

**DIRITTO COMUNITARIO
E DEGLI SCAMBI INTERNAZIONALI**

Fascicolo n. 2/2009

Estratto

Editoriale Scientifica

ATTI DELLE ISTITUZIONI DELLE COMUNITÀ

RUOLO E FUNZIONI DEL GIUDICE UNICO ALL'INTERNO DEL TRIBUNALE DI PRIMO GRADO

Regolamento di procedura del Tribunale di primo grado delle Comunità europee del 2 maggio 1991*

(*Omissis*)

*Articolo 11*¹

§ 1

Le cause di cui il Tribunale è investito sono giudicate dalle sezioni composte di tre o di cinque giudici conformemente all'art. 10.

Le cause possono essere giudicate dal Tribunale in seduta plenaria o dalla grande sezione alle condizioni fissate dagli artt. 14, 51, 106, 118, 124, 127 e 129.

Le cause possono essere giudicate da un *giudice unico* quando gli sono rimesse alle condizioni fissate dagli artt. 14 e 51 o gli sono attribuite ai sensi dell'art. 124, dell'art. 127, par. 1, o dell'art. 129, par. 2.

§ 2

Per le cause attribuite o rimesse a una sezione il termine «Tribunale» designa, nel presente regolamento, tale sezione. Per le cause rimesse o attribuite a un *giudice unico* il termine «Tribunale» utilizzato nel presente regolamento designa anche tale giudice.

(*Omissis*)

* *Guce* n. L 136 del 30 maggio 1991, rettificato in *Guce* n. L 317 del 19 novembre 1991, p. 34 ss. Il regolamento di procedura del Tribunale di primo grado ha subito numerose modifiche, l'ultima delle quali, in data 7 luglio 2009, è pubblicata in *Gu-Ue* n. L 184 del 16 luglio 2009 (*n.d.r.*). In argomento v. *infra*, p. 319 ss., il commento di *ILARIA ANRÒ*.

¹ Così modificato in data 17 maggio 1999 (*Guce* n. L 135 del 29 maggio 1999, p. 92) e in data 21 maggio 2003 (*Gu-Ue* n. L 147 del 14 giugno 2003).

8. Cause definite — Collegio giudicante (2004-2008)

Ripartizione nel 2008



	2004			2005			2006			2007			2008		
	Sentenze	Ordinanze	Totale	Sentenze	Ordinanze	Totale	Sentenze	Ordinanze	Totale	Sentenze	Ordinanze	Totale	Sentenze	Ordinanze	Totale
Grande Sezione				6		6				2		2			
Sezione delle impugnazioni										3	4	7	16	10	26
Presidente del Tribunale		7	7		25	25		19	19		16	16		52	52
Sezioni a 5 giudici	18	46	64	28	34	62	22	33	55	44	8	52	15	2	17
Sezioni a 3 giudici	141	135	276	181	329	510	198	157	355	196	122	318	228	282	510
Giudice unico	13	1	14	7		7	7		7	2		2			
Totale	172	189	361	222	388	610	227	209	436	247	150	397	259	346	605

Fonte: Corte di giustizia delle Comunità europee, *Relazione annuale 2008*, Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, 2009, p. 182.

LA FORMAZIONE GIUDICANTE MONOCRATICA NELLA GIURISDIZIONE COMUNITARIA

Sommario: 1. L'introduzione del giudice unico presso il Tribunale di primo grado - 2. Il funzionamento del giudice unico secondo il Regolamento di procedura del Tribunale di primo grado - 3. Il concreto apporto alla gestione della giustizia comunitaria - 4. La creazione del Tribunale della funzione pubblica: nuove prospettive per il giudice unico - 5. La previsione del giudice unico presso la Corte europea dei diritti dell'uomo - 6. Conclusioni.

1. L'introduzione del giudice unico presso il Tribunale di primo grado

Il Tribunale di primo grado, prima istanza del sistema giurisdizionale comunitario¹, siede fin dalla sua istituzione in sezioni di tre o cinque giudici ed eccezionalmente in seduta plenaria. Con le modifiche apportate al Regolamento di procedura in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Nizza è stata, inoltre, creata la grande sezione², composta attualmente da tredici giudici, che interviene nei casi e nei modi stabiliti dal regolamento di procedura³.

La possibilità per il Tribunale di primo grado di statuire nella persona del giudice unico è stata introdotta nel 1999⁴ con l'obiettivo di porre rimedio al crescente carico di lavoro⁵, migliorando la "gestione" della giustizia attraverso

¹ Il Tribunale di primo grado affianca la Corte di giustizia nella gestione della giustizia comunitaria dal 1988. L'Atto unico europeo, entrato in vigore il 1° luglio 1987, poneva le basi per la creazione di questo nuovo organo giurisdizionale comunitario per far fronte alla crescita del contenzioso, attuata con la decisione del Consiglio n. 591/1988, in *Guce* n. L 319 del 25 novembre 1988, p. 1. Sul Tribunale di primo grado si veda, *inter alia*, U. LEANZA - P. PAONE - A. SAGGIO, *Il Tribunale di primo grado della Comunità Europea*, Napoli, Editoriale Scientifica, 1994; M. CONDINANZI, *Il Tribunale di primo grado e la giurisdizione comunitaria*, Milano, Giuffrè, 1996; M. C. REALE, *Il Tribunale di primo grado e la litigiosità comunitaria*, Milano, Giuffrè, 2000.

² Cfr. modifiche al Regolamento di procedura del Tribunale di primo grado in seguito all'entrata in vigore del Trattato di Nizza, in *Gu-Ue* n. L 147 del 14 giugno 2006, p. 22. Il numero dei giudici della grande sezione era inizialmente di undici: in considerazione dell'allargamento del 2004, tale numero è stato successivamente portato a tredici (cfr. Modifiche al Regolamento di procedura del Tribunale di primo grado, in *Gu-Ue* n. L 127 del 29 aprile 2004, p. 108).

³ Cfr. artt. 11 e 12 del Regolamento di procedura del Tribunale di primo grado, *Gu-Ue* n. L 136 del 30 maggio 1991, rettificato in *Guce* n. L 317 del 19 novembre 1991, p. 34 con successive modifiche. L'ultima è avvenuta il 7 luglio 2009 ed è pubblicata in *Gu-Ue* n. L 184 del 16 luglio 2009.

⁴ Decisione del Consiglio n. 1999/291/Ce, Ceca, Euratom del 26 aprile 1999, in *Guce* n. L 114 del 1° maggio 1995, p. 52.

⁵ Per un'analisi delle motivazioni che hanno portato a questa riforma e delle problematiche da essa suscitate vedi P. BIAVATI, *Il giudice unico nel Tribunale di primo grado delle Comunità europee*, in

una razionalizzazione delle sue risorse. La storia dell'evoluzione del sistema giurisdizionale comunitario rivela fin dagli inizi la ricerca dell'ottimizzazione dell'organizzazione, al fine di perseguire il doppio obiettivo posto dai Trattati: la tutela dei soggetti dell'ordinamento, ma anche, e soprattutto, la tutela dell'ordinamento stesso. Già nel 1974, la Corte di giustizia, inizialmente unico organo giurisdizionale comunitario, proponeva la creazione di un secondo grado di giurisdizione⁶ al fine di tutelare la propria efficienza e di consentirle il pieno svolgimento del proprio ruolo principale: vigilare sulla corretta e uniforme applicazione ed interpretazione del diritto comunitario, il cui primato sul diritto nazionale andava affermandosi progressivamente. Dopo lunghi dibattiti sul ruolo e sulle competenze del nuovo organo giurisdizionale, nel 1988 la creazione del Tribunale di primo grado consentiva l'introduzione del doppio grado nel processo comunitario, conservando il ruolo di corte suprema dell'ordinamento per la Corte di giustizia. Grazie a questa riforma, la Corte avrebbe potuto concentrare le proprie risorse sulle cause di maggiore rilevanza ed in particolare sulle questioni pregiudiziali. L'uniformità nell'applicazione e nell'interpretazione del diritto comunitario sarebbero state, al tempo stesso, garantite dalla possibilità di impugnare le pronunce del nuovo organo giurisdizionale davanti alla Corte per motivi di diritto.

L'introduzione del Tribunale di primo grado e la progressiva estensione delle sue competenze hanno effettivamente modificato in maniera sostanziale l'assetto del sistema giurisdizionale comunitario, aumentandone l'efficienza. Anche il Tribunale di primo grado si è però ben presto trovato ad essere vittima del suo "successo" e a dover fronteggiare un crescente carico di lavoro. Mentre si delineava la possibilità di creare nuovi organi giurisdizionali⁷, nel 1999 si tentò una riforma al fine di consentire una migliore gestione delle risorse: una formazione giudicante monocratica cui attribuire le cause meno rilevanti, consentendo alle sezioni di concentrarsi su quelle di maggior importanza.

2. Il funzionamento del giudice unico secondo il Regolamento di procedura del Tribunale di primo grado

Le statistiche della Corte di giustizia rivelano che il contributo del giudice unico alla riduzione del carico di lavoro del Tribunale di primo grado si è

Riv. dir. proc., 2000, p. 105 ss.; P. MUÑOZ, *Le système de juge unique pour le règlement d'un problème multiple: l'encombrement de la Cour de justice des Communautés européennes et du Tribunal de première instance*, *RMC*, 2001, p. 60 ss.; L. RINUY, *L'incursion prudente du juge unique au Tribunal de première instance des Communautés européennes*, in *Rev. aff. eur.*, 2000, p. 267-274.

⁶ Cfr. K. LENAERTS, *Le Tribunal de première instance des Communautés Européennes: regard sur une décennie d'activités et sur l'apport du double degré d'instance au droit communautaire*, in *Cah. dr. eur.*, 2000, p. 323 ss.

⁷ Nel 2000 il Trattato di Nizza apriva, infatti, la possibilità di creare delle camere giurisdizionali mediante decisione del Consiglio, introducendo l'art. 225 A del Trattato CE.

rivelato poco significativo. Tale formazione giudicante ha, infatti, emesso, tra sentenze e ordinanze, quindici provvedimenti nel 2000, dodici nel 2001, sei nel 2002, quindici nel 2003, quattordici nel 2004, sette nel 2005, sette nel 2006, due nel 2007. Nel 2008 il giudice unico non ha emesso alcun provvedimento né gli sono state attribuite nuove cause⁸.

Questi dati si spiegano in ragione del ristretto spazio riservato al giudice unico dalle norme del Regolamento di procedura del Tribunale di primo grado. Innanzitutto, non vi è un sistema di attribuzione diretta, ma per assegnare una causa al giudice unico è necessaria una decisione unanime del collegio, secondo quanto disposto dall'art. 51⁹. L'art. 14, inoltre, individua le cause suscettibili di assegnazione al giudice unico attraverso un duplice filtro. La causa deve, innanzitutto, rientrare nell'elenco previsto dalla medesima norma, il quale comprende i ricorsi in materia di funzione pubblica, le azioni di annullamento, i ricorsi in carenza proposti da persone fisiche e giuridiche e le azioni di responsabilità extracontrattuale, purché sollevino questioni già chiarite da una giurisprudenza consolidata o facciano parte di una serie di cause aventi lo stesso oggetto, una delle quali è già stata decisa con forza di giudicato. Possono essere assegnate al giudice unico anche le cause attribuite al Tribunale in virtù di una clausola compromissoria. In secondo luogo, occorre verificare che la causa non rientri nelle ipotesi in cui la rimessione è esclusa, ovvero le cause che sollevano questioni relative alla validità di un atto di portata generale nonché le cause vertenti sull'applicazione delle norme relative alla concorrenza e al controllo delle concentrazioni; delle norme relative agli aiuti erogati dagli Stati; delle norme relative alle misure di difesa commerciale; delle norme relative all'organizzazione comune dei mercati agricoli e, infine, le cause sulla proprietà intellettuale. Si prevede, inoltre, la possibilità che il giudice rinvi la causa alla sezione di tre giudici se ritiene che non sussistano più i presupposti per decidere senza il collegio. Oltre al doppio filtro descritto dalla norma, le cause attribuite al giudice unico devono, infatti, soddisfare i

⁸ Le statistiche del Tribunale di primo grado sono consultabili sul sito http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-03/ra08_it_tpi_stat.pdf.

⁹ Il Regolamento di procedura del Tribunale di primo grado prevede l'ipotesi di attribuzione diretta di una causa al giudice unico solo in ipotesi di impugnazione straordinaria. Gli artt. 124, 127, par. 1, e 129, par. 2, prevedono i casi di opposizione di terzo, di revocazione o di domanda di interpretazione relativi ad una sentenza emessa da un giudice unico, i quali comportano l'attribuzione automatica a tale giudice. Con questi mezzi straordinari, infatti, non si contesta il merito della decisione, ma si chiede al giudice di rivedere la causa tenendo conto della posizione del terzo pretermesso o dei fatti nuovi che giustificano la revocazione o la chiarificazione del senso della decisione. Il Tribunale in questi casi decide sempre nella medesima composizione che aveva emesso la sentenza, dunque la previsione di attribuzione immediata al giudice unico è coerente con la logica del sistema. Anche presso il Tribunale della funzione pubblica sono possibili i mezzi di ricorso straordinari dell'opposizione di terzo (art. 117), dell'interpretazione (art. 118) e della revocazione (art. 119): in questo caso il Regolamento di procedura si limita ad enunciare la regola generale secondo la quale «la domanda [...] è assegnata al collegio giudicante che ha pronunciato la decisione impugnata», senza specificazioni per il giudice unico.

criteri generali dell'insussistenza di difficoltà delle questioni di diritto o di fatto, dell'importanza limitata della causa, e dell'assenza di «circostanze particolari». Tali criteri sono speculari a quelli stabiliti per la rimessione di una causa al Tribunale in seduta plenaria, alla grande sezione o ad una sezione composta da un numero di giudici diverso: l'art. 14, primo comma, del Regolamento di procedura, prevede, infatti, questa possibilità «qualora la difficoltà in diritto o l'importanza della causa o circostanze particolari lo giustifichino».

Risulta evidente che queste norme sono il frutto di un compromesso, rivelatosi necessario per superare la resistenza ad abbandonare la collegialità in un contesto internazionale e la preoccupazione di un possibile controllo dei giudici attraverso l'identificazione della sentenza con il giudice e la sua nazionalità¹⁰, sulla base di una crescente consapevolezza della necessità di trovare una soluzione al crescente carico di lavoro del Tribunale.

3. Il concreto apporto alla gestione della giustizia comunitaria

Esaminando le cause giudicate in concreto dal giudice unico, si nota come nella prassi vi sia stato un ricorso limitato a questa formazione giudicante, alla quale sono state rimesse principalmente controversie di funzione pubblica, con la sola eccezione di due cause di responsabilità extracontrattuale, due ricorsi fondati su una clausola compromissoria e di un ricorso di annullamento. È evidente, dunque, uno sfruttamento solo parziale delle possibilità offerte dall'art. 14, restringendo ulteriormente l'ambito di azione del giudice unico.

Le sentenze in materia di responsabilità extracontrattuale¹¹ si collocano all'inizio della sua attività: si tratta di due casi praticamente identici, relativi al risarcimento dei danni subiti da alcuni produttori, a causa del divieto di commerciare latte a norma del regolamento Cee del Consiglio del 31 marzo 1984, n. 857.

Queste cause presentano effettivamente i requisiti richiesti dall'art. 14, in quanto sollevano questioni già chiarite da una giurisprudenza consolidata e fanno parte di una serie di cause aventi lo stesso oggetto, una delle quali già decisa con forza di giudicato. Entrambi i ricorsi pendenti presso il Tribunale, infatti, erano stati sospesi in attesa della pronuncia della Corte che avrebbe deciso il ricorso nelle cause riunite n. C-104/89, *Mulder* e n. C-37/90, *Heine-*

¹⁰ Questa preoccupazione è stata manifestata soprattutto dalle delegazioni di Francia e Spagna durante le riunioni del gruppo *ad hoc* «Corte di giustizia» in preparazione della decisione n. 291/1999 (cfr. doc. 6173/98). Normalmente, infatti, il giudice gode della protezione dell'anonimato, garantita anche dal fatto che non figurano le *dissenting opinion*: questo viene inevitabilmente meno con la pronuncia in composizione monocratica.

¹¹ Sentenza del 21 giugno 2000 in causa n. T-429/93, *Héritiers D'Edmond Ropars c. Consiglio*, in *Raccolta*, 2000, II, p. 2430 ss. e sentenza del 21 giugno 2000 in causa n. T-537/93, *Tromeur c. Consiglio e Commissione*, in *Raccolta*, 2000, II, p. 2457 ss.

mann c. Consiglio. Si trattava di casi in cui i ricorrenti ponevano le medesime domande sottoposte successivamente al Tribunale di primo grado, ovvero il risarcimento del danno subito a seguito dell'applicazione del regolamento Cee del Consiglio n. 857 del 31 marzo 1984, il quale imponeva loro il divieto di smerciare latte. Tale regolamento veniva dichiarato invalido nelle sentenze *Mulder I*¹², *Mulder II*¹³ e *Von Deetzen*¹⁴, in cui si chiarivano anche i presupposti generali per il sorgere della responsabilità extracontrattuale della Comunità nei confronti dei produttori caseari. Il giudice unico, cui vengono assegnate le cause a seguito della ripresa del procedimento, trova dunque gli strumenti per decidere nelle citate pronunce della Corte e risolve le controversie applicando quanto stabilito dal giudice supremo. La dottrina ha addirittura voluto leggere nell'art. 14, il quale consente un giudizio monocratico in virtù di una giurisprudenza consolidata, un'affermazione normativa incidentale del valore di precedenti delle sentenze della Corte di giustizia¹⁵.

Anche le cause ex art. 238 CE¹⁶ rispondono pienamente ai criteri dettati per la rimessione al giudice unico: la prima di tali cause, ad esempio, verte sull'interpretazione di un contratto tra la società ricorrente e la Commissione. Il giudice, designato quale interprete del rapporto, risolve la causa esaminando le categorie delle spese effettuate dalla ricorrente verificandone la compatibilità con le previsioni contrattuali. Non vi sono dunque difficoltà delle questioni di diritto o di fatto, né circostanze particolari che rendano necessaria la trattazione collegiale.

L'unico caso¹⁷ in cui il giudice unico si è pronunciato a seguito di un ricorso ex art. 230 CE riguardava la domanda di annullamento di una decisione della Commissione mediante la quale veniva ridotto il contributo del Fondo sociale europeo concesso al ricorrente. Anche in questo caso la causa non solleva questioni di diritto e si limita ad un vaglio della legittimità delle spese effettuate dal ricorrente sulla base del bando di ammissione ai contributi del Fondo sociale europeo.

Il prevalente utilizzo del giudice unico nell'ambito della funzione pubblica ne rivela la peculiare utilità in un contenzioso quantitativamente rilevante, in cui è più facile trovare cause seriali, semplici e di modesto impatto sotto il

¹² Sentenza del 28 aprile 1988 in causa n. 120/86, in *Raccolta*, 1988, p. 2321 ss.

¹³ Sentenza del 27 gennaio 2000 in cause riunite n. C-104/89 e n. C-37/90, in *Raccolta*, 2000, I, p. 203 ss.

¹⁴ Sentenza del 28 aprile 1988 in causa n. C-170/86, in *Raccolta*, 1988, I, p. 2355 ss.

¹⁵ P. BIAVATI, *Il giudice unico*, cit. *supra*, nota 5, p. 117.

¹⁶ Sentenza del 16 maggio 2001 in causa n. T-68/99, *Toditec NV c. Commissione*, in *Raccolta*, 2001, II, p. 1443 ss.; sentenza del 23 ottobre 2007 in causa n. T-138/05, *Commissione c. Impetus Symvouloi Michanikoi*, in *Raccolta*, 2007, II, p. 136.

¹⁷ Sentenza del 14 dicembre 2006 in causa n. T-162/04, *Branco c. Commissione*, in *Raccolta*, 2006, II, p. 102 ss.

profilo dell'interesse generale. Questo tipo di contenzioso si rivelò molto importante all'inizio dell'attività della Corte di giustizia per l'elaborazione di alcuni principi, poi applicati anche in altri ambiti, e costituisce tuttora un importante settore per la tutela dei singoli¹⁸. La crescente quantità di ricorsi in questo settore, però, ha da sempre rappresentato una delle principali fonti di lavoro della Corte di giustizia prima e del Tribunale di primo grado poi, aggravandone il carico e rischiando di compromettere l'efficienza della tutela giurisdizionale. Tale preoccupazione si collocava già all'origine dell'istituzione del Tribunale di primo grado, il quale, secondo i progetti iniziali, avrebbe dovuto essere principalmente il giudice del lavoro della Comunità europea.

Le cause rimesse al giudice unico riguardano, innanzitutto, controversie relative alla promozione e alla classificazione di dipendenti e funzionari¹⁹, in cui i ricorrenti lamentano la violazione di una norma dello Statuto o dell'obbligo di motivazione. Il giudice unico, quindi, può decidere la causa applicando orientamenti consolidati di Corte e Tribunale sull'applicazione dello Statuto.

Vi sono poi cause relative al risarcimento per la mancata reintegrazione nelle proprie mansioni e alle richieste di indennità e benefici rifiutati dalle istituzioni²⁰: anche in questi casi il giudice unico trova gli strumenti per decidere nelle precedenti pronunce, in quanto non vi sono difficoltà nelle questioni di diritto o di fatto o circostanze particolari che richiedano un esame più approfondito.

Il giudice unico è stato anche chiamato a decidere di alcune cause relative a concorsi, in cui i ricorrenti sono funzionari e agenti, ma anche candidati che aspiravano a diventarlo²¹. Egli ha quindi proceduto alla verifica della regolarità delle procedure, ma nessuno di questi ricorsi ha avuto successo, anche perché, secondo la costante giurisprudenza, il giudice comunitario non può sostituirsi alle valutazioni discrezionali delle commissioni di concorso, né ordinare il compimento di atti alle istituzioni.

Dall'analisi della giurisprudenza risulta, quindi, che il ruolo riservato al giudice unico presso il Tribunale di primo grado è stato quello di formazione

¹⁸ Cfr. M. CONDINANZI, *Il Tribunale di primo grado*, cit. supra, nota 1, p. 25 ss.

¹⁹ Cfr. ad esempio sentenza del 13 luglio 2000 in causa n. T-157/99, *Griesel c. Consiglio*, in *Raccolta*, 2000, PI, p. IA-151 ss.; p. II-699 ss.; sentenza del 20 febbraio 2002 in causa n. T-117/01, *Parra c. Commissione*, in *Raccolta*, 2002, PI, p. IA-27 ss.; p. II-121 ss.; sentenza del 3 ottobre 2002 in causa n. T-6/02, *Platte c. Commissione*, in *Raccolta*, PI, p. IA-189 ss.; p. II-973 ss.

²⁰ Cfr. ad esempio, sentenza del 17 luglio 2003 in causa n. T-81/02, *Wanegman-Reuter c. Corte dei Conti*, in *Raccolta*, PI, p. IA-185 ss.; p. II-933 ss.; sentenza del 4 giugno 2003 in cause riunite n. T-124/01 e n. T-320/02, *Del Vaglio c. Commissione*, in *Raccolta*, PI, p. IA-157 ss.; p. II-767 ss.; sentenza del 29 giugno 2004 in causa n. T-188/03, *Hivonnet c. Consiglio*, in *Raccolta*, PI, p. IA-199, p. II-889.

²¹ Cfr. ad esempio, sentenza del 25 maggio 2000 in causa n. T-173/99, *Elkaïm et Mazuel c. Commissione*, in *Raccolta*, PI, p. IA-101 ss., p. II-433 ss.; sentenza del 20 gennaio 2004 in causa n. T-195/02, *Briganti c. Commissione*, in *Raccolta*, PI, p. I-A-1, p. II-1; sentenza del 28 aprile 2004 in causa n. T-277/02, *Pascall c. Consiglio*, in *Raccolta*, PI, p. IA-137, p. II-621.

giudicante di "smaltimento" delle cause ripetitive, segnatamente, quelle relative al contenzioso della funzione pubblica, in modo da alleggerire il carico del Tribunale, assicurando contemporaneamente al collegio la trattazione delle cause in cui l'accertamento degli elementi di fatto è più complessa o vi sono questioni di diritto importanti.

Nonostante l'introduzione di questa riforma, il contenzioso in materia di pubblico impiego ha continuato, però, ad impegnare anche le sezioni: il numero delle cause definite in questo settore è infatti centouno nel 2000, centotrentatre nel 2001, novantasei nel 2002, centoquattro nel 2003, centouno nel 2004, duecentotrentasei nel 2005, settantuno nel 2006, cinquantuno nel 2007 e 33 nel 2008²² e, come si è visto, solo una modesta percentuale di queste è stata rimessa al giudice unico.

L'utilizzo prevalente nell'ambito della funzione pubblica consente di leggere la riforma del giudice unico come un'anticipazione di quanto realizzato con la modifica istituzionale prevista dal Trattato di Nizza e attuata nel 2004: l'istituzione del Tribunale della funzione pubblica. La storia dell'evoluzione dell'architettura giurisdizionale comunitaria mostra che già all'epoca dell'istituzione del Tribunale di primo grado, la soluzione alle difficoltà nella gestione dei carichi di lavoro è stata ricercata parallelamente nella migliore ripartizione delle cause tra le sezioni e nella creazione di nuovi organi giurisdizionali²³. Allo stesso modo, per risolvere il sovraccarico del Tribunale, alla soluzione intermedia di un trattamento delle cause da parte della formazione monocratica, è seguita l'istituzione di un nuovo organo giurisdizionale.

L'obiettivo è, infatti, quello di alleggerire il Tribunale di primo grado da questo contenzioso che potrà essere gestito meglio e più rapidamente da un tribunale specializzato.

4. La creazione del Tribunale della funzione pubblica: nuove prospettive per il giudice unico

La tipologia delle cause attribuite al Tribunale della funzione pubblica, nuovo organo giurisdizionale dell'Unione, previsto dall'art. 225 A CE²⁴ e isti-

²² Dati delle statistiche giudiziarie del Tribunale di primo grado, cfr. nota 6.

²³ Cfr. decisione del Consiglio diretta a consentire la devoluzione delle questioni pregiudiziali alle sezioni del 28 novembre 1974, in *Guce* n. L 318 del 28 novembre 1974, p. 22. Cfr. anche Regolamento di procedura della Corte così come modificato dalla precedente decisione, in *Guce* n. L 350 del 28 dicembre 1974, p. 1. Tale modifica rivela che proprio negli stessi anni in cui si studiava la creazione del Tribunale di primo grado, si cercava contemporaneamente una gestione più efficiente della giustizia comunitaria nel maggiore coinvolgimento delle sezioni rispetto alla seduta plenaria.

²⁴ Tale articolo, introdotto dal Trattato di Nizza, prevede: «Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo e della Corte di giustizia, o su richiesta della Corte di giustizia e previa consultazione del Parlamento europeo e della Commissione, può istituire camere giurisdizionali incaricate di conoscere in primo grado di

tuito con decisione del Consiglio del 2 novembre 2004²⁵, coincide con quella delle cause assegnate fino ad ora al giudice unico presso il Tribunale di primo grado.

Questa circostanza poteva segnare il definitivo abbandono della formazione giudicante monocratica presso il Tribunale di primo grado. Nella proposta di decisione presentata dalla Commissione²⁶, inoltre, il giudice unico non era previsto tra le formazioni giudicanti del nuovo organo giudiziario, in considerazione del fatto che il nuovo organo avrebbe dovuto prima affermare la sua autorità. La delegazione italiana, invece, durante i lavori del Consiglio, aveva ricordato²⁷ che il giudice unico era stato previsto presso il Tribunale di primo grado proprio «avendo a mente il contenzioso della funzione pubblica»: la mancata previsione presso il nuovo organo sarebbe stata, quindi, una "sconfessione" di quanto deciso precedentemente, nonché la rinuncia ad un'importante risorsa. Poiché anche la Corte di giustizia aveva espresso parere favorevole al giudice unico²⁸, venne inserito l'art. 4 dell'Allegato I al Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia, il quale prevede che «Il Tribunale della funzione pubblica si riunisce in sezioni composte di tre giudici. In determinati casi disciplinati dal regolamento di procedura, esso può riunirsi in seduta plenaria, in sezioni di cinque giudici o statuire nella persona di un giudice unico».

L'attuazione di questa previsione era dunque rimessa al Regolamento di procedura del Tribunale della funzione pubblica. In ogni caso era evidente, fin dalla decisione istitutiva, che il giudice monocratico sarebbe rimasto un'eccezione alla normale attribuzione della causa alla sezione, al pari della seduta plenaria. La decisione istitutiva prevedeva, inoltre, che, fino all'entrata in vigore del regolamento di procedura, il Tribunale della funzione pubblica applicasse, «*mutatis mutandis* il Regolamento di procedura del Tribunale di primo grado, ad eccezione delle disposizioni relative al giudice unico»²⁹. Era necessario, infatti, creare delle norme specifiche per consentire l'utilizzo di

talune categorie di ricorsi proposti in materie specifiche». Nel caso del Tribunale della funzione pubblica, la proposta è stata presentata dalla Commissione. All'origine dell'istituzione del Tribunale di primo grado nel 1988 vi fu invece la domanda della Corte di giustizia.

²⁵ Decisione del Consiglio del 2 novembre 2004 che istituisce il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea, in *Gu-Ue* n. L 333 del 9 novembre 2004, p. 7 e in questa *Rivista*, 2005, p. 519 ss. con commento di M. BORRACCETTI, *Le Camere giurisdizionali nel sistema giudiziario dell'Unione europea: il Tribunale della funzione pubblica*, p. 525.

²⁶ Proposta di decisione del Consiglio che istituisce il Tribunale della funzione pubblica europea, del 19 novembre 2003, Com(2003)705 def, 2003/0280 (CNS).

²⁷ Cfr. Contributo della delegazione italiana contenuto nella Nota al Segretariato generale del Consiglio al Gruppo «Corte di giustizia» del 26 gennaio 2004, doc. 5699/04 reperibile sul sito internet www.europa.eu.int/ all'interno del fascicolo interistituzionale del Consiglio 2003/280.

²⁸ Cfr. Parere della Corte di giustizia del 12 febbraio 2004, doc. 6143/04 reperibile sul sito internet www.europa.eu.int/ all'interno del fascicolo interistituzionale del Consiglio 2003/280.

²⁹ Cfr. art. 3, par. 4, della decisione del Consiglio del 2 novembre 2004 che istituisce il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea, *loc. cit.*

questa formazione giudicante, essendo inapplicabili le relative norme del Regolamento del Tribunale di primo grado la cui competenza è diversa e più estesa di quella del Tribunale della funzione pubblica.

Questo lasso di tempo avrebbe, inoltre, dovuto consentire un certo tempo di "rodaggio", così come avrebbe voluto la Commissione, la quale, nel commento alla proposta di decisione³⁰, ricordava che l'introduzione del giudice unico presso il Tribunale di primo grado si era avuta solo undici anni dopo la sua istituzione.

Dall'esame dei lavori preparatori relativi alla decisione istitutiva del Tribunale della funzione pubblica, emerge una certa cautela nell'introduzione della formazione monocratica, tale da indurre a proporre che le norme sul giudice unico non fossero inserite subito nel Regolamento di procedura. La stessa delegazione italiana, dopo aver sostenuto la possibilità di fare ricorso al giudice unico, richiama la dichiarazione di Consiglio e Commissione, in base alla quale «le disposizioni dirette a permettere al Tribunale della funzione pubblica di statuire nella persona del giudice unico non dovranno essere introdotte nel regolamento di procedura del Tribunale prima di quattro anni e mezzo dalla sua entrata in funzione»³¹. Questo termine corrisponde alla metà del mandato inizialmente previsto per i giudici, cioè nove anni, che è stato in seguito riportato a sei, allineandolo agli altri organi giurisdizionali: era evidente la volontà di far operare il nuovo organo senza la formazione monocratica almeno per i primi tempi di funzionamento. In virtù dell'art. 4 dell'Allegato I l'introduzione, anche successiva, delle norme sul giudice unico nel Regolamento sarebbe comunque potuta avvenire senza modifiche del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia.

Il timore circa un'introduzione prematura del giudice unico appariva, tuttavia, ingiustificato. Il giudice unico avrebbe, infatti, dovuto giudicare presso il nuovo organo le stesse cause già di competenza del Tribunale di primo grado e dunque sarebbe stato superfluo attendere il consolidamento di orientamenti giurisprudenziali di questo nuovo organo, dal momento che il punto di riferimento, in ogni caso e per tutte le formazioni giudicanti del Tribunale della funzione pubblica, non poteva che essere costituito dalle sentenze delle altre istanze giurisdizionali comunitarie.

I giudici del nuovo organo saranno nominati con una procedura diversa da quella attualmente prevista per Corte e Tribunale di primo grado³². Si prevede, infatti, che essi siano nominati dal Consiglio, previa consultazione di un

³⁰ Cfr. Proposta di decisione del Consiglio che istituisce il Tribunale della funzione pubblica europea, *cit. supra*, nota 26.

³¹ Cfr. Contributo della delegazione italiana / Proposta di decisione del Consiglio che istituisce il Tribunale della funzione pubblica europea, 26 gennaio 2004, Fasc. interistituzionale 2003/0280 (CNS).

³² Cfr. art. 3 dell'Allegato I al Protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia.

comitato composto da sette personalità scelte tra ex giudici della Corte di giustizia e del Tribunale di primo grado e tra giuristi di notoria competenza. Questo comitato deve fornire un parere sull'idoneità dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice del Tribunale della funzione pubblica e redigere un elenco di candidati che possiedono un'esperienza di alto livello adeguata alla funzione³³.

È interessante rilevare che in occasione della nomina dei primi giudici del Tribunale della funzione pubblica, il Comitato ha stilato una lista di quattordici candidati distribuiti «per ordine di merito»³⁴. Questo non è previsto dalla decisione istitutiva del Tribunale, la quale all'art. 3 si limita a prevedere che il parere sull'idoneità possa essere integrato con «un elenco di candidati che possiedono un'esperienza di alto livello adeguata alla funzione», comprendente un numero di candidati corrispondente almeno al doppio del numero dei giudici che dovranno essere nominati³⁵. In questo caso il Comitato ha invece redatto una vera e propria graduatoria: il Consiglio, di conseguenza, ha proceduto alla nomina dei primi sette giudici della lista³⁶. Non può passare inosservato, agli occhi dell'interprete, il potere discrezionale di scelta dei giudici che si concretizza in questo modo nelle mani del Comitato.

³³ Si deve ricordare in proposito che la previsione di questo comitato si ispirava ai lavori della Convenzione per l'elaborazione del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa. La proposta di decisione della Commissione, infatti, prevede una formulazione analoga a quella dell'art. III-262 del progetto di Costituzione-Parte III (CONV 8502/03 del 18 luglio 2003). A differenza di questa disposizione, però, il Comitato nell'ambito del Tribunale della funzione pubblica può integrare il suo parere con una lista di candidati aventi l'esperienza adeguata alla funzione e la sua composizione è leggermente modificata, in quanto non comprende membri dei massimi organi giurisdizionali nazionali, né membri designati dal Parlamento, tenuto conto della specificità del contenzioso. Come è noto, il progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa è naufragato a seguito degli esiti referendari negativi in Francia e Olanda che ne hanno bloccato il processo di ratifica e l'entrata in vigore. Il nuovo passo sulla strada dell'integrazione e delle riforme istituzionali è attualmente affidato al Trattato di Lisbona, le cui sorti sono incerte a seguito del no referendario dell'Irlanda. Anche il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, così come modificato dal Trattato di Lisbona prevede, all'art. 255, l'istituzione di un comitato con l'incarico di fornire un parere sull'adeguatezza dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice e di Avvocato Generale della Corte di giustizia e del Tribunale. La composizione è pari a quella prevista nel Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa.

³⁴ Cfr. *Bulletin Quotidien Europe*, n. 8986, 8 luglio 2005.

³⁵ Non è previsto che la lista sia in ordine di merito neanche nella decisione n. 2005/49/Ce, Euratom del 18 gennaio 2005, relativa alle norme di funzionamento del Comitato previsto all'art. 3, par. 3, dell'Allegato I del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia, in *Gu-Ue* n. L 21 del 25 gennaio 2005, p. 13; né nella decisione n. 2005/50/Ce, Euratom del 18 gennaio 2005, relativa alle norme di funzionamento del Comitato previsto dall'art. 3, par. 3, dell'Allegato I del protocollo sullo Statuto della Corte di giustizia, in *Gu-Ue* n. L 50 del 25 gennaio 2005, p. 8.

³⁶ Tre di tali giudici sono stati nominati per un periodo di tre anni, ovvero fino al 30 settembre 2008. Con decisione n. 2008/569/Ce, Euratom del 27 giugno 2008 si è provveduto alla nomina per un nuovo mandato dei tre giudici uscenti, i cui nominativi erano stati inseriti nell'elenco di sei candidati redatto dal Comitato. Nella decisione si esplicita che la nomina dei tre giudici uscenti è stata adottata dal Consiglio tenendo conto del fatto eccezionale che essi hanno esercitato un mandato effettivo di due anni e che questo non può in nessun caso costituire un precedente. Con tali precisazioni sembra quasi che il Consiglio abbia voluto impedire l'instaurarsi di una prassi che potrebbe tradursi in un controllo e in una pressione sull'operato dei giudici in vista del rinnovo del mandato, potenzialmente lesivi della loro indipendenza e imparzialità.

Si deve considerare, infine, che, non senza un acceso dibattito, si era giunti ad accettare la formazione giudicante monocratica presso il Tribunale di primo grado, per una tipologia di cause più ampia (almeno sulla carta), perciò le resistenze ad accettarla presso un tribunale specializzato, competente per cause qualificate già in partenza come semplici e ripetitive, per le quali è anche prevista la possibilità di una composizione amichevole in ogni fase del procedimento, apparivano eccessive.

Contrariamente alle aspettative, il Regolamento di procedura del Tribunale della funzione pubblica³⁷ ha previsto, fin dall'inizio, la formazione giudicante monocratica: la norma di riferimento è l'art. 14, rubricato «Rimessione di una causa a un giudice unico», il quale costituisce una sintesi degli artt. 14 e 51 del Regolamento di procedura del Tribunale di primo grado. Anche presso il Tribunale della funzione pubblica occorre superare un doppio filtro per l'assegnazione al giudice unico di una causa inizialmente attribuita ad una sezione di tre giudici: è necessaria, innanzitutto, l'insussistenza di difficoltà delle questioni di diritto o di fatto sollevate, l'importanza limitata della causa e l'insussistenza di altre circostanze particolari. In secondo luogo, bisogna verificare che la causa non sollevi questioni relative alla validità di un atto di portata generale, situazione più rara rispetto a quanto accade presso il Tribunale di primo grado, data la peculiarità del contenzioso. Nel Regolamento del Tribunale della funzione pubblica viene, inoltre, specificato che la decisione unanime di rimessione al giudice unico può essere adottata in qualsiasi fase del procedimento. Sull'indicazione di tale momento il Regolamento di procedura del Tribunale di primo grado era invece rimasto lacunoso: la dottrina³⁸ aveva evidenziato che tale momento dovesse essere comunque successivo alla designazione di sezione e giudice relatore, nonché alla costituzione delle parti. La proposta di assegnazione al giudice unico veniva, inoltre, ricondotta alla relazione preliminare che il giudice relatore presenta alla fine della fase scritta, secondo quanto previsto dall'art. 52 per la rimessione ad una sezione più ampia o alla plenaria.

Il Regolamento di procedura del Tribunale della funzione pubblica pone, per la rimessione al giudice unico, la stessa regola prevista per la composizione amichevole³⁹: dunque, seguendo la *ratio* di una migliore gestione delle risorse, in qualunque momento si può optare per una semplificazione procedurale o addirittura per la risoluzione del contenzioso stesso.

Anche in questo caso, è lasciata al giudice la possibilità di rinviare la causa alla sezione se ravvisa che i presupposti per un giudizio monocratico

³⁷ Regolamento di procedura del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea del 25 luglio 2007, in *Gu-Ue* n. L 225 del 29 agosto 2007, p. 1.

³⁸ P. BIAVATI, *Il giudice unico*, cit. *supra*, nota 5, p. 88.

³⁹ Cfr. art. 68 del Regolamento di procedura del Tribunale della funzione pubblica, cit. *supra*, nota 36.

non sussistono più.

La compilazione del regolamento del nuovo organo giurisdizionale poteva essere l'occasione per attuare la riforma del giudice unico con maggiore convinzione e garantirne l'efficacia per il miglioramento del sistema giurisdizionale comunitario. Gli stringenti requisiti posti per l'assegnazione al giudice unico che permangono in tale Regolamento, conservano, tuttavia, un ruolo minore per tale formazione giudicante.

In considerazione dell'esperienza presso il Tribunale di primo grado e delle caratteristiche di questo contenzioso, tuttavia, si può ritenere che il Tribunale della funzione pubblica possa invece rappresentare la collocazione ottimale per la formazione monocratica, in quanto può contribuire significativamente alla risoluzione di cause seriali, relative ad un contenzioso specializzato, per le quali non è necessaria la presenza del collegio. Attualmente non è stata ancora pronunciata alcuna sentenza dal giudice unico presso il Tribunale della funzione pubblica⁴⁰: è dunque ancora presto per valutare se, nonostante i criteri restrittivi di assegnazione delle cause, il giudice unico possa contribuire in maniera significativa al miglioramento dell'efficienza di tale istituzione.

Resta, invece, incerto il ruolo del giudice unico presso il Tribunale di primo grado, in quanto, come accennato in apertura, la tipologia di cause principalmente assegnatagli fino ad oggi è stata trasmessa al Tribunale della funzione pubblica. La prospettiva potrebbe essere, quindi, quella di non riservare più alcuno spazio a questa formazione giudicante, come fa presumere il fatto che nel 2007 ha pronunciato solo due sentenze⁴¹ mentre nel 2008 non vi è stato alcun provvedimento né alcuna assegnazione. Una di tali sentenze verte ancora in materia di funzione pubblica, essendo stata iscritta al ruolo nel luglio 2004, mentre l'altra è una causa attribuita al Tribunale in virtù di una clausola compromissoria ex art. 238 CE. Tale norma consente di attribuire al giudice comunitario le controversie relative ad un contratto di cui è parte la Comunità, sulla base di una specifica clausola compromissoria, consentendogli di assumere una funzione "quasi arbitrale"⁴². In effetti, tale tipologia di ri-

⁴⁰ Cfr. statistiche del Tribunale della funzione pubblica reperibili sul sito internet, http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2009-03/ra08_it_tfp_stat.pdf.

⁴¹ Sentenza del 12 dicembre 2007 in causa n. T-307/04, *Carlo Pagliacci c. Commissione*, non ancora pubblicata; sentenza del 23 ottobre 2007 in causa n. T-138/05, *Commissione c. Impetus Symvouloi Michanikoi*, in *Raccolta*, 2007, II, p. 136.

⁴² La competenza arbitrale del giudice comunitario prevista dai Trattati può, a prima vista, suscitare qualche sorpresa: una giurisdizione internazionale, con le caratteristiche peculiari del sistema regionale comunitario, sembra decisamente distante da un metodo di risoluzione delle controversie come quello arbitrale. La *ratio* di tale previsione può, tuttavia, essere ricercata leggendo in parallelo l'art. 238 e l'art. 240 del Trattato CE. Quest'ultima disposizione prevede, infatti, che «le controversie nelle quali la Comunità sia parte, non sono, per tale motivo, sottratte alla competenza delle giurisdizioni nazionali». In virtù del principio di attribuzione, alla Corte di giustizia spetta la competenza per gli specifici mezzi di ricorso previsti dal Trattato: non le è attribuita una competenza generale per tutte le controversie in cui sia parte la Comunità, in quanto questa resta ai tribunali nazionali. Il legislatore comunitario ha, tuttavia, tenuto conto del fatto che, nell'ambito di con-

corsi appare particolarmente idonea ad essere trattata da una formazione giudicante monocratica, in quanto si tratta di cause la cui soluzione è legata all'interpretazione contrattuale, senza necessità di approfondimenti istruttori e che in genere non sollevano particolari questioni di diritto.

Potrebbe dunque essere possibile una rivalutazione del ruolo del giudice unico presso il Tribunale di primo grado, tramite un più generoso sfruttamento delle possibilità consentite dall'art. 14 del Regolamento, in modo da consentirgli di giudicare anche le altre tipologie di cause elencate. Sarà necessario quindi uno sforzo interpretativo per individuare le cause caratterizzate dall'insussistenza di difficoltà delle questioni di fatto o di diritto e di circostanze particolari e di importanza limitata anche negli altri ricorsi suscettibili di rimessione al giudice unico, sempre che non vi sia una modifica del regolamento di procedura che ne possa ampliare l'ambito di azione.

5. La previsione del giudice unico presso la Corte europea dei diritti dell'uomo

Nell'ambito del sistema giurisdizionale del Consiglio d'Europa, la Corte di Strasburgo si trova ad affrontare lo stesso problema della Corte comunitaria: il sovraccarico di lavoro. In questo caso vi sono però alcune peculiarità: la maggior parte dei ricorsi (più del 90% secondo il Rapporto esplicativo sul Protocollo n. 14⁴³) non giunge ad una sentenza di merito, essendo dichiarati irricevibili. Il 60% dei ricorsi, invece, è rappresentato da cause «ripetitive», che ripresentano violazioni di diritti umani già constatate dalla Corte e che possono essere risolte in base a sentenze «pilota».

Il Protocollo n. 14⁴⁴, adottato nella sessione del 12 e 13 maggio 2004 dal

tratti stipulati dalla Comunità con soggetti di diritto interno, possono emergere degli importanti interessi comunitari. Da questa considerazione, deriva l'opportunità di attribuire la competenza alla Corte di giustizia per risolvere le controversie derivanti dall'esecuzione di tali contratti. A proposito della funzione arbitrale della Corte cfr. in dottrina: M. CONDINANZI, *Articolo 238*, L. MAZZARINI, *Articolo 239*, in A. TIZZANO, *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità europea*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 1128-1134; J.-V. LOUIS - G. VANDERSANDEN - D. WAELBROECK - M. Waelbroeck, *La Cour de justice. Les actes des institutions*, Collection Commentaire J. Mégret, Bruxelles, les Editions de l'Université de Bruxelles, 1993, p. 377-382; F. POCAR, *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, Cedam, 2001, p. 815-821; J. RIDEAU - F. PICOD, *Code des procédures juridictionnelles de l'Union européenne*, Parigi, Litec, 2002, p. 399-405; L. IDOT - C. JARROSSON, *Arbitrage*, in *Encyclopédie Dalloz Droit Communautaire*, V vol., 1992; U. DRAETTA, *Corte di giustizia C.E.E. e contratti internazionali: l'articolo 181 del Trattato di Roma*, in *Dir. comm. int.*, 1989, pp. 131-141; K. LENAERTS - M. PITTIE, *L'arbitrage et le droit européen. Conclusions générales*, in *L'arbitrage et le droit européen. Actes du Colloque International du CEPANI du 25 avril 1997*, Bruxelles, Bruylant, 1997, p. 183 ss.

⁴³ Cfr. Rapport explicatif sur le Protocole n.° 14 à la Convention de sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés fondamentales, amendant le système de contrôle de la Convention, reperibile sul sito: <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Reports/Html/194.htm>.

⁴⁴ Il testo del Protocollo 14 è reperibile sul sito <http://conventions.coe.int/Treaty/FR/Treaties/Html/194.htm>. Per un'analisi del Protocollo 14, cfr. G. COHEN-JONATHAN - J. FLAUSS (a cura di), *Le riforme du système de contrôle contentieux de la Convention européenne des droits*

Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, propone alcune soluzioni con l'obiettivo di rimediare al sovraccarico di lavoro della Corte, in modo da garantire una tutela efficace per i ricorrenti in tempi ragionevoli⁴⁵. Tra queste vi è la creazione di un meccanismo di "filtraggio" dei ricorsi, in cui viene assegnato al giudice unico il compito di dichiarare l'irricevibilità o la cancellazione dal ruolo di un ricorso, quando una tale decisione può essere presa senza ulteriori accertamenti. Il Rapporto esplicativo chiarisce che una tale decisione potrà essere presa dal giudice unico solo nelle cause «parfaitement claires, dans lesquelles l'irrecevabilité de la requête s'impose d'emblée»⁴⁶. Tale ruolo è attualmente svolto dai comitati, composti di tre giudici, che devono prendere tali decisioni all'unanimità⁴⁷.

Si tratta di un compito delicato, in quanto le decisioni del giudice unico sono definitive, secondo quanto disposto dall'art. 27 della Convenzione, come modificata dal Protocollo n. 14. Se, invece, non ci sono i presupposti per la dichiarazione di irricevibilità o per la cancellazione dal ruolo, il giudice rinvia la causa a un comitato o a una camera per un esame complementare. Il giudice unico potrà avvalersi dell'ausilio di relatori non giudiziari, facenti parte della Cancelleria. Il riferimento per svolgere questo ruolo sarà necessariamente la giurisprudenza sulle condizioni di ricevibilità dei ricorsi ex art. 35 della Convenzione. Il Protocollo n. 14 inserisce, inoltre, nell'art. 35 della Convenzione, un nuovo criterio di ricevibilità: viene, infatti, sancito che «La Cour déclare irrecevable toute requête individuelle introduite en application de l'article 34 lorsqu'elle estime: [...] que le requérant n'a subi aucun préjudice important, sauf si le respect des droits de l'homme garantis par la Convention et ses Protocoles exige un examen de la requête au fond et à condition

de l'homme, Collection *Droit et Justice*, Bruxelles, Bruylant, 2005.

⁴⁵ Il Protocollo 14 non è attualmente in vigore in quanto è stato ratificato da 46 Stati su 47 (con l'eccezione della Russia) mentre a tale fine era prevista l'unanimità. Nelle more della pubblicazione del presente lavoro, per ovviare alla mancata entrata in vigore di tale strumento, è stato adottato il Protocollo 14 *bis*, aperto alla firma a Strasburgo il 27 maggio 2009, il quale prevede l'applicazione provvisoria di alcune delle misure previste dal Protocollo 14, in particolare la procedura per la dichiarazione di irricevibilità da parte del giudice unico e per la decisione di ricevibilità e la pronuncia sul merito da parte dei comitati di tre giudici. L'art. 6 del Protocollo 14 *bis* prevede l'entrata in vigore il primo giorno dopo un periodo di tre mesi seguente la ratifica di almeno tre Stati membri: poiché vi sono già state sei ratifiche, l'entrata in vigore è prevista per il 1° ottobre 2009. Tuttavia è possibile un'applicazione provvisoria prima dell'entrata in vigore per gli Stati che hanno già ratificato tale Protocollo o hanno dichiarato di accettarne l'applicazione (cfr. <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=204&CM=8&CL=FRE>). Il 1° luglio 2009 è stato adottato un *addendum* al Regolamento di procedura relativo all'applicazione provvisoria delle disposizioni del Protocollo 14 *bis* (http://www.echr.coe.int/NR/rdon lyres/968F8ED9-7ADB-40E7-8208-0D66B8E35E9D/0/Addendum_au_Règlement.pdf) e tra il 7 e il 10 luglio 2009 sono state adottate le prime decisioni da parte del giudice unico (cfr. <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?action=html&documentId=852347&portal=hbkm&source=externalbydoc-number&table=F69A27FD8FB86142BF01C1166DEA398649>).

⁴⁶ Cfr. par. 67.

⁴⁷ Art. 28 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, reperibile sul sito internet <http://www.echr.coe.int/nr/rdon lyres/0d3304d1-f396-414a-a6c1-97b316f9753a/0/italianitalien.pdf>.

de ne rejeter pour ce motif aucune affaire qui n'a pas été dûment examinée par un tribunal interne». La considerazione della necessità del previo consolidamento di un orientamento giurisprudenziale su questo nuovo criterio, suscettibile di incidere fortemente sul numero dei ricorsi considerati ricevibili, ha imposto una certa cautela nel suo utilizzo da parte del giudice unico. L'art. 20 del Protocollo prescrive, infatti, che per i primi due anni successivi all'entrata in vigore del Protocollo stesso, tale criterio potrà essere applicato esclusivamente dalle Sezioni e dalla Sezione allargata della Corte: né il giudice unico, né i comitati potranno dunque avvalersi della nuova norma per dichiarare un ricorso irricevibile⁴⁸.

È interessante notare che in questo sistema non si ricorre al giudice unico per la decisione di cause ripetitive⁴⁹, come si sarebbe potuto fare, dato che questo è l'altro grande problema della Corte e così si è scelto di fare presso il Tribunale di primo grado. La collocazione del giudice unico risponde, invece, all'esigenza di evitare che arrivino davanti alla Corte controversie prive di fondamento, attraverso una previa pronuncia di carattere giurisdizionale.

Un'altra significativa differenza è che il giudice unico presso il Tribunale di primo grado emette la decisione sul merito, impugnabile, mentre in questo caso si tratta di una pronuncia sulla irricevibilità o sulla cancellazione del ruolo, che è definitiva.

Nonostante le differenze dei due sistemi, i motivi che hanno portato all'introduzione del giudice unico sono gli stessi: nel Rapporto esplicativo⁵⁰ si dice, infatti, che l'obbiettivo è conferire alla Corte le misure procedurali e la flessibilità necessaria per trattare l'insieme dei ricorsi in tempi accettabili e permetterle di concentrarsi sulle cause più importanti che sollevano problemi in materia di diritti dell'uomo e che necessitano un esame più approfondito.

Anche in questo caso, come al momento dell'introduzione del giudice unico presso il Tribunale di primo grado, si ha la consapevolezza che non si tratta di modifiche radicali: queste misure, infatti, incidono sul funzionamento del sistema e non sulla sua struttura.

6. Conclusioni

Negli Stati europei la formazione giudicante monocratica fa ormai parte stabile dell'architettura giudiziaria nazionale⁵¹. Nella stessa decisione istituti-

⁴⁸ Tale cautela è stata mantenuta nel Protocollo 14 *bis*, il quale non rende provvisoriamente applicabili le modifiche apportate dall'art. 12 del Protocollo 14 all'art. 35 della Convenzione.

⁴⁹ Il Protocollo 14 prevede l'assegnazione delle cause ripetitive, con possibilità di decisione nel merito, ai comitati di tre giudici (cfr. art. 8). Anche tale novità è resa applicabile in via provvisoria dal Protocollo 14 *bis* (cfr. art. 4).

⁵⁰ Cfr. par. 11.

⁵¹ Cfr. L. G. SCASELLATI SFORZOLINI, *Il giudice unico nei paesi europei*, in *Riv. dir. proc.*, 2000, p. 93-100.

va del giudice unico presso il Tribunale di primo grado era contenuto l'esplicito riferimento alle esperienze acquisite nei differenti sistemi giuridici nazionali: da queste, infatti, risultava che «in taluni casi, né la natura delle questioni di diritto o di fatto sollevate, né l'importanza della causa, né altre circostanze particolari giustificano che una causa venga giudicata in primo grado da un collegio di giudici e che, attribuendo ad un giudice unico la competenza a statuire su determinate controversie, è possibile accrescere in modo considerevole il numero di cause giudicate da un organo giurisdizionale»⁵².

Il tentativo di riprodurre questa soluzione in ambito comunitario con la medesima efficacia degli ordinamenti nazionali è fallito per la resistenza ad accettare decisioni monocratiche in un contesto giurisdizionale sovranazionale.

Lo sforzo compiuto nell'elaborazione delle norme del regolamento del Tribunale di primo grado era stato proprio quello di individuare uno spazio in cui le sentenze del giudice unico potessero essere accettate, alleggerendo in modo significativo il carico di lavoro delle sezioni e, quindi, apportando un notevole miglioramento alla gestione della giustizia comunitaria, senza rinunciare alla collegialità nelle questioni di maggiore rilevanza, decisive per mantenere l'unità dell'ordinamento.

Questo spazio appariva fin dall'inizio troppo angusto ed è stato ulteriormente ritagliato nella prassi, impedendo un effettivo contributo alla diminuzione del carico di lavoro del Tribunale.

Nonostante questo parziale fallimento, non si è persa la consapevolezza che il giudice unico possa costituire un'ottima risorsa, soprattutto in un sistema in cui i ricorsi sono in costante aumento e i giudici sono in un numero limitato. Il riscontro dell'esistenza di cause ripetitive e il progressivo affermarsi della giurisprudenza comunitaria con valore di precedente sono ulteriori elementi a favore del giudice unico. Queste considerazioni sono, infatti, confermate dalla previsione del giudice unico presso il Tribunale della funzione pubblica, fin dalla prima versione del Regolamento di procedura. Anche la previsione della formazione monocratica presso la Corte europea dei diritti dell'uomo costituisce un importante spunto di riflessione sull'impiego di questa risorsa. La sfida è dunque quella di trovare la collocazione giusta per il giudice unico, al fine di consentirgli di svolgere un ruolo attivo nel miglioramento dell'efficienza del sistema giurisdizionale europeo.

Ilaria Anrò*

⁵² Cfr. terzo *considerando* della decisione n. 1999/291/Ce, Ceca, Euratom, *cit. supra*, nota 4.

* Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea / Università degli Studi di Milano.