e tirocinanti. La presenza di questi giuristi, che sostanzialmente non comporta oneri economici per la Corte, ma richiede una costante attività di formazione e un'organizzazione puntuale di diversi livelli di controllo sul rispetto degli *standard* qualitativi nonché dei doveri e degli obblighi contrattati (obiettivi da raggiungere,

5. Corte Edu, *Short survey of the main judgments and decisions delivered by the Court in 2012*, Strasburgo, 2012.

6. Quest'ultima (*strike out*) è la rapida cancellazione della pendenza, il più delle volte legata a condizioni procedurali non rispettate o a una definizione nelle more. Ad esempio, ha riguardato 4.200 ricorsi dopo l'accertamento, da parte del Consiglio dei ministri presso il Consiglio d'Europa, dell'esecuzione da parte dell'Italia della sentenza *Torreggiani, pilot judgment* sul sovraffollamento carcerario.

7. È difficile fare un confronto quantitativo con la corte suprema di un ordinamento giuridico nazionale di *civil law*, qual è la Corte di cassazione. Tuttavia, per avere un'idea, i provvedimenti da questa emessi nel medesimo anno (il 2012), secondo l'Ufficio di statistica, sono stati: 24.159 per le sezioni civili, di cui 14.692 sentenze (61%), 7.328 ordinanze (30%), 473 ordinanze interlocutorie (2%) e 1.666 decreti (7%); per le sezioni penali, su un totale di ben 51.450 provvedimenti, le sentenze sono state 26.826 (52,1%) e le ordinanze 24.634 (47,9%).

8. EJTN - *European Judicial Training Network*.

confidenzialità), costituisce un apporto strutturale e non episodico al funzionamento della Corte. Nei casi di maggiore professionalità – soprattutto di *study visitor* di durata superiore ai sei mesi – l’attività da loro svolta è assimilabile a quella dei giuristi permanenti stabilmente inseriti in pianta organica.

6. Il supporto informatico al lavoro della Corte è costante ed è articolato su più livelli. Innanzitutto, vi è un *database* di tutte le sentenze e decisioni, accessibile gratuitamente sul *web* anche agli esterni e fruibile attraverso un moderno motore di ricerca, HUDOC. La versione attuale, operativa dal 2012, è stata interamente riprogettata ed è utilizzabile attraverso numerosi filtri e “chiavi” per la selezione delle decisioni, costantemente arricchita da contribuzioni nazionali che effettuano le traduzioni “non ufficiali” delle sentenze e delle decisioni più importanti nelle lingue dei rispettivi Stati contributori. Ciò favorisce un ampio incremento della diffusione e della conoscibilità delle decisioni della Corte Edu che, altrimenti, sarebbero redatte esclusivamente in una delle due lingue ufficiali della Cedu, il francese e l’inglese – nei casi più importanti, in entrambe. Anche l’Italia, a seguito di una convenzione stipulata nel 2012 tra Corte Edu e Ministero della giustizia, inserisce in HUDOC le traduzioni delle sentenze più importanti che la riguardano.

Oltre alla rete *intranet* della Corte, utile soprattutto per lo scambio di informazioni organizzative e giurisprudenziali attraverso un servizio “novità”, troviamo anche un applicativo interno alla Corte, il CMIS, che reca informazioni sui dati esterni del singolo processo e consente di conoscere rapidamente, ad esempio, gli eventi processuali occorsi sul singolo ricorso, come l’assegnazione del ricorso al relatore o la decisione recante il superamento delle eccezioni di inammissibilità, unitamente alle date di compimento dell’adempimento processuale.

Il DM è il *database* utilizzato per effettuare e conservare tutto il lavoro di scrittura dei singoli provvedimenti, da quelli iniziali alla decisione finale. In DM sono contenuti tutti gli atti dei fascicoli e tutti i provvedimenti, sia in corso di redazione sia già firmati e pubblicati, in relazione al singolo fascicolo. Nello stesso *database* sono eventualmente inseriti anche semplici bozze, schede riassuntive e appunti vari aggiornati nel tempo (2.0, 3.0, ecc.) su supporto modificabile – ma, di regola, non sovrascrivibile – al fine di limitare al massimo la dispersione del lavoro già svolto dal singolo giurista e renderlo fruibile da chi, successivamente, sarà incaricato di proseguire nell’attività redazionale. Gli atti delle parti provenienti dall’esterno sono, generalmente, scansionati.

Vi è, infine, il sito *internet* della Corte, accessibile liberamente anche dall’esterno, in cui sono inserite

numerose funzioni utili alla ricerca e alla conoscenza del sistema della Convenzione: dai testi ufficiali alle schede e prontuari di giurisprudenza, dai dati statistici ufficiali agli aggiornamenti periodici sulle novità ripartite per materia, sino all’accesso alla giurisprudenza completa attraverso il motore HUDOC. L’utilizzo, per ogni atto, di questi fondamentali strumenti di lavoro, unitamente alla importante biblioteca della Corte Edu, è consentito da un efficiente sistema *wi-fi* che copre interamente i locali della Corte.

A supporto della decisione e della coerenza della giurisprudenza, non vi è un Ufficio del massimario come presso la Corte di cassazione, ma operano due istituti tipici del sistema Cedu: la Divisione della ricerca, presieduta da un presidente esperto, e l’Ufficio che fa capo al giureconsulto, figura di grande prestigio e di importanza paragonabile, ai fini del contributo decisionale, a quella di cui gode un importante giudice della Corte. Alla Divisione della ricerca accedono alcuni giuristi permanenti esperti ma, tipicamente (e soprattutto) qualificati giuristi temporanei in visita di studio presso la Corte, come giudici nazionali distaccati, professori e ricercatori universitari in visita di studio. L’attività svolta riguarda sia la sistemazione della giurisprudenza della Corte in chiave tematica a supporto interno di giudici e *Registry*, sia la preparazione di documenti informativi pubblicati sul sito della Corte e accessibile dall’esterno, quali l’*Admissibility criteria report*, o l’*Article 6 case-law guide*. Talvolta, i singoli giudici o anche il *drafting lawyer* commissionano ricerche di approfondimento tematico, ad esempio di diritto internazionale, o *survey* sulla giurisprudenza della Corte a supporto di una singola decisione. Ancora, sono richieste analisi comparative ricostruttive dell’applicazione di un singolo istituto giuridico nei 47 Stati membri ai fini della decisione di un caso di Grande Camera, in particolare per la verifica dell’esistenza o meno di un *consensus* o, almeno, di un *trend* consolidato tra i singoli ordinamenti giuridici, che possa contribuire a determinare l’ampiezza del margine di apprezzamento in capo al singolo Stato. Si tratta di un elemento conoscitivo utile per la decisione di molti dei casi più complessi della Corte.

Il servizio del giureconsulto opera, in coordinamento con le divisioni – e, in particolare, con quella della ricerca –, nell’interesse della legge ai fini della corretta interpretazione della Cedu, e svolge una funzione interna particolarmente delicata, diretta a favorire la coerenza complessiva della giurisprudenza della Corte: una funzione, potremmo dire, nomofilattica. La *task-force* è composta da un giurista proveniente da ogni diversa sezione della Corte, tra quelli con maggiore esperienza e capacità. Ogni settimana, il servizio esamina in un incontro tutti i casi rilevanti, prima che le udienze di camera e le deliberazioni abbiano luogo. I possibili contrasti giurisprudenziali

tra diverse camere sono evidenziati e, se necessario, è preparata una breve nota per le camere, informandole in anticipo su eventuali contrasti, anche sulla base di bozze di decisione, con la proposta di possibili soluzioni. Le sentenze fondamentali, soprattutto su nuove problematiche o prassi, sono selezionate dal servizio del giuriconsulto ed evidenziate sulla rete *intranet* attraverso il servizio novità, per essere portate all'attenzione dell'intero *Registry* e della Corte. All'esterno della Corte, su *internet*, l'Ufficio stampa e pubblicazioni fornisce poi un'informazione (*press release*) tempestiva su tali casi e sulle altre novità della Corte, attraverso una scheda descrittiva utile soprattutto per ricostruire il fatto, più che le analitiche *rationes decidendi*, in quanto tale Ufficio non è composto integralmente da giuristi.

7. Per i casi più complessi, come ad esempio quando il comitato non è unanime sulla proposta del giudice relatore, trova applicazione la competenza della camera e, di regola, la controversia è decisa nel merito con sentenza, talvolta con una decisione di inammissibilità. Ogni organo collegiale che sia riconducibile a un comitato o a una camera decide a maggioranza, ma ogni giudice può allegare alla sentenza un'opinione dissenziente o, anche, un'opinione concorrente. Quest'ultima è redatta quando un giudice non condivide la motivazione dei colleghi, ma condivide le conclusioni della maggioranza.

L'apertura di un procedimento davanti alla Grande Camera, composta da diciassette giudici, è dovuta a una delle due procedure di *referral* o di *relinquishment*. La prima procedura è una sorta di appello contro una sentenza di camera già emessa, e viene proposta su richiesta di una o di entrambe le parti. Tuttavia, il *referral* è dichiarato ammissibile, solo in casi eccezionali, da un collegio di cinque giudici che filtra un elevato numero di istanze.

Diversa procedura è il *relinquishment* da parte di una camera, che pure è un rimedio eccezionale. Esso può ricorrere quando il caso solleva seri problemi di interpretazione della Convenzione, o se ci sono rischi di contrasto con la precedente giurisprudenza della Corte.

Mentre una controversia è pendente, o anche se un ricorso non è stato ancora depositato, ai sensi dell'art. 39 del Regolamento di procedura, è possibile proporre alla Corte un ricorso cautelare. In linea di principio, le misure cautelari sono concesse solo in casi di particolare urgenza, in riferimento a una violazione di basilari diritti umani protetti dalla Convenzione: ad esempio, nei casi di allegazione della viola-

zione del diritto alla vita (art. 2 Cedu), della proibizione della tortura (art. 3 Cedu) o del diritto alla vita privata e familiare (art. 8 Cedu) coinvolgente minori.

Tanto più importante è il caso, tanto più è complessa l'interazione tra i giuristi incaricati della redazione dei provvedimenti e i giudici, soprattutto il giudice relatore.

Ad esempio, in un ordinario caso di Grande Camera, all'udienza pubblica segue la camera di consiglio. Dopo la deliberazione e il voto su una possibile violazione della Convenzione, il presidente della Grande Camera nomina un comitato di redazione (*drafting committee*). Quest'ultimo, che lavora in una delle due lingue ufficiali, ha la funzione di redigere materialmente la motivazione della sentenza, recependo le indicazioni emerse nella camera di consiglio tenuta dai giudici.

Dopo diverse riunioni di redazione, una riunione finale della Grande Camera controlla la motivazione paragrafo per paragrafo e, apportate le necessarie correzioni, approva i risultati del comitato. Una o più opinioni dissenzienti possono essere allegate alla sentenza, prassi frequente nelle sentenze più complesse e su questioni controverse. Segue la traduzione nella seconda lingua ufficiale, sia della sentenza che delle opinioni allegate.

8. Il risultato della deflazione del contenzioso e dell'abbattimento del *backlog* in pochi anni è stato raggiunto anche grazie al rafforzamento dell'efficacia delle sentenze della Corte Edu, che in parte si è valsa, con vigore, di strumenti peculiari del sistema Cedu difficilmente inseribili in un sistema nazionale di *civil law*.

Efficace è il meccanismo del precedente, rilevante in primo luogo ai fini dello spoglio del ricorso e della sua collocazione nell'alveo di una ben stabilita giurisprudenza che ne assicura la rapida definizione in composizione monocratica o, eventualmente, in sede di comitato, con una decisione succintamente motivata. Benché non formalmente legata al principio del *binding case* tipico del *common law*, la Corte utilizza regolarmente la propria pregressa consolidata giurisprudenza, richiamandola ampiamente per assicurare un'adeguata certezza del diritto. A titolo di esempio, la giurisprudenza sulla condizione carceraria affermata nel 2013 nei confronti dell'Italia, attraverso *pilot judgment*, è poi stata applicata nel 2014, sostanzialmente senza modifiche interpretative di rilievo, nei confronti del Belgio⁹.

È di grande interesse lo sforzo della giurisprudenza degli ultimi anni di ricorrere, in alcuni dei casi più importanti, a sentenze auto-esecutive, che defla-

9. Corte Edu, *Vasilescu c. Belgio*, ric. n. 64682/12, 25 novembre 2014.

zionano ampiamente il contenzioso, impedendo di proporre una coda processuale per l'inadempimento dello Stato alla sentenza di merito e la commissione di analoghe violazioni.

Tradizionalmente, si afferma che la Convenzione vincola solo gli Stati coinvolti nel singolo processo e che la sentenza della Corte Edu non ha, di per sé, efficacia *erga omnes*. Inoltre, per una scelta precisa degli Stati nazionali, di cui vi è ampio riscontro nei *travaux préparatoires* della Cedu, la Corte non è stata dotata del potere di pronunciare sentenze di condanna, né costitutive, capaci di incidere direttamente sugli atti posti in essere in violazione della Convenzione, ma solo di accertare la violazione di quest'ultima e di individuare una *satisfaction équitable*, ossia un indennizzo e non un risarcimento vero e proprio, ai fini della *restitutio in integrum*¹⁰. Quindi, in applicazione di una logica di riparto di poteri tra giudiziario ed esecutivo, l'attuazione concreta della sentenza della Corte Edu è stata lasciata alla competenza istituzionale del Comitato dei ministri presso il Consiglio d'Europa.

L'insufficienza di questo limitato presidio all'esecuzione delle decisioni è progressivamente divenuta evidente per il numero elevatissimo di sentenze dichiarative della violazione di diritti umani e rimaste ineseguite dagli Stati responsabili, in particolare dall'Italia. A questo fenomeno la Corte Edu ha risposto in modo progressivo, da un lato, orizzontalmente, valorizzando il fatto che le sue sentenze non solo obbligano gli Stati a provvedere all'esecuzione in conseguenza dell'obbligo internazionale derivante dalla ratifica della Cedu, ma hanno portata generale perché affermano valori fondamentali comuni agli Stati membri. Dall'altro, verticalmente, entrando in modo più profondo nella fase dell'esecuzione attraverso un dispositivo preciso e dettagliato che vincoli il governo a determinati obblighi di *facere* individuati, almeno in certi gravi casi – pur formalmente reiterando il principio della sentenza dichiarativa e affermando che, nel caso concreto, non vi era alternativa esecutiva all'obbligo di *facere*, in quanto infungibile¹¹.

Più in generale, in determinati casi di violazione dei diritti umani, il mero indennizzo è manifestamente non adeguato a costituire un ristoro per la violazione subita. Ad esempio, nel caso *Assanidze*, la Grande Camera, all'unanimità, ha ordinato alla Georgia l'immediata liberazione di un detenuto in violazione dell'art. 5, § 1, Cedu¹². Ancora, in esecuzione della decisione assunta dalla Corte nel caso *Del Rio Prada*¹³, la Corte suprema spagnola ha disposto la liberazione immediata della detenuta, condannata in sentenza passata in giudicato, senza necessità di un rinvio alla Corte costituzionale spagnola. In tal caso, la Corte suprema aveva applicato retroattivamente alla ricorrente, e a decine di altri casi analoghi di imputati per reati di terrorismo, una nuova interpretazione di legge utile a estendere la pena detentiva, e ciò è stato ritenuto in violazione della Convenzione.

Emblematico, ancora, è il caso *Volkov*, per le ricadute sugli importanti principi del giudice naturale preconstituito per legge e della separazione dei poteri tra esecutivo e giudiziario. Nel dispositivo della sentenza, è stato statuito che l'Ucraina dovesse provvedere immediatamente al reinsediamento del ricorrente quale giudice della Corte suprema¹⁴. In presenza di tali elementi, non sorprende l'opinione concorrente del Giudice Pinto de Albuquerque, annessa alla sentenza *Fabris*, opinione che si è spinta a dichiarare, in modo acutamente provocatorio come «*le sentenze della Corte non sono più puramente dichiarative ma prescrittive*»¹⁵. In realtà, si tratta di eccezioni: nella stragrande maggioranza dei casi, alle violazioni accertate non seguono ordini consequenziali, per una precisa volontà di non interferire negli affari interni dello Stato sovrano¹⁶, talvolta preferendosi raccomandazioni o indicazioni contenute – anziché nel dispositivo – nel corpo della motivazione, che non è suscettibile di passare in giudicato.

9. Ulteriore, importante innovazione è la procedura delle sentenze pilota, in quanto suscettibile di

10. E. Steiner, *Just Satisfaction under 41 ECHR: A Compromise in 1950 – Problematic Now*, in A. Fenyves - E. Karner - H. Koziol - E. Steiner (a cura di), *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*, De Gruyter, Berlino, 2011, §§ 1-9.

11. J. Laffranque, *Can't Get Just Satisfaction*, in A. Seibert-Fohr e M. E. Villiger (a cura di), *Judgments of the European Court of Human Rights – Effects and Implementation*, Nomos, Baden-Baden; Ashgate, Farnham e Burlington, VT (Usa), 2014, pp. 75 ss.

12. Corte Edu [GC], *Assanidze c. Georgia*, ric. n. 71503/01, 8 aprile 2004.

13. Corte Edu [GC], *Del Rio Prada c. Spagna*, ric. n. 42750/09, 21 ottobre 2013.

14. Corte Edu, *Oleksandr Volkov c. Ucraina*, ric. n. 21722/11, 9 gennaio 2014. Al punto 9 del dispositivo si legge: «*Holds that Ukraine shall secure the applicant's reinstatement to the post of judge of the Supreme Court at the earliest possible date*».

15. Corte Edu, *Fabris c. Francia* [GC], ric. n. 16574/08, 7 febbraio 2013, opinione concorrente del giudice Pinto de Albuquerque annessa alla sentenza.

16. Corte Edu, *Iskandarov c. Russia*, ric. n.17185/05, 23 settembre 2010, § 161.

rafforzare l'esecuzione delle decisioni della Corte, per il condizionamento che impone allo Stato responsabile sulla scorta del rischio di subire numerose condanne in casi analoghi, una volta decorso inutilmente il termine per conformarsi al precedente. Introdotto prima in via pretoria e poi recepito dal Protocollo n. 14, il meccanismo del *pilot judgment* prevede la selezione di un caso, tra i molti seriali, cui dare la priorità di celere trattazione, con la contestuale sospensione degli altri processi analoghi. Attraverso questa procedura di infrazione, è stata *de facto* estesa l'efficacia della sentenza a un numero molto ampio di ricorrenti, formalmente non parti di quel processo. Inoltre, lo Stato responsabile è stato vincolato a un *facere* puntuale entro un orizzonte temporale definito, per ottenere la declaratoria di improcedibilità dei ricorsi sospesi, previa dimostrazione di aver rimosso la causa della violazione. Il primo, in questo senso, è stato il caso *Broniowski*¹⁷, originato da un vasto progetto espropriativo; ma in Italia è ben più famoso il caso *Torreggiani*, nel quale, accertata la violazione della Cedu per condizioni di detenzione inumane e degradanti nelle carceri, sono stati dati all'Italia dodici mesi decorrenti dalla definitività della decisione, intervenuta il 27 maggio 2013, per iniziare a risolvere concretamente il problema sistemico¹⁸. Nel 2014, dopo una prima verifica degli strumenti normativi e organizzativi concretamente adottati – in particolare, il nuovo art. 35-ter ordinamento penitenziario – il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, organo preposto al controllo dell'esecuzione, ha riconosciuto i progressi ottenuti disponendo un differito riesame dei progressi effettuati a giugno 2015. A fine 2014, all'esito positivo, circa 4.200 ricorsi analoghi al caso *Torreggiani* sono stati cancellati dal ruolo della Corte. Di questa efficacia accresciuta per effetto della procedura della sentenza pilota sono ben consapevoli le sezioni unite della Cassazione, secondo cui «L'effettività dell'esecuzione delle sentenze della Corte di Strasburgo è stata, inoltre, accresciuta sensibilmente, sul piano internazionale, dall'entrata in vigore, nel giugno 2010, del Protocollo n. 14 alla Cedu, il quale, modificando l'art. 46 della Convenzione, ha introdotto una procedura di infrazione, che "giurisdizionalizza il meccanismo di supervisione sull'attuazione delle

sentenze della Corte", meccanismo certamente attivabile anche in caso di mancato rispetto di "sentenza pilota"»¹⁹.

10. Dal 2010 al momento in cui si è raggiunto il picco massimo dei ricorsi pendenti, sono state convocate diverse Conferenze di alto livello sul futuro della Corte per identificare i metodi tesi a garantire l'efficacia a lungo termine del sistema della Convenzione. Tali Conferenze hanno, in particolare, portato all'adozione dei Protocolli nn. 15 e 16, quest'ultimo entrato in vigore il 1° agosto 2018²⁰, mentre il primo non è ancora efficace, mancando, tra l'altro, anche la ratifica della Repubblica italiana, che pure l'ha sottoscritto il 23 giugno 2013.

A seguito della conclusione di tre Conferenze di alto livello sul futuro della Corte, tenutesi a Interlaken (il 18 e 19 febbraio 2010), Smirne (il 26 e 27 aprile 2011) e Brighton (il 18, 19 e 20 aprile 2012), gli Stati contraenti hanno deciso di apportare cinque emendamenti alla Convenzione per dare attuazione alla decisione raggiunta dalla Conferenza di Brighton e all'auspicio dello *Steering Committee on human rights* (del marzo 2012) di introdurre un nuovo protocollo che possa adeguare il testo della Cedu al carico di lavoro della Corte, cresciuto esponenzialmente negli ultimi anni.

È stato così adottato, il 23 giugno 2013, il Protocollo n. 15, i cui più importanti passaggi prevedono la riduzione del termine per proporre un ricorso ammissibile da sei a quattro mesi, e la rimozione del potere di veto delle parti al *relinquishment* del caso alla Grande Camera. Il Protocollo non è ancora entrato in vigore e, quando lo sarà – a seguito della ratifica degli Stati membri –, inserirà nel corpo della Convenzione i riferimenti al principio di sussidiarietà e alla dottrina del margine di apprezzamento. Alla fine del preambolo Cedu, sarà aggiunto un nuovo considerando così redatto: «Affermando che spetta in primo luogo alle Alte Parti Contraenti, conformemente al principio di sussidiarietà, garantire il rispetto dei diritti e delle libertà definiti nella presente Convenzione e nei suoi protocolli e che, nel fare ciò, esse godono di un margine di apprezzamento, sotto il controllo del-

17. Corte Edu, *Broniowski c. Polonia*, ric. n. 31443/96, 22 giugno 2004, §§ 188 ss.

18. Il *pilot judgment Torreggiani* ha posto le condizioni per tentare di trovare una soluzione al problema sistemico del sovraffollamento carcerario in Italia. Da un lato, la sentenza ha sospeso i processi analoghi pendenti avanti alla Corte e, dall'altro, ha assegnato un termine all'Italia di dodici mesi per provvedere ad «adottare un ricorso o un insieme di ricorsi interni effettivi idonei a offrire una riparazione adeguata e sufficiente in caso di sovraffollamento carcerario, in conformità con i principi della Convenzione come interpretati dalla giurisprudenza della Corte».

19. Cass. pen., sez. unite, 7 maggio 2012, n. 34472, Ercolano.

20. Alla data di redazione del presente contributo, il Protocollo n. 16 è stato ratificato da Albania, Armenia, Estonia, Finlandia, Georgia, Lituania, San Marino, Slovenia, Ucraina e Francia, e trova applicazione oggi unicamente tra questi Stati, dunque non nei confronti dell'Italia.

la Corte europea dei Diritti dell'Uomo istituita dalla presente Convenzione».

L'applicazione del principio di sussidiarietà, una volta che tale Protocollo entrerà in vigore²¹, terrà conto dei risultati cui, successivamente, è approdata la Conferenza di alto livello sul futuro della Corte di Bruxelles del 26-27 marzo 2015, che ha posto l'accento sull'esistenza di responsabilità condivise tra autorità nazionali e Corte Edu nel rispetto dei diritti umani²².

È, poi, seguita l'adozione, il 2 ottobre 2013, del Protocollo n. 16 contenente, tra l'altro, l'introduzione del rinvio interpretativo facoltativo. Sul punto, la nuova opinione espressa dalla plenaria della Corte Edu è un chiaro incoraggiamento al dialogo tra Corti: «Lo scopo del Protocollo di consentire il dialogo tra le più alte corti nazionali e la Corte europea è ben descritta al terzo paragrafo del Preambolo al Protocollo, che si riferisce ad una maggiore interazione tra la Corte e le autorità nazionali e alla accresciuta attuazione della Convenzione nel rispetto del principio della sussidiarietà. La Corte sottoscrive integralmente questi propositi»²³.

Le modalità di interazione tra giudici nazionali e Corte Edu sono precisate all'art. 1, par. 1, del citato Protocollo provvisorio, secondo cui «le più alte corti e tribunali» saranno autorizzate, ai sensi dell'art. 10, a chiedere alla Corte di Strasburgo un'opinione interpretativa della Convenzione e dei Protocolli. Si tratta di un meccanismo di rinvio che, in parte, si rifà al rinvio pregiudiziale alla Cgue secondo l'art. 267 Tfu, in quanto presuppone l'esistenza di una effettiva controversia pendente e la necessità di interpretare una norma convenzionale, ma se ne distingue dal momento che il rinvio previsto è facoltativo e la legittimazione attiva è limitata.

Il rapporto esplicativo del testo provvisorio del Protocollo 16, condiviso dalla plenaria della Corte, motiva in merito alla *ratio* della limitazione del numero delle autorità giurisdizionali nazionali legittimate a chiedere l'opinione, pur lasciando agli Stati contraenti un certo margine di flessibilità nel fissare la procedura di sollevamento della questione, a secon-

da delle peculiarità del sistema giuridico nazionale. Il giudice remittente, usando anche la sua lingua nazionale, sarà tenuto a motivare la richiesta, a fornire sufficienti elementi di fatto e di diritto per inquadrare il caso, e ad evidenziare la questione di principio da interpretare utile a decidere il caso concreto, compito comunque riservato al solo giudice nazionale.

Il Protocollo n. 16 ha rafforzato il ruolo delle corti nazionali, sia pure concentrando, in Italia, nelle sole giurisdizioni superiori²⁴ – pare, per scelta del legislatore nazionale – la possibilità di promuovere un rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte Edu, strumento idoneo a stimolare il dialogo istituzionale tra corti. Proprio questo è stato uno dei rilievi che hanno contribuito a spingere la Cgue, nel parere 2/13 del 18 dicembre 2014, a rigettare il progetto di adesione dell'Ue alla Convenzione. Se è previsto un rinvio interpretativo a Strasburgo, prima che le corti supreme nazionali decidano la controversia, significa che il giudice europeo si potrà pronunciare sulla questione di diritto sul versante della compatibilità con la Convenzione, sollevando nuovi interrogativi sulla possibilità, a seguito di tale pronuncia, di una eventuale disapplicazione della norma interna, secondo la tecnica della giurisprudenza *Simmmenthal*. Si tratta di una delle ragioni principali di attrito con la Cgue, sebbene il rimedio del Protocollo n. 16 sia molto distante dal rinvio pregiudiziale dell'art. 267 Tfu, il quale, oltretutto, è consentito a qualsiasi giudice nazionale non solo per l'interpretazione ma anche per la validità di una norma comunitaria, avendo dunque una portata diversa.

11. Dalla rapida disamina sopra condotta, si evince la grande importanza che hanno avuto le riforme normative apportate dal Consiglio d'Europa per consentire alla Corte Edu di affrontare, tra il 2012 e il 2018²⁵, il massiccio arretrato accumulato a cavallo del primo decennio degli anni 2000, e soddisfare un'imponente domanda di giustizia. Tuttavia, in numerosi casi, questi emendamenti della Convenzione hanno

21. È la prima volta che il principio di sussidiarietà, già enucleato giurisprudenzialmente dalla Corte Edu per derivazione dal diritto dell'Unione europea, viene esplicitato nei testi ufficiali che compongono il sistema della Convenzione. Si veda in proposito D. Walton, *Subsidiarity and the Brighton Declaration*, in A. Seibert-Fohr e M. E. Villiger (a cura di), *op. cit.*, p. 200.

22. Si veda, a questo proposito, la *high-level Conference on the «Implementation of the European Convention on Human Rights: our shared responsibility»*, che ha approvato la Dichiarazione di Bruxelles del 27 marzo 2015. Si tratta di un eminente strumento di interpretazione del principio di sussidiarietà.

23. Corte Edu, plenaria del 6 maggio 2013, § 4.

24. Il riferimento è a: Corte di cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei conti, Consiglio di giustizia per la Regione siciliana, secondo il ddl n. 2921, approvato dalla Camera dei deputati in data 26 settembre 2017, passato all'esame del Senato della Repubblica.

25. L'arco temporale coincide con la vicepresidenza (prima) e la presidenza (poi) di Giulio Raimondi, giudice eletto dal Consiglio d'Europa nei confronti dell'Italia.

recepto e istituzionalizzato forme di auto-organizzazione anticipate dalla Corte stessa. Questo è avvenuto anche per la difficoltà e la complessità di introdurre innovazioni al sistema convenzionale condivise dai 47 Stati membri del Consiglio d'Europa, non di rado perseguiti eterogenee agende di rispetto degli *standard* di protezione dei diritti umani, e con diversi obiettivi anche in merito all'efficienza dell'organismo preposto ad accertare eventuali violazioni e responsabilità degli Stati. In conseguenza, l'entrata in vigore dei protocolli di emendamento è intervenuta solo in parte, e comunque diversi anni dopo la loro adozione, a seguito del raggiungimento di un numero sufficiente di ratifiche da parte dei singoli Stati.

La tendenziale inerzia da parte del "legislatore" è dunque un dato da tenere presente per valutare le riforme introdotte che, pure, hanno profondamente modificato il meccanismo di decisione dei ricorsi presso la Corte Edu, incluso il Regolamento di procedura, e traggono origine in consistente misura da buone prassi inaugurate dalla Corte stessa.

La seconda constatazione, conseguente alla prima, è il fatto che, proprio perché frutto in larga parte di auto-organizzazione, queste riforme sono state attuate, se non sempre "a costo zero", comunque attraverso un attento contenimento delle risorse di cui tradizionalmente la Corte Edu risulta "povera", rispetto, ad esempio, ai molti mezzi di cui dispone la Corte di Lussemburgo, idonei a finanziare traduttori e interpreti in tutte le lingue ufficiali, referendari, cancelleria, pluralità di organi giurisdizionali, biblioteche e sofisticati applicativi informatici.

Tra le varie *best practice*, ve ne sono alcune che paiono compatibili con l'ordinamento italiano e, in particolare, con la Corte di cassazione posta al suo vertice, nella sua articolazione civile, adottabili sostanzialmente a normativa primaria e secondaria invariata, e con un modesto costo aggiuntivo, riassumibili secondo quattro direttrici:

1) Nella Corte Edu ha una considerevole importanza l'apporto fornito da *study visitor*, stagisti e tirocinanti, e soprattutto da giuristi temporanei (cd. *assistant lawyer* o "giuristi B"), immediatamente inseriti sin dal loro arrivo nel funzionamento della Corte, a partire dal semplice inserimento nel *database* dei dati del singolo ricorso, sin dalla fase di spoglio. Ciò avviene in una forma non sommaria, attraverso la redazione del fatto, la trascrizione dei motivi di ricorso,

l'enucleazione degli elementi di diritto invocati e l'individuazione della giurisprudenza ritenuta applicabile. Il *database* così compilato costituisce un'utile base di lavoro per la successiva fase di decisione, cui dopo qualche tempo i giuristi non permanenti accedono, almeno nei ricorsi più semplici. Questi giuristi selezionati, spesso neolaureati, sono formati dalla Corte gratuitamente, secondo *standard* elevati. A loro si applicano molti dei doveri e obblighi che gravano sui giuristi permanenti del *Registry*, in particolare confidenzialità e obiettivi di rendimento, e il loro apporto è strutturale per l'ordinario funzionamento della Corte: il lavoro del *Registry* si basa, infatti, in modo massiccio e continuo sul personale temporaneo assegnato alla Corte. In sede preparatoria della decisione, questi giuristi si valgono del supporto di standardizzati *templates*, preparati da giuristi esperti e sempre aggiornati, che essi modificano adattandoli al caso di specie. Un ulteriore loro tipico contributo alla decisione è la ricerca della giurisprudenza e della normativa utile, da sottoporre al *drafting lawyer* o al giudice. Man mano che la professionalità è affinata dall'esperienza, anche grazie alla formazione interna, diventa più autonomo il lavoro di scrittura della bozza delle decisioni – a partire dalle più semplici decisioni di inammissibilità – sulla base delle indicazioni ricevute. L'importanza di tale attività non va sottovalutata, in quanto le decisioni di inammissibilità del giudice unico non sono impugnabili. La bozza di decisione così redatta è poi sempre sottoposta al vaglio di una pluralità di supervisori, dal giurista permanente al capo della divisione, dall'apposito ufficio del *quality check* (sia linguistico e sia di rispetto della *consistency* giurisprudenziale) al giudice che, se condivide, firma il provvedimento. Ciò implica, in capo al *Registry* e al giudice, un'attitudine a organizzare il lavoro non in chiave individuale, ma di ufficio del processo, con la capacità di individuare le attività delegabili a *study visitor*, tirocinanti e stagisti secondo le loro attitudini; dall'altro lato, in capo al personale temporaneo della Corte, la capacità di impartire in modo chiaro, rapido e costante le indicazioni sul singolo fascicolo, e di svolgere un'attività di correzione e modifica *ex post*, senza mortificare l'autonomia argomentativa della singola risorsa umana, che si inserisce a tutti gli effetti nella preparazione del provvedimento decisorio, ed è gratificata dalla significativa professionalità maturata, spendibile presso studi legali e concorsi²⁶.

26. Le proposte fatte nella relazione destinata al presidente Ernesto Lupo, indicata in premessa, hanno avuto, in parte, attuazione negli anni seguenti. È utile ricordare in proposito che il sistema italiano prevede l'utilizzazione fino a un anno negli uffici giudiziari nazionali di specializzandi del secondo anno delle scuole di specializzazione delle professioni legali (ai sensi dell'art. 9, comma 6, l. n. 27/2012 e dell'art. 7 dm 21 dicembre 1999, n. 537) nonché di specializzandi, dottorandi e praticanti procuratori ai sensi dell'art. 37, comma 4, dl n. 68/2011 (convertito in l. n. 111/2011). Per quanto riguarda in particolare questi ultimi, il documento organizzativo generale del

2) Presso la Corte Edu è interamente informatico l'inserimento dei dati relativi ai ricorsi, attraverso un duplice sistema, innanzitutto il sistema informativo CMIS, ove sono reperibili i dati esterni del processo, le date dei singoli adempimenti e degli eventi processuali. Vi è poi un *database*, DM, in cui sono contenuti tutti i provvedimenti e gli atti in relazione al singolo fascicolo, oltre che i *templates* standardizzati, e sono salvati quelli compilati nel singolo processo.

Fondamentale è l'utilizzo di un applicativo informatico unico, contenente numerosi *templates*, ossia non semplici intestazioni della decisione, ma veri e propri modelli redazionali standardizzati e ripartiti per materia, con la possibilità di inserire elementi di personalizzazione precompilati attraverso punti di motivazione da adattare, motivi di ricorso *standard* ed eccezioni ricorrenti, oltre che griglie contenenti gli snodi processuali da verificare d'ufficio (come, ad esempio, il termine di decadenza per proporre ricorso). Questo metodo di lavoro favorisce il superamento del *gap* linguistico e consente di sopperire alla scarsa esperienza giurisdizionale dei giuristi temporanei, oltre a permettere l'assimilazione, attraverso l'uso pratico, della giurisprudenza anche da parte di chi, come gli stagisti e i tirocinanti, non vanta anni di servizio presso la Corte Edu. Parallelamente allo svolgimento di tale attività lavorativa, lo *study visitor*, lo stagista o il tirocinante sono inseriti in un circuito di formazione continua che, per diverse ore a settimana, permette loro di alzare lo sguardo dalle incombenze della singola divisione in cui lavorano, per consentirgli di assimilare anche elementi teorico-pratici impartiti per argomento da vari *speaker*. È questo inserimento immediato nel lavoro quotidiano della Corte partendo dalle mansioni più semplici e, al tempo stesso, nella formazione continua più spesso impartita, oltre che da giudici e professori, dagli stessi giuristi interni alla Corte, a consentire in pochissimo tempo alla risorsa umana di fornire un apporto apprezzabile al funzionamento attivo della Corte. Pertanto, l'approccio è duplice, pratico e formativo, e contribuisce a disseminare in modo trasparente anche all'interno dell'ufficio i vari metodi di lavoro, favorendo la scelta dei migliori attraverso il loro confronto pubblico, e contribuendo all'omogeneità e, in una certa misura, alla standardizzazione della decisione e del metodo di scrittura

dei casi più semplici (decisione di inammissibilità del giudice unico), alimentando così la *consistency* della giurisprudenza.

3) L'utilizzo esclusivo degli applicativi informatici è supportato da una moderna rete *wi-fi* in ogni locale della Corte, il che consente a tutti i giuristi e giudici che si avvicinano sul medesimo fascicolo di utilizzare per le ricerche i propri *laptop*, sempre in un'ottica di contenimento della spesa. La rete efficiente consente al singolo di reperire in autonomia, in primo luogo, la giurisprudenza rilevante attraverso il sofisticato motore di ricerca HUDOC, accessibile a tutti senza necessità di *password*.

Solo in un secondo momento è possibile il caricamento dei dati e dei *file* sugli applicativi interni, CMIS e DM, dal momento che, per ragioni di sicurezza dei sistemi e di maggiore controllo della confidenzialità dei dati processuali e delle bozze di decisione, questi sono operativi soltanto sui terminali della Corte. Ulteriore conseguenza virtuosa dell'utilizzo di un *database* unico, che consente a più soggetti l'inserimento di bozze non sovrascritte sul medesimo processo, è evitare al massimo grado rischi di dispersione del lavoro svolto. Così, il giurista che successivamente interviene sul fascicolo, ha già una base su cui operare correzioni, modifiche e integrazioni, e ciò è tanto più importante quanto maggiore è il numero di passaggi del fascicolo tra soggetti che nelle varie fasi processuali se ne occupano.

4) L'utilizzo delle decisioni pilota da parte della Corte Edu è iniziato ben prima dell'entrata in vigore del Protocollo n. 14, se si considera che il caso *Broniowski*, primo esempio di *pilot judgment*, è del 2004 e che il Protocollo n. 14, che ha normato tale buona prassi, è entrato in vigore il 1° giugno 2010. In altri termini, la sentenza pilota è stata subito riconosciuta come *best practice* da reiterare in casi, almeno in parte, seriali e – senza necessità di variazioni normative od organizzative interne, né di costi aggiuntivi – ha consentito di affrontare violazioni sistematiche, soprattutto in settori specialistici. Così facendo, in deroga agli ordinari criteri cronologici di iscrizione a ruolo, è stata data priorità assoluta alla risoluzione di un caso rappresentativo per consentire alle autorità nazionali di darvi esecuzione,

2018 della prima presidenza della Corte di cassazione evidenzia, con riferimento alla convenzione stipulata il 10 gennaio 2012 con la Scuola di specializzazione per le professioni legali dell'Università di Roma «La Sapienza» per lo svolgimento, a favore dei tirocinanti della Scuola, di 500 ore annuali, che «il tirocinio si è rivelato proficuo sia per i diretti interessati che per l'attività di ufficio. La gestione del tirocinio, coordinata da un consigliere di questa Corte, ha previsto che i giovani tirocinanti fossero assegnati alle Sezioni civili (salvo sporadici casi di assegnazione al Massimario penale) – con larga prevalenza della Sesta Sezione civile e, quindi, delle sue sottosezioni – per collaborare con i consiglieri nella preparazione delle relazioni ex art. 380 bis cod. proc. civ., con partecipazione alle adunanze camerale ed alla stesura delle bozze delle ordinanze. Il bilancio dell'esperienza formativa è dunque positivo, sia dal punto di vista dei tirocinanti che di quello dei consiglieri loro affidatari, i quali ultimi hanno posto in evidenza la reale utilità del contributo dei giovani per il servizio alla Sesta civile».

ponendo rimedio alla violazione sistematica entro un congruo termine, prima di subire una pioggia di condanne.

Non paiono esservi ostacoli particolari al recepimento di tale buona prassi in Italia, anche senza necessariamente ricorrere alla sospensione formale dei processi analoghi, alla luce dei tempi medi delle pendenze, soprattutto presso le sezioni specialistiche civili della Corte di cassazione. La soluzione pare utile, infatti, nelle controversie appartenenti a filoni in cui sono parte lo Stato ed enti come i ministeri, l'Agenzia delle entrate, l'Inps, l'Inail, in cui l'esecuzione della decisione pilota potrebbe orientare la difesa tecnica in un gran numero di cause facenti capo a un unico centro di interessi, in larga parte difeso unicamente dall'Avvocatura dello Stato, e suscettibile di dover

rispondere, a vario titolo, della mancata esecuzione delle sentenze pilota.

Parte di questi elementi sembrano essere stati fatti propri dalla Corte di cassazione civile in un recente provvedimento organizzativo, adottato da una sezione specialistica²⁷, che ha regolato l'articolazione della sotto-sezione IV (lavoro) presso la sezione VI (filtro). È stata, così, individuata una serie di sequenze da osservare presso l'ufficio spoglio delle due sezioni, che comprende, oltre ai consiglieri e ai magistrati dell'Ufficio del massimario, anche i tirocinanti presso gli uffici giudiziari *ex art.73 dl n. 69/2013*, e suggerisce, in sede di spoglio, la possibilità di accorpate cause connesse, anche in deroga ai criteri cronologici di iscrizione a ruolo. Un segnale che merita di essere incoraggiato e ulteriormente proseguito.

27. Decreto della Corte suprema di cassazione, sez. V lavoro, n. 1/2018, presidente Vincenzo Di Cerbo.