



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

IL RUOLO E L'EVOLUZIONE DELLE GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE INTERNAZIONALI

Facoltà di Giurisprudenza

Dipartimento di Scienze Giuridiche, Sezione di Diritto internazionale

Corso di Dottorato di ricerca in Diritto internazionale e dell'Unione europea

XXV ciclo

Dottorando

Luigi Eugenio Olita

1317665

Supervisor

Prof. Angelo Davì

Prof.ssa Angela Del Vecchio

A/A 2013/2014

INDICE SOMMARIO

<i>Introduzione</i>	1
---------------------	---

CAPITOLO I

*La ratio dell'istituzione delle giurisdizioni amministrative internazionali nelle
Organizzazioni Internazionali.*

*Dal principio dell'immunità dell'organizzazione all'affermazione del diritto del
funzionario internazionale alla tutela giurisdizionale*

1. Considerazioni preliminari.	5
2. Le ragioni dell'istituzione dei tribunali amministrativi internazionali. Aspetti fondamentali.	6
3. L'opinione tradizionale sul fondamento dell'istituzione delle giurisdizioni amministrative internazionali: l'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali in tema di controversie di lavoro.	7
3.1. Le prime affermazioni giurisprudenziali e le principali ricostruzioni dottrinali in materia.	7
3.2. Il fondamento giuridico dell'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali nelle controversie in materia d'impiego nella prassi giurisprudenziale interna. La prassi italiana successiva.	12
3.3. Cenni sulla prassi giurisprudenziale di altri ordinamenti statali.	15
4. Il diritto del funzionario internazionale alla tutela giurisdizionale e l'emergere del principio della tutela per equivalente nella giurisprudenza italiana di legittimità e nelle pronunce della Corte europea dei diritti dell'Uomo: l'essenzialità dell'istituzione delle giurisdizioni amministrative internazionali	17
4.1. La garanzia posta dall'Art. 24 della Costituzione italiana e l'immunità delle organizzazioni internazionali.	18
4.2. Il principio della tutela per equivalente del funzionario internazionale ex art.6 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) e l'istituzione dei tribunali amministrativi internazionali.	20
4.3. I recenti sviluppi del test <i>Waite and Kennedy</i> nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo: il caso <i>Gasparini</i> .	25
5. Le ulteriori ragioni giuridiche e di opportunità nell'istituzione dei tribunali amministrativi internazionali e la proliferazione di detti organi nelle organizzazioni internazionali.	29
6. L'archetipo delle giurisdizioni amministrative internazionali: il Tribunale Amministrativo della Società delle Nazioni.	33

CAPITOLO II

Il modello delle giurisdizioni amministrative internazionali: il Tribunale amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (TAOIL)

1. Considerazioni introduttive. Il ruolo del Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro.	36
2. L'istituzione del TAOIL e il suo rapporto con il Tribunale amministrativo della Società delle Nazioni.	37
3. La composizione del TAOIL.	40
3.1. Il procedimento di designazione e i requisiti dei giudici del TAOIL	40
3.2. (<i>segue</i>) Il dovere d'imparzialità e la possibilità di ricusare i giudici del TAOIL.	43
3.3. Le formazioni di giudizio e il ruolo del Presidente del TAOIL.	45
4. La competenza giurisdizionale.	46
4.1. La competenza <i>ratione materiae</i> .	47
4.2. L'estensione della competenza del Tribunale ad altre organizzazioni internazionali. Generalità.	49
4.3. Le caratteristiche e gli effetti dell'estensione della competenza del Tribunale ad altre organizzazioni internazionali.	52
4.4. La competenza <i>ratione personae</i> del TAOIL. La nozione di funzionario internazionale.	54
4.5. L'art. 2, par. 4, dello Statuto: la competenza arbitrale del TAOIL.	58
5. Le condizioni dell'azione. Aspetti generali.	59
5.1. <i>Ratio</i> e funzionamento della regola del previo esperimento delle procedure di ricorso interne.	60
5.2. Il collegamento fra il previo esaurimento del ricorso e il giudizio dinanzi al TAOIL.	62
5.3. Le deroghe all'applicazione della regola del previo esaurimento delle procedure interne. Il silenzio dell'organizzazione.	63
6. I provvedimenti giurisdizionali.	65
7. L'art. XII dello Statuto. La procedura di richiesta di un parere consultivo dinanzi alla Corte internazionale di giustizia.	66
7.1. Il parere della Corte internazionale di giustizia del 1 febbraio 2012: la Corte ritorna a pronunciarsi sulla validità di una sentenza emessa da un Tribunale amministrativo internazionale.	67
7.2. L'art. XII dello Statuto TAOIL quale ambito della procedura consultiva dinanzi alla Corte internazionale di giustizia.	69
7.3. I profili attinenti all'uguaglianza delle parti nella procedura consultiva e la necessità di riforma del sistema del TAOIL.	70
7.4. Il riconoscimento dell'inadeguatezza della procedura consultiva e il ruolo sinora svolto della Corte internazionale di giustizia nei confronti del TAOIL e delle giurisdizioni amministrative internazionali.	74
8. Alcune considerazioni complessive.	79

CAPITOLO III

*L'istituzione del Tribunale del Contenzioso Amministrativo
e del Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite:
l'attuazione del doppio grado di giurisdizione
nelle controversie in materia d'impiego
nell'Organizzazione delle Nazioni Unite*

1. Il processo di riforma del sistema di amministrazione della giustizia interna nelle Nazioni Unite. Le ragioni della riforma.	81
1.1. I primi progetti di riforma. La prospettiva dell'armonizzazione del Tribunale Amministrativo delle Nazioni Unite (TANU) e del Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (TAOIL).	84
1.2. Emendamenti e proposte di riforma successive. L'abrogazione dell'art. 11 Statuto TANU e l'abolizione del Comitato sulle richieste di revisione.	86
1.3. (<i>segue</i>) Le proposte della <i>Joint Inspection Unity</i> sui requisiti di professionalità e indipendenza dei giudici del TANU.	89
1.4. L'istituzione del <i>Redesign Panel</i> .	90
1.5. La proposta del <i>Redesign Panel</i> .	91
2. L'istituzione del nuovo sistema e il suo funzionamento.	95
2.1. I principi generali del nuovo sistema individuati dall'Assemblea Generale e l'adozione dei nuovi Statuti.	95
2.2. La composizione dei due Tribunali. I requisiti, il procedimento di nomina e lo <i>status</i> d'indipendenza dei giudici.	98
2.3. (<i>segue</i>) La composizione dei due Tribunali. Le formazioni di giudizio.	103
3. La competenza giurisdizionale.	104
3.1. L'ambito della competenza <i>ratione materiae</i> del Tribunale del Contenzioso Amministrativo.	105
3.2. La competenza del Tribunale d'Appello: i motivi dell'impugnazione di una sentenza emanata dal Tribunale del Contenzioso Amministrativo.	108
3.3. L'estensione della competenza dei Tribunali ad altre organizzazioni internazionali.	112
3.4. La competenza <i>ratione personae</i> .	114
4. Le condizioni dell'azione.	117
5. I provvedimenti giurisdizionali.	121
5.1. (<i>segue</i>) Il potere di adottare provvedimenti provvisori.	124
5.2. Prese di posizione in tema di <i>accountability</i> dei soggetti apicali.	126
6. La rappresentanza in giudizio dei ricorrenti e il ruolo delle associazioni sindacali dei funzionari.	127
7. Gli esiti del processo di riforma del sistema di giustizia interna delle Nazioni Unite. Considerazioni complessive.	130

CAPITOLO IV

I tribunali amministrativi istituiti nelle organizzazioni finanziarie internazionali: il Tribunale amministrativo della Banca mondiale, il Tribunale amministrativo del Fondo Monetario Internazionale.

1. L'istituzione del Tribunale amministrativo della Banca Mondiale (TABM). 132
2. I profili d'innovatività dello Statuto del TABM: il procedimento di designazione dei giudici. 134
3. I profili di continuità con le altre giurisdizioni amministrative internazionali: la competenza giurisdizionale del TABM e le condizioni di ammissibilità del ricorso. 137
4. Il Tribunale amministrativo del Fondo Monetario Internazionali (TAFMI) e il tentativo di codificare le esperienze statutarie preesistenti. 141

CAPITOLO V

Il contenzioso dei funzionari nel sistema giurisdizionale dell'Unione europea: l'istituzione e il funzionamento del Tribunale della funzione pubblica (TFP).

1. Il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea e le giurisdizioni amministrative internazionali. 146
2. Il quadro normativo di riferimento e la posizione del Tribunale della funzione pubblica nel sistema giurisdizionale dell'Unione europea. Aspetti preliminari dell'indagine. 149
3. L'istituzione del Tribunale della funzione pubblica. 151
 - 3.1. La risoluzione delle controversie con i funzionari sino al Trattato di Nizza. 151
 - 3.2. La riforma di Nizza, la previsione dell'art. 225A Trattato CE e l'iter che ha condotto all'istituzione del Tribunale della funzione pubblica. 153
 - 3.3. Il procedimento di designazione dei giudici del TFP: i poteri di scelta del Consiglio sulle candidature dei cittadini europei valutate da un Comitato indipendente. 155
4. L'organizzazione e il funzionamento del TFP: la composizione dell'organo e le formazioni di giudizio. 159
5. La competenza giurisdizionale del TFP e la protezione giurisdizionale del funzionario europeo. 162
 - 5.1. I criteri di competenza *ratione materiae* e *ratione personae*. 163
 - 5.2. La sentenza *Union Syndicale* e l'assenza di legittimazione attiva delle associazioni sindacali nel contenzioso del personale. 166
 - 5.3. I criteri di legittimazione passiva: la necessità della previa individuazione dell'autorità investita del potere di nomina, la legittimazione passiva delle Agenzie europee e degli organismi assimilati alle Istituzioni. 168
 - 5.4. La distinzione fra il ricorso *ex art. 270* dinanzi al TFP e gli altri mezzi di ricorso esperibili dai ricorrenti individuali e il conseguente riparto di competenze fra TFP e Tribunale. 170

6. Le condizioni di ricevibilità dell'azione dinanzi al TFP: l'esistenza di una decisione pregiudizievole per il funzionario ricorrente e il previo esperimento delle procedure di reclamo previste dall'art. 90 dello Statuto dei funzionari.	175
7. La composizione amichevole della controversia: i poteri conciliativi del TFP.	180
8. Il Tribunale dell'Unione europea quale giurisdizione di secondo grado nel contenzioso della funzione pubblica europea. Le norme statutarie e la loro applicazione giurisprudenziale.	182
9. La procedura di riesame delle sentenze del Tribunale dinanzi alla Corte di giustizia nel contenzioso della funzione pubblica.	185
9.1. Il quadro normativo e procedurale.	185
9.2. Le condizioni del riesame nelle prime applicazioni da parte della Corte di giustizia: il caso <i>M. c. Agenzia europea dei medicinali</i> e il caso <i>Jaramillo c. Banca europea degli investimenti</i> .	188
9.3. Gli effetti della sentenza di riesame.	192
10. Alcune riflessioni.	194

CAPITOLO VI

*L'evoluzione delle giurisdizioni amministrative internazionali e i riflessi sulla tutela giurisdizionale del funzionario internazionale.
Alcune riflessioni conclusive.*

1. La tutela giurisdizionale del funzionario internazionale nel contesto attuale delle giurisdizioni amministrative internazionali.	196
2. La garanzia dell'indipendenza delle giurisdizioni amministrative internazionali.	197
2.1. La denominazione dell'organo, la natura giuridica degli Statuti e i loro riflessi sulle garanzie d'indipendenza.	198
2.2. Le modalità di designazione dei giudici amministrativi internazionali: la tendenza alla proceduralizzazione e alla trasparenza che emerge nel Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale, nel sistema di giustizia interno delle Nazioni Unite e nel Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea.	200
2.3. La previsione di requisiti di specializzazione per i giudici dei tribunali amministrativi internazionali.	207
2.4. La durata del mandato dei giudici, la disciplina dei conflitti di interesse e la possibilità di ricusare il giudice. L'esperienza del TAOIL e del sistema delle Nazioni Unite a confronto.	208
3. La previsione di un secondo grado di giudizio nelle giurisdizioni amministrative internazionali.	212
3.1. Il parere della Corte internazionale di giustizia, la necessità di riforma dello Statuto TAOIL e il riconoscimento di una nuova configurazione delle giurisdizioni amministrative internazionali.	213
3.2. Le giurisdizioni amministrative internazionali articolate in due gradi di giudizio: il sistema di giustizia interno delle Nazioni Unite e il contenzioso della funzione pubblica dell'Unione europea.	216
3.3. La necessità di riforma delle giurisdizioni amministrative esistenti e la possibilità di utilizzare il Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite quale giurisdizione di secondo grado per altri tribunali amministrativi.	220

4. I requisiti di legittimazione attiva nelle giurisdizioni amministrative internazionali la domanda di giustizia dei soggetti che partecipano alle organizzazioni internazionali.	223
5. Il ruolo delle giurisdizioni amministrative internazionali attuali. Problemi aperti e prospettive.	227
<i>Bibliografia</i>	232

INTRODUZIONE

Oggetto del lavoro di ricerca è l'analisi delle regole istituzionali e del funzionamento dei principali tribunali amministrativi internazionali, gli organi giurisdizionali istituiti nelle organizzazioni internazionali, a partire dalla Società delle Nazioni, con competenza a statuire delle controversie in materia d'impiego fra i funzionari internazionali e l'organizzazione di appartenenza.

Obiettivo principale dell'indagine è la ricostruzione della protezione giurisdizionale attualmente assicurata al funzionario internazionale nel quadro dei predetti organi, ponendo in luce, contestualmente, l'evoluzione e il consolidamento del modello giurisdizionale cui gli stessi organi possono ascrivere nel contesto odierno delle organizzazioni internazionali.

Presupposto del lavoro di ricerca è l'indagine della *ratio* sottesa all'istituzione di siffatti organi giurisdizionali, *ratio* individuata, nella prima fase della loro evoluzione, unicamente nell'immunità giurisdizionale riconosciuta alle organizzazioni internazionali in materia di controversie di impiego coi propri dipendenti dinanzi agli organi giurisdizionali interni. Nella fase attuale, invece, si è osservata la tendenza al riconoscimento dell'immunità giurisdizionale all'organizzazione internazionale soltanto nel caso in cui il funzionario disponga di un'effettiva possibilità di ricorrere ad un organo di tipo giurisdizionale indipendente ed imparziale, in grado di garantire il diritto individuale ad un ricorso giurisdizionale effettivo; pertanto, i tribunali amministrativi, con determinate caratteristiche, sembrano porsi quale condizione necessaria per il riconoscimento dell'immunità delle organizzazioni internazionali che lo hanno istituito o ne hanno riconosciuto la competenza nei confronti delle giurisdizioni statali.

Tale impostazione che qui si segue è suggerita dalla pronuncia della Corte europea dei Diritti dell'Uomo nel caso *Waite and Kennedy* e nel più recente caso *Gasparini*¹ e ha trovato importanti precedenti nella giurisprudenza della Corte di Cassazione

¹ Sentenza del 18 febbraio 1999, *Waite et Kennedy c. Allemagne*, in *Recueil des arrêts et décisions de la Cour*, 1999-I; Decisione della Corte europea dei diritti dell'Uomo del 12 maggio 2009, ricorso n. 10750/03, *Gasparini contre l'Italie et la Belgique*, pubblicata in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, pp. 140 ss.

italiana e in analoghe pronunce di giurisdizioni di altri Stati sedi di organizzazioni internazionali.

Compiuta l'indagine sul fondamento giuridico delle giurisdizioni amministrative internazionali e sull'eventuale esistenza di un obbligo per l'organizzazione internazionale di istituire tali organi nell'ambito del proprio ordinamento ovvero di riconoscere la competenza di tribunali già istituiti nell'ambito di un'altra organizzazione, si procederà all'analisi dei principali tribunali amministrativi esistenti, con particolare riguardo alle regole sulla composizione dell'organo, alla competenza giurisdizionale, alla legittimazione attiva e alla facoltà di intervento, ai provvedimenti adottabili e all'esistenza di mezzi di riforma o impugnazione dei provvedimenti emessi.

L'indagine è concentrata sulle giurisdizioni amministrative internazionali che si ritengono più rappresentative del funzionamento delle stesse, per storia, per le regole statutarie, per l'ampiezza della giurisprudenza o per essere state interessate da recenti processi di riforma, non potendosi, tuttavia, compiere, dato l'elevato numero di giurisdizioni amministrative internazionali oggi esistenti, un'analisi esaustiva di ciascuna di esse nel circoscritto ambito del presente lavoro, cercando, ove opportuno, di porre in luce gli aspetti peculiari che gli statuti o la prassi di tali altri organi manifestino rispetto a quelli oggetto di specifico approfondimento.

La giurisdizione amministrativa internazionale di riferimento, e che ancora oggi può assumersi quale modello del sistema, è il Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del Lavoro (TAOIL) sia per ragioni storiche, poiché costituisce la prosecuzione del primo tribunale amministrativo internazionale - il Tribunale amministrativo della Società delle Nazioni - sia perché la competenza del TAOIL è stata accettata da un numero assai ampio di organizzazioni internazionali che hanno sottoposto ad esso le proprie *staff disputes*.

Grazie alla disamina delle principali caratteristiche e delle più significative evoluzioni della sua giurisprudenza si porrà in luce se il Tribunale dell'OIL mantenga un ruolo guida nei confronti delle altre giurisdizioni amministrative istituite nel corso degli anni ovvero se la sua posizione di preminenza non sia messa in discussione da alcuni anacronismi e lacune nelle disposizioni statutarie, in special modo dall'assenza di un secondo grado di giudizio.

Inoltre, il sistema del TAOIL è posto a confronto con il sistema di risoluzione delle controversie d'impiego previsto nell'Organizzazione delle Nazioni Unite, sistema che, a differenza del TAOIL, è stato oggetto in anni recenti di un radicale intervento di riforma che ha condotto all'abolizione del previgente Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite ed alla sua sostituzione con un sistema articolato in due istanze giurisdizionali: il Tribunale del Contenzioso Amministrativo delle Nazioni Unite, in primo grado, e il Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite, in grado d'appello. Ci si chiede se l'istituzione di un sistema articolato in due gradi di giudizio e la riorganizzazione delle procedure precontenziose e di risoluzione amichevole delle controversie abbiano reso il nuovo sistema più consono alle esigenze di tutela dei funzionari internazionali ed in grado di garantire, in modo più incisivo rispetto al passato, la gestione dell'attività amministrativa secondo criteri di trasparenza ed efficienza, oltre che di legalità e di rispetto delle regole.

L'analisi della problematica del funzionamento dei tribunali amministrativi internazionali attuali non può prescindere dall'accennato fenomeno della c.d. proliferazione dei tribunali amministrativi internazionali, ossia l'istituzione in un numero sempre più ampio di organizzazioni internazionali di un autonomo tribunale. A tali fini, si è scelto di procedere ad una specifica analisi dei caratteri distintivi del Tribunale amministrativo della Banca Mondiale e di quello istituito presso il Fondo Monetario internazionale in quanto l'elaborazione dei rispettivi statuti si pone in una fase storica intermedia rispetto alla creazione del TAOIL e alla riforma avvenuta nell'ambito del sistema di *staff disputes* delle Nazioni Unite.

Nel medesimo contesto si è ritenuto necessario affrontare la disamina dell'organo giurisdizionale previsto per la risoluzione delle controversie in materia d'impiego nell'ordinamento dell'Unione europea: il Tribunale della funzione pubblica. L'originalità di detto sistema scaturisce dal fatto che il Tribunale della funzione pubblica, a differenza dei precedenti tribunali amministrativi, si inserisce in un ordinamento complesso che risulta articolato in tre livelli poiché prevede, oltre al Tribunale dell'Unione europea quale giudice dell'impugnazione in secondo grado, l'istituto processuale del riesame mediante il quale la Corte di giustizia dell'Unione europea si pronuncia sulle sentenze del Tribunale emesse in secondo grado

potenzialmente pregiudizievoli dell'unità e della coerenza del diritto dell'Unione europea.

Al termine dell'indagine sulle regole statutarie dei Tribunali summenzionati si pongono in evidenza, in una prospettiva di comparazione e di sintesi dell'analisi svolta con riferimento a ciascuno degli organi esaminati, gli aspetti più criticabili o problematici del funzionamento degli stessi.

L'intera trattazione può dunque fornire gli opportuni elementi di valutazione della complessiva tutela giurisdizionale assicurata al funzionario internazionale dai tribunali amministrativi internazionali e permette di compiere quel test di adeguatezza delle stesse giurisdizioni che la già citata sentenza *Waite and Kennedy* pare imporre agli Stati parti di organizzazioni internazionali e, di conseguenza, alle organizzazioni internazionali, nell'opinione che il ruolo attuale delle giurisdizioni amministrative internazionali e l'analisi delle evoluzioni che hanno riguardato i predetti organi consentano una riflessione più generale sul complesso rapporto fra Stati, organizzazioni ed individui nell'odierna comunità internazionale.

Il tema, infine, può fornire una chiave di lettura della più generale problematica dell'*accountability* delle organizzazioni internazionali, intesa come la capacità complessiva delle organizzazioni internazionali di conformarsi alle norme, interne e internazionali, che devono ispirare tutta l'attività dalle stesse poste in essere, assicurando così piena legittimità alle scelte compiute dall'ente internazionale nei confronti dei soggetti investiti dal suo raggio d'azione.

La protezione giurisdizionale assicurata dai tribunali amministrativi al funzionario internazionale può dunque fungere quale cartina al tornasole della capacità delle organizzazioni di assicurare scelte trasparenti e rispettose tanto del diritto internazionale quanto del basilare principio di *rule of law*, fondamento dell'attività di ogni istituzione chiamata ad operare nella comunità internazionale.

CAPITOLO I

LA RATIO DELL'ISTITUZIONE DELLE GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE INTERNAZIONALI NELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI. DAL PRINCIPIO DELL'IMMUNITÀ DELL'ORGANIZZAZIONE ALL'AFFERMAZIONE DEL DIRITTO DEL FUNZIONARIO INTERNAZIONALE ALLA TUTELA GIURISDIZIONALE

SOMMARIO 1. Considerazioni preliminari. 2. Le ragioni dell'istituzione dei tribunali amministrativi internazionali. Aspetti fondamentali. 3. L'opinione tradizionale sul fondamento dell'istituzione delle giurisdizioni amministrative internazionali: l'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali in tema di controversie di lavoro. 3.1. Le prime affermazioni giurisprudenziali e le principali ricostruzioni dottrinali in materia. 3.2. Il fondamento giuridico dell'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali nelle controversie in materia d'impiego nella prassi giurisprudenziale interna. La prassi italiana successiva. 3.3. Cenni sulla prassi giurisprudenziale di altri ordinamenti statali. 4. Il diritto del funzionario internazionale alla tutela giurisdizionale e l'emergere del principio della tutela per equivalente nella giurisprudenza italiana di legittimità e nelle pronunce della Corte europea dei diritti dell'Uomo: l'essenzialità dell'istituzione delle giurisdizioni amministrative internazionali. 4.1. La garanzia posta dall'Art. 24 della Costituzione italiana e l'immunità delle organizzazioni internazionali. 4.2. Il principio della tutela per equivalente del funzionario internazionale ex art. 6 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) e l'istituzione dei tribunali amministrativi internazionali. 4.3. I recenti sviluppi del test *Waite and Kennedy* nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo: il caso *Gasparini*. 5. Le ulteriori ragioni giuridiche e di opportunità nell'istituzione dei tribunali amministrativi internazionali e la proliferazione di detti organi nelle organizzazioni internazionali. 6. L'archetipo delle giurisdizioni amministrative internazionali: il Tribunale Amministrativo della Società delle Nazioni.

1. Considerazioni preliminari.

Secondo una definizione ormai classica, le giurisdizioni amministrative internazionali, o tribunali amministrativi internazionali, sono gli organi giurisdizionali competenti a conoscere delle controversie in materia d'impiego sorte fra i funzionari e l'organizzazione internazionale di appartenenza².

Si tratta, dunque, di organi giurisdizionali istituiti nell'ambito degli ordinamenti delle organizzazioni internazionali³ competenti a conoscere di materie sottratte, per varie ragioni, alla competenza giurisdizionale delle corti interne di uno Stato, sia esso lo Stato di sede dell'organizzazione di volta in volta presa in esame ovvero lo Stato di cittadinanza del funzionario che lamenta una violazione delle regole che governano il proprio rapporto d'impiego alle dipendenze dell'organizzazione.

² Si fa qui riferimento alla definizione proposta da S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1957, II, p. 347. Si consideri la tesi di A. COMBA, *Le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali*, Torino, 1967, p. 25 ss, il quale ritiene che qualificare gli organi giurisdizionali in esame come amministrativi sia un'operazione ambigua in quanto proietterebbe categorie proprie del diritto interno ad istituti e fenomeni specifici dell'ordinamento internazionale.

³ Sulla nozione di organizzazione internazionale si veda A. DEL VECCHIO, *Analisi introduttiva ed evoluzione storica del fenomeno dell'organizzazione internazionale*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 32.

Occorre affermare il carattere di giurisdizione internazionale di tali organi aderendo a quanto la Corte internazionale di giustizia ha avuto modo di chiarire in due pareri in materia⁴; infatti, pur differendo dagli organi giurisdizionali internazionali con competenza a *ius dicere* nell'ambito di controversie fra Stati, i tribunali amministrativi internazionali sono chiamati a dirimere controversie, quelle fra funzionario ed organizzazione internazionale di appartenenza, che presentano un evidente carattere di internazionalità⁵.

È opportuno, pertanto, per poter procedere ad un'analisi specifica delle regole che sovrintendono al funzionamento di tali organi nell'ordinamento internazionale, di individuare le ragioni giuridiche che presiedono all'istituzione degli stessi, segnalando, sin d'ora, che esse riflettono il complesso percorso evolutivo dei rapporti fra Stati, organizzazioni ed individui nella comunità internazionale.

2. Le ragioni dell'istituzione dei tribunali amministrativi internazionali. Aspetti fondamentali.

L'istituzione dei tribunali amministrativi internazionali è riconducibile essenzialmente ad un duplice ordine di considerazioni. Dall'esame delle pronunce della giurisprudenza interna ed internazionale e dalle riflessioni teoriche su di esse sviluppatasi, infatti, è possibile notare che tradizionalmente la nascita delle giurisdizioni amministrative internazionali sia stata collegata all'affermazione dell'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali dinanzi agli organi giurisdizionali interni di uno Stato; mentre, in anni più recenti, si è posto in luce che

⁴ Si consideri il parere della Corte internazionale di Giustizia del 23 ottobre 1956, *Jugements du Tribunal Administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requêtes contre l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (U. N. E. S. C. O.)*, in *C. I. J. Recueil* 1956, p. 97 (la versione facente fede è in lingua francese), dove si legge: «*La Cour ne conteste pas que le Tribunal administratif soit un tribunal international. Mais ce qui était soumis à ce Tribunal n'était pas un différend entre Etats. C'était un différend entre un fonctionnaire et l'Unesco [...] il s'agit d'un tribunal appelé à statuer sur la requête d'un fonctionnaire contre une organisation internationale*». Sulla natura giurisdizionale degli organi in esame, si veda poi il parere della Corte internazionale di giustizia del 13 luglio 1954, *Effect of Awards of Compensation made by the United Nations Administrative Tribunal*, in *I. C. J. Reports*, 1954, p. 52 nel quale la Corte afferma, con riferimento allo Statuto del Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite: «*[...] The above-mentioned provisions of Articles 2 and 10 are of an essentially judicial character and conform with rules generally laid down in statutes or laws issued for courts of justice*». I pareri citati, per la loro importanza in materia, saranno presi in esame in più luoghi del presente lavoro di ricerca.

⁵ Sempre S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, op. cit., p. 348 ss.

la possibilità di ricorso ad un organo giurisdizionale terzo ed imparziale, indipendente tanto dall'organizzazione di riferimento quanto da qualsivoglia ingerenza degli Stati membri, costituisce una garanzia essenziale del funzionario internazionale, prerogativa riconducibile non tanto e non solo al suo *status* di agente dell'organizzazione, quanto piuttosto all'attuazione del diritto alla tutela giurisdizionale che gli spetta in quanto individuo.

Le due ragioni così individuate presentano evidenti aspetti di correlazione; tuttavia, appare opportuno trattare preliminarmente la questione dell'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali nelle controversie in materia di impiego con i propri funzionari, in quanto elemento su cui la dottrina e la giurisprudenza interna ed internazionale si sono usualmente soffermate.

3. L'opinione tradizionale sul fondamento dell'istituzione delle giurisdizioni amministrative internazionali: l'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali in tema di controversie di lavoro.

3.1. Le prime affermazioni giurisprudenziali e le principali ricostruzioni dottrinali in materia.

Come è stato anticipato, nella ricostruzione teorica, l'istituzione delle giurisdizioni amministrative internazionali è stata ricondotta in primo luogo al riconoscimento dell'immunità delle stesse dinanzi agli organi giurisdizionali degli Stati, prerogativa che è stata enucleata proprio con riferimento al tema specifico della risoluzione delle controversie in materia d'impiego fra l'organizzazione e i propri funzionari.

Assai significativa nella ricognizione di tale prerogativa, una pronuncia risalente delle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione italiana del 1931⁶, da cui è possibile

⁶ Cfr. Cass. SS. UU. 13 giugno 1931, *Profili c. Istituto Internazionale di Agricoltura*, con nota di G. MORELLI, *L'Istituto internazionale di agricoltura e la giurisdizione italiana*, in *Foro Italiano*, 1931, pp. 1424-1430. La rilevanza di tale pronuncia, come punto di partenza nell'analisi dell'istituzione dei Tribunali Amministrativi Internazionali è segnalata da S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, op. cit., pp. 355-356; S. MARCHISIO, *Tribunali amministrativi internazionali* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, volume XLV, Milano, 1992, p. 41; CH. F. AMERASINGHE, *The Law of the International Civil Service. As Applied by International Administrative Tribunals*, Oxford, 1988, vol. I, pp. 42-43; A. PELLET, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, Parigi, 1982, pp. 14-15 nonché da P. SANDS, P. KLEIN, *The Bowett's Law of International Institutions*, Londra, 2001, pp. 416-417. Inoltre, si riferiscono a detta pronuncia per ricostruire il contenuto della regola dell'immunità delle organizzazioni internazionali R. MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale. Principi generali*, Torino, 1985, pp. 129 ss., A. CASSESE, *L'immunità de jurisdiction des organisations internationales dans la jurisprudence italienne*, in *Annuaire français de Droit International*, 1984, p. 556 ; A. LEWIN, F. ANJAK, *Principes communs aux*

ricavare *in nuce* tutte le problematiche connesse all'indagine sull'origine delle giurisdizioni amministrative internazionali.

Chiamate a pronunciarsi su una controversia vertente sull'illegittimità del licenziamento di un cassiere dipendente dell'Istituto Internazionale di Agricoltura, che veniva citato in giudizio per danni, le Sezioni Unite riconobbero di non essere competenti nel caso di specie, in quanto la domanda del ricorrente era rivolta verso un'unione interstatale nei cui confronti non poteva esplicitarsi alcuna ingerenza da parte dei poteri sovrani degli stessi Stati né tantomeno dello Stato della sede dell'organizzazione. L'unica ipotesi in cui i giudici dello Stato di sede hanno possibilità di pronunciarsi in siffatte controversie, in cui sia parte un'organizzazione, è quella in cui vi sia l'espreso consenso di quest'ultima a sottoporsi alla giurisdizione interna.

Da tale pronuncia⁷, seppur sia risalente nel tempo, si ricava come, già in una prima fase di sviluppo delle organizzazioni intergovernative, fosse possibile affermare un arretramento degli ordinamenti statali nei confronti di rapporti e attività disciplinati da regole interne dell'organizzazione quali i provvedimenti riguardanti il personale⁸.

Nella pronuncia esaminata, pertanto, l'immunità è un requisito che viene fatto discendere automaticamente dall'affermazione della personalità giuridica internazionale dell'ente considerato e dall'ordinamento autonomo dell'ente che da essa deriva, senza alcuna indagine sul fondamento giuridico⁹ né si prende in

organisations internationales. Statut juridique, in *JurisClasseur du Droit International*, 1989, fasc. 112-3, p. 3 e 37.

⁷ La pronuncia della Corte di Cassazione italiana trova eco anche in coeve pronunce di organi giurisdizionali interni, come fa notare S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, op. cit., p. 356, in particolare nota 1, che commenta pronunce del *Conseil d'Etat* nelle quali specificamente si sostiene che l'immunità è una conseguenza necessaria del riconoscimento della personalità giuridica dell'ente convenuto. L'A. nota, tuttavia, come il supremo organo di giurisdizione amministrativa francese fosse chiamato a pronunciarsi, a differenza della Cassazione italiana, su controversie in cui non era parte un'organizzazione internazionale, trattandosi di ricorsi rivolti da funzionari del Ministero degli Affari esteri francese distaccati presso enti ed organizzazioni internazionali.

⁸ Nella Sentenza Profili citata le SS. UU., infatti, così concludono: « [...] di fronte ai rapporti d'impiego, che ricadono nella organizzazione interna dell'Unione Internazionale, voluta, come l'Istituto internazionale di agricoltura, perfettamente autonoma rispetto a tutti ed a ciascuno degli Stati Unionisti, è esclusa la ingerenza della sovranità statale anche nella sua funzione giurisdizionale, indipendentemente da ogni considerazione sulle forme di organizzazione e sugli istituti di giustizia amministrativa interna che la Unione abbia saputo o voluto adottare.»

⁹ Si veda sul punto la tesi di G. MORELLI, *L'Istituto internazionale di agricoltura e la giurisdizione italiana*, op. cit., 1427 ss., il quale critica l'argomentazione delle Sezioni Unite poiché i concetti di personalità giuridica e di ordinamento autonomo dell'ente sono distinti e da essi non discende in via

considerazione se la regola in questione abbia lo stesso ambito di applicazione della regola che riconosce l'immunità giurisdizionale agli Stati stranieri.

Se, invero, è chiaro l'effetto di sottrarre le controversie in tema d'impiego dei funzionari dell'organizzazione ai tribunali interni quale conseguenza del riconoscimento dell'immunità giurisdizionale alle organizzazioni internazionali, e dunque la necessità di istituire organi giurisdizionali *ad hoc*, in posizione di terzietà ed indipendenza rispetto all'organizzazione e agli Stati parte dell'unione interstatale, non altrettanto chiara è la ricostruzione del fondamento logico-giuridico di tale prassi. In realtà, sul punto, prassi e dottrina non sembrano aver raggiunto posizioni univoche. Secondo Morelli, critico nei confronti delle argomentazioni seguite dalla Corte di Cassazione nella sentenza *Profili*, i concetti di personalità giuridica e di ordinamento autonomo dell'ente sono distinti e da essi non discende in via automatica l'immunità giurisdizionale dell'ente nelle controversie di lavoro, regola che invece deriva esclusivamente dalla natura del rapporto d'impiego «*che attiene alla funzione giuridico-pubblica*» dell'organizzazione; secondo la tesi esposta, quindi, la giurisdizione interna è esclusa a causa della natura del rapporto¹⁰.

Secondo un'altra ricostruzione dottrinale, conforme alle argomentazioni della Corte di Cassazione, l'aspetto dell'immunità è strettamente legato al riconoscimento della personalità giuridica dell'organizzazione internazionale: dal riconoscimento di tale *status* alle organizzazioni internazionali discenderebbe l'obbligo per gli Stati di rispettare l'autonomia dell'ordinamento degli enti internazionali ed in particolare il divieto di ingerenza da parte degli Stati nello svolgimento delle funzioni attribuite all'ente dall'accordo istitutivo¹¹.

Un'altra posizione dottrinale è quella che inquadra il tema oggetto dell'indagine prevalentemente sul presupposto dell'autosufficienza dell'ordinamento interno

automatica l'immunità giurisdizionale dell'ente nelle controversie di lavoro, regola che invece deriva dalla natura del rapporto d'impiego «*che attiene alla funzione giuridico-pubblica dell'Istituto*» e quindi la giurisdizione interna è esclusa a causa della natura del rapporto.

¹⁰ Si veda la tesi di G. MORELLI, *L'Istituto internazionale di agricoltura e la giurisdizione italiana*, op. cit., 1427 ss., in particolare pp. 1429-1430.

¹¹ Tale opinione è portata avanti da S. MARCHISIO, *Tribunali amministrativi internazionali* cit. p. 41, in nota, il quale, tuttavia, precisa che la personalità giuridica internazionale non è un presupposto necessario dell'immunità. Invece, a favore della tesi dell'immunità dalla giurisdizione come conseguenza necessaria della personalità internazionale dell'organizzazione, oltre a S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, op. cit., p. 357, anche A. PELLET, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, op. cit., p. 14.

dell'organizzazione internazionale: le organizzazioni internazionali sono dotate di un proprio ordinamento, autonomo da quello degli Stati membri dell'organizzazione, del quale le relazioni in materia d'impiego fra l'ente e i propri funzionari costituiscono uno degli aspetti più evidenti¹².

Secondo un ulteriore e diverso orientamento, invece, il collegamento fra personalità dell'organizzazione e immunità dalla giurisdizione interna dell'organizzazione non può ritenersi sufficiente, occorrendo sottolineare proprio l'appartenenza delle controversie in materia d'impiego all'ordinamento interno dell'organizzazione considerata, circostanza che implica la sottoposizione di tali controversie ai tribunali amministrativi internazionali appositamente istituiti o riconosciuti dall'organizzazione¹³.

Tale orientamento coinvolge l'ampio e complesso dibattito dottrinale sulla configurabilità di un ordinamento interno delle organizzazioni internazionali e i reciproci rapporti fra ordinamento degli Stati e ordinamento internazionale, dibattito su cui la dottrina internazionalistica si è a lungo interrogata in special modo nella prima metà del secolo scorso¹⁴.

¹² È l'argomento che emerge nella ricostruzione di A. COMBA, *Le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali*, Torino, 1967, pp. 34-35. Secondo l'A. citato, tale argomento è esplicitamente ricavabile dalla pronuncia delle SS. UU. della Suprema Corte di Cassazione nel caso *Profili*, sentenza che, assieme all'istituzione del Tribunale Amministrativo della Società delle Nazioni nel 1927, di cui si dirà più avanti, è ritenuta la manifestazione di quel processo evolutivo dell'ordinamento delle organizzazioni internazionali, intrapreso nei primi decenni del secolo XX, verso forme più progredite di integrazione ed autonomia rispetto agli Stati parte delle stesse.

¹³ È la tesi di R. MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale*. cit., pp. 127-131.

¹⁴ Si è fatto qui riferimento alla ricognizione svolta da A. COMBA, *Le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali*, op. cit., pp. 36-37, in quanto connessa specificamente al tema oggetto d'indagine e agli autori ivi citati. In termini più generali si esprime Ch. F. AMERASINGHE, *The Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, 1997, pp. 325-327 il quale, seppur riferisca del dibattito sulla natura dell'ordinamento giuridico degli enti internazionali, pone in rilievo il dato incontestabile che le relazioni fra l'organizzazione e i suoi funzionari sono regolate da norme interne dell'organizzazione. In generale *ex multis* per la ricostruzione del dibattito sulle differenti posizioni emerse proprio nella dottrina italiana si veda P. CAHIER, *L'ordre juridique interne des organisations internationales*, in R.-J. DUPUY (dir.) *Manuel sur les organisations internationales/A Handbook on International Organizations*, 1998, Dordrecht/Boston/London, pp. 382-387 e G. ARANGIO RUIZ, L. MARGHERITA, E. TAU ARANGIO-RUIZ, *Soggettività nel diritto internazionale. Organizzazioni internazionali* (voce), in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, 1999, p. 328-329 che sostengono l'opinione di un ordinamento separato dal diritto internazionale; per una tesi differente v. invece M. PANEBIANCO, *Organizzazioni internazionali. I) Profili generali* (voce), in *Enciclopedia giuridica Treccani*. Si consideri, infine, la tesi di R. MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale* op. cit., pp. 206-211, il quale sottolinea la condizione di autonomia delle norme interne ma esclude la possibilità che possa parlarsi di un ordinamento giuridico a sé stante.

Per quello che qui interessa, ossia per l'individuazione delle ragioni che hanno presieduto all'istituzione delle giurisdizioni amministrative internazionali ed in un'analisi introduttiva allo studio di tali giurisdizioni, pare opportuno adottare una posizione più generale in grado di spiegare la prassi delle organizzazioni internazionali e delle giurisdizioni interne.

Si può pertanto riconoscere generalmente una posizione di autonomia delle regole con cui le organizzazioni internazionali disciplinano la svolgimento delle attività dell'ente e che sono state adottate sulla base dei trattati istitutivi, tanto nei rapporti con gli ordinamenti giuridici interni quanto con l'ordinamento giuridico internazionale¹⁵.

Tale conclusione non sembra contrastare con ulteriori considerazioni che fanno leva sul dato incontestabile che le organizzazioni internazionali nascono sulla base del consenso manifestato dagli Stati contraenti con la conclusione dell'accordo istitutivo e, quindi, in ultima analisi, le organizzazioni opererebbero sul presupposto del perdurante consenso degli Stati partecipanti¹⁶. Invero, tale assunto non esclude la necessità che le controversie in tema di impiego siano risolte con procedure e mezzi di ricorso giurisdizionale autonomi rispetto a quelli degli Stati partecipanti.

Se, invece, si adotta unicamente la prospettiva dell'ordinamento interno dell'organizzazione distinto da quello degli Stati partecipanti e dall'ordinamento internazionale, tale prospettiva non implica *sic et simpliciter* la necessità di istituire organi di giurisdizione deputati alla risoluzione delle controversie fra l'ente internazionale e i suoi funzionari¹⁷.

Appare necessario, a tale punto dell'analisi, porre in luce come le varie teorie così brevemente esposte sul fondamento dell'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali in tema di controversie di impiego ed i profili legati alla

¹⁵ Così S. MARCHISIO, *Tribunali amministrativi internazionali* cit., p. 42.

¹⁶ In questo senso V. BARSOTTI, *Organizzazioni Internazionali* (voce), in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 4036-4037 e Ch. F. AMERASINGHE, *The Law of the International Civil Service*, op. cit., pp. 22-25.

¹⁷ Come giustamente ricorda A. COMBA, *op. cit.*, p. 36 ss. Secondo l'A., in una concezione dualista degli ordinamenti, in cui l'ordinamento interno che nasce dal trattato istitutivo dell'organizzazione è separato da quello internazionale, è ammissibile che le controversie in materia d'impiego non trovino una soluzione di tipo giurisdizionale in quanto non può a rigore rinvenirsi un obbligo in tal senso in capo all'organizzazione. Si veda anche la tesi portata avanti dal MONACO, *Lezioni di organizzazione internazionale*, cit., p. 211, già citata in nota *supra*, secondo cui esistono funzioni e norme interne che possono essere studiate come diritto interno, senza tuttavia ricorrere, a parere dell'A., al concetto di un ordinamento giuridico particolare.

definizione della personalità giuridica delle organizzazioni e al rapporto delle norme interne da esse adottate con gli ordinamenti statali e con l'ordinamento internazionale, non devono portare a trascurare un aspetto essenziale nei rapporti fra Stati ed organizzazioni intergovernative: l'esercizio del potere giurisdizionale statale nei confronti delle controversie in materia d'impiego può ostacolare, con un'ingerenza indebita, lo svolgimento delle funzioni attribuite dal trattato istitutivo all'organizzazione¹⁸, specie se si considera che spesso le controversie in materia di impiego sorgono sulla base di decisioni che corrispondono a precise scelte di *policy* compiute dall'organizzazione nell'attuazione delle proprie finalità istituzionali.

3.2. Il fondamento giuridico dell'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali nelle controversie in materia d'impiego nella prassi giurisprudenziale interna. La prassi italiana successiva.

Si è così evidenziato come tradizionalmente una delle ragioni principali dell'istituzione delle giurisdizioni amministrative internazionali venga individuata nell'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali in materia di controversie di impiego, prerogativa strettamente legata allo svolgimento delle funzioni attribuite dal trattato istitutivo che in vario modo è stata ricondotta tanto all'autosufficienza dell'ordinamento interno delle organizzazioni internazionali, quanto alla personalità giuridica delle stesse nell'ordinamento internazionale, ed in ogni caso, il riconoscimento dell'immunità giurisdizionale consente di escludere un indebito condizionamento degli Stati nella vita istituzionale dell'organizzazione.

La ricostruzione ha preso spunto da una sentenza delle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione italiana del 1931; appare interessante a questo punto domandarsi se la giurisprudenza italiana successiva abbia in qualche modo approfondito l'analisi sul fondamento giuridico dell'immunità delle organizzazioni e abbia apportato elementi di novità al quadro giuridico così delineato.

¹⁸ Così R. BARSOTTI, *Organizzazioni Internazionali* (voce), op. cit., p. 4039; Ch. F. AMERASINGHE, *The Law of the International Civil Service*, op. cit., p. 45. Si veda sul punto anche A. REINISCH, *Privileges and immunities*, in J. KLABBERS, A. WALLEND AHL (eds.), *Research handbook on the law of international organizations*, 2011, Cheltenham/Northampton, p. 134 ss per la ricostruzione del concetto di immunità funzionale.

In generale può osservarsi in materia che la giurisprudenza di legittimità non ha mantenuto un approccio univoco e coerente¹⁹.

Infatti, l'orientamento prevalente e più recente²⁰ appare quello di individuare specifiche norme pattizie che attribuiscono tale prerogativa all'organizzazione, norme che possono individuarsi nell'accordo istitutivo ovvero in convenzioni multilaterali dedicate alla materia ovvero nell'accordo di sede²¹; tale orientamento è emerso in pronunce in cui la Suprema Corte non ha potuto fare a meno di considerare l'esistenza di una disciplina pattizia estremamente dettagliata sulla questione in esame²².

L'orientamento appena citato non è privo di profili contraddittori, risultando casi in cui, con riferimento allo stesso ente internazionale e a controversie di lavoro analoghe, dopo aver precisato che il presupposto per l'applicazione dell'immunità ha fondamento pattizio, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione in una prima

¹⁹ Sulle posizioni della dottrina sul tema si consideri *ex multis* P. PUSTORINO, *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e tutela dei diritti fondamentali: le sentenze della Corte europea dei diritti dell'Uomo nei casi Waite et Kennedy e Beer et Regan*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 141 ed autori ivi citati; S. DORIGO, *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione contenziosa ed esecutiva nel diritto internazionale generale*, 2008, Torino, pp. 123-134. Massime della giurisprudenza italiana di merito e di legittimità fino al 2008 in materia sono raccolte a cura di A. ATTERITANO in N. RONZITTI, G. VENTURINI (a cura di), *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali*, 2008, Padova.

²⁰ Per quanto risulta l'ultima pronuncia della Corte di Cassazione in materia, con riferimento all'Istituto internazionale per le risorse citogenetiche (IPGRI), è la sentenza delle Sezioni Unite del 19 febbraio 2007, pubblicata in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2008, p. 820. Su tale pronuncia si veda il commento di M. DI FILIPPO, *Individual Rights of Access to Justice and Immunity of International Organisations: An Italian Perspective*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2007, p. 89 ss.

²¹ Così G. ADINOLFI, *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione civile*, in N. RONZITTI, G. VENTURINI (a cura di), *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali*, 2008, Padova, p. 135 ss; C. FOCARELLI, *Lezioni di diritto internazionale. Il sistema degli Stati e i valori comuni dell'umanità*, vol. I, 2008, Padova, pp. 320-321; A. REINISCH, *Privileges and immunities*, op. cit., p. 135.

²² Secondo G. ADINOLFI, *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione civile cit.*, pp. 136-137, sono indicative di questo approccio alcune pronunce riguardanti controversie nelle quali era convenuta la FAO (Cass. 18 maggio 1992, n. 5942, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1993, p. 400 e Cass. SS. UU. 23 gennaio 2004, n. 1237 in *Archivio Civile*, 2004, p. 1328). In tali pronunce la Suprema Corte statuisce l'immunità della giurisdizione sulla base dell'art. VIII dell'Accordo di sede concluso fra la FAO e l'Italia nel 1950. La stessa A. ritiene, inoltre, emblematiche di tale indirizzo anche le pronunce della Corte di Cassazione riguardanti controversie in materia di impiego del personale civile alle dipendenze dei Quartieri generali delle forze alleate del Sud Europa situati in Italia, in cui la Suprema Corte ha riconosciuto la propria giurisdizione ai sensi delle norme poste dall'Accordo di Parigi del 1961 tra l'Italia e il Comando Supremo Alleato in Europa, accordo che prevede espressamente l'esercizio della giurisdizione italiana in siffatte controversie; si veda Cass. 19 giugno 1991, n. 6929, in *Foro Italiano*, 1992, I, 372 e Cass. SS. UU. 5 giugno 1976, n. 2054, in *Foro Italiano*, 1976, I, 1830).

pronuncia, negano la garanzia dell'immunità giurisdizionale dell'organizzazione dinanzi allo Stato del foro e pochi anni più tardi riconoscono tale prerogativa²³.

La Corte di Cassazione, tuttavia, non manca di ricondurre la regola dell'immunità della giurisdizione delle organizzazioni internazionali nelle controversie in materia d'impiego al diritto internazionale generale, cui l'ordinamento italiano si conforma ai sensi dell'articolo 10 della Costituzione repubblicana. La giurisprudenza di legittimità tende, infatti, a riconoscere alle organizzazioni internazionali la soggettività internazionale e, su questo presupposto, estende ad esse la regola dell'immunità dalla giurisdizione riconosciuta a favore degli Stati stranieri conformemente al diritto internazionale generale²⁴.

Dunque, in assenza di norme pattizie, la Corte di Cassazione richiama la norma di diritto internazionale generale secondo la quale all'organizzazione dotata di personalità giuridica internazionale spetta il riconoscimento del principio *par in parem non habet iurisdictionem* e quindi esclude la giurisdizione dello Stato del foro dei rapporti d'impiego dei soggetti inseriti in modo stabile e continuativo

²³ È il caso dell'Istituto Universitario Europeo (IUE). Nella sentenza della Cassazione SS. UU. del 18 marzo 1999 n. 149, pubblicata in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2000, p. 472 e su *Italian Yearbook of International Law*, 1999, pp.155-157 con nota di M. IOVANE, si stabilisce che l'IUE pur godendo di soggettività internazionale non beneficia del trattamento giuridico che hanno gli Stati stranieri nei confronti degli organi giurisdizionali interni in assenza di una specifica disposizione pattizia. Qualche anno più tardi, le Sezioni Unite della Corte di Cassazione con sentenza del 28 ottobre 2005 n. 20995, pubblicata in *Rivista di diritto internazionale*, 2006, p. 247, riconoscono l'immunità della giurisdizione dell'IUE in tema di controversie di lavoro con i propri funzionari sulla base della Convenzione istitutiva, dell'allegato protocollo su privilegi e immunità dell'Istituto e dell'accordo di sede con l'Italia. Su tale pronuncia l'opinione critica di N. RONZITTI, *Sull'immunità concessa all'ente nessun contrasto con la Costituzione*, in *Guida al diritto*, p. 45.

²⁴ Si vedano le pronunce della Cass. SS. UU. del 18 ottobre 1982, n. 5399 in *Foro italiano*, 1982, I, 2976 con riferimento alla FAO; le pronunce della Cass. SS. UU. del 23 novembre 1985, n. 5819, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1986, p. 160 e Cass. SS. UU. del 3 febbraio 1986, n. 667, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1987, p. 827 con riferimento all'Istituto Italo-Latino Americano; la sentenza della Cass. SS. UU. del 4 giugno 1982, n. 3732, in *Rivista di diritto internazionale*, 1987, p. 182 con riferimento al *Centre International de Hautes Etudes Agronomiques Méditerranéennes*. Secondo G. ADINOLFI, *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione civile* cit., pp. 138-139, il riconoscimento di un fondamento consuetudinario da parte della giurisprudenza italiana alla regola dell'immunità delle organizzazioni internazionali deve ricondursi alla riserva che l'Italia appose al momento del deposito dello strumento di ratifica della Convenzione del 1947 sullo *status* degli istituti specializzati delle Nazioni Unite, secondo la quale l'Italia riconosce l'immunità dalla giurisdizione agli istituti intergovernativi nei limiti in cui essa è accordata agli Stati in conformità al diritto internazionale. Sul fondamento consuetudinario della regola dell'immunità concorda B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, 2006, pp. 235-236

nell'organizzazione²⁵. Quando la Corte di Cassazione riconosce un fondamento consuetudinario alla regola dell'immunità, pertanto, è come se istituisse un parallelismo necessario fra organizzazioni intergovernative e Stati circa il godimento di tale prerogativa.

Per quanto attiene, invece, all'estensione dell'immunità riconosciuta nella giurisprudenza italiana, può dirsi che, malgrado l'approccio ambiguo in relazione al fondamento giuridico di tale prerogativa, emerge in modo coerente l'accoglimento di una nozione funzionale dell'immunità per cui la giurisdizione italiana arretra soltanto in relazione a controversie riguardanti attività lavorative che rientrano nel perseguimento delle finalità e delle funzioni conferite all'organizzazione, escludendo le controversie sorte in relazione ad attività meramente esecutive o materiali svolte a favore dell'organizzazione considerata²⁶.

3.3. Cenni sulla prassi giurisprudenziale di altri Stati.

Lo stesso orientamento seguito dalla giurisprudenza italiana può in qualche modo rinvenirsi anche nella prassi giurisprudenziale di altri ordinamenti statali, seppur con meno oscillazioni in relazione al fondamento giuridico.

Da una breve e non esaustiva disamina della prassi recente si può dire che gli organi giurisdizionali interni tendono a riconoscere l'immunità delle organizzazioni internazionali in materia di controversie d'impiego coi propri funzionari sulla base di un fondamento di natura pattizia, e con particolare riferimento all'accordo istitutivo o all'accordo di sede²⁷.

Si consideri ad esempio la prassi giurisprudenziale belga. La *Cour de Cassation* nel 2001, adita dalla Lega Araba che chiedeva il riconoscimento dell'immunità giurisdizionale, afferma che non può dirsi vigente una norma consuetudinaria che

²⁵ Cfr. Cass. SS. UU. 23 novembre 1985, n. 5819 in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1986, p. 160; Cass. SS. UU. del 20 novembre 1998, n. 4958, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1991, p. 488. Si escludono, quindi, le attività di mera esecuzione materiale che non possono ascrivere alle finalità istituzionali dell'ente.

²⁶ La conclusione cui giungeva A. CASSESE, *L'immunità de jurisdiction des organisations internationales dans la jurisprudence italienne*, op. cit., p. 566 trova così ancora riscontro nella prassi giurisprudenziale successiva.

²⁷ In senso conforme C. RYNGAERT, *The Immunity of International Organizations Before Domestic Courts: Recent Trends*, in *International Organizations Law Review*, 2010, p. 125 e pp. 146-147; A. REINISCH, *Privileges and immunities*, op. cit., p. 139 ss.

accordi il beneficio dell'immunità dalla giurisdizione interna alle organizzazioni intergovernative. Tale beneficio, nella ricostruzione seguita dall'organo giurisdizionale, può esistere soltanto laddove sia prevista in una fonte pattizia applicabile all'organizzazione presa in esame²⁸. Fanno riferimento all'accordo di sede come atto che consente il riconoscimento dell'immunità all'organizzazione anche gli organi giurisdizionali di Austria e Danimarca²⁹.

Non mancano, tuttavia, anche riferimenti al diritto internazionale generale. Tale tendenza, invero, può rintracciarsi nella giurisprudenza olandese, che, fin dal 1985, riguardo ad una controversia di lavoro intentata contro il Tribunale Iran-Stati Uniti, sostiene l'appartenenza al diritto consuetudinario del principio in esame³⁰. A quanto risulta, tale posizione riflette un orientamento ormai consolidato della giurisprudenza olandese³¹.

Un diverso atteggiamento, invece, è assunto dalla prassi statunitense o britannica perché la garanzia dell'immunità delle organizzazioni internazionali che hanno sede rispettivamente nel territorio degli Stati Uniti o nel Regno Unito è stata incorporata in un atto di diritto interno³².

²⁸ Si veda la sentenza della *Cour de Cassation* del 12 marzo 2001, *Ligue des Etats Arabes c. T. M.*, in *Journal des Tribunaux*, 2001, p. 610 (il testo in inglese su *International Law in Domestic Court*, 42, Belgium, 2001, all'indirizzo ildc.oxfordlawreport.com). Tale pronuncia è esaminata da C. RYNGAERT, *The Immunity of International Organizations Before Domestic Courts: Recent Trends*, in *International Organizations Law Review*, 2010, p. 121 ss.

²⁹ In senso conforme si veda C. RYNGAERT, *The Immunity of International Organizations Before Domestic Courts* cit., pp. 123-124 e le pronunce dei giudici interni ivi commentate.

³⁰ Si veda la sentenza della Corte suprema olandese del 20 dicembre 1985, *A. Spaans v. Iran-US Claims Tribunal*, in *Netherlands International Law Review*, vol. 94, p. 321 ss. (testo tradotto in inglese). Su tale sentenza v. S. DORIGO, *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione contenziosa ed esecutiva nel diritto internazionale generale*, op. cit., pp. 55-59, sostiene che, malgrado nella sentenza in esame risulti alquanto lacunosa la ricostruzione della prassi internazionale in materia e del tutto assente un'indagine sull'effettiva portata del principio, costituisce comunque un'affermazione autorevole di un'*opinio iuris* in materia.

³¹ Nel senso riportato nel testo v. T. HENQUET, *International Organisations in the Netherlands: Immunity From the Jurisdiction of the Dutch Courts*, in *Netherlands International Law Review*, 2010, pp. 298-300, secondo il quale la pronuncia del Supremo organo giurisdizionale olandese per molti versi prefigura il principio della tutela per equivalente che emerge dalla giurisprudenza *Waite and Kennedy*.

³² Per gli Stati Uniti d'America ci si riferisce all'*International Organizations Immunities Act* del 1945 (transfuso nel 1987 nel *Restatement (Third) of US Foreign Relations Law*.) Per il Regno Unito occorre tener conto dell'*International Organizations Immunities Act* del 1968. Per un inquadramento generale su tali atti v. S. DORIGO, *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione contenziosa ed esecutiva nel diritto internazionale generale*, op. cit., pp. 46-50.

4. Il diritto del funzionario internazionale alla tutela giurisdizionale e l'emergere del principio della tutela per equivalente nella giurisprudenza italiana di legittimità e nelle pronunce della Corte europea dei diritti dell'Uomo: l'essenzialità dell'istituzione delle giurisdizioni amministrative internazionali.

Sinora, nel ripercorre le ragioni logiche e giuridiche che sono alla base dell'istituzione delle giurisdizioni amministrative nell'ambito delle organizzazioni internazionali, si è dedicata attenzione al tema dell'immunità, evitando di prendere in considerazione la situazione giuridica soggettiva del funzionario alle dipendenze dell'organizzazione, sebbene sia evidente che il godimento da parte dell'organizzazione internazionale dell'immunità dalla giurisdizione incide sul diritto del funzionario in quanto individuo di accedere ad una tutela di tipo giurisdizionale nelle controversie che lo oppongono all'organizzazione di appartenenza.

Peraltro va notato che le organizzazioni internazionali sono enti a competenze definite e non sono dotati di un apparato che svolge in maniera continuativa tutte le funzioni essenziali di una struttura statale; potrebbe, quindi, facilmente prospettarsi in astratto una situazione in cui al funzionario siano precluse le garanzie normalmente assicurate ai soggetti privati negli ordinamenti interni.

È proprio la necessità di garantire il diritto del funzionario alla tutela giurisdizionale a costituire l'aspetto fondamentale nell'analisi delle motivazioni che hanno condotto all'istituzione delle giurisdizioni amministrative internazionali³³.

Occorre prendere in esame detta questione tenendo conto parallelamente della prassi giurisprudenziale interna ed internazionale.

³³ La stessa conclusione già espressa da S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, op. cit., p. 363. L'Autrice si sofferma sulla necessità che le controversie in cui è parte un'organizzazione internazionale che coinvolgono posizioni giuridiche soggettive dei privati siano sottoposte a forme di regolamento giurisdizionale. Più di recente si veda la problematica disamina di A. REINISCH, *Privileges and immunities*, op. cit., p. 141 sul problema dell'accesso alla giustizia di tutti i soggetti privati che possono essere lesi da atti delle organizzazioni internazionali.

4.1. La garanzia posta dall'Art. 24 della Costituzione italiana e l'immunità delle organizzazioni internazionali.

Anche con riferimento a tale profilo appare paradigmatica l'evoluzione della giurisprudenza italiana di legittimità.

È a partire dagli anni Settanta del secolo scorso che si inizia a prospettare l'eventualità di un contrasto tra la norma costituzionale - l'art. 24 della Costituzione - e le norme pattizie, o consuetudinarie, che regolano l'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali.

In una prima fase, però, in risposta a tale questione emerge un atteggiamento di indifferenza da parte dell'ordinamento italiano verso situazioni regolate dal diritto internazionale, sul presupposto che l'art. 24 non possa applicarsi ad un soggetto internazionale quale un'organizzazione internazionale convenuta in giudizio per una controversia in materia di lavoro³⁴. Le Sezioni Unite della Cassazione, infatti, in una pronuncia in cui era convenuto l'Istituto Italo-Latino-Americano, sostengono che la mancanza di un organo giurisdizionale all'interno dell'ente internazionale competente a risolvere le controversie in materia d'impiego non è motivo di contrasto con l'articolo 24 della Costituzione, in quanto la regola che pone l'immunità delle organizzazioni internazionali introdotta dall'art. 10 della Costituzione «*pone fuori dall'area del nostro ordinamento i rapporti che fanno capo alle organizzazioni internazionali*»³⁵. L'unica strada, sempre a parere delle Sezioni Unite, nel caso in cui la tutela del lavoratore apparisse inadeguata, sarebbe l'azione da parte dello Stato sul piano internazionale per ottenere un'apposita regolamentazione pattizia di tali rapporti.

Quest'orientamento, tuttavia, viene superato e la giurisprudenza di legittimità successiva elabora un'applicazione condizionata della regola dell'immunità: le organizzazioni internazionali possono fruire dell'immunità giurisdizionale soltanto laddove siano presenti mezzi adeguati di soluzione delle controversie internazionali,

³⁴ Tale analisi in M. DI FILIPPO, *Il rapporto tra immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione e diritto del singolo alla tutela giurisdizionale*, in N. RONZITTI, G. VENTURINI, *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali*, 2008, Padova, p. 148.

³⁵ Cfr. Cass. SS. UU. del 3 febbraio 1986 n. 667, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1987, p. 827. Si noti, inoltre, come tale pronuncia si inserisca in quel filone giurisprudenziale che attribuisce alla regola dell'immunità giurisdizionale il rango di norma di diritto internazionale generale. Sul punto si veda *infra*.

alternativi alla giurisdizione statale. Così la Corte di Cassazione, in un caso in cui era convenuta la FAO, applica la regola dell'immunità a detta organizzazione sulla base della circostanza che tale organizzazione ha devoluto la competenza a decidere in merito ai ricorsi coi propri dipendenti ad un organo giurisdizionale terzo ed imparziale, quale il Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del Lavoro³⁶.

La giurisprudenza di legittimità riconosce che tale sistema giurisdizionale non frapponesse ostacoli irragionevoli alla tutela del diritto vantato dal funzionario internazionale né pregiudica le posizioni soggettive sostanziali che l'individuo assume nei confronti dell'organizzazione³⁷.

La stessa interpretazione è stata adottata dalla giurisprudenza costituzionale tedesca, che, in una vicenda in cui si contestava l'immunità dinanzi agli organi interni dell'organizzazione EUROCONTROL, ha ritenuto che il riconoscimento della competenza giurisdizionale del Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del Lavoro, effettuato da EUROCONTROL, garantiva il diritto del singolo ad un rimedio giurisdizionale adeguato e paragonabile ai sistemi di ricorso interni³⁸.

Si desume chiaramente che il diritto fondamentale del funzionario alla tutela giurisdizionale non viene pregiudicato dalla concessione dell'immunità giurisdizionale all'ente internazionale - tanto nel caso in cui questa regola venga ricavata dall'applicazione di una norma consuetudinaria caso quanto in quello in cui si giunga a concedere l'immunità grazie ad un'interpretazione delle norme pattizie di cui è parte lo Stato del foro - soltanto quando siano disponibili mezzi di ricorso di

³⁶ In questo senso Cass. 18 maggio 1992, n. 5942 in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 1993, p. 400 e Cass. SS. UU. 23 gennaio 2004, n. 1237, cit. In entrambe le pronunce si considera non fondato il contrasto fra l'articolo 24 Cost. e la norma dell'articolo VIII, sez. 16, dell'Accordo di sede concluso fra l'Italia e la FAO che accorda l'immunità dalla giurisdizione italiana all'ente internazionale.

³⁷ Particolarmente degna di nota è, nella motivazione della sentenza della Cassazione n. 1237 del 2004, la qualificazione del Tribunale amministrativo internazionale dell'OIL come giudice «straniero» e non internazionale come dovrebbe essere, anche in virtù del riferimento da parte della Suprema Corte all'art. 11 della Costituzione. Pare, infatti, dalla motivazione della sentenza che proprio l'inserimento del Tribunale nel sistema dell'OIL costituisca una limitazione di sovranità conforme all'ordinamento costituzionale.

³⁸ Si tratta della sentenza della Corte costituzionale tedesca del 10 novembre 1981 nel caso *Hetzl v. EUROCONTROL*. Per l'analisi di detta pronuncia e per i riferimenti di pubblicazione vedi A. REINISCH, *Privileges and immunities*, cit., p. 141.

tipo giurisdizionale alternativi ed in qualche modo equivalenti alla giurisdizione italiana³⁹.

4.2. Il principio della tutela per equivalente del funzionario internazionale ex art. 6 della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) e l'istituzione dei tribunali amministrativi internazionali.

Nella comunità internazionale attuale, pertanto, l'istituzione delle giurisdizioni amministrative deve correlarsi all'attuazione del principio della tutela per equivalente. Occorre, quindi, interrogarsi più specificamente sull'attuazione di tale principio nell'ordinamento internazionale e sui suoi effetti nella vita istituzionale delle organizzazioni internazionali, chiedendosi in particolare se sia configurabile un obbligo internazionale in tal senso e quindi una responsabilità in caso di violazione da parte dell'organizzazione internazionale⁴⁰ ovvero degli Stati in relazione ad esso ed in quale rapporto reciproco si pone con la regola dell'immunità.

La questione così formulata porta, dunque, a domandarsi quale sia il rango del diritto d'accesso alla tutela giurisdizionale nell'ordinamento internazionale e se esso si imponga al rispetto delle organizzazioni internazionali.

Il punto di riferimento essenziale in questa analisi viene rintracciato nelle sentenze rese dalla *Grande Chambre* della Corte europea dei diritti dell'Uomo il 18 febbraio 1999 nei casi *Waite and Kennedy*⁴¹ contro Germania and *Beer-Regan* contro Germania⁴².

I casi riguardano due vicende analoghe. I ricorrenti, in entrambi i casi, erano dipendenti di società di diritto privato dalle quali vengono messi a disposizione dell'*European Space Agency* (ESA), organizzazione che veniva convenuta dinanzi ai

³⁹ Sul punto si veda l'analisi di S. DORIGO, *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione contenziosa ed esecutiva nel diritto internazionale generale*, op. cit., pp. 125-127. L'A. citato in modo particolarmente evocativo nei rapporti fra la regola dell'immunità e il diritto del funzionario alla tutela giurisdizionale utilizza l'espressione bilanciamento, termine che allude al *balancing test* adottato dagli organi di giustizia costituzionale interni nell'assicurare la garanzia dei diritti fondamentali.

⁴⁰ Si consideri quanto espresso da A. PELLET, op. cit., p. 17 «*la généralisation de l'ouverture aux fonctionnaires internationaux d'un recours contentieux contre les décisions administratives les concernant conduit à se demander si l'établissement d'organes juridictionnels, de devoir moral et politique qu'il est certainement, ne s'est pas transformé en une véritable obligation juridique*».

⁴¹ Sentenza del 18 febbraio 1999, *Waite et Kennedy c. Allemagne*, in *Recueil des arrêts et décisions de la Cour*, 1999-I. Il testo in italiano pubblicato su *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 168 ss.

⁴² Sentenza del 18 febbraio 1999, *Beer et Regan c. Allemagne*, in *Recueil des arrêts et décisions de la Cour*, 1999-I.

tribunali interni per ottenere il riconoscimento della qualità di agenti della stessa. Gli organi giurisdizionali interni⁴³ rigettano le domande dei ricorrenti in quanto riconoscono l'immunità giurisdizionale dell'organizzazione⁴⁴.

La Corte di Strasburgo, chiamata a pronunciarsi sulla violazione da parte della Germania dell'articolo 6, paragrafo 1, della Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali (CEDU), ritiene non sussistente tale violazione, dopo aver esaminato il sistema di ricorso interno previsto dall'ESA, di cui ne constata l'equivalenza a quello assicurato dall'ordinamento interno.

La Corte, nel suo ragionamento, ricorda come il diritto all'accesso del singolo ad istanze giurisdizionali per la tutela delle proprie situazioni soggettive non sia un diritto assoluto, ma possa essere limitato, nell'ambito di un giudizio di proporzionalità, laddove vi siano finalità legittime che rientrano nella discrezionalità degli Stati parte della CEDU, fra le quali chiaramente rientra la cooperazione internazionale perseguita dagli Stati per il tramite di un'organizzazione internazionale.

Così la Corte pone in luce come la concessione dell'immunità giurisdizionale da parte dello Stato di sede dell'organizzazione, in quanto preordinata ad assicurare il funzionamento delle organizzazioni internazionali, tuteli l'indipendenza e l'efficienza amministrativa di tali enti e quindi promuova, in ultima analisi, la cooperazione internazionale fra gli Stati. La garanzia del buon funzionamento e dello sviluppo della cooperazione internazionale costituisce senza dubbio una legittima limitazione che gli Stati possono apportare al diritto di cui all'articolo 6, paragrafo 1, CEDU⁴⁵.

La limitazione del diritto di azione deve, come spiega la Corte, essere conforme a criteri di proporzionalità: occorre valutare nel caso di specie se il diritto dei singoli, in mancanza della possibilità di accedere ad organi giurisdizionali interni, sia preservato dalla possibilità di accedere a sistemi di ricorso equivalenti. Più specificamente, non sussisterà violazione della CEDU se uno Stato parte della Convenzione riconosce l'immunità dalla giurisdizione di un'organizzazione internazionale nelle controversie

⁴³ Sulla questione si pronuncia l'11 maggio 2004 anche il *Bundesverfassungsgericht* che ritiene il ricorso irricevibile. La Corte di Karlsruhe ritiene che non vi sia una lesione dei diritti fondamentali del ricorrente tale da giustificare il ricorso diretto, tenendo conto inoltre che essi non erano dipendenti dell'ESA ma di un ente terzo. Cfr. Sentenza *Waite and Kennedy*, cit. paragrafi 26-28

⁴⁴ Cfr. sentenza *Waite et Kennedy*, cit. paragrafi 13-25 e sentenza *Beer et Regan* cit. paragrafi 11-15.

⁴⁵ *Ibidem*, paragrafo 63.

d'impiego con i propri dipendenti, laddove a questi ultimi sia assicurato l'accesso ad «*autres voies raisonnables pour protéger efficacement leurs droits garantis*»⁴⁶.

La pronuncia della Corte di Strasburgo si pone chiaramente in linea con le pronunce della giurisprudenza di legittimità italiana in base alle quali l'immunità garantita alle organizzazioni internazionali rispetto alla giurisdizione interna deve conciliarsi con la tutela del diritto d'azione del funzionario, possibile soltanto con l'istituzione di giurisdizioni amministrative internazionali⁴⁷.

Come è stato posto in evidenza, si è in presenza di un percorso evolutivo che rispecchia anche le mutate dinamiche che percorrono l'ordinamento internazionale e che, da una visione tradizionalmente incentrata sul principio dell'uguaglianza sovrana dei soggetti e del reciproco equilibrio fra gli stessi, si è giunti in alcuni casi ad una concezione dell'ordinamento internazionale focalizzato sulla protezione dei diritti umani, quasi a porre l'individuo quale destinatario finale delle norme che regolano i reciproci rapporti in tale ordinamento⁴⁸.

⁴⁶ Cfr. sentenza *Waite and Kennedy* cit. parr. 67-68. In maniera analoga, si veda sentenza *Beer et Regan* cit. parr. 57-58. La decisione nel caso di specie è comunque stata criticata: non sembra, a parere di molti, che il sistema di ricorso interno previsto dall'ESA possa dirsi rispettoso dei requisiti di *fair trial* e di *due process of law* garantiti dall'applicazione dell'art. 6 CEDU. Si considerino in proposito P. PUSTORINO, *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e tutela dei diritti fondamentali: le sentenze della Corte europea dei diritti dell'Uomo nei casi Waite et Kennedy e Beer et Regan*, op. cit., pp. 147-150; A. REINISCH, U.A. WEBER, *In the Shadow of White and Kennedy. The Jurisdictional Immunity of International Organizations, The Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement*, in *International Organizations Law Review*, 2004, p. 79 ss; G. M. PALMIERI, *Fonction publique internationale et immunité de juridiction des organisations internationales à travers le prisme de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, in PANELLA, SPATAFORA (a cura di), *Studi in onore di Claudio Zanghì*, vol. III, *Organizzazione internazionale e Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2011, p. 270. *Contra*, invece, N. ANGELET, A. WEERTS, *Les immunités des organisations internationales face à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. La jurisprudence strasbourgeoise et sa prise de compte par les juridictions nationales*, in *Journal du droit international*, 2007, p. 3, secondo i quali occorre concentrarsi sul richiamo al principio di proporzionalità che emerge dalla sentenza in esame e pertanto, i giudici devono assicurare, quanto più possibile, la prevalenza del principio dell'immunità. La posizione di questi A. sembra alquanto anacronistica e irrispettosa dell'importanza della tutela giurisdizionale dei diritti umani nella configurazione attuale dell'ordinamento internazionale.

⁴⁷ Non può più sostenersi la tesi di L. FERRARI BRAVO, *Le controversie in materia d'impiego presso enti internazionali e la giurisdizione italiana*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1956, pp. 563-564, il quale negava la possibilità che l'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali potesse cedere in assenza di un'istanza giurisdizionale chiamata a risolvere le controversie fra funzionario e organizzazione.

⁴⁸ In questo senso. A. REINISCH, U.A. WEBER, *In the Shadow of White and Kennedy. The Jurisdictional Immunity of International Organizations*, op. cit., p. 90 per i quali il *balancing test* introdotto dalla Corte di Strasburgo è una conseguenza di un cambiamento di prospettiva che, da una visione tradizionale del diritto internazionale, ha condotto ad una «*Human Rights centered notion of International Law*».

Appare, pertanto, essenziale che le organizzazioni istituiscano organi di tipo giurisdizionale per risolvere le controversie in materia d'impiego con i propri funzionari. Vi è un ampio consenso in dottrina sull'esistenza di una norma di diritto internazionale generale che imponga tale obbligo alle organizzazioni internazionali, come preconditione per godere dell'immunità giurisdizionale⁴⁹.

Nel caso in cui non si possa sostenere l'appartenenza di tale principio al diritto internazionale generale, anche in considerazione del fatto che, come visto dall'esame della giurisprudenza italiana, la norma sull'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali nelle controversie in materie d'impiego con i propri funzionari venga talora interpretata come norma consuetudinaria e talaltra riconosciuta soltanto in via pattizia sulla base di strumenti convenzionali quali l'accordo di sede ovvero il trattato istitutivo dell'organizzazione⁵⁰, non potrebbe comunque qualificarsi come una facoltà in capo all'organizzazione di volta in volta presa in esame. Infatti, il diritto alla tutela giurisdizionale dell'individuo è un diritto internazionalmente riconosciuto ed i numerosi strumenti pattizi che prevedono tale garanzia sono soltanto la testimonianza più evidente della necessità di rispettare tale prerogativa dell'individuo⁵¹. Sarebbe ovviamente intollerabile che le organizzazioni internazionali che istituzionalmente si pongono finalità di cooperazione e di

⁴⁹ In questo senso A. REINISCH, U. A. WEBER, *In the Shadow of White and Kennedy*. op. cit. p. 67, per i quali le origini di tale principio si rintracciano nelle norme generali che consentono l'accesso ad un mezzo di ricorso giurisdizionale ovvero arbitrale per lo straniero a tutela dei propri beni nello Stato ospite. Secondo P. PUSTORINO, *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e tutela dei diritti fondamentali: le sentenze della Corte europea dei diritti dell'Uomo nei casi Waite et Kennedy e Beer et Regan*, op. cit. pp. 144-145, la prassi giurisdizionale che subordina la concessione dell'immunità alla previsione da parte delle organizzazioni di un sistema di garanzia per il lavoratore, costituisce l'avvio del processo di formazione di una norma consuetudinaria in tal senso. Inoltre, già negli anni Settanta, si era sostenuto che la disponibilità di mezzi di ricorso per i funzionari internazionali nelle controversie in materia d'impiego con le organizzazioni di appartenenza costituisse un principio generale di diritto di cui all'articolo 38 lett. c) dello Statuto della Corte internazionale di giustizia, così S. BASTID, *Have the UN Administrative Tribunal Contributed to the Development of International Law*, in W. FRIEDMANN, L. HENKIN, O. LISSITZYN. (Eds), *Transnational Law in a Changing Society. Essays in Honour of Philip Jessup*, New York, 1972, p. 309.

⁵⁰ Va smentita la tesi portata avanti da CH. F. AMERASINGHE, *The Law of the International Civil Service*. op. cit., p. 45 secondo il quale il riconoscimento dell'immunità dipende dal diritto interno dello Stato. Non può mettersi in discussione che la norma sull'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali è in ogni caso un obbligo posto dall'ordinamento internazionale, sia che esso venga desunto da una norma consuetudinaria sia nel caso in cui esso si rinvenga in una norma convenzionale.

⁵¹ Il riferimento è all'art. 10 della Dichiarazione Universale dei Diritti dell'uomo del 1948; all'art. 2, par. 3, del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966; all'art. 6, par. 1 e 13 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1950, all'art. 25 della Convenzione interamericana dei diritti dell'uomo del 1969.

integrazione fra le Nazioni non si facessero carico del rispetto di garanzie fondamentali che gli Stati sono tenuti a rispettare nei loro ordinamenti interni.

Ed è proprio tale ragionamento che la Corte internazionale di giustizia individua nel 1954⁵² quale fondamento dell'istituzione del Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite: «[...] *Si l'organisation des Nations Unies laissait ses propres fonctionnaires sans protection judiciaire ou arbitrale pour le règlement des différends qui pourraient surgir entre elle et eux, ce ne serait guère compatible avec les fins explicites de la Charte, qui sont de favoriser la liberté et la justice pour les êtres humains, ou avec le souci constant de l'Organisation des Nations Unies, qui est de promouvoir ces fins.*⁵³».

L'argomento individuato dalla Corte internazionale in relazione alle Nazioni Unite può facilmente estendersi a tutte le organizzazioni internazionali⁵⁴. Il perseguimento delle finalità dell'organizzazione che, in ultima analisi, come si è avuto modo di notare, costituisce la *ratio* della concessione dell'immunità funzionale alle stesse può dirsi parimenti alla base, nella comunità internazionale contemporanea, dell'obbligo di istituire giurisdizioni amministrative internazionali⁵⁵.

Un ulteriore argomento a favore della configurazione di un obbligo in capo alle organizzazioni di istituire mezzi di risoluzione delle controversie analoghi a quelli giurisdizionali di uno Stato può trarsi da alcuni strumenti convenzionali che regolano l'immunità e i privilegi dei funzionari. In particolare, se si considera l'articolo VIII della Convenzione di Ginevra sui Privilegi e sulle Immunità delle Nazioni Unite⁵⁶ che prevede l'obbligo per l'organizzazione di istituire adeguati mezzi di risoluzione delle controversie che sorgono da contratti e da rapporti con i soggetti privati – di cui le

⁵² Parere della Corte del 13 Luglio 1954, *Effets de jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité, Recueil des Arrêts C. I. J.*, 1954, p. 47 ss.

⁵³ *Ibidem*, p. 57

⁵⁴ In senso conforme A. PELLET, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, op. cit. pp. 12-13.

⁵⁵ Emblematica, in tal senso, è la dichiarazione del Presidente della Banca Mondiale al momento dell'istituzione del Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale (WBAT); in tale contesto si afferma l'esistenza di un generale principio di diritto ricavabile dalla Dichiarazione Universale del 1948 che impone, laddove vi sia una decisione di natura amministrativa, la necessità di assicurare ai singoli, in caso di controversia, le garanzie del contraddittorio e del giusto processo dinanzi ad un organo imparziale; cfr. sul punto A. REINISCH, U.A. WEBER, *In the Shadow of White and Kennedy*. op. cit. p. 70 nota 44 e Ch. F. AMERASINGHE, *The Law of the International Civil Service*, op. cit., pp. 41-42.

⁵⁶ Cfr. Convenzione di New York del 13 febbraio 1946 sui Privilegi e le immunità delle Nazioni Unite, in United Nations, *Treaty Series*, 1, p. 15.

controversie in materia d'impiego costituiscono una *species* - di cui sono parte le Nazioni Unite, si può desumere un dovere implicito delle organizzazioni internazionali di istituire mezzi di risoluzione delle controversie che possano in qualche modo compensare per i soggetti privati che intrattengono rapporti con l'organizzazione di volta in volta presa in esame l'impossibilità di ottenere una tutela di tipo giurisdizionale dagli organi interni a causa dell'immunità di cui lo stesso ente può beneficiare⁵⁷.

Inoltre, la necessità di istituire rimedi alternativi a quelli statali può discendere dal generale obbligo delle organizzazioni di cooperare in buona fede con le autorità degli Stati membri e dello Stato di sede, non abusando delle immunità concesse, obblighi certamente ricavabili dagli strumenti pattizi applicabili all'organizzazione⁵⁸.

4.3. I recenti sviluppi del test *Waite and Kennedy* nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo: il caso *Gasparini*.

La giurisprudenza *Waite and Kennedy*, come si è cercato di porre in luce, appare in grado di dimostrare il principale fondamento giuridico dell'istituzione di tribunali amministrativi nell'ambito delle organizzazioni internazionali poiché illustra la necessaria correlazione fra la prerogativa dell'immunità, concessa all'organizzazione per poter svolgere le finalità istituzionali in condizioni di indipendenza dagli Stati, e il diritto del funzionario internazionale ad accedere ad istanze giurisdizionali in grado di assicurare la tutela delle proprie situazioni giuridiche soggettive vantate nei confronti dell'organizzazione.

Occorre dar conto di alcune pronunce successive, sempre della Corte di Strasburgo, che chiariscono il rapporto fra il principio della tutela per equivalente e l'istituzione di tribunali amministrativi internazionali che deriva dalla pronuncia *Waite and Kennedy*, specie in relazione alla responsabilità cui gli Stati membri della

⁵⁷ Secondo l'impostazione suggerita da A. REINISCH, *The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals*, in *Chinese Journal of International Law*, 2008, p. 287 ss e da K. WELLENS, *Remedies Against International Organisations*, 2004, Cambridge, pp. 40-43.

⁵⁸ Così propone M. DI FILIPPO, *Il rapporto tra immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione e diritto del singolo alla tutela giurisdizionale*, in N. RONZITTI, G. VENTURINI (a cura di), op. cit. pp. 148-149, commentando le pronunce in cui il giudice italiano ha riconosciuto l'assenza di contrasto tra le norme dell'Accordo di sede che attribuivano il privilegio dell'immunità all'organizzazione convenuta e l'art. 24 Cost, anche nei casi in cui le disposizioni di detto trattato non prevedevano esplicitamente l'obbligo di istituire meccanismi giudiziari di risoluzione delle controversie; su tali pronunce si veda *supra*.

Convenzione europea possono essere chiamati dinanzi agli organi della Convenzione stessa e al contenuto del diritto alla protezione equivalente del funzionario internazionale⁵⁹.

In alcune decisioni molto simili pronunciate dalla Corte europea fra il 2008 e il 2009⁶⁰, in cui i ricorrenti, funzionari internazionali, lamentavano la lesione del proprio diritto alla tutela giurisdizionale *ex* articolo 6 della CEDU da parte di alcuni Stati membri dell'organizzazione datrice di lavoro, la Corte ha stabilito l'irricevibilità dei ricorsi nei confronti degli Stati parte della Convenzione per incompetenza *ratione personae* in quanto il pregiudizio sostenuto dai ricorrenti non poteva ascriversi ad un'azione o ad un'omissione degli Stati.

I ricorrenti, infatti, affermavano l'esistenza di un pregiudizio riferibile esclusivamente ad una decisione nel caso concreto adottata alla conclusione della procedura di risoluzione delle *staff disputes* previsto dall'organizzazione di appartenenza, quale il Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro nel caso *Boivin e Rambus*, l'allora Tribunale di primo grado della Comunità europea nel caso *Connolly*, il Tribunale amministrativo del Consiglio d'Europa nel caso *Beygo*. La Corte, dunque, chiariva che nessuna omissione poteva riferirsi agli Stati parte della Convenzione europea e al contempo membri delle organizzazioni, di cui i ricorrenti erano funzionari, nell'assicurare il diritto alla tutela per equivalente di questi ultimi, garantito dall'istituzione o dal riconoscimento di competenza di un tribunale amministrativo.

⁵⁹ Sui profili attinenti al rispetto dei diritti fondamentali che derivano dalla Convenzione europea dei diritti dell'Uomo e la partecipazione di uno Stato ad un'organizzazione internazionale il riferimento è ovviamente al noto caso *Bosphorus contro Irlanda* della Corte europea dei diritti dell'Uomo. A tal proposito, per un'analisi del rapporto fra il caso *Bosphorus* e il caso *Waite and Kennedy* si consideri C. RYNGAERT, *The European Court of Human Rights' Approach to the Responsibility of Member States in connection with acts of International Organizations*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2011, in particolare p. 1001 ss.

⁶⁰ Si veda la decisione della Corte europea dei diritti dell'Uomo del 9 settembre 2008 nel ricorso n. 73250/01, *Boivin contre France et Belgique* e nel ricorso n. 73274/01, *Connolly contre Allemagne, Autriche et al.*; la decisione della Corte europea del 16 giugno 2009 nel ricorso n. 36099/06, *Beygo contre 46 Etats du Conseil de l'Europe* e nel ricorso n. 40382/04, *Rambus contre Allemagne*. Su di esse, v. C. RYNGAERT, *The European Court of Human Rights' Approach to the Responsibility of Member States in connection with acts of International Organizations*, op. cit., p. 1003 e G. M. PALMIERI, *Fonction publique internationale et immunité de juridiction des organisations internationales à travers le prisme de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, op. cit., p. 256 ss.

Più significativa, invece, appare la decisione adottata dalla Corte di Strasburgo nel caso *Gasparini contro Italia e Belgio*⁶¹.

A differenza dei casi citati in precedenza, il ricorrente non imputava agli Stati membri dell'organizzazione internazionale di cui era funzionario, l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico (NATO), una generica lesione del proprio diritto all'accesso alla tutela giurisdizionale ricavabile dall'articolo 6 della Convenzione europea, ma contestava l'adeguatezza di alcune regole procedurali della Commissione di ricorso della NATO rispetto alle garanzie che discendono dall'articolo 6 richiamato.

Il ricorrente, pertanto, chiedeva l'accertamento della responsabilità dell'Italia, Stato di cui è cittadino, e del Belgio, Stato ove la NATO ha la sua sede principale, per non aver assicurato, nell'ambito di detta organizzazione, che le regole e il funzionamento della Commissione di ricorso garantissero una tutela giurisdizionale equivalente.

Alla Corte di Strasburgo viene prospettata dal ricorrente una lacuna strutturale del meccanismo di risoluzione delle *staff disputes*, chiedendo alla Corte di valutare l'adeguatezza delle regole procedurali della Commissione di ricorso, in particolare delle disposizioni del Regolamento del personale della NATO che prescrivono che le udienze di detta Commissione si svolgano a porte chiuse e che i membri della stessa siano nominati dal Consiglio della NATO, circostanza che può nuocere all'indipendenza dei membri chiamati a decidere dei ricorsi.

La Corte europea individua così nella lacuna strutturale del meccanismo di soluzione delle controversie d'impiego, addotta dai ricorrenti, il presupposto che consente di valutare la responsabilità ai sensi dell'articolo 6 CEDU degli Stati membri di dette

⁶¹ Decisione della Corte europea dei diritti dell'Uomo del 12 maggio 2009, ricorso n. 10750/03, *Gasparini contre l'Italie et la Belgique*, pubblicata in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, pp. 140 ss. Su tale pronuncia si veda C. RYNGAERT, *The European Court of Human Rights' Approach to the Responsibility of Member States in connection with acts of International Organizations*, op. cit., p. 1005; G. M. PALMIERI, *Fonction publique internationale et immunité de juridiction des organisations internationales à travers le prisme de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, op. cit., p. 256 ss; G. M. PALMIERI, *Fonction publique internationale et droit International de droits de l'homme*, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONALE, *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, Parigi, 2009, pp. 57 ; E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri ad una organizzazione internazionale: la decisione nel caso Gasparini*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 65 ss.

organizzazioni internazionali⁶², chiarendo sotto tale profilo il principio espresso nella sentenza *Waite and Kennedy*.

Anche in questo caso, tuttavia, la Corte europea decide che il ricorso è irricevibile ai sensi dell'art. 35 CEDU⁶³; infatti, dall'analisi delle due regole di procedura della Commissione di ricorso contestate dal ricorrente non può desumersi alcuna omissione da parte dei due Stati membri della NATO, poiché nessuna delle suddette regole contraddice i principi di equità processuale enucleati dalla stessa Corte con riferimento alle giurisdizioni nazionali⁶⁴.

A parere della Corte, dunque, nessuna insufficienza manifesta del meccanismo di risoluzione delle controversie d'impiego di un'organizzazione internazionale sembra mettere in causa la responsabilità dei due Stati membri della stessa.

Sebbene possa obiettarsi con la conclusione così raggiunta nel caso concreto dalla Corte, che in effetti sembra mostrare un atteggiamento di deferenza nei confronti delle organizzazioni internazionali⁶⁵, l'affermazione del principio in base al quale le regole statutarie e procedurali dell'organo chiamato a risolvere le *staff disputes* sono sindacabili secondo i requisiti che la stessa Corte ha desunto con riferimento alle giurisdizioni interne degli Stati - sotto la riserva, comunque, di un controllo meno ampio da parte della Corte su tali profili⁶⁶ - è un aspetto di particolare importanza. La

⁶² Nella decisione sul caso *Gasparini* cit. al paragrafo B, la Corte afferma «*contrairement aux affaires Boivin et Connolly, où il n'y avait pas lieu de se livrer à un tel examen puisque les requérants mettaient en cause, non pas une lacune structurelle du mécanisme interne concerné, mais une décision particulière prise par l'organe compétent de l'organisation internationale en cause, la Cour considère qu'il lui faut rechercher si le mécanisme de règlement des conflits contesté dans la présente affaire, à savoir la voie de recours devant la CROTAN, est entaché d'une « insuffisance manifeste », ce qui renverserait en l'espèce la présomption de respect par les Etats défendeurs de leurs obligations au titre de la Convention.*» Vedi in senso critico E. REBASTI, *Corte europea dei diritti dell'uomo e responsabilità degli Stati per trasferimento di poteri ad una organizzazione internazionale: la decisione nel caso Gasparini*, op. cit. pp. 80-81.

⁶³ Ai sensi del par. 3 della disposizione citata nel testo, secondo cui «*La Corte dichiara irricevibile ogni ricorso avanzato in base all'articolo 34 [il ricorso di un individuo alla Corte EDU] quand'essa giudichi tale ricorso incompatibile con le disposizioni della Convenzione o dei suoi protocolli, manifestamente infondato o abusivo.* »

⁶⁴ In particolare, la Corte afferma che l'assenza di pubblicità delle udienze risponde sia alla circostanza che la controversia riguarda profili di carattere tecnico e sia ai criteri di celerità nella decisione del ricorso; per quanto attiene, invece, all'asserita assenza di indipendenza dei membri della Commissione di ricorso poiché nominati dal Consiglio esecutivo della NATO, la Corte ritiene che il ricorrente è garantito dalla presenza di norme che consentono la ricasazione dei membri della Commissione, cui, tra l'altro, il funzionario ricorrente non si è avvalso.

⁶⁵ Come sostiene C. RYNGAERT, *The European Court of Human Rights' Approach to the Responsibility of Member States in connection with acts of International Organizations*, op. cit., p. 1006.

⁶⁶ Si legge infatti nella decisione *Gasparini* cit.: «*Elle [La Cour] observe cependant que son contrôle en vue de déterminer si la procédure devant la CROTAN, organe d'une organisation internationale*

Corte europea sembra indicare quegli *standards* di equità processuale che possono consentire di valutare il rispetto del principio della tutela per equivalente.

E soprattutto, la pronuncia nel caso *Gasparini* apre la strada al vaglio del funzionamento delle giurisdizioni amministrative internazionali da parte della Corte europea⁶⁷ e delle giurisdizioni interne⁶⁸.

5. Le ulteriori ragioni giuridiche e di opportunità nell'istituzione dei tribunali amministrativi internazionali e la proliferazione di detti organi nelle organizzazioni internazionali.

Si è avuto modo nei paragrafi precedenti di porre in rilievo come i fondamenti giuridici dell'istituzione delle giurisdizioni amministrative internazionali siano da rintracciarsi essenzialmente nella necessità di assicurare la tutela giurisdizionale dei funzionari internazionali nelle controversie in materia di impiego con l'organizzazione di appartenenza, di salvaguardare il buon funzionamento delle stesse evitando qualsivoglia indebita ingerenza dei poteri degli Stati parte dell'organizzazione mediante l'osservanza della regola dell'immunità giurisdizionale, garantendo così il rispetto dello *status* e delle prerogative che discendono dall'attribuzione di personalità giuridica dell'ente, e, in ultima analisi, di assicurare che l'organizzazione operi in modo non arbitrario, agendo in base alle norme che ne regolano l'istituzione e il funzionamento, funzione di controllo che può essere svolta

ayant une personnalité juridique propre et non partie à la Convention, est entachée d'une insuffisance manifeste est nécessairement moins ample que le contrôle qu'elle exerce au regard de l'article 6 sur les procédures devant les juridictions internes des Etats membres de la Convention, lesquels se sont obligés à en respecter les dispositions.»

⁶⁷ In senso conforme v. G. M. PALMIERI, *Fonction publique internationale et immunité de juridiction des organisations internationales à travers le prisme de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, op. cit., p. 264, il quale però mette in luce come la Corte europea in tutte le decisioni del genere non abbia in alcun modo stabilito se in casi siffatti occorra o meno che il ricorrente debba previamente adire gli organi delle giurisdizioni interne in ossequio al principio del previo esaurimento dei ricorsi interni.

⁶⁸ Sembra in effetti che siano le giurisdizioni interne a dover assicurare l'equilibrio fra la concessione dell'immunità all'organizzazione nelle proprie controversie d'impiego e il rispetto del diritto del funzionario alla tutela giurisdizionale, negando l'immunità nel caso in cui il meccanismo di risoluzione delle controversie in materia d'impiego non assicuri detto diritto. Finora, tuttavia, soltanto una pronuncia della *Cour de Travail de Bruxelles* del 2003, confermata dalla *Cour de Cassation* nel 2009 (*Siedler contre Union de l'Europe occidentale*, reperibile nella banca dati *International Law in Domestic Court*, 53, Belgium, 2003, all'indirizzo ildc.oxfordlawreport.com) ha negato l'immunità dell'Unione dell'Europa occidentale poiché il meccanismo di risoluzione delle *staff disputes* non era conforme ai principi del giusto processo ricavabili dall'articolo 6 CEDU. Su detta pronuncia e sulla conclusione sostenuta in nota e nel testo v. A. REINISCH, *Privileges and Immunities*, op. cit., pp. 144-145.

soltanto da un organo indipendente ed imparziale rispetto all'organizzazione, seppur inserito nell'ambito dell'ordinamento interno della stessa, quale è, come si vedrà, ogni tribunale amministrativo.

Accanto a tali ragioni, vi sono ulteriori profili di natura giuridica relativi alla vita istituzionale delle organizzazioni internazionali, ai quali si intrecciano fattori di più generale opportunità.

Innanzitutto, l'istituzione di giurisdizioni amministrative internazionali, ovvero la devoluzione della competenza giurisdizionale in materia di controversie coi propri dipendenti a tribunali amministrativi istituiti presso un'altra organizzazione, è uno strumento che consente un'importante opera di chiarificazione e di approfondimento del *corpus* normativo applicabile ai rapporti d'impiego dell'organizzazione, in grado di creare, anche un circolo virtuoso nella vita istituzionale della stessa organizzazione, in quanto, come è stato suggerito⁶⁹, la mera esistenza di organi giurisdizionali chiamati a sindacare gli atti dell'organizzazione attinenti ai rapporti d'impiego incita il rispetto della legalità da parte degli organi dotati di poteri deliberativi in materia e contribuisce quindi a rapporti più equilibrati fra vertici e *staff*.

Infatti, come è intuibile, la procedura contenziosa gestita da un organo terzo ed imparziale, che giudica secondo diritto, è ritenuta più equa e più garantista rispetto alle procedure interne di carattere amministrativo, che hanno caratteri per lo più di tipo conciliativo⁷⁰.

Un'ulteriore ragione di natura giuridica a favore dell'istituzione dei tribunali amministrativi internazionali riguarda l'aspetto delle fonti applicabili al rapporto di lavoro alle dipendenze dell'organizzazione. Il diritto applicabile è in primo luogo quello che deriva dalle norme interne dell'organizzazione, aspetto che porta a ritenere più adeguate le competenze tecnico-giuridiche di un giudice internazionale rispetto ai giudici interni⁷¹.

⁶⁹ Così pone in luce A. PELLET, *Les voies de recours*. op. cit. p.14

⁷⁰ Le procedure interne di ricorso sono di fondamentale importanza nell'analisi del funzionamento dei tribunali amministrativi internazionali, poiché in molti casi il previo esperimento costituisce condizione di ricevibilità del ricorso. Si consideri sul punto l'articolo VII dello Statuto del Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILOAT).

⁷¹ Così CH. F. AMERASINGHE, *The Law of the International Civil Service*. op. cit. p. 44 ss, Indicazione analoga in S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*. op. cit, p. 355. L'Autrice, riferendosi al noto caso Profili c. Istituto Internazionale di Agricoltura del 1931

Inoltre, se si attribuissero tali controversie alla cognizione dei giudici statuali, che costituirebbero l'unico foro disponibile per il funzionario in assenza di un organo giurisdizionale di riferimento per l'organizzazione, e se si applicasse quale unico criterio di collegamento quello della cittadinanza del ricorrente e tenendo conto della composizione multinazionale "per natura" dello *staff* di un'organizzazione intergovernativa, una pluralità di giudici nazionali sarebbe chiamata a pronunciarsi sulle medesime norme, con il rischio, tutt'altro che eventuale, di difformità nell'interpretazione ed applicazione delle stesse⁷².

L'istituzione di giurisdizioni amministrative internazionali risulta, infine, auspicabile per una serie di considerazioni legate alla complessità strutturale che le organizzazioni internazionali vanno assumendo nella comunità internazionale attuale. Infatti, il carattere sempre più eterogeneo e complesso delle finalità perseguite dalle organizzazioni internazionali si riverbera nella struttura organizzativa dell'ente e richiede allo *Staff* internazionale competenze tecniche sempre più marcate e ruoli di accresciuta responsabilità, condizioni che chiaramente influenzano tanto le regole che disciplinano lo *Staff* - oggetto d'altronde di un'opera di armonizzazione - quanto lo stesso svolgimento del rapporto d'impiego alle dipendenze dell'organizzazione, e rendono così imprescindibile l'istituzione di organi giurisdizionali specializzati chiamati a dirimere le controversie fra il funzionario e l'ente internazionale.

Tali considerazioni sono in larga misura alla base del fenomeno della moltiplicazione e proliferazione dei tribunali amministrativi internazionali, cioè l'istituzione di organi giurisdizionali competenti a conoscere delle controversie in materia d'impiego, in un numero sempre maggiore di organizzazioni sulla falsariga dei due maggiori tribunali di tal specie, sorti all'indomani della Seconda guerra mondiale, il Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e del previgente Tribunale Amministrativo delle Nazioni Unite⁷³. Si può parlare quasi di un fenomeno

(esaminato *infra*), precisa che il ricorso da parte di un dipendente di un'organizzazione internazionale ad un organo giurisdizionale interno deve ritenersi irricevibile proprio perché il rapporto giuridico del funzionario è regolato dal diritto interno dell'organizzazione.

⁷² Tale aspetto è suggerito da CH. F. AMERASINGHE, *The Law of the International Civil Service*. op. cit. p. 45 e K. WELLENS, *Remedies Against International Organisations*, op. cit., p. 82.

⁷³ Oltre ai due sistemi giurisdizionali citati nel testo, si consideri il Tribunale amministrativo della Banca Mondiale, il Tribunale amministrativo del Fondo Monetario internazionale, il Tribunale amministrativo della Banca Africana di Sviluppo, il Tribunale Amministrativo della Banca Asiatica di Sviluppo, il Tribunale Amministrativo della Banca Interamericana di Sviluppo, il Tribunale

di *nationalisme d'organisation*⁷⁴ che porta le organizzazioni ad istituire, nel proprio ordinamento, siffatti organi.

Inevitabilmente, si tratta di una delle manifestazioni del più ampio processo di moltiplicazione e proliferazione delle giurisdizioni internazionali nell'ambito della comunità internazionale attuale⁷⁵; tuttavia, l'istituzione di una pluralità di organi giurisdizionali con competenza speciale per le controversie in materia d'impiego, seppur con possibili effetti di dispersione e di frammentazione nell'ambito dell'elaborazione di un *corpus* giuridico uniforme in materia di impiego nelle organizzazioni internazionali, ostando sicuramente all'unificazione di tale disciplina, è motivato principalmente dalla specializzazione tecnica delle varie organizzazioni operanti nel contesto attuale, cui si è già fatto cenno, che impone condizioni di lavoro parzialmente differenti per ogni ente internazionale e che comporta, quindi, regole che riflettano tali divergenze⁷⁶.

Si può, al contrario, affermare che la scelta di istituire giurisdizioni amministrative internazionali in un numero sempre maggiore di organizzazioni o la decisione di attribuire la competenza ad un tribunale già istituito rappresentino in ogni caso un elemento di progresso nell'ordinamento internazionale in quanto si assicura la

Amministrativo del Consiglio d'Europa, il Tribunale Amministrativo dell'OCSE, il Tribunale amministrativo dell'Organizzazione degli Stati Americani, il Tribunale Amministrativo della Lega Araba, il Tribunale amministrativo dell'UNIDROIT; accanto ad essi vi sono organi il cui carattere giurisdizionale è discusso quale la Commissione di ricorso della NATO (sulla quale v. il caso *Gasparini supra*) e la Commissione di ricorso dell'Agenzia spaziale europea (si vedano le riflessioni della dottrina a commento del caso *Waite and Kennedy supra*). Il sistema delle Nazioni unite si articola, come si vedrà, a partire dal 1 luglio 2009, in un sistema a doppio grado di giudizio (in primo grado il Tribunale del contenzioso amministrativo delle Nazioni Unite e in secondo grado il Tribunale d'appello delle Nazioni Unite). Nel quadro così delineato una posizione a sé stante può ascrivere al Tribunale della Funzione pubblica dell'Unione europea (TFP), parte di una sistema giurisdizionale più complesso quale quello dell'Unione europea.

⁷⁴ Mutuando le parole di A. PELLET, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, op. cit. p. 17.

⁷⁵ Sul tema ampiamente si veda A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, 2009, Bari, in particolare p. 71 ss; T. TREVES, *Fragmentation of International Law: the Judicial Perspective*, in *Comunicazioni e Studi*, 2007, p. 828 ss.; J. FOURET, M. PROST, *La Multiplication des juridictions internationales: de la nécessité de remettre quelques pendules à l'heure*, 2002, *Revue Québécoise de Droit International*, 2002, p. 117 ss. Sull'aspetto specifico della proliferazione delle giurisdizioni amministrative internazionali, si consideri il contributo di G. GUILLAME, *Déclaration d'ouverture*, in N. G. ZIADÉ (ed. by), *Problems of International Administrative Law*, 2008, Leiden/Boston, p. 9 ss., il quale pone in evidenza il carattere coerente della giurisprudenza dei tribunali amministrativi internazionali, riconducibile, a parere dell'A., alla saggezza dei giudici chiamati a svolgere tali uffici, in grado di fugare il rischio di frammentazioni e contrasti giurisprudenziali nella materia trattata.

⁷⁶ In senso conforme A. PELLET, *Les voies de recours*. op. cit., p. 22. ; CH. F. AMERASINGHE, *The Law of the International Civil Service*. op. cit. p. 47.

legittimità dell'azione dell'organizzazione poiché i suoi atti sono sottoposti al vaglio del giudice internazionale, quasi trasponendo il principio dello Stato di diritto alle organizzazioni internazionali⁷⁷.

Diversa e ulteriore questione, però, è quella che riguarda i requisiti e gli *standards* che tali organi devono possedere per ritenersi conformi ai fondamenti giuridici che ne presiedono l'istituzione.

6. L'archetipo delle giurisdizioni amministrative internazionali: Il Tribunale Amministrativo della Società delle Nazioni.

Occorre soffermarsi brevemente sul primo esempio di tribunale amministrativo sorto nell'ordinamento internazionale: il Tribunale amministrativo della Società delle Nazioni.

L'istituzione del Tribunale nell'ambito della Società delle Nazioni trae origine dall'*affaire Monod*, funzionario assunto dal Segretario generale Drummond nel 1919⁷⁸ e confermato per cinque anni a partire dal marzo 1920. Nel febbraio del 1921, il signor Monod fu messo a disposizione del Segretariato con la promessa dell'attribuzione di un incarico confacente alle proprie competenze, una volta che tale ufficio si fosse reso disponibile; tuttavia, nel gennaio 1922, a Monod furono offerte sei mesi d'indennità anticipate, affinché rinunziasse al suo contratto. Monod rifiutò tale proposta e chiese all'organizzazione i danni per la rottura anticipata del contratto e il pagamento delle indennità spettanti per tutto il periodo di durata del contratto sottoscritto nel 1920.

Della questione fu investito il Consiglio della Società delle Nazioni che, conformemente ad una risoluzione dell'Assemblea della Società del 17 febbraio 1920, era competente a risolvere i ricorsi presentati dai funzionari della Società assunti per un periodo di almeno cinque anni. Il Consiglio deliberò la formazione di una commissione composta da tre giuristi con il compito di dirimere la questione, impegnandosi a ritenere come vincolante la decisione adottata dal predetto *panel* di

⁷⁷ Suggestive in proposito le parole di A. PELLET, *Les voies de recours*. op. cit., p. 17 «*En elle-même, cette généralisation constitue à coup sûr un pas vers l'avènement d'organisations internationales de droit à l'image des Etats de droit [...]*».

⁷⁸ L'assunzione avvenne ai sensi dell'articolo 6 del Patto della Società delle Nazioni che prevedeva che la nomina del personale del Segretariato fosse disposta dal Segretario generale con approvazione del Consiglio. Sul punto v. S. MARCHISIO, op. cit. p. 43.

giuristi⁷⁹. La decisione unanime del collegio di giuristi fu adottata dal Consiglio il 5 settembre 1925.

Il parere del comitato di giuristi, in particolare, sottolineava la particolarità del rapporto d'impiego del funzionario, la cui disciplina doveva essere ritrovata in quella propria del diritto pubblico e delle leggi sull'amministrazione statale⁸⁰.

A seguito dell'*affaire Monod*, fu investita la Commissione di Controllo, organo consultivo istituito dall'Assemblea della Società delle Nazioni per l'esame dei progetti di bilancio e di quelli relativi all'amministrazione del Segretariato, del compito di valutare la necessità o meno di istituire procedure di ricorso interne, cui potessero ricorrere i funzionari della Società delle Nazioni che invocassero una violazione delle norme regolanti il rapporto d'impiego alle dipendenze della stessa. La Commissione si espresse a favore dell'istituzione di un organo di tipo giurisdizionale competente a giudicare di siffatte controversie, composto da personalità indipendenti, le cui decisioni pronunciate secondo diritto dovevano essere definitive e vincolanti. In particolare, si pose in luce come l'istituzione di una procedura di tipo giurisdizionale avrebbe accresciuto l'autorevolezza dell'organizzazione e avrebbe consentito, mediante l'emanazione di sentenze vincolanti, di risolvere le controversie in materia d'impiego in modo definitivo.

L'Assemblea adottò il progetto redatto dalla Commissione il 20 Settembre 1927; a seguito di tale decisione il Tribunale funzionò in via provvisoria sino al 1931, quando fu adottato lo Statuto definitivo del tribunale⁸¹.

La competenza del Tribunale riguardava le controversie in materia d'impiego dei funzionari del Segretariato della Società delle Nazioni, dell'Ufficio internazionale del lavoro e dei ricorsi presentati dal personale della Cancelleria della Corte permanente di giustizia internazionale in materia di pensioni.

A seguito della liquidazione della Società delle Nazioni, il modello del Tribunale della Società continuò in qualche modo ad essere funzionante. Infatti, con la risoluzione che sancì la cessazione della Società delle Nazioni del 18 aprile 1946 si

⁷⁹ Su tale aspetto si sofferma Ch. F. AMERASINGHE, *The Law of the International Civil Service*. op. cit. p. 40, il quale ritiene tale elemento caratteristico del fatto che, sin dalle origini i tribunali amministrativi si presentano come organi contraddistinti da *jurisdiction d'attribution*.

⁸⁰ Cfr. sul punto S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*. op. cit. p. 370 ss.

⁸¹ Cfr. LEAGUE OF NATIONS, *Establishment of an Administrative Tribunal*, Ginevra 1927.

stabili che il Tribunale dovesse continuare la propria attività nell'ambito dell'organizzazione internazionale del Lavoro (OIL) cui veniva contestualmente rimesso il potere di emendare lo Statuto del 1931. La Conferenza generale del lavoro riunita a Montreal il 9 ottobre 1946 aderì a tale richiesta e il Tribunale venne dotato di un nuovo Statuto: il Tribunale amministrativo delle Società delle Nazioni divenne il Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro⁸².

L'istituzione del Tribunale amministrativo della Società delle Nazioni dimostra l'inadeguatezza di soluzioni alternative a quelle di tipo giurisdizionale per risolvere le controversie in materia d'impiego. Ed è degno di nota in proposito come di tale inadeguatezza sia stato consapevole l'organo politico-deliberativo della Società che mise in moto l'*iter* per la creazione della prima giurisdizione amministrativa internazionale.

⁸² Cfr. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *Statute and Rules of Court of the Administrative Tribunal*, Ginevra, 1954. Sul punto v. S. MARCHISIO, op. cit. p. 43 e S. BASTID, *Les Tribunaux administratives internationales*. op. cit. p. 379 ss. Per il testo attualmente vigente: <http://www.ilo.org/public/english/tribunal/about/statute.htm>.

CAPITOLO II

IL MODELLO DELLE GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE INTERNAZIONALI: IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DELL'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO (TAOIL).

SOMMARIO 1. Il ruolo del Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro - 2. L'istituzione del TAOIL e il suo rapporto con il Tribunale amministrativo della Società delle Nazioni - 3. La composizione del TAOIL. - 3.1. Il procedimento di designazione e i requisiti dei giudici del TAOIL. - 3.2. (*segue*) Il dovere di imparzialità e la possibilità di recusare i giudici del TAOIL. - 3.3. Le formazioni di giudizio e il ruolo del Presidente del TAOIL. - 4. La competenza giurisdizionale - 4. 1. La competenza *ratione materiae*. 4.2. L'estensione della competenza del Tribunale ad altre organizzazioni internazionali. Generalità.- 4.3. Le caratteristiche e gli effetti dell'estensione della competenza del Tribunale ad altre organizzazioni internazionali. - 4.4. La competenza *ratione personae* del TAOIL. La nozione di funzionario internazionale. - 4.5. L'art. 2, par. 4, dello Statuto: la competenza arbitrale del TAOIL. - 5. Le condizioni dell'azione. Aspetti generali. - 5.1. *Ratio* e funzionamento della regola del previo esaurimento delle procedure di ricorso interne all'organizzazione. - 5.2. Il collegamento fra il previo esaurimento del ricorso e il giudizio dinanzi al TAOIL -5.3. Le deroghe all'applicazione della regola del previo esaurimento delle procedure interne. Il silenzio dell'organizzazione. - 6. I provvedimenti giurisdizionali. - 6. I provvedimenti giurisdizionali. 7. L'articolo XII dello Statuto. La procedura di richiesta di un parere consultivo dinanzi alla Corte internazionale di giustizia.-7.1. Il parere della Corte internazionale di giustizia del 1 febbraio 2012: la Corte ritorna a pronunciarsi sulla validità di una sentenza emessa da un Tribunale amministrativo internazionale.-7.2. L'art. XII dello Statuto TAOIL quale ambito della procedura consultiva dinanzi alla Corte internazionale di giustizia. - 7.3. I profili attinenti all'uguaglianza delle parti nella procedura consultiva e la necessità di riforma del sistema del TAOIL. 7.4. Il riconoscimento dell'inadeguatezza della procedura consultiva e il ruolo sinora svolto della Corte internazionale di giustizia nei confronti del TAOIL e delle giurisdizioni amministrative internazionali. Alcune riflessioni.- 8. Alcune considerazioni conclusive.

1. Il ruolo del Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro

Enucleate le ragioni giuridiche che hanno dato luogo all'istituzione delle giurisdizioni amministrative internazionali, occorre notare che ogni organizzazione internazionale per risolvere le controversie in materia d'impiego con i propri funzionari può procedere alla diretta istituzione di un tribunale amministrativo nell'ambito del proprio ordinamento ovvero può riconoscere la competenza di un tribunale istituito nell'ambito di un'altra organizzazione internazionale⁸³.

La giurisdizione amministrativa internazionale di riferimento è ancora oggi il Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del Lavoro (di seguito "TAOIL" o "Tribunale") sia per una ragione di carattere storico in quanto detto organo costituisce, come si è già fatto cenno, una sorta di prosecuzione del primo tribunale amministrativo internazionale sorto nell'ordinamento internazionale, il Tribunale amministrativo della Società delle Nazioni, sia soprattutto perché la sua

⁸³ Nel caso delle organizzazioni con struttura ordinamentale più complessa è possibile anche che si attribuisca la competenza a decidere delle *staff disputes* all'organo giurisdizionale con competenze generali eventualmente previsto nel sistema dell'organizzazione (quale è il caso dell'Unione europea).

competenza è stata accettata da un ampio numero di organizzazioni internazionali che hanno sottoposto le proprie *staff disputes* e si sono vincolate alle sentenze emesse da tale organo giurisdizionale, senza trascurare il ruolo guida che la giurisprudenza del TAOIL ha sempre svolto, e continua a svolgere, per tutte le altre giurisdizioni amministrative che nel corso degli anni sono state istituite.

Qualsiasi analisi tanto delle regole istituzionali dei tribunali amministrativi internazionali quanto del regime della funzione pubblica internazionale non può prescindere dallo studio delle regole e del funzionamento del TAOIL, ineludibile modello e punto di riferimento in materia⁸⁴.

2. L'istituzione del TAOIL e il suo rapporto con il Tribunale amministrativo della Società delle Nazioni. Il potere di emendare lo Statuto.

Si è già detto che il TAOIL si pone in un rapporto di continuità con il Tribunale amministrativo della Società delle Nazioni. Infatti, quando l'Assemblea della Società delle Nazioni con la risoluzione del 18 aprile del 1946 stabiliva la dissoluzione della Società, decise allo stesso tempo di preservare l'istituzione del Tribunale amministrativo a favore dell'Organizzazione internazionale del Lavoro, prevedendo che lo Statuto del Tribunale amministrativo sarebbe rimasto in vigore in via transitoria fintanto che la Conferenza generale del Lavoro non avesse deciso di emendarlo o abolirlo⁸⁵.

La decisione dell'Assemblea della Società delle Nazioni trovava il proprio fondamento nella circostanza che il Tribunale amministrativo della Società delle

⁸⁴ La bibliografia sul TAOIL sorprendentemente non è così vasta. Oltre ad opere di carattere generale quali i lavori di C. F. AMERASINGHE., *The Law of the International Civil Service: as Applied by International Administrative Tribunals*, Oxford, 1988, 2 voll.; S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1957, II, sono specificamente dedicati al TAOIL gli studi di F. WOLF, *Le Tribunal Administratif de l'Organisation Internationale du Travail*, in *Revue générale de droit international publique*, 1954, p. 279 ss; F. GUTTERIDGE, *The ILO Administrative Tribunal*, in C. DE COOKER, *International Administration. Law and Management Practice in International Organizations*, The Hague, 1990, V.2, pp. 1-33; W. ABLA, *Les conditions de recevabilité de la requête devant le Tribunaux Administratifs de l'ONU e de l'OIT*, Parigi, 1981; L. GERMOND, *Les principes généraux selon le Tribunal Administratif de l'O.I.T.*, Parigi, 2009.

⁸⁵ Si veda il testo della risoluzione adottata dall'Assemblea della Società delle Nazioni riportato da F. WOLF, *Le Tribunal Administratif de l'Organisation Internationale du Travail*, op. cit., p. 281 che modifica lo Statuto del Tribunale amministrativo della Società adattandolo alla nuova realtà istituzionale. Nel prosieguo della trattazione si segnaleranno gli aspetti di novità dello Statuto del TAOIL rispetto al suo predecessore.

Nazioni aveva competenza anche per le *staff disputes* dell'Ufficio internazionale del lavoro e così si voleva evitare che la liquidazione della Società stessa privasse l'Organizzazione internazionale del Lavoro (OIL) dell'organo competente a decidere delle controversie con i propri funzionari; d'altronde l'OIL costituiva la destinazione naturale del Tribunale, tenuto conto delle finalità di tutela e promozione del lavoro attribuite a detto ente internazionale.

Invero, la Conferenza generale del lavoro riunita a Montreal il 9 ottobre 1946 aderì alla richiesta proveniente dall'Assemblea della Società delle Nazioni e fece proprio il Tribunale, dotandolo di un nuovo Statuto, sia pure adottato in forma provvisoria; è, pertanto, a questa data che si fa risalire la nascita del Tribunale amministrativo dell'Organizzazione internazionale del lavoro. Il testo dello Statuto venne poi successivamente confermato dalla Conferenza generale del lavoro nella sessione di Ginevra del 10 luglio 1947⁸⁶ e, così come prevede l'art. XI dello Statuto, il potere di emendare lo Statuto fu attribuito in via definitiva alla Conferenza generale, o all'organo da questa determinato.

Tali brevi cenni sull'istituzione del TAOIL consentono di porre in rilievo che la base giuridica è un atto adottato dall'organo deliberativo dell'organizzazione internazionale di riferimento, l'OIL, seguendo un procedimento analogo a quello instaurato con riferimento al Tribunale amministrativo della Società delle Nazioni.

L'art. XI che prevede il potere di emendare lo Statuto, pertanto, è una specificazione del principio in base al quale il potere di istituire un tribunale amministrativo rientra nel potere dell'organizzazione di disciplinare il rapporto d'impiego coi propri funzionari, così come la Corte internazionale di giustizia ebbe modo di confermare

⁸⁶ Cfr. INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION, *International Labour Conference*, 29th session (1946) *Records of Proceedings*, pp. 341-343; 30th session (1947) *Records of Proceedings*, p. 413. Lo Statuto è stato emendato successivamente nella sessione della Conferenza generale del lavoro del 9 giugno 1949, del 17 giugno 1986, del 19 giugno 1992, del 16 giugno 1998 e dell'11 giugno 2008; la versione attualmente in vigore dello Statuto TAOIL è consultabile sulla pagina web del TAOIL (<http://www.ilo.org/public/english/tribunal/about/statute.htm>). Lo Statuto TAOIL è accompagnato dal Regolamento di procedura (*Rules of the Tribunal/Règlement du Tribunal*), stabilito dal TAOIL ai sensi dell'articolo X dello Statuto; l'ultima versione è quella adottata dal TAOIL il 24 novembre 1993. La giurisprudenza è reperibile sulla banca dati ufficiale del Tribunale (http://www.ilo.org/dyn/triblex/triblexmain.advancedSearch?p_lang=en), le lingue ufficiali sono l'inglese e il francese.

con riferimento al Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite nel parere del 1954 interpretando l'articolo 105 della Carta delle Nazioni⁸⁷.

Il potere di istituire un tribunale amministrativo da parte dell'organo deliberativo, deve essere posto in relazione con la circostanza, sempre secondo quanto ha affermato la Corte internazionale di giustizia nello stesso parere del 1954, che detto organo è stato previsto quale «*an independent and truly judicial body pronouncing final judgments*»⁸⁸ e pertanto il Tribunale amministrativo si pone in una condizione di assoluta indipendenza rispetto all'organo che lo ha istituito.

La conclusione cui era giunta la Corte con riferimento al previgente Tribunale delle Nazioni Unite⁸⁹, ossia che l'organo che ha competenza a emanare norme in materia di disciplina del personale ha altresì il potere di istituire un tribunale amministrativo che opera in condizioni di assoluta indipendenza rispetto all'organo che lo ha istituito, può essere trasposto in modo agevole al TAOIL e alla Conferenza generale del Lavoro.

Inoltre, analizzando nel dettaglio le norme della Costituzione dell'OIL, l'art. 9⁹⁰ prevede che il potere di emanare norme in materia di personale dell'organizzazione spetta al Consiglio di amministrazione, mentre l'art. 14 stabilisce che il Consiglio di amministrazione fissa l'agenda della Conferenza generale del lavoro, si evince che il potere di approvare e di emendare lo Statuto TAOIL, al quale fa riferimento l'art. XI di detto Statuto, è un potere condiviso dai due organi deliberativi dell'OIL.

Da ciò deriva che il TAOIL deve operare in condizioni di indipendenza tanto rispetto agli organi che lo hanno istituito quanto rispetto all'apparato amministrativo e al suo vertice cui normalmente competono le decisioni amministrative in materia di *staff* dell'ente.

⁸⁷ Si veda il parere della Corte internazionale di giustizia del 13 luglio 1954, *Effect of Awards of Compensation made by the United Nations Administrative Tribunal*, in *I. C. J. Reports*, 1954, p. 47.

⁸⁸ *Ibidem* pag. 54. Sulla natura giuridica di tali atti si veda sul punto da ultimo R. VIRZO, *Gli atti delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, pp. 121-122.

⁸⁹ Si veda in proposito *infra* capitolo successivo.

⁹⁰ Cfr. l'articolo 9, al paragrafo 1, della Costituzione dell'OIL prevede: «*The staff of the International Labour Office shall be appointed by the Director-General under regulations approved by the Governing Body.*» e l'articolo 14, paragrafo 1, che prevede: «*The agenda for all meetings of the Conference will be settled by the Governing Body.*».

L'efficacia di ogni sistema di giustizia amministrativa internazionale è legata a tale duplice condizione di indipendenza⁹¹.

Il testo dello Statuto TAOIL attualmente in vigore non si discosta molto da quella originariamente approvato, poiché, nel corso degli anni, soltanto emendamenti di dettaglio sono stati ad esso apportati dalla Conferenza generale del lavoro.

Si evidenzierà nel prosieguo della trattazione se il complesso delle disposizioni statutarie e regolamentari che disciplinano il funzionamento del TAOIL nella loro applicazione giurisprudenziale offrano un'adeguata tutela giurisdizionale al funzionario internazionale, in qualche modo conforme a quel ruolo di giurisdizione di riferimento nel panorama dei tribunali amministrativi internazionali che è sempre stato assegnato al TAOIL.

3. La composizione del TAOIL.

3.1. Il procedimento di designazione e i requisiti dei giudici del TAOIL.

Per quanto riguarda la composizione del TAOIL, l'art. III dello Statuto del TAOIL stabilisce che il Tribunale si compone di sette giudici, nominati per un periodo di tre anni dalla Conferenza generale del Lavoro.

L'unico requisito prescritto dallo Statuto con riferimento ai giudici del TAOIL è quello delle differenti nazionalità, disposizione frequente nelle norme che disciplinano la composizione di organi giurisdizionali internazionali⁹². Nessun ulteriore requisito viene previsto quanto ai requisiti di professionalità o alla specializzazione tecnica dei giudici che compongono il Tribunale e nessun limite viene posto al potere di designazione della Conferenza internazionale del lavoro.

Può dedursi soltanto il carattere giurisdizionale dell'organo nel quale essi sono chiamati a svolgere il proprio ufficio e proprio tale caratterizzazione dei componenti del TAOIL come «giudici», prevista dall'art. III dello Statuto TAOIL, anziché come meri «membri» ha costituito per lungo tempo un *unicum* nel panorama delle

⁹¹ Si consideri a tal proposito quanto sosteneva in termini problematici S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1957, II, p. 419 : «l'organisation des Tribunaux administratifs [...] pose un double problème d'équilibre : par rapport à l'organe délibérant, dans leur constitution, par rapport au chef de l'administration internationale, dans leur fonctionnement».

⁹² Basti qui il riferimento all'articolo 3 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia.

giurisdizioni amministrative internazionali, quasi a confutare una diffusa riserva sul carattere pienamente giurisdizionale delle funzioni di tali organi⁹³.

Si è, tuttavia, imposta nella prassi la tendenza a nominare quali giudici del TAOIL soltanto individui che avessero ricoperto le più alte cariche presso le giurisdizioni degli Stati membri dell'OIL, quindi persone con una formazione giuridica ed una rilevante esperienza giudiziaria, aspetti che hanno da sempre rappresentato un elemento di garanzia, non solo per le organizzazioni internazionali che hanno riconosciuto la competenza del Tribunale, ma anche per i funzionari internazionali⁹⁴ e che, d'altro canto, corrispondono pienamente alle funzioni giurisdizionali attribuite dallo Statuto.

L'analisi dell'art. III non può, però, prescindere da alcune considerazioni che tengono conto anche del mutato panorama nell'ambito delle giurisdizioni amministrative internazionali.

Infatti, se per lungo tempo la disposizione secondo la quale il Tribunale è composto da giudici ha costituito, come si è detto, un elemento di sufficiente garanzia quanto all'indipendenza e alla professionalità degli individui chiamati a rivestire detto ruolo, esistono ormai sistemi molto più avanzati in tal senso che rendono il procedimento di nomina dei giudici del TAOIL, se non meno garantista, alquanto lacunoso. Infatti, se si considera l'esperienza del Tribunale della Funzione pubblica dell'Unione europea, del Tribunale amministrativo della Banca Mondiale, del Tribunale del Contenzioso Amministrativo e del Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite, in tutti gli organi suddetti, oltre a prevedersi requisiti specifici di formazione giuridica e di esercizio di funzioni giurisdizionali, si è anche stabilito l'intervento di organi indipendenti con il compito di esprimere una valutazione sull'adeguatezza delle candidature⁹⁵, in alcuni

⁹³ Come suggerisce A. PELLET, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, Parigi, 1982, p. 22.

⁹⁴ Si considerino le opinioni in tal senso di P. PESCATORE, *Two Tribunals and One Court. Some Current Problems of International Staff Administration in the Jurisdiction of the ILO and UN Administrative Tribunals and the International Court of Justice*, in N. BLOKKER, S. MULLER (eds), *Towards More Effective Supervision by International Organizations. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Dordrecht/Boston/Leiden, 1994, p. 223; F. GUTTERIDGE, *The ILO Administrative Tribunal*, op. cit., p. 13.

⁹⁵ Per il Tribunale della funzione pubblica si è previsto un comitato istituito dalla Decisione del Consiglio 2004/752/CE; la procedura di nomina dei giudici è disciplinata dallo Statuto della Corte di giustizia, all'allegato I; per il sistema delle Nazioni Unite occorre riferirsi all'articolo 4, paragrafo 1 dello Statuto del Tribunale del Contenzioso amministrativo e all'articolo 3, paragrafo 1, dello Statuto del Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite nel quale si prevede che il Consiglio di giustizia interna,

casi anche aperte al pubblico degli interessati senza il filtro dei rappresentanti governativi⁹⁶.

Orbene, il TAOIL non appare in linea con tale tendenza di democraticizzazione, o meglio di trasparenza, della procedura di designazione dei giudici amministrativi internazionali⁹⁷.

Per quanto attiene alle garanzie di indipendenza e di imparzialità che devono essere assicurate nello svolgimento delle funzioni giudicanti, tradizionalmente tale elemento viene inferito nella previsione statutaria che prevede che i giudici del TAOIL svolgano le loro funzioni per un periodo di tre anni. Si ritiene, infatti, che un mandato limitato nel tempo costituisca un elemento sufficiente ad assicurare l'esercizio delle funzioni giudicanti in posizione di indipendenza nei confronti dell'organizzazione e dei funzionari ricorrenti.

Il mandato di tre anni è rinnovabile; nello Statuto TAOIL non sono, infatti, posti limiti al rinnovo del mandato da parte della Conferenza generale del lavoro.

Tale previsione non è in contrasto con quanto detto sopra; infatti in dottrina si è notato che la pratica del rinnovo dei giudici amministrativi internazionali è assai comune, non soltanto nel TAOIL, ma anche nelle altre organizzazioni nel cui ambito è stato istituito un tribunale amministrativo; si è anzi ritenuto che tale prassi consenta un rafforzamento della posizione di indipendenza dei giudici che compongono il Tribunale che possono così contare su una certa stabilità del proprio incarico⁹⁸.

Si deve, tuttavia, rilevare un diverso atteggiamento al riguardo riscontrabile negli Statuti del Tribunale del Contenzioso amministrativo e del Tribunale d'Appello delle Nazioni unite, nei quali si prevede espressamente l'impossibilità di rinnovare il mandato iniziale, impedendo così che il dovere di indipendenza del giudice

formato da giuristi indipendenti, da rappresentanti dello staff e dell'organizzazione che indicano una lista di candidati all'Assemblea generale; per il Tribunale amministrativo della Banca Mondiale occorre riferirsi all'articolo IV, paragrafo 3, dello Statuto.

⁹⁶ Così accade per i giudici del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea in base all'articolo 3 dell'allegato allo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea e per i giudici amministrativi internazionali del sistema delle Nazioni Unite ai sensi della Risoluzione 62/228 dell'Assemblea Generale del 6 febbraio 2008 (GAOR A/RES/62/228).

⁹⁷ Si consideri sul punto J. MALENOVSKÝ, *L'indipendenza des juges internationaux*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 349, 2010, pp. 125 ss.

⁹⁸ Nel senso riportato nel testo v. S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, op. cit., pp- 412-413 e A. PELLET, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, op. cit., pp. 28-29.

amministrativo internazionale venga influenzato dalla prospettiva di rinnovo da parte dell'Assemblea generale.

Anche sotto tale profilo, pertanto, lo Statuto del TAOIL sembra espressione di un'impostazione di tipo tradizionale nella struttura e nell'organizzazione del Tribunale in base alla quale alcuni importanti aspetti organizzativi quali la scelta e il rinnovo dei giudici sono in larga misura dipendenti dalle scelte dell'organo deliberativo dell'organizzazione nel cui ambito il Tribunale è istituito.

Ciò non porta ad escludere l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici del TAOIL ma semplicemente a porre in luce l'assenza di numerosi elementi testuali in detta direzione, a differenza di modelli istituzionali più recenti che adottano scelte ispirate a maggiore trasparenza.

3.2. (segue) Il dovere di imparzialità e la possibilità di ricusare i giudici del TAOIL.

La posizione di indipendenza del Tribunale e dei suoi giudici non riguarda unicamente il rapporto fra l'organo giurisdizionale e l'organizzazione nell'ambito del quale esso è istituito ma deve necessariamente comprendere anche un dovere di imparzialità nei confronti delle parti in giudizio nei casi concretamente posti alla sua attenzione.

Considerando che lo Statuto del TAOIL non disciplina i casi in cui l'imparzialità del giudice può essere pregiudicata da situazioni di conflitto d'interessi che impongono al giudice di astenersi ovvero alle parti coinvolte di ricusare il giudice, si può concordare con la tesi secondo la quale la possibilità di ricusare il giudice laddove sussistano situazioni in cui è dubbia l'imparzialità del giudice corrisponda ad un principio generale di diritto applicabile anche alle giurisdizioni amministrative internazionali, pure in assenza di una specifica disposizione statutaria in merito⁹⁹.

⁹⁹ Così A. PELLET, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, op. cit., pp. 31-32, L. GERMOND, *Les principes généraux selon le Tribunal administratif de l'O. I. T.*, op. cit., pp. 310-311.

È aderendo a tale tesi che il TAOIL, nelle sentenze emesse con riferimento al caso *Jurado*¹⁰⁰, ha indirettamente ammesso la possibilità che il ricorrente possa chiedere la riconsiderazione del giudice chiamato a decidere la propria controversia.

Nei diversi ricorsi sottoposti al Tribunale, il funzionario ricorrente chiedeva la riconsiderazione di un membro del collegio giudicante che si era in precedenza pronunciato sul ricorso di cui chiedeva l'interpretazione e la revisione, e di un altro membro del collegio di nazionalità dello Stato nel quale il ricorrente era parte di un procedimento giurisdizionale. Il Tribunale, rigettando entrambe le censure mosse dal ricorrente sul punto, riconobbe che né l'aver preso parte alla decisione di un precedente ricorso dinanzi a sé, né tantomeno la nazionalità di uno dei propri giudici, possono costituire un legittimo motivo di riconsiderazione del collegio giudicante.

In altri casi in cui il TAOIL ha affrontato censure di riconsiderazione dei propri membri ha ribadito conclusioni analoghe¹⁰¹ che, in ogni caso, consentono, a ragione, di ritenere che la riconsiderazione, anche nel silenzio delle disposizioni statutarie e regolamentari del Tribunale, possa legittimamente essere ammessa.

Anche a questo proposito si sottolinea la diversità rispetto alle disposizioni che regolano il funzionamento di altri tribunali amministrativi internazionali. Si considerino, in particolare, le Regole di procedura dei due Tribunali delle Nazioni Unite nei quali è esplicitamente previsto un dovere di astensione del giudice amministrativo internazionale nel caso di conflitto d'interessi, situazione che

¹⁰⁰ Si tratta delle sentenze del TAOIL n. 83, 85 (14esima sessione); 96 a 105 (17esima sessione), 111, 117 (19esima sessione), *Jurado c. OIL*. La vicenda trae origine da un primo ricorso (v. sentenza del TAOIL dell'11 settembre 1964, n. 70, 12esima sessione, *Jurado c. OIL*) nel quale il funzionario impugnava la decisione dell'OIL di rinuncia all'immunità processuale riconosciuta nello Stato di sede dell'organizzazione a motivo di vari procedimenti di natura civile e penale che erano stati intentati dal coniuge di quest'ultimo. Il ricorso veniva rigettato dal TAOIL e il funzionario impugnava tutte le decisioni successive alla prima prese dall'OIL nonché chiedeva l'interpretazione e la revisione del primo giudizio; in tutti i ricorsi successivi censurava la parzialità del collegio per le ragioni riportate *infra* nel testo.

¹⁰¹ Si veda la sentenza del Tribunale del 16 luglio 2003, *Kirsh c. International Telecommunication Union*, al punto 6, sempre nell'ambito di una richiesta di revisione di una sentenza emessa in precedenza, «*The complainant's request that "to ensure no further denial of due process and no further delay [...] the President, the Registrar and any Tribunal members previously involved in the [complainant's] complaints be excluded from participation in the application for review" is unsupported by any argument and is unacceptable; the choice of judicial assignments is both an attribute and a guarantee of judicial independence and such assignments may not be dictated by litigants.*»

legittima anche le parti a chiedere la ricusazione al Presidente dell'organo giurisdizionale considerato¹⁰².

3.3. Le formazioni di giudizio e il ruolo del Presidente del TAOIL

Il TAOIL giudica in formazione collegiale. Lo Statuto, infatti, prevede all'art. III, paragrafo 3, che il Tribunale si riunisce normalmente in un collegio di tre giudici, salvo in casi eccezionali, decisi dal Presidente del Tribunale, il quale può stabilire che il collegio giudicante si componga di cinque giudici o del *plenum* dei giudici del Tribunale.

Il principio collegiale trova pertanto pieno accoglimento nel funzionamento del Tribunale, carattere comune ad altre giurisdizioni amministrative internazionali e ritenuto corrispondente ad esigenze tanto di giustizia quanto di efficienza organizzativa¹⁰³.

Non trova invece accoglimento la tendenza ad affidare la soluzione dei casi a giudici in composizione monocratica, tendenza riscontrata proprio con riferimento ad alcune giurisdizioni amministrative internazionali¹⁰⁴.

La possibilità che la controversia venga decisa da un collegio con un più ampio numero di componenti è rimessa alla discrezionalità del Presidente del Tribunale e fa parte di quei poteri di direzione e di coordinamento che lo Statuto e il Regolamento del Tribunale gli assegnano.

Oltre alla distribuzione dei ricorsi, infatti, il Presidente – che a norma del combinato disposto dell'articolo X dello Statuto TAOIL e dell'articolo 1 del Regolamento è eletto dal Tribunale – fissa le sessioni ordinarie o straordinarie del Tribunale (articolo 3 del Regolamento); può decidere la manifesta irricevibilità del ricorso (articolo 7,

¹⁰² Si veda in proposito *infra* capitolo successivo.

¹⁰³ Per una rassegna sulle scelte compiute in merito disposizioni statutarie dei vari tribunali amministrativi internazionali esistenti v. N. G. ZIADÉ, *Some Practical Issues Arising in International Administrative Tribunals*, in ZIADÉ (ed by), *Problems of International Administrative Law*, 2008, Leiden/Boston, pp. 90-92.

¹⁰⁴ Cfr. J. MALENOVSKÝ, *L'indipendenza des juges internationaux*, op. cit., pp. 211-212 con riferimento al Tribunale del contenzioso amministrativo delle Nazioni unite e al Tribunale della Funzione pubblica dell'Unione europea. A parere dell'A. citato tale tendenza è dettata dal carattere tecnico delle controversie attribuite alla competenza dei tribunali amministrativi internazionali, poiché attinenti maggiormente il diritto del lavoro e l'aspetto internazionale che le contraddistingue non appare preponderante.

paragrafo 1, Regolamento); può ordinare qualsiasi integrazione dell'attività istruttoria, sia *proprio motu* sia su richiesta delle parti (articolo 9, paragrafo 6, e articolo 11, paragrafo 2, del Regolamento).

4. La competenza giurisdizionale

Per cogliere in maniera compiuta il funzionamento del TAOIL, fondamentale è l'analisi delle norme statutarie che disciplinano la competenza giurisdizionale del Tribunale. Solo così, infatti, si può valutare l'ampiezza e l'effettività della protezione giurisdizionale offerta dal Tribunale al funzionario internazionale nelle controversie che lo contrappongono all'organizzazione d'impiego. Il suddetto profilo problematico, del resto, costituisce il filo conduttore della presente indagine, oltre ad essere la *ratio* sottostante all'istituzione di tali giurisdizioni.

Come la Corte internazionale di giustizia ha chiarito sin dal 1956 con riferimento proprio al TAOIL, occorre esaminare il carattere di *jurisdiction d'attribution*¹⁰⁵.

Per quanto riguarda il citato Tribunale l'esatto ambito della competenza giurisdizionale del TAOIL va ricercato nelle disposizioni dello Statuto TAOIL sia con riferimento all'oggetto delle controversie ad esso sottoposte (c.d. competenza *ratione materiae*), sia con riguardo ai soggetti legittimati alla presentazione della *requête* o *application* (c.d. competenza *ratione personae*).

Quanto sopra affermato ha trovato più volte espressione nella giurisprudenza del TAOIL. Sin da un caso ormai risalente, infatti, il Tribunale ha posto in luce lo stretto collegamento intercorrente fra il diritto d'accesso al ricorso e il carattere di

¹⁰⁵ Si veda in proposito il parere del 23 ottobre 1956, *Jugements du Tribunal Administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requêtes contre l'Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture (U.N.E.S.C.O.)*, in *C. I. J. Recueil* 1956, p. 97, nel quale si legge: «La Cour reconnaît que le Tribunal administratif est une juridiction d'attribution. Elle s'est attachée en conséquence à la disposition qui attribue compétence à ce Tribunal pour connaître des requêtes invoquant l'inobservation soit quant au fond, soit quant à la forme des stipulations du contrat d'engagement des fonctionnaires ou des dispositions du Statut du personnel». Sull'importanza del passo citato nell'analisi dei tribunali amministrativi internazionali si consideri S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, op. cit., pp. 442-444 e C. F. AMERASINGHE., *The Law of the International Civil Service: as Applied by International Administrative Tribunals*, op. cit., vol. I, pp. 201-202.

giurisdizione di attribuzione che contraddistingue il Tribunale e che impone un'esatta interpretazione delle norme del proprio Statuto¹⁰⁶.

4. 1. La competenza *ratione materiae*

La competenza *ratione materiae* del Tribunale è definita nei primi tre paragrafi dell'art. III dello Statuto TAOIL.

La previsione fondamentale è quella contenuta nel par. 1 in cui si stabilisce la competenza del Tribunale nei ricorsi ove si asserisce la violazione, nella forma e nella sostanza, delle condizioni d'impiego del funzionario e delle norme emanate dall'organizzazione di riferimento in materia di personale¹⁰⁷, laddove il par. 2 e il par. 3 concernono, rispettivamente, le controversie attinenti malattie e condizioni di invalidità del funzionario e l'inosservanza delle regole riguardanti il regime pensionistico dei funzionari.

La disposizione del par. 1 deve essere letta congiuntamente con il par. 5 dello stesso articolo nel quale si disciplina la possibilità, cui si è accennato all'inizio e che sarà esaminata più avanti, che la competenza del Tribunale venga riconosciuta da altre organizzazioni internazionali e quindi che l'organo giurisdizionale in esame possa risolvere le *staff disputes* di queste ultime.

In primo luogo, va osservato che il par. 1 in sostanza indica la competenza del Tribunale a conoscere della condizione giuridica complessiva del funzionario internazionale all'interno dell'organizzazione d'impiego.

Come la Corte internazionale di giustizia ha in più occasioni ribadito, infatti, nel complesso rapporto giuridico fra il funzionario internazionale e l'organizzazione sono presenti un elemento di natura contrattuale, in base al quale l'individuo accetta di prestare la propria attività alle dipendenze esclusive dell'organizzazione, e un

¹⁰⁶ Si consideri la sentenza del TAOIL del 26 ottobre 1962, *Darricades vs. UNESCO*, n. 72, punto 3, dove il Tribunale sostiene: «*The Tribunal recognises that as a result of holding that it lacks jurisdiction, complainant is thereby regrettably deprived of any means of judicial redress against the injury sustained as a result of the alleged violations of her contract but the Tribunal, being a Court of limited jurisdiction, is bound to apply the mandatory provisions governing its competence.*»

¹⁰⁷ L'art. III, par. 1, dello Statuto prevede: «*The Tribunal shall be competent to hear complaints alleging non-observance, in substance or in form, of the terms of appointment of officials of the International Labour Office, and of such provisions of the Staff Regulations as are applicable to the case.*»

elemento di natura statutaria o regolamentare, in base al quale il rapporto di lavoro si svolge secondo le regole dettate dall'organizzazione per gestire la propria attività¹⁰⁸.

Il Tribunale accerta dunque la conformità o meno di decisioni assunte dall'organizzazione d'impiego e impugnate dal ricorrente alle regole che disciplinano il complessivo svolgimento di detto rapporto¹⁰⁹, *in primis* il regolamento contrattuale e le disposizioni regolamentari in materia di personale, intendendo con esse sia le c.d. *Staff Regulations* e sia le c.d. *Staff Rules*¹¹⁰, malgrado la disposizione statutaria in analisi menzioni testualmente soltanto le *Staff Regulations*.

L'ampiezza della competenza *ratione materiae* dipende così dagli atti che disciplinano il personale nell'organizzazione presa in esame, malgrado in alcuni casi, come nella sentenza *Press*, il Tribunale si riconosca competente anche quando il ricorrente ha sostenuto genericamente la violazione dei diritti derivanti dalla sua condizione di funzionario internazionale¹¹¹.

Se in una prima fase del funzionamento del Tribunale, si sono esclusi dal novero degli atti sindacabili quelli che avevano una più marcata funzione organizzativa¹¹², negli anni successivi tutti gli atti che incidono sulla disciplina interna dello *staff*

¹⁰⁸ Tale assunto può già rinvenirsi nel parere della Corte del 1956 cit. al punto 94 ed è richiamato nel parere della Corte internazionale di giustizia del 1 febbraio 2012, *Judgement n. 2867 of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization upon a complaint filed against the International Fund for Agricultural Development*, non ancora pubblicato nella raccolta ufficiale a cura della Cancelleria della Corte, al punto 76. In dottrina si veda *ex multis* S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, op. cit. p. 444 ss; R. PISILLO MAZZESCHI, *Funzionario internazionale* (voce), in *Digesto. Discipline Pubblicistiche*, volume VII, Torino, 1991, p. 50; A. PELLET, D. RUZIÉ, *Les fonctionnaires internationaux*, Parigi, 1993, p. 25 ss.

¹⁰⁹ Si segnala, sin da ora, che i parametri di legittimità a disposizione del Tribunale, ma anche di ogni giudice amministrativo internazionale, non sono soltanto quelli menzionati nel testo. Ad essi, si aggiungono l'accordo istitutivo dell'organizzazione, le convenzioni che prevedono immunità e privilegi per i funzionari, gli accordi fra l'organizzazione e lo Stato sede della stessa e i principi generali del diritto. Per il loro reciproco rapporto si consideri, *ex multis*, S. MARCHISIO, *Tribunali amministrativi internazionali* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, volume XLV, Milano, 1992, p. 48; C. F. AMERASINGHE, *Principles of Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, 1996, p. 335 ss, nonché M. B. AKEHURST, *The Law Governing Employment in International Organizations*, Cambridge, 1967, p. 29 ss.

¹¹⁰ La distinzione tra le due tipologie di fonti risiede nel grado di generalità ed astrattezza e nell'organo che le adotta: le *Staff Regulations* sono adottate dall'organo deliberativo dell'organizzazione considerata; le *Staff Rules* dall'organo esecutivo dell'organizzazione e costituiscono attuazione delle *Staff Regulations*. Si veda sul punto Y. BEIGBEDER, *International Civil Service*, in WOLFRUM (ed. by), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2007, edizione online [www.mpepil.com], punto 18.

¹¹¹ Sentenza del 26 ottobre 1962, *Press c. OMS*, n. 66, punto 3.

¹¹² In questo senso S BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, op. cit. p. 459 e giurisprudenza citata a pagina 460.

possono astrattamente rientrare nella competenza del Tribunale¹¹³, al di là dell'organo che abbia adottato l'atto in questione¹¹⁴.

Tale conclusione, in particolare, può sostenersi rispetto al caso *Bustani*, nel quale l'ex Direttore generale dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche contestava la sua anticipata destituzione dall'incarico presa dalla Conferenza degli Stati parte di detta Organizzazione.

Il Tribunale, nel valutare la propria competenza *ratione materiae*, ha invero sostenuto che la decisione di destituire il vertice dell'apparato amministrativo di un'organizzazione, malgrado provenga proprio dall'organo dotato di potere deliberativo nell'organizzazione e sia sorretta da valutazioni di natura politica espresse dagli Stati che siedono in tale organo, rientra pienamente nel sindacato del Tribunale poiché si tratta comunque di una decisione individuale che incide sulla condizione giuridica del ricorrente che, d'altronde, ne sostiene l'illegittimità in relazione alle norme che disciplinano la gestione del personale dell'organizzazione¹¹⁵. Tale pronuncia riveste un'importanza che va al di là dell'interpretazione delle norme statutarie che disciplinano la competenza; è, invero, indicativa di un'interpretazione evolutiva che il Tribunale compie per estendere il principio di legalità ad ambiti sempre più ampi dell'attività di un'organizzazione internazionale¹¹⁶.

4.2. L'estensione della competenza del Tribunale ad altre organizzazioni internazionali. Generalità.

Un aspetto particolare che contraddistingue l'istituzione di giurisdizioni amministrative nell'ordinamento internazionale è proprio la possibilità che altre organizzazioni internazionali, diverse da quella nell'ambito del quale il tribunale

¹¹³ Così L. GERMOND, *Les principes généraux selon le Tribunal administratif de l'O. I. T.*, op. cit., p. 272 con riferimento al caso *de Villegas*, sentenza del 3 giugno 1982, n. 509, punto 3, «*The tribunal is competent in regard to every aspect of the official's service [...]*»

¹¹⁴ Si consideri la sentenza del 20 dicembre 1983, n. 580, *Tévoédjré c. OIL*, al punto 6.

¹¹⁵ Cfr. sentenza del TAOIL del 16 luglio 2003, n. 2232, *Bustani vs. Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW)*, punto 9 nel quale il TAOIL sostiene: «[...] *a decision terminating the appointment of an international civil servant prior to the expiry of his/her term of office is an administrative decision, even if it is based on political considerations. The fact that it emanates from the Organisation's highest decision-making body cannot exempt it from the necessary review applying to all individual decisions which are alleged to be in breach of the terms of an appointment or contract, or of statutory provisions*».

¹¹⁶ Si veda in proposito quanto sostiene J. KLABBERS, *The Bustani Case Before the TAOIL: Constitutionalism in Disguise?*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2004, pp. 461-462.

amministrativo è stato istituito, riconoscano la competenza dello stesso per risolvere le controversie d'impiego con i propri funzionari e si obblighino ad accettare come vincolanti le sue pronunce.

Le stesse ragioni che richiedono l'istituzione di un organo giurisdizionale competente a risolvere le *staff disputes* possono, infatti, essere adeguatamente soddisfatte riconoscendo la competenza di un organo giurisdizionale già istituito, anziché procedere all'istituzione di un organo *ad hoc* nel proprio ordinamento, tenendo in debito conto che anche ragioni di tipo organizzativo o di accurata gestione delle risorse finanziarie possono condurre a preferire tale soluzione.

Proprio le regole statutarie del TAOIL hanno rappresentato storicamente il primo esempio in proposito.

Il TAOIL, infatti, nei suoi primi anni di attività fu utilizzato in via provvisoria anche per risolvere le controversie in materia d'impiego sorte con riferimento all'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), che riconobbe la competenza in via provvisoria del Tribunale appena istituito¹¹⁷.

L'accordo concluso con l'OMS comportò una modifica dello Statuto del Tribunale nel giugno del 1949, che ha condotto all'art. II, par. 4, con la quale si consente a tutte le altre organizzazioni internazionali di utilizzare il sistema giurisdizionale del TAOIL.

A tale riguardo, la disposizione dell'art. II, par. 5, dello Statuto TAOIL sancisce che la competenza giurisdizionale del TAOIL può essere riconosciuta da un'altra organizzazione internazionale mediante una dichiarazione rivolta al Direttore dell'OIL e soggetta all'approvazione del Consiglio di amministrazione della stessa, con la quale si accetta lo Statuto e il Regolamento del Tribunale.

Va nondimeno rilevato che tale riconoscimento può essere compiuto soltanto da un'organizzazione internazionale di carattere intergovernativo¹¹⁸; ciò si ricava dall'Annesso allo Statuto del TAOIL che fissa i requisiti che devono contraddistinguere l'organizzazione ammessa a compiere siffatto riconoscimento. In particolare, essa deve essere contraddistinta dal carattere internazionale delle funzioni, della *membership* e della struttura istituzionale; inoltre, deve constare

¹¹⁷ Sul punto v. F. WOLF, *Le Tribunal Administratif de l'Organisation Internationale du Travail*, op. cit., pp. 287-288.

¹¹⁸ Cfr. il riferimento testuale all'annesso allo Statuto del TAOIL.

l'applicazione di un regime giuridico autonomo rispetto agli Stati membri nonché il godimento di immunità e privilegi per l'esercizio delle proprie funzioni.

Le valutazioni in questione sono rimesse al Consiglio di amministrazione dell'OIL il quale avrà il compito specifico di valutare la capacità dell'organizzazione sia di agire in modo indipendente dai suoi Stati membri sia di eseguire le sentenze emesse dal Tribunale.

Invece è rimesso all'atto costitutivo di ciascuna organizzazione la definizione dell'organo competente a effettuare la dichiarazione con cui si riconosce la competenza del TAOIL.

Dal punto di vista giuridico, la dichiarazione, una volta approvata dal Consiglio di amministrazione dell'OIL costituisce, secondo la giurisprudenza del TAOIL, un accordo internazionale fra l'organizzazione che effettua il riconoscimento e l'OIL ed è pertanto sottoposto alle regole di interpretazione previste dall'ordinamento internazionale per tali atti.

La ricostruzione qui riferita è emersa in un caso in cui un funzionario dell'organizzazione EUROCONTROL contestava la competenza del Tribunale, sostenendo che il riconoscimento della competenza giurisdizionale effettuato da EUROCONTROL a favore del TAOIL fosse stato concluso in violazione dell'atto costitutivo di detta organizzazione. In tale occasione, il Tribunale ha statuito che la dichiarazione con il quale un'organizzazione riconosce la competenza del Tribunale, proprio perché approvata dal Consiglio di amministrazione dell'OIL, va a costituire un accordo internazionale fra le due organizzazioni che prevale in relazione ad eventuali altri impegni unilateralmente assunti in precedenza da una delle parti¹¹⁹.

Il Tribunale, inoltre, non può sindacare la conformità della dichiarazione compiuta rispetto all'atto istitutivo dell'organizzazione che effettua il riconoscimento ai fini della ricevibilità del ricorso; valuta soltanto il pieno rispetto della procedura di

¹¹⁹ Si veda la sentenza del TAOIL del 21 novembre 1977, *Breuckmann vs. EUROCONTROL*, n. 322, in particolare il punto 1 delle motivazioni in diritto: «*The Agency conferred on the Administrative Tribunal of the International Labour Organisation under Article 93 of the Eurocontrol Staff Regulations competence to hear disputes relating to non-observance, in substance or in form, of those Staff Regulations. The International Labour Organisation accepted that recognition of competence in accordance with the prescribed procedure. Hence the Tribunal's competence derives from an international agreement which takes precedence over rules unilaterally adopted earlier by one of the parties to this case*». La stessa motivazione viene ribadita dal TAOIL nella sentenza del 3 giugno 1982, *Vanz c. EUROCONTROL*, n. 493, punto 1.

riconoscimento della competenza giurisdizionale che è prevista dalla disposizione dello Statuto in commento.

Ciò, infatti, pare ricavarsi da un'ulteriore pronuncia nella quale, invece, la possibilità di ricorrere al TAOIL era prevista nello Statuto del personale dell'organizzazione considerata ma nessuna dichiarazione di riconoscimento era stata indirizzata dall'organizzazione in questione all'OIL secondo le modalità previste dall'art. II, par. 4, dello Statuto¹²⁰. In casi siffatti, dunque, il Tribunale dichiara il ricorso irricevibile.

Sempre secondo la stessa linea argomentativa, il Tribunale ha affermato in più occasioni che la dichiarazione effettuata dall'organizzazione diversa dall'OIL può soggiacere ai limiti eventualmente ricavabili soltanto dallo Statuto e dal Regolamento di procedura del Tribunale che l'organizzazione, riconoscendo la competenza del TAOIL, ha accettato integralmente; non rilevano, pertanto, al fine di valutare la ricevibilità di un ricorso dinanzi al Tribunale, gli altri atti di diritto interno eventualmente adottati dall'organizzazione considerata, oltre alla dichiarazione di riconoscimento della competenza¹²¹.

4.3. Le caratteristiche e gli effetti dell'estensione della competenza del Tribunale ad altre organizzazioni internazionali.

Il riconoscimento della competenza del TAOIL da parte di un'organizzazione internazionale diversa dall'OIL pone in evidenza il fondamento consensualistico delle giurisdizioni amministrative internazionali.

Seppur possa dirsi ormai affermata, come si è cercato di dimostrare nel corso del primo capitolo, una tendenza che prescrive un obbligo in capo alle organizzazioni di attribuire le controversie coi propri funzionari a meccanismi di tipo giurisdizionale, ciò non deve portare ad escludere la necessità di un atto dell'organizzazione con la quale essa accetta la competenza giurisdizionale del tribunale amministrativo

¹²⁰ In questo senso si veda la sentenza del TAOIL del 26 giugno 1990, *Heitz c. International Union for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV)*, n. 1033, in particolare i punti 5-6. L'anno successivo l'organizzazione in questione ha completato la procedura di riconoscimento della competenza del TAOIL.

¹²¹ Si considerino in tale direzione le sentenze del TAOIL nei casi *Devisne c. European Patent Organization*, n. 532; *Glorioso c. Pan American Health Organization*, n. 550; *Wehis c. European Patent Organization*, n. 786; *Devisne c. European Patent Organization*, n. 532. Su tali pronunce v. W. ABLA, *Les conditions de recevabilité de la requête devant le Tribunaux Administratifs de l'ONU e de l'OIT*, op. cit. p. 37 ss.

considerato, atto che invece è implicito per l'OIL nel cui ambito l'organo giurisdizionale è istituito.

Quanto agli effetti che la dichiarazione di riconoscimento della competenza produce, innanzitutto, l'organizzazione si impegna in anticipo ad accettare che i suoi atti vengano sottoposti al sindacato giurisdizionale del TAOIL mediante l'impugnazione da parte di coloro che, dal momento in cui la dichiarazione è stata effettuata¹²², sono legittimati attivi a norma dello Statuto. Ciò mette in luce il carattere astratto e permanente della dichiarazione.

Inoltre, dal punto di vista dei rapporti dell'organizzazione con l'OIL, la prima, accettando la competenza del TAOIL, si impegna a sostenere parte dei costi dovuti per il funzionamento del Tribunale, oltre agli esborsi monetari legati ai provvedimenti adottati dal giudice a carico dell'organizzazione, come previsto dall'annesso all'art. IX, par. 2, dello Statuto TAOIL¹²³.

Si è già detto che gli unici limiti che possono derivare al riconoscimento della competenza effettuato a norma dell'art. II, par. 5, sono soltanto quelli che il Tribunale desume in base all'interpretazione dello Statuto e del Regolamento di procedura.

Inoltre, non potrebbe neppure prospettarsi un accordo fra l'OIL e l'organizzazione dichiarante su eventuali limiti da apporre alla dichiarazione di riconoscimento della competenza poiché essa, come esattamente prevede l'art. II, par. 5, comporta l'accettazione dello Statuto e del regolamento del Tribunale nella sua integralità¹²⁴, a meno che non si provveda ad una modifica dello Statuto.

Per le stesse ragioni eventuali emendamenti che la Conferenza generale del lavoro dovesse apportare allo Statuto non sono sottoposti ad un preventivo consenso da parte dell'organizzazione che effettua il riconoscimento di competenza. Invero, l'organizzazione si vincola integralmente allo Statuto e quindi all'articolo XI che attribuisce il potere di emendamento soltanto alla Conferenza generale del lavoro.

¹²² Come si ricava dal già citato caso *Heitz c. UPOV*.

¹²³ Le spese sono ripartite fra le organizzazioni in base al numero dei funzionari alle dipendenze di ciascuna organizzazione che hanno fatto ricorso al TAOIL. Per maggiori dettagli sul punto v. F. MAUPAIN, *Les responsabilités de l'Organisation de rattachement d'une juridiction administrative internationale. L'exemple du Tribunal administratif de l'OIT*, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Le contentieux de la fonction publique internationale*, 1996, Paris, pp. 186-187.

¹²⁴ Secondo W. ABLA, *Les conditions de recevabilité de la requête devant le Tribunaux Administratifs de l'ONU e de l'OIT*, op. cit. p. 43-44, tale aspetto distingue il riconoscimento di competenza ex art. II, par. 5, Statuto TAOIL dalla dichiarazione effettuata da uno Stato ai sensi dell'art. 36, par. 2, dello Statuto della Corte internazionale di giustizia.

Nulla esclude, però, che l'organizzazione possa in un momento successivo ritirare la dichiarazione *de qua* ovvero l'ipotesi contraria in cui è l'OIL a sospendere o estinguere l'applicazione dell'accordo che deriva dall'accettazione della competenza, specie se l'organizzazione rifiuta di adempiere gli impegni presi, ad esempio rifiutando l'esecuzione delle sentenze adottate dal TAOIL¹²⁵.

Se l'ipotesi da ultimo menzionata può ragionevolmente essere sostenuta, in relazione all'ipotesi di rinuncia da parte dell'organizzazione, sviluppando la tesi sostenuta nel primo capitolo, l'organizzazione potrebbe rinunciare soltanto se provvede all'istituzione di un proprio tribunale amministrativo o provvede al riconoscimento di un altro tribunale già esistente.

4.4. La competenza *ratione personae* del TAOIL. La nozione di funzionario internazionale.

Dopo aver delineato l'ambito di competenza *ratione materiae* del TAOIL ed analizzata la possibilità prevista dallo Statuto che la competenza di detto organo venga riconosciuta da organizzazioni internazionali diverse dall'OIL, occorre esaminare le disposizioni statutarie che individuano i soggetti titolari di legittimazione attiva dinanzi al Tribunale, sulla base dell'interpretazione che ne ha dato la giurisprudenza.

In proposito, l'art. II, par. 6, dello Statuto del TAOIL dispone che i soggetti legittimati attivi siano i funzionari dell'OIL ovvero delle organizzazioni internazionali che hanno riconosciuto la competenza del TAOIL, in servizio o in quiescenza, ed i loro eredi ed aventi causa.

Per l'esatto ambito di competenza risulta dunque importante l'interpretazione della categoria di funzionario internazionale, nozione che lo Statuto del TAOIL non provvede, peraltro, a definire.

Il Tribunale, nello stabilire la legittimazione attiva del funzionario internazionale, compie nella sua giurisprudenza un'attenta valutazione del complessivo rapporto

¹²⁵ Sempre secondo W. ABLA, *Les conditions de recevabilité de la requête devant le Tribunaux Administratifs de l'ONU e de l'OIT*, op. cit. p. 38-39. In senso contrario F. MAUPAIN, *Les responsabilités de l'Organisation de rattachement d'une juridiction administrative internationale. L'exemple du Tribunal administratif de l'OIT*, op. cit., p. 188.

giuridico esistente fra il soggetto ricorrente e l'organizzazione, rapporto costituito da un elemento di natura contrattuale, in base al quale l'individuo accetta di prestare la propria attività alle dipendenze esclusive dell'organizzazione, e da un elemento di natura statutaria o regolamentare, in virtù del quale il rapporto di lavoro si svolge secondo le regole dettate dall'organizzazione per gestire la propria attività e per il conseguimento delle finalità istituzionali ad essa attribuite, interpretazione che, come si è già detto, trova riscontro anche nei pareri che negli anni ha emanato la Corte internazionale di giustizia in questa materia, oltre che nelle riflessioni della dottrina¹²⁶.

Tale impostazione giurisprudenziale ha trovato una sua prima formulazione nel caso *Desgranges*, nel quale il Tribunale ha ricavato la condizione di funzionario internazionale del ricorrente da una serie di indici che qualificano il rapporto giuridico che si instaura fra questi e l'organizzazione d'impiego tra cui il carattere esclusivo dell'impiego svolto a favore dell'organizzazione, la sottoposizione del ricorrente all'autorità del Direttore generale e l'applicazione del regime previdenziale statutariamente previsto per i funzionari¹²⁷.

L'approccio seguito dal Tribunale comporta necessariamente una valutazione caso per caso della situazione del ricorrente, che prescinde dalle terminologie utilizzate negli statuti e nei regolamenti del personale le quali spesso differiscono da organizzazione ad organizzazione, tenendo presente, inoltre, che detto approccio giurisprudenziale, in alcuni casi, ha condotto il Tribunale ad ammettere la legittimazione attiva del ricorrente e, dunque la sua qualità di funzionario internazionale, anche quando gli elementi costitutivi di detto *status* potevano dirsi esistenti soltanto dopo una compiuta disamina della decisione impugnata e quindi una valutazione nel merito del ricorso proposto¹²⁸.

¹²⁶ Si veda *supra* in nota. Inoltre, sulla difficoltà nella distinzione fra agente e funzionario internazionale si veda L. DUBOIS, *La condition juridique des agents internationaux*, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE DE DROIT INTERNATIONAL, *Les agents internationaux*, Paris, 1985, in particolare pp. 24 ss.

¹²⁷ Cfr. sentenza del TAOIL del 12 agosto 1953, *Desgranges c. O. I. T.*, n. 11, punto 2

¹²⁸ Emblematica sul punto è la sentenza del 5 giugno 1964, *Poulain c. UNESCO*, n. 621, nel quale la condizione di funzionario del ricorrente era *prima facie* incerta, in quanto era dubbio che l'elemento contrattuale potesse rinvenirsi in uno scambio di telegrammi fra il ricorrente e l'organizzazione. In senso conforme a quanto riportato nel testo e per ulteriori riferimenti giurisprudenziali si veda C. F. AMERASINGHE, *The Law of the International Civil Service: as Applied by International Administrative Tribunals*, op. cit., p. 209.

Particolare attenzione meritano, poi, quei casi in cui il funzionario ricorrente è messo a disposizione, in virtù di particolari accordi fra gli Stati membri e l'organizzazione, dalle amministrazioni nazionali, il caso dei c. d. *detachés* o *seconded*. Anche in tale ipotesi, il criterio adottato è quello della valutazione del complessivo rapporto giuridico fra il ricorrente e l'organizzazione. In particolare, il Tribunale ammette la legittimazione attiva quando al funzionario distaccato si applica lo Statuto del personale dell'organizzazione verso cui questi è distaccato, soluzione adottata tanto in casi più risalenti, quali la sentenza nel caso *Ido* contro l'Organizzazione mondiale della sanità, quanto in pronunce più recenti del Tribunale¹²⁹.

La stessa conclusione viene raggiunta dal TAOIL quando il *secondment* avviene fra organizzazioni internazionali, ammettendo la legittimazione attiva di funzionari distaccati a presentare ricorso contro l'organizzazione verso cui si è distaccati quando vi sia appunto l'applicazione delle norme in materia di personale di quest'ultima organizzazione¹³⁰.

L'indirizzo giurisprudenziale inaugurato con il caso *Desgranges*, in base al quale è il complessivo rapporto giuridico a risultare rilevante nello stabilire la legittimazione attiva del ricorrente, porta il Tribunale a giudicare irrilevante tanto la durata dell'incarico svolto - ammettendo la legittimazione attiva e quindi lo *status* di funzionario internazionale sia nel caso di un contratto a tempo indefinito sia quando l'incarico abbia carattere temporaneo¹³¹ - quanto il rango occupato nella gerarchia dello *staff*.

Infatti, per quanto riguarda la prima tipologia di ricorrenti, il Tribunale include fra i soggetti legittimati attivi anche i candidati ad un posto presso l'organizzazione¹³² o

¹²⁹ Cfr. sentenza del TAOIL del 20 dicembre 1983, *Ido c. O. M. S.*, n. 588 e la sentenza del TAOIL del 3 febbraio 2003 *N. P. c. UNIDO*, n. 2184, punto 1. Sul caso *Ido* si veda W. ABLA, *Les conditions de recevabilité de la requête devant le Tribunaux Administratifs de l'ONU e de l'OIT*, op. cit., p. 56.

¹³⁰ Cfr. sentenza del TAOIL del 14 novembre 1985, *Gross c. FAO*, n. 703, punto 2 e la sentenza del 6 maggio 1974, *Sletholt contro GATT*, n. 231, punto 1. Nel caso da ultimo citato al ricorrente non si applicavano le *Staff Regulations* del GATT ma quelle dell'organizzazione di appartenenza, pertanto il Tribunale ritiene il ricorso irricevibile.

¹³¹ In senso conforme W. ABLA, *Les conditions de recevabilité de la requête devant le Tribunaux Administratifs de l'ONU e de l'OIT*, op. cit., p. 65

¹³² La candidatura deve essere stata accettata dall'organizzazione, cfr. la sentenza del TAOIL, *Labarthe c. FAO*, n. 307; sul punto A. PELLET, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, Parigi, 1982, p. 38

coloro che hanno svolto un periodo di prova¹³³, proprio perché si riscontra in tali rapporti tanto l'elemento dell'accordo fra l'organizzazione e il ricorrente quanto l'applicazione delle norme in materia di personale.

Invece, con riferimento all'irrilevanza della posizione occupata, l'argomento esposto trova conferma nei numerosi casi in cui il TAOIL ha ammesso la legittimazione attiva di organi di vertice dell'apparato amministrativo.

Il caso *Bustani*, già esaminato in precedenza, offre indicazioni anche con riferimento a tale ultimo aspetto. Infatti, preliminarmente il Tribunale esamina la possibilità di configurare il Direttore generale dell'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche quale funzionario internazionale legittimato attivo ad adire il TAOIL, e adottando proprio il summenzionato criterio, pone in luce la complessiva condizione giuridica del ricorrente. Il Tribunale rileva che il Direttore generale è sottoposto allo statuto del personale dell'Organizzazione di appartenenza, gode dei privilegi previsti dall'accordo di sede per i funzionari della stessa, oltre alle norme previste dall'atto istitutivo dell'Organizzazione che pongono generali obblighi di indipendenza per l'esercizio delle funzioni. La circostanza che la nomina avvenga sulla base di una deliberazione dell'organo politico, a giudizio del Tribunale, non esclude la legittimazione attiva¹³⁴.

In ultima analisi può dirsi che, nell'interpretare le disposizioni dello Statuto in materia di legittimazione *ratione personae*, il criterio adottato dal Tribunale consistente nel valutare la condizione giuridica complessiva del ricorrente, costituita dai due elementi citati dell'instaurazione di un rapporto contrattuale con l'organizzazione e della sottoposizione alle norme previste in materia di *staff* esclude dal novero dei soggetti legittimati coloro il cui legame con l'organizzazione sia

¹³³ Tale posizione già in casi risalenti, come nella sentenza del 5 aprile 1951, *Marsh c. ILO*, n. 10; fra i casi recenti la sentenza del TAOIL del 4 febbraio 2009, *R. P. c. Pan American Health Organization*, n. 2788, nel quale il Tribunale indica anche i criteri che l'organizzazione deve seguire per una corretta valutazione dei candidati nel periodo di prova (in particolare il punto 1). Sul tema dello *stage* e sui reciproci obblighi si veda L. GERMOND, *Les principes généraux selon le Tribunal administratif de l'O. I. T.*, op. cit., pp. 237-238

¹³⁴ Cfr. sentenza del TAOIL *Bustani vs. Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW)* cit. ai punti 7-8. Il TAOIL in particolare afferma « [...] the Director-General, like other staff members, is clearly deemed to have the status of an international civil servant. Consequently, the Director-General must be regarded as a staff member both for the purposes of the Organisation's submission to the Tribunal's jurisdiction and Staff Rule». Il ricorso da parte di funzionari al vertice dell'organizzazione non è una prassi isolata, per altri casi v. W. ABLA, *Les conditions de recevabilité de la requête devant le Tribunaux Administratifs de l'ONU e de l'OIT*, op. cit., p. 66 ss.

meramente di tipo occasionale e non collegato alle finalità istituzionali dell'organizzazione, al di là delle prestazioni effettivamente svolte dal soggetto¹³⁵.

4.5. L'art. 2, par. 4, dello Statuto: la competenza arbitrale del TAOIL

La competenza giurisdizionale del TAOIL comprende anche un'ulteriore ipotesi, non direttamente legata alle *staff disputes*. Infatti, l'art. II, par. 4, dello Statuto prevede che il TAOIL possa risolvere controversie relative a contratti conclusi dall'OIL nel caso in cui l'organizzazione e la controparte prevedano espressamente tale competenza con una clausola *ad hoc*.

Lo Statuto ha così previsto un'ipotesi in cui il TAOIL agisce in qualità di tribunale arbitrale in controversie di natura contrattuale, disposizione certamente non inserita nello Statuto del Tribunale amministrativo della Società delle Nazioni¹³⁶.

Il Tribunale ha avuto modo di pronunciarsi nell'ambito di tale competenza anche con riferimento ad altre organizzazioni rispetto all'OIL¹³⁷.

L'aspetto che maggiormente interessa della disposizione richiamata è legato ad una proposta, accolta in dottrina¹³⁸, di emendarne il contenuto fino ricomprendere un'ipotesi di giurisdizione *ratione materiae* riferita a tutte le controversie relative a prestazioni lavorative *ex contractu* svolte a favore dell'organizzazione, con il chiaro

¹³⁵ Sono sicuramente escluse tutte quelle attività di tipo accessorio o esecutivo non in virtù della natura dell'attività ma della fonte del rapporto giuridico, in cui si riscontra soltanto l'elemento contrattuale. Si veda in tal senso la sentenza del 27 giugno 1989, *Antal c. GATT*, n. 967 nella quale il Tribunale stabilisce l'irricevibilità del ricorso perché il sig. Antal aveva stipulato un contratto di lavoro con l'allora esistente GATT cui espressamente non si applicava il Regolamento del personale dell'organizzazione convenuta in giudizio. Il Tribunale non prende in considerazione l'attività svolta, quella di addetto al bar dell'organizzazione, ma si concentra soltanto sul rapporto giuridico e sull'occasionalità dello stesso rispetto alle funzioni dell'organizzazione. Ulteriore conferma di quanto espresso nel testo anche nelle sentenze nei casi *Privitera c. O.M.S.*, n. 75 e *Rebeck c. O.M.S.*, n. 77 nei quali l'attività di medico veniva svolta per l'O. M. S. in condizioni di eccezionalità e temporaneità che portavano ad escludere quella duplicità di elementi, contrattuale e statutario, che caratterizza la qualità di ricorrente dinanzi al TAOIL. Invero nel caso *Privitera* cit. al punto 2 il TAOIL chiaramente afferma: «*It is unquestionably the new contract [...] which constitutes the sole legal basis for the relations between the parties. In other words the status of the complainant must be considered as purely contractual. It is of little account that the first article of the contract describes the complainant as a medical officer. This title relates solely to the nature of the work to be performed by the complainant, but does not affect his legal status*».

¹³⁶ Cfr. F. WOLF, *Le Tribunal Administratif de l'Organisation Internationale du Travail*, op. cit., p. 283 ss.

¹³⁷ Si consideri la sentenza del 13 marzo 1987, *Grover c. OMS*, n. 803.

¹³⁸ Si consideri in proposito F. GUTTERIDGE, *The ILO Administrative Tribunal*, op. cit., p. V.2/19-20 e A. PELLET, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, op. cit., p. 35 nota 85.

intento di fornire un meccanismo di risoluzione delle controversie in tutti quei casi, non rientranti nei criteri di competenza *ratione materiae e personae* precedentemente analizzati, non annoverabili nella funzione pubblica internazionale.

Tale proposta di emendamento allo Statuto non è stata peraltro adottata, malgrado presentasse il merito di ampliare il novero dei soggetti ammessi ad utilizzare il sistema del TAOIL, offrendo garanzie di accesso alla tutela giurisdizionale a tutti quei soggetti le cui prestazioni lavorative fossero in qualche modo coinvolte nell'attività di un'organizzazione internazionale.

Ciò non esclude, tuttavia, che tale competenza possa già essere utilizzata nella sua formulazione attuale per risolvere controversie che riguardano prestazioni non rientranti nella competenza *ratione personae e materiae* del Tribunale per il loro carattere di occasionalità o perché prestate da collaboratori esterni all'organizzazione; è bene sottolineare, però, che per poter instaurare il giudizio occorre che le parti al contratto, tra cui necessariamente vi è l'organizzazione, manifestino espressamente il loro consenso mediante la stipulazione di una clausola compromissoria a favore del TAOIL.

Per quanto riguarda gli aspetti procedurali, l'esercizio di tale competenza esclude l'applicazione delle norme che prescrivono il previo esaurimento delle vie di ricorso interne, mentre vi sarà un'applicazione integrale delle altre regole procedurali, in particolare di quelle sui termini processuali¹³⁹.

5. Le condizioni dell'azione. Aspetti generali.

Le condizioni per l'esercizio dell'azione dinanzi al TAOIL sono fissate dall'art. VII dello Statuto, disposizione in cui è evidente l'influenza che ha avuto sull'istituzione delle giurisdizioni amministrative internazionali il modello delle giurisdizioni amministrative di alcuni ordinamenti interni, in particolare del *Conseil d'Etat* francese¹⁴⁰.

Il par. 1 prevede che il ricorso del funzionario possa essere ammesso soltanto rispetto ad una decisione definitiva assunta nei suoi confronti dall'organizzazione d'impiego e

¹³⁹ Secondo quanto si ricava nella sentenza del 26 giugno 1990, *James c. OIL*, n. 1052, punto 3.

¹⁴⁰ Su tutti S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, op. cit. pp. 420-421.

soltanto dopo che il ricorrente abbia esperito i procedimenti interni all'organizzazione avverso la decisione impugnata.

Da tale disposizione si ricava dunque che il sistema del TAOIL, come di tutte le giurisdizioni amministrative internazionali, è un sistema di tipo impugnatorio. La controversia sorge quando una decisione adottata dall'organizzazione, nell'esercizio del potere di gestione del personale che si ricava dall'atto costitutivo o in via implicita dalle funzioni che l'atto costitutivo attribuisce, leda la situazione soggettiva del funzionario internazionale e contrasti con le norme che disciplinano il rapporto d'impiego del funzionario.

Il Tribunale ha fornito nel caso *Devisne* una definizione di decisione dell'ente quale ogni atto adottato da un agente dell'organizzazione che esplica effetti giuridici¹⁴¹.

La presa di posizione dell'organizzazione che si manifesta nella decisione impugnata deve essere definitiva, altrimenti non sarebbe possibile lamentare un pregiudizio alla situazione giuridica soggettiva del funzionario.

5.1. Ratio e funzionamento della regola del previo esaurimento delle procedure di ricorso interne all'organizzazione.

Il carattere definitivo della decisione dell'organizzazione scaturisce dall'applicazione della regola del previo esaurimento dei ricorsi interni che prescrive al funzionario, prima di ricorrere al TAOIL, di esperire i procedimenti interni previsti dall'organizzazione per dolersi di una decisione pregiudizievole ed illegittima adottata nei suoi confronti.

Dette procedure in primo luogo consentono al funzionario leso di poter esporre il proprio punto di vista all'organizzazione che ha il potere di decisione, esigenza che diviene più urgente ed evidente nel caso di provvedimenti di tipo disciplinare, configurando così un elemento di garanzia per il funzionario internazionale¹⁴², aspetto che è costantemente riconosciuto dallo stesso Tribunale¹⁴³.

¹⁴¹ Cfr. sentenza del TAOIL del 18 novembre 1982, *Devisne c. Organisation européenne des brevets*, n. 532, punto 3, secondo la quale per decisione si intende «un acte qui, émanant d'un agent de l'organisation, a un effet juridique».

¹⁴² Alcuni autori qualificano tali procedimenti come procedimenti di garanzia. Si veda R. PISILLO MAZZESCHI, *Funzionario internazionale* (voce), op. cit., p. 52.

¹⁴³ Per un'affermazione recentissima si veda la sentenza dell'8 febbraio 2012, *E. M. E. A. c. Centre technique de coopération agricole et rurale (CTA)*, n. 3067, punto 20 «Il convient de rappeler que, comme l'a souligné de longue date la jurisprudence du Tribunal, le droit d'exercer un recours interne

In secondo luogo, lo svolgimento di procedure di ricorso interne consente all'organizzazione scelte più ponderate, poiché fornisce un'occasione di rimediare ad eventuali irregolarità o illegittimità compiute; trova, così, espressione un approccio di tipo precauzionale per l'organizzazione coinvolta che ha modo di rettificare decisioni che appaiono contestabili, evitando ricorsi inutili o pretestuosi.

Per quanto attiene poi al fondamento giuridico, gli strumenti di ricorso interno spettanti al funzionario internazionale traggono origine dall'attribuzione, da parte del trattato istitutivo dell'organizzazione, all'organo di vertice del potere di decidere in materia di personale e, quindi, in ultima analisi, nella struttura gerarchica tipica dell'apparato amministrativo degli enti internazionali. Inoltre, esse sono specificamente previste da disposizioni puntuali dei regolamenti che recano la disciplina del personale¹⁴⁴, ai quali si riferisce pure il testo dell'art. VII, par. 1, dello Statuto.

Inoltre, per quanto attiene al loro funzionamento, le procedure di ricorso interne si avvalgono di organi consultivi in posizione di imparzialità che eseguono un'istruttoria e raccomandano una decisione sul reclamo del funzionario al vertice dell'apparato amministrativo dell'organizzazione coinvolta, che avrà il compito di decidere in modo definitivo sul reclamo avanzato da un funzionario della stessa.

Infatti, il corretto svolgimento di tale procedura richiede che l'organo di vertice dell'organizzazione disponga di tutti gli elementi per poter decidere la questione sottoposta, esaminati e analizzati da un organo che, seppur interno all'organizzazione, operi in condizioni d'imparzialità e sia distinto rispetto all'organo - gerarchicamente subordinato al vertice dell'organizzazione - che ha preso la decisione contestata dal funzionario.

Inoltre, anche le regole relative alla composizione dell'organo consultivo hanno una connotazione garantista e, seppur differenti da organizzazione ad organizzazione sono

constitue une garantie reconnue aux fonctionnaires des organisations internationales, qui s'ajoute à celle offerte par le droit à un recours juridictionnel.»

¹⁴⁴ Secondo C. F. AMERASINGHE, *The Law of the International Civil Service. As Applied by International Administrative Tribunals*, op. cit., pp. 377-378, la loro previsione specifica non sarebbe dettata da un principio generale di diritto applicabile alle organizzazioni; la giurisprudenza del TAOIL, come il caso citato in nota precedente, sembra suggerire una differente impostazione.

espressione di un principio di *peer review*¹⁴⁵, tutti i componenti dell'organo, o comunque la maggior parte, essendo scelti all'interno dello *staff*¹⁴⁶.

Essendo organi tipicamente consultivi, la cui funzione è fondamentalmente quella di condurre una documentata istruttoria e di procedere ad una valutazione preliminare della decisione contestata, come sottolineato da giurisprudenza costante dei tribunali amministrativi, l'organo di vertice potrà, nell'esercizio dei detti poteri discrezionali che gli competono in virtù del trattato istitutivo dell'organizzazione, discostarsi dalle conclusioni dello stesso, con un'adeguata motivazione¹⁴⁷.

5.2. Il collegamento fra il previo esaurimento del ricorso e il giudizio dinanzi al TAOIL

L'esperimento delle procedure di ricorso interne, oltre a fungere da garanzia per il funzionario ricorrente, è condizione di ricevibilità dell'azione promossa dinanzi al TAOIL.

La regola, inoltre, incide anche sullo svolgimento del giudizio dinanzi al Tribunale poiché soltanto gli stessi fatti dedotti durante la procedura interna all'organizzazione possono costituire il contenuto del ricorso ed il ricorrente non può avanzare pretese più ampie dinanzi al TAOIL rispetto a quelle invocate nel corso del procedimento interno di reclamo.

L'applicazione della regola processuale così illustrata contribuisce a definire l'ambito di fatto entro il quale il Tribunale andrà a pronunciarsi e i provvedimenti richiesti al giudice nei confronti dell'organizzazione.

La regola, tuttavia, non comporta una restrizione quanto alle motivazioni giuridiche che il ricorrente può adottare a sostegno della propria pretesa. Infatti, la

¹⁴⁵ Sul tema della *peer review* si veda anche la sentenza n. 2587, *Odermatt c. International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies* punto 8, nel quale il Tribunale riconosce che il principio dell'*equality of arms* non è pregiudicato dalla presenza di membri della stessa organizzazione e dunque si riconferma la validità del principio summenzionato.

¹⁴⁶ Sul tema si veda A. PELLET, D. RUZÉ, *Les fonctionnaires internationaux*, op. cit., pp. 96-99. Predomina la regola della composizione mista, in base alla quale parte dei membri sono nominati dagli stessi funzionari dell'organizzazione, direttamente o per il tramite delle associazioni di categoria, e parte sono designati dal vertice dell'organizzazione.

¹⁴⁷ Si vedano le sentenze del TAOIL nei casi *Hartmann vs. WHO*, n. 20; *Diaz vs. UNESCO* n. 232. In particolare si consideri il giudizio *Loroch c. FAO*, n. 287, punto 2, con riferimento all'*Appeals Committee* della FAO «*the Appeals Committee shall advise the Director-General; and indeed its function is purely advisory*».

giurisprudenza sottolinea come la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni non esclude la validità del principio *jura novit curia*, perciò il ricorrente è libero di individuare ragioni giuridiche nuove rispetto a quelle individuate nel procedimento interno svoltosi dinanzi all'organizzazione¹⁴⁸.

In conclusione, ricollegandosi all'analisi condotta in precedenza, può ritenersi che la *ratio* della regola nell'economia processuale del giudizio che si svolge dinanzi al TAOIL sia quella di evitare ricorsi pretestuosi o inutili. Infatti, laddove la lesione della sfera giuridica soggettiva possa essere rimediata nel contraddittorio con l'organizzazione internazionale, l'applicazione di tale regola risulta funzionale sia alla tutela del funzionario internazionale, sia all'interesse alla buona amministrazione di cui l'organizzazione internazionale deve essere fautrice.

Il problema resta quello di valutare se nella prassi del TAOIL l'applicazione della regola in questione abbia contraddetto la *ratio* originaria, contribuendo soltanto ad imporre condizioni restrittive di accesso al funzionario internazionale alla tutela giurisdizionale.

5.3. Le deroghe all'applicazione della regola del previo esaurimento delle procedure interne. Il silenzio dell'organizzazione.

La regola del previo esaurimento delle procedure interne ammette, tuttavia, alcune deroghe, la prima delle quali è posta dall'art. VII, par. 3, che dispone che il ricorrente può presentare ricorso nell'ipotesi in cui l'organizzazione sia rimasta inerte sul reclamo del funzionario. Si tratta, proprio come nel diritto amministrativo interno, di un'ipotesi in cui si consente di rimediare ad una situazione di silenzio dell'organizzazione internazionale sul reclamo proposto dal funzionario che viene

¹⁴⁸ Si veda in proposito la chiara formulazione della regola che il TAOIL fornisce nella sentenza dell'11 dicembre 1980, *Zihler c. CERN*, al punto 1: «*Selon la règle dite de l'épuisement des recours internes, telle qu'elle est exprimée à l'article VII, alinéa 1er, du Statut du Tribunal, un requérant n'est recevable à saisir ce dernier qu'après avoir utilisé les voies de droit mises à sa disposition par l'organisation défenderesse. Cette règle exige : d'une part, qu'une requête adressée au Tribunal se fonde sur des faits déjà invoqués dans les instances administratives; d'autre part, que le montant des conclusions d'une telle requête ne dépasse pas celui des prétentions émises dans le cadre de l'organisation. En revanche, rien n'empêche un requérant de soulever devant le Tribunal des motifs juridiques qu'il n'a pas fait valoir dans les procédures internes; le Tribunal appliquant le droit d'office, il n'y a aucune raison d'interdire au requérant de présenter à cette juridiction des moyens qu'elle pourrait de toute façon retenir de son chef.*»

ammesso a presentare ricorso al TAOIL una volta trascorsi novanta giorni dalla proposizione del reclamo interno.

Lo Statuto, in tale ipotesi, individua una decisione implicita di rigetto del reclamo, per cui se il ricorrente non ha ottenuto risposta dall'organizzazione nel termine previsto può impugnare direttamente la decisione lesiva dinanzi al Tribunale, il suo ricorso sarà considerato ricevibile¹⁴⁹.

Nei ricorsi in cui il funzionario impugna una decisione implicita dell'organizzazione, nell'evoluzione della giurisprudenza del Tribunale non ci si è limitato ad esaminare il ricorso nel merito valutando i profili di illegittimità dell'astensione, ma il sindacato del Tribunale ha spesso considerato anche la lesione del diritto del funzionario ad un giusto procedimento che è causata proprio dal perdurare del silenzio dell'organizzazione¹⁵⁰.

Di conseguenza tale indirizzo giurisprudenziale dimostra che tutti gli atti e gli abusi (*misfeasances*) e le omissioni di un'organizzazione internazionale sono sottoposti al vaglio del giudice amministrativo internazionale, laddove costituiscano una violazione dei diritti dei funzionari internazionali e dunque un esercizio illegale dei poteri attribuiti all'organizzazione¹⁵¹.

Un'ulteriore ipotesi di deroga alla regola del previo esaurimento dei ricorsi interni si rinviene nel caso in cui non è possibile dar luogo ad una procedura interna di reclamo per il funzionario ricorrente. Ciò accade tipicamente quando il funzionario ricorrente occupi una posizione di vertice nell'organizzazione.

Se, infatti, si desse corso alla procedura interna che si svolge sotto l'autorità del vertice dell'organizzazione, lo svolgimento di tale procedura non avrebbe significato,

¹⁴⁹ Cfr. la sentenza nel caso *Tebourbi c. ITO*, n. 2104, punto 3 «*Precedent says that the requirement to exhaust the internal remedies cannot have the effect of paralysing the exercise of a complainant's rights. An official may come straight to the Tribunal where the competent bodies are not able to decide on an issue within a reasonable period of time, the latter being determined in the light of circumstances[...] His endeavours to get a response having failed, the complainant could hardly be expected to wait any longer as there was no indication that a prompt conclusion from the Board was likely. The Tribunal therefore takes the view that he exhausted the internal means of redress*».

¹⁵⁰ Si veda ad esempio la sentenza del TAOIL, *Angius c. European Patent Organization*, al punto 19 in cui si afferma «*By failing to ensure that the complainant's appeal was dealt with in reasonable time the Organisation is at fault. By failing to act in relation to the manner in which his search reports were amended and in treating him as described above it has further acted in breach of his right to fair treatment. He is entitled to an award of damages for moral injury on that account.*» o la conclusione raggiunta nella sentenza *A. E. L. c. ITO*, n. 2170.

¹⁵¹ Così C. F. AMERASINGHE, *The Law of International Civil Service as Applied by International Administrative Tribunals*, op. cit., pp. 252-253.

come il Tribunale ha concluso nel più volte richiamato caso *Bustani*, riconoscendo che il ricorso giurisdizionale innanzi a sé sia l'unico rimedio per il Direttore generale considerato nella sua qualità di ricorrente¹⁵².

6. I provvedimenti giurisdizionali.

Per quanto riguarda i provvedimenti che il Tribunale adotta in caso di accoglimento di ricorso, la materia è regolata dall'art. VIII dello Statuto.

Come si è detto, il Tribunale si caratterizza quale una giurisdizione di carattere impugnatorio; pertanto, laddove il ricorso viene ritenuto fondato nel merito, il Tribunale pronuncerà con sentenza l'annullamento della decisione illegittima emanata dall'organizzazione.

Sempre a norma dell'art. VIII, con l'annullamento della decisione impugnata, il Tribunale può anche ordinare l'esecuzione in forma specifica di un obbligo ad essa sotteso; detto provvedimento, rispetto al mero annullamento dell'atto impugnato, nella giurisprudenza del Tribunale è applicato con meno frequenza.

Le ipotesi più ricorrenti riguardano i casi di destituzione disciplinare del funzionario internazionale per violazione dei principi che governano tale aspetto del rapporto d'impiego o ancora quando la destituzione costituiva una violazione del principio dell'indipendenza del funzionario internazionale¹⁵³. In tali casi, il Tribunale, non soltanto annulla la decisione illegittima dell'organizzazione ma ordina anche il reintegro del funzionario ricorrente nel suo impiego presso l'organizzazione.

Il Tribunale, inoltre, nell'esercizio di una sua valutazione discrezionale, può decidere di non annullare la decisione impugnata o ritenere l'esecuzione in forma specifica dell'obbligo ad essa sotteso non più possibile o opportuna, accordando un'indennità

¹⁵² Cfr. sentenza *Bustani c. OPCW*, cit.

¹⁵³ Per quanto riguarda il licenziamento adottato quale sanzione disciplinare si veda ad esempio fra i casi più recenti la sentenza *Basaran c. OMS*, n. 2475, in particolare il punto 22 in cui il TAOIL afferma: «*The procedure adopted in this case was clearly flawed in that the complainant was denied the opportunity to question any of the persons whose statements were used against him, evidence of little probative value was relied upon and, at least to some extent, he was required to prove his innocence instead of having the matters alleged proven against him*»; mentre con riferimento alla violazione dei principi di indipendenza si consideri la sentenza nel caso *Jiang c. AIEA*, n. 1312, in particolare al punto 16, nel quale la decisione dell'organizzazione di non rinnovare il suo contratto col ricorrente motivata essenzialmente dalle difficoltà di ottenere un visto di espatrio per la pendenza di un procedimento di divorzio nel paese d'origine era lesiva della posizione di indipendenza attribuita al funzionario internazionale, posizione che l'AIEA era tenuta a garantire.

al ricorrente, commisurata per lo più alla retribuzione dovuta dall'organizzazione e spesso assistita dal pagamento nei confronti del ricorrente di interessi moratori¹⁵⁴.

Le disposizioni in materia di provvedimenti adottabili e la loro applicazione nella giurisprudenza del TAOIL, se valutati con riferimento all'effettività della tutela assicurata al funzionario, continuano a costituire un elemento di garanzia per i funzionari ricorrenti.

Infatti, lo Statuto non solo mette a disposizione una pluralità di provvedimenti che tendono ad assicurare la piena tutela a seguito dell'atto illegittimo compiuto dall'organizzazione ma, soprattutto, stabilisce che la scelta fra i vari provvedimenti non è rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione, come accadeva nel Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite e ancora oggi avviene nel nuovo sistema di giustizia amministrativa internazionale delle Nazioni Unite¹⁵⁵, ma è un aspetto riservato all'esclusiva discrezionalità del Tribunale.

7. L'articolo XII dello Statuto. La procedura di richiesta di un parere consultivo dinanzi alla Corte internazionale di giustizia.

Le sentenze emesse dal Tribunale sono, secondo quanto stabilisce l'art. VI dello Statuto, definitive ed inappellabili.

Tale disposizione deve essere, peraltro, letta congiuntamente ad un'altra disposizione dello Statuto, l'art. XII, che consente all'organizzazione convenuta in giudizio di contestare la validità di una sentenza emessa dal Tribunale amministrativo se quest'ultimo abbia erroneamente confermato la propria giurisdizione ovvero vi sia stato un errore essenziale nella procedura svolta dinanzi all'organo giurisdizionale¹⁵⁶.

¹⁵⁴ Si veda la casistica commentata da L. GERMOND, *Les principes généraux selon le Tribunal administratif de l'O. I. T.*, op. cit., p. 336 ss.

¹⁵⁵ Si veda *infra* capitolo successivo.

¹⁵⁶ L'articolo XII Statuto TAOIL così dispone: «1. *In any case in which the Governing Body of the International Labour Office or the Administrative Board of the Pensions Fund challenges a decision of the Tribunal confirming its jurisdiction, or considers that a decision of the Tribunal is vitiated by a fundamental fault in the procedure followed, the question of the validity of the decision given by the Tribunal shall be submitted by the Governing Body, for an advisory opinion, to the International Court of Justice. 2. The opinion given by the Court shall be binding.* ». L'annesso allo Statuto TAOIL, come già accennato, contiene i necessari adattamenti delle disposizioni statutarie nel caso in cui la competenza si estenda alle *staff disputes* di un'altra organizzazione internazionale *ex* articolo II, par. 5, Statuto TAOIL; nel caso dell'articolo XII, l'annesso individua nel Consiglio d'amministrazione (*Executive Board, Conseil exécutif*) dell'organizzazione che riconosce la competenza del TAOIL, l'organo deputato ad effettuare richiesta di parere alla Corte internazionale di giustizia.

Già dalla formulazione dell'art. XII dello Statuto TAOIL possono trarsi almeno tre aspetti essenziali degni di nota.

In primo luogo, si rileva che la contestazione della validità della sentenza emessa è una facoltà che spetta unicamente all'organizzazione convenuta e non allo *staff member* legittimato ad adire il Tribunale.

In secondo luogo, la questione della validità della sentenza emessa, ossia una questione che in ultima analisi trae origine da una controversia che oppone un'organizzazione al proprio funzionario, consente di attivare la giurisdizione consultiva del supremo organo giurisdizionale delle Nazioni Unite mediante la sottoposizione ad essa di una richiesta di parere riguardante l'errore compiuto dal TAOIL nell'affermare la propria competenza giurisdizionale nel caso posto al suo giudizio ovvero un errore fondamentale compiuto dal TAOIL nella procedura svolta innanzi a sé.

In terzo ed ultimo luogo, il par. 2 dell'articolo XII, attribuisce carattere vincolante al parere che la Corte internazionale di giustizia rende nel caso ad essa sottoposto dall'organizzazione internazionale.

7.1. Il parere della Corte internazionale di giustizia del 1 febbraio 2012: la Corte ritorna a pronunciarsi sulla validità di una sentenza emessa da un Tribunale amministrativo internazionale.

Le particolarità della procedura prevista dall'art. XII dello Statuto TAOIL, cui si è brevemente fatto cenno, sono rilevanti e non sono sfuggite né all'analisi della dottrina né tantomeno all'apprezzamento della Corte internazionale di giustizia che, nelle varie occasioni in cui è stata chiamata a rendere un parere in siffatta materia, ha preso una posizione sugli aspetti critici che già *prima facie* emergono dalla lettura della norma considerata.

L'analisi dell'art. XII dello Statuto TAOIL è stata nuovamente compiuta dalla Corte nel parere del 1 febbraio 2012, quando essa si è pronunciata sulla richiesta di parere presentata dall'IFAD che chiedeva alla Corte di pronunciare sull'invalidità della sentenza emessa dal TAOIL nei suoi confronti¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Parere della Corte internazionale di giustizia del 1 febbraio 2012, *Judgement n. 2867 of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization upon a complaint filed against the*

La disamina compiuta dalla Corte internazionale di giustizia pare ormai una presa di posizione definitiva sulla procedura consultiva *sui generis* che l'art. XII dello Statuto consente di attivare, argomentazione sorretta da numerosi richiami alle pronunce che la Corte ha già emesso in materia¹⁵⁸.

Il recente parere emesso consente di poter nuovamente prendere in esame le ricostruzioni della dottrina che, nel passato, si è confrontata con lo studio di tale aspetto della giurisdizione internazionale, ponendo in luce uno degli aspetti più critici del funzionamento del TAOIL, che, come detto all'inizio, può ben considerarsi il modello di riferimento delle giurisdizioni amministrative internazionali.

L'IFAD contesta l'assunto della sentenza resa dal TAOIL nel febbraio 2010 adito da un funzionario del *Global Mechanism*, struttura di cooperazione ospitata sulla base di un accordo fra la Conferenza degli Stati Parte della Convenzione delle Nazioni Unite contro la desertificazione e il Direttore dell'IFAD, nella struttura amministrativa di quest'ultima organizzazione. L'IFAD ritiene che le attività di detto meccanismo di cooperazione non siano parte della propria struttura amministrativa e, pertanto, il riconoscimento della competenza giurisdizionale del TAOIL effettuata ai sensi dell'art. II, par. 5, dello Statuto non può in alcun modo riferirsi a controversie attinenti rapporti di lavoro riferiti a funzionari che svolgono la loro attività alle dipendenze del *Global Mechanism*, ente che non ha effettuato il riconoscimento della competenza del Tribunale¹⁵⁹.

International Fund for Agricultural Development, in *I.C.J. Reports* 2012, p. 10, pubblicato anche in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, p. 837 ss.

¹⁵⁸ I pareri della Corte internazionale di giustizia in cui viene affrontato il tema delle giurisdizioni amministrative internazionali sono, oltre ai più volte citati pareri del 1954 (*Effect of Awards of Compensation made by the United Nations Administrative Tribunal*, in *I. C. J. Reports*, 1954, p. 47) e del 1956 (*Jugements du Tribunal Administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requêtes contre l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture-U. N. E. S. C. O.*, in *C. I. J. Recueil* 1956, p. 77), sono il parere del 12 luglio 1973, *Application for review of judgement n.158 of the United Nations Administrative Tribunal*, c. d. «caso Fasla», in *I. C. J. Reports*, 1973, p. 166; parere del 20 luglio 1982, *Application for review of judgement n. 237 of the United Nations Administrative Tribunal*, c. d. «caso Mortished», in *I. C. J. Reports*, 1982, p. 325; parere del 27 maggio 1987, *Application for review of judgement n. 333 of the United Nations Administrative Tribunal*, c. d. «caso Yakimetz», in *I. C. J. Reports*, 1987, p. 18. Per un commento su tali pronunce della Corte si veda C. F. AMERASINGHE, *Cases of the International Court of Justice relating to employment in international organizations*, in V. LOWE, M. FITZMAURICE (eds.) *Fifty Years of the International Court of Justice. Essays in honour of Sir Robert Jennings*, Cambridge, 1994, pp. 193-209

¹⁵⁹ Si veda la sentenza del TAOIL del 3 febbraio 2010, *Saez García c. International Fund of Agricultural Development*, n. 2867. Il Tribunale, dopo aver analizzato il Memorandum d'intesa concluso fra l'IFAD e la Conferenza degli Stati parte della Convenzione contro la desertificazione, ha ritenuto la decisione impugnata dalla ricorrente, dipendente presso il citato *Global Mechanism*, un atto

Le questioni sottoposte alla Corte dall'IFAD attengono tutte alla tesi secondo la quale l'IFAD e il *Global Mechanism* sono entità giuridicamente separate e il Tribunale amministrativo non era competente a pronunciare una sentenza sulla base del riconoscimento della competenza effettuato soltanto dall'IFAD - dunque propriamente riferito solo alle controversie fra l'IFAD e i propri funzionari - in mancanza di un analogo riconoscimento attribuibile in tal senso al *Global Mechanism*¹⁶⁰.

La tesi dell'IFAD concerne il fondamento consensualistico strutturale in ogni organo giurisdizionale o arbitrale internazionale, principio che come già si è posto in luce può inferirsi dall'art. II, par. 5, dello Statuto TAOIL.

7.2. L'art. XII dello Statuto TAOIL quale ambito della procedura consultiva dinanzi alla Corte internazionale di giustizia.

Prima di esaminare dette questioni, la Corte internazionale di giustizia ha nuovamente occasione di precisare caratteri e limiti della procedura consultiva attivata ai sensi dell'art. XII dello Statuto del Tribunale.

Innanzitutto, la Corte puntualizza l'impossibilità che l'art. XII summenzionato possa ritenersi il fondamento giuridico della propria competenza consultiva, che invece deve ascrivere unicamente alla Carta delle Nazioni Unite e allo Statuto della Corte internazionale di giustizia.

In particolare, la possibilità che la Corte si pronunci sulle questioni giuridiche dedotte dall'IFAD trova fondamento nell'art. 96, par. 2, della Carta delle Nazioni unite che prevede sia necessaria l'autorizzazione dell'Assemblea Generale per consentire ad un organo diverso dalla stessa Assemblea Generale o dal Consiglio di Sicurezza di richiedere un parere alla Corte. L'Assemblea Generale esercita, nell'interpretazione

dell'IFAD in materia di personale dell'organizzazione e, come tale, rientrante nella competenza *ratione materiae* del Tribunale amministrativo disciplinata dall'art. II, par. 5, Statuto.

¹⁶⁰ L'IFAD sottopone ben nove questioni alla valutazione della Corte, riconducibili tutte all'asserita separazione fra la struttura amministrativa dell'IFAD e il *Global Mechanism* della Convenzione contro la desertificazione. In particolare si tenga conto della questione I) in base alla quale si chiede alla Corte di valutare se l'articolo II dello Statuto TAOIL possa applicarsi a situazioni in cui l'IFAD agisce come «*housing organization*» e la questione III) nella quale l'IFAD contesta che le decisioni prese dal *Global Mechanism* nei confronti del funzionario ricorrente possano ritenersi di diritto decisioni del Fondo.

che la Corte dà dell'articolo 96 della Carta, il ruolo di guardiano e di custode della competenza consultiva¹⁶¹.

La Corte può pronunciarsi riguardo alle questioni sottoposte dall'IFAD soltanto sulla base dell'accordo di collegamento concluso fra le Nazioni Unite e l'IFAD, approvato dall'Assemblea generale il 15 dicembre 1977, e dell'art. XIII di detto accordo nel quale si autorizza l'IFAD a richiedere pareri alla Corte internazionale di giustizia, ad eccezione delle questioni attinenti ai rapporti dell'agenzia specializzata con le Nazioni Unite.

Nell'interpretazione della Corte internazionale di giustizia, l'art. XII dell'Allegato allo Statuto TAOIL ha invece il compito di definire l'ambito della procedura consultiva che dinanzi ad essa si svolge¹⁶².

La conclusione adottata sul punto dalla Corte sembra così smentire la tesi secondo la quale la relazione intercorrente fra la Corte internazionale di giustizia e il Tribunale amministrativo con riferimento alla procedura attivata sulla base dell'art XII dello Statuto TAOIL trae origine dal rapporto organico fra le Nazioni Unite e l'OIL, in cui la Corte internazionale di giustizia si configura come l'organo giurisdizionale al vertice dell'ordinamento generale delle Nazioni Unite, mentre il TAOIL rappresenta l'organo giurisdizionale incardinato nell'ordinamento parziario dell'Organizzazione internazionale del lavoro¹⁶³.

7.3. I profili attinenti all'uguaglianza delle parti nella procedura consultiva e la necessità di riforma del sistema del TAOIL.

Al fine di valutare se possa pronunciarsi o meno sulla questione oggetto della richiesta di parere ai sensi dell'articolo 65 del proprio Statuto, la Corte procede ad un'analisi dettagliata del funzionamento della procedura consultiva avente ad oggetto la sentenza del Tribunale amministrativo.

¹⁶¹ Vedi parere del 2012, paragrafi 21 e 22. Nel testo si parla di «*gatekeeping role*» dell'Assemblea generale.

¹⁶² *Ibidem*, paragrafo 27.

¹⁶³ Tale tesi, in cui emerge un approccio teorico vicino all'istituzionalismo giuridico, è portata avanti da A. MIGLIAZZA, *I rapporti fra il Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione internazionale del Lavoro e la Corte internazionale di giustizia*, in *Comunicazioni e Studi*, vol. VII, 1955, in particolare pp. 281-286. La relazione di superiorità così individuata che contraddistingue la Corte internazionale di giustizia rispetto al TAOIL spiega agevolmente, a parere dello stesso A., il carattere vincolante dei pareri della Corte previsto dall'articolo XII, paragrafo 2, dello Statuto TAOIL.

È proprio in tale parte della pronuncia che possono cogliersi le riflessioni più innovative con riferimento all'attuale configurazione delle giurisdizioni amministrative internazionali e alla complessiva tutela giurisdizionale spettante al funzionario internazionale.

Innanzitutto la Corte si sofferma sulla deficienza strutturale più evidente che contraddistingue la procedura attivata dall'IFAD ai sensi dell'articolo XII dello Statuto TAOIL. In effetti, la Corte pone in evidenza che le parti coinvolte dalla pronuncia del parere sono nel procedimento consultivo in posizione di strutturale ineguaglianza: il funzionario nei confronti del quale il TAOIL ha emesso la propria sentenza non ha alcuna legittimazione ad agire dinanzi alla Corte né è in alcun modo prevista la possibilità che egli possa in qualche modo intervenire o rappresentare i propri interessi alla Corte¹⁶⁴.

La Corte constata che tale mancanza strutturale era stata evidenziata quando fu chiamata a pronunciarsi per la prima volta nel 1956, nell'ambito di una procedura siffatta, sulla *rêquete* dell'UNESCO di annullare alcune sentenze rese dal TAOIL, occasione in cui - in modo d'altronde piuttosto singolare - la Corte aveva ritenuto trattarsi soltanto di un'ineguaglianza formale, poiché i funzionari dell'UNESCO erano stati giudicati vittoriosi dal Tribunale amministrativo¹⁶⁵.

Ed è a questo punto che la Corte internazionale di giustizia istituisce un confronto¹⁶⁶ con la procedura analoga a quella prevista dall'art. XII dello Statuto TAOIL che riguardava l'ormai abrogato Statuto del Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite¹⁶⁷. L'art. 11 dello Statuto di detto organo giurisdizionale, disposizione non più in vigore dal 1995¹⁶⁸, prevedeva che uno Stato membro, il Segretario generale o il

¹⁶⁴ Si veda il parere del 1 febbraio 2012, parr. 35-36.

¹⁶⁵ *Ibidem*, par. 37 nel quale si riporta integralmente il punto 85 del Parere il parere del 23 ottobre 1956, *Jugements du Tribunal Administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requêtes contre l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (U.N.E.S.C.O.)* cit.

¹⁶⁶ *Ibidem*, in particolare parr. 36 e 38.

¹⁶⁷ Lo Statuto del Tribunale amministrativo delle Nazioni unite venne adottato con la risoluzione dell'Assemblea Generale 351/4 del 24 novembre 1949 (GAOR, 4th Session, A/RES/351/4), la disposizione dell'articolo 11 commentata nel testo era stata inserita la risoluzione dell'Assemblea generale 957/10 dell'8 novembre 1955 (GAOR, X session, A/RES/957/X).

¹⁶⁸ Con la risoluzione 50/54 dell'11 dicembre 1995 (GAOR A/RES/50/54) l'Assemblea generale abroga l'articolo 11 dello Statuto del TANU che disciplinava la procedura di revisione delle sentenze emesse dal TANU affidata alla richiesta di un parere vincolante alla Corte internazionale di giustizia. Tale procedura, a mente dell'Assemblea Generale, non si era dimostrata un elemento «*constructive or useful*» nella risoluzione delle controversie fra l'organizzazione ed il suo staff. La procedura prevista dall'articolo 11 era nata a seguito della pronuncia della Corte internazionale di giustizia sulla richiesta

funzionario ricorrente, laddove ritenesse che il Tribunale amministrativo delle Nazioni unite nella sua decisione avesse erroneamente affermato o negato la propria giurisdizione ovvero avesse compiuto un errore di diritto o un errore essenziale nella procedura, detta questione, per il tramite di un Comitato per le richieste di revisione che aveva il compito di valutare la serietà della richiesta ed eventualmente di formulare la richiesta di parere, era sottoposta alla giurisdizione consultiva della Corte internazionale di giustizia.

La procedura così brevemente descritta, i cui profili di analogia con la disposizione dell'art. XII dello Statuto TAOIL sono evidenti e sono da sempre stati posti in relazione tanto nella valutazione della Corte quanto nell'analisi della dottrina che si è confrontata sul tema¹⁶⁹, si distingueva, tuttavia, da quest'ultima soprattutto per il fatto che la richiesta che poteva condurre all'emanazione di un parere da parte della Corte poteva essere attivata anche dal funzionario ricorrente.

La posizione di disuguaglianza del funzionario rispetto all'organizzazione riemergeva, anche con riferimento al Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite, nella fase successiva dinanzi alla Corte internazionale di giustizia a causa della preclusione a soggetti diversi da quelli indicati nell'art. 96 dello Statuto della Corte di accedere alla giurisdizione consultiva della stessa, tra i quali, come è noto, non figurano gli individui.

Sulla base di tali considerazioni e sempre con riferimento alla questione se possa o meno pronunciarsi sulla richiesta di parere presentata dall'IFAD in base all'art. 65 del proprio Statuto, la Corte si interroga sulla conformità della procedura consultiva connessa all'art. XII dello Statuto TAOIL alle garanzie procedurali che il diritto internazionale attuale riconosce agli individui.

A tal proposito, innanzitutto, la Corte internazionale di giustizia nota che il sistema imperniato sul Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite ha subito un'importante e radicale riforma che ha condotto nel 2009 all'istituzione di un nuovo sistema

di parere in relazione agli effetti delle sentenze del TANU del 1954 (Parere della Corte del 13 Luglio 1954, *Effects of Awards of Compensations made by the United Nations Administrative Tribunal*, cit.), con l'intento di attribuire agli Stati membri delle Nazioni Unite «un droit de regard» sull'esercizio della giustizia interna all'Organizzazione. Si veda più ampiamente *infra* capitolo successivo.

¹⁶⁹ Per una descrizione del funzionamento dei due sistemi si consideri K. KAIKOBAD, *The International Court of Justice and judicial review: a study of the Court's powers with respect to judgments of the ILO and UN Administrative Tribunals*, Londra, 2000. Per una valutazione del sistema vedi gli A. citati *infra*.

articolato in due istanze di giudizio (Tribunale del contenzioso amministrativo delle Nazioni Unite e Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite¹⁷⁰); e poi, con maggior importanza, la Corte pone in luce che la posizione del ricorrente individuale in termini di legittimazione attiva, di partecipazione ed intervento dinanzi agli organi giurisdizionali internazionali è profondamente mutata.

La Corte non ritiene necessario procedere ad un'analisi esaustiva di tali mutamenti della giurisdizione internazionale¹⁷¹, ritenendo sufficiente citare un commento del 2007 del Comitato dei diritti umani sull'applicazione dell'art. 14 del Patto sui diritti civili politici del 1966, secondo il quale detta disposizione, pur non implicando la titolarità per l'individuo di un diritto all'appello al di fuori del processo penale, prescrive che all'individuo parte in un procedimento giurisdizionale vengano riconosciuti gli stessi diritti procedurali spettanti alla controparte, salvo non vi siano obiettive ragioni che giustificino delle distinzioni in merito¹⁷².

L'art. XII dello Statuto TAOIL, che ha consentito all'IFAD di sottoporre una richiesta di parere avente ad oggetto una sentenza nella quale era stata riconosciuta soccombente, pone dunque il funzionario internazionale in una posizione di evidente squilibrio e disuguaglianza.

La Corte è consapevole che la vera essenza della procedura è una richiesta di riforma di una sentenza emessa dal Tribunale amministrativo, richiesta concessa soltanto ad una delle parti in giudizio, elemento che, come si è avuto modo di notare, già era emerso nel fondamentale parere del 1956¹⁷³.

La Corte, in conclusione, ritiene il sistema fondato sull'articolo XII dello Statuto TAOIL ormai profondamente inadeguato rispetto al principio dell'uguaglianza delle

¹⁷⁰ L'Assemblea generale ha adottato il 24 Dicembre 2008 la risoluzione 63/253, *Administration of Justice at the United Nations*, (GAOR, 63rd Session, A/RES/63/253) alla quale sono allegati lo Statuto del Tribunale del Contenzioso Amministrativo delle Nazioni Unite (*Annex I*) e lo Statuto del Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite (*Annex II*). Si veda diffusamente *infra* il capitolo successivo.

¹⁷¹ A differenza del giudice Cançado Trindade che nella sua opinione separata allegata al parere del 2012 ripercorre l'evoluzione storica dell'apertura di corti e tribunali internazionali all'accesso degli individui, a partire dalla Corte internazionale delle prede, percorso emblematico, a parere del giudice Cançado del riconoscimento della soggettività internazionale dell'individuo.

¹⁷² Cfr. parere del 2012, punto 39.

¹⁷³ La Corte nel parere *Jugements du Tribunal Administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requêtes contre l'UNESCO*, cit., ai punti 84-85, afferma «*La procédure consultative ainsi engagée se présente comme faisant en quelque sort fonction de recours [...] La particularité de cette procédure est que la voie consultative est substituée à la voie contentieuse que le Statut de la Cour ne permettait pas de suivre* »

parti nell'accesso al giudice, principio che deve ormai contraddistinguere ogni giurisdizione, apparendo con evidenza la necessità di riformare l'intero sistema¹⁷⁴.

7.4. Riflessioni sul riconoscimento dell'inadeguatezza della procedura consultiva e il ruolo sinora svolto della Corte internazionale di giustizia nei confronti del TAOIL e delle giurisdizioni amministrative internazionali.

La Corte nel parere del 2012 sembra finalmente prendere una posizione definitiva sulla complessa procedura prevista dall'art. XII dello Statuto TAOIL.

Sebbene il dato rilevante, sulla base del quale la Corte internazionale di giustizia rileva la necessità di provvedere a riformare il sistema, sia l'evidente disuguaglianza delle parti tanto nell'accesso alla procedura consultiva quanto nello svolgimento della stessa dinanzi ad essa, emerge una posizione di fondo, già accennata in passato, secondo la quale non può più accettarsi nell'ordinamento internazionale attuale che la contestazione di una sentenza di un tribunale amministrativo internazionale quale il TAOIL, le cui sentenze fanno stato fra l'organizzazione datrice di lavoro e il funzionario ricorrente, possa essere oggetto di un parere come qualsiasi altra questione giuridica che investa un'organizzazione internazionale nello svolgimento della sua attività.

Le critiche che più di vent'anni fa rivolgeva Roberto Ago¹⁷⁵ a tale procedura sembrano finalmente accolte ed accettate. La richiesta di parere comporta, come è evidente, l'esercizio per la Corte di funzioni di tipo giurisdizionale, tuttavia imbrigliate nelle regole procedurali che disciplinano la funzione consultiva della Corte; inoltre, la questione giuridica oggetto della richiesta di parere alla Corte è definita in modo alquanto arbitrario: essa in realtà cela la richiesta di una seconda pronuncia su una controversia decisa da un altro giudice.

¹⁷⁴ Si veda in particolare il punto 44 del parere del 2012 in esame nel quale la Corte internazionale di giustizia sostiene: «[...] *questions may now properly be asked whether the system established in 1946 meets the present-day principle of equality of access to courts and tribunals*» laddove nel 1956 aveva affermato «*La Cour n'a pas à apprécier les mérites d'une telle procédure ni les motifs qui ont conduit à l'adopter*» (Parere del 1956 cit., punto 85), evitando quindi di portare avanti una critica radicale al sistema descritto.

¹⁷⁵ La tesi riferita nel testo di Roberto Ago è espressa in *I pareri consultivi «vincolanti» della Corte internazionale di giustizia. Problemi di ieri e di oggi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p. 13 ss e già trovava manifestazione nell'opinione dissenziente resa nel 1987 a seguito di una richiesta di parere alla Corte internazionale di giustizia su una sentenza resa dal Tribunale amministrativo delle Nazioni unite. V. *Demande de réformation du jugement n. 333 du Tribunal administratif des Nations Unies. Avis consultatif*, in *CIJ Recueil* 1987, *Opinion individuelle de M. Ago*, p. 107 ss.

La finalità ambiziosa di attribuire alla procedura consultiva la possibilità di risolvere una controversia in cui è parte un'organizzazione internazionale sembra, sempre a parere di Ago, non percorribile¹⁷⁶, ancor più se si considera che l'individuo è parte di detta controversia.

La procedura consultiva in esame nasce, quindi, contraddistinta da un carattere fittizio poiché essa non è altro che una procedura che ha ad oggetto un appello avverso una sentenza¹⁷⁷, ed è, inoltre, come può ormai dirsi appurato, una procedura che pone le parti della controversia in posizioni di assoluta disegualianza, essendo riservata soltanto all'organizzazione convenuta dinanzi al TAOIL e non al ricorrente.

Tutto ciò, d'altronde, rivelerebbe l'inadeguatezza della Corte internazionale di giustizia a trattare delle materie attribuite a giurisdizioni internazionali contraddistinte da un ampio grado di specializzazione tecnica quali i tribunali amministrativi internazionali, non tenendo conto per di più dell'evidente eterogeneità dei soggetti legittimati attivi ad adire, da un lato, il principale organo giurisdizionale delle Nazioni unite e, dall'altro, i tribunali amministrativi¹⁷⁸.

Secondo un'altra opinione dottrinale, invece, il ruolo della Corte internazionale di giustizia esercitato per il tramite di pareri consultivi non è stato insignificante ed ha apportato contributi notevoli allo sviluppo della materia, proprio nel momento in cui le organizzazioni internazionali consolidavano la loro importanza nella comunità internazionale.

Invero, la Corte internazionale di giustizia ha esercitato, per il tramite dei pareri consultivi emessi sulla base dell'abrogato art. 11 dello Statuto del Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite ovvero sulla base dell'art. XII dello Statuto del TAOIL, un'indispensabile funzione di controllo sull'operato dei giudici amministrativi internazionali, evitando in particolare che dette giurisdizioni esercitino

¹⁷⁶ Si veda R. AGO, *I pareri consultivi «vincolanti» della Corte internazionale di giustizia*. cit. pp. 5 e 13.

¹⁷⁷ Così P. PESCATORE, *Two Tribunals and One Court. Some Current Problems of International Staff Administration in the Jurisdiction of the ILO and UN Administrative Tribunals and the International Court of Justice*, in N. BLOKKER, S. MULLER (eds), *Towards More Effective Supervision by International Organizations. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Dordrecht/Boston/Leiden, 1994, p. 230 ss.

¹⁷⁸ In particolare secondo l'A. da ultimo citato la Corte internazionale di giustizia non sarebbe adeguata a cogliere le esigenze di giustizia sottese al ricorso di un funzionario nei confronti dell'organizzazione internazionale di appartenenza, esigenze di cui si fanno invece carico i tribunali amministrativi internazionali. Si veda sul punto P. PESCATORE, *Two Tribunals and One Court*. op. cit. pp. 230-231 e 235.

i loro poteri in modo arbitrario¹⁷⁹, garantendo così sia le organizzazioni internazionali sia i funzionari internazionali che ad essi ricorrono.

Inoltre, sebbene il funzionario internazionale non sia legittimato né ad attivare la procedura di cui all'art. XII dello Statuto del Tribunale né a poter partecipare ad essa, quest'ultimo riceverebbe comunque una tutela indiretta per il fatto che l'organizzazione internazionale che contesta la validità della sentenza del TAOIL accetta preventivamente, ai sensi dell'art. XII, par. 2, dello Statuto, che l'accertamento tecnico-giuridico contenuto nel parere della Corte abbia effetto vincolante nei propri confronti, garantendo così il funzionario, a seguito dell'emissione del parere della Corte, da ogni eventuale esercizio arbitrario del potere di gestione del personale¹⁸⁰.

Il ruolo di controllo conferito alla Corte internazionale di giustizia, conforme alla posizione di principale organo giurisdizionale delle Nazioni Unite che l'articolo 92 della Carta attribuisce alla Corte, avrebbe anche la funzione di unificare la giurisprudenza dei tribunali amministrativi¹⁸¹ in considerazione degli eventuali rischi di frammentazione e di divergenze nella disciplina della funzione pubblica internazionale che possono essere legati alla proliferazione di detti organi giurisdizionali nell'ambito delle più diverse organizzazioni internazionali¹⁸².

In realtà tutte le tesi esposte hanno un loro fondamento.

Non può negarsi che la Corte internazionale di giustizia abbia svolto un ruolo significativo nel definire i tratti essenziali della materia della tutela del funzionario

¹⁷⁹ Così D. RUZIÉ, *La C.I.J. et la fonction publique internationale*, in Y. DINSTEIN, M. TABORY (eds), *International Law at a Time of Perplexity. Essays in Honour of Shabtai Rosenne*, 1989, Dordrecht/Boston/Londra, pp. 679-698. Lo stesso argomento in M. LACHS, *Perspectives pour la fonction consultative de la Cour Internationale de Justice*, in *Comunicazioni e Studi*, vol. XIV, *Il processo internazionale. Studi in onore di Gaetano Morelli*, pp. 425-426.

¹⁸⁰ Secondo l'analisi di S.M. CARBONE, *Sui procedimenti di annullamento delle sentenze di taluni tribunali amministrativi internazionali*, in *Comunicazioni e Studi*, 1966, pp. 516-517 e 531.

¹⁸¹ È la tesi espressa da J. GOMULA, *The International Court of Justice and Administrative Tribunals of International Organizations*, in *Michigan Journal of International Law*, 1992, p. 118 e 121. Sul ruolo naturale della Corte internazionale di giustizia quale organo superiore rispetto ai tribunali amministrativi si veda pure A. MIGLIAZZA, *I rapporti fra il Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione internazionale del Lavoro e la Corte internazionale di giustizia*, op. cit., p. 282 ss.

¹⁸² Sul tema della proliferazione dei tribunali amministrativi internazionali e sui rischi di detto fenomeno, si veda P. C. SZASZ, *Proliferation of Administrative Tribunals*, in N. M. BLOKKER, H. G. SCHERMERS (eds.), *Proliferation of International Organizations. Legal Issues*, 2001, The Hague/London/Boston, p. 243 ss. Si consideri la differente opinione di G. GUILLAME, *Déclaration d'ouverture*, in N. G. ZIADÉ (ed. by), *Problems of International Administrative Law*, 2008, Leiden/Boston, p. 9 ss., e A. PELLET, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux* op. cit., p. 17 già richiamati *supra* nel capitolo precedente.

internazionale e delle caratteristiche delle giurisdizioni amministrative internazionali, specie nei primi due pareri riguardanti tale tema.

È anche vero, tuttavia, che la procedura consultiva dinanzi alla Corte internazionale di giustizia si rivela inadeguata a svolgere qualsiasi funzione legata all'appello o alla riforma di una sentenza di un tribunale amministrativo internazionale¹⁸³ sia per l'oggetto della materia sia per il dato evidente della carenza di legittimazione attiva o di poteri di intervento di un soggetto individuale dinanzi alla Corte.

La disposizione dell'articolo XII dello Statuto, come quella abrogata dell'articolo 11 dello Statuto del previgente Tribunale amministrativo delle Nazioni unite, ha ormai un'importanza storica e la sua introduzione si spiega in quanto rappresentava l'unica strada percorribile, all'epoca dell'istituzione dei due tribunali¹⁸⁴, per poter assicurare una nuova pronuncia da parte di un organo giurisdizionale superiore rispetto a quello che ha emesso la sentenza e quindi evitare gli *errores in procedendo o in iudicando* eventualmente compiuti dal tribunale amministrativo internazionale.

Detta soluzione al giorno d'oggi non è più sostenibile e dalla lettura del parere in esame la conclusione qui sostenuta dovrebbe ormai essere data per acquisita, tenendo conto anche delle evoluzioni che le giurisdizioni amministrative internazionali hanno subito negli ultimi anni, quale la riforma del sistema di risoluzione delle controversie in materia di impiego nelle Nazioni Unite che ha portato all'istituzione di due organi giurisdizionali – il Tribunale del contenzioso amministrativo e il Tribunale d'appello delle Nazioni unite – in sostituzione del previgente Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite, ma anche il sistema previsto nell'Unione europea, che, seppure con le peculiarità proprie dell'ordinamento in cui esso è previsto, prevede una giurisdizione specializzata, il Tribunale della funzione pubblica, le cui sentenze sono impugnabili per motivi di diritto dinanzi al Tribunale dell'Unione europea¹⁸⁵.

¹⁸³ Per il significato che i termini appello e revisione hanno nel processo internazionale si è fatto riferimento a A. DEL VECCHIO, *Le parti nel processo internazionale*, 1975, Milano, p. 271 ss e agli autori ivi citati.

¹⁸⁴ Si tenga conto che la disposizione dell'articolo XII è presente nello Statuto TAOIL sin dal 1946; mentre l'articolo 11 dello Statuto del Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite era stato inserito con la risoluzione dell'Assemblea generale 957/X dell'8 novembre 1955 (GAOR, X session, A/RES/957/X) e poi abrogata con la risoluzione 50/54 dell'11 dicembre 1995 (GAOR A/RES/50/54), vedi in nota *supra* maggiori dettagli.

¹⁸⁵ Nella vasta bibliografia dedicata al Tribunale della funzione pubblica e in generale al contenzioso dei funzionari dell'Unione europea si veda P. MAHONEY, *The European Union Civil Service Tribunal: a specialized Tribunal or a special Tribunal?*, in A. DE WALSCHE, L. LEVI (coord.), *Mélanges en*

Tali evoluzioni delle giurisdizioni amministrative internazionali, come la Corte internazionale di giustizia ha avuto modo di confermare nel parere in commento, sembrano finalmente dare per acquisita la necessità di giurisdizioni amministrative internazionali articolate in due istanze di giudizio per l'ovvia considerazione che dette controversie coinvolgono individui¹⁸⁶; la struttura del TAOIL, organo che per tradizione, autorevolezza e per il fatto che la sua competenza è accettata da ben 59 organizzazioni internazionali è la giurisdizione amministrativa internazionale di riferimento in detta materia, appare sul punto totalmente carente.

Si consideri, infine, che i rimedi della revisione o della richiesta di interpretazione del giudizio, dedotti nel silenzio dello Statuto e del Regolamento del Tribunale dall'interpretazione giurisprudenziale¹⁸⁷, non assolvono le stesse funzioni che sono attribuite all'appello, poiché non vanno ad eliminare *errores in procedendo* o *in iudicando* compiuti dal giudice di primo grado come è nel caso dell'appello, ma rimediano a fatti nuovi emersi dopo il giudizio o errori materiali compiuti nel caso della revisione ovvero specificano le eventuali ambiguità di significato che possono inficiare l'applicazione del dispositivo quale è il caso del ricorso per interpretazione.

hommage à Georges Vandensanden. Promenades au sein du droit européen, 2008, Bruxelles, pp. 955-970.

¹⁸⁶ Per riflessioni generali sul tema del doppio grado di giudizio quale elemento che innova la tradizionale configurazione delle giurisdizioni internazionali e per i riflessi che la tutela dei diritti umani hanno comportato su tale profilo si consideri A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, op. cit., pp. 245-252; ed anche G. SACERDOTI, *Il doppio grado di giudizio nelle giurisdizioni internazionali*, in *Comunicazioni e Studi*, 1997, pp. 158 e 166-167; D. RUZIÉ, *Le double degré de juridiction dans le contentieux de la fonction publique internationale*, op. cit., pp. 370-371. Tutti gli A. citati rilevano, con specifico riferimento ai tribunali amministrativi internazionali, che la presenza di una seconda istanza di giudizio si rende necessaria poiché si è in presenza di atti dell'organizzazione che investono i diritti del funzionario in quanto individuo.

¹⁸⁷ Il TAOIL ammette la revisione nel silenzio dello Statuto e del Regolamento del Tribunale quando si scopre un errore materiale, ovvero il Tribunale ha ommesso di pronunciare su una domanda contenuta nel ricorso ovvero si scopre un fatto nuovo rispetto al momento di presentazione del ricorso. Il rimedio della revisione è stato ammesso a partire dalla sentenza del 14 maggio 1981, *Villegas c. OIL*, n. 442, in particolare i punti 1-3 nel quale il Tribunale vengono indicati motivi di revisione che specificamente sono: «*l'omission de tenir compte de faits déterminés; l'erreur matérielle, c'est-à-dire une fausse constatation de fait qui n'implique pas un jugement de valeur et se distingue par là de la fausse appréciation des faits; l'omission de statuer sur une conclusion; la découverte de faits dits nouveaux, soit de faits que le requérant n'était pas en mesure d'invoquer à temps dans la première procédure.*». Per quanto riguarda il ricorso per interpretazione esso è stato ammesso a partire dalla sentenza *Hopkirk c. FAO*, n. 240 (2), in cui il Tribunale stabilisce «*Le recours en interprétation d'un jugement rendu par le Tribunal administratif de céans ne peut être recevable que si ce jugement, dans son dispositif, présente quelque incertitude ou quelque ambiguïté sur son sens ou sa portée.*».

8. Considerazioni conclusive.

Dall'analisi sin qui compiuta, in cui si è cercato di porre in luce gli aspetti fondamentali del funzionamento del TAOIL, possono trarsi alcune valutazioni.

La carenza più evidente del sistema imperniato sul TAOIL riguarda, come già si è avuto ampiamente modo di trattare, l'assenza di una seconda istanza di giudizio.

Dall'esame dell'ultimo parere della Corte internazionale di giustizia è evidente che la procedura di cui all'art. XII dello Statuto TAOIL non è in grado di soddisfare le esigenze di garanzia e di giustizia sottese all'appello, non potendo la Corte internazionale di giustizia funzionare quale giurisdizione di secondo grado nei confronti del TAOIL o di un'altra giurisdizione amministrativa, sia per le regole statutarie e procedurali, sia per la specializzazione tecnica che caratterizza i tribunali amministrativi. La difficoltà maggiore riguarda l'uguaglianza delle parti nel giudizio, il funzionario e l'organizzazione internazionale, che non può essere assicurata dinanzi alla Corte.

L'articolazione del Tribunale in un'unica istanza di giudizio pare ormai anacronistica e non più conforme alle esigenze di giustizia del funzionario internazionale, sottese all'istituzione di ogni tribunale amministrativo internazionale.

L'urgenza di riformare lo Statuto è viepiù confermata dalla circostanza che il TAOIL è ancora la giurisdizione amministrativa internazionale di riferimento, sia per l'elevato numero di riconoscimenti della sua competenza giurisdizionale sia per la sua imponente giurisprudenza, in grado di coprire quasi ogni aspetto della condizione giuridica del funzionario internazionale alle dipendenze dell'organizzazione e dell'esercizio del potere di gestione del personale da parte di quest'ultima.

Per quanto riguarda le altre caratteristiche di funzionamento del sistema, la tutela complessiva fornita al funzionario e il ruolo del Tribunale nell'assicurare il rispetto di condizioni di legalità da parte delle organizzazioni internazionali non sembrano in generale inadeguate. La posizione di prestigio ed autorevolezza che il Tribunale ha consolidato negli anni non pare smentita.

Non può, tuttavia, negarsi la presenza di alcune lacune o di aspetti procedurali che necessiterebbero di un emendamento dello Statuto e del Regolamento in chiave più garantista, di maggiore trasparenza e certezza del diritto.

Oltre ad una necessaria codificazione delle integrazioni allo Statuto effettuate negli anni dalla giurisprudenza, quali, come visto, la disciplina della ricusazione o del ricorso per revisione o per interpretazione, vi sono alcuni aspetti procedurali che andrebbero riformati, quali ad esempio la previsione di udienze orali di trattazione del ricorso non più soltanto come episodi eccezionali nel processo dinanzi al Tribunale, come accade nella prassi¹⁸⁸, nonché l'introduzione di procedure più trasparenti nella nomina dei giudici, seguendo il percorso innovativo intrapreso da altre giurisdizioni amministrative internazionali in materia.

¹⁸⁸ L'art. V dello Statuto rimette la questione della trattazione orale alla piena discrezionalità del Tribunale. Su tali aspetti si vedano N. G. ZIADÉ, *Some Practical Issues Arising in International Administrative Tribunals* e DEVLIN, *The Point of View of Respondent Institutions*, in ZIADÉ (ed by), *Problems of International Administrative Law*, 2008, Leiden/Boston, pp. 90-92 e 162-165.

CAPITOLO III

L'ISTITUZIONE DEL TRIBUNALE DEL CONTENZIOSO AMMINISTRATIVO E DEL TRIBUNALE D'APPELLO DELLE NAZIONI UNITE; L'ATTUAZIONE DEL DOPPIO GRADO DI GIURISDIZIONE NELLE CONTROVERSIE IN MATERIA D'IMPIEGO NELL'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE.

SOMMARIO 1. Il processo di riforma del sistema di amministrazione della giustizia interna nelle Nazioni Unite. Le ragioni della riforma - 1.1. I primi progetti di riforma. La prospettiva dell'armonizzazione del Tribunale Amministrativo delle Nazioni Unite (TANU) e del Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (TAOIL) - 1.2. Emendamenti e proposte di riforma successive. L'abrogazione dell'articolo 11 Statuto TANU e l'abolizione del Comitato sulle richieste di revisione - 1.3. (*segue*) Le proposte della *Joint Inspection Unity* sui requisiti di professionalità e indipendenza dei giudici del TANU - 1.4. L'istituzione del *Redesign Panel* - 1.5. La proposta del *Redesign Panel* - 2. L'istituzione del nuovo sistema e il suo funzionamento - 2.1. I principi generali del nuovo sistema individuati dall'Assemblea Generale e l'adozione dei nuovi Statuti - 2.2. La composizione dei due Tribunali. I requisiti, il procedimento di nomina e lo *status* d'indipendenza dei giudici - 2.3. (*segue*) La composizione dei due Tribunali. Le formazioni di giudizio. - 3. La competenza giurisdizionale - 3.1. L'ambito della competenza *ratione materiae* del Tribunale del Contenzioso Amministrativo - 3.2. La competenza del Tribunale d'Appello: i motivi dell'impugnazione di una sentenza emanata dal Tribunale del Contenzioso Amministrativo. - 3.3. L'estensione della competenza dei Tribunali ad altre organizzazioni internazionali. 3.4. La competenza *ratione personae* - 4. Le condizioni dell'azione - 5. I provvedimenti giurisdizionali. - 5.1. (*segue*) Il potere di adottare provvedimenti provvisori - 5.2. Prese di posizione in tema di *accountability* dei soggetti apicali. - 6. La rappresentanza in giudizio dei ricorrenti e il ruolo delle associazioni sindacali dei funzionari. - 7. Gli esiti del processo di riforma del sistema di giustizia interna delle Nazioni Unite.

1. Il processo di riforma del sistema di amministrazione della giustizia interna nelle Nazioni Unite. Le ragioni della riforma.

Il sistema di risoluzione delle controversie d'impiego nell'ambito delle Nazioni Unite ha subito vari emendamenti e modifiche istituzionali; tuttavia, dall'istituzione da parte dell'Assemblea Generale del Tribunale Amministrativo delle Nazioni Unite (TANU) nel novembre del 1949¹⁸⁹, la riforma più incisiva e radicale del sistema si è avuta in anni recentissimi, principalmente nel biennio 2006-2008, con l'abolizione da parte dell'Assemblea Generale del Tribunale Amministrativo delle Nazioni Unite e la sua sostituzione con un sistema giurisdizionale articolato in due gradi di giudizio¹⁹⁰: il

¹⁸⁹ Lo Statuto del TANU è stato adottato con la risoluzione dell'Assemblea Generale 351/4 del 24 novembre 1949 (GAOR, 4th Session, A/RES/351/4).

¹⁹⁰ L'Assemblea generale ha adottato il 24 Dicembre 2008 la risoluzione 63/253, *Administration of Justice at the United Nations*, (GAOR 63rd Session, A/RES/63/253) alla quale sono allegati lo Statuto del Tribunale del Contenzioso Amministrativo delle Nazioni Unite (*Annex I*) e lo Statuto del Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite (*Annex II*). Il testo della risoluzione, oltre che sulla pagina web ufficiale di documentazione delle Nazioni Unite e nella pagina web dei due tribunali, è pubblicato in *Rivista di diritto internazionale*, 2009, p. 1221 ss. La risoluzione individua il 1° luglio 2009 quale *dies ad quem* per l'operatività del nuovo sistema a doppio grado (Cfr. Risoluzione 63/253 cit., punto 27). Si è previsto che a partire dalla stessa data il Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite non possa più accettare nuovi ricorsi, mentre l'effettiva cessazione delle funzioni da parte di quest'ultimo è avvenuta il 31 dicembre 2009, ai sensi dei punti 42 e 43 della Risoluzione 63/253 cit.

Tribunale del Contenzioso Amministrativo delle Nazioni Unite (TCNU) e il Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite (UNAT)¹⁹¹.

Ancor più numerosi sono stati i progetti di modifica del sistema proposti dall'Assemblea Generale o dal Segretariato e discussi a più livelli nell'ambito dell'Organizzazione, spesso avvalendosi di organi *ad hoc* e consultando le associazioni sindacali del personale dell'Organizzazione. Tali progetti, però, non si sono tradotti in modifiche formali del *corpus* normativo che regolava il complessivo sistema di risoluzione delle controversie, tanto con riferimento al meccanismo formale fondato sull'istituzione del TANU, quanto a quello fondato sugli organi paritetici interni all'apparato amministrativo dell'Organizzazione e strutturalmente connessi al TANU, in quanto competenti allo svolgimento della fase pre-contenziosa nella risoluzione della controversia fra l'Organizzazione e il suo agente¹⁹².

Le motivazioni che hanno ispirato di volta in volta le varie iniziative di riforma del sistema di risoluzione delle controversie fra le Nazioni Unite e i propri funzionari sono ricollegabili a quel richiamato complesso di ragioni giuridiche e di opportunità che hanno presieduto all'istituzione delle giurisdizioni amministrative internazionali.

In particolar modo, è parso sempre più urgente garantire un sistema di risoluzione delle controversie in linea con gli *standards* più elevati di tutela giurisdizionale delle posizioni giuridiche dei singoli garantiti nei sistemi pattizi, tanto universali quanto regionali, di protezione dei diritti umani. Si è, quindi, voluto garantire, prescindendo dal dibattito sulla vincolatività in capo all'Organizzazione delle Nazioni Unite della regola della tutela per equivalente come giustificazione dell'immunità dell'organizzazione dinanzi agli organi giurisdizionali interni¹⁹³, un sistema che fosse

¹⁹¹ Si è qui preferito utilizzare la dizione italiana Tribunale del Contenzioso Amministrativo delle Nazioni Unite/Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite che ricalca la denominazione che appare nella versione in lingua francese della Risoluzione 63/253 (*Tribunal du contentieux administratif des Nations Unies/Tribunal d'Appel des Nations Unies*). Tale indicazione è utilizzata anche da B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, Padova, 2010, p. 24 e p.123. Nella versione in lingua inglese della Risoluzione 63/253 e negli annessi Statuti ci si riferisce all'*United Nations Dispute Tribunal* e all'*United Nations Appeals Tribunal*.

¹⁹² In particolare, per un'analisi complessiva delle proposte di modifica e dei mutamenti istituzionali del sistema di giustizia interno delle Nazioni Unite a partire dal 1949, si veda P. HWANG, *Reform of the Administration of Justice System at the United Nations*, in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2009, p. 191 ss.

¹⁹³ Si tenga conto che la Convenzione del 1946 sui privilegi e sulle immunità delle Nazioni Unite prevede all'art. VIII, sez. 29, par. a) l'obbligo delle Nazioni Unite di adottare sistemi adeguati per la risoluzione delle controversie derivanti da contratti e delle controversie di diritto privato di cui le Nazioni Unite sono parte.

almeno pari a quello previsto nei sistemi giuridici interni in relazione all'accesso alla giustizia, tenendo conto che negli ordinamenti giuridici interni è di norma previsto l'accesso al giudice da parte del pubblico funzionario contro un atto pregiudizievole dell'Amministrazione-datrice di lavoro.

Esigenze di giustizia, di trasparenza e di rispetto del principio dello Stato di diritto, infatti, imponevano una revisione radicale della struttura del sistema di giustizia interno previsto nel 1949¹⁹⁴.

Le necessità di riforma del sistema, inoltre, sono da ascrivere anche a ragioni legate ad un più efficiente svolgimento dei compiti amministrativi attribuiti all'Organizzazione. Infatti, tenendo conto del considerevole aumento del personale delle Nazioni Unite nonché di un ampio fenomeno di decentralizzazione amministrativa degli uffici delle stesse e ovviamente della complessità delle funzioni e dei compiti attribuiti all'Organizzazione nella comunità internazionale attuale, l'articolato sistema nato nel 1949 era da più parti ritenuto superato e disfunzionale rispetto a tali esigenze¹⁹⁵, nell'ovvia considerazione che un sistema di risoluzione delle controversie fra Organizzazione e funzionari efficiente ed equo, migliorando l'ambiente di lavoro, contribuisca ad un più efficace svolgimento delle funzioni istituzionali statutariamente previste¹⁹⁶.

Il potere di riforma del sistema di giustizia interno spetta all'Assemblea Generale ai sensi dell'art. 110, paragrafo 1, della Carta delle Nazioni Unite che attribuisce

¹⁹⁴ In senso conforme P. BODEAU-LIVINEC, *La Réforme de l'administration de la justice aux Nations Unies*, in *Annuaire Français de Droit International*, 2008, pp. 306-307.

¹⁹⁵ Paradigmatica in proposito la Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo riuniti nel *World Summit* del settembre 2005, il cui documento finale è contenuto nella Risoluzione 60/1 dell'Assemblea generale (GAOR A/RES/60/1, *2005 World Summit Outcome*). In particolare si consideri il punto 161, in cui si afferma la necessità di un Segretariato efficiente, efficace e responsabile per una piena conformità dell'operato delle Nazioni Unite ai principi e alle disposizioni della Carta, con speciale riguardo all'art. 101, che impone al personale delle Nazioni Unite di operare in un contesto di responsabilità, trasparenza e integrità. Su tale risoluzione e sui suoi riflessi nel processo di riforma oggetto di analisi, si consideri P. BODEAU-LIVINEC, *La Réforme de l'administration de la justice aux Nations Unies*, op. cit., p. 307 nonché B. CONFORTI, C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, op. cit., p. 23 e 123

¹⁹⁶ Si tenga conto che tanto le ragioni di giustizia quanto quelle dell'efficienza amministrativa che presiedono alla riforma del sistema possono desumersi dall'analisi condotta dalla Corte internazionale di giustizia nel Parere del 1954. Invero, lo stesso fondamento che ha giustificato l'istituzione del Tribunale Amministrativo, giustifica anche una sua revisione e riforma affinché il complessivo sistema di giustizia interno risulti costantemente adeguato ai fini della Carta e allo svolgimento delle funzioni da essa attribuite all'Organizzazione. Cfr. Parere della Corte internazionale di giustizia del 13 Luglio 1954, *Effets des jugements du Tribunal administratif des Nations Unies accordant indemnité*, in *I.C.J. Reports 1954*, p. 47 ss

all'organo plenario dell'Organizzazione il potere normativo in materia di personale della stessa¹⁹⁷. Con specifico riferimento al TANU, il potere normativo dell'Assemblea Generale che si desume dalla citata norma pattizia è previsto dall'articolo 13 dello Statuto del TANU che accorda a quest'organo il potere di emendare e modificare lo stesso¹⁹⁸.

Occorre, prima di poter svolgere un'analisi approfondita delle regole che disciplinano il nuovo sistema, e per una più compiuta valutazione della sua portata, soffermarsi brevemente sul processo di riforma che ha condotto all'istituzione dei due organi giurisdizionali summenzionati.

1.1. I primi progetti di riforma. La prospettiva dell'armonizzazione del Tribunale Amministrativo delle Nazioni Unite (TANU) e del Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (TAOIL)

Come detto, il TANU e il TAOIL hanno costituito per lungo tempo le principali giurisdizioni amministrative internazionali. Per di più, entrambe operavano – e operano con riferimento al nuovo sistema – nell'ambito del cd. Sistema comune delle Nazioni Unite, ossia di quel sistema che raggruppa le Nazioni Unite, gli Istituti specializzati che hanno stipulato un accordo con le Nazioni Unite, l'Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica e che si basa sulla condivisione di regole e *standards* comuni in relazione alle condizioni di retribuzione e di impiego del proprio personale¹⁹⁹.

Proprio in relazione alla circostanza che la competenza del TANU e del TAOIL riguardava organizzazioni nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite, per di più chiamate ad applicare un regime giuridico comune nelle condizioni d'impiego, l'Assemblea Generale nel 1978 invita il Segretario Generale a studiare la possibilità

¹⁹⁷ Sul potere normativo dell'Assemblea Generale si veda la disamina di J-D. SICHAULT, *Article 101*, in J. P. COT, A. PELLET, M. FORTEAU, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Parigi, 2005, pp. 2104-2109.

¹⁹⁸ L'articolo 13 recita: «*The present Statute may be amended by decision of the General Assembly.*»

¹⁹⁹ Il Sistema Comune delle Nazioni Unite comprende regole relative alle retribuzioni, alle indennità, ai congedi, alle pensioni e alle prestazioni sociali spettanti ai funzionari delle organizzazioni associate. Tale sistema non sostituisce gli atti adottati dalle singole organizzazioni coinvolte per la disciplina dei rapporti d'impiego del proprio personale ma costituisce una forma di coordinamento delle condizioni d'impiego, in particolare quelle economiche, del personale delle organizzazioni che fanno parte del sistema delle Nazioni Unite. Sul tema, in dottrina, si consideri W. ZYSS, *Le Régime Commun des Nations Unies*, in *Revue générale de Droit international public*, 1987, p. 350 ss.

di creare un'unica giurisdizione amministrativa per le organizzazioni che applicavano il Sistema comune²⁰⁰. L'Assemblea Generale era chiaramente mossa da ragioni di omogeneità e di applicazione uniforme delle regole che governano il rapporto di impiego nel sistema delle Nazioni Unite²⁰¹, anche a seguito di alcune pronunce di quell'epoca di entrambi i Tribunali che sembravano rappresentare i vantaggi di un'unica giurisdizione internazionale competente²⁰².

Le ragioni storiche che avevano condotto all'istituzione di due giurisdizioni amministrative nell'ambito del sistema delle Nazioni Unite, tuttavia, comportavano una serie di difficoltà dal punto di vista tecnico-giuridico in vista dell'istituzione di un unico tribunale che sostituisse i precedenti; a tali difficoltà, si sommavano le resistenze politiche espresse dalle delegazioni degli Stati membri e soprattutto delle organizzazioni internazionali diverse dalle Nazioni Unite. Infatti, la difficoltà maggiore era rappresentata dalla circostanza che la competenza di entrambi i Tribunali poteva - e può, come si vedrà, - essere accettata da organizzazioni internazionali diverse dalle Nazioni Unite e dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro nell'ambito delle quali le due giurisdizioni erano istituite²⁰³. In particolare, si profilavano difficoltà circa l'accettazione della nuova giurisdizione da parte di tutte le organizzazioni internazionali coinvolte, modifica così radicale, che poteva, peraltro, essere assunta soltanto previa contestuale deliberazione da parte degli organi istitutivi dei due Tribunali. Inoltre, ci si era anche chiesti se gli accordi conclusi fra le varie organizzazioni internazionali e il Segretariato, nel caso del TANU, e l'Ufficio internazionale del Lavoro, per il TAOIL, consentissero la modifica proposta.

²⁰⁰ V. Risoluzione 33/119 dell'Assemblea Generale del 19 dicembre 1978 (GAOR, A/RES/33/119).

²⁰¹ In senso conforme P. TAVERNIER, *La fusion des Tribunaux Administratifs des Nations Unies et de l'O. I. T. : nécessité ou utopie?*, in *Annuaire français de droit international*, 1979, p. 442 ss.; W. ZYSS, *Le Régime Commun des Nations Unies*, op. cit., pp. 409-410; P. HWANG, *Reform of the Administration of Justice System at the United Nations*, op. cit. p. 192 ss.

²⁰² Il riferimento è al caso *Belchamber*, deciso dal TANU il 20 ottobre 1978 (AT/DEC/236), pubblicato in *Annuaire français de droit international*, 1978, p. 452 ss, e al parere reso dai giudici del TAOIL su richiesta dell'Ufficio internazionale del lavoro in occasione della 205esima sessione del Consiglio d'Amministrazione dell'OIL, pubblicato sempre in *Annuaire français de droit international*, 1978, pp. 476-478.

²⁰³ La possibilità per il TANU era prevista dall'articolo 14 dello Statuto del TANU; per il TAOIL si fa riferimento all'articolo II, paragrafo 5 dello Statuto del TAOIL. Storicamente le organizzazioni internazionali, facenti parte o meno del sistema delle Nazioni Unite, hanno preferito accettare la competenza del TAOIL. Sull'emendamento che ha condotto all'articolo II, par. 5, dello Statuto del TAOIL, ancora valide le considerazioni di S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1957, II, pp. 381-383.

In ogni caso se tali difficoltà giuridiche fossero state superate, il funzionamento dell'eventuale tribunale unico avrebbe richiesto, prima della sua entrata in vigore, un lungo periodo transitorio, in cui non era peregrina l'ipotesi della coesistenza per un certo tempo non solo di due giurisdizioni amministrative internazionali, bensì addirittura di tre²⁰⁴.

L'Assemblea Generale nel 1982 così abbandonò la strada dell'unificazione per una più prudente e realizzabile armonizzazione dei due Statuti, incaricando il Segretario Generale di studiare il problema e di sottoporre alla stessa una proposta di realizzazione. Il Segretario Generale propose all'Assemblea Generale un rapporto in cui si mettevano a confronto i due sistemi²⁰⁵.

La proposta di armonizzare i due Statuti presentava meno difficoltà. Occorreva una contestuale modifica approvata dai due organi istitutivi, presumibilmente a seguito di un rapporto e di una proposta proveniente da un organo *ad hoc* riconducibile ad entrambe le organizzazioni²⁰⁶.

Malgrado l'iniziativa dell'armonizzazione riscontrasse un certo favore da parte della dottrina²⁰⁷, l'Assemblea Generale accantona tale prospettiva di riforma²⁰⁸, optando per un'ampia revisione riferita al solo sistema di giustizia interna delle Nazioni Unite.

1.2 Emendamenti e proposte di riforma successive. L'abrogazione dell'art. 11 Statuto TANU e l'abolizione del Comitato sulle richieste di revisione.

Pochi anni più tardi l'Assemblea Generale, ormai scartato il progetto di armonizzazione fra il TAOIL e il TANU, commissiona al Segretario Generale nuovi studi sulla riforma complessiva del sistema nel 1990 con la finalità di accentuare il

²⁰⁴ Così P. TAVERNIER, *La fusion des Tribunaux Administratifs des Nations Unies et de l'O. I. T. : nécessité ou utopie ?*, op. cit., pp. 448-449

²⁰⁵ Cfr. Risoluzione 37/127 dell'Assemblea Generale (GAOR, A/RES/37/127). Il Segretario Generale presenterà all'Assemblea un *Report* nel 1987 (UN Doc. A/43/704).

²⁰⁶ Nel 1988 il Segretario Generale in effetti tenne incontri di consultazione con gli Stati membri e con l'Organizzazione Internazionale del lavoro, utilizzando come base il Report del 1987 presentato all'Assemblea Generale.

²⁰⁷ Sempre P. TAVERNIER, *La fusion des Tribunaux Administratifs des Nations Unies et de l'O. I. T. : nécessité ou utopie?*, op. cit., pp. 458-459, secondo il quale la soluzione dell'armonizzazione era l'unica in grado di preservare l'autonomia delle singole organizzazioni che riconoscevano la competenza del TANU ovvero del TAOIL.

²⁰⁸ Si considerino sul punto le riflessioni di P. HWANG, *Reform of the Administration of Justice System at the United Nations*, op. cit. p. 195 ss.

carattere professionale del sistema di risoluzione delle controversie fra funzionari ed Organizzazione²⁰⁹.

In relazione a tale mandato, il Segretario Generale propone la sostituzione della Commissione paritetica d'appello e delle Commissioni paritetiche disciplinari²¹⁰ – organi amministrativi competenti al riesame delle decisioni amministrative ritenute pregiudizievoli dal funzionario ricorrente la cui pronuncia doveva essere emanata prima di poter presentare ricorso al TANU – con l'istituzione rispettivamente di una Commissione Arbitrale e una Commissione Arbitrale Disciplinare, entrambe composte in parte da membri esterni ed in parte da funzionari delle Nazioni Unite scelti dal personale. Anche tale proposta viene successivamente ritirata proprio dal Segretariato nel 1996, sulla base delle osservazioni dell'Assemblea Generale nelle quali si ponevano in rilievo, da un lato, le difficoltà derivanti dall'indisponibilità di funzionari interni all'Organizzazione a svolgere tale ruolo e, dall'altro, la scarsa familiarità di eventuali componenti esterni con le regole che disciplinano l'impiego alle dipendenze delle Nazioni Unite²¹¹.

Un anno prima, tuttavia, l'Assemblea Generale aveva approvato una modifica allo Statuto del TANU suggerita dal Segretario Generale.

Invero, con la risoluzione 50/54 dell'11 dicembre 1995, l'Assemblea generale abroga l'articolo 11 dello Statuto del TANU che disciplinava la procedura di revisione delle sentenze emesse dal TANU affidata alla richiesta di un parere vincolante alla Corte internazionale di giustizia. L'ammissibilità della richiesta di revisione delle sentenze del TANU dinanzi alla Corte dell'Aja, cui erano legittimati l'Organizzazione, il funzionario soccombente ovvero uno Stato membro, competeva appunto al Comitato sulle richieste di revisione²¹². Tale procedura, secondo quanto deciso dall'Assemblea

²⁰⁹ Risoluzione 45/239 dell'Assemblea Generale del 21 dicembre 1990 (GAOR A/RES/45/239).

²¹⁰ Sul funzionamento della Commissione paritaria d'appello (*Joint Appeals Board*) e sulla Commissione (*Joint Disciplinary Committee*), si veda P. HWANG, *Reform of the Administration of Justice System at the United Nations*, op. cit. pp.185-187.

²¹¹ Cfr. *Report* del Segretario Generale all'Assemblea Generale del 27 settembre 1995 (UN doc. A/C.5/50/2). La decisione di ritirare la proposta risale al Novembre 1996 (UN Doc. A/C.5/51/SR.31). Per un commento si consideri P. HWANG, *Reform of the Administration of Justice System at the United Nations*, op. cit. p. 200.

²¹² Il Comitato era un organo sussidiario dell'Assemblea Generale, anch'esso istituito nel 1955 a seguito del cit. Parere della Corte internazionale di giustizia del 1954, a completamento dell'emendamento di cui all'art. 11 Statuto TANU.

Generale, non si era dimostrata un elemento «*costructive or useful*» nella risoluzione delle controversie fra l'organizzazione ed il suo *staff*²¹³.

Parte della dottrina ha salutato con favore la decisione dell'Assemblea Generale, mettendo in luce come la procedura prevista dall'articolo 11, nata come si è avuto modo di notare a seguito della pronuncia della Corte internazionale di giustizia sulla richiesta di parere in relazione agli effetti delle sentenze del TANU del 1954, con l'intento di attribuire agli Stati membri delle Nazioni Unite “*un droit de regard*” sull'esercizio della giustizia interna all'Organizzazione, sia stata utilizzata per lo più dai funzionari soccombenti come una procedura d'appello. Tale emendamento, pertanto, sanciva una doverosa depoliticizzazione del sistema di risoluzione delle controversie, non consentendo più che un organo politico quale il Comitato svolgesse una funzione quasi giurisdizionale ed, inoltre, poneva fine ad una procedura costosa, i cui meriti nello sviluppo progressivo delle regole relative alla funzione pubblica internazionale devono ritenersi alquanto dubbi²¹⁴.

Da tale emendamento, tuttavia, emergeva anche un chiaro pregiudizio delle situazioni soggettive dei singoli coinvolti, privando *de facto* il funzionario soccombente di una seconda pronuncia sul proprio ricorso, scelta di particolare incoerenza, tenendo conto anche della circostanza che l'articolo XII dello Statuto TAOIL che prevede una procedura non dissimile era ed è ancora in vigore²¹⁵.

Si porrà successivamente in evidenza l'importanza che avrà nella definitiva fase di riforma del sistema l'elemento della previsione di un secondo grado di giudizio nella risoluzione delle controversie fra funzionari ed Organizzazione.

²¹³ Cfr. Risoluzione 50/54 dell'11 dicembre 1995 (GAOR A/RES/50/54).

²¹⁴ È l'opinione di H. THIERRY, *Note sur l'abrogation de l'article 11 du Statut du Tribunal Administratif des Nations Unies*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1995, p. 442 ss.

²¹⁵ Tale ordine di considerazioni in D. RUZIÉ, *Le double degré de juridiction dans le contentieux de la fonction publique internationale*, in *Mélanges offerts à Hubert Thierry: l'évolution du droit International*, 1999, Parigi, p. 377. Sulla natura della pronuncia della Corte internazionale di giustizia in relazione all'art. 11 Statuto TANU e dell'art. XII Statuto TAOIL, si consideri A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, 2009, Bari, p. 247 ss e K. H. KAIKOBAD, *The International Court of Justice and Judicial Review. A study of the Court's Powers with Respect to Judgments of the ILO and UN Administrative Tribunals*, 2000, The Hague/London/Boston, pp. 145-156.

1.3. (segue) Le proposte della *Joint Inspection Unity* sui requisiti di professionalità e indipendenza dei giudici del TANU.

Negli anni Duemila, le iniziative di riforma del sistema sono state riprese grazie all'intervento della *Joint Inspection Unity*, organo sussidiario delle Nazioni Unite competente allo svolgimento di inchieste e all'emissione di pareri e valutazioni tecniche in relazione al funzionamento dell'apparato amministrativo delle Nazioni Unite²¹⁶.

All'organo in questione, innanzitutto, si deve la proposta di istituzione di un ufficio dell'Ombudsman, con compiti di mediazione nelle controversie fra Organizzazione e funzionari, proposta prontamente recepita dall'Assemblea Generale nel 2001. Inoltre, con una modifica di maggiore rilievo *in subiecta materia* e che prelude alle successive modifiche adottate in anni recenti, la *Joint Inspection Unity* riporta all'attenzione dell'organo plenario dell'Organizzazione la *vexata quaestio* dell'armonizzazione delle regole che presiedono al funzionamento dei due Tribunali amministrativi operanti nell'ambito delle Nazioni Unite.

In particolare, viene criticata la vistosa assenza nello statuto del TANU di qualsiasi requisito per la nomina a giudice del TANU, a differenza dell'omologo Statuto del TAOIL, nel quale la previsione che il TAOIL è composto da giudici ha portato la Conferenza generale del Lavoro a designare quali giudici del TAOIL soltanto soggetti che dispongono delle qualità e dei requisiti per esercitare le più alte cariche giurisdizionali negli ordinamenti interni²¹⁷.

L'Assemblea Generale accoglie tale proposta e modifica due volte lo Statuto del TANU su tale aspetto. Nel 2000, infatti, l'Assemblea Generale prevede un generico requisito di competenza e di esperienza che include una formazione di tipo giuridico-

²¹⁶ Organo istituito su base sperimentale con la Risoluzione 31/192 dell'Assemblea Generale del 22 dicembre 1976 (GAOR, A/RES/31/192). Per una rassegna dell'attività della *Joint Inspection Unity* in materia di risoluzione delle controversie in materie d'impiego nelle Nazioni Unite cfr. P. HWANG, *Reform of the Administration of Justice System at the United Nations*, op. cit. p. 207.

²¹⁷ Conformemente a quanto già rilevato da attenta dottrina. In particolare si veda P. PESCATORE, *Two Tribunals and One Court. Some Current Problems of International Staff Administration in the Jurisdiction of the ILO and UN Administrative Tribunals and the International Court of Justice*, in N. BLOKKER, S. MULLER (eds.), *Towards More Effective Supervision by International Organizations. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Dordrecht/Boston/Leiden, 1994, p. 219 ss. Si veda *supra* cap.II, par.3.

legale²¹⁸; è solo nel 2005 che l'Assemblea Generale, con la risoluzione 59/283²¹⁹, prende atto della proposta della *Joint Inspection Unity* e si uniforma alle disposizioni analoghe dello Statuto del TAOIL, prescrivendo che soltanto soggetti che abbiano svolto in giurisdizioni internazionali o interne funzioni di tipo giudiziale nell'ambito del diritto amministrativo possano essere nominati giudici del TANU²²⁰.

1.4 L'istituzione del *Redesign Panel*

È proprio con la risoluzione 59/283 che prende le mosse il più radicale processo di revisione del sistema nato nel 1949.

L'aspetto più rilevante di tale risoluzione è invero la richiesta da parte dell'Assemblea Generale al Segretario di istituire un comitato di esperti indipendenti con il compito di riformare il sistema di amministrazione di giustizia interno alle Nazioni Unite. Saranno le linee individuate da tale commissione a porre le fondamenta del percorso successivo di riforma; inoltre, nell'analisi condotta dal *Redesign Panel* o *Groupe de Refonte*, così come è meglio conosciuto nell'attività dell'Organizzazione e nella letteratura, vengono rielaborate e riproposte in modo compiuto tutte le istanze di modifica che, come è stato posto in luce, erano emerse da più parti e da tutti gli attori coinvolti – Segretariato, Stati membri, associazioni sindacali dei funzionari, altre organizzazioni internazionali coinvolte nel sistema - nel corso dei decenni di operatività del sistema che trovava perno nel TANU e nelle due Commissioni paritetiche.

Infatti, quelle linee direttrici riguardanti l'avvicinamento delle regole fra i due principali organi di giurisdizione amministrativa operanti nel sistema delle Nazioni Unite – nell'evidente presupposto di maggiori garanzie di indipendenza ed equità, tanto per l'organizzazione datrice di lavoro quanto per il funzionario, offerte dal Tribunale di Ginevra rispetto a quello delle Nazioni Unite; la necessità di assicurare una tutela giurisdizionale più ampia al funzionario che assume la lesione della propria

²¹⁸ La risoluzione 55/159 dell'Assemblea Generale del 10 dicembre 2000 (GAOR, A/RES/55/159) nella versione in lingua inglese prescriveva che i giudici del TANU dovessero possedere “*the requisite qualifications and experience, including as appropriate, legal qualifications and experience*”.

²¹⁹ Risoluzione 59/283 dell'Assemblea Generale del 13 aprile 2005 (GAOR, A/RES/59/283).

²²⁰ L'articolo 3, par. 1, dello Statuto TANU come emendato dall'Assemblea Generale nella risoluzione da ultimo citata, recitava: « [...] *Members shall possess judicial experience in the field of administrative law or its equivalent within their national jurisdiction.* ».

posizione soggettiva in particolare assicurando la possibilità di impugnare la decisione presa in primo grado; il rafforzamento, in termini tanto di equità ed imparzialità quanto di efficienza, delle procedure interne precontenziose, volte a favorire la risoluzione amichevole del conflitto fra funzionario ed Organizzazione già in sede amministrativa, lasciando all'organo giurisdizionale le questioni più controverse relative a tale rapporto, trovano un complessivo esame nell'ambito del lavoro del *Redesign Panel* e pongono le basi per l'abbandono del sistema previgente. Nella risoluzione 59/283 si indicavano quindi gli aspetti principali su cui il *Redesign Panel* doveva concentrare la sua analisi: l'eventuale previsione di meccanismi alternativi al ricorso giurisdizionale, la possibilità di istituire un sistema articolato su due gradi di giudizio, un nuovo confronto fra le regole del sistema del TAOIL e quelle del TANU, al fine di individuare una definitiva prospettiva di armonizzazione²²¹. Dunque, il mandato conferito al gruppo di esperti²²² non si limitava all'esame del funzionamento del sistema formale che faceva perno sul TANU, ma doveva tener conto del sistema complessivo, esplorando, quindi, anche ruolo e potenzialità delle procedure non contenziose.

Il risultato che l'Assemblea Generale si aspettava consisteva, pertanto, in un modello nuovo di risoluzione delle controversie fra funzionario ed Organizzazione, rispondenti a criteri di indipendenza, trasparenza ed efficacia, in grado di assicurare, grazie a procedure eque e svolte in tempi ragionevoli, ad un tempo, la responsabilità dell'Organizzazione per le decisioni assunte, la partecipazione effettiva dei funzionari coinvolti e, ovviamente, il rispetto della legalità nel concreto operare dell'Organizzazione. Chiaro è così l'intento dell'Assemblea Generale di restituire credibilità al sistema²²³.

1.5. La proposta del *Redesign Panel*

²²¹ Risoluzione 59/283 cit. punti 47-49.

²²² Riguardo la composizione la Risoluzione da ultimo cit. stabilisce che il gruppo di riforma doveva essere costituito da un giudice di notoria competenza, specializzato in diritto amministrativo, da un esperto in materia di procedure non contenziose di risoluzione delle controversie, da un professore universitario di diritto internazionale, da un soggetto che ha ricoperto incarichi elevati di direzione in un'organizzazione internazionale e da un soggetto che ha maturato esperienze significative nell'ambito delle missioni delle Nazioni Unite. Cfr. Risoluzione 59/283, punto 48.

²²³ In senso conforme P. BODEAU-LIVINEC, *La Réforme de l'administration de la justice aux Nations Unies*, op. cit., p. 308.

Il *Panel* conclude il suo mandato nel 2006, presentando al Segretario Generale un articolato rapporto, in cui si ponevano in luce le criticità del sistema vigente e si sottopongono all'attenzione del Segretario e dell'Assemblea una serie di raccomandazioni per superare tali incongruenze²²⁴.

Il rapporto si apre con la constatazione della disfunzionalità del sistema vigente, ritenuto poco indipendente, costoso per l'Organizzazione, non soltanto sul piano finanziario ma anche su quello reputazionale.

La prima critica al sistema riguardava l'ambiguità delle procedure precontenziose incardinate nelle due Commissioni paritarie; in particolare, il ruolo meramente consultivo delle stesse non offriva al funzionario ricorrente un'alternativa valida al ricorso giurisdizionale²²⁵. La debolezza e l'ininfluenza di tali procedure si riverberano quindi sul sistema formale, ossia sul ricorso al TANU, poiché tali commissioni hanno soltanto il potere di raccomandare, dopo un primo esame della decisione impugnata dal funzionario, una soluzione al Segretario Generale, che non è vincolato quindi dal parere delle stesse. Al funzionario, infatti, non resta che impugnare la decisione del Segretario Generale dinanzi al TANU.

In merito a tale deficienza strutturale, il gruppo propone di affidare l'intera gestione delle procedure precontenziose ad un rinnovato ufficio dell'Ombudsman, composto da quest'ultimo organo, già istituito come si ricorderà dall'Assemblea Generale nel 2002, e assistito da un ufficio di mediazione (*Mediation Division*). All'Ombudsman

²²⁴ Cfr. *Report of the Redesign Panel on the United Nations system of administration of justice*, 28 luglio 2006 (UN Doc. A/61/205)

²²⁵ L'ambiguità è evidente anche dal punto di vista strutturale. Trattandosi di organi improntati al principio della "peer review" ovvero composti da funzionari in servizio o a riposo nominati dal Segretariato e dall'intero *staff*, sembra che svolgano principalmente la funzione di assicurare una presa di posizione definitiva da parte del vertice dell'Organizzazione che possa essere impugnata dinanzi all'organo giurisdizionale, con delle somiglianze con il sistema del ricorso gerarchico proprio del diritto amministrativo degli ordinamenti giuridici di *civil law*. La loro raccomandazione non è vincolante nei confronti del Segretario Generale. Non pare esservi spazio per la possibilità che le due commissioni proponessero una risoluzione amichevole della controversia. Potrebbero considerarsi a metà strada fra le procedure formali (giurisdizionali) e quelle informali (interne), al di là della terminologia utilizzata dal *Report* in esame. Le ricostruzioni dei commentatori sul punto paiono poco chiare. Ad es. P. HWANG, *Reform of the Administration of Justice System at the United Nations*, op. cit. p. 184 sembra accostarle maggiormente al sistema informale di risoluzione delle controversie e la stessa conclusione è sostenuta in modo meno equivoco da A. REINISCH, C. KNAHR, *From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal: Reform of the Administration of Justice System Within the United Nations*, in *Max Planck yearbook of United Nations Law*, 2008, pp. 457-458; invece P. BODEAU-LIVINEC, *La Réforme de l'administration de la justice aux Nations Unies*, op. cit., p. 310, dopo aver posto in luce il potere meramente consultivo ad esse attribuito e sottolineandone l'incapacità di costituire un valido rimedio deflattivo del contenzioso dinanzi al TANU, qualifica le due Commissioni come «*premières échelons*» del sistema formale.

spetterà la trattazione delle questioni di più alto profilo e sarà competente sui casi di cattiva amministrazione; il compito dell'ufficio di mediazione, invece, sarà, nel progetto predisposto dal *Panel*, quello di amministrare procedure di mediazione e di conciliazione per facilitare la risoluzione amichevole delle controversie, anche su rinvio da parte dell'organo giurisdizionale²²⁶, istituendo così un raccordo tra la fase precontenziosa e il sistema formale anche nel momento successivo alla presentazione del ricorso.

Tali uffici, nella proposta degli esperti, avranno struttura decentrata, tenendo conto dell'effettiva distribuzione geografica delle attività svolte dall'Organizzazione²²⁷.

Si propone, di conseguenza, un rafforzamento della procedura informale incentrata sulla mediazione, incardinando tale attività nell'ambito di un ufficio quale quello dell'Ombudsman cui viene attribuito un ruolo generale di monitoraggio dell'amministrazione²²⁸. Il gruppo di esperti, dunque, mette in luce anche il reciproco collegamento fra la risoluzione informale delle controversie d'impiego e la più ampia funzione di controllo, svolta secondo criteri di indipendenza, della funzione amministrativa.

Il profilo più rilevante su cui si concentra l'attenzione degli esperti, però, è senza dubbio quello relativo al funzionamento del sistema formale di risoluzione delle controversie fra funzionario ed Organizzazione.

Invero, il sistema viene ritenuto lento e costoso, non in grado di assicurare né la garanzia del diritto del funzionario ad un ricorso equo ed imparziale dinanzi ad una decisione pregiudizievole nei suoi confronti né di promuovere una gestione efficiente o trasparente dell'apparato amministrativo dell'Organizzazione²²⁹.

²²⁶ Cfr. *Report of the Redesign Panel* cit. parr. 48-59.

²²⁷ Il gruppo di esperti pone in rilievo come la gran parte delle controversie riguardi funzionari alle dipendenze delle strutture decentrate; inoltre, una struttura decentrata è l'unica a consentire un più agevole esperimento delle procedure di risoluzione amichevole delle controversie, cfr. *Report of the Redesign Panel* cit. parr. 48-59.

²²⁸ Tale aspetto è posto in rilievo da A. REINISCH, C. KNAHR, *From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal: Reform of the Administration of Justice System Within the United Nations*, op. cit., pp. 457-458

²²⁹ Si veda in particolare *Report of the Redesign Panel* cit. par. 74. L'opinione del *Panel* è criticata da P. BODEAU-LIVINEC, *La Réforme de l'administration de la justice aux Nations Unies*, op. cit. p. 410. A parere dell'A. il gruppo di esperti non ha condotto un esame approfondito degli apporti giurisprudenziali del TANU in merito alla condizione giuridica del funzionario internazionale né tantomeno ha preso in considerazione l'importante questione dell'immunità dell'Organizzazione dalle giurisdizioni interne, tema che, come si è avuto modo di notare *supra* Capitolo I, costituisce il

L'inadeguatezza più vistosa del sistema è quella relativa all'assenza nella struttura istituzionale di una seconda istanza di giudizio. Nell'analisi condotta dagli esperti il meccanismo basato su una previa pronuncia delle Commissioni paritarie e in seguito del Segretario Generale e sulla successiva impugnazione della decisione del Segretario Generale dinanzi al TANU non viene ritenuto più rispondente al diritto ad un ricorso equo ed imparziale. Il gruppo di esperti si riferisce genericamente agli *standards* internazionali di protezione dei diritti umani, ricomprendendo il diritto di appello nel diritto ad un ricorso giurisdizionale equo ed imparziale²³⁰.

Il *Panel*, pertanto, propone la sostituzione di detto meccanismo che prevede il riesame dinanzi alle due Commissioni paritarie e la successiva decisione del Segretario Generale con la creazione del Tribunale del Contenzioso Amministrativo, composto da giudici togati che decidono in composizione monocratica, competente a decidere in prima istanza dei ricorsi proposti dai funzionari, tanto nelle questioni relative alle condizioni d'impiego quanto in quelle relative ai procedimenti disciplinari amministrati dall'Organizzazione²³¹. In tale proposta, il TANU diventa giudice d'appello delle pronunce emesse dal Tribunale del contenzioso²³²; infatti, il *Panel* non chiede l'abrogazione dello Statuto e l'abolizione del TANU, ma soltanto degli emendamenti parziali atti a configurare un sistema articolato su due livelli²³³ ed una modifica della sua denominazione in Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite.

fondamento logico e giuridico dell'istituzione di giurisdizioni amministrative internazionali nell'ordinamento internazionale.

²³⁰ Il *Report* cita varie disposizioni pattizie (l'art. 14 del Patto sui diritti civili e politici; l'art. 13 della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali; l'art. 25 della Convenzione americana sui diritti umani; l'art. 7 della Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli). Cfr. *Report of the Redesign Panel* cit., par. 8-10. Critica in merito è l'opinione di P. HWANG, *Reform of the Administration of Justice System at the United Nations*, op. cit., pp. 208-209, la quale sostiene che gli *standards* internazionali di protezione dei diritti umani non richiedono un diritto d'appello nei confronti delle sentenze emesse nei processi in materia civile, a differenza invece di quelle emesse nel processo penale. In generale sul tema del doppio grado di giudizio quale elemento della giurisdizione internazionale attuale si veda A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, op. cit., p. 245 ss.

²³¹ *Report of the Redesign Panel* cit., par. 77 ss.

²³² *Ibidem*, par. 74 e 96.

²³³ Nel testo del *Report* si parla infatti di «two-tiered system» o «système à deux niveaux».

2. L'istituzione del nuovo sistema e il suo funzionamento

2.1. I principi generali del nuovo sistema individuati dall'Assemblea Generale e l'adozione dei nuovi Statuti.

Il Segretario Generale accoglie gran parte delle modifiche e dell'analisi avanzata dal gruppo di riforma, condividendo la necessità di una radicale riforma del sistema. Ritiene, infatti, che il sistema in essere non corrisponda più alle necessità e ai bisogni mutevoli di un'Organizzazione universale, con competenze diversificate, nei confronti della quale mal si attaglia un sistema poco professionalizzato e centralizzato quale quello nato nel 1949. Il Segretariato, pertanto, sottopone un suo rapporto all'Assemblea Generale nel febbraio 2007.

L'Assemblea Generale nell'aprile dello stesso anno con la risoluzione 61/261²³⁴ decide la rifondazione completa del sistema esistente, accogliendo i punti salienti dell'analisi condotta dal *Panel* e le osservazioni da ultimo presentate dal Segretariato e ponendo i principi generali cui si informerà il complessivo sistema di risoluzione delle controversie fra funzionari ed Organizzazione.

L'obiettivo principale è la rifondazione del sistema secondo i principi dell'indipendenza, trasparenza e professionalità, valori ritenuti in grado di assicurare la garanzia dei diritti dei funzionari e la responsabilità dell'Organizzazione in conformità al diritto internazionale²³⁵.

Innanzitutto, l'Assemblea Generale individua quale principio fondante l'istituzione di un sistema giurisdizionale articolato in due istanze di giudizio in sostituzione della giurisdizione in unico grado del TANU. L'Assemblea, a differenza del rapporto del *Panel*, decide l'abolizione del TANU e non la sua trasformazione in giurisdizione d'appello. Infatti, l'organo plenario, optando per una rifondazione complessiva del sistema²³⁶, decide di non mantenere in vita lo Statuto del TANU, come era stato suggerito dagli esperti, ma prevede l'adozione di due nuovi statuti che regolano rispettivamente l'organo di primo grado, il Tribunale del Contenzioso Amministrativo (*United Nations Dispute Tribunal-Tribunal du Contentieux*

²³⁴ Risoluzione 61/261 dell'Assemblea Generale del 4 aprile 2007 (GAOR A/RES/61/261).

²³⁵ In particolare la Risoluzione 61/261 cit. par. 4. Si noti come il profilo della responsabilità non sia unilaterale: il rispetto dei principi di legalità nell'attività amministrativa si impone anche allo *staff member*.

²³⁶ Si consideri in merito il preambolo della Risoluzione da ultimo cit..

Administratif de Nations Unies) e l'organo competente a pronunciarsi in secondo grado, il Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite (*United Nations Appeals Tribunal-Tribunal d'Appel de Nations Unies*).

L'Assemblea, pertanto, recide ogni legame, anche istituzionale, col sistema previgente.

In particolare, l'Assemblea nel 2007 stabilisce che l'istituzione del Tribunale del Contenzioso comporta l'abolizione delle due Commissioni paritarie²³⁷, ponendo fine al procedimento di reclamo/ricorso gerarchico richiesto dall'articolo 7 Statuto TANU. Inoltre, il Tribunale del Contenzioso, come risulta dal successivo intervento dell'Assemblea Generale nel febbraio 2008 ad integrazione di quanto stabilito l'anno precedente, avrà una struttura decentrata, con sedi a New York, Ginevra e Nairobi²³⁸, e di conseguenza, trovano ingresso nel sistema anche delle regole sulla competenza *ratione loci*.

Il nuovo Tribunale d'Appello si pronuncia in ultima istanza sulle impugnazioni avverso le sentenze emesse dal Tribunale del Contenzioso su ricorso del funzionario ovvero su ricorso dell'Organizzazione. Il Tribunale d'Appello ha unica sede, a New York.

L'Assemblea Generale, inoltre, intraprendendo, come detto, una revisione di ampio respiro del sistema di risoluzione delle controversie fra funzionario ed Organizzazione, prevede una nuova organizzazione delle procedure informali incentrate sul ricorso alla mediazione amministrata da un ufficio unico dell'Ombudsman, con struttura, però articolata geograficamente e raccordata al sistema giurisdizionale. L'Assemblea coglie quindi la necessità di favorire ad ogni stadio del processo di risoluzione delle controversie, la risoluzione amichevole, recependo sul punto le osservazioni sviluppate dal *Panel*.

Ulteriore, ma non secondaria, novità riguarda l'istituzione di un Consiglio di giustizia interna composto da quattro membri scelti dal Segretariato e dallo *Staff* e presieduti da un giurista di notoria competenza con il compito specifico di valutare e raccomandare all'Assemblea i soggetti che possono svolgere il ruolo di giudice nei

²³⁷ *Ibidem*, parr. 19-20

²³⁸ Risoluzione 62/228 dell'Assemblea Generale del 6 febbraio 2008 (GAOR A/RES/62/228), parr. 42-44.

due Tribunali²³⁹. Chiaro, dunque, il segnale dell'Assemblea in direzione dell'indipendenza e della professionalità dei giudici dei due organi giurisdizionali, aspetto cruciale nel funzionamento del sistema, di cui spesso, come visto, era stata posta in dubbio una sua completa osservanza. La garanzia dell'indipendenza dei giudici amministrativi internazionali è anche un corollario del requisito dell'indipendenza della funzione pubblica internazionale.

Ed è anche significativo notare come si sia adottato un meccanismo di trasparenza e depoliticizzazione nella nomina dei giudici, in grado di accrescere i profili di autorevolezza dei componenti degli organi giurisdizionali rifondati, già sperimentato nel contenzioso della funzione pubblica nell'Unione europea, dove i componenti del Tribunale della funzione pubblica sono nominati dal Consiglio dell'Unione europea sulla base di una lista di candidati, sui quali è stato espresso un parere sull'idoneità all'esercizio della funzione di giudice da parte di un Comitato di ex giudici e giuristi di notoria competenza²⁴⁰, sistema esteso di recente anche alla nomina dei giudici della Corte di giustizia e del Tribunale dell'Unione dall'articolo 255 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, con disposizione inserita dal Trattato di Lisbona²⁴¹.

Tra l'altro tale innovazione è stata recepita anche negli statuti di altre giurisdizioni amministrative internazionali, quale il Tribunale amministrativo della Banca Mondiale e il Tribunale amministrativo della Banca Asiatica di Sviluppo²⁴². Il

²³⁹ Nello specifico il Consiglio si compone di un rappresentante dello *Staff*, un rappresentante dell'Organizzazione, un giurista nominato dallo *Staff* e un giurista nominato dall'Organizzazione. Cfr. Risoluzione 62/228 cit. par. 35-38.

²⁴⁰ Il Comitato è stato istituito dalla Decisione del Consiglio 2004/752/CE in GUCE. La procedura di nomina è disciplinata dallo Statuto della Corte di giustizia, all'allegato I. Sui profili di innovatività della procedura di nomina dei giudici del Tribunale della funzione pubblica, si consideri H. KRAMER, *The European Union Civil Service Tribunal: A New Community Court Examined After Four Years of Operation*, in *Common Market Law Review*, 2009, pp. 1884-1885; C. FORTE, *Il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, 2008, Napoli, pp. 1107-1108; M. BORRACCETTI, *Le camere giurisdizionali nel sistema giudiziario dell'Unione europea: il Tribunale della funzione pubblica*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2005, pp. 527-528.

²⁴¹ Sull'art. 255 TFUE, si consideri U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, 2010, Bari, p. 177; R. BARENTS, *The Court of Justice After the Treaty of Lisbon*, in *Common Market Law Review*, 2010, pp. 712-713; A. ADINOLFI, *La Corte di giustizia dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, pp. 45-55, nonché diffusamente *infra* cap. V, par. 3.

²⁴² Il sistema UE pare più raffinato in quanto il Comitato chiamato a dare un parere sui candidati al ruolo di giudice è composto soltanto da giuristi. Nel Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale e in quello della Banca Asiatica di sviluppo non si specifica tale requisito dei componenti l'organo

sistema delle Nazioni Unite si è conformato quindi, all'esperienza in materia di altre giurisdizioni amministrative internazionali, almeno per quanto attiene ai profili istituzionali.

La fase successiva ha riguardato l'approvazione degli Statuti.

L'Assemblea Generale con la risoluzione 63/253 del 24 dicembre 2008 approva lo Statuto del Tribunale del Contenzioso Amministrativo e lo Statuto del Tribunale d'Appello, sulla base dei progetti sottoposti dal Segretario Generale²⁴³.

La disciplina dei due Tribunali è, infine, completata dall'adozione da parte dell'Assemblea Generale dei due Regolamenti di Procedura, conformemente a quanto previsto dall'art. 7 dello Statuto del Tribunale del Contenzioso Amministrativo per detto organo e dall'art. 6 dello Statuto del Tribunale d'Appello per quest'ultimo²⁴⁴.

È così possibile a tale punto della trattazione, considerando l'eshaustività del quadro giuridico regolante il nuovo sistema di risoluzione delle controversie d'impiego nelle Nazioni Unite e della sua piena operatività, effettuare un'analisi nel dettaglio delle regole statutarie ed una prima valutazione della loro attuazione giurisprudenziale.

2.2. La composizione dei due Tribunali. I requisiti, il procedimento di nomina e lo status d'indipendenza dei giudici.

L'articolo 4, paragrafo 1, dello Statuto del Tribunale del contenzioso amministrativo delle Nazioni Unite (Statuto TCNU) prevede che il Tribunale sia composto da tre giudici a tempo pieno e due giudici a tempo parziale; invece, l'articolo 3, paragrafo 1, dello Statuto del Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite (Statuto UNAT) fissa la composizione dell'organo giurisdizionale in sette giudici che siedono permanentemente.

Il vecchio TANU era composto da sette giudici, in perfetta analogia, quindi, con lo Statuto UNAT.

Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, Statuto TCNU, possono essere nominati giudici soltanto coloro che possiedono un'elevata levatura morale e un'esperienza giudiziaria

consultivo. Cfr. per altre considerazioni P. HWANG, *Reform of the Administration of Justice System at the United Nations*, op. cit. p. 210.

²⁴³ Come previsto dalla Risoluzione 62/228 cit. par. 65.

²⁴⁴ Risoluzione 64/119 dell'Assemblea generale del 16 dicembre 2009 (GAOR, A/RES/64/119). Il testo in lingua inglese è anche pubblicato in *Rivista di diritto internazionale*, 2010, p. 1307 ss.

di almeno dieci anni nel campo del diritto amministrativo nelle giurisdizioni nazionali; gli stessi requisiti sono previsti per i giudici del Tribunale d'Appello, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 3, Statuto UNAT, con l'unica differenza che l'esperienza richiesta nelle giurisdizioni nazionali sale a quindici anni²⁴⁵.

L'Assemblea Generale ha pertanto previsto rigorosi requisiti di esperienza e competenza per poter esercitare il ruolo di giudice nei due organi giurisdizionali, rispondendo a quelle critiche frequentemente mosse al passato sistema per la presenza di giudici che non avevano svolto in passato funzioni giudiziali e che avevano condotto l'Assemblea Generale ad intervenire già sullo statuto del TANU.

Appare significativo il riferimento al diritto amministrativo e non al diritto internazionale, quasi a suffragare quelle recenti tendenze che teorizzano l'emergere di un diritto amministrativo "internazionalizzato" che assimila l'attività delle Organizzazioni internazionali alle amministrazioni pubbliche degli ordinamenti interni, in una sorta di affrancamento delle stesse dall'ordinamento internazionale²⁴⁶.

Senza condividere tali impostazioni, è, però, un dato di fatto che le previsioni statutarie richiedano per l'assunzione del ruolo di giudice una specializzazione meno focalizzata sul diritto internazionale rispetto alle altre giurisdizioni internazionali²⁴⁷. Tutto ciò non sembra finora confutare l'appartenenza delle due giurisdizioni esaminate al novero delle giurisdizioni internazionali²⁴⁸.

Nella visione di alcuni commentatori, tuttavia, tenendo conto del particolare carattere delle controversie sottoposte alla giurisdizione dei due organi, sarebbe stata più

²⁴⁵ In origine lo Statuto del TANU non prevedeva alcuna qualificazione per i giudici. Sono gli emendamenti apportati nel 2000 e nel 2005 da parte dell'Assemblea Generale a stabilire tale requisito.

²⁴⁶ Si veda ad es. B. KINGSBURY, R. B. STEWART, *Legitimacy and Accountability in Global Regulatory Governance: the Emerging Global Administrative Law and the Design and Operation of Administrative Tribunals of International Organizations*, reperibile all'indirizzo <http://www.iilj.org/aboutus/documents/LegitimacyAccountabilityandGAL.UNATvolumefinalAug82008.pdf>

²⁴⁷ Come nota P. BODEAU-LIVINEC, *La Réforme de l'administration de la justice aux Nations Unies*, op. cit. p. 317. Ritene restrittivo il riferimento al diritto amministrativo CH. F. AMERASINGHE, *Accountability of International Organisations for Violations of the Human Rights of Staff*, in J. WOUTERS, E. BREMS, S. SMIS, P. SCHMITT (eds), *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, 2010, Antwerp/Oxford/Portland, pp. 538-539.

²⁴⁸ Non pare confutata la chiara definizione di S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, op. cit. p. 405 circa l'appartenenza dei tribunali amministrativi in questione alla giurisdizione internazionale, ovvero giurisdizioni competenti a dirimere controversie che superano la struttura statale in quanto sorgono nell'ambito di enti dotati di personalità giuridica non sottoposti ad alcun ordinamento giuridico nazionale.

appropriata la previsione di un'esperienza giudiziaria anche nell'ambito del diritto del lavoro, non limitata quindi soltanto al diritto amministrativo²⁴⁹.

Le disposizioni in commento presentano anche un ulteriore profilo problematico. Infatti, tanto l'articolo 4, paragrafo 3, Statuto TCNU, quanto l'articolo 3, paragrafo 3, Statuto UNAT, si riferiscono all'esperienza giudiziaria definita *equivalent* al diritto amministrativo. Non è, infatti, chiaro a quale ulteriore tipologia possa riferirsi tale espressione²⁵⁰. Sembrerebbe a rigore che lo statuto faccia riferimento allo svolgimento di funzioni giurisdizionali nell'ambito di organi competenti a decidere controversie fra il cittadino e la pubblica autorità, così come è tipico delle giurisdizioni amministrative interne, tenendo così conto anche di quei sistemi giuridici interni, come quelli di *common law*, che non contemplano tradizionalmente la categoria del diritto amministrativo²⁵¹.

Il potere di nomina dei giudici dei due organi giurisdizionali spetta, così com'era nel sistema previgente, all'Assemblea Generale²⁵², con l'importante differenza dell'intervento del Consiglio di giustizia interna che esprime un parere sui candidati con un raccomandazione all'Assemblea Generale, sottoponendo una lista di almeno tre candidati per ciascuna posizione di giudice. Tale procedura consente lo svolgimento di un procedimento di nomina più condiviso e meno politicizzato, in quanto non più affidato soltanto all'organo plenario dell'Organizzazione, in cui maggiore può essere la considerazione degli interessi particolari degli Stati membri. Come visto, le Nazioni Unite recepiscono sul punto una previsione già prevista in altre giurisdizioni amministrative internazionali, *in primis* nel contenzioso della funzione pubblica dell'Unione europea, che costituisce l'esperienza più avanzata a riguardo.

²⁴⁹ In questo senso A. REINISCH, C. KNAHR, *From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal: Reform of the Administration of Justice System Within the United Nations*, op. cit., p. 461.

²⁵⁰ *Ibidem*.

²⁵¹ Si tenga conto che il comitato di giuristi che a seguito dell'*affaire Monod* fu incaricato dalla Società delle Nazioni per dettare la soluzione del caso indico nel diritto pubblico e nelle leggi che disciplinano l'amministrazione statale il settore nel quale rinvenire la disciplina del funzionario internazionale; per la risoluzione delle controversie detto comitato suggeriva l'istituzione di un organo giurisdizionale a modello del *Conseil d'Etat* francese. Cfr. S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, op. cit. p. 370 ss.

²⁵² Secondo quanto prevede l'art. 4, par. 2, Statuto TCNU e l'art. 3, par. 2, Statuto UNAT. Si consideri che il *Redesign Panel* attribuiva tale potere al Segretario generale, tale disposizione è stata opportunamente corretta negli Statuti sottoposti all'Assemblea.

Il sistema delle Nazioni Unite si mostra a riguardo più avanzato rispetto all'altra principale giurisdizione amministrativa internazionale: nel TAOIL i giudici sono nominati dal Consiglio di amministrazione dell'OIL senza alcun filtro da parte di un organo consultivo indipendente²⁵³.

L'Assemblea Generale nel procedere alla nomina di componenti del Tribunale del contenzioso amministrativo e del Tribunale d'appello dovrà tener conto di criteri di equa distribuzione geografica dei componenti e di non discriminazione fra i sessi.

Il sistema conferma quindi un'opzione per la trasparenza e il multiculturalismo che devono caratterizzare tutta la vita istituzionale di un'organizzazione universale quale le Nazioni Unite. Nei criteri di equa distribuzione geografica, l'Assemblea Generale dovrebbe anche tener conto di un'adeguata rappresentazione dei sistemi giuridici mondiali²⁵⁴.

Ulteriori garanzie d'indipendenza e trasparenza sono ricavabili dalle previsioni che stabiliscono la durata del mandato in un periodo non rinnovabile di sette anni. Saggiamente si evita il rischio che il giudice venga meno al suo dovere di indipendenza e imparzialità, influenzato da una prospettiva di rinnovo nel suo incarico da parte dell'Organizzazione. Anche in questo aspetto, i due nuovi organi giurisdizionali del sistema delle Nazioni Unite si distinguono dal TAOIL, in quanto l'articolo III dello Statuto del TAOIL che disciplina la nomina dei giudici non impedisce il rinnovo dell'incarico²⁵⁵.

L'indipendenza e l'imparzialità nei confronti dell'Organizzazione è, ancora, assicurata dal divieto per un ex giudice di accettare incarichi nella stessa nei cinque anni immediatamente successivi la cessazione dell'incarico di giudice, ad eccezione di incarichi che concernono l'esercizio di funzioni giurisdizionali²⁵⁶. Si scongiura così

²⁵³ Come notano A. REINISCH, C. KNAHR, *From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal: Reform of the Administration of Justice System Within the United Nations*, op. cit., p. 464.

²⁵⁴ Pare valida anche nel nuovo sistema l'osservazione di S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, op. cit. p. 411.

²⁵⁵ In senso conforme, con riferimento al sistema previgente e al TAOIL, cfr. CH. F. AMERASINGHE, *Principles of Institutional of International Organizations*, 1996 p. 455 e A. REINISCH, C. KNAHR, *From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal: Reform of the Administration of Justice System Within the United Nations*, op. cit., pp. 462-464.

²⁵⁶ Così l'art. 4, par. 6, Statuto TCNU e art. 3, par. 6, Statuto UNAT.

che il libero convincimento da parte del giudice venga fuorviato da prospettive di carriera all'interno dell'Organizzazione²⁵⁷.

Infine, a presidio ulteriore dell'indipendenza degli organi giudicanti, si prevede un obbligo di astensione degli stessi nel caso in cui versino in una situazione di conflitto d'interessi. Laddove sia una delle parti a ritenere che il giudice abbia un interesse configgente rispetto al caso di specie, la questione è decisa dal Presidente dell'organo giurisdizionale di appartenenza²⁵⁸ che decide sulla base di una motivata richiesta delle parti.

La situazione di conflitto d'interessi è definita dalle Regole di procedura con disposizioni dello stesso tenore per entrambi gli organi²⁵⁹. Viene definito conflitto d'interessi la situazione in cui un giudice ha un legame personale, familiare o professionale con una persona coinvolta nel giudizio; ovvero quando la controversia riguarda questioni in cui il giudice è stato coinvolto come *advisor*, consulente, esperto o testimone; infine, altre situazioni in cui è ragionevole ritenere che la partecipazione del giudice alla decisione sia inappropriata.

Il carattere dell'indipendenza, trasparenza e imparzialità dei giudici dei due organi giurisdizionali in esame pare dunque fortemente presidiato dalle previsioni statutarie. La garanzia di affidabilità del sistema è invero salvaguardata e accentuata, a beneficio di tutti gli attori coinvolti nel sistema di risoluzione delle controversie.

In particolare si pensi alla posizione delle altre organizzazioni internazionali che possono accedere al sistema giurisdizionale delle Nazioni Unite. In presenza di un sistema che prevede rigorosi requisiti di indipendenza e professionalità dei giudici, può prevedersi che le altre organizzazioni internazionali che possono, come si vedrà in seguito, accettare la competenza dei due organi giurisdizionali del nuovo sistema di risoluzione delle *staff disputes* nelle Nazioni Unite, saranno maggiormente disposte a servirsi di detto sistema anziché di istituirne uno proprio o di ricorrere, secondo la prassi più diffusa, al TAOIL²⁶⁰.

²⁵⁷ Per P. BODEAU-LIVINEC, *La Réforme de l'administration de la justice aux Nations Unies*, op. cit., p. 317, le prospettive di carriera di un ex giudice nelle Nazioni Unite sono assai remote, tenendo conto anche del requisito di esperienza pregressa richiesto al giudice per la sua nomina.

²⁵⁸ Cfr. art. 4, par. 9, Statuto TCNU e art. 3, par. 9 Statuto UNAT.

²⁵⁹ Si considerino gli artt. 26 e 27 delle Regole di procedura del TCNU e gli artt. 25 e 26 delle Regole di procedura dell'UNAT.

²⁶⁰ Pare quindi che le osservazioni critiche sull'indipendenza del sistema delle Nazioni Unite che motivavano l'opzione maggioritaria delle altre organizzazioni internazionali nei confronti del sistema

2.3. (segue) La composizione dei due Tribunali. Le formazioni di giudizio

Ai sensi dell'art. 10, paragrafo 9, Statuto TCNU, il Tribunale del Contenzioso giudica in formazione monocratica. Tale disposizione deve essere letta in parallelo con l'art. 5 dello Statuto TCNU e con l'art. 4 delle regole di procedura del TCNU, disposizioni che prevedono che i tre giudici che siedono a tempo permanente svolgano le loro funzioni a New York, Ginevra e Nairobi²⁶¹.

Alla regola della composizione monocratica, può, però, derogarsi, sempre ai sensi dell'art. 10, paragrafo 9, Statuto TCNU. Si attribuisce al Presidente del Tribunale d'Appello il potere di richiedere al Presidente del Tribunale del Contenzioso Amministrativo di deferire una controversia ad un collegio di tre giudici, in ipotesi di particolare complessità o importanza del caso.

Non risulta ad oggi che il Presidente del Tribunale d'Appello si sia avvalso di tale facoltà.

Nell'ipotesi sopra descritta si recupera quel principio di collegialità comunemente adottato nelle giurisdizioni amministrative internazionali²⁶².

Secondo l'opinione dei commentatori, sebbene la regola che attribuisce il potere di statuire su una controversia al singolo giudice risponda a ragioni di efficiente gestione delle risorse e ad una logica di decentramento, tale scelta potrebbe condurre ad un rischio di frammentazione della giurisprudenza del Tribunale del Contenzioso, laddove l'adozione senza deroghe del principio di collegialità consentirebbe maggiori possibilità di sviluppare una giurisprudenza uniforme²⁶³. Questo rischio, tuttavia,

TAOIL, espresse da P. PESCATORE, *Two Tribunals and One Court. Some Current Problems of International Staff Administration in the Jurisdiction of the ILO and UN Administrative Tribunals and the International Court of Justice*, op. cit. p. 219 ss., non trovano più ragion d'essere, o quanto meno siano assai ridimensionate, nel nuovo sistema di amministrazione delle controversie interne previsto dall'Assemblea Generale.

²⁶¹ L'art. 4 delle Regole di procedura TCNU si riferisce a tutti i giudici. Di conseguenza anche i giudici a tempo parziale giudicano in composizione monocratica, ciascuno in una delle sedi assegnate. Nella versione proposta dal *Redesign Panel* si prevedeva che i due giudici a tempo parziale avessero sede rispettivamente a Santiago del Cile e a Bangkok (Cfr. *Redesign Panel*, cit. par. 76). Tale previsione è stata espunta nel progetto di Statuto sottoposto all'Assemblea, evidentemente per ragioni di natura finanziaria e per non frammentare eccessivamente il sistema.

²⁶² Si consideri ad esempio l'art. 4 dello Statuto del TAOIL ovvero l'articolo IV dello Statuto del Tribunale amministrativo della Banca Mondiale. Anche il sistema TANU adottava il principio della collegialità, i casi erano decisi da un collegio di tre giudici.

²⁶³ Così A. REINISCH, C. KNAHR, *From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal: Reform of the Administration of Justice System Within the United Nations*, op. cit., p. 465.

dovrebbe essere scongiurato dal potere del Presidente del Tribunale d'Appello di attribuire la decisione al collegio nei casi di maggiore rilevanza o complessità, ovvero dalle periodiche riunioni plenarie che i giudici del TCNU devono tenere almeno una volta l'anno per la trattazione di questioni giuridiche o organizzative²⁶⁴.

Le decisioni del Tribunale d'Appello, in continuità con la regola prevista nel sistema previgente, sono adottate da un collegio di tre giudici. Inoltre, anche nell'ambito della giurisdizione di secondo grado, si prevede che il Presidente del Tribunale, ma anche due giudici dello stesso, possano richiedere che la causa venga decisa dall'intero collegio, con un *quorum* per l'adozione della decisione di cinque giudici²⁶⁵.

Il rischio del formarsi di una giurisprudenza incoerente sembra in questo modo ulteriormente scongiurato dalla riconferma del principio di collegialità nell'ambito del Tribunale d'Appello.

3. La competenza giurisdizionale

Fondamentale per l'analisi del funzionamento del nuovo sistema è la definizione dell'ambito di competenza dei due organi giurisdizionali istituiti nel sistema delle Nazioni Unite, sia con riguardo all'oggetto delle controversie ad essi sottoposte, sia con riferimento ai soggetti legittimati alla presentazione della *requête*.

Si consideri che proprio l'analisi delle regole relative alla competenza consente di riflettere sull'origine e la *ratio* stessa dell'istituzione nell'ordinamento internazionale di giurisdizioni amministrative, quale risposta all'immunità delle organizzazioni internazionali dalle giurisdizioni interne rispetto alle controversie in materia d'impiego e alla necessità di assicurare adeguata tutela giurisdizionale al funzionario dinanzi ad una pretesa lesione delle proprie posizioni giuridiche soggettive, garanzia imposta tanto dal diritto internazionale quanto dal diritto interno.

²⁶⁴ Così prevede l'art. 2 Regole di procedura TCNU.

²⁶⁵ Cfr. art. 10, paragrafo 2, Statuto UNAT e art. 3 Regole di Procedura UNAT.

3.1. L'ambito della competenza *ratione materiae* del Tribunale del Contenzioso Amministrativo

In generale la competenza *ratione materiae* di ogni giurisdizione amministrativa internazionale riguarda la non osservanza del contratto o delle condizioni d'impiego stipulate fra funzionario e organizzazione. L'esatto ambito della competenza *ratione materiae* dipende chiaramente dall'interpretazione delle regole statutarie in applicazione al caso concreto²⁶⁶.

La competenza del Tribunale del Contenzioso Amministrativo è stabilita dall'art. 2, paragrafo 1, dello Statuto TCNU, che prevede il potere del Tribunale di giudicare sull'impugnazione da parte di un ricorrente individuale – come si vedrà definito dal successivo art. 3 - di una decisione amministrativa non conforme alle condizioni di nomina e al contratto d'impiego²⁶⁷; di una decisione amministrativa con cui si applicano al ricorrente delle sanzioni disciplinari²⁶⁸; di chiedere l'esecuzione coattiva di un accordo fra funzionario ed Organizzazione all'esito di una procedura di mediazione²⁶⁹.

Aspetto preliminare per l'esatta individuazione delle prime due ipotesi appare la nozione di decisione amministrativa.

Il Tribunale del Contenzioso Amministrativo si è pronunciato su tale argomento nel caso *Jaen*²⁷⁰, in cui si evince che la nota qualificante la nozione di decisione amministrativa impugnata è il pregiudizio della situazione giuridica soggettiva del ricorrente, senza tener conto dell'eventualità che la stessa decisione sia stata pregiudizievole anche nei confronti di altri funzionari. Per l'individuazione del

²⁶⁶ In questo senso CH. F. AMERASINGHE, *Jurisdiction of International Tribunals*, The Hague/London/Boston, 2003, pp. 680-681.

²⁶⁷ Cfr. art. 2, par. 1, lett. a) Statuto TCNU.

²⁶⁸ *Ibidem*, art. 2, par. 1, lett. b)

²⁶⁹ *Ibidem*, art. 2, par. 1, lett. c)

²⁷⁰ Nel caso di specie il ricorrente lamentava il mancato riconoscimento di una qualifica superiore rispetto alle mansioni effettivamente svolte; l'Organizzazione eccepiva l'incompetenza e l'irricevibilità, ritenendo necessaria per attivare la competenza del Tribunale una decisione amministrativa che coinvolgesse individualmente il funzionario. Il Tribunale confuta tale teoria sostenendo la posizione riportata nel testo. Cfr. sentenza del Tribunale del Contenzioso Amministrativo (*Registry* di New York) del 17 settembre 2010, *Jaen*, UNDT/2010/165, parr. 22, 23.

pregiudizio del funzionario occorre riferirsi alla natura della decisione e al quadro giuridico nell'ambito del quale essa è stata adottata²⁷¹.

Per quanto specificamente attiene alle condizioni di nomina e al contratto d'impiego, lo Statuto, con una disposizione in piena continuità con lo statuto TANU previgente, stabilisce che tali atti indicano tutti i regolamenti e gli atti amministrativi in vigore nel momento in cui è emanata la decisione contestata²⁷².

Possono confermarsi anche nel vigore del nuovo sistema le conclusioni cui era giunta la dottrina in riferimento al sistema previgente. In particolare per contestare il profilo della legittimità della decisione impugnata, il ricorrente deve riferirsi - con un'espressione di sintesi particolarmente efficace - a tutto il diritto scritto²⁷³ applicabile all'Organizzazione nonché ai principi generali di diritto²⁷⁴.

Sul tema, ad esempio, il Tribunale del Contenzioso ha escluso, nel caso *Garcia*, che gli unici atti vincolanti nel rapporto fra Organizzazione e funzionario siano quelli qualificati come «*letter of appointment*»²⁷⁵.

²⁷¹ Secondo quanto sostiene il Tribunale d'Appello. Cfr. Sentenza del Tribunale d'Appello del 1 luglio 2010, *Andati-Amwayi*, UNAT/2010/058, par. 19. In questo caso il ricorrente lamentava che un ospedale kenyota gli aveva rifiutato la prestazione di servizi medici che spettavano, in regime di convenzione, al personale delle Nazioni Unite, in quanto il contratto tra il ricorrente e le Nazioni Unite, seppur in attesa di rinnovo, era scaduto. Il Tribunale d'Appello conferma la decisione del Tribunale del contenzioso: il ricorrente lamentava un pregiudizio che non proveniva da un atto qualificabile come decisione amministrativa ai sensi della disposizione in commento (Si vedano in particolare i parr. 24-25 sentenza *Andati-Amwayi* cit.).

²⁷² L'unica differenza è che lo Statuto TCNU specifica che il parametro di legittimità della decisione impugnata non è composto solo da *Regulations and Rules* ma anche da altri rilevanti emanati dall'Organizzazione (nella versione inglese "*relevant administrative issuances*"). Sulla continuità con lo statuto TANU, v. A. REINISCH, C. KNAHR, *From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal: Reform of the Administration of Justice System Within the United Nations*, op. cit., p. 466. La disposizione statutaria non è dirimente sul tema dibattuto della natura giuridica del rapporto fra Organizzazione e funzionario, confermando tanto la tesi degli autori che mettono in luce anche la natura contrattuale del rapporto, come S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, op. cit. p. 444, sia le tesi di autori che esaltano il momento autoritativo nella costituzione del rapporto, come H. TIERRY, *Le Tribunal Administratif des Nations Unies*, in K. KALLIOPI (ed. by) *International Justice*, 1997, Tessalonica, pp. 250-251 e A. PELLET., D. RUZIE, *Les fonctionnaires internationaux*, Parigi, 1993, pp. 106-107.

²⁷³ Mutuando le parole di A. COMBA, *Le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali*, Torino, 1967, pp. 125-126.

²⁷⁴ Si veda sul tema delle fonti *ex multis* CH. F. AMERASINGHE, *Principles of Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, 1996, p. 335 ss.

²⁷⁵ Cfr. sentenza del Tribunale del Contenzioso Amministrativo del 25 ottobre 2010, *Garcia*, UNDT/2010/191, par. 26 e parr. 29-33. Nel caso di specie, il Tribunale del Contenzioso riconosce che l'offerta fatta dall'UNDP al ricorrente, accettata da quest'ultimo, era inequivoca, esaustiva sul contenuto del rapporto di lavoro in relazione ai diritti e obblighi da esso nascenti, in particolare emergevano tutti gli aspetti essenziali quali la retribuzione, la natura delle mansioni e i criteri di svolgimento del rapporto, e per di più conforme nel suo contenuto alle *Staff Regulations*, e, seppur non formalizzata in una successiva *Lettre of Appointment*, indicava una chiara volontà di entrambe le parti

La successiva ipotesi in cui il Tribunale del Contenzioso ha competenza *ratione materiae* riguarda l'impugnazione di decisioni amministrative prese nell'ambito di procedimenti disciplinari. Non si tratta di un'ipotesi di difficile interpretazione, in quanto indica i casi in cui a seguito di una *misconduct* del funzionario, ovvero ad un suo comportamento in violazione dei doveri che egli assume nei confronti dell'Organizzazione, quest'ultima ha applicato nei suoi confronti una misura sanzionatoria, in conformità alle *Staff Regulations*²⁷⁶.

Il Tribunale del Contenzioso Amministrazione ha chiarito l'ambito di competenza che gli spetta in caso di impugnazione di una sanzione disciplinare. Infatti, nel caso *Yapa*, la competenza attribuita dall'articolo 2, paragrafo 1, lettera b) Statuto TCNU comporta che il Tribunale debba esaminare la regolarità della procedura seguita; accertare i fatti attribuiti al funzionario, non essendo vincolato in questo giudizio agli esiti dell'istruttoria compiuta dall'Organizzazione; verificare se i fatti attribuiti al funzionario costituiscano una *misconduct* in base alla disciplina del rapporto d'impiego; infine, valutare la proporzionalità della sanzione disciplinare inflitta dall'Organizzazione rispetto alla gravità del comportamento tenuto dal funzionario e alle conseguenze pregiudizievoli che derivano dalla sua applicazione²⁷⁷.

Particolarmente innovativa è, invece, la competenza prevista dalla lettera c) della disposizione in commento. Detta competenza corrisponde pienamente all'importanza attribuita alla procedura di mediazione come alternativa al ricorso giurisdizionale nel nuovo sistema di risoluzione delle *staff disputes* all'interno delle Nazioni Unite; una competenza analoga, pertanto, non si ritrova nello Statuto previgente.

Nel caso in cui l'accordo raggiunto dalle parti a conclusione di un procedimento di mediazione non venga rispettato dall'Organizzazione, il Tribunale del Contenzioso

a dar vita ad un rapporto giuridico obbligatorio e vincolante. Pertanto l'UNDP non poteva sottrarsi alle sue obbligazioni sostenendo che non vi fosse un atto giuridico fonte del rapporto di lavoro. La pronuncia nel caso *Garcia* rileva anche per l'analisi delle regole previste in materia di competenza *ratione personae* del TCNU, in quanto il TCNU dirime il dubbio sulla qualità di *staff member* del Garcia.

²⁷⁶ L'ultima versione aggiornata delle *Staff Regulation* è del 21 ottobre 2009 (UN *Staff Regulations*, UN Doc. ST/SGB/2009/7). La prima versione è stata adottata dall'Assemblea Generale il 2 febbraio 1952 con la risoluzione 590/6 (A/RES/590/6). Sul tema delle *Staff Regulations* e sul potere normativo dell'Assemblea Generale ex art. 101 Carta NU, v. W. GÖTTELMANN, W. MUNCH, *Article 101*, in B. SIMMA (ed. by), *The Charter of the United Nations. A Commentary.*, 2002, Oxford, pp. 1257-1259.

²⁷⁷ Sentenza del Tribunale del Contenzioso Amministrativo del 24 settembre 2010, *Yapa*, UNDT/2010/169, par. 38. Nel caso di specie il Tribunale condanna l'Organizzazione al pagamento di un indennizzo al ricorrente in quanto la sanzione comminata (l'impossibilità per due anni di accedere ad una progressione di carriera) non era ritenuta proporzionale al pregiudizio subito dal ricorrente.

amministrativo può ordinarne una sua esecuzione in forma specifica, indicando anche la somma a titolo di compensazione dovuta dall'Organizzazione laddove quest'ultima non voglia procedere all'esecuzione in forma specifica, conformemente all'articolo 10, paragrafo 5, Statuto TCNU²⁷⁸.

Il ricorso alla mediazione per il funzionario ricorrente è, così, incentivato dalla garanzia dell'*enforceability* dell'accordo risultante all'esito di tale procedura informale di risoluzione delle controversie.

3.2. La competenza del Tribunale d'Appello: i motivi di impugnazione di una sentenza emanata dal Tribunale del Contenzioso Amministrativo

Nell'ambito dell'istituzione di un sistema giurisdizionale articolato in due gradi di giudizio, l'esatta estensione della competenza del giudice di secondo grado acquista un'importanza fondamentale per la disamina e la valutazione complessiva del sistema.

L'Assemblea Generale, con l'art. 2, paragrafo 1, Statuto UNAT, ha previsto quali motivi d'impugnazione della sentenza resa dal Tribunale del Contenzioso Amministrativo l'eccesso di giurisdizione o di competenza, ossia quando il Tribunale si è pronunciato su una controversia non rientrante nell'ambito di competenza posto dallo Statuto; il rifiuto di pronunciarsi su una controversia rientrante nella sua competenza, dunque l'ipotesi inversa alla prima; l'errore su una questione di diritto; l'errore da parte del giudice di primo grado nel rispetto della procedura prevista che abbia influito sulla decisione della controversia; ed infine, l'errore su una questione di fatto che ha condotto ad una decisione manifestamente irragionevole.

Se i primi quattro motivi di impugnazione sono dunque ascrivibili all'ampia categoria degli errori di diritto, più complessa è l'esatta individuazione dei motivi di riesame rientranti nell'ultima ipotesi, ossia l'errore sulle questioni di fatto.

Già l'articolo 2, paragrafo 4, Statuto UNAT, pone una serie di specificazioni di tale motivo d'impugnazione, limitando dunque il potere di riesame sui fatti consentito al

²⁷⁸ Ad oggi non risultano ricorsi basati su tale competenza del Tribunale. Si consideri che finora i casi rinviati dal Tribunale alla procedura di mediazione, ai sensi dell'articolo 8 Statuto TCNU, sono soltanto otto. Ampio però il ricorso ai servizi offerti dall'Ufficio di Mediazione, si registrano ben 709 nel periodo 2009-2010 (fonte *Report of the Secretary-General* del 16 agosto 2010, *Activities of the Office of the United Nations Ombudsman and Mediation Services. Report of the Secretary General*, UN Doc. A/65/303, p. 32 ss)

giudice di secondo grado. Invero, il potere di pronunciarsi nuovamente sui fatti posti a base della controversia – con la conferma, la modifica o il rigetto degli accertamenti di fatto compiuti dal Tribunale del Contenzioso – sussiste soltanto nell’ipotesi in cui il Tribunale d’Appello già disponga di evidenze istruttorie scritte²⁷⁹. Nell’ipotesi in cui il Tribunale d’Appello non disponga di dette evidenze istruttorie, esso dovrà necessariamente rinviare al Tribunale del Contenzioso per lo svolgimento della necessaria attività istruttoria.

L’Assemblea Generale, seppur non abbia scelto la strada di un riesame limitato ai soli motivi di diritto, come accade per l’impugnazione delle sentenze emesse dal Tribunale della funzione pubblica nell’ambito del contenzioso in materia d’impiego nell’Unione europea, ha limitato fortemente la possibilità che il Tribunale d’Appello si pronunci nuovamente sugli stessi fatti già accertati dal giudice di primo grado. Malgrado la denominazione dello stesso organo giudicante, il ricorso al Tribunale d’Appello è assimilabile maggiormente a quello che negli ordinamenti interni è il ricorso per cassazione²⁸⁰, dunque un riesame limitato ai soli motivi di diritto, pur con le dovute cautele nella trasposizione di categorie teoriche proprie degli ordinamenti interni ad una giurisdizione internazionale²⁸¹.

Le considerazioni fin qui esposte non sono smentite dall’ipotesi regolata dall’articolo 2, paragrafo 5, dello Statuto UNAT, in cui si attribuisce eccezionalmente il potere di giudicare sui fatti a fondamento della controversia al Tribunale d’Appello quando appaia probabile che essi possano essere stabiliti mediante un’istruttoria di tipo documentale e soltanto se lo richiedano delle pressanti esigenze di giustizia e ragioni di economia processuale, quali «*the efficient and expeditious resolution of the proceedings*». La disposizione in commento, inoltre, esclude tale possibilità quando la produzione documentale era già disponibile nel momento in cui si è svolto il giudizio dinanzi al Tribunale del Contenzioso Amministrativo e a tale allegazione

²⁷⁹ La nozione di *written record* è specificata dal paragrafo 7 della disposizione in commento: comprende ogni attività processuale svolta dinanzi al Tribunale del Contenzioso formalizzata per iscritto - cioè verbalizzata - quali conclusioni, risultanze istruttori, deposizioni testimoniali, domande, eccezioni, decisioni interlocutorie (*orders*) e sentenze.

²⁸⁰ Tale conclusione in P. BODEAU-LIVINEC, *La Réforme de l’administration de la justice aux Nations Unies*, op. cit., p. 319. *Contra* P. VARGIU, *From Advisory Opinions to Binding Decisions: the New Appeal Mechanism of the UN System of Administration of Justice*, in *International Organizations Law Review*, 2010, pp. 274-275.

²⁸¹ Si considerino in proposito le riflessioni di G. SACERDOTI, *Il doppio grado di giudizio nelle giurisdizioni internazionali*, in *Comunicazioni e Studi*, 1997, pp. 159-163 e pp. 168-169.

nessuna della parti ha provveduto. Invero, l'esame di questa disposizione conferma che il Tribunale d'Appello può pronunciarsi nuovamente sui fatti oggetto di riesame soltanto quando le acquisizioni istruttorie riguardino prove documentali, quindi prove precostituite.

Di conseguenza, i poteri esercitabili dal Tribunale d'Appello non possono sostituire quelli di accertamento dei fatti che spettano, nella struttura decisa dall'Assemblea Generale, al Tribunale del Contenzioso Amministrativo²⁸². Chiaramente l'Assemblea Generale ha voluto evitare di configurare in termini troppo ampi il ricorso al giudice di secondo grado, consentendo in ogni caso al soccombente di richiedere una nuova pronuncia sui medesimi fatti²⁸³.

Tutto ciò non deve, però, porre in secondo piano l'innovatività della soluzione prevista nel sistema di risoluzione delle *staff disputes*. Si è in verità posto un sistema distante tanto dall'abrogata procedura di revisione prevista nello Statuto del TANU²⁸⁴ quanto dal sistema previsto dall'articolo XII dello Statuto TAOIL²⁸⁵. Non pare, invero, possibile negare la maggiore garanzia offerta dal nuovo sistema al funzionario ricorrente e la fondazione di un sistema più vicino ai modelli più avanzati di risoluzione delle *Staff disputes*, quale quello dell'Unione europea e, più prossimo ai caratteri e al funzionamento delle giurisdizioni interne.

Appare particolarmente significativa in relazione al tema dell'ampiezza del sindacato giurisdizionale esercitabile dal Tribunale d'Appello e all'interpretazione dei motivi d'impugnazione, con riferimento particolare al rapporto fra l'errore di diritto e l'errore di fatto, la decisione presa nel caso *Liyanarachchige* del 2010. Il ricorrente impugnava la decisione del Tribunale del Contenzioso che aveva confermato

²⁸² Si è parlato in proposito, analizzando i poteri del Tribunale d'Appello, di una struttura piramidale del sistema di risoluzione delle *staff disputes* nelle Nazioni Unite, in cui la base è rappresentata dai sistemi informali alternativi al ricorso giurisdizionale, la parte mediana al Tribunale del Contenzioso e il vertice al Tribunale d'Appello. Così sempre P. BODEAU-LIVINEC, *La Réforme de l'administration de la justice aux Nations Unies*, op.cit., p. 319.

²⁸³ Si consideri che l'Assemblea Generale ha sul punto modificato il progetto elaborato dal Segretariato che prevedeva l'impugnazione in caso di errore di fatto rilevante («*material error*»). Cfr. Report del Segretario Generale del 3 aprile 2008, art. 2, par. 1 (UN Doc. A/62/782).

²⁸⁴ Oltre alla differenza evidente che il potere di decisione spettava ad un organo giurisdizionale che istituzionalmente non ha potere di statuire sugli individui qual è la Corte internazionale di giustizia, non vi era riferimento agli errori di fatto. Per il testo dell'art. 11 Statuto TANU vigente prima dell'abrogazione, v. A. COMBA, *Le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali*, Torino, 1967, p. 283 ss.

²⁸⁵ Si segnala soltanto l'aspetto che la procedura prevista dall'art. XII Statuto TAOIL non può essere attivata dal ricorrente individuale.

l'applicazione da parte dell'Organizzazione della sanzione disciplinare del licenziamento senza preavviso, a seguito di comportamenti attribuiti al ricorrente ritenuti in grave spregio delle norme di condotta e dei doveri di integrità morale incombenti su ogni funzionario internazionale²⁸⁶ attribuiti al ricorrente.

Il sindacato chiesto al Tribunale d'Appello riguarda, quindi, la legittimità del procedimento e della sanzione disciplinare applicata al ricorrente, ambito in cui la discrezionalità dell'Organizzazione è più ampia rispetto ad altri aspetti del rapporto di impiego che intercorre fra la stessa e i propri funzionari.

Il Tribunale d'Appello, conformemente alle norme statutarie che disciplinano la propria competenza, non svolge un accertamento dei fatti contestati in sostituzione di quello compiuto dal Tribunale del Contenzioso Amministrativo, ma verifica se il procedimento di accertamento dei fatti posti a base della sanzione da parte dell'Organizzazione, e il sindacato del primo giudice sullo stesso, sia legittimo ovvero conforme ai principi giuridici che l'Organizzazione deve rispettare nell'espletamento delle sue funzioni. Nell'argomentazione del giudice dell'impugnazione, il dovere dell'Organizzazione di sanzionare i comportamenti contrari ai doveri di integrità e buona condotta presidiati dalle norme disciplinari deve tener conto anche del diritto di difesa e del principio del contraddittorio che spetta al soggetto le cui contestazioni vengono attribuite. Tali importanti principi non sono stati rispettati nel caso di specie né dall'Organizzazione né *ex post* dal Tribunale del Contenzioso, in quanto l'attribuzione dei fatti contestati è avvenuta unicamente sulla base di testimonianze anonime - mezzo la cui legittimità non viene in discussione quando è necessario proteggere il soggetto chiamato a testimoniare - senza, tuttavia, che il soggetto accusato sia posto in condizione di contestarne il contenuto o vi siano altri elementi che ne suffraghino l'autenticità.

Il Tribunale d'Appello, pertanto, annulla la sentenza del Tribunale del Contenzioso in quanto il giudice di primo grado non aveva riscontrato nella condotta dell'Organizzazione il mancato rispetto del principio del contraddittorio e del giusto

²⁸⁶ Sentenza del Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite del 27 ottobre 2010, *Liyanarachchige*, 2010/UNAT/087.

procedimento che quest'ultima deve applicare nell'applicazione di misure disciplinari ai propri funzionari²⁸⁷.

3.3. L'estensione della competenza dei Tribunali ad altre organizzazioni internazionali

Aspetto che contraddistingue l'istituzione di giurisdizioni amministrative nell'ordinamento internazionale è la possibilità che altre organizzazioni internazionali, diverse da quella nell'ambito del quale l'organo giurisdizionale è stato istituito, riconoscano la competenza dello stesso per risolvere le controversie d'impiego con i propri funzionari e si obblighino ad accettare come vincolanti le pronunce dallo stesso emesse²⁸⁸. Le stesse ragioni che richiedono l'istituzione di un organo giurisdizionale competente a risolvere le *staff disputes* possono, infatti, essere adeguatamente soddisfatte riconoscendo la competenza di un organo già istituito anziché procedere ad un'istituzione di un organo *ad hoc* nell'ambito del proprio ordinamento, tenendo in debito conto che ragioni di tipo organizzativo o di accurata gestione delle risorse finanziarie possono anche condurre a preferire tale soluzione. Allo stesso modo del TAOIL e del previgente TANU²⁸⁹, anche gli statuti dei due nuovi Tribunali prevedono tale possibilità.

Con disposizioni di identico tenore²⁹⁰, si prevede che il Tribunale del Contenzioso Amministrativo e il Tribunale d'Appello possano pronunciarsi anche su ricorsi proposti contro istituti o agenzie specializzate, ai sensi degli articoli 57 e 63 della Carta delle Nazioni Unite, o contro altre organizzazioni o enti internazionali, istituite sulla base di un trattato internazionale e partecipanti al sistema comune delle condizioni d'impiego²⁹¹, che abbiano concluso un accordo *ad hoc* con il Segretario Generale, conforme alle disposizioni dei due Statuti. In detto accordo l'organizzazione internazionale espressamente si obbliga a considerare vincolanti le

²⁸⁷ Sentenza *Liyanarachchige* cit. punti 17-22.

²⁸⁸ Su tale aspetto, vedi A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, op. cit. p. 71 ss; A. PELLET, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, Parigi, 1982, pp. 16-17; S. MARCHISIO, *Tribunali amministrativi internazionali* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, volume XLV, Milano, 1992, pp. 41-51.

²⁸⁹ Per lo statuto del TAOIL, si consideri l'art. II, par. 5, e l'Annex allo stesso; la norma prevista nello Statuto del TANU era l'art. 14, par. 3 e 4.

²⁹⁰ Il riferimento è all'art. 2, par. 5, Statuto TCNU e all'art. 2, par. 10, Statuto UNAT.

²⁹¹ Sul quale, si veda *supra* nel testo par. 1.1.

pronunce dei Tribunali e a dare esatta esecuzione alle stesse, impegnandosi a pagare le eventuali somme cui è condannata al pagamento nei confronti del ricorrente.

L'unica ed importante differenza fra i due Statuti concerne la competenza del Tribunale d'Appello. Invero, si tiene opportunamente conto che quest'ultimo è organo giurisdizionale di secondo grado e pertanto l'accettazione della competenza da parte di un'altra organizzazione internazionale in relazione alle proprie *staff disputes* è ulteriormente subordinata alla condizione che l'organizzazione internazionale in questione si avvalga di una procedura neutrale, competente a risolvere in prima istanza le controversie che gli sono sottoposte mediante pronunce scritte, motivate in fatto ed in diritto. Di conseguenza, la competenza del Tribunale d'Appello in relazione ad altre organizzazioni internazionali può esercitarsi soltanto laddove le stesse abbiano già adottato una procedura²⁹², anche non giurisdizionale, di risoluzione delle *staff disputes* in prima istanza che sia in grado di operare in condizioni di neutralità rispetto alle parti della controversia, e, implicitamente, di rispettare i principi del giusto procedimento²⁹³.

In questo modo l'accettazione della competenza del Tribunale d'Appello da parte di un'altra organizzazione internazionale non implica necessariamente la competenza in primo grado per le *staff disputes* della stessa del Tribunale del Contenzioso Amministrativo, anche se questa sarà senza dubbio l'ipotesi più frequente.

La norma da ultimo analizzata presenta così profili significativi di novità nello scenario dei sistemi di risoluzione delle controversie in materia d'impiego dei funzionari internazionali, prospettando soluzioni inedite nei rapporti reciproci fra le giurisdizioni amministrative internazionali, essendo ben possibile, dal tenore della norma, che il Tribunale d'Appello costituisca la giurisdizione di secondo grado

²⁹² L'espressione utilizzata nello Statuto UNAT, nella versione inglese, è «*neutral first instance process*», espressione non priva di ambiguità, potendosi sostenere, contrariamente a quanto affermato nel testo, che si riferisca soltanto a procedure non giurisdizionali, anche se un'interpretazione sistematica potrebbe condurre a ritenere che l'Assemblea Generale si riferisse implicitamente al Tribunale del Contenzioso; il confronto con l'espressione che compare nella versione in francese, «*une instance du premier degré*», invece, potrebbe implicare il riferimento soltanto a procedure di tipo giurisdizionale.

²⁹³ Come può inferirsi dalla disposizione in commento che richiede una pronuncia motivata in fatto ed in diritto da parte dell'organo che ha esaminato in prima istanza la controversia.

rispetto a pronunce di organi giurisdizionali amministrativi diversi dal Tribunale del Contenzioso²⁹⁴.

Ad oggi, tali possibilità non si sono ancora realizzate²⁹⁵.

3.4. La competenza *ratione personae*

Occorre a questo punto soffermarsi sulle regole che disciplinano la legittimazione attiva rispetto ai due organi giurisdizionali in esame, aspetto evidentemente di cruciale importanza per valutare il funzionamento complessivo del sistema. Valgono con riferimento a tali regole, le stesse considerazioni generali che riguardano la competenza per materia, in quanto dall'esame di tali regole dipende il giudizio sul miglioramento dell'effettiva garanzia del diritto del funzionario ad un ricorso giurisdizionale nei confronti dell'Organizzazione

In generale ogni organo di giurisdizione amministrativa internazionale consente l'accesso a coloro che rivestano o abbiano rivestito la qualità di *staff member*, ovvero vi sia un rapporto d'impiego stabile con l'Organizzazione in virtù del quale un soggetto presta la propria opera alle dipendenze e nell'interesse esclusivo della stessa ed in adempimento delle sue finalità statutarie²⁹⁶. Anche in materia di competenza *ratione personae*, l'esatta individuazione dei soggetti legittimati attivi dipende dalle regole statutarie e dalla loro interpretazione nella giurisprudenza²⁹⁷.

²⁹⁴ Si pensi alla possibilità che un'organizzazione internazionale accetti in primo grado la competenza del TAOIL e in secondo grado la competenza del Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite, ipotesi che stravolgerebbe del tutto il lungo dibattito sull'armonizzazione delle due giurisdizioni. A mio parere l'unico ostacolo potrebbe essere rappresentato dalla norma dello Statuto del TAOIL che prevede che le sentenze sono definitive e inappellabili (art. VI, par. 1 Statuto TAOIL).

²⁹⁵ Ad oggi hanno riconosciuto la competenza dell'UNAT, l'*International Civil Aviation Organization* (ICAO), l'*International Maritime Organization* (IMO), l'*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA) l'*International Seabed Authority* (ISA), l'*International Tribunal for the Law of the Sea* (ITLOS). Si noti che le suddette organizzazioni non riconoscono la competenza in primo grado del Tribunale del Contenzioso Amministrativo; non risulta, inoltre, dai dati ufficiali, che altre organizzazioni internazionali, diverse da Fondi e Agenzie delle Nazioni Unite, abbiano riconosciuto la competenza del Tribunale del Contenzioso Amministrativo.

²⁹⁶ Sulla nozione di funzionario internazionale, v. R. PISILLO MAZZESCHI, *Funzionario internazionale* (voce), in *Digesto. Discipline Pubblicistiche*, volume VII, Torino, 1991, p. 47 e U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, 2006, Milano, pp. 121-122.

²⁹⁷ Sulla competenza *ratione personae* nelle giurisdizioni amministrative internazionali, si consideri CH. F. AMERASINGHE, *Jurisdiction of International Tribunals*, op. cit., pp. 675-679 e A. DEL VECCHIO, *International Courts and Tribunals, Standing*, voce per *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2007, on line nel sito web: www.mpepil.com, par. 46-49.

L'articolo 3 Statuto TCNU attribuisce il diritto al ricorso al funzionario, agli aventi diritto del funzionario deceduto o incapace e a coloro che sono stati in passato funzionari dell'Organizzazione. È stato posto in luce come il novero dei soggetti ammessi a presentare ricorso nel nuovo sistema non differisca sensibilmente dai soggetti che erano legittimati nel sistema previgente. Anzi si è espunta la categoria dell'art. 2, paragrafo 2, lett. b), che si riferiva a coloro che potevano dimostrare la titolarità di un diritto in base al contratto d'assunzione o alle *Staff Rules e Regulations*²⁹⁸.

Questa riproposizione delle vecchie regole nel nuovo sistema può stupire se si tiene conto che tanto il progetto del *Redesign Panel* quanto il progetto di Statuto redatto dal Segretario Generale avevano previsto un aumento considerevole dei soggetti legittimati attivi, ricomprendendo tutti coloro che svolgevano o avevano svolto una prestazione lavorativa alle dipendenze delle Nazioni Unite, indipendentemente dalla tipologia contrattuale fonte del rapporto, con alcune esclusioni²⁹⁹.

Tale soluzione, che aveva già incontrato il favore dei primi commentatori³⁰⁰, in effetti, avrebbe comportato una soluzione avanzata nell'ambito della risoluzione delle controversie d'impiego nell'ambito delle Nazioni Unite, rispondendo in modo pieno all'effettivo bisogno di giustizia di quell'ampia platea di soggetti che, pur prestando opere e servizi a favore dell'Organizzazione ed in relazione ai suoi fini statuari, sono istituzionalmente esclusi dall'accesso al sistema di risoluzione delle controversie. La proposta del gruppo di esperti rifletteva evidentemente la variegata realtà degli impieghi alle dipendenze dell'Organizzazione.

L'Assemblea Generale non ha però accolto tale proposta. L'organo plenario ha escluso, come visto, che l'accesso al sistema formale, i. e. il ricorso al TCNU, sia consentito anche a soggetti che non possono vantare la qualità di funzionario dell'Organizzazione, preferendo riservarsi di valutare tale questione in un momento

²⁹⁸ L'art. 2, par. 2, lett. b) Statuto TANU recitava: «*To any other person who can show that he or she is entitled to rights under any contract or terms of appointment, including the provisions of staff regulations and rules upon which the staff member could have relied.*»

²⁹⁹ Si consideri in proposito *Report of the Redesign Panel cit. Annex I (Jurisdiction of United Nations Dispute Tribunal)* e *Report* del Segretario Generale del 3 aprile 2008, cit., art. 3, par. 1, lett. d). Tra i soggetti esclusi il personale coinvolto in operazioni di *peace keeping* e i volontari.

³⁰⁰ In particolare, si veda A. REINISCH, C. KNAHR, *From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal: Reform of the Administration of Justice System Within the United Nations*, op. cit., pp. 468-470.

successivo. La risoluzione che approva gli Statuti dei due organi giurisdizionali, tuttavia, esprime la volontà dell'Assemblea Generale di sottoporre a costante verifica il nuovo sistema, per valutare se siano assicurate effettive possibilità di ricorso a tutte le categorie di personale impiegate dall'Organizzazione³⁰¹.

La posizione interlocutoria adottata dall'Assemblea Generale nel 2008 non si è tradotta ad oggi in emendamenti ampliativi del novero dei soggetti legittimati a ricorrere al nuovo sistema.

L'esatto ambito di competenza dipenderà dall'interpretazione estensiva o meno che potrà scorgersi sul tema nella giurisprudenza dei due Tribunali.

In particolare, sulla nozione di funzionario internazionale legittimato a proporre ricorso ai sensi dell'art. 3, è significativa la recente pronuncia del Tribunale del Contenzioso Amministrativo nel caso *Turner*, in cui un legale incaricato della difesa in giudizio di soggetti indigenti imputati in processi dinanzi al Tribunale Internazionale Penale per il Ruanda chiedeva l'annullamento di una decisione adottata dalla Cancelleria del Tribunale che negava l'aumento della cifra forfettaria originariamente prevista a copertura degli onorari di giudizio³⁰².

Il Tribunale, prima di decidere sul caso, si interroga sulla nozione di funzionario internazionale richiesta dallo Statuto e determina contenuto e caratteri della stessa interpretando gli articoli 97 e 101 della Carta e dalle *Staff Regulations*, che costituiscono attuazione delle norme pattizie. Il Tribunale del Contenzioso pone in luce come il rapporto d'impiego con l'Organizzazione nasca con il contratto d'assunzione (*letter of appointment*) firmato dal Segretario Generale nella sua veste di vertice dell'apparato organizzativo dell'Organizzazione³⁰³; da quel momento, il soggetto assume un dovere di lealtà nei confronti dell'Organizzazione e una posizione di indipendenza nei confronti degli Stati membri e rientra a pieno titolo nell'ambito di applicazione delle *Staff Regulations*, acquistando i diritti ed assumendo gli obblighi da esse prescritti. In particolare, il funzionario non può svolgere la sua attività lavorativa se non alle dipendenze dell'Organizzazione³⁰⁴.

³⁰¹ V. Risoluzione dell'Assemblea Generale 63/253 cit. punto 7

³⁰² Sentenza del Tribunale del Contenzioso Amministrativo del 24 Settembre 2010, *Turner*, UNDT/2010/170.

³⁰³ Sulla *letter of appointment* v. *supra* sentenza del Tribunale del Contenzioso Amministrativo del 25 ottobre 2010, *Garcia*, cit.

³⁰⁴ Cfr. Sentenza *Turner* cit. punti 27-30

Orbene, tale disamina viene applicata alla situazione del ricorrente nel caso di specie. Al difensore di un imputato in un processo dinanzi al Tribunale Penale Internazionale per il Ruanda, non può applicarsi nessuna delle prerogative e degli obblighi propri del funzionario internazionale. Non vi è infatti una nomina da parte del Segretario Generale né un legame contrattuale con l'Organizzazione né tantomeno risulta che il ricorrente svolga tutta la sua attività lavorativa esclusivamente a favore dell'Organizzazione ed in connessione delle sue finalità statutarie. Il Tribunale del Contenzioso, pertanto, ritiene irricevibile il ricorso della ricorrente in quanto ella era priva del *locus standi*.

La pronuncia indica chiaramente qual è l'ipotesi tipica del soggetto legittimato ad adire il Tribunale del Contenzioso Amministrativo. Per stabilire se un soggetto possa essere considerato funzionario internazionale occorre, così, procedere ad una ricostruzione oggettiva del rapporto intercorrente fra il soggetto e l'Organizzazione sotto il profilo dei diritti e degli obblighi che lo qualificano³⁰⁵.

Se nel caso *Turner* la questione del *locus standi* del ricorrente era di agevole soluzione, resta da osservare quale sarà la prassi giurisprudenziale dei due Tribunali in relazione a quelle categorie professionali che presentano particolari profili di complessità ed incertezza, ascrivibili alla variegata tipologia e all'eterogeneità delle attività compiute al giorno d'oggi dall'Organizzazione nell'ottemperamento delle sue finalità statutarie.

Infine, per quanto attiene ai soggetti legittimati attivi a proporre appello al Tribunale d'Appello avverso la sentenza emessa dal Tribunale del Contenzioso Amministrativo l'articolo 2, paragrafo 2, Statuto UNAT attribuisce lo *ius appellandi* a coloro che erano parti del giudizio di primo grado.

4. Le condizioni dell'azione. Il previo esaurimento dei ricorsi interni e i termini per l'introduzione del ricorso.

Affinché i Tribunali possano pronunciarsi su una controversia rientrante nella competenza *ratione materiae* degli stessi, su ricorso, nel caso del Tribunale del

³⁰⁵ Analoghe conclusioni potevano ricavarsi dall'esame della giurisprudenza anteriore, non soltanto del TANU. Così CH. F. AMERASINGHE, D. THORSLUND, *Claimants to Staff Membership Before International Administrative Tribunals*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 1989, pp. 664-665.

Contenzioso, di uno *staff member* legittimato a norma dell'articolo 3, Statuto TCNU, ovvero, nel caso del Tribunale d'Appello, di una delle parti della controversia decisa dal giudice di primo grado, *ex art. 2*, Statuto UNAT, occorre il rispetto di alcune condizioni temporali e procedurali.

Innanzitutto, per quanto riguarda il giudizio di primo grado, occorre che sulla decisione amministrativa impugnata dinanzi al Tribunale del Contenzioso Amministrativo si sia già nuovamente pronunciata l'amministrazione. In continuità con il sistema previgente, si stabilisce che la *requête* abbia ad oggetto una presa di posizione definitiva dell'Organizzazione. La regola del previo esaurimento dei ricorsi interni - rappresentata dalla richiesta della *management evaluation* all'Organizzazione - è quindi condizione di procedibilità dell'azione, come può dedursi dall'articolo 8, paragrafo 1, lettera c).

In realtà, l'accoglimento di questa regola appare contraddistinto da condizioni più rigorose per il suo esercizio rispetto al sistema previgente.

Non vi è più l'intervento delle due Commissioni paritetiche chiamate a raccomandare una soluzione della controversia, sottoposta dal funzionario, al Segretario Generale che era libero di conformarsi o meno al parere delle stesse, e soprattutto non trova più cittadinanza nel sistema quell'ampio margine di manovra che l'esperimento di tale farraginoso procedura consentiva all'Organizzazione, frustrando così il diritto del funzionario ad ottenere un'effettiva considerazione della propria posizione giuridica.

Si è posto fine, così, a quell'utilizzo distorto della procedura precontenziosa, che si risolveva in una sorta di atteggiamento di dilazione o di temporeggiamento dell'Organizzazione sulla questione sottoposta³⁰⁶ e si è adottata una chiara prospettiva di responsabilizzazione e di miglioramento dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Le nuove regole, pertanto, appaiono finalizzate ad assicurare uno svolgimento efficiente delle procedure precontenziose e una maggiore conformità delle stesse alla *ratio* della loro previsione ovvero quella di consentire scelte ponderate e rispettose, non solo del principio di legalità ma anche di principi di corretta amministrazione, da parte dell'Organizzazione e, soprattutto, di favorire una risoluzione amichevole della

³⁰⁶ Come nota P. BODEAU-LIVINEC, *La Réforme de l'administration de la justice aux Nations Unies*, op. cit., pp. 316-317.

controversia con il funzionario, prima che essa venga sottoposta al più rigoroso scrutinio del giudice.

A conferma di quanto detto, infatti, l'art. 8, paragrafo 1, lettera (i) Statuto TCNU, prevede che la fase di *management evaluation* debba concludersi entro trenta giorni dalla richiesta del funzionario, termine che arriva a quarantacinque giorni soltanto se la controversia riguarda personale impiegato al di fuori della sede centrale dell'Organizzazione.

Inoltre, a differenza del sistema previgente, si disciplina anche l'ipotesi in cui l'Organizzazione chiamata a pronunciarsi sulla richiesta del funzionario rimanga inerte. Infatti, lo spirare del termine di trenta giorni quale *response period* senza che l'Organizzazione si sia pronunciata, individua il *dies ad quem* per la presentazione del ricorso al Tribunale.

In alcuni casi, tuttavia, la regola del previo esaurimento dei ricorsi interni trova un accoglimento soltanto parziale. Vi sono, infatti, situazioni in cui il ricorrente non è tenuto a richiedere previamente una pronuncia di riesame all'Organizzazione sulla decisione pregiudizievole nei suoi confronti. L'ipotesi più importante riguarda le decisioni emesse a seguito di un procedimento disciplinare³⁰⁷.

Dunque, il ricorrente, una volta che l'Organizzazione ha espresso la sua posizione definitiva nei casi in cui tale pronunciamento è richiesto ovvero dalla data in cui gli è stata comunicata la decisione amministrativa contestata, quando non è prevista una presa di posizione ulteriore dell'Organizzazione - come si è accennato da ultimo - è tenuto ad impugnare la decisione contestata entro novanta giorni dinanzi al Tribunale del Contenzioso Amministrativo³⁰⁸.

Si è formata, in merito, una consolidata giurisprudenza tanto del Tribunale del Contenzioso Amministrativo quanto del Tribunale d'Appello che indica la corretta applicazione della regola del previo esaurimento dei ricorsi interni e il suo rapporto con l'impugnazione della decisione amministrativa dinanzi al Tribunale del Contenzioso. Si è stabilito con chiarezza che i ricorrenti, prima di poter adire il

³⁰⁷ Così è stato previsto dal Segretario Generale. Cfr. *Report* del Segretario Generale, *Administration of Justice at United Nations*, UN Doc. A/62/294, punti 81-82.

³⁰⁸ Come risulta complessivamente dall'articolo 8, par. 1, lett. d), (i),(ii),(iii) Statuto TCNU.

Tribunale del Contenzioso, devono previamente esperire le procedure di ricorso interne, in quanto costituiscono condizioni obbligatorie di procedibilità³⁰⁹.

Particolare è il caso in cui l'Organizzazione si pronuncia sulla richiesta presentata dal funzionario dopo il termine di quarantacinque giorni previsto per la risposta ma prima che sia scaduto il termine di novanta giorni per presentare ricorso al Tribunale del Contenzioso, come previsto dalla disposizione esaminata. Orbene, il Tribunale del Contenzioso ha stabilito che in questo caso decorre un nuovo termine di novanta giorni dalla data in cui l'Organizzazione si è pronunciata sulla richiesta del funzionario³¹⁰.

Per quanto attiene l'impugnazione delle sentenze emesse dal Tribunale del Contenzioso Amministrativo dinanzi al Tribunale d'Appello, la ricostruzione della disciplina è più agevole. Infatti, lo Statuto UNAT prevede che il ricorso in appello deve essere presentato entro quarantacinque giorni dal ricevimento della sentenza³¹¹.

L'appello della sentenza dinanzi al Tribunale d'Appello sospende l'esecuzione della sentenza emessa in primo grado dal Tribunale del Contenzioso.

Entrambi gli Statuti accordano la possibilità ai due Tribunali di sospendere la decorrenza del termine o di accettare ricorsi presentati oltre il termine in casi eccezionali, su richiesta scritta del ricorrente. Il Tribunale d'Appello ha chiarito, nel caso *El-Khatib* del 2010, che le circostanze eccezionali riguardano fatti che sono al di fuori del controllo del ricorrente e che gli hanno impedito di rispettare i termini previsti per la presentazione del ricorso³¹².

³⁰⁹ Frequente è il *dictum* «*mandatory first steps in the appeals process*». Cfr. Sentenza del Tribunale del Contenzioso Amministrativo del 30 novembre 2010, *Leboeuf et al.*, UNDT/2010/206, punto 8; sentenza del Tribunale del Contenzioso Amministrativo del 4 ottobre 2010, *Ryan*, UNDT/2010/74, punti 55-61; Sentenza del Tribunale del Contenzioso Amministrativo del 18 ottobre 2010, *Dualeh*, UNDT/2010/187, punto 17; sentenza del Tribunale d'Appello del 2 luglio 2010, *Planas*, 2010-UNAT-049, punti 23-25; sentenza del Tribunale d'Appello del 1° luglio 2010, *Syed*, 2010-UNAT-061, punto 13.

³¹⁰ V. sentenza del Tribunale del Contenzioso del 14 ottobre 2010, *Vangelova*, UNDT/2010/179, punto 23.

³¹¹ Si tenga presente che dal combinato disposto dell'art. 11, par. 5, Statuto TCNU e dell'art. 25, par. 4, Regole di procedura TCNU, il Cancelliere trasmette a ciascuna delle parti in giudizio la sentenza emessa dal TCNU.

³¹² Cfr. sentenza del Tribunale d'Appello del 30 marzo 2010, *El-Khatib*, 2010-UNAT-029, punto 14. Il Tribunale d'Appello specifica che la stessa interpretazione poteva trarsi dalla giurisprudenza del TANU. Il TCNU si conforma al *dictum* del Tribunale d'Appello, v. ad es. sentenza del TCNU del 30 luglio 2010, *Muratore*, UNDT/2010/139, punto 23.

Il mancato rispetto delle condizioni previste comporta l'irricevibilità del ricorso³¹³.

5. I provvedimenti giurisdizionali.

Nel sistema previgente, ai sensi dell'art. 10 dello Statuto TANU, se il TANU riteneva fondato il ricorso poteva stabilire l'annullamento della decisione amministrativa contestata ovvero l'esecuzione in forma specifica dell'obbligo inadempito dall'Organizzazione. L'attuazione di tali misure però era subordinata alla discrezionalità del Segretario Generale che poteva richiedere, nell'interesse delle Nazioni Unite, di pagare un indennizzo (*compensation*) in danaro al ricorrente nella somma fissata dal TANU, non eccedente i due anni di retribuzione del funzionario. Nella prassi il Segretario Generale faceva sistematicamente uso di tale potere discrezionale, in alternativa all'annullamento della decisione impugnata.

Con evidenza, la soluzione adottata minava la credibilità del sistema in quanto lasciava un ampio margine di discrezionalità al vertice amministrativo nell'attuazione dei provvedimenti giurisdizionali. Inoltre, non pare corrispondere in pieno al principio di legalità la circostanza che quasi sistematicamente decisioni amministrative di cui si accertava giurisdizionalmente l'illegittimità non venissero espunte dall'ordinamento interno dell'Organizzazione.

Nell'ambito del nuovo sistema la situazione non pare mutata in modo radicale³¹⁴, anche se si prevedono una serie di cautele adeguate a superare gli aspetti più critici del sistema precedente.

Innanzitutto i due Statuti prevedono norme di identico tenore per entrambi i Tribunali³¹⁵.

Si stabilisce che il Tribunale del Contenzioso, ovvero il Tribunale d'Appello, laddove ritenga il ricorso fondato, può ordinare l'annullamento della decisione impugnata

³¹³ Sulla nozione di irricevibilità ovvero di inammissibilità nei ricorsi presentati dinanzi ai tribunali amministrativi si è fatto riferimento a C. F. AMERASINGHE., *Jurisdiction of International Tribunals*, op. cit., pp. 686-689; 696-699.

³¹⁴ In senso conforme P. BODEAU-LIVINEC, *La Réforme de l'administration de la justice aux Nations Unies*, op. cit., pp. 319-320.

³¹⁵ Per il TCNU ci si riferisce all'articolo 10, parr. 5-8, Statuto TCNU; per l'UNAT occorre prendere in esame l'articolo 9 Statuto UNAT. Il potere dell'UNAT di annullare, modificare o confermare la sentenza del TCNU viene previsto dall'articolo 2, paragrafo 3, Statuto UNAT: nell'impianto sistematico dello Statuto UNAT tale potere attiene al profilo della competenza per materia della giurisdizione di secondo grado.

ovvero stabilire l'esecuzione in forma specifica di un obbligo da parte dell'Organizzazione; o, alternativamente, condannare l'Organizzazione al pagamento di un indennizzo al ricorrente, non superiore ai due anni di retribuzione netta.

Il Tribunale del Contenzioso, o il Tribunale d'Appello, può anche ordinare cumulativamente l'annullamento della decisione amministrativa, ovvero l'esecuzione in forma specifica, e l'obbligo di corrispondere un indennizzo. Di conseguenza nel nuovo sistema, può ben coesistere il rimedio dell'annullamento con quello dell'indennizzo.

Si prevede ancora la possibilità che l'Organizzazione, in alternativa all'annullamento della decisione o all'esecuzione in forma specifica, corrisponda un indennizzo; tuttavia, tale possibilità di scelta è maggiormente circostanziata e limitata. Infatti, l'iniziativa per la definizione dell'indennizzo non è rimessa all'esclusiva discrezionalità del Segretariato in quanto lo Statuto stabilisce che, nel caso in cui la decisione impugnata di cui si chiede l'annullamento riguardi provvedimenti di nomina in ruolo, promozione o licenziamento, il Tribunale deve fissare l'ammontare dell'indennizzo. Pertanto, la previsione statutaria ha preso atto che, laddove siano in questione tali tipologie di provvedimenti, possono essere maggiori le difficoltà dell'Organizzazione nell'annullare la decisione o nell'esecuzione in forma specifica e quindi sia preferibile accordare l'indennizzo al ricorrente. Emerge così una soluzione compromissoria, parzialmente innovativa rispetto all'ampio potere del Segretariato previsto nella formulazione statutaria previgente ma ancora distante dall'analogia norma dello Statuto del TAOIL, in cui la scelta fra annullamento della decisione amministrativa e indennizzo è sempre riservata al giudice internazionale³¹⁶.

Ulteriore somiglianza con il sistema precedente, è, come visto, il permanere del controverso³¹⁷ limite dell'ammontare dell'indennizzo ai due anni di retribuzione netta del funzionario, superabile soltanto in circostanze eccezionali adeguatamente motivate nella sentenza.

³¹⁶ Sul punto v. articolo VIII Statuto TAOIL che stabilisce che il TAOIL possa ordinare la corresponsione dell'indennizzo quando l'annullamento o l'esecuzione in forma specifica non è possibile o opportuno (*advisable*). Sul confronto fra il sistema TAOIL e il previgente TANU v. diffusamente F. GUTTERIDGE, *The ILO Administrative Tribunal*, in in C. DE COOKER (eds), *International Administration. Law and Management Practice in International Organizations*, The Hague, 1990, V.2., pp. 14-15.

³¹⁷ Cfr. Rapporto del *Redesign Panel*, cit. par. 70-71.

In realtà, il permanere del limite all'indennizzo, seppur criticabile, è conforme alla *ratio* che dovrebbe ispirare un sistema giurisdizionale di tipo impugnatorio quale quello in esame, ossia il principio che il pregiudizio alla posizione giuridica soggettiva del funzionario è ristorato soltanto dall'annullamento della decisione contestata ovvero dall'esecuzione in forma specifica dell'obbligazione³¹⁸. Non sembra però possibile negare che non abbiano inciso anche considerazioni di carattere finanziario, volte al contenimento della spesa dell'Organizzazione, sulla conferma di tale scelta normativa da parte dell'Assemblea Generale.

Il limite quantitativo opera anche quando il Tribunale fissa un indennizzo in alternativa all'annullamento o all'esecuzione in forma specifica.

Dall'esame della prassi giurisprudenziale dei due Tribunali, i casi in cui viene previsto l'indennizzo in misura superiore ai due anni di retribuzione non sono isolati.

Il Tribunale d'Appello nel 2010, in una complessiva disamina dei provvedimenti che il giudice amministrativo internazionale può adottare nel caso in cui ritenga fondato il ricorso, evidenzia i criteri che devono essere seguiti per poter superare il limite dei due anni di retribuzione. Così, nel caso *Mmata*, il Tribunale d'Appello ha stabilito che lo Statuto non richiede una formalistica e ripetitiva articolazione dei fattori che inducono a superare il limite quantitativo previsto, bensì occorrono evidenze istruttorie che dimostrino pregiudizi che richiedono un indennizzo più elevato rispetto al limite previsto dagli Statuti³¹⁹.

Si conferma, infine, l'impossibilità, ai sensi dell'art. 10, par. 7, Statuto TCNU e dall'art. 9, paragrafo 3, Statuto UNAT, di prevedere a carico dell'Organizzazione il pagamento di danni punitivi, a differenza di quanto auspicava il progetto del gruppo di riforma³²⁰.

³¹⁸ Conformemente a quanto esprime sul punto A. REINISCH, C. KNAHR, *From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal: Reform of the Administration of Justice System Within the United Nations*, op. cit., pp. 476-477.

³¹⁹ Cfr. sentenza del Tribunale d'Appello del 29 ottobre 2010, *Mmata*, 2010-UNAT-092, punto 33. Interessanti anche i punti 26-28 in cui si deplora la formulazione testuale dello Statuto in materia e si suggerisce l'interpretazione che già è stata seguita nel testo *supra*.

³²⁰ Cfr. Rapporto del *Redesign Panel* cit. par. 83.

5.1. (segue) Il potere di adottare provvedimenti provvisori

I provvedimenti giurisdizionali finora esaminati sono disposti dal Tribunale del Contenzioso o dal Tribunale d'Appello con la sentenza che si pronuncia sull'intera controversia introdotta dal ricorso del funzionario.

Sono previste, però, ipotesi – ed è una novità - in cui i due organi possano adottare dei provvedimenti provvisori la cui efficacia è temporalmente limitata al termine da essi previsto ovvero all'adozione della sentenza con cui il giudice definisce il merito della controversia. Si introduce così la possibilità di emettere provvedimenti cautelari e conservativi.

La disciplina differisce leggermente fra i due organi, riflettendo la circostanza che il giudizio di primo grado è sempre introdotto dal funzionario con l'impugnazione della decisione amministrativa pregiudizievole, a differenza del giudizio di secondo grado.

L'art. 10, paragrafo 2, Statuto TCNU stabilisce che il Tribunale possa disporre un provvedimento provvisorio, inappellabile, con cui si dà temporaneo ristoro al pregiudizio subito dal ricorrente, nel caso in cui la misura appaia *prima facie* illegittima e l'esecuzione potrebbe causare al ricorrente un pregiudizio irreparabile.

La misura tipica, essendo già prevista dalla disposizione in commento, è quella della sospensione della decisione impugnata, misura che non è consentita nelle ipotesi di nomina in ruolo, promozione o licenziamento.

In un ordinanza del 2010, il Tribunale del Contenzioso definisce i criteri richiesti dalla norma in esame per la concessione di un provvedimento conservativo alla luce di una giurisprudenza ormai costante sul punto, formatasi nei due anni di operatività del sistema³²¹.

Nello specifico, la nozione di illegittimità *prima facie* comporta che il ricorrente dimostri con la sua richiesta seri dubbi sulla conformità della misura richiesta ai principi e alle norme giuridiche cui l'attività amministrativa dell'Organizzazione è subordinata.

L'irreparabilità del pregiudizio si assume laddove il ricorrente possa subire un detrimento causato dall'esecuzione della decisione amministrativa che non è completamente risarcibile da una somma in denaro; dunque, i pregiudizi di natura

³²¹ Ordinanza del 16 dicembre 2010 nel caso *Corna*, 90 (GVA/2010), in particolare punti 27 (illegittimità *prima facie*), 39 (irreparabilità del danno), 45 (urgenza).

soltanto economica non costituirebbero pregiudizi irreparabili. Il requisito dell'urgenza, invece, va desunto dalle circostanze del caso concreto, escludendo però i casi in cui l'urgenza è addebitabile al comportamento del ricorrente.

Come anticipato, la disciplina prevista dallo Statuto del Tribunale d'Appello è differente e tiene conto di due importanti aspetti che derivano dal carattere complessivo della giurisdizione di secondo grado.

Innanzitutto, come detto, il ricorso in appello sospende *ipso iure* l'esecuzione della sentenza di primo grado; in secondo luogo, fintanto che il Tribunale d'appello non si pronuncia sul ricorso, la sentenza del Tribunale del contenzioso si presume legittima, di conseguenza, l'articolo 9, paragrafo 4, Statuto UNAT prevede che il Tribunale d'Appello conceda una misura cautelare per evitare che una delle parti subisca un pregiudizio irreparabile e per assicurare la conformità alla sentenza emessa.

In altre parole, tenendo conto di quanto posto in luce, deve ritenersi che il Tribunale d'Appello concede una misura provvisoria nel caso in cui la parte vittoriosa nel giudizio di primo grado potrà subire un pregiudizio irreparabile dalla mancata esecuzione della sentenza di primo grado.

Una tipologia di provvedimenti provvisori, diversi da quelli cautelari appena esaminati, è prevista per il solo Tribunale del Contenzioso Amministrativo dall'articolo 10, paragrafo 3, Statuto TCNU. Tale disposizione stabilisce che il Tribunale, con il consenso delle parti, possa sospendere il giudizio per deferire la controversia ad una procedura di mediazione, al fine di favorire il raggiungimento di una composizione amichevole della controversia³²². Se nel termine previsto l'accordo fra le parti non è raggiunto, il processo prosegue nelle forme ordinarie.

La norma descritta, pertanto, corrisponde all'attuazione di una delle linee direttrici del recente processo di riforma, ossia quello di favorire la soluzione delle *staff disputes* nell'ambito di procedure informali e precontenziose. Si consente così la possibilità di risolvere la controversia in modo amichevole anche in un momento successivo alla presentazione del ricorso giurisdizionale.

³²² Il rinvio all'Ufficio di Mediazione, istituito, come visto, presso l'Ufficio dell'Ombudsman è regolato dall'art. 14 delle Regole di Procedura TCNU. La cancelleria assicura il coordinamento fra le due procedure.

5.2. Prese di posizione in tema di *accountability* nei confronti dei soggetti apicali

Si è detto in più luoghi della presente trattazione che la rifondazione del sistema di risoluzione delle controversie deve costituire anche un mezzo per assicurare una complessiva responsabilizzazione dei soggetti coinvolti.

L'adozione di decisioni illegittime e contrarie ai principi giuridici sui quali l'Organizzazione deve informare tutta la propria attività dovrebbe in qualche modo comportare una forma di responsabilità dei soggetti apicali o quanto meno attivare procedure di controllo *ex post* sulla legittimità e sul corretto svolgimento dell'attività amministrativa dell'Organizzazione.

La riforma del sistema di risoluzione delle *staff disputes* sembra aver accolto quest'esigenza di *accountability* e di responsabilizzazione, prevedendo un coinvolgimento, seppur ancora debole, dei due tribunali amministrativi in questa direzione, novità spesso trascurata nei primi commenti della dottrina sulla riforma.

In particolare i due Statuti prevedono il potere di *referral* al Segretario Generale di situazioni in cui l'illegittimità dell'azione amministrativa accertata dal giudice nella risoluzione della controversia ha rivelato delle ipotesi o dei sospetti di responsabilità dei soggetti coinvolti.

Le norme sono formulate in termini molto ampi e generici che, evidentemente, riflettono quella che è, allo stato, soltanto una linea di tendenza³²³.

Una recente sentenza del Tribunale del Contenzioso Amministrativo può contribuire a far luce sulla questione³²⁴. In una vicenda assai complessa e delicata³²⁵, il Tribunale del Contenzioso ha dichiarato l'assoluta illegittimità dei provvedimenti pregiudizievoli assunti dall'Organizzazione e ha riconosciuto che vi erano stati

³²³ Il riferimento è all'art. 8, par. 10, Statuto TCNU e all'art. 9, par. 5, Statuto UNAT. Le norme sono di identico tenore letterale.

³²⁴ Cfr. Sentenza del Tribunale del Contenzioso Amministrativo del 14 dicembre 2010, *Kamunyi*, UNDT/2010/214

³²⁵ Il ricorrente, funzionario addetto alla sicurezza degli uffici delle Nazioni Unite di Nairobi, era stato accusato del furto di armi da fuoco in dotazione agli uffici di sicurezza e ritenuto coinvolto in un tentativo di attentato al capo della delegazione di Nairobi. Per tali fatti viene sospeso dal proprio incarico. L'Organizzazione rinuncia all'immunità e ai privilegi che spettavano al funzionario nello Stato sede della delegazione delle NU, tra l'altro senza seguire regole e garanzie previste dalle norme applicabili, consentendo che il soggetto fosse arrestato e posto in stato di reclusione dalla polizia keniana, le cui indagini, tuttavia, accertarono che non vi fu alcun coinvolgimento del soggetto in questione nei fatti oggetto d'indagine. Nonostante ciò, l'Organizzazione intraprese successivamente un procedimento disciplinare a carico del funzionario e dispose l'assegnazione del ricorrente ad un altro ufficio con una mansione inferiore.

comportamenti illegittimi o quanto meno gravemente negligenti da parte dei soggetti coinvolti nell'adozione dei vari provvedimenti che avevano avuto come destinatario il ricorrente ed ha invitato, pertanto, il Segretario Generale ad intraprendere azioni disciplinari ovvero tutte le attività necessarie a ribadire la supremazia del principio di legalità e dello stato di diritto nell'attività dell'Organizzazione³²⁶.

I due tribunali vengono, in tal guisa, dotati del potere di segnalare e censurare al vertice dell'Organizzazione fatti in cui si è riconosciuta un'evidente contrarietà alle regole fondamentali che incombono sui suoi funzionari, fatti gravi che naturalmente inficiano e mettono in discussione la complessiva attività amministrativa posta in essere dalla stessa. In base al tenore letterale delle disposizioni e all'applicazione giurisprudenziale che ne è stata finora fatta, si tratta, al momento, soltanto di un potere di segnalare e raccomandare fatti censurabili, che necessitano di una presa di posizione *tranchante* a tutela del rispetto della legalità da parte dell'Organizzazione, raccomandazione che non vincola in alcun modo il Segretario Generale circa l'attività da porre in essere, ma che potrebbe comunque essere foriera di sviluppi futuri importanti sul tema.

6. La rappresentanza in giudizio dei ricorrenti e il ruolo delle associazioni sindacali dei funzionari.

Aspetto assai dibattuto nel sistema previgente e nelle more del processo di riforma era quello che riguardava la difesa tecnica in giudizio.

Nel sistema previgente, improntato come visto al principio della *peer review*, il funzionario interveniva in giudizio solo personalmente ovvero era assistito da un funzionario o da un ex funzionario che agiva come suo patrocinante. Tale scelta aveva come unico vantaggio la familiarità con il *corpus* normativo che regola le condizioni d'impiego da parte del funzionario che prestava la sua attività, specializzazione che non è frequente trovare in coloro che esercitano professionalmente la difesa tecnica in giudizio³²⁷.

³²⁶ Cfr. sentenza *Kanunyi* cit. punti 119 ss e punto 195.

³²⁷ Sul punto vedi le riflessioni P. HWANG, *Reform of the Administration of Justice System at the United Nations*, op. cit. pp. 222- 223.

Nel sistema attuale non si è compiuta una scelta precisa in direzione di una rappresentanza professionale in giudizio, ma si prevedono quattro differenti alternative, come risulta dalle Regole di procedura dei due Tribunali³²⁸.

Il ricorrente può avvalersi dell'*Office of Staff of Legal Assistance* - ufficio istituito successivamente all'approvazione dei due Statuti nell'ambito dell'Ufficio dell'Amministrazione della Giustizia delle Nazioni Unite, cui spetta il coordinamento amministrativo dell'intero sistema di risoluzione delle controversie, compreso il supporto logistico ai due Tribunali³²⁹ - per ottenere consulenza legale sia durante la fase informale che durante la fase formale.

In alternativa il ricorrente può essere assistito in giudizio, come in passato, da un altro *staff member*, anche a riposo, che presterà tale attività a titolo volontario; ulteriore ipotesi è quella in cui il ricorrente non si avvalga di alcuna assistenza e stia in giudizio personalmente.

Si consente, infine, che il ricorrente si avvalga di un legale esterno all'Organizzazione, abilitato al patrocinio in giudizio nelle giurisdizioni interne.

La scelta compromissoria così adottata dall'Assemblea Generale costituisce comunque una soluzione più avanzata rispetto al passato, in cui il funzionario ricorrente non aveva modo di essere adeguatamente rappresentato da soggetti con un'elevata competenza tecnico-giuridica ed una preparazione professionale per la difesa in giudizio.

La scelta normativa compiuta, seppur non univoca nella direzione della rappresentanza professionale, dimostra comunque l'acquisita consapevolezza che una rappresentanza adeguata in giudizio fa parte del diritto ad un ricorso effettivo.

L'istituzione di un ufficio per l'assistenza legale dello *Staff* ne è infatti dimostrazione ulteriore, sebbene la sua previsione si collochi anche nel quadro del rafforzamento delle procedure amichevoli di soluzione delle *staff disputes*, poiché compito dell'ufficio di consulenza è di fornire assistenza legale complessiva non limitata e non finalizzata soltanto al momento della presentazione del ricorso. Può, infatti, accadere che l'ufficio di consulenza legale sconsigli il ricorso giurisdizionale.

³²⁸ V. art. 12 Regole di procedura TCNU e art. 13 Regole di procedura UNAT.

³²⁹ Sull'organizzazione amministrativa dell'Ufficio si veda il Bollettino del Segretario Generale del 14 ottobre 2010 (UN Doc. ST/SGB/2010/3).

Il Tribunale del Contenzioso Amministrativo ha avuto varie occasioni per precisare il rapporto fra ricorrente e difensore nell'ambito del processo instaurato dinanzi a sé. Il Tribunale ha stabilito che le azioni compiute dal difensore non possono essere distinte da quella della parte che rappresenta; pertanto, il ricorrente non può chiedere che eventuali errori nella conduzione della difesa giudiziale possano essere separati dalla propria posizione, salvo casi eccezionali in cui il difensore abbia abusato della propria autorità³³⁰.

Invece, nel nuovo sistema, non è stato previsto alcun ruolo formale delle associazioni sindacali dei funzionari, a differenza di quanto invocato durante il processo di riforma, in cui si prevedeva perfino la possibilità che le *Staff Union* fossero legittimate attive alla presentazione di azioni collettive a favore di una pluralità di funzionari coinvolti da una decisione amministrativa³³¹.

La ferma opposizione degli Stati Uniti d'America ha impedito l'adozione di tale proposta, prevista nei progetti degli Statuti. Gli altri Stati nell'Assemblea Generale, tuttavia, hanno raggiunto un accordo sulla possibilità che le associazioni sindacali dei funzionari avessero almeno la possibilità di intervenire in giudizio come *amici curiae*³³².

Così, l'art. 2, paragrafo 3, Statuto TCNU prevede che il Tribunale possa autorizzare la presentazione di memorie da parte di *amici curiae*, dunque memorie e osservazioni a sostegno di una delle parti in giudizio.

La norma non si riferisce specificamente alle associazioni del personale, essendo formulata in termini generali; tuttavia, le Regole di procedura, di entrambi i Tribunali³³³, fanno diretto riferimento alla facoltà da parte delle *staff associations* di presentare memorie sul caso in qualità di *amici curiae*. L'autorizzazione alla presentazione di memorie in qualità di *amici curiae* è tuttavia rimessa

³³⁰ Sentenza del Tribunale del Contenzioso Amministrativo del 30 agosto 2010, *Borg-Olivier*, UNDT/2010/55, punto 50. Nel caso di specie il ricorrente chiedeva che il mancato rispetto di alcune scadenze nella presentazione delle richieste fossero addebitate al suo precedente difensore.

³³¹ Si veda il Report del Segretario Generale del marzo 2008 che precede il progetto definitivo degli Statuti presentato all'Assemblea (UN Doc. A/62/748)

³³² Sul dibattito riguardante il ruolo delle *staff associations* nel nuovo sistema formale v. P. HWANG, *Reform of the Administration of Justice System at the United Nations*, op. cit. pp. 220-221.

³³³ Cfr. art. 23 Regole di procedura TCNU e art. 17 Regole di procedura UNAT. L'unica differenza fra i due organi è che lo Statuto UNAT non contiene una norma analoga all'art. 2, par. 3, TCNU, lasciando la definizione della questione alle Regole di procedura.

all'apprezzamento del Presidente dell'organo o dell'organo giudicante cui è stato attribuito il caso.

7. Gli esiti del processo di riforma del sistema di giustizia interna delle Nazioni Unite. Spunti di riflessione complessivi.

Dopo aver delineato i tratti essenziali del funzionamento del nuovo sistema di risoluzione delle *staff disputes* nell'ambito delle Nazioni Unite, è possibile proporre alcuni spunti riflessione.

È evidente che il progetto di riforma abbia dato luogo ad un sistema profondamente rifondato, in cui si offre una risposta a quegli aspetti problematici che avevano caratterizzato il sistema previgente.

Come visto, la riforma si è mossa lungo due direttrici principali: l'istituzione di un sistema articolato in due gradi di giudizio e la riorganizzazione delle procedure precontenziose e di risoluzione amichevole delle controversie. L'Assemblea Generale, nella complessità crescente delle relazioni di lavoro e dell'attività cui è chiamata l'Organizzazione nel XXI secolo, ha ritenuto essenziale rafforzare entrambi gli aspetti segnalati e li ha raccordati istituzionalmente.

Si può affermare senza dubbio che il sistema complessivo risponda maggiormente alle esigenze di tutela dei funzionari internazionali e garantisca maggiormente rispetto al passato una gestione dell'attività amministrativa improntata a criteri di trasparenza ed efficienza, oltre che di legalità e di rispetto delle regole.

Si può affermare senza esitazione la distanza del nuovo sistema da quello che fa perno sul TAOIL, sancendo un abbandono definitivo della prospettiva, da sempre invocata, di un'armonizzazione e di un legame istituzionale con l'organo predetto, sebbene la giurisprudenza del Tribunale di Ginevra costituisca ancora un punto di riferimento fondamentale per il nuovo sistema, forse anche più di quello del suo diretto predecessore.

L'elemento più incoraggiante nella disamina del nuovo sistema formale è chiaramente l'aspetto legato alla sua articolazione in due gradi di giudizio, struttura che consentirà lo sviluppo di una giurisprudenza uniforme e di una maggior tutela degli attori coinvolti, riducendo le possibilità di errore dell'organo giudicante, in una prospettiva di certezza del diritto e di rispetto della *rule of law*.

Dall'esame complessivo del sistema e dalle prime pronunce, tuttavia, emergono ancora nodi irrisolti e posizioni inadeguate rispetto all'operare dell'Organizzazione nelle controversie di lavoro, aspetto importante per ricostruire il ruolo delle Nazioni Unite nella realtà sociale contemporanea.

In particolare, la carenza di legittimazione attiva di tutti i soggetti potenzialmente chiamati a svolgere un'attività nell'Organizzazione, di fatto esclusi dal sistema formale di risoluzione delle controversie, porta ancora a dubitare della piena rispondenza del nuovo sistema all'esigenza di assicurare agli individui un ricorso giurisdizionale effettivo a seguito della lesione dei propri diritti, *standard* di cui, paradossalmente, l'Organizzazione è quanto meno un portavoce autorevole nella comunità internazionale.

L'altro profilo di inadeguatezza è, poi, quello della responsabilizzazione di coloro che compiono atti la cui illegittimità venga accertata dal giudice amministrativo internazionale, unico aspetto che assicura una reale conformità dell'attività dell'Organizzazione a quei più volte richiamati principi del rispetto delle regole e dello stato di diritto, principi che si impongono con pienezza alle organizzazioni internazionali, prescindendo da qualsiasi ricostruzione teorica che, dal confronto con la soggettività degli enti statali nell'ordinamento internazionale, ne faccia valere la loro limitata personalità.

Le *staff disputes* rappresentano un aspetto di questo tema più ampio e possono costituire un campo d'osservazione privilegiato per valutare il cammino della principale organizzazione internazionale per assicurare una totale *accountability* per le attività compiute, tanto nei confronti degli individui coinvolti, quanto nei confronti degli Stati membri e della comunità internazionale nel suo complesso³³⁴.

I cinque anni e mezzo di operatività del sistema sono ancora pochi per poter effettuare un giudizio complessivo su tutte le prospettive richiamate.

³³⁴ In generale sul tema si consideri *ex multis* l'ampia riflessione di L. BOISSON DE CHAZOURNES, *Changing Role of International Organisations: Global Administrative Law and the Interplay of Legitimacies*, in *International Organizations Law Review*, 2009, pp. 662-663.

CAPITOLO IV

I TRIBUNALI AMMINISTRATIVI ISTITUITI NELLE ORGANIZZAZIONI FINANZIARIE INTERNAZIONALI: IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DELLA BANCA MONDIALE, IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO DEL FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE.

SOMMARIO: 1. L'istituzione del Tribunale amministrativo della Banca Mondiale (TABM). 2. I profili di innovatività dello Statuto del TABM: il procedimento di designazione dei giudici. 3. I profili di continuità con le altre giurisdizioni amministrative internazionali: la competenza giurisdizionale del TABM e le condizioni di ammissibilità del ricorso. 4. Il Tribunale amministrativo del Fondo Monetario Internazionale (TAFMI) e il tentativo di codificare le esperienze statutarie preesistenti.

1. L'istituzione del Tribunale amministrativo della Banca Mondiale (TABM)

Nell'ambito della ricostruzione iniziale svolta quale premessa alla presente ricerca sul fondamento giuridico dell'istituzione dei tribunali amministrativi in seno alle organizzazioni internazionali, si è fatto cenno al fenomeno della c.d. proliferazione dei tribunali amministrativi in parola, con esso intendendo la scelta delle organizzazioni internazionali di seguire il modello inaugurato, in ordine di tempo, dalla Società delle Nazioni, dall'Organizzazione internazionale del Lavoro e dalle Nazioni Unite³³⁵.

Si può ritenere che proprio la Banca Mondiale³³⁶, con l'istituzione del proprio Tribunale Amministrativo nel 1980³³⁷, abbia dato il via a tale processo di diffusione del modello giurisdizionale di cui si tratta³³⁸. Secondo un'ulteriore ricostruzione, l'istituzione del Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale (di seguito

³³⁵ Sul punto si veda *supra* Capitolo I, par. 3.

³³⁶ Si adotterà qui la denominazione più comune di Banca Mondiale anziché la denominazione completa di Banca Internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo ("IBRD").

³³⁷ Cfr. Risoluzione della Banca Mondiale del 30 aprile 1980 - IBRD Res. 80-104 (1980).

³³⁸ In questo senso S. M. SCHWEBEL, *The Point of View of Tribunal Members*, in N. G. ZIADÉ (ed. by), *Problems of International Administrative Law. On the Occasion of the Twentieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*, Leiden/Boston, 2008, p. 152, il quale con riferimento alla proliferazione dei tribunali amministrativi e alle esperienze della Banca Mondiale e del Fondo Monetario internazionale sostiene: «*On the issue of proliferation, I would like to recall that, for many years, that was not the characteristic procedure. On the contrary large number of organizations adhered to the jurisdiction of the United Nations Administrative Tribunal and even more to the ILO Administrative Tribunal, [...] perhaps, it was the World Bank itself that launched the course of proliferation, [...]*». Secondo A. PELLET, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, op. cit., p. 16., la creazione del TABM ha posto fine «*[...] à l'une des exceptions les plus marquantes à cette règle générale*» ovvero alla necessità che le organizzazioni internazionali istituiscano organi giurisdizionali per la risoluzione delle controversie con il proprio staff.

“TABM”)³³⁹ si colloca in una fase storica successiva nel percorso evolutivo delle giurisdizioni amministrative internazionali, caratterizzata da una rinnovata fiducia sul successo e sull’utilità di tali meccanismi di risoluzione delle controversie d’impiego nelle organizzazioni internazionali³⁴⁰.

La Banca Mondiale, pertanto, scelse di non utilizzare le giurisdizioni già esistenti nell’ambito delle Nazioni Unite, quali il TANU e il TAOIL, ma di provvedere all’istituzione di un organo *ad hoc* all’interno della propria struttura.

Le motivazioni di tale scelta, oltre che nella circostanza che il numero dei componenti dello *staff* impiegato dalla Banca aveva raggiunto proprio negli anni dell’istituzione dell’organo dimensioni ragguardevoli³⁴¹, secondo un’opinione dottrinale, risiedono nella posizione particolare occupata dalla Banca Mondiale fra gli istituti specializzati delle Nazioni Unite. Infatti, seppur si ritenga comunemente che le organizzazioni del Gruppo della Banca Mondiale siano ricomprese fra gli istituti specializzati delle Nazioni Unite previsti dall’art. 57 della Carta, tali organizzazioni svolgono le finalità ad esse attribuite dagli Stati prevalentemente mediante attività finanziarie, aspetto che li pone in posizione di assoluta peculiarità nell’ambito del sistema delle Nazioni Unite³⁴². Inoltre, con l’istituzione di un proprio organo per la risoluzione delle *staff*

³³⁹ La denominazione completa dell’organo giurisdizionale in esame è «*Administrative Tribunal of the International Bank for Reconstruction and Development, International Development Association and International Finance Corporation*», tuttavia, è lo stesso Statuto all’art. I, par. 1, a stabilisce che esso deve essere conosciuto come Tribunale amministrativo della Banca Mondiale. In effetti, suddetta denominazione sintetizza il riferimento alle *staff disputes* di tutte le istituzioni ricomprese nel cd. Gruppo della Banca Mondiale. Sulla struttura della Banca Mondiale e del cd. Gruppo della Banca Mondiale si veda E. SCISO, *Appunti di diritto internazionale dell’economia*, 2012, Torino, p. 83 ss.

³⁴⁰ Così A. RIDDELL, *Administrative Boards, Commissions and Tribunals in International Organizations*, (voce) in WOLFRUM (ed. by), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, on line [www.mpepil.com], 2010, punto 6. L’A. citata distingue una prima fase – sostanzialmente quella in cui furono istituiti il TAOIL e il TANU dopo la Seconda guerra mondiale contraddistinta da una relativa fiducia nel ruolo delle organizzazioni internazionali – cui seguì una fase di «*impopularity*» delle giurisdizioni amministrative internazionali, considerate organi inefficienti e costosi. *Contra* B. M. DE VUYST, *The World Bank Administrative Tribunal*, in *Revue Belge de Droit International*, 1981, p. 82, il quale inserisce l’istituzione del TABM in una linea di continuità con i tribunali amministrativi all’epoca già esistenti.

³⁴¹ Così B. M. DE VUYST, *The World Bank Administrative Tribunal*, op. cit., p. 85 e C. F. AMERASINGHE, *The World Bank Administrative Tribunal*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1982, p. 749.

³⁴² Secondo quanto ritiene B. M. DE VUYST, *The World Bank Administrative Tribunal*, op. cit., p. 86, riferendosi anche alle differenti fonti di finanziamento e *membership* fra le istituzioni del Gruppo della Banca Mondiale e le altre agenzie specializzate delle Nazioni unite. Lo stesso argomento è stato portato avanti da T. MERON, B. ELDER, *The New Administrative Tribunal of the World Bank*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 1981, p. 4-5.

disputes si sarebbe preservata una posizione di autonomia e indipendenza della Banca Mondiale da organizzazioni in cui è maggiore l'influenza dei governi degli Stati³⁴³.

Secondo una differente opinione, proprio la posizione della Banca Mondiale quale agenzia specializzata delle Nazioni Unite avrebbe reso necessaria l'istituzione del TABM, in quanto l'assenza di un meccanismo giurisdizionale di risoluzione delle controversie d'impiego, nel confronto con gli altri Istituti specializzati, non avrebbe più potuto ritenersi giustificabile³⁴⁴.

2. I profili di innovatività dello Statuto del TABM: il procedimento di designazione dei giudici.

Escludendo la riforma del sistema di giustizia interno delle Nazioni Unite, le disposizioni dello Statuto del TABM presentano alcuni profili innovativi rispetto al modello di giurisdizione amministrativa del TAOIL e del previgente TANU, aspetti che possono farsi risalire alla più recente istituzione del TABM rispetto ai predetti organi istituiti in altre organizzazioni internazionali.

Innanzitutto, l'art. I, par. 2, dello Statuto del TABM, nel prevedere il carattere giurisdizionale dell'organo, stabilisce il principio dell'indipendenza del tribunale in questione dall'apparato amministrativo della Banca quale garanzia imprescindibile del suo funzionamento³⁴⁵, aspetto che può ragionevolmente ritenersi la condizione necessaria perché ogni tribunale amministrativo internazionale perché esso possa rispondere efficacemente alle esigenze del diritto alla difesa giurisdizionale e della buona amministrazione dell'ente internazionale. Detta caratteristica raramente trova espressa menzione, ad esempio considerando lo Statuto del TAOIL ovvero lo Statuto dell'ormai abolito TANU, statuti di tribunali già vigenti all'epoca dell'istituzione del TABM.

Inoltre, con riferimento ai requisiti dei membri dell'organo giurisdizionale, l'art. III dello Statuto TABM definisce i criteri di composizione e di competenza tecnica dei giudici del TABM.

³⁴³ Così T. MERON, B. ELDER, *The New Administrative Tribunal of the World Bank*, op. cit., p. 5 secondo i quali « [...] *The Bank Group probably wanted to maintain its independence from more politicized organizations*».

³⁴⁴ Tale tesi emerge in C. F. AMERASINGHE, *The World Bank Administrative Tribunal*, op. cit., p. 750.

³⁴⁵ L'art. I, par. 2, infatti stabilisce: «*The independence of the Tribunal shall be guaranteed and respected by the Bank Group at all times*».

A differenza delle disposizioni statutarie già esaminate, nello Statuto del TABM si pongono requisiti dettagliati per la nomina a giudice dell'organo; invero, oltre al possesso di elevate qualità di natura morale, si richiede che i sette membri che compongono il Tribunale abbiano le qualificazioni richieste per l'esercizio delle più alte funzioni giurisdizionali – non precisando, tuttavia, se dette funzioni si riferiscano a giurisdizioni interne o internazionali - ovvero siano giuristi di riconosciuta competenza nell'ambito dei rapporti d'impiego, della funzione pubblica internazionale o dell'amministrazione delle organizzazioni internazionali³⁴⁶.

Lo Statuto TABM, pertanto, richiede competenze di natura tecnica per l'esercizio della funzione di giudice, con riferimento specifico ad ambiti strettamente interrelati alla disciplina dell'amministrazione di un'organizzazione internazionale, ritenute indispensabili nella risoluzione delle controversie in materia d'impiego.

La disposizione richiamata può porsi a confronto con quella analoga contenuta negli Statuti del Tribunale del Contenzioso amministrativo ("TCNU") e del Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite ("UNAT")³⁴⁷. Può, dunque, notarsi come la norma dello Statuto TABM non si riferisca al diritto amministrativo, così come invece accade nei due Statuti appena citati, né ponga un requisito temporale con riferimento all'esercizio delle pregresse funzioni giurisdizionali, oltre a non precisare se tali funzioni giurisdizionali debbano essere state svolte in una giurisdizione interna o in una giurisdizione internazionale.

Un profilo di analogia con gli Statuti dei due tribunali delle Nazioni Unite è costituito invece dal procedimento di nomina dei giudici del TABM caratterizzato dalla partecipazione di più organi dell'organizzazione presso cui il Tribunale è istituito, non rimettendo così il potere esclusivo di nomina dei giudici all'organo con funzioni deliberative, come invece avviene nel TAOIL ove detto potere di designazione spetta alla Conferenza generale del lavoro.

In particolare tale procedimento, introdotto in virtù di un emendamento apportato allo Statuto TABM da parte del Consiglio dei Governatori della Banca nel 2001³⁴⁸,

³⁴⁶ Degna di nota la circostanza che lo Statuto TABM parli di competenza dei membri del Tribunale «*in relevant fields*», individuando a titolo esemplificativo le materie indicate nel testo.

³⁴⁷ Cfr. art. 4, par. 3, Statuto TCNU e art. 4, par.3, Statuto UNAT, sui quali diffusamente *infra* cap. III, par. 2.2.

³⁴⁸ Le modifiche apportate dal Consiglio dei Governatori della Banca sono entrate in vigore il 31 luglio 2001 e riguardano proprio l'istituzione di un comitato consultivo a supporto del potere di proposta del

prevede la compilazione da parte del Presidente della Banca di una lista di candidati fra i quali i Direttori esecutivi della Banca hanno il potere di nominare i componenti del Tribunale, lista redatta dopo aver consultato un comitato indipendente di quattro membri nominati *ad hoc* dal Presidente della Banca stessa³⁴⁹.

Come per il sistema di giustizia interno alle Nazioni Unite, quindi, si è previsto un procedimento di nomina più condiviso, in cui non vi sia il coinvolgimento di un unico organo nella designazione dei giudici del Tribunale.

Sebbene lo Statuto TABM non adotti sul punto il metodo della candidatura spontanea così come accade nel caso del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea³⁵⁰ e il comitato consultivo venga comunque scelto dal Presidente della Banca, si può comunque affermare che la procedura di nomina dei giudici contribuisca alle esigenze di garanzia ed indipendenza dell'organo giurisdizionale in esame e includa il TABM fra i modelli più avanzati di giurisdizioni amministrative internazionali. Si è invero tendenzialmente posto in essere un procedimento contraddistinto da maggiore trasparenza ed attenzione alle competenze tecniche dei giudici e alle esigenze di giustizia del personale e dell'amministrazione del Gruppo della Banca Mondiale, compiti cui il comitato consultivo indipendente deve specificamente ispirarsi.

A conferma di quanto appena osservato, si può anche notare l'esplicita previsione contenuta nell'art. IV, par. 1, dello Statuto TABM, che esclude che componenti attuali o passati dello *staff* possano ricoprire il ruolo di giudice del TABM e, viceversa, che coloro che hanno svolto tale ruolo possano ricoprire incarichi o essere impiegati in un'organizzazione del Gruppo della Banca Mondiale³⁵¹.

Presidente della Banca mentre nel testo previgente si prevedeva soltanto che il Presidente proponesse alla nomina dei candidati al ruolo di giudice ai Direttori esecutivi dopo aver svolto adeguate consultazioni (“*after appropriate consultation*”), senza ulteriori specificazioni. Per il testo dell'art. IV previgente agli emendamenti del 2001 si veda C. F. AMERASINGHE., *The World Bank Administrative Tribunal*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1982, p. 760 ss.

³⁴⁹ Il Comitato è stato istituito nel maggio 2012 e, come si legge nell'ultimo comunicato reso pubblico sul sito web del TABM, detto organo, prima della sottoposizione di un suo rapporto e di una lista di candidati al Presidente della Banca, ha preso in considerazione “*the views of internal stakeholders and external sources, and also solicited from them the names of potential candidates*”.

³⁵⁰ Sul quale diffusamente si veda il Cap. IV, par. 3.3.

³⁵¹ Quanto alla possibilità per gli ex giudici di assumere incarichi alle dipendenze dell'organizzazione, è diversa sul tema la posizione dello Statuto TCNU e dello Statuto del UNAT, nei quali si prevede l'impossibilità di assumere nuovi incarichi nelle Nazioni Unite limitatamente ad un periodo di cinque anni ed escludendo, comunque, dal divieto gli incarichi di tipo giurisdizionale, sul punto si veda *supra* cap. III, par. 2.2.

Quanto alla durata del mandato del giudice del TABM, l'art. III, par. 3, Statuto TABM individua il termine di cinque anni, rinnovabili per una sola volta³⁵². Sul punto, quindi, lo Statuto TABM si distingue tanto dallo Statuto del TAOIL, che non prevede limiti al rinnovo del mandato³⁵³, quanto agli Statuti TCNU/UNAT che espressamente vietano il rinnovo³⁵⁴.

3. I profili di continuità con le altre giurisdizioni amministrative internazionali: la competenza giurisdizionale del TABM e le condizioni di ammissibilità del ricorso.

Con riferimento all'estensione delle competenze e alle condizioni di ammissibilità, il sistema giurisdizionale che fa perno sul TABM si ascrive pienamente al modello delle giurisdizioni amministrative internazionali.

Come è stato posto in luce in dottrina, infatti, il TABM non è un organo giurisdizionale competente a sindacare in via generale l'azione amministrativa dell'organizzazione, ma si tratta di un organo giurisdizionale *ad hoc* la cui competenza è limitata al controllo di legittimità degli atti adottati nei confronti dei funzionari della Banca Mondiale nell'ambito del rapporto d'impiego instaurato fra di essi e l'organizzazione³⁵⁵.

La tesi esposta trova esplicito riconoscimento nell'art. II, par. 2, Statuto TABM che definisce la competenza giurisdizionale del TABM: quanto alla competenza *ratione personae*, legittimato attivo è il funzionario o il funzionario in quiescenza (“*member of the staff*”)³⁵⁶; mentre la competenza *ratione materiae* concerne la non osservanza del contratto di lavoro o delle condizioni di impiego, con tale espressione intendendo tutte le regole vigenti nel momento in cui l'asserita violazione è stata posta in essere.

³⁵² Una disciplina transitoria è prevista nello Statuto con riferimento ai giudici in carica nel 2001, quando ha avuto luogo l'emendamento, citato nel testo, della disposizione statutaria in commento.

³⁵³ Cfr. art. III Statuto TAOIL, sul quale diffusamente cap. II, par. 3.2.

³⁵⁴ Il riferimento è all'art. 4, par. 3, Statuto TCNU e all'art. 3, par. 3 Statuto UNAT.

³⁵⁵ In senso conforme si veda S. FLOGAITIS *Aspects of Judicial Review of Administrative Action by the World Bank Administrative Tribunal with Relevant Comparisons*, in ZIADÉ G. N. (ed. by), *Problems of International Administrative Law. On the Occasion of the Twentieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*, Leiden/Boston, 2008, pp. 110

³⁵⁶ L'art. II, par. 3, Statuto TABM fornisce la definizione di *staff member* ai fini del ricorso: sono inclusi nella nozione i funzionari in servizio, gli ex funzionari, i funzionari in quiescenza o gli aventi causa di un funzionario del Gruppo della Banca Mondiale.

Quanto alla legittimazione passiva, l'art. I Statuto TABM individua nelle istituzioni appartenenti al cd. Gruppo della Banca Mondiale cui la giurisdizione del Tribunale deve essere riferita: la Banca Mondiale, la Società Finanziaria Internazionale (IFC), l'Associazione per lo Sviluppo Internazionale (IDA). Ad esse, anche in assenza di emendamenti allo Statuto TABM, devono includersi anche l'*International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID) e la *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA)³⁵⁷.

Lo Statuto TABM, poi, al pari degli altri finora esaminati prevede all'art. XV la possibilità che la competenza giurisdizionale del Tribunale possa essere riconosciuta per la risoluzione delle controversie d'impiego di altre organizzazioni esterne al Gruppo della Banca Mondiale.

Lo Statuto non pone in evidenza la natura giuridica dell'atto oggetto d'impugnazione né vi è una norma analoga a quella dell'art. VII, par. 1, Statuto TAOIL che, nel disciplinare le condizioni di ammissibilità del ricorso, si riferisce ad una decisione definitiva assunta nei confronti del ricorrente³⁵⁸.

È, tuttavia, dall'art. XII dello Statuto che, prevedendo il potere del Tribunale di annullare la decisione impugnata, si evince che il Tribunale può sindacare soltanto la legittimità di una decisione individuale assunta nei confronti del ricorrente. Tale indicazione si ricava anche nelle regole di procedura del Tribunale³⁵⁹, in particolare nella *Rule* n. 7 che stabilisce che nel ricorso il funzionario indichi la decisione oggetto di impugnazione.

A tale conclusione, proprio con riferimento alle norme appena citate, giunge la giurisprudenza del TABM nel caso *Agodo*, in cui il ricorrente chiedeva l'annullamento di una decisione assunta nei confronti di altri funzionari, il Tribunale ha chiarito che la decisione impugnabile è solo quella assunta nei confronti del ricorrente e che arreca pregiudizio a quest'ultimo³⁶⁰. Il Tribunale, inoltre, a supporto

³⁵⁷ Così S. FLOGAITIS *Aspects of Judicial Review of Administrative Action by the World Bank Administrative Tribunal with Relevant Comparisons*, p. 112, n. 11.

³⁵⁸ L'art. VII, par.1, Statuto TAOIL così prevede: «*Une requête n'est recevable que si la décision contestée est définitive, l'intéressé ayant épuisé tous moyens de recours mis à sa disposition par le Statut du personnel.*»

³⁵⁹ Le Regole di procedura del TABM sono state adottate dal Tribunale ai sensi dell'art. VII dello Statuto il 26 settembre 1980 e successivamente modificate il 1 gennaio 2002.

³⁶⁰ *Cfr.* sentenza n. 41 del 27 ottobre 1987, *Agodo*, par. 26-27. [Le sentenze del Tribunale sono pubblicate sul sito web: <http://web.worldbank.org/external/default/main?page>]

di tale assunto, riferisce anche del rifiuto, in sede di elaborazione dello Statuto, della proposta tesa a conferire a detto organo giurisdizionale la competenza a rendere pareri consultivi sulla legittimità di proposte o di decisioni amministrative generali che la Banca avrebbe adottato; l'assenza di una competenza siffatta nello Statuto vigente non fa dunque altro che confermare che la competenza del Tribunale riguarda il sindacato di legittimità dell'azione amministrativa della Banca mondiale solo con riferimento a decisioni individuali e definitive, atte ad incidere sui diritti dello *staff member* che adisce il TABM³⁶¹.

Sul tema il TABM ha sin da subito manifestato l'adesione ad uno principio comune alle giurisdizioni amministrative internazionali e pertanto oggetto del ricorso può essere soltanto la legittimità di una decisione assunta nei confronti del funzionario lesiva della situazione giuridica soggettiva di quest'ultimo.

Tale principio, anche nel caso del TABM, comporta che l'illegittima omissione di assumere una decisione possa essere oggetto di impugnazione, così come il Tribunale ha ricostruito nel caso *Kehyaian*³⁶², ove nel ritenere ammissibile il ricorso ha precisato che l'illegittima omissione di un atto è pari ad una decisione illegittima adottata nei confronti del ricorrente.

La decisione di cui si lamenta l'illegittimità deve essere impugnata dal funzionario la cui posizione giuridica soggettiva è stata lesa; a tal proposito non godono di legittimazione attiva le organizzazioni sindacali dei funzionari. Invero, sin dal caso *World Bank Staff Association* del 1987, il TABM ha negato la legittimazione attiva delle organizzazioni rappresentative dei lavoratori poiché vi osta la chiara formulazione dell'art. II che individua il ricorrente unicamente nel funzionario della Banca, ritenendo tuttavia che le organizzazioni sindacali possano intervenire nel processo dinanzi al TABM in posizione di *amici curiae*, in quanto il contributo di

³⁶¹ Si veda il punto 28 del caso *Agodo* cit. nel quale il Tribunale afferma: «*The Bank's failure to endorse the November 1979 proposal of the Staff Association when adopting the Statute of the Tribunal manifests a refusal to countenance the assertion before the Tribunal of claims of a premature and generalized nature, and an intention to have the Tribunal rule only upon past administrative action affecting the rights of specific members of the staff.*»

³⁶² Si consideri la sentenza *Kehyaian* (No. 3), n. 204 [1998], al par. 16, il Tribunale ha affermato: «*The administrative decision challenged could be either in the form of an affirmative decision or in the form of a failure to act. As the Tribunal has ruled in the past, claims of nonfeasance are as much within the Tribunal's jurisdiction as claims of improper affirmative decisions. Indeed, it is frequently illusory to make such a distinction, as the Bank's action can be viewed either as an affirmative decision or as a failure to decide.*»

dette associazioni può considerarsi funzionale alla formazione di un più completo ed esaustivo convincimento da parte del Tribunale che renderà il giudizio sul caso di specie³⁶³.

Anche con riferimento alle condizioni di ammissibilità del ricorso poste dall'art. II, par. 2, Statuto TABM, il Tribunale si pone in linea di continuità con le giurisdizioni amministrative internazionali già esaminate. In particolare, oltre alla previsione di termini per l'impugnazione a pena di improcedibilità, si prevede che il ricorrente possa adire il TABM dopo aver esperito tutte le vie di ricorso interne all'organizzazione del Gruppo della Banca Mondiale.

L'accoglimento di tale regola, finalizzata anche nel caso della Banca Mondiale a consentire all'organizzazione un potere di revisione e riforma dei propri provvedimenti contestati dallo *staff* nonché ad instaurare un preliminare contraddittorio fra il funzionario e all'amministrazione nel risolvere la controversia, definisce anche l'ambito e l'oggetto del ricorso dinanzi al Tribunale³⁶⁴.

Il Tribunale, con riferimento alla regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, si sofferma nel caso *Berg* a porre in luce i vantaggi che l'applicazione di tale regola comporta nell'ambito del contenzioso in materia d'impiego. Oltre alla funzione deflattiva e alla possibilità per l'organizzazione di riformare l'atto contestato, le raccomandazioni dell'*Appeals Committee* della Banca consentono al Tribunale una disanima più compiuta della controversia dinanzi ad esso sottoposta³⁶⁵. Inoltre in casi più recenti, la regola del previo esaurimento delle vie di

³⁶³ Si veda nel senso riportato nel testo il caso *The World Bank Staff Association*, n. 40, [1987] con particolare riguardo al punto 88 nel quale il Tribunale così afferma « [...] *Even though the Staff Association may not appear as an applicant or as an intervenor before the Tribunal and, therefore, cannot submit pleas on its own, the Staff Association can indeed provide assistance to the Tribunal in rendering a full and considered decision of the issues raised in the various cases arising from the Bank reorganization.* »

³⁶⁴ Si veda sul punto S. FLOGAITIS *Aspects of Judicial Review of Administrative Action by the World Bank Administrative Tribunal with Relevant Comparisons*, op. cit., p. 113 ed i casi giurisprudenziali citati in nota. Si veda, invece, sulle funzioni della procedura amministrativa di reclamo da ultimo il caso *Sweney v. IBRD*, n. 239 [2001]; nel par. 43 della sentenza si pone in rilievo anche il rapporto fra la raccomandazione del *Appeals Committee* (dal 2009 *Peer Review Services*) e gli argomenti delle parti nel successivo giudizio innanzi al TABM.

³⁶⁵ Così la sentenza nel caso *Berg*, n.51 [1987] al punto 30, ove il Tribunale così afferma: [...] *The statutory exhaustion requirement is of utmost importance. It ensures that the management of the Bank shall be afforded an opportunity to redress any alleged violation by its own action, short of possibly protracted and expensive litigation before this Tribunal. In addition, the pursuit of internal remedies, in particular the findings and recommendations of the Appeals Committee, greatly assists the Tribunal in promptly and fairly disposing of the cases before it. The Appeals Committee permits a full and*

ricorso interne viene direttamente collegata al rispetto del principio del giusto processo³⁶⁶.

Detta regola, tuttavia, non è inderogabile. Infatti, l'art. II, par. 2, contempla la possibilità di un accordo fra Banca e ricorrente per sottoporre direttamente l'affare al Tribunale, ipotesi che, nella giurisprudenza del Tribunale a partire dal caso *Justin*³⁶⁷, sussiste anche laddove non sia stata eccepito dall'organizzazione resistente l'omesso rispetto della regola anzidetta.

Rispetto agli statuti dei tribunali amministrativi già esaminati, lo Statuto del TABM all'art. II, par. 1, prevede anche la possibilità che tutte le condizioni di ammissibilità dei ricorsi possano - in circostanze giudicate eccezionali dal Tribunale - essere derogate; il Tribunale ha finora interpretato in termini molto restrittivi tale eccezione e ha sempre ritenuto il ricorso inammissibile quando venivano invocate circostanze eccezionali³⁶⁸.

4. Il Tribunale amministrativo del Fondo Monetario Internazionali (TAFMI) e il tentativo di codificare le esperienze statutarie preesistenti.

Fra le organizzazioni che più di recente si sono dotate di un autonomo tribunale amministrativo per le proprie *staff disputes* è annoverabile il Fondo Monetario Internazionale; infatti, lo statuto di detto Tribunale è stato adottato dal Consiglio dei Governatori il 21 dicembre del 1992³⁶⁹ e il Tribunale amministrativo del Fondo Monetario internazionale (TAFMI) è divenuto pienamente operativo a partire dal 1994. In precedenza, il sistema di risoluzione delle controversie in materia d'impiego

expeditious development of the parties' positions, including the testimony of witnesses, and often results in the announcement of recommendations that are satisfactory to both the Bank and to the aggrieved staff members ».

³⁶⁶ In tal senso si veda ad esempio la sentenza *Thomas v. IBRD*, n. 232 [2000], al punto 23: «*The Tribunal is of the opinion that the requirement that applicants should pursue the internal remedies that are available to them is a fundamental one in the context of grievance procedures and due process*».

³⁶⁷ A tal proposito la sentenza *Justin*, n. 15, [1984], par. 21.

³⁶⁸ Il riferimento è alla sentenza *Setia*, n. 134, [1993], ai punti 31-32 ove in particolare il Tribunale afferma «*The Tribunal is in no way blind to the Applicant's difficulties. It is, however, bound to decide on the basis of law. [...] The Tribunal concludes that in the present case there were no exceptional circumstances that might have put the Applicant under pressure and prevented him from complying with the prescribed time limits. It is exclusively to his own conduct that the untimeliness of his application to the Tribunal can be ascribed*» Si vedano inoltre i casi *Beacham*, n. 229 [2000] e *Thomas 232* [2000].

³⁶⁹ Risoluzione del Consiglio dei Governatori del Fondo Monetario Internazionale n. 48-1, *Establishment of the Administrative Tribunal of the International Monetary Fund*.

del Fondo prevedeva unicamente il ricorso ad un organo interno di reclamo, il *Grievance Committee*; dopo l'istituzione del TAFMI, le procedure dinanzi al *Grievance Committee*, ai sensi dell'art. V, par. 1, dello Statuto, debbono essere esperite ai fini dell'ammissibilità del ricorso dinanzi al Tribunale.

Quanto alle ragioni che condussero il Fondo a dotarsi di un proprio tribunale, anziché procedere a riconoscere la competenza dei tribunali già esistenti - con particolare riguardo al TABM che si presentava come il più affine alle finalità statutarie dell'organizzazione nel cui ambito quest'ultimo organo è inserito - si ritiene che, anche nel caso del Fondo monetario, sia prevalsa la volontà di preservare una certa autonomia in relazione alla gestione del proprio personale, autonomia che avrebbe potuto essere pregiudicata dall'applicazione al Fondo della giurisprudenza amministrativa elaborata con riferimento ad organizzazioni da esso diverse³⁷⁰.

La particolarità del Tribunale amministrativo del Fondo Monetario Internazionale (TAFMI) si trova, però non tanto nella sua origine più recente, quanto piuttosto nell'attenzione che il Fondo Monetario ha impiegato nel codificare nelle disposizioni statutarie principi consolidatesi nella giurisprudenza degli altri tribunali amministrativi che all'epoca della sua istituzione erano già operanti³⁷¹. Infatti, lo Statuto del TAFMI presenta significativi caratteri di novità rispetto agli statuti degli altri tribunali amministrativi esistenti, ancor più del TABM appena esaminato.

Tra gli aspetti in cui si coglie maggiormente la modernità dello Statuto del TAFMI e la sua opera di codificazione della prevalente giurisprudenza amministrativa internazionale riguardano la possibilità espressa di impugnare decisioni di tipo generale nonché la previsione dei limiti del sindacato del giudice amministrativo dinanzi ai poteri dell'organizzazione.

Quanto al primo aspetto, occorre prendere in considerazione l'art. II Statuto TAFMI, disposizione che individua i criteri fondamentali della giurisdizione *ratione materiae*

³⁷⁰ In senso conforme S. POWERS, *Reiventing The Wheel- The Establishment of the IMF Administrative Tribunal*, in C. DE COOKER (ed. by), *International Administration. Law and Management Practice in International Organizations*, The Hague, 1990, V.7, p. 3. Critico sulla scelta del Fondo di istituire un proprio Tribunale A. PELLET, *Conclusions générales*, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Le contentieux de la fonction publique internationale*, Paris, 1996, p. 255.

³⁷¹ Così S. POWERS, *Reiventing The Wheel - The Establishment of the IMF Administrative Tribunal*, in C. DE COOKER (ed. by), op. cit., p. 3.

del Tribunale³⁷². Ai sensi della norma appena citata, oggetto del ricorso è la legittimità di un atto amministrativo pregiudizievole adottato dal Fondo, intendendo per atto amministrativo tanto le decisioni individuali tanto le decisioni regolatorie ossia quelle che hanno un contenuto precettivo volto a regolare le condizioni d'impiego alle dipendenze del Fondo.

Innanzitutto, è degna di nota la formulazione testuale della norma che, a differenza degli Statuti preesistenti, non indica la competenza *ratione materiae* in termini di violazione (“*non observance*”) dei regolamenti del personale quindi indicando direttamente il parametro di legittimità del giudizio ma si stabilisce che oggetto del ricorso è la legittimità (“*legality*”) di ogni atto pregiudizievole nei confronti del ricorrente; a parere dei commentatori tale formulazione esprime con maggiore efficacia la necessità che tutti gli atti adottati siano conformi alle regole applicabili all'ente, ma soprattutto, tenendo conto della definizione fornita di atto impugnabile, codifica la possibilità che anche gli atti che hanno contenuto precettivo e regolatorio siano impugnabili se si sono tradotti in una decisione pregiudizievole per il ricorrente, affermazione che negli altri Tribunali è stata inferita dalla giurisprudenza³⁷³.

Proprio la maggiore novità nello Statuto riguarda l'impugnativa degli atti di tipo regolatorio. L'art. IV, par. 2, Statuto TAFMI, prevede la possibilità di impugnativa diretta dell'atto regolatorio entro tre mesi dall'emanazione dell'atto stesso; nel caso in cui il Tribunale ritenesse l'atto illegittimo, esso viene dichiarato nullo e non entra in vigore.

La disposizione citata presenta un evidente carattere innovativo che non trova analogo riscontro nelle altre giurisdizioni amministrative internazionali, tanto più per l'essere riferita ad un atto che ha il contenuto di regolare le relazioni d'impiego; si è voluto così evitare che un atto illegittimo potesse esplicare i suoi effetti nei confronti di un numero indeterminato di soggetti.

Tale disposizione, infatti, come ha ritenuto la dottrina, ha il chiaro intento di scongiurare che atti regolatori, potenzialmente illegittimi rispetto alle norme che regolano il rapporto d'impiego alle dipendenze del Fondo, possano rimanere in vigore

³⁷² L'art. II, par. 1, così prevede: «*The Tribunal shall be competent to pass judgment upon any application by a member of the staff challenging the legality of an administrative act adversely affecting him.*»

³⁷³ Si veda ad esempio il caso *De Merode* del WBAT cit.

fin tanto che non venga impugnato da un ricorrente l'atto individuale di applicazione dello stesso adottato nei suoi confronti e l'organizzazione non decida, a seguito della censura di illegittimità, di revocare o annullare l'atto illegittimo. Lo Statuto TAFMI, pertanto, propone una tutela anticipata contro l'illegittimità di un atto regolatorio.

L'impugnazione in via principale, in assenza di un atto applicativo, tuttavia, è limitata ad un periodo di tre mesi; evidentemente si è ritenuto tale termine sufficiente a garantire le suesposte ragioni, evitando che atti di gestione del personale possano essere dichiarati nulli *sine die*; prevalgono quindi dopo i tre mesi dall'emanazione principi di certezza del diritto nella gestione del personale che sarebbero pregiudicati in assenza di un termine per l'impugnazione.

L'art. IV, par. 2, Statuto TAFMI, però, precisa che, una volta decorso il termine dei tre mesi, il giudice amministrativo possa censurare l'illegalità dell'atto regolatorio soltanto in uno con l'atto individuale di applicazione dello stesso. In tal caso, se il TAFMI accoglie le censure di illegittimità, esso provvederà unicamente all'annullamento dell'atto lesivo individuale di applicazione, non si potranno escludere future applicazioni dell'atto regolatorio illegittimo, sempre che non sia l'organo del Fondo che ha adottato l'atto a revocarlo o annullarlo.

Le ultime considerazioni permettono di introdurre il contenuto dell'art. III dello Statuto TAFMI³⁷⁴. Nella citata disposizione si pongono in modo espresso quei limiti del sindacato del giudice amministrativo internazionale nei confronti dell'organizzazione che la precedente giurisprudenza amministrativa aveva elaborato.

In primo luogo, vi è l'indicazione delle fonti applicabili dal TAFMI: oltre alle regole dell'organizzazione, si dovrà tener conto dei principi della funzione pubblica internazionale; in secondo luogo si stabilisce che il Tribunale non può sostituirsi alle scelte discrezionali dell'organizzazione in materia di personale né può modificare le attribuzioni e il riparto di competenze fra organi dell'ente internazionale; in terzo

³⁷⁴ L'art. III dello Statuto TAFMI così prevede: «*The Tribunal shall not have any powers beyond those conferred under this Statute. In deciding on an application, the Tribunal shall apply the internal law of the Fund, including generally recognized principles of international administrative law concerning judicial review of administrative acts. Nothing in this Statute shall limit or modify the powers of the organs of the Fund under the Articles of Agreement, including the lawful exercise of their discretionary authority in the taking of individual or regulatory decisions, such as those establishing or amending the terms and conditions of employment with the Fund. The Tribunal shall be bound by any interpretation of the Fund's Articles of Agreement decided by the Executive Board, subject to review by the Board of Governors in accordance with Article XXIX of that Agreement.*»

luogo si stabilisce che il Tribunale è vincolato alle interpretazione generale avanzata dal Consiglio dei Governatori sull'Accordo istitutivo del Fondo.

I principi esposti hanno il merito di tradurre la necessaria separazione fra organizzazione e tribunale amministrativo internazionale: quest'ultimo non può sostituirsi all'organizzazione nelle scelte discrezionali in materia di personale, se così fosse, verrebbe snaturata la posizione di equidistanza fra le parti del giudizio e dunque la tutela del funzionario risulterebbe regolata da arbitrio.

Potrebbe destare perplessità soltanto l'ultima disposizione dell'art. III che vincola il Tribunale all'interpretazione dell'Accordo istitutivo del Fondo; a ben vedere, si tratta però di norma conforme all'Accordo istitutivo del Fondo che, all'art. XXIX, attribuisce il potere di interpretare l'Accordo istitutivo unicamente al Consiglio dei Governatori; si evitano così i rischi di eventuali interpretazioni difformi del Tribunale rispetto al Consiglio dei Governatori e si afferma il primato giuridico del trattato istitutivo dell'ente sul tribunale amministrativo.

Per gli altri aspetti del funzionamento, non si notano aspetti peculiari che distinguono il TAFMI dalle altre giurisdizioni amministrative internazionali esistenti.

CAPITOLO V

IL CONTENZIOSO DEI FUNZIONARI NEL SISTEMA GIURISDIZIONALE DELL'UNIONE EUROPEA: L'ISTITUZIONE E IL FUNZIONAMENTO DEL TRIBUNALE DELLA FUNZIONE PUBBLICA.

SOMMARIO 1. Il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea e le giurisdizioni amministrative internazionali. 2. Il quadro normativo di riferimento e la posizione del Tribunale della funzione pubblica nel sistema giurisdizionale dell'Unione europea. Aspetti preliminari dell'indagine. 3. L'istituzione del Tribunale della funzione pubblica. 3.1. La risoluzione delle controversie con i funzionari sino al Trattato di Nizza. 3.1. La riforma di Nizza, la previsione dell'art. 225A Trattato CE e l'*iter* che ha condotto all'istituzione del Tribunale della funzione pubblica. 3.2. Il procedimento di designazione dei giudici del TFP: i poteri di scelta del Consiglio sulle candidature dei cittadini europei valutate da un Comitato indipendente. 4. L'organizzazione e il funzionamento del TFP: la composizione dell'organo e le formazioni di giudizio. 5. La competenza giurisdizionale del TFP e la protezione giurisdizionale del funzionario europeo. 5.1. I criteri di competenza *ratione materiae* e *ratione personae*. 5.2. La sentenza *Union Syndical* e l'assenza di legittimazione attiva delle associazioni sindacali nel contenzioso del personale. 5.3. I criteri di legittimazione passiva: la necessità della previa individuazione dell'autorità investita del potere di nomina, la legittimazione passiva delle Agenzie europee e degli organismi assimilati alle Istituzioni. 5.4. La distinzione fra il ricorso *ex art. 270* dinanzi al TFP e gli altri mezzi di ricorso esperibili dai ricorrenti individuali e il conseguente riparto di competenze fra TFP e Tribunale. 6. Le condizioni di ricevibilità dell'azione dinanzi al TFP: l'esistenza di una decisione pregiudizievole per il funzionario ricorrente e il previo esperimento delle procedure di reclamo previste dall'art. 90 dello Statuto dei funzionari. 7. La composizione amichevole della controversia: i poteri conciliativi del TFP. 8. Il Tribunale dell'Unione europea quale giurisdizione di secondo grado nel contenzioso della funzione pubblica europea. Le norme statutarie e la loro applicazione giurisprudenziale. 9. La procedura di riesame delle sentenze del Tribunale dinanzi alla Corte di giustizia nel contenzioso della funzione pubblica. 9.1. Il quadro normativo e procedurale. 9.2. Le condizioni del riesame nelle prime applicazioni da parte della Corte di giustizia: il caso *M. c. Agenzia europea dei medicinali* e il caso *Jaramillo c. Banca europea degli investimenti*. 9.3. Gli effetti della sentenza di riesame. 10. Alcune riflessioni.

1. Il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea e le giurisdizioni amministrative internazionali.

Il sistema giurisdizionale di risoluzione delle controversie d'impiego nell'Unione europea, oggi imperniato sul Tribunale della funzione pubblica, si pone in una posizione di assoluta peculiarità nell'ambito delle altre giurisdizioni amministrative internazionali oggetto della presente analisi³⁷⁵.

Più volte si è osservato che ogni organizzazione internazionale per risolvere le controversie in materia d'impiego con i propri funzionari procede o alla diretta istituzione di un tribunale amministrativo nell'ambito del proprio ordinamento ovvero riconosce la competenza di un tribunale istituito nell'ambito di un'altra organizzazione internazionale.

³⁷⁵ Si veda *ex plurimis* S. MARCHISIO, *Tribunali amministrativi internazionali* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, volume XLV, Milano, 1992, p. 41 il quale nel delineare il quadro delle giurisdizioni amministrative esistenti sostiene che « [...] vanno annoverate tra le organizzazioni dotate di giurisdizione amministrativa anche le Comunità europee ».

Nel caso dell'Unione europea oggi, e prima delle Comunità europee³⁷⁶, la competenza a decidere delle *staff disputes* è stata attribuita originariamente all'unico organo giurisdizionale esistente, inserendo così le controversie in materia d'impiego nel più ampio ed articolato ambito delle competenze della Corte di Giustizia della Comunità europea (oggi dell'Unione europea)³⁷⁷.

A differenza di altre organizzazioni internazionali quindi non era prevista l'attribuzione delle controversie in materia d'impiego ad un organo giurisdizionale permanente *ad hoc*, come era accaduto per le Nazioni Unite e per l'Organizzazione internazionale del lavoro che, seguendo il modello inaugurato dalla Società delle Nazioni, hanno proceduto all'istituzione di un organo giurisdizionale con siffatte caratteristiche.

La scelta di attribuire la competenza in materia di contenzioso del personale alla Corte di giustizia ha sempre rappresentato una garanzia per il funzionario ricorrente, in quanto detto organo, forse ancor più degli omologhi tribunali amministrativi

³⁷⁶ Nello specifico detta competenza della Corte di giustizia era prevista all'art. 179 del Trattato che istituisce la Comunità economica europea ("Trattato CEE"), divenuto con il Trattato di Maastricht l'art. 236; dall'art. 152 del Trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica ("Trattato EURATOM") e dall'art. 42 del Trattato che istituiva la Comunità europea del carbone e dell'acciaio ("Trattato CECA"). Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e la successione dell'Unione europea alla Comunità europea, il riferimento deve farsi all'art. 270 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea ("TFUE") e all'art. 106*bis* del Trattato EURATOM, disposizione quest'ultima che rinvia all'art. 270 TFUE. Sull'art. 42 del Trattato CECA si vedano le puntualizzazioni di M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, p. 292, nota 1.

³⁷⁷ La particolarità dell'esperienza delle Comunità europee, nel panorama degli organi giurisdizionali amministrativi internazionali, è lucidamente posta in evidenza già da S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1957, II, pp. 403-404 la quale, già con riferimento all'esperienza della Comunità del carbone e dell'acciaio, motivava la scelta in ragione della circostanza che il controllo giurisdizionale sugli atti compiuti dagli organi istituiti dai Trattati era la nota qualificante che gli Stati fondatori avevano attribuito alla nuova organizzazione, sostenendo appunto che «[...] *les litiges avec le personnel ne sont qu'un aspect du contentieux qui peut naître du fonctionnement des organes dont le contrôle juridictionnel est une des bases mêmes de l'institution qualifiée de supranational.*» Tale caratteristica comporta, inoltre, a parere dell'Autrice, un rapporto di affinità fra la Corte di giustizia e le giurisdizioni amministrative di diritto interno. La peculiarità della competenza in materia di controversie d'impiego della Corte di giustizia, sempre con riferimento ai tribunali amministrativi internazionali è segnalata anche da A. COMBA, *Le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali*, Torino, 1967, p. 24, il quale propriamente nota che la Corte di giustizia, pur essendo un organo giurisdizionale interno ad un'organizzazione, a differenza di ogni altro tribunale amministrativo internazionale, «[...] *investe ogni aspetto della vita delle organizzazioni.*»

internazionali, appariva in grado di assicurare la necessaria indipendenza rispetto alle Istituzioni comunitarie³⁷⁸.

Il contenzioso dei funzionari europei, sin dalle origini dell'attività delle Comunità, si distingue pertanto per essere inserito in una struttura istituzionale e in un ordinamento più complesso, caratteristiche che si sono accentuate al progredire del percorso di integrazione comunitaria³⁷⁹.

Nell'ambito del percorso di evoluzione istituzionale che ha interessato la Corte di giustizia con le successive revisioni dei Trattati istitutivi, il contenzioso dei funzionari comunitari è successivamente divenuto di competenza di un organo giurisdizionale specializzato, prima il Tribunale e poi il Tribunale della funzione pubblica, scelta istituzionale che sembra confermare l'adesione successiva al modello introdotto dalla Società delle Nazioni e seguito da altre organizzazioni internazionali consistente nell'attribuzione delle controversie d'impiego ad un organo giurisdizionale *ad hoc*³⁸⁰.

Le modifiche istituzionali che hanno condotto all'istituzione del Tribunale della funzione pubblica, tuttavia, non costituiscono un ritorno *sic et simpliciter* all'istituzione di una giurisdizione specializzata in materia di *staff disputes*, come è avvenuto nell'ambito della maggior parte delle organizzazioni³⁸¹, ma invero si sono

³⁷⁸ In senso conforme J. A. FUENTETAJA PASTOR, *The European Union Civil Service Tribunal*, in A. DE WALSCHE, L. LEVI (sous la dir. de), *Mélanges en hommage de Georges Vandersanden. Promenades au sein du droit européen*, Bruxelles, 2008, p. 880.

³⁷⁹ Sull'evoluzione della struttura istituzionale della Corte di giustizia nel quadro del percorso di integrazione europea si veda l'analisi di A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, 2009, Bari, p. 79 ss.

³⁸⁰ Particolarmente suggestive in tal senso le parole di D. MEILLON, *Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne: un tribunal administratif international spécifique?* in A-S. LAMBLIN-GOURDIN, É. MONDIELLI (sous la dir.), *Un droit pour des hommes libres. Études en l'honneur d'Alain Fenet*, Parigi, 2008, p. 335 quanto sostiene che il Tribunale della funzione pubblica «*évoque irrésistiblement la figure familière du tribunal administratif international*». Per aspetti più generali relativi alla posizione dei tribunali amministrativi internazionali nella struttura delle organizzazioni internazionali si veda da ultimo M.R. MAURO, *La struttura e il funzionamento delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, 2012, Napoli, pp. 97-98.

³⁸¹ È opportuno dar conto della circostanza che in altre organizzazioni internazionali di carattere regionale si è attribuita la competenza a risolvere le controversie in materia d'impiego con i propri funzionari all'organo giurisdizionale istituito per risolvere le controversie nascenti fra gli Stati parte dell'organizzazione, al pari del modello europeo. Si tratta in particolare della Comunità Andina, del Sistema di Integrazione Centroamericana (SICA), della Comunità economica e monetaria centroafricana (CEMAC), della Comunità dell'Africa Orientale (EAC), della Comunità economica e monetaria dell'Africa occidentale (WAEMU). A parere di chi scrive, tale scelta deriva dalla circostanza che gli organi giurisdizionali inseriti nell'ambito delle citate organizzazioni hanno preso a modello la struttura istituzionale e le competenze della Corte di giustizia dell'Unione europea. Si veda diffusamente sulle caratteristiche e sul funzionamento di tali organi l'analisi di A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, cit., in particolare p. 75 ss.

poste le basi per una più ampia possibilità di tutela del funzionario e, dunque, allo stesso tempo, di maggiori garanzie della legittimità dell'azione delle Istituzioni nell'amministrare il proprio *staff*, poiché non è previsto soltanto un sistema articolato in due istanze di giudizio – caratteristica che, sino alla recente riforma che ha condotto all'istituzione del Tribunale del Contenzioso amministrativo e del Tribunale d'Appello delle Nazioni unite, non aveva eguali nel panorama delle giurisdizioni amministrative internazionali – ma contraddistinto ulteriormente dal presidio dell'unità e della coerenza del diritto affidato, mediante l'istituto del riesame, alla Corte di giustizia.

2. Il quadro normativo di riferimento e la posizione del Tribunale della funzione pubblica nel sistema giurisdizionale dell'Unione europea.

Attualmente l'art. 270 TFUE attribuisce alla Corte di giustizia la competenza a risolvere le controversie in materia d'impiego fra l'Unione europea e i propri funzionari. Tale competenza, ai sensi della citata disposizione del Trattato, deve essere esercitata secondo i limiti e alle condizioni previste dallo statuto o dal regime applicabile ai funzionari dell'Unione³⁸².

Per fornire una compiuta analisi dell'attuale configurazione del sistema di tutela giurisdizionale cui può accedere il funzionario, l'art. 270 TFUE deve essere letto congiuntamente ad altre fonti di diritto primario e di diritto derivato.

Innanzitutto, la summenzionata norma rinvia ad un atto di diritto derivato, lo Statuto dei funzionari e il Regime applicabile agli altri agenti della Comunità³⁸³, nel quale trovano disciplina, agli artt. 90 e 91, le condizioni di accesso del funzionario alla tutela giurisdizionale.

³⁸² Sul carattere di specialità della norma del Trattato summenzionata si veda A. TIZZANO, Art. 179, in R. QUADRI, R. MONACO, A. TRABUCCHI (a cura di), *Commentario CEE*, Milano, 1965, p. 1347 e la stessa concezione è ripresa da G. VENTURINI, Art. 236, in F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, p. 812.

³⁸³ Lo Statuto dei funzionari e il regime applicabile agli altri agenti della Comunità è stato adottato col regolamento n. 259/68, pubblicato in GUCE del 4 marzo 1968, serie L 56, p. 1. L'ultimo emendamento a detto Statuto si è avuto con il regolamento del Consiglio del 22 marzo 2004, 24/2004, pubblicato in GUUE del 27 aprile 2004, serie L 124, p. 1. La portata delle modifiche adottate nel 2004, assunte in vista dell'adesione di ben dieci nuovi Stati membri all'UE, ha portato alcuni autori a parlare di riforma della funzione pubblica comunitaria. Per una disamina organica delle modifiche introdotte nel 2004 si veda P. MAHONEY, *La fonction publique européenne : une introduction. Origines, caractéristiques et perspectives pour l'avenir*, in L. POTVIN-SOLIS (sous la dir. de), *Vers un modèle européen de fonction publique? Neuvièmes journées d'études du pôle européen Jean Monnet*, Bruxelles, 2011, p. 7 ss.

Inoltre, il disposto dell'art. 270 TFUE deve essere integrato da quanto previsto nell'art. 257 TFUE, disposizione introdotta nell'allora Trattato CE con la revisione di Nizza del 2000³⁸⁴, che attribuisce al Consiglio e al Parlamento il potere di istituire tribunali specializzati da affiancare al Tribunale, competenti a conoscere ricorsi in materie specifiche, e che ha trovato attuazione nel 2004 con la decisione n. 752 del Consiglio³⁸⁵, con la quale è istituito il primo tribunale specializzato nell'ordinamento dell'Unione europea, il Tribunale della funzione pubblica.

L'art. 257, par. 1, TFUE stabilisce che i tribunali specializzati affianchino il Tribunale e tale rapporto trova chiarimento nel par. 3 della stessa disposizione – e specularmente nell'art. 256, par. 2, TFUE che si riferisce specificamente al Tribunale – nel quale si prevede che le decisioni del tribunale specializzato possono essere impugnate per motivi di diritto dinanzi al Tribunale; tali disposizioni del Trattato hanno trovato attuazione nella predetta decisione istitutiva del Tribunale della funzione pubblica³⁸⁶.

Il quadro così succintamente delineato dei rapporti fra il Tribunale e il Tribunale della funzione pubblica trova, come meglio si vedrà nel prosieguo dell'analisi, il suo completamento, ai sensi dell'art. 256, par. 2, seconda alinea, TFUE con l'attribuzione alla Corte di giustizia del potere di riesaminare i ricorsi decisi del Tribunale sull'impugnazione di una decisione emessa dal tribunale specializzato.

³⁸⁴ L'art. 256 TFUE corrisponde all'art. 225 A Trattato CE, introdotto con il Trattato di Nizza, con le importanti differenze che le «*camere giurisdizionali*» divengono, nel TFUE, «*tribunali specializzati*» e l'atto istitutivo degli stessi non è più una decisione assunta dal Consiglio ma un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, mentre in precedenza il Parlamento era soltanto consultato. Su tali aspetti si veda A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, cit., in particolare p. 83.

³⁸⁵ Cfr. la decisione del Consiglio del 2 novembre 2004, 2004/752/CE, pubblicata in GUUE del 9 novembre 2004, serie L 333, p. 7, adottata sulla base dell'art. 225 A del Trattato CE e dell'art. 140 B del Trattato CECA ("Decisione istitutiva").

³⁸⁶ Il riferimento specifico è agli art. 9,10, 11 dell'Allegato alla decisione istitutiva del Tribunale della funzione pubblica, allegato che viene inserito dalla stessa decisione nel testo dello Statuto della Corte di giustizia.

3. L'istituzione del Tribunale della funzione pubblica

3.1. La risoluzione delle controversie con i funzionari sino al Trattato di Nizza.

La proposta di istituire un tribunale con competenza in materia di *staff cases*, cui devolvere la competenza che il TFUE attribuisce direttamente alla Corte, fu delineata prima dell'Atto unico europeo e del Trattato di Nizza.

Infatti, già nel 1978, ancor prima dell'istituzione del Tribunale di primo grado, la Commissione emanò una proposta di regolamento relativa all'istituzione del «Tribunale amministrativo delle Comunità europee»³⁸⁷, organo che sarebbe stato composto da due giudici titolari e due supplenti, tutti nominati dalla Corte di giustizia, dei quali un titolare ed un supplente scelti sulla base di un elenco redatto dalle Istituzioni, mentre un titolare ed un supplente nominati sulla base di un elenco presentato dai rappresentanti dello *staff*. Il Presidente di detto organo sarebbe stato designato dalla Corte sulla base di un elenco proposto dagli stessi giudici così nominati.

Nella previsione di una composizione paritetica nella nomina dei giudici fra Istituzioni e *staff*, vi è un'eco di quel principio della *peer review* che caratterizza i sistemi di giurisdizione amministrativa internazionale, in particolare con riferimento al previo esperimento dei ricorsi interni e all'organizzazione delle procedure precontenziose³⁸⁸.

Il tribunale avrebbe avuto come unica competenza giurisdizionale quella di statuire delle controversie d'impiego fra la Comunità e i suoi agenti in primo grado mentre la Corte di giustizia si sarebbe pronunciata sui ricorsi di annullamento avverso le sentenze emesse dal tribunale amministrativo.

La Commissione proponeva l'istituzione del suddetto tribunale mediante un emendamento allo Statuto del personale della Comunità, non essendovi all'epoca una specifica base giuridica che consentisse con un atto di diritto derivato l'istituzione di nuovi organi giurisdizionali della Comunità.

³⁸⁷ Cfr. *Proposta di regolamento (Euratom, CECA, CEE) del Consiglio che modifica lo statuto dei funzionari delle Comunità, nonché il regime applicabile agli altri agenti delle Comunità, e relativo all'istituzione di un tribunale amministrativo delle Comunità europee*, pubblicata in GUCE del 22 settembre 1978, serie C 225, p. 6.

³⁸⁸ Cfr. *supra* Parte seconda, cap. I, par. 5.2 e cap. II, par. 6.

Tale interpretazione, a parere della Commissione, si giustificava nella previsione dell'art. 179 Trattato CEE³⁸⁹ che, come già si è fatto cenno, stabiliva che la competenza della Corte di giustizia in materia di contenzioso del personale fosse esercitata nei limiti e nelle condizioni previste dal regime applicabile ai funzionari. La Commissione aveva dunque ritenuto che il rinvio operato dall'art. 179 alle norme in materia di personale contemplasse la possibilità che quest'ultime potessero istituire organi giurisdizionali per la risoluzione delle controversie fra funzionari ed Istituzioni³⁹⁰.

La proposta del 1978 fu accantonata, malgrado l'ingente mole del contenzioso del personale contribuisse non poco all'aggravamento del carico di lavoro della Corte di giustizia, né furono previste regole procedurali specifiche che tenessero conto delle peculiarità del contenzioso del personale nel più vasto ambito delle competenze giurisdizionali della Corte³⁹¹.

Una soluzione intermedia, come anticipato, si ebbe con la creazione del Tribunale di primo grado sulla base dell'art. 168A, introdotto nel Trattato CEE dall'Atto unico europeo. Il Consiglio nella decisione istitutiva attribuì al nuovo organo giurisdizionale, fra le categorie di ricorsi proposti dalle persone fisiche e giuridiche come prevedeva il precitato art. 168A, le controversie fra la Comunità ed i propri funzionari³⁹².

Ed è proprio con l'istituzione del Tribunale di primo grado che trova realizzazione per la prima volta nell'ambito del contenzioso del funzionario internazionale il principio del doppio grado di giudizio, essendo sin da allora le decisioni del Tribunale impugnabili per motivi di diritto dinanzi alla Corte di giustizia³⁹³.

³⁸⁹ Il testo corrisponde integralmente, come già è stato puntualizzato, all'art. 270 TFUE.

³⁹⁰ Avanza dubbi sulla legittimità di tale ricostruzione H. KRAEMER, *The European Union Civil Service Tribunal: A New Community Court Examined After Four Years of Operation*, in *Common Market Law Review*, 2009, p. 1875

³⁹¹ Su tale aspetto si veda J.A. FUENTETAJA PASTOR, *The European Union Civil Service Tribunal*, op. cit. p. 881. A parere dell'A. citato, detta carenza procedurale costituiva uno svantaggio per il funzionario ricorrente, nonostante le garanzie di indipendenza e di imparzialità che la Corte può assicurare nei giudizi innanzi a sé instaurati.

³⁹² Così infatti prevedeva l'art. 3, par. 1 lett. a), della decisione del Consiglio del 24 ottobre 1988, 88/591/CEE, pubblicata in GUCE, serie L 319, p. 1.

³⁹³ Tale spunto può ricavarsi da U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010, p. 175. L'A. citato infatti pone in luce come l'istituzione del Tribunale di primo grado non abbia risposto soltanto all'esigenza di decongestionare la Corte di giustizia ma abbia costituito anche la manifestazione dell'opportunità di garantire l'attuazione nel contenzioso dell'Unione europea del principio del doppio grado di giudizio. Ovviamente tale principio, nell'ordinamento dell'Unione

Il Tribunale di primo grado non poteva paragonarsi alla tradizione dei tribunali amministrativi internazionali; infatti malgrado il contenzioso del personale costituisse da sempre una parte considerevole delle cause ad esso assegnate, di certo gli *staff cases* non esaurivano l'ambito dei ricorsi proponibili dinanzi al Tribunale di primo grado.

L'istituzione del Tribunale di primo grado in attuazione del precitato art. 168A e l'attribuzione della competenza in materia di contenzioso del personale dimostrano che, nell'evoluzione dell'esperienza comunitaria, tali controversie sono state tendenzialmente poste sullo stesso piano rispetto agli altri ricorsi proposti da persone fisiche e giuridiche, quasi a porre in rilievo l'intrinseca correlazione fra il diritto individuale del funzionario alla tutela giurisdizionale effettiva e le regole istituzionali e procedurali previste per la risoluzione delle *staff disputes*.

3.2. La riforma di Nizza, la previsione dell'art. 225A Trattato CE e l'iter che ha condotto all'istituzione del Tribunale della funzione pubblica.

Soltanto con la conferenza intergovernativa che si concluse con il Trattato di Nizza la questione relativa all'ingente contenzioso in materia di personale, che nemmeno l'istituzione del Tribunale di primo grado aveva contribuito a ridurre, ha trovato una sua organica ridefinizione che non appare limitata ad una mera riallocazione di competenze fra gli organi giurisdizionali della Comunità: il problema viene risolto nell'ambito di una revisione più vasta dell'architettura giurisdizionale comunitaria, nella quale, comunque, la Corte di giustizia mantiene il proprio ruolo di garante della coerenza dell'intero sistema.

Va ricordato che la Commissione, in vista della conferenza intergovernativa predispose un documento preparatorio³⁹⁴ che, con riferimento specifico al contenzioso speciale della funzione pubblica, proponeva l'istituzione di un organo

europea, acquista una valenza ed un significato di più ampia portata, non riguardando soltanto il contenzioso del personale.

³⁹⁴ Documento della Commissione del 1 marzo 2000, *La riforma della giurisdizione comunitaria*, COM (2000)109 def., documento che recepisce i lavori di un gruppo di esperti presieduti dall'ex presidente della Corte di giustizia Ole Due, *Report by the Working Party on the Future of the European Communities' Court System* (reperibile all'indirizzo http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/pdf/du_e_en.pdf)

Su tali documenti si vedano H. KRAEMER, *The European Union Civil Service Tribunal: A New Community Court Examined After Four Years of Operation*, op. cit., p. 1875 ss. e H. CAMERON, *Establishment of the European Union Civil Service Tribunal*, in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2006, pp. 273-274.

giurisdizionale indipendente dotato anche di poteri di natura conciliativa, le cui decisioni fossero impugnabili soltanto per motivi di diritto dinanzi al Tribunale di primo grado, organo, quest'ultimo, che avrebbe così svolto il ruolo di giurisdizione di appello in grado di uniformare ed orientare la giurisprudenza dell'istituendo tribunale specializzato. Nel quadro così delineato la Corte di giustizia avrebbe avuto competenze non dissimili da quelle che negli ordinamenti giuridici interni vengono svolte dalle corti di cassazione nei ricorsi nell'interesse della legge³⁹⁵.

La conferenza intergovernativa tradusse poi tali proposte nell'art. 225A TCE, disposizione che non prevede direttamente l'istituzione di un tribunale specializzato, ma stabilisce in via generale che un atto di diritto derivato può istituire camere giurisdizionali competenti in particolari categorie di materie, le cui decisioni sono soggette, salvo diversa previsione, ad impugnazione per i soli motivi di diritto.

In realtà, il riferimento al contenzioso del personale quale materia da attribuire ad un tribunale specializzato non appare direttamente nel testo del TCE all'indomani della revisione di Nizza né tantomeno con le riforme successive.

La volontà, invece, di devolvere siffatte controversie è esplicitata in una dichiarazione allegata al Trattato di Nizza nella quale gli Stati membri invitavano la Corte e la Commissione a preparare la decisione istitutiva di un tribunale competente a risolvere in primo grado le controversie fra l'allora Comunità e i suoi agenti³⁹⁶.

Detta dichiarazione testimonia non soltanto il consenso generalizzato da parte degli Stati membri nell'attribuire proprio ad una camera giurisdizionale il contenzioso in materia di funzione pubblica, materia che non riguarda in modo diretto gli interessi degli Stati membri ma il funzionamento dell'organizzazione, ma anche la diffusa percezione della necessità di ridurre il contenzioso gravante sul Tribunale di primo grado³⁹⁷.

La Commissione, in applicazione delle modifiche apportate dal Trattato di Nizza elaborò un progetto di decisione³⁹⁸ che, in modo analogo a quanto era accaduto per

³⁹⁵ Cfr. *La riforma della giurisdizione comunitaria* cit. pp. 7-8. La Commissione richiedeva, inoltre, agli Stati membri la conseguente abrogazione dell'allora art. 236 TCE.

³⁹⁶ Si veda la Dichiarazione n. 16 allegata al Trattato di Nizza.

³⁹⁷ In senso conforme H. CAMERON, *Establishment of the European Union Civil Service Tribunal*, op. cit., p. 274.

³⁹⁸ Si veda il documento della Commissione del 20 novembre 2003, COM (2003) 705 final, *Proposta di decisione del Consiglio che istituisce il Tribunale della funzione pubblica europea*. La Corte di giustizia espresse il suo parere sulla proposta il 12 febbraio 2004 (il testo è riprodotto nel documento

l'istituzione del Tribunale di primo grado, prevedeva l'inserimento delle regole riguardanti la competenza, la composizione e l'organizzazione dell'istituendo Tribunale della funzione pubblica in un annesso allo Statuto della Corte di giustizia.

La proposta in particolare si distingueva per la previsione di una particolare modalità di selezione dei giudici dell'istituendo organo, innovativa tanto per l'esperienza comunitaria quanto per le regole generalmente previste per la composizione delle giurisdizioni internazionali, aspetto sul quale si registrarono i maggiori dissensi da parte degli Stati membri.

La Commissione infatti propose che i giudici del Tribunale della funzione pubblica fossero nominati dal Consiglio sulla base di un elenco redatto da parte di un comitato consultivo con il compito di verificare le competenze e la professionalità dei candidati.

Più che l'intervento del comitato consultivo, erano le modalità di proposizione dei candidati a dividere gli Stati membri, poiché era parso ben chiaro che il nuovo organo giurisdizionale, alla cui creazione, come visto, non erano rimaste estranee esigenze di snellezza ed efficienza procedurale, non avrebbe potuto essere costituito da un giudice per ogni Stato membro³⁹⁹, senza tuttavia rinunciare completamente a criteri di rotazione geografica che avrebbero consentito la rappresentanza dei sistemi giuridici nazionali all'interno del nuovo organo giurisdizionale.

3.3. Il procedimento di designazione dei giudici del TFP: i poteri del Consiglio sulle candidature dei cittadini europei valutate da un Comitato indipendente.

La soluzione che consentì di tener conto tanto della necessità di una verifica della competenza tecnica specifica dei membri dell'organo quanto dell'esigenza di un'adeguata rappresentanza dei sistemi giuridici nazionali, senza giungere alla possibilità per ogni Stato membro di nominare un proprio candidato alla carica di giudice, ha alla fine condotto all'introduzione di modalità totalmente innovative

del Consiglio dell'Unione europea n. 6134/04) proponendo soltanto lievi emendamenti quali in particolare la denominazione dell'organo in «*Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea*» e la possibilità che i ricorsi possano essere attribuiti anche al giudice in composizione monocratica, sul parere della Corte v. H. KRAEMER, *The European Union Civil Service Tribunal: A New Community Court Examined After Four Years of Operation*, op. cit., p. 1879 ss.

³⁹⁹ Si veda sul punto H. CAMERON, *Establishment of the European Union Civil Service Tribunal*, op. cit., p. 277. L'A. evidenzia che la proposta di creare un comitato indipendente che intervenisse nella procedura di nomina dei giudici risale già al c.d. rapporto *Due* precitato.

nell'ambito del sistema giurisdizionale dell'Unione europea, ma anche delle giurisdizioni internazionali in genere⁴⁰⁰.

L'art. 3 dell'Allegato allo Statuto della Corte di giustizia, introdotto dalla decisione istitutiva del Tribunale della funzione pubblica⁴⁰¹, ha infatti previsto un sistema basato sulla candidatura diretta in base al quale ogni cittadino dell'Unione che possieda i requisiti di competenza, indipendenza ed onorabilità, fissati dal Trattato all'art. 225A per i giudici della Corte di giustizia e del Tribunale, può presentare la propria candidatura.

Il comitato indipendente, formato da sette membri scelti fra gli ex giudici della Corte o del Tribunale e da giuristi di notoria competenza nominati dal Consiglio su proposta della Corte di giustizia, ha il compito di vagliare l'idoneità di tali candidature, emanando un parere sull'attitudine all'esercizio della funzione di giudice della funzione pubblica e sottoponendo al Consiglio un elenco recante almeno il doppio delle candidature rispetto al numero di giudici che il Consiglio dovrà nominare⁴⁰².

Spetta quindi all'Istituzione rappresentativa dei governi nazionali, nel nominare i giudici che faranno parte del Tribunale della funzione pubblica, prendere in esame gli aspetti legati all'adeguata rappresentanza geografica dei membri dell'organo.

Il meccanismo così delineato, frutto di un compromesso dettato, oltre alle motivazioni già individuate, anche dalla necessità di assicurare l'operatività del Tribunale della funzione pubblica e conseguentemente ridurre il carico di lavoro del Tribunale nel più breve tempo possibile, permette, almeno dal punto di vista teorico, di portare avanti un processo di depoliticizzazione delle nomine dei giudici, valorizzando i criteri di competenza e professionalità necessari per l'istruzione e la trattazione un contenzioso altamente specializzato quale quello della funzione pubblica europea, ma investendo

⁴⁰⁰ Sulle procedure di designazione dei giudici internazionali si veda *ex multis* J. MALENOVSKÝ, *L'indipendenza des juges internationaux*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 349, 2010; con specifico riferimento all'istituzione del TFP e alla sua innovatività nel sistema giurisdizionale dell'UE si veda anche A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, op. cit., pp. 84-85 e nota 206.

⁴⁰¹ Cfr. Decisione istitutiva, art. 2, n. 2.

⁴⁰² Cfr. art. 3, parr. 3 e 4, Decisione istitutiva. L'istituzione e i lavori del Comitato per la selezione dei giudici della funzione pubblica sono regolati da una serie di decisioni del Consiglio: in particolare con la decisione 2005/49/CE, Euratom, pubblicata in GU del 25 gennaio 2005, serie L 21, p. 13 si stabiliscono le norme di funzionamento del Comitato; la procedura di valutazione delle candidature è stata prevista nella decisione 2005/150/CE, Euratom, pubblicata in GU, serie L 50, p. 9; infine la decisione 2005/151/CE, Euratom, pubblicata in GU del 23 febbraio 2005, serie L50, p. 9, reca la nomina dei membri del Comitato.

comunque l'Istituzione in cui sono rappresentati direttamente gli esecutivi degli Stati membri della scelta definitiva.

La discrezionalità del Consiglio nella nomina dei giudici viene così salvaguardata, consentendo in questo modo di tener conto anche di considerazioni legate alla rappresentazione geograficamente equilibrata di tutti gli Stati membri e dei loro rispettivi ordinamenti giuridici. Potrebbe affermarsi, tuttavia, che l'ampia discrezionalità del Consiglio venga in qualche modo proceduralizzata e vincolata a parametri di tipo obiettivo cui il comitato consultivo indipendente nell'emettere il proprio parere è tenuto a conformarsi⁴⁰³.

La possibilità per il cittadino dell'Unione europea in possesso dei requisiti per l'elezione a giudice fissati dall'art. 281 TFUE di poter presentare la propria candidatura, sottoposta alla valutazione di un organismo la cui indipendenza e competenza dovrebbe essere fuori dubbio, rappresenta una rilevante novità nel panorama delle giurisdizioni internazionali⁴⁰⁴ e può rivelarsi particolarmente significativo in un contenzioso altamente specializzato quale quello in esame.

Certamente il sistema descritto non può ritenersi esente da critiche o incongruenze - basti considerare che il comitato viene comunque designato dal Consiglio⁴⁰⁵ - esso ha aperto la via ad una maggiore proceduralizzazione delle designazioni dei giudici e, tendenzialmente, a più ampie garanzie di trasparenza che certamente sono conformi a quell'obiettivo di equidistanza fra *staff* e Istituzioni, base necessaria per l'efficiente ed equo funzionamento del contenzioso amministrativo internazionale.

Il meccanismo di scelta dei giudici del TFP si pone in relazione con disposizioni analoghe riscontrabili in altre giurisdizioni amministrative internazionali, in

⁴⁰³ *Contra* J. A. FUENTETAJA PASTOR, *The European Union Civil Service Tribunal*, op. cit., p. 891, il quale nota come dal complesso delle decisioni che regolano i lavori del Comitato, il Consiglio non abbia indicato alcun parametro per la valutazione della c. d. *suitability* dei candidati al posto di giudice della funzione pubblica, e quindi i lavori del Comitato risulteranno comunque caratterizzati da ampia discrezionalità.

⁴⁰⁴ In senso conforme D. MEILLON, *Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne: un tribunal administratif international spécifique?*, op. cit., p. 338 che definisce la procedura descritta come la «*plus satisfaisante*» nell'ambito di quelle seguite dai tribunali amministrativi internazionali.

⁴⁰⁵ In relazione all'attuazione della procedura di selezione dei giudici fissata dalla Decisione istitutiva e regolata dal complesso delle decisioni appena citate, J. A. FUENTETAJA PASTOR, *The European Union Civil Service Tribunal*, op. cit., p. 891, nota come il Consiglio non indichi alcun parametro per la valutazione della c. d. *suitability* dei candidati al posto di giudice della funzione pubblica, e la valutazione compiuta non sarebbe pertanto scevra da profili, anche piuttosto ampi, di discrezionalità.

particolare nella riforma del sistema di giustizia interno delle Nazioni unite⁴⁰⁶, ponendo in luce nuovamente come il tema della designazione dei giudici costituisca uno degli aspetti essenziali per l'effettiva indipendenza e per il funzionamento complessivo dell'organo.

Inoltre, è interessante notare come meccanismi di designazione dei membri del Tribunale ispirati alla *peer review*, che tradizionalmente trovano espressione nei sistemi di risoluzione delle controversie fra *staff* ed organizzazione, in special modo nella fase precontenziosa, non siano stati presi in considerazione nel contenzioso europeo, malgrado, come si è visto, fossero stati anni addietro già proposti.

Infine, il meccanismo di designazione sopra illustrato mostra una tendenza che, con alcune modifiche, è stata trasferita anche al livello del diritto primario⁴⁰⁷. Con il Trattato di Lisbona, infatti, che sul punto recepiva una modifica inserita già nel Trattato costituzionale⁴⁰⁸, si introduce nel TFUE l'art. 255 che prevede il parere di un comitato di sette personalità di giuristi di notoria competenza e di ex giudici della Corte chiamato a pronunciarsi sull'adeguatezza dei candidati alla carica di giudice della Corte o del Tribunale che si apprestano ad essere designati dal Consiglio⁴⁰⁹.

Il meccanismo disciplinato dall'art. 255 TFUE presenta, tuttavia, alcune differenze con il sistema applicabile al Tribunale della funzione pubblica. Invero, non si traduce anche al livello delle altre due giurisdizioni il principio dell'autocandidatura del cittadino dell'Unione europea, restando saldamente il potere di scelta delle personalità e di nomina nella piena disponibilità degli Stati membri; inoltre, il

⁴⁰⁶ Si considerino in proposito l'art. 4, par. 2, Statuto TCNU e l'art. 3, par. 2, Statuto UNAT che prevedono che i giudici dei due Tribunali amministrativi delle Nazioni unite siano designati dall'Assemblea Generale sulla base di una raccomandazione emessa dal Consiglio di giustizia interna che esprime un parere sui candidati. In particolare il Consiglio di giustizia interna sottopone una lista di almeno tre candidati per ciascuna posizione di giudice. Su tali aspetti si veda *supra* capitolo III, par. 2.2.

⁴⁰⁷ Secondo J. A. FUENTETAJA PASTOR, *The European Union Civil Service Tribunal*, op. cit., p. 890 l'introduzione del Comitato previsto nella selezione dei giudici della funzione pubblica ha in un certo qual modo ispirato l'istituzione del Comitato ex Art. 225 TFUE.

⁴⁰⁸ Si vedano a tal proposito gli artt. III-355 e III-357 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa.

⁴⁰⁹ Si consideri per valutazioni sul nuovo sistema introdotto con il Trattato di Lisbona J. MALENOVSKÝ, *Les éléments constitutifs du mandat des juges de la Cour de Justice à l'épreuve du temps: l'iceberg commence à fondre*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 835. L'A. citato ritiene che la combinazione dell'intervento del comitato ex art. 255 TFUE e la previsione di un mandato rinnovabile relativamente corto, sei anni, contribuisca ad accentuare le garanzie d'indipendenza dei giudici della Corte di giustizia e lentamente conduca al tramonto del tradizionale metodo intergovernativo in tale materia.

Comitato *ex art. 255 TFUE* non opera una selezione delle candidature e non redige alcuna lista di candidati come invece avviene nell'ambito del comitato di cui alla decisione 752 del 2004, senza trascurare la circostanza che i criteri previsti per la valutazione dei giudici appaiono meno stringenti e meno vicini ad obiettivi di imparzialità ed indipendenza rispetto a quelli adottati dall'omologo comitato nell'ambito della funzione pubblica.

Si tratta comunque, giova ribadirlo, dell'espressione di una tendenza in atto nell'integrazione europea a prevedere maggiori vincoli agli Stati membri anche in ambiti ed attività tradizionalmente dominati dal metodo intergovernativo, tendenza che, in ogni caso, ha visto il contenzioso della funzione pubblica come suo primo campo di applicazione.

4. L'organizzazione e il funzionamento del TFP: la composizione dell'organo e le formazioni di giudizio.

La decisione istitutiva del Tribunale della funzione pubblica, adottata dal Consiglio sulla base giuridica del combinato disposto degli artt. 225A e 245 TCE⁴¹⁰, non ha posto direttamente le norme relative al funzionamento e all'organizzazione del TFP ma ha inserito dette norme in un allegato allo Statuto della Corte di giustizia.

Tale scelta viene motivata, come precisa il quinto considerando della decisione istitutiva, con la volontà di favorire la complessiva comprensibilità del sistema giurisdizionale comunitario, sebbene l'art. 225A TCE, come pure l'attuale art. 257 TFUE, preveda che sia l'atto di diritto derivato a fissare le regole relative al funzionamento e alle competenze dell'organo⁴¹¹.

L'art. 1 della Decisione istitutiva si limita a stabilire che al TFP sono attribuite le controversie in materia di funzione pubblica dell'Unione europea, competenza che viene individuata dall'art. 1 dell'Allegato I allo Statuto della Corte di giustizia mediante rinvio all'art. 270 TFUE.

⁴¹⁰ Norme che non differiscono nella sostanza rispettivamente agli artt. 257 e 281 TFUE, in vigore con la revisione di Lisbona, tenendo conto tuttavia, come già segnalato avanti, che l'attuale art. 257, prevede che siano il Parlamento ed il Consiglio a decidere mediante regolamenti sull'istituzione di un tribunale specializzato.

⁴¹¹ In senso conforme H. KRAEMER, *The European Union Civil Service Tribunal: A New Community Court Examined After Four Years of Operation*, op. cit., pp. 1879-1880.

In ogni caso, la collocazione delle norme relative al funzionamento del TFP nello Statuto della Corte di giustizia, che come è noto, stante il disposto dell'art. 281 TFUE, sono poste al livello di diritto primario, permette di distinguere il TFP dagli omologhi tribunali amministrativi internazionali finora analizzati, in cui le norme statutarie sono contenute in un atto adottato dall'organo con potere deliberativo e non dotato dello stesso valore giuridico del trattato istitutivo dell'organizzazione internazionale considerata.

Quanto alla composizione, ai sensi dell'art. 2 dell'Allegato I dello Statuto della Corte di giustizia, il Tribunale della funzione pubblica è formato da sette giudici, nominati dal Consiglio per un periodo di sei anni, rinnovabili alla scadenza del mandato.

Sempre ai sensi della stessa norma statutaria, la Corte di giustizia può richiedere al Consiglio di aumentare, decidendo a maggioranza qualificata, il numero dei giudici che compongono il TFP.

Tale ultima norma appare ispirata dalla finalità di dotare il TFP di una certa flessibilità, in grado di poter fronteggiare il probabile aumento del contenzioso del personale e il conseguente sovraccarico dei lavori del TFP, rimettendo alla Corte di giustizia il potere di richiedere al Consiglio l'aumento del numero dei giudici che compongono l'organo.

Le stesse ragioni sembrano ispirare le norme statutarie in materia di formazioni di giudizio. Infatti, l'art. 4, par. 2, dell'Allegato I allo Statuto della Corte di giustizia, prevede che il TFP giudichi in via generale in composizione collegiale con camere, denominate sezioni, composte di tre giudici; tuttavia, nei casi previsti dal suo regolamento di procedura in cui il TFP può riunirsi in composizione plenaria, in camere composte da cinque giudici oppure in composizione monocratica⁴¹².

Il Regolamento di procedura all'art. 13, in ottemperanza a quanto previsto dalla norma statutaria summenzionata, stabilisce che la sezione composta da cinque giudici

⁴¹² Le norme statutarie trovano attuazione negli artt. 12,13,14 del Regolamento di procedura. L'attribuzione delle cause alle sezioni, secondo quanto disposto dal TFP con decisione del 10 ottobre 2011, pubblicata in GU del 22 ottobre 2011, serie C 311, p. 4, avviene in base all'ordine di registrazione in cancelleria, salva la possibilità del Presidente del TFP di derogare a tale regola per ragioni di connessione o di economia processuale. In precedenza invece il TFP, anziché adottare la regola menzionata poc'anzi fondata sul c. d. *tour de rôle*, prevedeva l'assegnazione delle cause alle sezioni secondo criteri fondati sulla materia del ricorso, sistema che riceveva il plauso in alcuni commenti in quanto ritenuto in grado di favorire fenomeni di *cross-fertilization* fra la giurisprudenza delle sezioni. Si veda sul punto H. KRAEMER, *The European Union Civil Service Tribunal: A New Community Court Examined After Four Years of Operation*, op. cit., pp. 1888.

ovvero il *plenum* del TFP possa giudicare una controversia quando quest'ultima presenti difficoltà giuridiche o circostanze particolari che ne richiedono una trattazione collegiale da parte dell'organo⁴¹³. La richiesta può essere formulata in ogni stadio della procedura, sia su richiesta di parte sia *ex officio*.

Per converso, l'art. 14 del Regolamento di procedura stabilisce che una controversia possa essere decisa dal giudice in composizione monocratica laddove tale controversia sia contraddistinta dall'assenza di questioni giuridiche di elevata complessità e dalla limitata importanza dell'affare, sempre che non vengano sollevate questioni relative alla legittimità di un atto di portata generale⁴¹⁴.

Le norme brevemente analizzate sembrano valorizzare quegli aspetti in termini di efficienza organizzativa e di collegialità che contraddistinguono un organo giurisdizionale di ridotte dimensioni quali il TFP. In particolare, come è stato notato, le norme statutarie e procedurali consentono di dare risalto alla figura del giudice relatore che avrà il ruolo di assicurare lo spedito svolgimento dell'istruttoria, rimettendo le questioni più delicate e la decisione del caso alla riflessione del collegio⁴¹⁵.

⁴¹³ Ciò è avvenuto nella sentenza del TFP del 26 aprile 2006, *Falcione c. Commissione*, causa F-16/05, e nella sentenza del TFP del 26 ottobre 2006, *Landgren c. Fondazione europea per la formazione professionale (ETF)*, causa F-1/05, in *Raccolta (pubblico impiego)*, p. I A 123. Sui vantaggi di tale disposizione procedurale v. D. MEILLON, *Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne: un tribunal administratif international spécifique?*, op. cit. p. 339, il quale ritiene che le decisioni adottate dal *plenum* del TFP possano godere di un'autorità morale supplementare.

⁴¹⁴ Il TFP non ricorre sovente a tale possibilità: ad oggi l'unico caso è la causa del 14 dicembre 2010, *Marcuccio c. Commissione*, causa F-1/10, non pubblicata in *Raccolta*. Si segnala come la possibilità di giudicare in composizione monocratica sia stata richiesta dalla Corte di giustizia nel suo parere del 12 febbraio 2004 alla proposta della Commissione sull'istituzione del TFP cit. *supra* in nota; su questo aspetto, si vedano i commenti di H. KRAEMER, *The European Union Civil Service Tribunal: A New Community Court Examined After Four Years of Operation*, op. cit., pp. 1888 e J. A. FUENTETAJA PASTOR, *The European Union Civil Service Tribunal*, op. cit., p. 894.

⁴¹⁵ Seguendo le riflessioni di S. VAN RAEPENBUSCH, *L'apport du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne*, in G. M. PALMIERI (sous la dir. de), *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens*, Bruxelles, 2012, pp. 88-89. L'A. citato, tuttavia, nota come l'esiguo numero dei giudici e la composizione collegiale possano arrecare rallentamenti alle attività del TFP in caso di assenza o di impedimento non permanente di un giudice, eventi che si ripercuotono sulla produttività dell'intero organo.

5. La competenza giurisdizionale del TFP e la protezione giurisdizionale del funzionario europeo.

Esaminato brevemente l'*iter* che ha condotto all'istituzione del TFP nell'ambito del sistema giurisdizionale dell'Unione europea, occorre analizzare l'esatto ambito di competenza dell'organo giurisdizionale in esame, ponendo in luce le particolarità del sistema di protezione giurisdizionale previsto a tutela del funzionario europeo nelle controversie d'impiego con le Istituzioni.

Come si è già rilevato nella presente analisi, l'interpretazione delle norme sulla competenza giurisdizionale consente di trarre gli elementi più significativi per valutare l'effettivo grado di protezione giurisdizionale del funzionario ricorrente.

Nel caso del TFP, tale approccio consente di porre in rilievo le specificità del contenzioso del funzionario europeo rispetto a sistemi che, per importanza storica e per la rilevanza delle organizzazioni internazionali che vi sottopongono le proprie *staff disputes* quali il TAOIL o quello delle Nazioni Unite, si pongono quali ineludibili termini di paragone.

La complessità dell'analisi è rappresentata dalla circostanza che, a differenza delle altre giurisdizioni amministrative internazionali, il TFP si pone all'interno di un sistema giurisdizionale articolato su tre livelli e inoltre il contenzioso della funzione pubblica è soltanto una parte delle controversie che spettano alla Corte di giustizia dell'Unione europea quale sistema giurisdizionale dell'ordinamento dell'Unione europea complessivamente considerato.

Si cercherà, dunque, nell'analisi delle norme relative alla competenza giurisdizionale del TFP di evidenziare i tratti distintivi del contenzioso della funzione pubblica rispetto agli altri mezzi di ricorso previsti dai Trattati e le eventuali interazioni con gli stessi, senza trascurare la circostanza che la competenza in materia di *staff disputes* fra l'Unione europea e i suoi funzionari era esercitata dapprima dalla Corte di giustizia, poi dal Tribunale, e infine dal TFP, interrogandosi così se il carattere di giurisdizione specializzata del TFP abbia comportato soluzioni differenti rispetto alla prassi giurisprudenziale precedente⁴¹⁶ e se il sistema posto dal Trattato di Nizza e confermato nel Trattato di Lisbona risulti complessivamente coerente⁴¹⁷.

⁴¹⁶ Si può già qui segnalare quanto affermato da S. GERVASONI, *Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne: cinq ans de jurisprudence*, in *Cahiers de droit européen*, 2010, p. 732, il quale

5.1. I criteri di competenza *ratione materiae* e *ratione personae* posti dallo Statuto dei funzionari.

Per individuare l'esatto ambito di competenza del TFP l'art. 270 del TFUE deve essere integrato dalle norme dello Statuto dei funzionari cui la disposizione pattizia rinvia.

In particolare, la norma da prendere in esame nello Statuto dei funzionari è l'art. 91, par. 1, secondo il quale la Corte di giustizia è competente nelle controversie che sorgono fra l'Unione e i soggetti cui si applica lo Statuto dei funzionari riguardanti la legittimità di una decisione che arreca pregiudizio a questi ultimi. Il contenzioso della funzione pubblica europea, dunque, al pari degli altri sistemi esaminati, è di tipo impugnatorio avente ad oggetto la contestazione mediante ricorso della legittimità di una decisione presa nei confronti di un funzionario.

Come è stato posto in luce, in base alla sua formulazione, detta norma statutaria fonde nella stessa disposizione criteri di competenza *ratione materiae* e *ratione personae*⁴¹⁸, a differenza di altri sistemi di giurisdizione amministrativa internazionale⁴¹⁹.

Per quanto attiene specificamente la competenza *ratione materiae* del TFP, può dirsi che resta ancora valido quanto la Corte di giustizia ha affermato in passato, individuando il contenzioso della funzione pubblica in ogni conflitto avente ad oggetto i diritti ed obblighi nascenti dal rapporto che sorge fra il funzionario e l'Istituzione considerata in virtù dell'applicazione dello Statuto dei funzionari⁴²⁰. Come si sostiene in dottrina, tale nozione è particolarmente ampia, comprendendo in

rileva che il TFP poiché «*légataire d'un héritage jurisprudentiel abondant et structuré, n'a plus vraiment matière à revisiter un contentieux aussi balisé*».

⁴¹⁷ Tale approccio problematico emerge nelle riflessioni di P. MAHONEY, *The European Union Civil Service Tribunal: a specialised Tribunal or a special Tribunal?*, in A. DE WALSCHE, L. LEVI (sous la dir. de), *Mélanges en hommage de Georges Vandensanden. Promenades au sein du droit européen*, Bruxelles, 2008, p. 962-965.

⁴¹⁸ In senso conforme H. KRAEMER, *The European Union Civil Service Tribunal: A New Community Court Examined After Four Years of Operation*, op. cit. P. 1889; *contra* J. A. FUENTETAJA PASTOR, *The European Union Civil Service Tribunal*, op. cit., pp. 886-887 il quale ritiene che la competenza del TFP sia individuata soltanto *ratione materiae*.

⁴¹⁹ Basti qui il riferimento all'art. II dello Statuto TAOIL: al par. 1 si delinea la competenza del TAOIL secondo criteri *ratione materiae*; al par. 4 si indicano i soggetti legittimati attivi ad adire il TAOIL.

⁴²⁰ Si consideri ad esempio la sentenza della Corte di giustizia del 10 giugno 1987, *Pomar c. Commissione*, causa 317/85, in *Raccolta*, p. 2467, in particolare al par. 7 in cui la Corte afferma: «*una lite fra i dipendenti e la relativa istituzione, anche se si tratta di un ricorso per danni, si colloca, qualora tragga origine dal rapporto di lavoro intercorrente fra il primo e la seconda, nell'ambito dell'art. 179 del trattato CEE (o dell'art. 152 del trattato CECA) e degli artt. 90 e 91 dello Statuto del personale*».

altre parole ogni contestazione relativa all'applicazione dello Statuto e suscettibile di produrre effetti giuridici⁴²¹.

Più articolata, invece, appare la disamina dei criteri di competenza *ratione personae* in merito all'individuazione dei soggetti legittimati, attivi e passivi, ad adire il TFP.

L'articolo 91, par. 1, dello Statuto dei funzionari si riferisce alle persone «*indicate dallo Statuto*», intendendo con tale espressione coloro cui si applica lo strumento normativo in questione⁴²²: quindi innanzitutto i funzionari comunitari, espressamente definiti dall'art. 1 *bis* dello Statuto come ogni soggetto nominato, mediante atto scritto, ad un impiego permanente alle dipendenze di un Istituzione dell'Unione europea⁴²³ dall'autorità investita del potere di nomina. Accanto ad essi, fra i soggetti legittimati attivi, vi sono i c. d. altri agenti, ossia quelle categorie di dipendenti e agenti, per lo più assunti a contratto, e che sono sempre disciplinati dallo Statuto dei funzionari⁴²⁴.

Rispetto all'esperienze del TAOIL e del sistema delle Nazioni Unite⁴²⁵, nel sistema del contenzioso della funzione pubblica dell'Unione europea, pertanto, vi è una precisa definizione normativa delle categorie di soggetti legittimati attivi ad adire il TFP, ovvero i soggetti che rientrano nell'ambito di applicazione *ratione personae* dello Statuto dei funzionari.

Ciò non esclude, tuttavia, che nel corso degli anni la giurisprudenza comunitaria in materia di funzione pubblica, sulla scorta dell'art. 91 precitato, abbia individuato

⁴²¹ In questo senso S. VAN RAEPENBUSCH, P. SABA, *Contentieux de la fonction publique de l'Unione européenne*, in *JurisClasseur Fonctions publiques*, fasc. 1030, p. 45. Secondo gli A. citati, tale nozione ricomprende anche questioni che non appaiono *prima facie* relativi al contenzioso della funzione pubblica quale la regolarità delle elezioni dei comitati del personale, come è accaduto nel caso *De Doppert c. Parlamento* (sentenza del 29 settembre 1976, causa 54/75), ovvero l'esame di accuse e addebiti mossi ad un funzionario dal proprio superiore gerarchico, come era oggetto del caso *Guillot c. Commissione* (sentenza del 7 luglio 1977, causa 43/74).

⁴²² Più rigorosa appare l'espressione utilizzata nell'art. 90, par. 1, dello Statuto dei funzionari che si riferisce «*alle persone cui si applica il presente Statuto*». L'ambito di applicazione *ratione personae* delle due disposizioni, come si vedrà, è identico.

⁴²³ L'art. 1 *bis*, come del resto tutto lo Statuto dei funzionari, essendo redatto nel vigore del Trattato CE si riferisce letteralmente soltanto alla Comunità europea: tali riferimenti, nel vigore del Trattato di Lisbona, vanno intesi come rivolti oggi all'Unione europea.

⁴²⁴ Si tratta in particolare degli agenti temporanei (art. 46), degli agenti ausiliari (art. 73), degli agenti contrattuali (art. 117) e dei consiglieri speciali (art. 124).

⁴²⁵ Cfr. *supra* cap. I e II.

ulteriori categorie di soggetti legittimati attivi quali i candidati ad un concorso⁴²⁶, i tirocinanti⁴²⁷, oltre ai funzionari in quiescenza e gli aventi causa di un funzionario⁴²⁸.

Un criterio di carattere generale, non smentito dalla giurisprudenza successiva del TFP, può ricavarsi in quanto affermato nel caso *Simon*, ove il Tribunale di primo grado ha dichiarato che tutti i soggetti che rivendicano lo *status* di funzionario o di agente godono di una piena legittimazione attiva, poiché il rapporto di lavoro tra l'Unione e i suoi funzionari ed agenti deve essere conosciuto ed interpretato in modo uniforme soltanto dagli organi giurisdizionali dell'Unione⁴²⁹.

Dal caso *Simon*, inoltre, si ricava che la competenza del TFP e del Tribunale sussiste anche quando oggetto di contestazione è l'esistenza stessa del rapporto di lavoro alle dipendenze dell'Unione europea⁴³⁰.

Ciò che rileva dunque è l'applicabilità del regime giuridico che discende dallo Statuto dei funzionari al soggetto ricorrente e, più in particolare, come la dottrina ha posto in luce in relazione all'art. 91 precitato⁴³¹, deve sussistere un rapporto di natura statutaria ovvero contrattuale fra il soggetto e l'Istituzione d'impiego, criterio che agevolmente si può ricavare anche dalla giurisprudenza degli altri tribunali amministrativi internazionali fin qui presi in considerazione, in base al quale si afferma lo *status* di funzionario internazionale e quindi la legittimazione attiva del ricorrente, esaminando il complessivo rapporto giuridico fra quest'ultimo e l'organizzazione d'impiego⁴³².

⁴²⁶ A partire dalla sentenza della Corte di giustizia del 31 marzo 1965, *Vandevyvere c. Parlamento*, causa 23/64, in *Raccolta*, p. 205.

⁴²⁷ Così la sentenza del Tribunale di primo grado del 27 marzo 1990, *Chomel c. Commissione*, causa T-123/89, in *Raccolta*, p. II-131.

⁴²⁸ A differenza dello Statuto del TANU e del sistema TCNU/UNAT e nello statuto TAOIL, ove le categorie dei funzionari a riposo e degli aventi causa di un funzionario deceduto sono espressamente previste negli statuti, nel sistema comunitario/europeo tale riconoscimento è avvenuto in via giurisprudenziale. Basti qui il riferimento alla sentenza del Tribunale di primo grado nel caso *Lacroix contro Commissione*, causa T-54/90, in *Raccolta*, p. II-749 per i funzionari a riposo e le ordinanze della Corte di giustizia nel caso *Maziere c. Commissione*, cause 114-117/79, in *Raccolta*, p. 1529 con riferimento agli aventi causa del funzionario.

⁴²⁹ Si veda la sentenza del Tribunale di primo grado del 10 maggio 2000, *Simon c. Commissione*, causa T-177/97, in *Raccolta*, p. II-319, punto 21.

⁴³⁰ Criterio che può ritrovarsi anche in pronunce più risalenti quale la sentenza della Corte di giustizia dell'11 marzo 1975, *Porrini c. EURATOM*, causa 65/74, in *Raccolta*, p. 319, par. 13.

⁴³¹ Si veda in proposito S. VAN RAEPENBUSCH, P. SABA, *Contentieux de la fonction publique de l'Unione europeenne*, op. cit., par. 38.

⁴³² Su tutti si consideri il caso *Desgranges* deciso dal TAOIL, esaminato *supra* cap. II.

Applicando tale criterio negli anni la Corte di giustizia e poi il Tribunale e il TFP escludono dal novero dei legittimati tutti coloro che non beneficiano dell'applicazione dello Statuto dei funzionari per l'assenza di un legame statutario o contrattuale con un'Istituzione dell'Unione europea, quali *in primis*, gli esperti nazionali o i funzionari distaccati dalle amministrazioni di uno Stato membro⁴³³ o coloro che dipendono da imprese con le quali l'Unione ha concluso contratti di natura commerciale, anche nel caso in cui tali soggetti svolgano attività presso le sedi delle Istituzioni⁴³⁴.

5.2. La sentenza *Union Syndicale* e l'assenza di legittimazione attiva delle associazioni sindacali nel contenzioso del personale.

Le associazioni sindacali dei funzionari europei non godono di legittimazione attiva davanti al TFP, malgrado l'art. 24^{ter} dello Statuto dei funzionari riconosca espressamente il diritto degli stessi ad associarsi liberamente in organizzazioni sindacali e professionali. Nondimeno, la libertà di associazione sindacale non è mai stata estesa a tal punto da includere dette associazioni nel novero dei soggetti legittimati attivi *ex art.* 90 dello Statuto.

In proposito la Corte di giustizia si è pronunciata nella sentenza *Union Syndicale*⁴³⁵ in cui ha definito chiaramente il rapporto fra la libertà sindacale dei funzionari ed i requisiti di legittimazione attiva nel contenzioso della funzione pubblica posti dall'art. 90. Invero, la Corte ha precisato che l'art. 24^{ter} dello Statuto⁴³⁶, nel riconoscere la libertà sindacale dei funzionari comunitari, comprende la facoltà per dette associazioni di compiere qualsiasi attività necessaria alla tutela degli interessi professionali dei funzionari, ivi compresa l'azione processuale e la facoltà di stare in giudizio. Tuttavia, va tenuto conto dei requisiti cui i Trattati istitutivi subordinano

⁴³³ Quanto si ricava dalla sentenza del 24 giugno 1969, *Fux c. Commissione*, causa 26/68, in *Raccolta*, p. 145, par. 22. Il TFP ha confermato detto orientamento nell'ordinanza del 9 ottobre 2006, *Gualtieri c. Commissione*, causa F-53/06, in *Raccolta*, p. I-A1 107, punto 22, ricordando che gli esperti nazionali distaccati dalle amministrazioni degli Stati membri non possono definirsi agenti ai sensi dell'art. 270 Trattato FUE, poiché non si interrompe il rapporto d'impiego alle dipendenze dell'autorità dello Stato membro.

⁴³⁴ Da ultimo si consideri quanto affermato dal Tribunale con la sentenza del 6 luglio 2001, *Dubigh e Zaur-Goba c. Commissione*, causa T-375/00, in *Raccolta*, p. II-733, par. 21-23.

⁴³⁵ Cfr. la sentenza dell'8 ottobre 1974, *Union Syndicale-Service public européen-Bruxelles, Massa, Kortner c. Consiglio*, causa 175/73, in *Raccolta*, p. 917.

⁴³⁶ L'art. 23^{bis} dello Statuto dei funzionari recita: «I funzionari fruiscono del diritto di associazione e in particolare del diritto di associarsi in organizzazioni sindacali e professionali dei funzionari europei».

l'esercizio del diritto d'azione in giudizio e, dunque sebbene astrattamente la disposizione dell'attuale art. 270 TFUE possa legittimare la competenza della Corte anche in controversie d'impiego di carattere collettivo, l'articolo 90 dello Statuto – e considerazioni analoghe valgono con riferimento all'art. 91 che disciplina il reclamo amministrativo - contempla soltanto controversie d'impiego di carattere esclusivamente individuale, in cui l'unico soggetto a godere di legittimazione attiva è il funzionario destinatario di una decisione pregiudizievole dell'Istituzione⁴³⁷.

La Corte di giustizia, dunque, riconosce una capacità processuale alle associazioni sindacali dei funzionari che trova fondamento nella libertà sindacale garantita al funzionario dall'art. 24^{ter} dello Statuto⁴³⁸ e quindi la possibilità per le associazioni rappresentative di compiere tutte le attività a tutela dei propri associati, da esercitarsi tuttavia nel rispetto delle condizioni per l'esercizio delle azioni previste nel sistema giurisdizionale dell'Unione europea. Nel contenzioso della funzione pubblica europea ciò pertanto comporta che le associazioni sindacali possano soltanto intervenire *ad adiuvandum* nel processo dinanzi al TFP ai sensi dell'art. 40, par. 2, dello Statuto della Corte di giustizia che consente a tutti coloro che abbiano un interesse alla soluzione di una controversia di intervenire nel processo⁴³⁹, oltre alla possibilità, nel caso di un pregiudizio degli interessi collettivi di cui le associazioni professionali sono portatrici, di esperire, a seconda dei casi, il ricorso di legittimità *ex art.* 263 ovvero l'azione di responsabilità extracontrattuale, nel rispetto dei requisiti posti dal TFUE e dalla consolidata giurisprudenza in materia⁴⁴⁰, ricorsi che però esulano dalla competenza del TFP.

⁴³⁷ Si considerino in particolare i parr. 14-20 della sentenza *Union Syndicale* cit.

⁴³⁸ Si noti, tra l'altro che la Corte riconosce la libertà sindacale quale principio generale del diritto del lavoro, si veda anche la sentenza del 18 gennaio 1990, *Maurissen c. Corte dei Conti*, cause riunite C-193/87 e C-194/87, in *Raccolta*, p. I-95, par. 13.

⁴³⁹ Nel senso riportato nel testo si vedano i parr. 21-23 della sentenza *Union Syndicale* cit. par. 21-23; si consideri, inoltre, che l'intervento delle associazioni sindacali può anche avvenire a sostegno dell'Istituzione convenuta, come è accaduto nella controversia decisa dalla sentenza della Corte di giustizia del 3 luglio 1985, *Abrias c. Commissione*, causa 3/83, in *Raccolta*, p. 1995.

⁴⁴⁰ Sul ruolo dei sindacati che si ricava dalla sentenza *Union Syndicale* cit. e in senso conforme a quanto riportato nel testo si veda S. VAN RAEPENBUSCH, P. SABA, *Contentieux de la fonction publique de l'Unione europeenne* cit. p. 38 e M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, cit. p. 298 e più diffusamente sulla possibilità di esperire ricorso di legittimità ovvero di responsabilità extracontrattuale ai sensi dell'art. 268 TFUE v. M. CASADO GARCÍA-HIRSCHFELD, *Le rôle des syndicats des fonctionnaires européens dans le contentieux de la fonction publique communautaire*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2010, pp. 428-429.

Nel contenzioso della funzione pubblica europea, il ruolo delle associazioni sindacali appare limitato, poiché il sistema, nel quadro normativo vigente, attribuisce preponderanza al carattere individuale delle *staff disputes* ed, in assenza di emendamenti allo Statuto dei funzionari, non si possono prevedere da parte del TFP evoluzioni giurisprudenziali di segno opposto rispetto a quanto affermato dalla Corte di giustizia nel caso *Union Syndicale*.

Tali conclusioni, d'altronde, sono in linea con la tradizione degli altri tribunali amministrativi internazionali⁴⁴¹ tenendo conto che anche nel sistema riformato più di recente - quello delle Nazioni Unite - non si sia giunti a prevedere la legittimazione attiva delle associazioni sindacali, limitandosi alla possibilità di consentire l'intervento nel processo⁴⁴².

5.3. I criteri di legittimazione passiva: la necessità della previa individuazione dell'autorità investita del potere di nomina, la legittimazione passiva delle Agenzie europee e degli organismi assimilati alle Istituzioni.

A differenza delle giurisdizioni amministrative internazionali finora analizzate, in cui il soggetto legittimato passivo è sempre l'organizzazione che ha istituito un tribunale amministrativo o riconosciuto la competenza di quest'ultimo, nel caso del contenzioso della funzione pubblica dell'Unione europea l'individuazione del soggetto legittimato passivo merita un'analisi specifica in ragione della complessa articolazione istituzionale che ha da sempre caratterizzato prima le tre Comunità e poi l'Unione europea.

In merito a tale questione, può considerarsi quale punto di riferimento quanto deciso dalla Corte di giustizia a partire dal caso *Schmitz*, nel quale la Corte ha stabilito che il ricorso non deve essere proposto nei confronti della Comunità - e quindi oggi dell'Unione europea - ma contro l'istituzione dalla quale promana l'atto lesivo

⁴⁴¹ Si consideri la sentenza del TAOIL del 14 luglio 1993, *Errani c. European Patent Organization*, n. 1269, punto 13, nel quale il TAOIL riconosce che il Regolamento del personale dell'organizzazione considerata e le disposizioni dello Statuto TAOIL negano la legittimazione attiva di associazioni di categoria e l'unica possibilità per la tutela dell'interesse collettivo nell'ambito del contenzioso amministrativo internazionale è quella di far valere tale interesse eventualmente leso nella decisione impugnata nell'ambito di un ricorso individuale.

⁴⁴² Cfr. l'art. 23 delle Regole di procedura del TCNU e l'art. 17 delle Regole di procedura dell'UNAT sulle quali si veda il capitolo III, par. 6, *supra*.

impugnato dal funzionario ricorrente⁴⁴³. Nel definire la ricevibilità del ricorso, la Corte ha desunto tale conclusione sulla base del rinvio che la disposizione del Trattato, che fonda la competenza giurisdizionale della Corte in materia di *staff disputes*, fa allo Statuto del personale.

In particolare, la Corte ha preso in esame la previsione dell'art. 2, par. 1, dello Statuto del personale⁴⁴⁴ che stabilisce che ogni Istituzione determini l'autorità al suo interno investita del potere di nomina nei confronti del funzionario e a cui competono tutti i poteri gerarchici e di gestione nei confronti dello *staff*; autorità, tra l'altro, individuata anche nell'art. 90 del predetto Statuto quale destinataria del reclamo amministrativo preliminare all'esperimento del ricorso giurisdizionale dinanzi al TFP⁴⁴⁵.

L'interpretazione seguita dalla Corte di giustizia nel caso *Schmitz* è stata successivamente precisata nella sentenza *Müller c. Consiglio*, nella quale la Corte ha posto in evidenza che le decisioni adottate dall'autorità investita del potere di nomina prevista dallo Statuto del personale suscettibili di arrecare pregiudizio al funzionario e quindi di essere oggetto d'impugnazione sono imputate all'Istituzione di appartenenza⁴⁴⁶.

⁴⁴³ Si consideri la sentenza della Corte di giustizia, *Schmitz c. Comunità economica europea e c. Commissione*, causa 18/63, in *Raccolta*, p. 165.

⁴⁴⁴ L'art. 2, par. 1, dello Statuto del personale così prevede: «Ogni istituzione determina le autorità che esercitano nel suo ambito i poteri demandati dal presente statuto all'autorità che ha il potere di nomina.»

⁴⁴⁵ Nella sentenza *Schmitz* citata la Corte conferma l'interpretazione descritta nel testo. Infatti, al punto I, si afferma che: «[...] L'articolo 179 del Trattato C.E.E. stabilisce che «la Corte di Giustizia è competente a pronunciarsi su qualsiasi controversia tra la Comunità e i dipendenti di questa, nei limiti e alle condizioni determinate dallo Statuto o risultanti dalle norme applicabili a questi ultimi». L'Istituzione, in quanto autorità suprema che ha il potere di nomina, ha il diritto di stare in giudizio nelle cause promosse dai suoi dipendenti. L'articolo 90 dello Statuto, che disciplina il ricorso gerarchico dei dipendenti, precisa che detto ricorso, il quale precede logicamente il ricorso giurisdizionale, va presentato all'autorità che ha il potere di nomina nella rispettiva Istituzione. In mancanza di contrarie disposizioni, il ricorso giurisdizionale contemplato nell'articolo 91 deve ritenersi disciplinato da analoghe norme. La Commissione ha quindi veste per stare in giudizio per la Comunità. Il ricorso va pertanto ritenuto ricevibile e diretto contro la Commissione.»

⁴⁴⁶ Cfr. sentenza della Corte di giustizia del 7 aprile 1965, *Müller c. Consiglio*, causa 28/64, in *Raccolta*, p. 307, in particolare al punto dedicato alla determinazione della parte convenuta la Corte afferma: «[...] l'autorità che ha il potere di nomina agisce in nome dell'istituzione che l'ha designata e di conseguenza gli atti che incidono sulla situazione giuridica dei funzionari e sono eventualmente per essi pregiudizievoli, vanno attribuiti all'istituzione cui i funzionari appartengono. L'articolo 90 dello Statuto dei funzionari prescrive che i reclami siano indirizzati all'autorità che ha il potere di nomina solo in quanto tale procedimento costituisce un ricorso gerarchico privo di qualsiasi carattere contenzioso.» e concludendo dunque che «[...] A norma delle disposizioni generali sui ricorsi giurisdizionali contenute nei trattati C.E.E. e C.E.E.A., il ricorso deve essere diretto contro l'Istituzione dalla quale emana».

Dall'interpretazione delle sentenze precitate, dunque, emerge, che ai fini dell'esatta individuazione della legittimazione passiva dinanzi al TFP, occorre riferirsi all'Istituzione di appartenenza quale unico soggetto legittimato passivo e non all'Unione europea complessivamente considerata né all'autorità investita del potere di nomina nei confronti del funzionario, rilevando quest'ultima per l'individuazione della decisione pregiudizievole e ai fini dell'esatto esperimento del ricorso gerarchico preliminare al ricorso giurisprudenziale.

Più agevole, invece, l'individuazione della legittimazione passiva nel caso si tratti di un organo che, pur non facendo parte dell'elenco delle Istituzioni previste dall'art. 13 del TFUE, è comunque ad esso assimilato, come accade per il Comitato economico e sociale, per il Comitato delle regioni, per il Mediatore europeo e per il Garante europeo della protezione dei dati⁴⁴⁷.

Analogamente, per gli altri organismi dotati di una personalità giuridica distinta rispetto all'Unione europea ma rientranti nel suo ambito d'azione o comunque ad essa collegati, viene prevista un'apposita clausola di attribuzione della giurisdizione alla Corte di giustizia in materia di *staff disputes*. In tal senso è emblematico il caso della Banca europea degli investimenti, il cui Statuto del personale riconosce espressamente la competenza della Corte di giustizia nelle controversie fra la Banca e il proprio personale⁴⁴⁸.

5.4. La distinzione fra il ricorso *ex art. 270* dinanzi al TFP e gli altri mezzi di ricorso esperibili dai ricorrenti individuali e il conseguente riparto di competenze fra TFP e Tribunale.

Al fine di procedere ad un'analisi compiuta dell'ambito di competenza giurisdizionale del TFP, occorre esaminare le regole di riparto della competenza fra il TFP e il Tribunale dell'Unione europea. Detta analisi porrà in luce uno degli elementi che

⁴⁴⁷ Così testualmente l'art. 1ter dello Statuto dei funzionari.

⁴⁴⁸ Cfr. art. 41, par.1, del Regolamento del personale della Banca europea degli investimenti che dispone: «*Disputes of any nature between the Bank and individual members of staff shall be brought before the Court of Justice of the European Communities*». Su tale competenza si veda la sentenza della Corte di giustizia del 15 giugno 1976, *Mills c. Banca europea degli investimenti*, causa 110/75, in Raccolta, p. 955, punto I e più di recente la sentenza del Tribunale del 13 dicembre 2004, cause riunite T-120/01 e T-300/01, *De Carlo c. Banca europea degli investimenti*, in Raccolta, p. II-1671, in particolare i punti 56-57 nei quali si ricostruisce il rapporto fra competenza della Corte di giustizia nelle controversie in materia d'impiego della Banca e l'applicazione analogica delle condizioni di ricevibilità dello Statuto dei funzionari UE ai ricorsi promossi dai funzionari della Banca, quale emerge nella giurisprudenza europea.

meglio consentono di valutare la specificità del sistema europeo di risoluzione delle controversie d'impiego rispetto al modello delle giurisdizioni amministrative internazionali sinora analizzate.

Invero, come già evidenziato, il TFP ha la competenza a risolvere le *staff disputes* dell'Unione europea in primo grado: in virtù dell'art. 270 TFUE, il TFP deve verificare che il ricorso proposto da un funzionario rientri nell'ambito di applicazione di detta disposizione pattizia e delle norme dello Statuto dei funzionari richiamate e non sia invece definibile come un ricorso di legittimità *ex art. 263 TFUE*, ovvero un ricorso in carenza *ex art. 265 TFUE*, ovvero un ricorso in cui si assume la responsabilità per danni da parte di un'Istituzione dell'Unione *ex art. 268 TFUE*. Si tratta, infatti, di azioni che in virtù del combinato disposto dell'art. 256, par. 1, TFUE e dell'art. 51 dello Statuto della Corte di giustizia rientrano nella competenza del Tribunale⁴⁴⁹.

La ripartizione delle competenze col Tribunale costituisce infatti uno dei primi problemi affrontati nella giurisprudenza del TFP, per il quale non esisteva, come invece è avvenuto per gli altri aspetti connessi con l'interpretazione dei criteri *ratione personae* e *materiae*, una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia o del Tribunale⁴⁵⁰.

Nel già citato caso *Gualtieri*, il TFP, escludendo la legittimazione attiva di un esperto nazionale distaccato, ha chiarito il rapporto fra il ricorso *ex art. 270* e ricorso di legittimità, statuendo che il primo mezzo è riservato alle doglianze di funzionari e agenti e si esercita secondo i limiti e le condizioni previste dallo Statuto dei funzionari e non può quindi equipararsi al ricorso di legittimità che è riservato invece alla competenza del Tribunale o della Corte di giustizia⁴⁵¹. Lo stesso argomento viene

⁴⁴⁹ Per la ricostruzione del riparto di competenze fra Corte di giustizia e Tribunale basti qui il riferimento a U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*², op. cit., p. 294.

⁴⁵⁰ Si veda sul punto S. GERVASONI, *Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne: cinq ans de jurisprudence*, in *Cahiers de droit européen*, 2010, p. 744 ss.

⁴⁵¹ Cfr. l'ordinanza del TFP del 9 ottobre 2006, *Gualtieri c. Commissione*, causa F-53/06, cit., punto 23 nel quale il TFP afferma: « Il combinato disposto di tali due norme [l'art. 270 TFUE e l'art. 27 della decisione della Commissione applicabile agli esperti distaccati] conferma quindi l'esistenza di procedure di ricorso specifiche per gli END (reclamo ai sensi dell'art. 27 della decisione END 2005 e/o ricorso ai sensi dell'art. 230 CE) e totalmente distinte dalle procedure di ricorso predisposte per i funzionari e gli agenti, fondate sugli artt. 90 e 91 dello Statuto, nonché sull'art. 236 CE.». Si ricordi che la decisione presa nel caso *Gualtieri* è stata confermata dal Tribunale (si veda a tal proposito la sentenza del Tribunale del 10 settembre 2008, *Gualtieri c. Commissione*, causa T-284/06, in Raccolta, p. II-270).

utilizzato dal TFP nel caso *Thoss contro Corte dei Conti*, nel quale la ricorrente, vedova di un ex componente della Corte, impugnava dinanzi al TFP la decisione con cui si rifiutava la concessione di una pensione di reversibilità; anche in questo caso il TFP, escludendo la legittimazione attiva della ricorrente, ha affermato la natura di ricorso di legittimità dell'impugnazione proposta⁴⁵².

In entrambi i casi, il TFP ha affermato la competenza del Tribunale in virtù della distinzione fra il ricorso *ex art. 270*, rimesso alla propria competenza, e il generale ricorso di legittimità che spetta alla competenza del Tribunale. Dal punto di vista dell'ordine logico delle questioni, si osserva, inoltre, che detta conclusione è stata raggiunta contestualmente al rilievo della carenza di legittimazione ad agire dinanzi al TFP dei ricorrenti.

Il TFP ha poi avuto modo anche di soffermarsi sull'impossibilità che con un ricorso *ex art. 270* si introduca un ricorso in carenza *ex art. 265*, anch'esso attribuito alla competenza del Tribunale. Detta affermazione è emersa nel caso *Labate*, nel quale la ricorrente, pur legittimata ad adire il TFP, ha presentato un ricorso che aveva tutti i caratteri e i requisiti oggettivi di un ricorso in carenza, quale, soprattutto, la richiesta al TFP di una sentenza dichiarativa dell'obbligo di agire da parte dell'Istituzione messa in causa.

Il TFP, analizzando ad un tempo la ricevibilità del ricorso e la questione della propria competenza giurisdizionale, ha rinviato al Tribunale dell'Unione la causa, ritenendosi incompetente a pronunciare su un ricorso in carenza promossa da un soggetto legittimato attivo dinanzi a sé⁴⁵³. Anche nel caso del ricorso in carenza, il TFP si è ritenuto incompetente, così interpretando in modo rigoroso le norme sulla propria

⁴⁵² Cfr. ordinanza del TFP del 10 dicembre 2008, *Thoss c. Corte dei Conti*, causa F-46/08, in *Raccolta*, p. II-A-1-02381, in particolare i punti 42-47 nel quale il TFP ha affermato che « [...] un ricorso di annullamento proposto da un membro della Corte dei conti, o dal suo coniuge superstite, contro una decisione di tale istituzione relativa, in particolare, alle condizioni del suo impiego fissate in forza dell'art. 247, n. 8, CE rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 230 CE.»

⁴⁵³ Si veda l'ordinanza del TFP del 29 settembre 2009, *Labate c. Commissione*, causa F-64/09, non pubblicata in *Raccolta* (le massime in lingua italiana in GU CE del 20 gennaio 2010, serie C 24, p. 79-80. Si veda in particolare il punto 20 dell'ordinanza citata ove, nella versione inglese, si afferma: « As a consequence, even though the dispute between the applicant and the Commission derives from the employment relationship between the Commission and Mr Labate and therefore falls within the scope of Article 236 EC, the present action cannot be regarded as raising an issue which, notwithstanding the terms in which the form of order sought by the applicant is couched, should be adjudicated on by the Tribunal under a rule of jurisdiction based on public policy. »

competenza⁴⁵⁴ e contribuendo a creare una precisa distinzione fra mezzi di ricorso che possono presentare aspetti di analogia.

In entrambe le ipotesi analizzate, il TFP ha esercitato il potere previsto dall'art. 8, par. 2, del Regolamento di procedura, rinviando la causa al Tribunale.

Più complessa, invece, la distinzione del ricorso *ex art. 270* rispetto all'azione di responsabilità extracontrattuale dell'Unione europea *ex art. 268 TFUE*, azione che, se proposta da un ricorrente individuale spetta, in virtù delle disposizioni pattizie già richiamate, al Tribunale e non al TFP.

In merito la Corte di giustizia aveva già avuto modo di pronunciarsi in passato, chiarendo che il ricorso del funzionario, con il quale si impugna l'atto lesivo posto in essere da un'Istituzione, si pone al di fuori dell'ambito di applicazione dell'azione di responsabilità extracontrattuale, in quanto, malgrado il ricorso in esame non sia finalizzato soltanto all'annullamento dell'atto lesivo, ma anche all'eventuale risarcimento pecuniario del pregiudizio subito, esso trae origine e principale fonte giuridica nel rapporto di impiego fra Istituzione e ricorrente⁴⁵⁵.

La distinzione che era stata avanzata dalla Corte, tuttavia, nel 2008 viene smentita dalla sentenza che il Tribunale di primo grado pronuncia nel caso *Nardone*⁴⁵⁶. Invero, in detta sentenza il Tribunale ha ritenuto che la giurisprudenza della Corte sull'esercizio dell'azione di responsabilità extracontrattuale sia riferibile a tutti i casi in cui l'azione di un'Istituzione provoca un pregiudizio al singolo, quindi anche al caso in cui il funzionario dell'Unione lamenta un pregiudizio a causa dell'adozione di una decisione illegittima da parte dell'Istituzione d'impiego⁴⁵⁷.

⁴⁵⁴ In senso conforme S. GERVASONI, *Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne: cinq ans de jurisprudence*, cit., p. 745.

⁴⁵⁵ Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 22 ottobre 1975, *Meyer-Burckhardt c. Commissione*, causa 9/75, in *Raccolta*, p. 1171, in particolare al punto 7 ove la Corte afferma: «[...] una controversia tra un dipendente e l'istituzione da cui egli dipende o dipendeva, controversia vertente sul risarcimento di un danno, si pone, nel caso in cui tragga origine dal rapporto d'impiego intercorrente fra l'interessato e l'istituzione, nell'ambito dell'art. 179 del Trattato [oggi art. 270 TFUE] e degli artt. 90 e 91 dello statuto e si trova, in merito particolarmente alla sua ricevibilità, al di fuori del campo d'applicazione tanto degli artt. 178 e 215 del Trattato [oggi rispettivamente artt. 268 e 340 TFUE], quanto dell'art.43 dello statuto della Corte (CEE).».

⁴⁵⁶ Si consideri la sentenza del 10 dicembre 2008, *Nardone c. Commissione*, causa T-308/10, in *Raccolta*, p. II-A-2-50, sulla quale si veda V. MICHEL, *Salubrité du Berlaymont et unification des régimes de responsabilité*, in *Europe*, 2009, p.17-18 e S. GERVASONI, *Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne: cinq ans de jurisprudence*, cit., p. 746.

⁴⁵⁷ Si consideri la sentenza *Nardone* cit., al punto 164 nel quale la Corte afferma che «[...]il y a lieu de considérer que les conditions de mise en œuvre de la responsabilité de la Communauté pour les dommages causés à ses fonctionnaires et anciens fonctionnaires en raison de la violation du droit

L'applicazione del *dictum* emerso nel caso *Nardone* avrebbe comportato l'applicazione *tout court* della giurisprudenza europea in materia di responsabilità extracontrattuale al contenzioso della funzione pubblica, richiedendo in particolare al ricorrente di dimostrare l'esistenza di una violazione grave e manifesta di un atto generale idoneo a conferire diritti al singolo⁴⁵⁸.

Il TFP, tuttavia, non ha recepito tale orientamento del Tribunale e ha confermato invece la consolidata distinzione fra le due azioni, il ricorso del funzionario *ex art. 270* e la generale azione di responsabilità extracontrattuale *ex art. 268*⁴⁵⁹, dimostrando piena adesione alla concezione dell'esistenza di una posizione giuridica differenziata del funzionario rispetto alla posizione degli altri ricorrenti individuali in virtù dell'esistenza del rapporto d'impiego con l'Unione europea, ragione che sorregge la specificità del contenzioso in materia.

D'altronde, anche il Tribunale, in pronunce successive, ha abbandonato l'approccio giurisprudenziale che aveva inaugurato nel caso *Nardone*, adeguandosi all'indirizzo tradizionale come già aveva fatto il TFP⁴⁶⁰.

communautaire ne doivent pas non plus, en l'absence de justification particulière, différer de celles régissant la responsabilité de la Communauté vis-à-vis des autres particuliers.» [Si riporta il testo in francese poiché il testo in lingua italiana è stato pubblicato, sino al momento in cui si scrive, solo massimato]

⁴⁵⁸ *Ibidem* punto 162.

⁴⁵⁹ In tal senso la sentenza del TFP dell'11 maggio 2010, *Nanopoulos c. Commissione*, causa F-30/08, in particolare ai punti 130-131 in cui il TFP afferma, con riferimento all'argomento, invocato dalla Commissione, dell'applicabilità al caso di specie del requisito di una violazione grave e manifesta quale fondamento della responsabilità di risarcire il danno: «[...] Occorre, tuttavia, rilevare che la Corte ha seguito tale orientamento esclusivamente nelle controversie in cui il sorgere della responsabilità extracontrattuale delle istituzioni era stato ricercato sulla base delle disposizioni dell'art. 288 CE (divenuto, dopo modifica, art. 340 TFUE) e non dell'art. 236 CE (divenuto, dopo modifica, art. 270 TFUE). Infatti, secondo costante giurisprudenza, la responsabilità extracontrattuale delle istituzioni, quando è invocata sulla base delle disposizioni dell'art. 236 CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 270 TFUE), può sorgere in ragione della sola illiceità di un atto recante pregiudizio (o di un comportamento non decisionale) e senza che occorra interrogarsi se si tratti di una violazione sufficientemente qualificata di una norma di diritto intesa a conferire diritti ai singoli».

⁴⁶⁰ Si consideri in proposito la sentenza emessa dal Tribunale il 16 dicembre 2010, *Commissione c. Petrilli*, causa T-143/09 P, non pubblicata in *Raccolta*, nel quale il Tribunale abbandona esplicitamente quanto emergeva nel precedente caso *Nardone*, riaffermando la specialità del contenzioso della funzione pubblica. Infatti, il Tribunale al punto 46 della sentenza da ultimo citata, afferma: «[...] *le contentieux en matière de fonction publique au titre de l'article 236 CE et des articles 90 et 91 du statut, y compris celui visant à la réparation d'un dommage causé à un fonctionnaire ou à un agent, obéit à des règles particulières et spéciales par rapport à celles découlant des principes généraux régissant la responsabilité non contractuelle de l'Union dans le cadre de l'article 235 CE et de l'article 288, deuxième alinéa, CE*». Su tale *revirement* da parte del Tribunale si veda diffusamente S. GERVASONI, *Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne: cinq ans de jurisprudence*, cit., pp. 746-747, il quale nota come il Tribunale abbia posto fine alla situazione di incertezza giuridica cui la sentenza nel caso *Nardone* aveva dato luogo.

6. Le condizioni di ricevibilità dell'azione dinanzi al TFP: l'esistenza di una decisione pregiudizievole per il funzionario ricorrente e il previo esperimento delle procedure di reclamo previste dall'art. 90 dello Statuto dei funzionari.

La ricevibilità del ricorso dinanzi al TFP è condizionata dall'accertamento di due condizioni strettamente connesse tra loro: l'impugnazione di una decisione definitiva emessa dall'Istituzione convenuta, pregiudizievole nei confronti del ricorrente, e il previo esperimento delle procedure di reclamo amministrativo interne da parte di quest'ultimo aventi ad oggetto la modifica o la revoca della decisione impugnata.

Nel sistema europeo risulta evidente la stretta connessione di entrambe le condizioni anche al livello della formulazione delle disposizioni statutarie. Infatti, da un verso, l'art. 90, par. 2, dello Statuto dei funzionari – disposizione che regola il reclamo amministrativo – stabilisce che il funzionario leso da una decisione adottata nei propri confronti che gli arreca pregiudizio può presentare reclamo avverso tale atto all'autorità investita del potere di nomina⁴⁶¹, entro il termine di tre mesi dall'adozione della stessa; dall'altro lato, l'art. 91 dello Statuto dei funzionari, con riferimento al ricorso giurisdizionale, stabilisce al par. 1 l'impugnabilità della decisione pregiudizievole adottata nei confronti del funzionario e al par. 2 la regola del previo esaurimento della procedura di reclamo amministrativo poc'anzi richiamata ai fini della ricevibilità.

L'accertamento di tali requisiti quali condizioni di ricevibilità del ricorso è uno degli indici della piena aderenza del sistema del contenzioso della funzione pubblica europea al modello delle giurisdizioni amministrative internazionali sin qui analizzate⁴⁶².

Già prima dell'istituzione del TFP e dell'allora Tribunale di primo grado, la Corte di giustizia ha avuto in più occasioni modo di precisare la nozione di decisione che arreca pregiudizio al funzionario richiesta dallo Statuto dei funzionari ai fini dell'impugnazione, adottando un'ampia definizione che ricomprende ogni atto idoneo a pregiudicare in modo diretto o indiretto la sfera giuridica individuale del

⁴⁶¹ Nozione come si è visto regolata dall'art. 2, par. 1, dello Statuto dei funzionari.

⁴⁶² Si veda diffusamente *supra* capitolo I, par. 5.

ricorrente⁴⁶³, secondo una valutazione che tenga conto della situazione effettiva in cui versa il ricorrente al momento dell'impugnazione⁴⁶⁴.

Dal novero degli atti impugnabili vanno quindi esclusi gli atti di natura preparatoria, perché non idonei ad incidere sulla situazione giuridica del ricorrente in quanto non definitivi e gli atti rivolti alla generalità dei funzionari, quali, tipicamente, le misure di tipo organizzativo di un'Istituzione, in quanto nella ricostruzione del TFP, suffragata dalla consolidata giurisprudenza della Corte in materia, l'Istituzione è titolare di un ampio margine di apprezzamento riguardo a misure organizzative funzionali al miglior perseguimento dell'interesse sotteso all'organizzazione interna dell'Istituzione. Tale nozione è stata definita nella giurisprudenza come «*intérêt du service public communautaire*»; le misure volte al perseguimento di detto interesse sono di per sé inidonee a ledere la sfera giuridica individuale del funzionario⁴⁶⁵.

Non è stata ritenuta, tuttavia, una misura organizzativa attinente al funzionamento di un'Istituzione la decisione con la quale quest'ultima revoca il funzionario dal privilegio dell'immunità della giurisdizione negli Stati membri per gli atti rientranti nello svolgimento del suo ufficio, privilegio concesso al funzionario quale singolo ma in realtà posto a tutela dell'indipendenza e del funzionamento dell'Unione, così come di ogni altro ente internazionale.

Il TFP, in seduta plenaria, invero, ha ritenuto che una decisione siffatta, in quanto sopprime i privilegi e le garanzie concessi al funzionario europeo, lede la sfera giuridica di quest'ultimo e può essere impugnata dinanzi a sé, considerando, tuttavia, che nell'assumere tale decisione l'Istituzione in causa gode di un margine di

⁴⁶³ Tale definizione appare per la prima volta nella sentenza della Corte di giustizia del 1° luglio 1964, *Pistojs c. Commissione*, causa 23/63, in *Raccolta* p. 671, nel quale la Corte afferma che: «[...] possono essere considerati come pregiudizievoli soltanto gli atti che incidono direttamente su una determinata situazione giuridica». Sulla giurisprudenza successiva, dello stesso tenore, si veda S. VAN RAEPENBUSCH, P. SABA, *Contentieux de la fonction publique de l'Unione européenne*, punti 63-64.

⁴⁶⁴ Secondo quanto lo stesso TFP riconosce nell'ordinanza resa il 15 maggio 2006, *Schmit c. Commissione*, causa F-3/05, in *Raccolta*, I A I, p. 9, ove il TFP, richiamando la consolidata giurisprudenza della Corte, osserva al punto 40: «*L'appréciation de l'intérêt à agir doit s'effectuer non dans l'abstrait, mais au regard de la situation personnelle de la partie requérante*».

⁴⁶⁵ Cfr. l'ordinanza del TFP del 14 giugno 2006, *Lebedef et al. c. Commissione*, causa F-34/05, in *Raccolta*, P. II-A-1, 105, ai punti 31-32. 32; in particolare nel testo in francese dell'ordinanza il TFP ricorda che: «*L'autorité administrative dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour organiser, dans l'intérêt du service public communautaire, les modalités d'exercice de leurs fonctions par les fonctionnaires et agents [...] De plus, les simples mesures d'organisation interne du service, et plus particulièrement celles touchant à l'organisation administrative et à la discipline du travail, ne sont pas susceptibles de faire l'objet d'un recours juridictionnel, dès lors qu'elles n'affectent pas la situation juridique ou matérielle du fonctionnaire concerné par la mesure*».

apprezzamento più ampio rispetto alle altre attività di gestione del personale e di organizzazione⁴⁶⁶, fondandosi su valutazioni attinenti all'indipendenza, al buon funzionamento e alla tutela del prestigio dell'Istituzione di appartenenza.

Quanto detto sinora con riferimento alla nozione di decisione impugnabile deve essere posto in relazione con l'art. 91, par. 2, dello Statuto dei funzionari, che impone quale ulteriore condizione di ricevibilità del ricorso la necessità che la decisione lesiva sia stata oggetto di reclamo amministrativo dinanzi all'autorità investita del potere.

Anche il TFP, e dunque il sistema di tutela giurisdizionale dei funzionari europei, si conforma così alla regola del previo esaurimento dei ricorsi interni, regola comune nel funzionamento delle giurisdizioni amministrative internazionali, che, come si è già avuto modo di notare con riferimento al TAOIL e al sistema delle Nazioni Unite⁴⁶⁷, risponde al principio di composizione amichevole della lite, principio in grado di contemperare nel sistema di tutela del funzionario europeo tanto le esigenze di garanzia per il funzionario leso, chiamato ad esporre senza formalità il proprio punto di vista, quanto le esigenze di tipo precauzionale e di buon funzionamento dell'Istituzione che può in sede di reclamo revocare o modificare provvedimenti eventualmente illegittimi o irregolari⁴⁶⁸.

Il previo esperimento delle procedure di reclamo interne all'Istituzione non costituisce un mero onere procedurale, ma definisce l'ambito e l'oggetto del ricorso

⁴⁶⁶ Si consideri la sentenza del TFP del 13 gennaio 2010, *A. e G. c. Commissione*, cause riunite F-124/05 e F-96/06, non ancora in *Raccolta*, al punto 230 nel quale il TFP, dopo aver affermato che «[...] anche se i privilegi e le immunità riconosciuti alle Comunità europee dal Protocollo assumono soltanto carattere funzionale in quanto mirano ad evitare ostacoli al funzionamento e all'indipendenza delle Comunità, tuttavia essi sono stati espressamente concessi ai funzionari ed agli altri agenti delle istituzioni delle Comunità. Il fatto che i privilegi e le immunità siano previsti nel pubblico interesse comunitario giustifica il potere attribuito alle istituzioni di revocare, se necessario, l'immunità, ma non implica che tali privilegi e immunità siano accordati alle Comunità e non direttamente ai loro funzionari e agli altri agenti. Il Protocollo attribuisce quindi alle persone alle quali si riferisce un diritto soggettivo», riconosce che una decisione siffatta arreca pregiudizio al funzionario e può essere impugnata innanzi a sé (si vedano anche in punti 231-233 della sentenza cit.). Su tale pronuncia si veda il commento di L. POTVIN-SOLIS, F. LELIÈVRE, *Chronique de la fonction publique de l'Union européenne*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2011, p. 267-268, i quali istituiscono un paragone con le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo in cui si valutava l'eventuale contrasto della concessione dell'immunità giurisdizionale alle organizzazioni internazionali con il diritto del funzionario alla tutela giurisdizionale, esaminate in dettaglio *supra*, cap. I.

⁴⁶⁷ Sul sistema delle Nazioni Unite si veda *supra*, capitolo III, par. 4.

⁴⁶⁸ Si veda diffusamente *supra*, capitolo II, par. 5.

che si svolge dinanzi al TFP, imponendo così un regime di concordanza fra il reclamo amministrativo e il ricorso giurisdizionale.

Dinanzi al TFP il ricorrente non può dunque sollevare nuove censure o proporre nuove richieste rispetto a quanto affermato durante la fase di reclamo amministrativo, a meno che esse non siano strettamente dipendenti da quelle dedotte nella fase precontenziosa. In alcune cause recenti il TFP ha avuto modo di mitigare la rigorosa applicazione della regola statutaria in esame, invece sostenuta da una consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale⁴⁶⁹, stabilendo nel caso *Mandt* del 2010 che la regola della concordanza viene violata, rendendo così il ricorso irricevibile, soltanto quando il ricorrente in sede giurisdizionale modifica l'oggetto o la causa del reclamo.

Tale ultima nozione, precisa il TFP, deve essere interpretata «*in senso lato*», tenendo conto che con l'azione di annullamento dinanzi al TFP si fanno valere tanto motivi di legittimità interna quanto motivi di legittimità esterna dell'atto impugnato⁴⁷⁰.

Nella disamina compiuta dal TFP, quindi, vi sarà violazione della regola della concordanza e mutamento della causa rispetto al reclamo quando nel reclamo amministrativo si era contestata la legittimità formale dell'atto, mentre nel ricorso giurisdizionale si sostengono motivi di merito e viceversa⁴⁷¹.

Il TFP, nel caso *Mandt*, ha così sostenuto un'interpretazione evolutiva della regola in esame. Nel confrontarsi con la giurisprudenza consolidata che imponeva un'adesione rigorosa della regola della concordanza, il TFP ha ritenuto di dover porre in luce e valorizzare gli elementi nuovi emersi nel sistema di tutela giurisdizionale del funzionario europeo.

Innanzitutto, il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo, principio generale del diritto dell'Unione europea, consacrato nell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali

⁴⁶⁹ Si veda ad es. la sentenza della Corte di giustizia del 7 maggio 1986, *Rihoux c. Commissione*, causa 52/85, in *Raccolta*, p. 1555, ai punti 11-12 nel quale la Corte afferma: «[...] *Fra questi vincoli procedurali [quelli connessi alla regola del previo esaurimento dei ricorsi precontenziosi] si annovera il principio, costantemente ribadito nella giurisprudenza, secondo cui l'art. 91 dello Statuto ha lo scopo di consentire e di favorire la composizione amichevole della lite fra il dipendente e l'amministrazione. per conseguire tali scopi, occorre che quest'ultima sia in grado di conoscere con sufficiente precisione le lagnanze o i desideri dell'interessato. Per contro, detta disposizione non ha lo scopo di delimitare, in modo rigoroso e definitivo, l'eventuale fase contenziosa, purché le pretese fatte valere in tale fase non modifichino la causa né l'oggetto del reclamo.*»

⁴⁷⁰ Cfr. sentenza del TFP del 1° luglio 2010, *Mandt c. Parlamento*, causa F-45/07, non ancora in *Raccolta*, ai punti 109 ss.

⁴⁷¹ Cfr. sentenza *Mandt* cit, punto 120-121.

nonché nell'art. 6 della CEDU, non può consentire che al ricorrente venga impedito di avvalersi in giudizio di un argomento a tutela della propria posizione giuridica e processuale, soltanto perché non previamente affermato nella fase del reclamo, considerando, inoltre, che in quest'ultima fase il funzionario non si avvale della difesa tecnica.

Inoltre, la posizione del TFP è giustificata, come viene affermato nella motivazione della sentenza richiamata, anche dalla nuova regola sui costi delle spese del giudizio, che estende il criterio della soccombenza previsto negli altri contenziosi comunitari anche al contenzioso della funzione pubblica. Il nuovo rischio economico che incontra il funzionario nell'esperire ricorso non consente quindi un ulteriore ostacolo nell'esperimento della tutela derivante dall'articolazione del procedimento in una fase contenziosa e in una fase amministrativa. Tale ragionamento consente al TFP di stabilire che il perseguimento del principio della composizione amichevole, cui la regola del previo esaurimento del reclamo amministrativo e il susseguente regime di concordanza fra reclamo e ricorso giurisdizionale, non può spingersi sino a comprimere il diritto del funzionario ad un ricorso effettivo ovvero giustificare una «*radicale limitazione delle possibilità di contestazione giurisdizionale offerte ai funzionari*»⁴⁷².

Sembra, così, che il TFP abbia risposto in maniera adeguata a quanto auspicato dalla dottrina che, nel valutare i primi anni di attività del TFP, richiedeva un'applicazione meno rigida ma, al tempo stesso, più coerente di tale regola da parte del TFP rispetto a quanto si era affermato nella giurisprudenza tradizionale della Corte e del Tribunale di primo grado, finalmente distinguendo che le procedure di reclamo sono procedure amministrative e come tali, pur avendo tratti in comune con le procedure giurisdizionali, presentano intrinseci caratteri di differenza rispetto a quelle giurisdizionali⁴⁷³.

⁴⁷² *Ibidem*, punto 118.

⁴⁷³ È quanto sostenuto da P. MAHONEY, *The European Union Civil Service Tribunal: a specialised Tribunal or a special Tribunal?*, in DE WALSCHE A., LEVI L. (sous la dir. de), op. cit. p. 955 ss., il quale pone in luce, inoltre, i correlati rischi di una «*over-judicialisation*» delle procedure amministrative di reclamo, ritenendo che tale fenomeno possa pregiudicare il raggiungimento del principio della composizione amichevole, vero fondamento delle stesse.

7. La composizione amichevole della controversia: i poteri conciliativi del TFP.

Il principio della composizione amichevole della controversia, sotteso all'applicazione della regola appena esaminata del previo esaurimento dei ricorsi interni all'istituzione, trova ulteriore accoglimento nel sistema europeo di risoluzione delle *staff disputes* nei poteri attribuiti al TFP di ricercare una soluzione amichevole della controversia in ogni stadio e fase della procedura.

Infatti l'art. 7, par. 4, della decisione istitutiva del TFP, stabilisce che in ogni fase del procedimento, compresa la fase del deposito del ricorso, detto organo può esaminare la possibilità di una composizione amichevole della controversia, adoperandosi a tal fine, norma tradotta nel Regolamento di procedura mediante la previsione di un capo apposito, il quarto, distinto da quello relativo alle misure di organizzazione del procedimento e dei mezzi istruttori⁴⁷⁴. Tale scelta, secondo la dottrina, sta ad indicare la chiara distinzione fra la ricerca della composizione amichevole della controversia portata avanti dal giudice relatore rispetto alla procedura giurisdizionale vera e propria, che si conclude con un provvedimento adottato dal TFP⁴⁷⁵.

Più nel dettaglio, l'art. 68 del Regolamento di procedura attribuisce al TFP il potere di proporre in ogni fase del procedimento una o più soluzioni in grado di porre fine alla controversia fra il ricorrente e il convenuto, con la possibilità di invitare le parti o i terzi a fornire informazioni, ragguagli o documenti ovvero convocare riunioni fra le parti o i loro rappresentanti per trattare un eventuale accordo fra le stesse⁴⁷⁶. Se la conciliazione riesce e le parti giungono ad un accordo, l'art. 69 prevede che dinanzi al giudice relatore ovvero al TFP sia redatto un verbale in cui si riportano i termini

⁴⁷⁴ Cfr. Regolamento di procedura del TFP, Titolo secondo (*Del Procedimento*), capo IV (*Della composizione amichevole delle controversie*).

⁴⁷⁵ Così sul punto S. VAN RAEPENBUSCH, *L'apport jurisprudentiel du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne*, in I. GOVAERE, G. VANDERSANDEN (éd.), *La fonction publique communautaire: nouvelles règles et développements contentieux*, Bruxelles, 2008, pp. 146-147 e ancora lo stesso A. in *L'apport du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne*, in PALMIERI G. M. (sous la dir. de), *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens*, Bruxelles, 2012, p. 84 ss.

⁴⁷⁶ Cfr. art. 68, par. 2 e 3 del Regolamento di procedura.

dell'accordo avente efficacia di atto pubblico; compiuto tale atto, il Presidente del TFP ordina la cancellazione della causa dal ruolo⁴⁷⁷.

Al di là degli aspetti procedurali, è necessario sottolineare che la ricerca delle possibilità di composizione amichevole della controversia dinanzi al TFP si svolge in un secondo momento rispetto allo svolgimento della procedura pre-contenziosa, già dal momento immediatamente successivo all'introduzione del ricorso; è quindi ben possibile che le garanzie di indipendenza del giudice o anche le sue pregresse esperienze in materia nelle giurisdizioni nazionali⁴⁷⁸, possano agevolare una soluzione amichevole del conflitto sorto fra il funzionario e l'Istituzione⁴⁷⁹.

Il giudice della funzione pubblica, nell'esercizio dei descritti poteri conciliativi, è chiamato preliminarmente ad interrogarsi sull'intera controversia che è posta alla sua attenzione, esaminando anche profili di opportunità che possono non risultare pienamente coincidenti con quelli della legittimità dell'atto impugnato. Infatti, nell'opinione dei commentatori, il TFP dovrà svolgere una valutazione di tipo prognostico ed utilizzare i poteri conciliativi attribuiti dalla decisione istitutiva quando il provvedimento giurisdizionale non appare appropriato a risolvere in modo definitivo la controversia su cui è chiamato a decidere⁴⁸⁰.

I poteri in esame - che chiaramente indicano una tendenza in atto a favorire la soluzione amichevole delle *staff disputes* in maniera forse più incisiva rispetto allo svolgimento delle procedure precontenziose, come già si è visto con riferimento al

⁴⁷⁷ La cancellazione della causa dal ruolo si produce anche se l'accordo si è formato in sede stragiudiziale; a tal fine le parti dovranno informare il TFP dell'avvenuto accordo e rinunciare ad ogni pretesa (si veda l'art. 69, par. 2 del Regolamento di procedura).

⁴⁷⁸ Tale riflessione è sostenuta da C. FORTE, *Il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Umberto Leanza*, 2008, Napoli, p. 1111. L'A. ritiene che tali strumenti consentiranno di introdurre le prassi nazionali del diritto processuale amministrativo o del lavoro.

⁴⁷⁹ *Contra* G. VANDERSANDEN, *Le contentieux de la fonction publique de l'Union européenne: décision judiciaire ou règlement amiable?*, in *Cahiers de droit européen*, 2010, p. 581. Secondo l'A. ci si può a ragione interrogare sull'opportunità dell'attribuzione di una funzione conciliativa nel procedimento giurisdizionale dinanzi al TFP, poiché, essendo quest'ultimo caratterizzato dalla regola del previo esaurimento dei ricorsi interni quale condizione di ricevibilità dell'azione, le parti hanno già avuto occasione di giungere ad una composizione amichevole della controversia in sede precontenziosa.

⁴⁸⁰ In senso conforme al testo S. VAN RAEPENBUSCH, *L'apport du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne*, op. cit., p. 84 ss. il quale a titolo di esempio si riferisce a quei casi in cui la pubblicità del procedimento può apparire lesiva degli interessi coinvolti, ovvero casi in cui i costi della procedura giurisdizionale appaiono sproporzionati rispetto agli effetti dell'esecuzione della sentenza che accoglie il ricorso o ancora nel caso di ricorsi ripetitivi. La prassi del TFP testimonia un'applicazione marginale dell'istituto processuale in esame: nel 2011 vi sono stati 8 casi definiti con ordinanze di cancellazione dal ruolo a seguito di composizione amichevole, su un totale di 166 cause definite (di cui 75 decise con sentenza), si veda la Relazione annuale 2011 sull'attività del TFP, p. 250.

riformato sistema delle Nazioni Unite - sono dunque rimessi all'apprezzamento discrezionale del TFP che, in tale preliminare valutazione di opportunità, deve tener conto, fra gli interessi in gioco, di quei profili di garanzia e di rispetto dei diritti di difesa che intrinsecamente afferiscono soltanto ad un procedimento di tipo giurisdizionale, quali il principio del contraddittorio e del doppio grado di giudizio. Si può così affermare che il ricorso alla funzione conciliativa del giudice della funzione pubblica deve essere esercitato in modo da assicurare comunque prevalenza al procedimento giurisdizionale e alle garanzie ad esso sottese quando il diritto di difesa può essere compromesso nella ricerca di un accordo, aspetto che porta la dottrina a sostenere che i poteri conciliativi debbano essere esercitati dal TFP in via eccezionale e soltanto quando vi sia una chiara indicazione delle parti in tal senso⁴⁸¹.

8. Il Tribunale dell'Unione europea quale giurisdizione di secondo grado nel contenzioso della funzione pubblica europea. Le norme statutarie.

Le decisioni dei tribunali specializzati, ai sensi dell'art. 256, paragrafo 3, del TFUE, sono impugnabili per motivi di diritto dinanzi al Tribunale e ove la decisione istitutiva di tali organi lo preveda, anche per motivi di fatto.

La disposizione pattizia richiamata, che individua il Tribunale come giurisdizione d'appello⁴⁸² delle decisioni emesse dal TFP, costituisce, assieme all'istituto del riesame, uno degli elementi più evidenti dell'inserimento del TFP nel sistema giurisdizionale dell'Unione europea e della sua articolazione su tre livelli⁴⁸³.

Oltre agli aspetti di novità in relazione alla configurazione degli organi di giurisdizione internazionale⁴⁸⁴, la presenza di un organo giurisdizionale con competenza a pronunciarsi in secondo grado sulle sentenze del TFP ha costituito un'assoluta novità anche nel panorama delle giurisdizioni amministrative

⁴⁸¹ Così G.VANDERSANDEN, *Le contentieux de la fonction publique de l'Union européenne: décision judiciaire ou règlement amiable?*, op. cit. pp. 582 e 585.

⁴⁸² Nella presente trattazione, per le nozioni di appello nella giurisdizione e nel processo internazionale si è fatto riferimento a A. DEL VECCHIO, *Le parti nel processo internazionale*, 1975, Milano, p. 271 ss. nonché a G. SACERDOTI, *Il doppio grado di giudizio nelle giurisdizioni internazionali*, in *Comunicazioni e Studi*, 1997, pp. 159 ss.

⁴⁸³ In senso conforme P. MAHONEY, *The Contribution of the European Union Civil Service Tribunal (EUCST): Introductory Remarks*, in PALMIERI G. M. (sous la dir. de), *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens*, op. cit., p. 75.

⁴⁸⁴ Si veda l'analisi sul punto di A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, op. cit., in particolare pp. 249-250.

internazionali; infatti, sino alla recente riforma del sistema delle Nazioni unite, solo il sistema europeo, prima con l'istituzione del Tribunale di primo grado⁴⁸⁵ e poi con l'istituzione del TFP, ha previsto per i propri funzionari la possibilità di accedere ad una seconda istanza di giudizio per le controversie avverso l'Istituzione di impiego.

Secondo la dottrina, proprio con l'istituzione del TFP, il Tribunale, da organo chiamato a giudicare in primo grado gli *staff cases*, assume la posizione di "agente" della Corte di giustizia, a tutela della conformità e della corretta interpretazione del diritto della funzione pubblica europea, e del diritto dell'Unione europea in generale, da parte dal TFP⁴⁸⁶.

Le disposizioni del TFUE trovano attuazione nell'Allegato I dello Statuto della Corte di giustizia, nel quale vengono dettate norme speciali, ma non differenti nella sostanza, rispetto a quelle che regolano l'impugnazione delle decisioni del Tribunale dinanzi alla Corte di giustizia⁴⁸⁷.

In particolare, l'art. 9 dell'Allegato I prevede che le sentenze del TFP che concludono il procedimento o quelle che definiscono, anche solo parzialmente, la controversia nel merito possano essere impugnate dalle parti del procedimento rimaste soccombenti⁴⁸⁸ dinanzi al Tribunale, entro due mesi dalla notifica della decisione impugnata. Le decisioni del TFP relative ad una richiesta d'intervento, all'applicazione di una misura cautelare o di un provvedimento provvisorio, ovvero alla sospensione della decisione oggetto di ricorso, sono anche esse impugnabili dinanzi al Tribunale, ma

⁴⁸⁵ Sull'istituzione del Tribunale di primo grado si veda l'opinione già esaminata di U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, op. cit., p. 175.

⁴⁸⁶ Così J. A. FUENTETAJA PASTOR, *The European Union Civil Service Tribunal*, in A. DE WALSCHE, L. LEVI (sous la dir. de), op. cit., p. 898, il quale sostiene che il Tribunale: «*effectively becomes an agent of the Court of Justice for the purposes of guaranteeing consistency and unity of European Law in general and Civil Service Law in particular*». Si consideri, inoltre, l'opinione di R. BARENTS, *The Court of Justice After the Treaty of Lisbon*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 710 il quale afferma che la nuova denominazione assunta dal Tribunale a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – Tribunale, non più Tribunale di primo grado - riflette con maggiore efficacia il ruolo di organo giurisdizionale d'appello avverso le sentenze dei tribunali specializzati, quali il TFP.

⁴⁸⁷ Nel senso riportato nel testo J. A. FUENTETAJA PASTOR, *The European Union Civil Service Tribunal*, in DE WALSCHE A., LEVI L. (sous la dir. de), op. cit., p. 899 e H. KRAEMER, *The European Union Civil Service Tribunal: A New Community Court Examined After Four Years of Operation*, op. cit., p. 1903. Quest'ultimo A. cita come argomento testuale il considerando 8 della Decisione istitutiva del TFP che afferma che l'impugnazione delle sentenze del TFP si svolge «*alle stesse condizioni previste per le impugnazioni attualmente pendenti dinanzi alla Corte di giustizia avverso le decisioni del Tribunale*».

⁴⁸⁸ Più precisamente l'art. 9, paragrafo 2, dell'Allegato I prevede che le parti diverse dagli Stati membri e dalle Istituzioni sono legittimate all'impugnazione laddove siano titolari di un interesse diretto all'impugnazione.

rimesse al potere di decisione del Presidente del Tribunale nell'ambito di un procedimento di tipo sommario.

I motivi di impugnazione della decisione del TFP sono tutti ascrivibili alla categoria degli errori di diritto poiché l'art. 11 dell'Allegato I allo Statuto della Corte di giustizia annovera l'incompetenza, i vizi di procedura e la violazione del diritto dell'Unione europea, in ossequio a quanto previsto dalla decisione istitutiva che, sul punto, non si è avvalsa della facoltà prevista dal TFUE di prevedere anche gli errori di fatto quali motivi dell'impugnazione⁴⁸⁹.

Sotto questo profilo, il contenzioso della funzione pubblica europea si distingue dall'unico altro sistema che ad oggi contempla un secondo grado di giudizio, quello delle Nazioni unite, nel quale, infatti, oltre ai motivi riconducibili alla categoria degli errori di diritto, vi figura anche l'errore su una questione di fatto⁴⁹⁰, poiché è previsto nell'impugnazione della sentenza del TFP dinanzi al Tribunale soltanto un giudizio di legittimità⁴⁹¹.

Quanto alla pronuncia del Tribunale, laddove quest'ultimo accolga le doglianze dell'appellante, annulla la sentenza del TFP e in via generale, secondo quanto previsto dall'art. 13 dell'Allegato I, statuisce sulla controversia; nel caso in cui la controversia non è matura per la decisione, il Tribunale rinvia per la decisione al TFP, vincolando quest'ultimo ai punti di diritto decisi in appello.

Non appare possibile in questa sede esprimere un giudizio completo o esaustivo sulla dialettica effettiva dei rapporti fra il TFP e il Tribunale. Invero, come si è più volte avuto modo di notare, il TFP, sin dalla sua istituzione, ha dovuto tener conto di un'ampia e consolidata giurisprudenza, dinanzi alla quale molti si sono chiesti quale avrebbe potuto essere il ruolo innovatore del TFP rispetto ai suoi predecessori⁴⁹². Su

⁴⁸⁹ Critico nei confronti della scelta del Consiglio nella decisione istitutiva di limitare l'impugnazione ai soli motivi di diritto, non avvalendosi di quanto previsto nel Trattato, è D. MEILLON, *Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne: un tribunal administratif international spécifique?*, in A-S. LAMBLIN-GOURDIN, É. MONDIELLI (sous la dir.), *Un droit pour des hommes libres*, op. cit., p. 345.

⁴⁹⁰ Si veda l'art. 2, par.1, dello Statuto UNAT, sul quale diffusamente *supra* cap. III, par. 3.2.

⁴⁹¹ In senso conforme A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, op. cit., p. 249.

⁴⁹² Si consideri quanto sostiene S. GERVASONI, *Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne: cinq ans de jurisprudence*, op. cit., p. 732, il quale riferisce l'impressione generale che il TFP quale «*légataire d'un héritage jurisprudentiel abondant et structuré*» non ha modo di riformare un contenzioso così specifico.

tale aspetto la giurisprudenza del Tribunale sull'impugnazione delle sentenze del TFP può fornire un contributo all'indagine.

Allo scopo, infatti, può essere utile considerare una delle prime e più commentate pronunce del TFP, quella relativa al caso *Landgren*⁴⁹³, ove il TFP, discostandosi da una consolidata giurisprudenza, ha ritenuto che anche la risoluzione di un contratto di un agente temporaneo prima della sua scadenza sia soggetto ad un obbligo di motivazione da parte dell'Istituzione d'impiego⁴⁹⁴, assimilando in tal guisa la posizione dell'agente contrattuale a quella del funzionario .

Orbene, nell'impugnazione proposta avverso la sentenza resa dal TFP⁴⁹⁵, il Tribunale non si è discostato dalla conclusione raggiunta dall'organo di primo grado, riconoscendo che la risoluzione del contratto era stata posta in essere in violazione del principio generale del diritto comunitario di motivare le decisioni pregiudizievoli ed in sostanza confermando il *revirement* compiuto dal TFP in materia⁴⁹⁶ e dimostrando così di aderire a quella posizione più avanzata in termini di effettività della tutela del funzionario portata avanti dal TFP⁴⁹⁷.

9. La procedura di riesame delle sentenze del Tribunale dinanzi alla Corte di giustizia nel contenzioso della funzione pubblica.

9.1. Il quadro normativo e procedurale.

L'articolazione in tre livelli del contenzioso della funzione pubblica europea si deve alla previsione dell'istituto del riesame dinanzi alla Corte di giustizia delle sentenze del Tribunale che si pronunciano sull'impugnazione di una sentenza del TFP.

⁴⁹³ Cfr. sentenze del TFP del 26 ottobre 2006, *Landgren c. Fondazione europea per la formazione professionale (ETF)*, causa F-1/05, in *Raccolta*, p. I-A-1, p. 123. Si veda ad es. S. VAN RAEPENBUSCH, *L'apport du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne*, op. cit., p. 79 ss., G. VANDERSANDEN, *La procédure et les voies de recours*, in I. GOVAERE I., G. VANDERSANDEN (éd.), *La fonction publique communautaire: nouvelles règles et développements contentieux*, op. cit. p. 130.

⁴⁹⁴ Sentenza *Landgren* cit., punti 65 ss.

⁴⁹⁵ Cfr. sentenza del Tribunale dell'8 settembre 2009, *ETF c. Landgren*, causa T-404/06 P, in *Raccolta*, p. II-2841, in particolare punti 148 ss.

⁴⁹⁶ Seguendo quanto sostenuto da S. VAN RAEPENBUSCH, *L'apport du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne*, op. cit., p. 97.

⁴⁹⁷ Concordando con l'opinione espressa da S. GERVASONI, *Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne: cinq ans de jurisprudence*, op. cit., p. 733 che riconosce le innovazioni sensibili ascrivibili alla giurisprudenza del TFP in merito alla tutela della condizione giuridica del funzionario europeo, compiuta sempre nell'ambito di decisioni apparentemente «*peu spectaculaires*».

Il riesame, oltre ad essere il tratto distintivo del contenzioso della funzione pubblica europeo rispetto alle altre giurisdizioni amministrative internazionali⁴⁹⁸, costituisce un elemento importante della configurazione stessa del sistema giurisdizionale dell'Unione europea a partire dal Trattato di Nizza⁴⁹⁹.

Infatti, l'art. 256 del TFUE, nella formulazione attualmente vigente, prevede che la Corte di giustizia possa pronunciarsi sul riesame di una sentenza del Tribunale che decide l'impugnazione di una sentenza di un tribunale specializzato ovvero si pronuncia su una questione pregiudiziale⁵⁰⁰, nel caso in cui la sentenza del Tribunale possa costituire un grave rischio per l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione.

Attualmente, poiché al Tribunale non sono state ancora attribuite competenze di natura pregiudiziale e poiché l'unico tribunale specializzato istituito nell'ordinamento dell'Unione è il TFP, l'istituto del riesame trova applicazione soltanto alle sentenze che decidono controversie d'impiego fra l'Unione e i propri agenti.

La disposizione richiamata del Trattato non fornisce indicazioni sulla procedura o sulle caratteristiche del riesame, limitandosi a precisare soltanto il suo carattere di eccezionalità⁵⁰¹ e rimettendo la disciplina dell'istituto allo Statuto della Corte di giustizia.

Ai sensi dell'art. 62 dello Statuto della Corte di giustizia l'attivazione del nuovo istituto processuale è facoltà del Primo Avvocato generale, il quale, entro un mese dalla pronuncia della sentenza del Tribunale che si ritenga possa pregiudicare l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione, può presentare alla Corte una richiesta di riesame della sentenza in questione.

Il primo Avvocato generale assume, così, un ruolo di rilievo nello svolgimento della procedura poiché la sua legittimazione è esclusiva e costituisce l'esito di una

⁴⁹⁸ Significativo il commento di J.A. FUENTETAJA PASTOR, *The European Union Civil Service Tribunal*, op. cit. p. 900, il quale, con riferimento all'istituto del riesame, parla di «judicial luxury».

⁴⁹⁹ Il Trattato di Nizza introduce l'istituto del riesame nell'art. 225, par. 2 e 3 del Trattato CE, corrispondenti, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, a parte le già segnalate differenze terminologiche, all'art. 256, par. 2 e 3, TFUE. Si veda sul punto I. PINGEL, *La procédure de réexamen en Droit de l'Union européenne*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2011, p. 533.

⁵⁰⁰ Il riesame da parte della Corte di giustizia delle decisioni assunte su questioni pregiudiziali dal Tribunale non va confuso con il rinvio che il Tribunale, ai sensi dell'art. 256, par. 3, seconda alinea, TFUE, può effettuare nei confronti della Corte di giustizia ove sia necessaria in una questione pregiudiziale una decisione di principio in grado di compromettere l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione. Si veda in merito U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*², Bari, 2010, p. 295 e G. TESAURO, *Diritto dell'unione europea*⁷, Padova, 2012, p. 272.

valutazione puramente discrezionale da parte di quest'ultimo⁵⁰², che in nessun modo coinvolge le parti del giudizio, senza tralasciare la circostanza che proprio nella disciplina del riesame la figura del primo Avvocato generale trova per la prima volta riconoscimento nel diritto primario⁵⁰³. La proposta di riesame del primo Avvocato generale, tuttavia, non è decisiva poiché è la Corte di giustizia a decidere se procedere o meno al riesame della sentenza del Tribunale proposta dal primo Avvocato generale⁵⁰⁴, entro un mese dalla richiesta di quest'ultimo⁵⁰⁵.

Soltanto nel caso in cui la Corte decida di procedere al riesame, il Regolamento di procedura della Corte⁵⁰⁶ prevede che le parti ed altri interessati abbiano facoltà di presentare memorie ed osservazioni entro il termine di un mese dalla decisione della Corte di aprire il procedimento di riesame.

Il complesso meccanismo di attivazione della procedura così descritta pone in primo luogo problemi di trasparenza, innanzitutto con riferimento all'assenza di pubblicità della decisione del primo Avvocato generale di sottoporre alla Corte una richiesta di riesame di una sentenza del TFP, in quanto detta decisione non è pubblicata, e poi, con riferimento al grado di estensione della motivazione della decisione della Corte di giustizia di procedere o meno al riesame della sentenza⁵⁰⁷.

In secondo luogo, il meccanismo di attivazione, nella sua complessità, risulta scandito da tempi particolarmente serrati, che, se da un lato, giustificano l'eccezionalità della procedura di riesame, impedendo che il contraddittorio pregiudichi un efficace e

⁵⁰¹ In senso conforme A. TIZZANO, P. IANNUCELLI, *Premières application de la procédure de «réexamen» devant la Cour de Justice de l'Union européenne*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 685 (L'opera citata è pubblicata anche in N. PARISI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, p. 735 ss.).

⁵⁰² Cfr. sul punto A. TIZZANO, P. IANNUCELLI, *Premières application de la procédure de «réexamen»*, op. cit., p. 690 i quali pongono in rilievo "la responsabilità" che incombe sull'Avvocato generale, viepiù caratterizzata da «[...] *le déséquilibre entre la responsabilité, positive, du premier avocat général de proposer un reexamen et celle, négative, de ne pas en proposer un*».

⁵⁰³ Secondo quanto osservano A. TIZZANO, P. IANNUCELLI, *Premières application de la procédure de «réexamen»*, op. cit., p. 686, nota 12.

⁵⁰⁴ Si pone in essere una procedura c.d. di «*double arrêt*», si veda sul punto C. FARDET, *Le réexamen des décisions du Tribunal de première instance*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2004, p. 188.

⁵⁰⁵ La decisione in questione è rimessa dall'art. 123bis del Regolamento di procedura della Corte ad una camera speciale.

⁵⁰⁶ Cfr. art. 123sexies, par. 2, del Regolamento di procedura.

⁵⁰⁷ Sul punto cfr. I. PINGEL, *La procédure de réexamen en Droit de l'Union européenne*, op. cit., p. 534, la quale nota in più casi il carattere ellittico delle motivazioni adottate dalla Corte di giustizia per rifiutare di procedere a riesame.

celere svolgimento della stessa, dall'altro lato, la possibilità per le parti di presentare le proprie osservazioni è resa oggettivamente difficoltosa.

9.2. Le condizioni del riesame nelle prime applicazioni da parte della Corte di giustizia: il caso *M. c. Agenzia europea dei medicinali* e il caso *Jaramillo c. Banca europea degli investimenti*.

Il breve inquadramento normativo sull'istituto del riesame appena svolto introduce l'analisi dei due casi in cui sinora la Corte di giustizia ha riesaminato sentenze del Tribunale.

Nel primo caso, con sentenza del 12 dicembre 2009, la Corte di giustizia ha proceduto al riesame di una sentenza del Tribunale, annullandola, in quanto fondata su un'erronea interpretazione della nozione di causa matura per la decisione⁵⁰⁸.

La vicenda trae origine dall'impugnazione da parte di un funzionario dell'Agenzia europea dei medicinali ("EMA") del rifiuto opposto alla costituzione di una commissione medica per valutare la richiesta del ricorrente di riconoscimento di invalidità derivante da infortunio sul lavoro. Il TFP con ordinanza rigettava il ricorso ritenendolo irricevibile e non si pronunciava sul merito⁵⁰⁹; successivamente, l'ordinanza del TFP veniva annullata dal Tribunale e quest'ultimo organo di pronunciava anche sul merito del ricorso, ritenendo la causa matura per la decisione ed annullando la decisione dell'EMA⁵¹⁰.

La Corte di giustizia ha posto in luce, nella sua sentenza di riesame, la definizione erronea di causa matura per la decisione adottata dal Tribunale per la risoluzione della controversia. Infatti, il Tribunale, contrariamente a quanto affermato da costante giurisprudenza sull'art. 61 dello Statuto della Corte e sull'art. 13 dell'Allegato allo Statuto, aveva ritenuto in secondo grado che la causa fosse matura per la decisione nel merito, malgrado nel giudizio di primo grado non vi fosse stato alcun contraddittorio delle parti sul merito, essendosi il TFP pronunciato soltanto sulla ricevibilità del ricorso.

⁵⁰⁸ Sentenza della Corte di giustizia del 17 dicembre 2009, causa C-197/09 RX, *M. c. Agenzia europea dei medicinali (EMA)*, in *Raccolta*, p. I-12033.

⁵⁰⁹ Cfr. ordinanza del TFP del 19 ottobre 2007, causa F-23/07, *M. c. Agenzia europea dei medicinali*.

⁵¹⁰ Cfr. sentenza del Tribunale di primo grado del 6 maggio 2009, causa T-12/08 P, *M. c. Agenzia europea dei medicinali*.

La sentenza del Tribunale, pertanto, come ricostruito nel giudizio di riesame della Corte, poneva a fondamento della propria decisione una nozione troppo ampia ed erronea di causa matura per la decisione, lesiva dei diritti di difesa delle parti in giudizio ed in particolare del principio del contraddittorio che assicura alle stesse in ogni grado del procedimento di prendere posizione sui fatti e sugli argomenti di diritto all'origine della controversia⁵¹¹.

Secondo la Corte di giustizia, il giudice dell'Unione può ritenere la causa matura per la decisione solo quando il principio del contraddittorio è stato rispettato, situazione che non sussisteva nel caso *M. c. EMEA*, poiché il Tribunale aveva rigettato in secondo grado l'irricevibilità e si era pronunciato sul merito di un ricorso che non era stato discusso in primo grado, se non per gli aspetti relativi alla sua ricevibilità.

Nel secondo, recentissimo caso, *Arango Jaramillo c. Banca europea degli investimenti* ("BEI"), la Corte di giustizia con sentenza del 28 febbraio 2013 ha riesaminato una sentenza del Tribunale per l'erronea interpretazione della nozione di termine ragionevole⁵¹².

Il Tribunale aveva respinto il ricorso presentato da più funzionari della Banca europea degli investimenti avente ad oggetto l'impugnazione delle buste paga nelle quali, a parere dei ricorrenti, la BEI calcolava illegittimamente le misura della contribuzione previdenziale dovuta sulle rispettive retribuzioni. Tale doglianza in primo grado dinanzi al TFP non era stata esaminata nel merito, poiché quest'ultimo organo aveva ritenuto il ricorso tardivo, in quanto giunto mediante un messaggio di posta elettronica alla cancelleria del TFP oltre la mezzanotte del giorno in cui il TFP presumeva scadesse il termine di presentazione.

Infatti, la determinazione del termine a ricorrere si presentava nel caso di specie vicenda di delicata interpretazione, perché la competenza del TFP per le controversie in materia d'impiego fra la BEI e i suoi funzionari, stante l'autonomia giuridica di detta istituzione rispetto all'Unione europea, non trova fondamento nello Statuto dei funzionari UE, ma in una disposizione del proprio Regolamento del personale che

⁵¹¹ Cfr. sentenza *M. c. EMEA* cit., parr. 40-42 e 56-58.

⁵¹² Sentenza della Corte di giustizia del 28 febbraio 2013, causa C-334/12 RX-II, *Arango Jaramillo et al. c. Banca europea degli investimenti (BEI)*, non ancora in *Raccolta*.

riconosce la competenza della Corte di giustizia, senza tuttavia fissare termini procedurali⁵¹³.

Nelle controversie d'impiego fra la Banca e i propri agenti si è ritenuto che l'impugnazione dell'atto lesivo debba giungere in un termine ragionevole, applicando a tal proposito, quale elemento di paragone per valutarne la ragionevolezza, il termine previsto dallo Statuto dei funzionari. Il Tribunale, nel confermare l'ordinanza del TFP, aveva ritenuto il ricorso dei dipendenti della BEI presentato oltre il termine fissato dallo Statuto dei funzionari, non applicabile ai dipendenti della BEI, senza prendere in esame altre circostanze del caso di specie⁵¹⁴.

Anche nel caso *Arango Jaramillo*, la Corte di giustizia ha ritenuto l'interpretazione adottata dal Tribunale erronea e lesiva dell'unità e della coerenza del diritto dell'Unione europea. Il Tribunale, secondo quanto la Corte ricostruisce nel giudizio di riesame, non aveva applicato nel caso di specie la giurisprudenza relativa alla nozione di termine ragionevole che, come la Corte richiama, è applicabile in tutti i casi in cui non è stabilito un termine imperativo per la conclusione o lo svolgimento di un procedimento amministrativo o giurisdizionale dalla norma giuridica che disciplina detto procedimento e nel ritenere il ricorso irricevibile ha frustrato il diritto dei ricorrenti ad un ricorso giurisdizionale effettivo, riconosciuto nell'ordinamento dell'Unione sia dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione sia dall'art. 6 CEDU⁵¹⁵.

Al di là delle soluzioni raggiunte nei casi esposti, in entrambi la Corte di giustizia ha precisato con chiarezza l'ambito di applicazione e le finalità dell'istituto processuale del riesame⁵¹⁶, declinando le quattro condizioni necessarie per poter procedere al riesame di una sentenza del Tribunale e così finalmente attribuendo un preciso

⁵¹³ Sulla legittimazione passiva della Banca europea degli investimenti nel contenzioso della funzione pubblica europea si veda *supra* par. 5.3.

⁵¹⁴ Sentenza del Tribunale del 19 giugno 2012, causa T-234/11 P, *Arango Jaramillo et. al. c. BEI*, che decideva l'impugnazione dell'ordinanza del TFP del 4 febbraio 2011, causa F-34/10, *Arango Jaramillo et al. c. BEI*, non pubblicata in *Raccolta*.

⁵¹⁵ Cfr. sentenza *Arango Jaramillo c. BEI*, par. 40-45.

⁵¹⁶ Si vedano la sentenza *M. c. EMEA*, cit., punti 62 ss. e la sentenza *Arango Jaramillo c. BEI* cit., punti 47 ss.

contenuto alle lacunose disposizioni pattizie e al complesso meccanismo procedurale che a quest'ultime ha dato attuazione⁵¹⁷.

Innanzitutto, in entrambi i casi, la Corte ha posto in luce che il Tribunale ha adottato una soluzione erronea in grado di costituire un precedente per future decisioni; inoltre, sia tanto con riferimento alla nozione di causa matura per la decisione quanto in relazione all'interpretazione di termine ragionevole, il Tribunale «*si è allontanato [...] da una costante giurisprudenza della Corte*»⁵¹⁸.

La Corte, ancora, rileva che la nozione di termine ragionevole e quella di causa matura per la decisione non hanno esclusiva applicazione nella materia della funzione pubblica, ma costituiscono nozioni di tipo procedurale applicabili in ogni settore disciplinato dal diritto dell'Unione europea, e soprattutto sono entrambe nozioni che riguardano aspetti essenziali dell'ordinamento dell'Unione europea⁵¹⁹, poiché attengono entrambi al principio di tutela giurisdizionale effettiva, garantito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali e dunque facente parte del diritto primario; principio che nell'uno e nell'altro caso è stato disatteso dalle sentenze del Tribunale.

Particolarmente problematica per la valutazione dell'applicazione del riesame in casi futuri, può risultare la condizione relativa al contrasto con la giurisprudenza della Corte; ad una prima lettura sembrerebbe che la Corte di giustizia non autorizzi interpretazioni divergenti dalla propria giurisprudenza da parte degli organi giurisdizionali gerarchicamente inferiori; tuttavia, una lettura siffatta misconoscerebbe la possibilità, propria di ogni giurisdizione, di interpretazioni giurisprudenziali evolutive che seppure in contrasto con i precedenti giurisprudenziali, sono in grado di fornire letture attuali del dato normativo da applicare al caso di specie.

⁵¹⁷ In questo modo la Corte di giustizia ha risposto al dubbio portato avanzato da A. TIZZANO, P. IANNUCELLI, *Premières application de la procédure de «réexamen» devant la Cour de Justice de l'Union européenne*, op. cit., p. 700, i quali all'indomani della sentenza *M. c. EMEA* si chiedevano se la Corte avesse voluto stabilire *ex ante* le condizioni necessarie per poter procedere al riesame di una sentenza del Tribunale ovvero se dette condizioni dipendessero dal caso di specie, come si può notare dal caso di specie la Corte ha chiaramente scelto la prima strada indicata dagli A. citati.

⁵¹⁸ Cfr. sentenza *Arango Jaramillo c. BEI* cit. par. 53.

⁵¹⁹ In realtà la Corte, quando enuncia la condizione, non parla di principi generali del diritto dell'Unione ma si riferisce ad aspetti che «[...] occupano una posizione importante nell'ordinamento giuridico dell'Unione» (così sentenza *Arango Jaramillo c. BEI*, par. 53) o ancora nella sentenza *M. c. EMEA*, al par. 65, si riferisce a norme violate dal Tribunale che «[...] occupano una posizione rilevante nell'ordinamento giuridico comunitario», forse la Corte ben avrebbe fatto a precisare con maggiore rigore tale condizione.

Secondo la dottrina, dunque, la condizione del contrasto con la giurisprudenza precedente nell'ambito del riesame implicherebbe comunque che la soluzione adottata dal Tribunale non solo sia si ponga in difformità rispetto alla giurisprudenza consolidata ma deve risultare lesiva dell'unità e della coerenza del diritto dell'Unione; la Corte, non si limita a constatare un disallineamento dalla giurisprudenza costante, ma legge tale interpretazione alla luce dei due principi dell'unità e della coerenza del diritto dell'Unione posti dalla norma pattizia⁵²⁰.

Ulteriore aspetto che può porsi in rilievo nelle due sentenze esaminate riguarda il riferimento al diritto della funzione pubblica. La Corte di giustizia ha precisato che l'errore di diritto di una sentenza del Tribunale soggetta al riesame non deve essere esclusivamente riferito al diritto della funzione pubblica, ma deve avere una valenza più generale, in entrambi i casi rinvenuta dalla Corte in istituti di carattere processuale, contrariamente a quanti in dottrina auspicavano che l'istituto del riesame costituisse l'esercizio di una funzione nomofilattica soprattutto con riferimento al diritto della funzione pubblica, diritto applicato al rapporto sostanziale dal Tribunale quando decide nel merito le impugnazioni delle sentenze del TFP⁵²¹.

Infine, la circostanza che la Corte precisi che la norma violata nella sentenza del Tribunale debba comunque avere rango di diritto primario, se da un lato, avvicina il riesame all'istituto del ricorso nell'interesse della legge e quindi ad una procedura a tutela della legalità al di là dell'interesse delle parti del giudizio, dall'altro lato, rende difficoltoso cogliere quel carattere di eccezionalità che discende dalle nozione di pregiudizio all'unità e alla coerenza del diritto dell'Unione cui il TFUE fa riferimento; ci si sarebbe aspettato che la Corte si fosse spinta a qualificare maggiormente il contenuto e non solo il rango formale della norma violata.

9. 3. Gli effetti della sentenza di riesame.

Quando la Corte ha riscontrato il pregiudizio all'unità ed alla coerenza del diritto dell'Unione l'art. 62^{ter} dello Statuto della Corte di giustizia stabilisce che la stessa

⁵²⁰ In senso conforme I. PINGEL, *La procédure de réexamen en Droit de l'Union européenne*, op. cit., p. 535-536.

⁵²¹ Così I. PINGEL, *La procédure de réexamen en Droit de l'Union européenne*, op. cit., p. 535.

debba annullare la sentenza oggetto di riesame e rinviare la decisione della controversia al Tribunale che sarà vincolato dai punti di diritto decisi dalla sentenza, a meno che la Corte non disponga ai fini della decisione dell'accertamento di tutti gli elementi di fatto già compiuto dal Tribunale.

Come è stato notato in dottrina, la soluzione accolta sul punto riflette ancora una volta il carattere ibrido dell'istituto del riesame in cui si sommano caratteristiche del ricorso nell'interesse della legge con i caratteri propri di un'impugnazione che si rinvergono nella circostanza che la sentenza della Corte ha effetti nei confronti delle parti del giudizio⁵²².

Inoltre, detta soluzione può apparire ancora più paradossale per il fatto che le parti del giudizio, come si è visto, non hanno il potere di attivare la procedura ma solo di presentare osservazioni in un momento successivo ed in tempi assai rapidi.

Quanto, poi, al giudizio di rinvio la norma statutaria appare evidentemente lacunosa. Infatti, con riferimento a giudizi di rinvio come quello svoltosi a seguito del riesame del caso *M. c. EMEA*, in cui la sentenza era stata annullata dalla Corte proprio perché il Tribunale si era pronunciato sul merito, senza che fosse stato instaurato il contraddittorio nel primo grado, era evidente che un'interpretazione letterale del citato art. 62^{ter} dello Statuto, che prevede il Tribunale quale unico giudice del rinvio, avrebbe condotto ad una soluzione nella sostanza contrastante con le indicazioni fornite dalla Corte. Nel caso di specie, il Tribunale, tuttavia, ha avvedutamente rinviato la decisione della controversia al TFP⁵²³, sebbene a seguito di una fase intermedia dinanzi al Tribunale senza alcuna utilità per le parti del giudizio e contraria ad ogni ragione di economia processuale⁵²⁴.

Problematica analoga si porrà nel giudizio di rinvio nel caso *Arango Jaramillo*, in quanto l'attuazione del principio del contraddittorio, così come interpretato anche dalla Corte, imporrebbe il rinvio da parte del Tribunale al TFP.

⁵²² Come notano A. TIZZANO, P. IANNUCELLI, *Premières application de la procédure de «réexamen» devant la Cour de Justice de l'Union européenne*, op. cit., pp. 701-702.

⁵²³ Si veda l'ordinanza del Tribunale dell'8 luglio 2010, causa T-12/08 P-RENV-RX, *M. c. EMEA*.

⁵²⁴ In senso conforme al testo I. PINGEL, *La procédure de réexamen en Droit de l'Union européenne*, op. cit., p. 536.

10. Alcune riflessioni.

La disamina sin qui compiuta sul percorso che ha condotto all'istituzione del TFP e sulle regole principali che presiedono al funzionamento di detto organo consente alcune riflessioni sul ruolo e sulla configurazione attuale delle giurisdizioni amministrative internazionali e sulla complessiva tutela assicurata da tali organi al funzionario internazionale.

Con riferimento alla possibilità di qualificare il TFP nell'ambito delle giurisdizioni amministrative internazionali, la risposta non può che essere positiva.

Come si può desumere dall'analisi sin qui condotta, infatti, molte regole procedurali e le relative interpretazioni fornite nella prassi giurisprudenziale indicano una chiara appartenenza del TFP al modello e alla tradizione degli organi giurisdizionali già esaminati, quali la competenza riferita esclusivamente alle *staff disputes*, i criteri di legittimazione processuale, la previsione della regola del previo esaurimento delle vie di ricorso interne all'organizzazione, tutti profili che trovano analogie e riscontri negli statuti e nella prassi degli altri organi istituiti nell'ambito di differenti organizzazioni internazionali.

Tale appartenenza si spiega con il comune riferimento tanto del TFP quanto degli altri tribunali amministrativi internazionali al modello della giurisdizione impugnatoria del *Conseil d'Etat* che venne utilizzata come modello nell'istituzione del primo tribunale amministrativo internazionale, quello Società delle Nazioni⁵²⁵, che servì da modello all'istituzione del TAOIL e del previgente TANU.

Inoltre, le stesse ragioni giuridiche e di opportunità che richiedono l'istituzione di una giurisdizione specializzata competente a risolvere le controversie d'impiego di un'organizzazione internazionale sono riscontrabili nell'istituzione del TFP e corrispondono alla *ratio* dell'art. 270 TFUE, ossia la possibilità di assicurare al tempo stesso l'immunità processuale dell'organizzazione nelle giurisdizioni interne e la tutela giurisdizionale effettiva delle situazioni giuridiche soggettive, di cui è titolare il funzionario europeo rispetto all'Istituzione d'impiego.

⁵²⁵ Appare sempre valida sul punto la tesi sostenuta da S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*. op. cit. p. 370 ss.

Tutto ciò non deve far trascurare l'indubbia peculiarità di tale organo - e di tutto il contenzioso del personale comunitario - nel panorama delle giurisdizioni amministrative internazionali, peculiarità essenzialmente dovuta alla circostanza che il TFP è inserito in un sistema giurisdizionale più complesso e articolato quale quello dell'Unione europea, i cui tratti più originali ed innovativi riguardano l'aver ancorato la nomina dei giudici a parametri di tipo più obiettivo, legati alla specializzazione in materia ma soprattutto la possibilità per il funzionario europeo di impugnare le sentenze emesse in primo grado dal TFP dinanzi al Tribunale, senza trascurare l'ulteriore presidio di legittimità nell'applicazione del diritto dell'Unione europea che è assicurato dall'istituto del riesame .

Si può dunque concordare con quanti ritengono l'esperienza del TFP quella attualmente più avanzata⁵²⁶ e maggiormente rispondente alle esigenze di tutela del funzionario ricorrente, tesi che, se da un alto riconosce l'appartenenza al modello tradizionale delle giurisdizioni amministrative internazionali, dall'altro ne pone in luce la specifica originalità e mette in luce quel ruolo del TFP nell'assicurare ai funzionari europei la tutela giurisdizionale che una comunità di diritto quale l'Unione europea riconosce e garantisce ai propri soggetti⁵²⁷ .

⁵²⁶ È la posizione di D. MEILLON, *Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne: un tribunal administratif international spécifique?*, op. cit., pp. 345-345

⁵²⁷ Mutuando le suggestive parole di S. GERVASONI, *Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne: cinq ans de jurisprudence*, op. cit., p. 775, il quale, nell'ambito di un'ampia e articolata disamina delle regole e della prassi giurisprudenziale del TFP, qui più volte citata, condotta al fine di poterne valutare l'apporto complessivo all'ordinamento dell'Unione europea, chiosa: «[...] *Le TFP a à cœur de reconnaître aux fonctionnaires de l'Union un niveau de protection juridictionnelle digne du traitement qu'un Communauté de droit doit assurer à ses personnels.*».

CAPITOLO VI

L'EVOLUZIONE DELLE GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE INTERNAZIONALI E I SUOI RIFLESSI SULLA TUTELA GIURISDIZIONALE DEL FUNZIONARIO INTERNAZIONALE. ALCUNE RIFLESSIONI CONCLUSIVE.

SOMMARIO 1. La tutela giurisdizionale del funzionario internazionale nel contesto attuale delle giurisdizioni amministrative internazionali. 2. La garanzia dell'indipendenza delle giurisdizioni amministrative internazionali. 2.1. La denominazione dell'organo, la natura giuridica degli Statuti e i loro riflessi sulle garanzie d'indipendenza. 2.2. Le modalità di designazione dei giudici amministrativi internazionali: la tendenza alla proceduralizzazione e alla trasparenza che emerge nel Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale, nel sistema di giustizia interno delle Nazioni Unite e nel Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea. 2.3. La previsione di requisiti di specializzazione per i giudici dei tribunali amministrativi internazionali. 2.4. La durata del mandato dei giudici, la disciplina dei conflitti di interesse e la possibilità di recusare il giudice. L'esperienza del TAOIL e del sistema delle Nazioni Unite a confronto. 3. La previsione di un secondo grado di giudizio nelle giurisdizioni amministrative internazionali. 3.1. Il parere della Corte internazionale di giustizia, la necessità di riforma dello Statuto TAOIL e il riconoscimento di una nuova configurazione delle giurisdizioni amministrative internazionali. 3.2. Le giurisdizioni amministrative internazionali articolate in due gradi di giudizio: il sistema di giustizia interno delle Nazioni Unite e il contenzioso della funzione pubblica dell'Unione europea. 3.3. La necessità di riforma delle giurisdizioni amministrative esistenti e la possibilità di utilizzare il Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite quale giurisdizione di secondo grado per altri tribunali amministrativi. 4. I requisiti di legittimazione attiva nelle giurisdizioni amministrative internazionali e la domanda di giustizia dei soggetti che partecipano alle attività delle organizzazioni internazionali. 5. Il ruolo delle giurisdizioni amministrative internazionali attuali. Problemi aperti e prospettive.

1. La tutela giurisdizionale del funzionario internazionale nel contesto attuale delle giurisdizioni amministrative internazionali.

L'analisi delle regole statutarie e della prassi giurisprudenziale dei maggiori tribunali amministrativi operanti nell'attuale ordinamento internazionale - pur nella peculiarità di ciascuno degli organi esaminati e con gli indubbi limiti di un'analisi non esaustiva ma circoscritta agli organi principali e agli aspetti che si sono ritenuti più significativi del loro funzionamento - consente di porre in rilievo alcuni aspetti critici del sistema di tutela giurisdizionale cui i funzionari delle organizzazioni internazionali possono attualmente accedere.

Le riflessioni che seguono, oltre ad essere un tentativo di sintesi del lavoro di ricerca svolto, possono dare risposta a quell'interrogativo che, desunto dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti umani nel caso *Waite and Kennedy*, porta a chiedersi se la protezione giurisdizionale assicurata dai tribunali amministrativi internazionali esistenti possa effettivamente dirsi equivalente a quelle delle giurisdizioni degli Stati e rispettosa del diritto individuale del funzionario alla tutela in giudizio, giustificando così ancora oggi il riconoscimento dell'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali nelle controversie in materia d'impiego.

2. La garanzia dell'indipendenza delle giurisdizioni amministrative internazionali.

Come ogni giurisdizione, i tribunali amministrativi internazionali devono operare in modo indipendente ed imparziale. Occorre, a tal fine, porre in evidenza le garanzie e i presupposti del funzionamento indipendente delle giurisdizioni amministrative internazionali e valutare se il rispetto di tali garanzie si traduca o meno in un'effettiva posizione di indipendenza degli organi in esame.

In primo luogo le garanzie d'indipendenza devono essere assicurate nei confronti dell'organizzazione internazionale nell'ambito del quale il tribunale è istituito ovvero nei confronti dell'organizzazione che ha riconosciuto la competenza dello specifico tribunale di cui si parla; in secondo luogo, deve essere garantita una posizione di indipendenza dei giudici anche nei confronti degli Stati membri dell'organizzazione considerata⁵²⁸. A ben vedere il primo aspetto segnalato include anche il secondo; è alquanto difficile ipotizzare che un tribunale amministrativo che operi in posizione di indipendenza nei confronti di un'organizzazione, possa subire indebite ingerenze da parte degli Stati membri della stessa⁵²⁹.

Infine, non si può prescindere da una posizione di indipendenza ed equidistanza dell'organo giurisdizionale, considerato nel suo concreto funzionamento, rispetto alle associazioni rappresentative degli interessi dei funzionari.

⁵²⁸ Si ricorderà che il problema dell'indipendenza dagli Stati membri di un'organizzazione era il tema di fondo del parere della Corte internazionale di giustizia del 23 ottobre 1956, *Jugements du Tribunal Administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requêtes contre l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture (U. N. E. S. C. O.)*, cit. ove la vicenda trattata riguardava l'annullamento delle sentenze pronunciate dal TAOIL che riconoscevano l'illegittimità dei licenziamenti di funzionari dell'UNESCO su pressione degli Stati Uniti d'America durante gli anni del maccartismo. Sul parere cit. si veda diffusamente *supra* cap. II, par. 7.

⁵²⁹ In senso conforme D. RUZÍÉ, *L'indépendance des juridictions administratives internationales*, in *Journal du droit international*, 2004, p. 64. L'A. citato rileva che l'indipendenza dell'organo giurisdizionale rispetto agli Stati membri dell'organizzazione si pone come questione accessoria a quella dell'indipendenza dell'organo in parola rispetto all'organizzazione di riferimento.

2.1. La denominazione dell'organo, la natura giuridica degli Statuti e i loro riflessi sulle garanzie d'indipendenza.

Innanzitutto, come si è sostenuto in dottrina⁵³⁰, la stessa denominazione di “Tribunale” dell'organo in esame sta ad indicare una posizione di indipendenza dello stesso nei confronti dell'organizzazione nell'ambito del quale esso è istituito, rispetto alla denominazione di “Commissione” che intrinsecamente rimanda ad un organo meramente interno all'organizzazione, pienamente integrato nella struttura amministrativa della stessa e, quindi, sottoposto all'organo di vertice dell'ente. Significativa, in tal senso, l'esperienza di due tribunali amministrativi che nel tempo hanno mutato denominazione: il Tribunale amministrativo del Consiglio d'Europa e il Tribunale amministrativo dell'Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione (OCSE)⁵³¹. Seguendo l'opinione dottrinale citata, infatti, non può escludersi che il mutamento terminologico corrisponda ad una più compiuta espressione della garanzia d'indipendenza del Tribunale rispetto all'organizzazione⁵³².

L'opinione qui espressa non è confutata dal rilievo che lo statuto del tribunale amministrativo nella quasi totalità dei casi⁵³³ è adottato dall'organo dell'ente internazionale con potere deliberativo o esecutivo⁵³⁴.

Infatti, poiché negli enti internazionali gli organi creati con risoluzioni di tipo organizzativo costituiscono organi sussidiari agli organi principali che li hanno istituiti, si porrebbe così il problema di conciliare il carattere di organi giurisdizionali,

⁵³⁰ Si veda sul punto D. RUZÍÉ, *L'indépendance des juridictions administratives internationales*, op. cit. pp. 64-65.

⁵³¹ Infatti, il Tribunale amministrativo del Consiglio d'Europa succede alla Commissione di Ricorso del Consiglio d'Europa il 5 aprile 1994 tramite la risoluzione (94) 11 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa; il Tribunale amministrativo dell'OCSE succede alla Commissione di Ricorso dell'OCSE il 1 luglio 1992. Si noti che entrambi gli Statuti degli organi citati sono contenuti in un allegato al Regolamento del personale dell'organizzazione considerata (l'Allegato XI nel caso dello Statuto del personale del Consiglio d'Europa; l'art. 22 e gli annessi al Manuale del Personale dell'OCSE).

⁵³² La tesi è sostenuta con riferimento al Tribunale amministrativo del Consiglio d'Europa anche da C. WESTERDIEK, *Le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe: présentation et aperçu de la jurisprudence*, in M. G. KOHEN (ed.), *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law. Liber Amicorum Lucius Caflish*, 2007, Leiden, p. 950.

⁵³³ Caso a sé stante è quello del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea (TFP) poiché il fondamento giuridico della sua istituzione si rinviene nell'art. 270 TFUE, v. sul punto diffusamente *supra* Cap. IV, par. 2-3.

⁵³⁴ Sulla struttura delle organizzazioni internazionali si veda da ultimo M.R. MAURO, *La struttura e il funzionamento delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, pp. 79 ss.

e quindi di per sé indipendenti, proprio dei tribunali amministrativi, con la natura sussidiaria rispetto agli organi che hanno provveduto alla loro istituzione⁵³⁵.

La questione è stata affrontata con lucidità dalla Corte internazionale di giustizia con riferimento all'allora Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite nel parere del 1954, argomentando sulla base dell'art. 105 della Carta delle Nazioni Unite⁵³⁶. La Corte in tale parere ha posto in luce che il potere di istituire un tribunale amministrativo da parte dell'organo deliberativo di un'organizzazione, se da un lato trova fondamento nei poteri impliciti attribuiti all'organizzazione di istituire organi sussidiari per lo svolgimento delle competenze attribuite dalla Carta, dall'altro lato detto potere si è estrinsecato mediante l'istituzione di «*an independent and truly judicial body pronouncing final judgments*»⁵³⁷, in tal modo ponendo il tribunale amministrativo in una condizione di assoluta indipendenza rispetto all'organo che lo ha istituito⁵³⁸.

D'altronde, come è stato posto in luce in dottrina, la circostanza che sia l'organo con potere deliberativo o esecutivo ad adottare lo statuto può consentire con maggiore facilità di adottare emendamenti alle disposizioni statutarie⁵³⁹.

Dall'analisi così svolta può affermarsi che tanto la denominazione dell'organo quanto la natura dell'atto che ha adottato le disposizioni istitutive dello stesso nell'interpretazione fornita dalla Corte internazionale di giustizia 1954 costituiscono

⁵³⁵ Si consideri S. MARCHISIO, *Tribunali amministrativi internazionali* op. cit. p. 45.

⁵³⁶ Si veda il già citato parere della Corte internazionale di giustizia del 13 luglio 1954, *Effect of Awards of Compensation made by the United Nations Administrative Tribunal*, in *I. C. J. Reports*, 1954, p. 47.

⁵³⁷ *Ibidem* pag. 54. Si veda l'opinione di S. MARCHISIO, *Tribunali amministrativi internazionali*, op. cit. p. 47, il quale critica l'esclusione del carattere di organo sussidiario al TANU compiuta nel Parere cit.

⁵³⁸ Nel caso di specie l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. Si veda sul punto da ultimo R. VIRZO, *Gli atti delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, pp. 121-122. L'A. citato infatti pone in evidenza che «[...] la risoluzione istitutiva del tribunale finisce per acquisire una particolare forza vincolante per lo stesso organo che l'ha istituita». Inoltre si vedano le considerazioni svolte con riferimento all'istituzione del TAOIL, *supra* cap. II. Sembrerebbe in contrasto con quanto sostenuto nel testo la disposizione dello Statuto del Tribunale amministrativo dell'Organizzazione degli Stati Americani (OAS) che all'art. I, par. ii) prevede: «*The Tribunal, like all other organs of the Organization, is subordinate to the General Assembly*».

⁵³⁹ In senso conforme D. RUZIÉ, *L'indépendance des juridictions administratives internationales*, op. cit. p.65. Sul processo di revisione ed emendamento di uno statuto di un tribunale amministrativo internazionale è senza dubbio significativa l'esperienza del processo di riforma del sistema di risoluzione delle *staff disputes* delle Nazioni Unite, sul quale si rinvia *supra* cap. III, par. 1 ss.

gli elementi preliminari su cui poggiano le garanzie dell'indipendenza dei giudici dei tribunali amministrativi internazionali.

2.2. Le modalità di designazione dei giudici amministrativi internazionali: la tendenza alla proceduralizzazione e alla trasparenza che emerge nel Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale, nel sistema di giustizia interno delle Nazioni Unite e nel Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea.

Gli elementi appena esaminati non possono dirsi sufficienti per una piena garanzia d'indipendenza; dall'analisi svolta può notarsi come siano necessarie ulteriori e specifiche previsioni degli Statuti dei Tribunali atte a garantire il rispetto delle prerogative d'indipendenza dei giudici amministrativi internazionali. Il riferimento è principalmente alle disposizioni in materia di *status*, requisiti dei giudici e, soprattutto, alle modalità di designazione degli stessi⁵⁴⁰.

Quanto allo *status* di giudice, può dirsi ormai superata la distinzione fra statuti che si riferiscono, in relazione alla composizione dell'organo, ai «membri» del Tribunale anziché ai «giudici»⁵⁴¹, poiché al giorno d'oggi numerosi statuti⁵⁴² non solo si riferiscono esplicitamente ai componenti del tribunale quali giudici ma ne prevedono espressamente la posizione di indipendenza e di imparzialità⁵⁴³. Lo Statuto del Tribunale del Contenzioso Amministrativo delle Nazioni Unite (TCNU), ad esempio,

⁵⁴⁰ Si consideri sul punto l'opinione di A. PELLET, *Le voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, op. cit., p. 65 che considera l'indipendenza dei membri delle giurisdizioni amministrative internazionali «*médiocrement garantie par les textes*» sebbene nella pratica convenientemente assicurata; del medesimo avviso e riferendosi direttamente all'opera di Pellet da ultimo citata D. RUIZÉ, *L'indépendance des juridictions administratives internationales*, op. cit. 65.

⁵⁴¹ In particolare tale aspetto distingueva il previgente TANU, ove all'art. 3 si stabiliva «*The Tribunal shall be composed of seven members*», mentre il TAOIL ha sempre previsto all'art. III «*The Tribunal shall consist of seven judges*». Si consideri sul punto l'opinione di P. PESCATORE, *Two Tribunals and One Court. Some Current Problems of International Staff Administration in the Jurisdiction of the ILO and UN Administrative Tribunals and the International Court of Justice*, op. cit. p. 219 ss. Con riferimento al confronto fra il previgente TANU e il nuovo sistema di risoluzione delle *staff disputes* delle Nazioni Unite si veda *supra* cap. III, parr. 1 e 2.3.

⁵⁴² Si vedano ad esempio per i giudici del TFP l'art. 5 dell'Annesso allo statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea che rinvia all'art. 2 di detto Statuto nel prevedere il dovere di indipendenza e di imparzialità del giudice; l'art. VII dello Statuto del Fondo Monetario Internazionale, l'art. 3 dello Statuto del Tribunale amministrativo del Consiglio d'Europa.

⁵⁴³ Si consideri quanto sostenuto da D. RUIZÉ, *L'indépendance des juridictions administratives internationales*, p. 66 nota 10, il quale notando che indipendenza ed imparzialità possono considerarsi due nozioni distinte, assicurare l'indipendenza del giudice, nei diversi profili a cui nel testo si è fatto riferimento, comporta altresì la garanzia dell'imparzialità nel giudizio («*en l'espèce, s'agissant de juges, elles sont étroitement liées voire confondues*»).

all'art. 4, par. 5, stabilisce che i giudici del Tribunale svolgono le loro funzioni a titolo personale e in condizioni di indipendenza⁵⁴⁴.

Più significative, invece, appaiono le previsioni che individuano l'organo con il potere di designare i giudici e le modalità di elezione. Generalmente i giudici sono designati dall'organo assembleare o dall'organo esecutivo dell'organizzazione presso la quale l'organo giurisdizionale è istituito⁵⁴⁵.

Infatti, come si è visto, i giudici del TAOIL sono nominati dalla Conferenza generale del lavoro, i giudici del Tribunale del Contenzioso Amministrativo (TCNU) e del Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite (UNAT) dall'Assemblea Generale, analogamente a quanto avveniva per il precedente Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite. Ugualmente, nel Tribunale amministrativo dell'Organizzazione degli Stati americani (OSA), la competenza è rimessa all'Assemblea generale dell'OSA⁵⁴⁶ o ancora nel caso del Tribunale amministrativo dell'OCSE, ove i sei giudici sono nominati dal Consiglio dell'OCSE⁵⁴⁷.

In altre giurisdizioni amministrative internazionali, la designazione spetta all'organo con competenze esecutive, sia esso un organo di tipo monocratico, come avviene nel caso del Tribunale amministrativo del Fondo Monetario Internazionale, nel quale l'art. VII dello Statuto attribuisce tale potere al Direttore del Fondo⁵⁴⁸, ovvero un organo esecutivo di natura collegiale, quale è il caso del Tribunale amministrativo della Banca Mondiale (TABM), quali i Direttori esecutivi.

⁵⁴⁴ Disposizione analoga si trova nell'art. 3, par. 8, dello Statuto del Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite.

⁵⁴⁵ In senso conforme v. da ultimo O. ELIAS, M. THOMAS, *Administrative Tribunals of International Organizations*, in GIORGETTI, *The Rules, Practice and Jurisprudence of International Courts and Tribunals*, 2012, Leiden/Boston, pp. 164-165. Sulla classificazione e sui diversi modelli di struttura organizzativa nelle organizzazioni internazionali si veda M.R. MAURO, *La struttura e il funzionamento delle organizzazioni internazionali*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), op. cit., specialmente alle pp. 81 ss. e gli Autori ivi citati.

⁵⁴⁶ Il Tribunale amministrativo dell'OSA è stato istituito il 22 aprile 1971 con la Risoluzione dell'Assemblea generale dell'OSA AG/RES. 35 (I-O/71) che adotta lo Statuto del Tribunale predetto, si veda in particolare l'art. III, par. 1, dello Statuto.

⁵⁴⁷ Si veda il Manuale del personale dell'OCSE (*OECD Staff Regulations*) all'art. 22, lett. d).

⁵⁴⁸ In particolare l'art. VII stabilisce che il Presidente del Tribunale venga designato dal Direttore del Fondo d'intesa con il Consiglio di amministrazione e previa consultazione della rappresentanza dello Staff (*Staff Association*); per gli altri giudici del Tribunale, è previsto solo che il Direttore del Fondo proceda alla nomina dopo appropriata consultazione ("*after appropriate consultations*"), espressione che tra l'altro ricalca quella presente nell'art. IV, Statuto del TABM, cfr. *supra* cap. IV, par. 2.

In particolare, l'art. IV dello Statuto TABM⁵⁴⁹, così come emendato nel 2001, prevede che il potere di designazione spetti ai Direttori esecutivi della Banca Mondiale, i quali sono chiamati a nominare i giudici da un apposita lista redatta da un comitato indipendente.

Proprio la modalità di designazione prevista nello Statuto TABM, caratterizzata da due aspetti fondamentali consistenti nella previsione di una lista di candidati al ruolo di giudice e nell'intervento di un organo consultivo indipendente, sembra esser rappresentativa di una tendenza nuova nell'ambito delle modalità di composizione delle giurisdizioni amministrative internazionali, modalità che sembrano più efficaci nell'assicurare il funzionamento indipendente delle stesse.

La modalità prevista dallo Statuto TABM è stata ripresa tal quale dallo Statuto del Tribunale amministrativo della Banca Asiatica di Sviluppo⁵⁵⁰; manca l'intervento di un organo consultivo indipendente, invece, nello Statuto della Banca Africana di Sviluppo, prevedendosi, però, il principio della lista di candidature e della nomina successiva ad adeguate consultazioni dell'organizzazione rappresentativa dello *Staff*⁵⁵¹. Quanto allo Statuto del Tribunale amministrativo della Banca Interamericana di Sviluppo, il principio della lista di candidati alla posizione di giudice, è attuato con la previsione di ben due liste distinte, una redatta dall'associazione sindacale dei funzionari della Banca, l'altra dal Consiglio dei Direttori esecutivi⁵⁵².

⁵⁴⁹ Si veda l'art. IV Statuto TABM nella sua formulazione attualmente vigente, sul quale sia consentito il rinvio *supra* cap. IV, par. 2.

⁵⁵⁰ Cfr. art. IV, par. 2, Statuto del Tribunale amministrativo della Banca asiatica di Sviluppo: «*The members of the Tribunal shall be appointed by the Board of Directors from a list of candidates to be drawn up by the President of the Bank after appropriate consultation. For that purpose, the President shall appoint an advisory committee ("Committee on Administrative Tribunal Matters" or "Committee") composed of at least five members.*»

⁵⁵¹ Infatti, l'art. VI, par. 2, dello Statuto della Banca Africana di Sviluppo così prevede: «*The judges shall be appointed by the Board of Directors of the Bank from a list of candidates to be drawn up by the President of the Bank after appropriate consultation, including with the Staff Council.*» Si veda sul punto C. TOMUSCHAT, *Le Tribunal Administratif de la Banque Africaine de développement*, in *Liber Amicorum Jean-Pierre Cot. Le procès International*, Bruxelles, 2009, p. 325, il quale nota che le consultazioni coinvolgono anche gli Stati, specialmente per la necessità di assicurare un equilibrio geografico e linguistico fra le varie componenti dell'organizzazioni; inoltre l'A. citato riferisce anche della prassi di tener conto delle candidature spontanee alla posizione di giudice del Tribunale in discorso.

⁵⁵² Cfr. l'art. III, par. 2, dello Statuto del Tribunale Amministrativo della Banca Interamericana di Sviluppo che così prevede: «*Members of the Tribunal shall be appointed by the Board of Executive Directors of the Bank from two lists presented to it by the President of the Bank. The first list shall be drawn up by the IDB Staff Association and shall contain the names of six candidates. From this list the Board of Executive Directors shall appoint three members to the Tribunal. The second list shall be*

Potrebbe sembrare che le modalità analoghe di designazione negli organi testé esaminati trovino spiegazione soltanto nell'affinità di funzioni delle organizzazioni internazionali nel cui ambito gli organi giurisdizionali sono inseriti; d'altronde, la struttura organizzativa delle Banche regionali di sviluppo si ispira al modello della Banca Mondiale⁵⁵³ e lo Statuto del TABM ha sicuramente costituito un punto di riferimento per le giurisdizioni istituite nelle predette organizzazioni.

Non può, tuttavia, negarsi l'indubbio carattere innovativo delle modalità di designazione dei giudici appena esposte, previste dallo Statuto del TABM e seguite nell'esperienza dei Tribunali amministrativi delle Banche regionali di sviluppo. Gli elementi significativi di detta procedura, ovvero la predisposizione di una lista di candidati al ruolo di giudice e l'intervento di organo consultivo indipendente chiamato ad esprimersi sugli stessi, mostrano appunto la tendenza a una maggiore proceduralizzazione nella designazione degli stessi.

Tale tendenza, inoltre, ha trovato compiuto accoglimento in altri due organi giurisdizionali oggetto del presente studio.

In primo luogo, con la riforma del sistema di giustizia interno delle Nazioni Unite si è prevista l'istituzione di un Consiglio di giustizia interna composto da quattro membri scelti dal Segretariato e dallo *Staff* e presieduti da un giurista di notoria competenza con il compito specifico di valutare e raccomandare all'Assemblea generale i soggetti che possono svolgere il ruolo di giudice nei due Tribunali⁵⁵⁴.

L'Assemblea generale delle Nazioni Unite, nella riforma del sistema, ha in questo modo dato un chiaro segnale in direzione dell'indipendenza e della professionalità dei giudici dei due organi giurisdizionali e ha posto in luce quella stretta correlazione fra la garanzia dell'indipendenza dei giudici, l'indipendenza della funzione pubblica internazionale e l'esigenza di effettiva protezione giurisdizionale dei funzionari internazionali nelle controversie con l'organizzazione datrice d'impiego.

Quanto detto trova, poi, una più incisiva affermazione nel sistema previsto dall'art. 3 dell'Allegato allo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, introdotto

drawn up by the President and shall contain the names of eight candidates. From this list the Board of Executive Directors shall appoint four members to the Tribunal [...].»

⁵⁵³ Sul punto si veda E. SCISO, *Appunti di diritto internazionale dell'economia*, 2012, Torino, p. 160.

⁵⁵⁴ Cfr. *supra* cap. III, par. 2.2.

dalla decisione istitutiva del Tribunale della funzione pubblica (TFP)⁵⁵⁵, basato sul meccanismo della candidatura diretta, in base al quale ogni cittadino dell'Unione che possieda i requisiti di competenza, indipendenza ed onorabilità, fissati dall'art. 225A TFUE per i giudici della Corte di giustizia e del Tribunale dell'Unione europea, può presentare la propria candidatura al ruolo di giudice del TFP. Detta candidatura è successivamente sottoposta al vaglio di un comitato indipendente, con il compito di valutare l'idoneità della stessa, con l'emanazione di un parere sull'attitudine all'esercizio della funzione di giudice della funzione pubblica, e di sottoporre al Consiglio un elenco recante almeno il doppio delle candidature rispetto al numero di giudici da nominare.

Anche nel caso del TFP si assiste ad un processo di depoliticizzazione delle nomine dei giudici, in cui acquista rilevanza la valutazione dei requisiti di competenza e professionalità richiesti da un contenzioso altamente specializzato quale quello della funzione pubblica, senza tuttavia esautorare l'istituzione in cui sono rappresentati direttamente gli esecutivi degli Stati membri, il Consiglio dell'Unione europea, della scelta definitiva. L'ampia discrezionalità del Consiglio in materia, e quindi dell'organo politico dell'organizzazione, analogamente a quanto avviene oggi nel sistema di risoluzione della *staff disputes* delle Nazioni unite e nel Tribunale amministrativo della Banca Mondiale, è proceduralizzata e vincolata a parametri di natura maggiormente obiettiva, che dovrebbero imporsi anche l'organo consultivo indipendente parte del procedimento di nomina.

Secondo un'attenta ricostruzione dottrinale, le scelte compiute in questa direzione nel TFP e nel sistema delle Nazioni Unite sono il segno evidente dell'esistenza di un prudente percorso di democraticizzazione della giurisdizione internazionale⁵⁵⁶.

Il ruolo degli Stati o degli organi esecutivi dell'organizzazione nella designazione dei giudici non appare compromesso o escluso poiché, come detto, la scelta definitiva spetta all'organo che ha un'investitura politica perché riconducibile agli Stati parte

⁵⁵⁵ Cfr. decisione del Consiglio del 2 novembre 2004, 2004/752/CE cit. Sulla procedura di nomina e sui suoi profili di innovatività, si veda *supra* il cap. V, par. 3 ss.

⁵⁵⁶ Così J. MALENOVSKÝ, *L'indipendenza des juges internationaux*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 349, 2010, p. 125. L'A. pone in rilievo la circostanza che la tendenza descritta abbia avuto luogo proprio con riferimento a giurisdizioni quali i tribunali amministrativi internazionali con competenze «*qui ne peuvent pas être considérées comme classiques, interétatiques*».

dell'organizzazione⁵⁵⁷; sono tuttavia poste le basi per l'esercizio del potere di designazione nell'ambito di procedure più condivise – in special modo in quegli organi in cui è prevista la possibilità di una candidatura diretta ma anche in quelli in cui è previsto solo l'intervento di un organo consultivo terzo - e con il rispetto di limiti obiettivi.

Occorre, inoltre, porre in rilievo che il principio della *peer review*, presente nei sistemi di risoluzione delle controversie fra *staff* ed organizzazione tradizionalmente nella fase precontenziosa⁵⁵⁸, non appare un aspetto fondamentale nella tendenza in essere nelle giurisdizioni amministrative internazionali alla proceduralizzazione delle modalità di designazione dei giudici, sebbene, come visto, vi siano sistemi quali quello delle Nazioni Unite e della Banca interamericana caratterizzati dal coinvolgimento delle associazioni rappresentative del personale nel procedimento di nomina dei giudici amministrativi internazionali. A tal proposito, si può concordare con l'opinione dottrinale che sostiene che la nomina diretta o quantomeno riconducibile ai funzionari, quindi ai soggetti che accedono al sistema di tutela giurisdizionale assicurato da ogni tribunale amministrativo, sia contraria all'esigenza di indipendenza dell'organo giurisdizionale in esame⁵⁵⁹.

Le più ampie garanzie di trasparenza intrinseche a procedure quali quelle descritte risultano conformi a quell'obiettivo di equidistanza fra *staff* e organizzazione d'impiego che è la base necessaria per l'efficiente ed equo funzionamento del contenzioso amministrativo internazionale e, in ultima analisi, alla tutela giurisdizionale effettiva del funzionario.

Una posizione a sé stante, nell'ambito delle riflessioni che si stanno svolgendo, è occupata dal Tribunale amministrativo del Consiglio d'Europa. Infatti, nel Tribunale istituito presso la predetta organizzazione, un giudice effettivo ed un giudice supplente sono designati dall'altro organo giurisdizionale istituito nell'ambito del

⁵⁵⁷ Tale aspetto è propriamente sottolineato da J. MALENOVSKÝ, *L'indépendance des juges internationaux*, op. cit. p. 126 il quale nota che l'organo politico ha comunque la responsabilità di assicurare la scelta finale tenendo conto anche di considerazioni ugualmente rilevanti in un consesso giurisdizionale internazionale quale l'equilibrio geografico.

⁵⁵⁸ Si veda quanto detto con riferimento al TAOIL *supra* Cap. II, par. 5.1.

⁵⁵⁹ Si consideri in senso conforme D. RUZIÉ, *L'indépendance des juridictions administratives internationales*, op. cit. p. 66. L'A. infatti sostiene che «[...] l'élection des juges par le personnel conduirait à ce que la justice soit rendue par des mandataires des justiciables, ce qui serait contraire aux exigences des justiciables».

Consiglio d'Europa, la Corte europea dei diritti dell'Uomo, mentre gli altri due giudici del Tribunale amministrativo sono nominati dal Consiglio dei ministri del Consiglio d'Europa⁵⁶⁰; lo Statuto del Tribunale, poi, stabilisce che il giudice nominato dalla Corte europea svolga l'ufficio di Presidente⁵⁶¹.

Tale scelta non trova accoglimento in altre giurisdizioni amministrative internazionali anche per la constatazione che non tutte le organizzazioni internazionali possiedono un organo giurisdizionale cui devolvere le controversie nascenti dal trattato istitutivo dell'ente internazionale; la stessa scelta, comunque, trova un'eco lontana nel dibattito che accompagnò la stesura dello Statuto del Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite, quando si propose di assegnare la designazione dei componenti del Tribunale alla Corte internazionale di giustizia⁵⁶².

Dalla disamina svolta, quindi, si può trarre la conclusione osservare che, accanto a giurisdizioni amministrative internazionali in cui permane una forte discrezionalità da parte dell'organo deliberativo od esecutivo, sia in atto una tendenza che porta a prevedere maggiori vincoli agli Stati membri e agli organi deliberativi degli enti internazionali nella scelta dei giudici dei propri organi giurisdizionali, attività tradizionalmente dominata dal metodo intergovernativo. Appare, a tal proposito, peculiare la posizione del Tribunale amministrativo dell'OIL che, pur essendo il modello principale di giurisdizione amministrativa sia dal punto di vista delle regole istituzionali sia per l'ampia giurisprudenza in materia, resta ancora estraneo alla tendenza innovatrice descritta, la quale, seppur non possa assicurare di per sé sola, l'indipendenza dell'organo giudicante, risulta fortemente orientata al perseguimento di detto obiettivo.

⁵⁶⁰ Cfr. art. 1 dello Statuto del Tribunale amministrativo del Consiglio d'Europa. Sull'istituzione e sulle regole fondamentali del funzionamento di tale organo si veda C. WESTERDIEK, *Le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe: présentation et aperçu de la jurisprudence*, in M. G. KOHEN (ed.), *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law. Liber Amicorum Lucius Caflish*, 2007, Leiden, p. 951 ss.

⁵⁶¹ Così l'art. 2 dello Statuto del Tribunale amministrativo del Consiglio d'Europa.

⁵⁶² Si veda sul punto l'analisi di S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, op. cit., p. 410. L'A. pone in rilievo che la proposta fu rifiutata dalle delegazioni nazionali che si mostrarono gelose delle prerogative in materia dell'Assemblea Generale.

2.3. La previsione di requisiti di specializzazione per i giudici dei tribunali amministrativi internazionali.

La conclusione così raggiunta sembra confermata anche dalla circostanza che gli Statuti dei Tribunali amministrativi prevedono requisiti di competenza e specializzazione per i giudici dei tribunali⁵⁶³.

In particolare si richiedono competenze e specializzazione nelle materie del diritto amministrativo⁵⁶⁴, del diritto del lavoro o della funzione pubblica⁵⁶⁵ o delle relazioni d'impiego⁵⁶⁶, oltre al requisito di essere giureconsulti di notoria competenza ovvero in possesso delle qualificazioni per accedere alle più alte cariche giurisdizionali, sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 2 dello Statuto della Corte internazionale di giustizia.

Anche in questo caso lo Statuto del Tribunale amministrativo dell'OIL costituisce un'eccezione, non prevedendo particolari requisiti espressi per l'esercizio della carica di giudice del predetto Tribunale; è sempre stata considerata una garanzia sufficiente al funzionamento indipendente dell'organo la previsione dell'art. III in base alla quale il Tribunale si compone di sette giudici, norma che la Conferenza generale del lavoro ha sempre interpretato nominando individui di indubbia levatura morale e con esperienze pregresse nelle più alte magistrature interne ed internazionali al ruolo di giudice del TAOIL⁵⁶⁷.

Con riferimento alle specializzazioni tecniche richieste, queste innovazioni sono sicuramente tali da rafforzare la garanzia del funzionamento indipendente dei

⁵⁶³ Come sul punto notano A. REINISCH, U. A WEBER., *In the Shadow of Waite and Kennedy. The Jurisdictional Immunity of International Organizations, The Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement*, op. cit., p. 103, i requisiti di specializzazione tecnica dei giudici amministrativi internazionali riguardano «*the issue of their ability to fairly adjudicate*».

⁵⁶⁴ Si veda in proposito l'art. 4, par. 3, Statuto TCNU e l'analoga previsione dell'art. 3, par. 3, Statuto UNAT, sulle quali si veda *supra* cap. III, par. 5.

⁵⁶⁵ Così con riferimento al Tribunale amministrativo dell'OCSE prevede il Manuale del Personale OCSE (*Staff Regulations*), art. 22 (d).

⁵⁶⁶ Si veda l'art. IV, par. 1, dello Statuto del TABM. Per ulteriori esempi riferiti anche a tribunali non oggetto di specifica trattazione nel presente lavoro di ricerca cfr. N. G. ZIADÉ, *Some Practical Issues Arising in International Administrative Tribunals*, in N. G. ZIADÉ (ed. by), *Problems of International Administrative Law. On the Occasion of the Twentieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*, Leiden/Boston, 2008, pp. 85-87

⁵⁶⁷ Si veda *supra* cap. II, par. 3.1.

giudici⁵⁶⁸, sempre che, oltre alle competenze specialistiche e alla rappresentanza dei principali sistemi giuridici di diritto interno, nella composizione dell'organo, concordando con l'opinione volta a preservare la cultura internazionalista dei tribunali amministrativi internazionali, si preveda la nomina anche di giudici con competenze generali nel diritto internazionale⁵⁶⁹. Tale considerazione non può far altro che rafforzare l'effettività delle garanzie di indipendenza degli organi giurisdizionali di cui si tratta.

2.4. La durata del mandato dei giudici, la disciplina dei conflitti di interesse e la possibilità di ricusare il giudice. L'esperienza del TAOIL e del sistema delle Nazioni Unite a confronto.

Ulteriore aspetto da considerare nell'analisi delle garanzie di indipendenza e di imparzialità attualmente previste nelle giurisdizioni amministrative internazionali riguarda la durata del mandato dei giudici e la possibilità di rinnovo dello stesso. A tale proposito, può essere significativo porre a confronto il TAOIL e il nuovo sistema di giustizia interna delle Nazioni Unite che hanno compiuto in materia scelte differenti.

Per quanto attiene al TAOIL, come già si è detto, l'art. III, par. 2, dello Statuto prevede che i giudici svolgano le loro funzioni per un periodo di tre anni; evidentemente si è ritenuto che il mandato limitato nel tempo costituisca di per sé un elemento sufficiente ad assicurare l'esercizio delle funzioni giudicanti in posizione di indipendenza nei confronti dell'organizzazione e dei funzionari ricorrenti.

Detto mandato di tre anni è, tuttavia, rinnovabile; nello Statuto TAOIL non sono, infatti, posti limiti al rinnovo da parte della Conferenza generale del lavoro, organo investito del potere di nomina dei giudici.

⁵⁶⁸ Come sul punto ritengono A. REINISCH, U. A WEBER., *In the Shadow of Waite and Kennedy. The Jurisdictional Immunity of International Organizations, The Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement*, op. cit., p. 103 secondo i quali i requisiti in esame «[...] would clearly enhance the legitimacy» dei tribunali amministrativi internazionali.

⁵⁶⁹ È l'opinione di L. CONDORELLI, *Conclusions*, in G. M. PALMIERI (sous la dir. de), *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens*, Bruxelles, 2012, pp. 347-348. L'A. citato, traendo lo spunto dalle disposizioni dello Statuto del TCNU e dell'UNAT nelle quali si prevede, quanto alla competenza dei giudici, esclusivamente la specializzazione nel diritto amministrativo, omettendo ogni riferimento al diritto internazionale, così sostiene: «[...] je suis convaincu [...] qu'il conviendrait de préserver une place appropriée pour la culture de l'internationaliste au sein des tribunaux administratifs internationaux.»

Si è notato in dottrina che la pratica del rinnovo dei giudici amministrativi internazionali è prassi assai comune non soltanto nel TAOIL ma anche nelle altre organizzazioni nel cui ambito è stato istituito un tribunale amministrativo, considerando tale prassi un rafforzamento della posizione di indipendenza dei giudici che compongono il Tribunale che possono in tal modo fare affidamento su una certa stabilità del proprio incarico⁵⁷⁰.

Una scelta opposta, invece, ha trovato accoglimento negli Statuti del Tribunale del Contenzioso amministrativo (TCNU) e del Tribunale d'Appello (UNAT) delle Nazioni Unite, nei quali è prevista l'impossibilità di rinnovare il mandato di sette anni, quindi periodo di tempo più lungo rispetto a quanto previsto nel TAOIL, scelta che presumibilmente rivela la volontà di impedire che il dovere di indipendenza del giudice amministrativo internazionale sia in qualche modo influenzato dalla prospettiva di rinnovo da parte dell'Assemblea generale.

Gli esempi richiamati dimostrano che la questione della durata del mandato non abbia una considerazione univoca; a parere di chi scrive, la scelta compiuta negli Statuti dei due Tribunali delle Nazioni Unite, appare più convincente ed adeguata poiché la previsione di un mandato più lungo ma non rinnovabile sembra conciliare al tempo stesso l'esigenza di stabilità - il mandato temporalmente più lungo risulta funzionale all'indipendenza richiesta dallo svolgimento delle funzioni giudicanti e al formarsi di una giurisprudenza consolidata - con la necessità di evitare qualsiasi condizionamento derivante dalla prospettiva del rinnovo della carica di giudice da parte dell'organo politico-deliberativo che ha il potere di nomina.

Inoltre, e sempre a presidio dell'indipendenza degli organi giudicanti, negli Statuti del TCNU e dell'UNAT, si è previsto l'obbligo di astensione dei giudici nel caso in cui versino in una situazione di conflitto d'interessi. Infatti, laddove una delle parti ritenga che il giudice abbia un interesse configgente rispetto al caso di specie, la questione è decisa dal Presidente dell'organo giurisdizionale di appartenenza⁵⁷¹ che

⁵⁷⁰ Hanno sostenuto quanto riportato nel testo S. BASTID, *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, op. cit., pp- 412-413 e A. PELLET, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, op. cit., pp. 28-29.

⁵⁷¹ Cfr. art. 4, par. 9, Statuto TCNU («A judge of the Dispute Tribunal who has, or appears to have, a conflict of interest shall recuse himself or herself from the case. Where a party requests such recusal, the decision shall be taken by the President of the Dispute Tribunal.») e l'art. 3, par. 9 Statuto UNAT («A judge of the Appeals Tribunal who has, or appears to have, a conflict of interest shall recuse

decide sulla base di una motivata richiesta delle parti in tal senso. La situazione di conflitto d'interessi è definita nel dettaglio dalle rispettive regole di procedura, con disposizioni dello stesso tenore per entrambi gli organi⁵⁷².

Lo Statuto del TAOIL, invece, non disciplina i casi in cui l'imparzialità del giudice può essere pregiudicata da situazioni di conflitto d'interessi che impongono al giudice di astenersi ovvero alle parti coinvolte di ricusare il giudice.

In merito la dottrina ha, però, ritenuto che la possibilità di ricusare il giudice in situazioni in cui è dubbia la posizione di imparzialità corrisponda ad un principio generale di diritto applicabile anche dinanzi alle giurisdizioni amministrative internazionali, pure in assenza di una specifica disposizione statutaria in tal senso⁵⁷³.

In effetti, il TAOIL ha seguito questa strada stabilendo che il ricorrente possa chiedere la ricusazione di un giudice chiamato a decidere la propria controversia. Tale principio è stato espresso, per la prima volta, nelle sentenze emesse con riferimento al caso *Jurado*⁵⁷⁴ ove il TAOIL, escludendo che tanto la circostanza dell'aver preso parte alla decisione di un precedente ricorso dinanzi al TAOIL quanto la specifica nazionalità di uno dei giudici possano costituire un legittimo motivo di ricusazione del collegio giudicante, ha ammesso implicitamente la possibilità di ricusare il giudice in situazioni di conflitto d'interesse.

La giurisprudenza del caso *Jurado* è stata seguita anche in altri ricorsi in cui il TAOIL si è trovato a dover affrontare censure di ricusazione dei giudici componenti il collegio chiamato a decidere il caso⁵⁷⁵; a ragione, come già si è concluso in precedenza, si può concordare con l'opinione dottrinale sopra riportata e ritenere che

himself or herself from the case. Where a party requests such recusal, the decision shall be taken by the President of the Appeals Tribunal.»).

⁵⁷² Si considerino gli artt. 26 e 27 delle Regole di procedura del TCNU e gli artt. 25 e 26 delle Regole di procedura dell'UNAT. Dette disposizioni definiscono il conflitto d'interessi la situazione in cui un giudice ha un legame personale, familiare o professionale con una persona coinvolta nel giudizio; ovvero quando la controversia riguarda questioni in cui il giudice è stato coinvolto come *advisor*, consulente, esperto o testimone; infine, altre situazioni in cui è ragionevole ritenere che la partecipazione del giudice alla decisione sia inappropriata.

⁵⁷³ Così A. PELLET, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, op. cit., pp. 31-32 e L. GERMOND, *Les principes généraux selon le Tribunal administratif de l'O. I. T.*, op. cit., pp. 310-311.

⁵⁷⁴ Si tratta delle sentenze del TAOIL n. 83, 85 (14esima sessione); 96 a 105 (17esima sessione), 111, 117 (19esima sessione), *Jurado c. OIL*. Si veda diffusamente sul caso *Jurado* supra cap. II, par. 3.2.

⁵⁷⁵ Si veda la sentenza del Tribunale del 16 luglio 2003, *Kirsh c. International Telecommunication Union*, al punto 6. Cfr. supra cap. II, par. 3.2.

la ricusazione, anche nel silenzio delle disposizioni statutarie e regolamentari del TAOIL, possa legittimamente essere invocata dalle parti in giudizio.

È evidente, anche sotto tale profilo, la distanza dello Statuto del TAOIL rispetto alle disposizioni degli Statuti dei due Tribunali delle Nazioni Unite nei quali è esplicitamente previsto un dovere di astensione del giudice amministrativo internazionale nel caso di conflitto d'interessi; tuttavia, non può affermarsi che il TAOIL sia più esposto al rischio di parzialità dell'organo giudicante in caso di conflitto d'interessi, poiché in via giurisprudenziale detto organo ha ammesso la possibilità di ricusare uno dei giudici o tutto il collegio giudicante, indirizzo che ha costantemente seguito in casi successivi; si può dunque soltanto sostenere che la soluzione prevista nel sistema delle Nazioni Unite tuteli maggiormente la certezza del diritto poiché l'obbligo di astensione dalla decisione del giudice in conflitto d'interessi e la facoltà di ricusazione trovano un testuale riconoscimento nelle disposizioni statutarie.

Soltanto da questo punto di vista il carattere dell'indipendenza, trasparenza e imparzialità dei giudici dei due organi giurisdizionali delle Nazioni Unite pare maggiormente presidiata dalle previsioni statutarie che, come si ricorderà, sono il frutto di un complesso e laborioso processo di riforma.

Lo Statuto del TAOIL, invece, sembra espressione di un'impostazione di tipo tradizionale, non molto lontana dalla visione dominante all'epoca dell'istituzione di detto organo, che assegna alcuni importanti aspetti organizzativi, quali la scelta e il rinnovo dei giudici, alla piena discrezionalità dell'organo deliberativo dell'organizzazione nel cui ambito il Tribunale è istituito.

Ciò non porta, di per sé, ad escludere l'indipendenza e l'imparzialità dei giudici del TAOIL – e di tutti gli altri tribunali amministrativi i cui statuti prevedono disposizioni analoghe - ma semplicemente a porre in luce l'assenza di numerosi elementi testuali in detta direzione, a differenza dei modelli istituzionali più recenti, quali quello delle Nazioni Unite, che adottano scelte ispirate a maggiore trasparenza.

3. La previsione di un secondo grado di giudizio nelle giurisdizioni amministrative internazionali.

Tema di particolare importanza nella ricostruzione della protezione giurisdizionale cui il funzionario internazionale può accedere, e che ha costituito uno dei criteri guida nell'indagine svolta, ha riguardato la previsione di un doppio grado di giudizio nelle giurisdizioni amministrative attuali.

Oggi soltanto due sistemi di risoluzione delle controversie in materia d'impiego sono articolati in due istanze di giudizio: il sistema della funzione pubblica europea, nel quale le sentenze emesse dal Tribunale della funzione pubblica (TFP) sono impugnabili dinanzi al Tribunale dell'Unione europea, e il sistema di giustizia interna delle Nazioni Unite in cui le sentenze emesse dal Tribunale del contenzioso amministrativo (TCNU) sono impugnabili dinanzi al Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite (UNAT).

Il principale tribunale amministrativo internazionale, il TAOIL, è una giurisdizione in unica istanza, malgrado in detto sistema sia prevista la possibilità ai sensi dell'art. XII dello Statuto TAOIL di sottoporre la questione della validità di una sentenza emessa dal TAOIL alla giurisdizione consultiva della Corte internazionale di giustizia⁵⁷⁶.

Proprio il più recente parere reso dalla Corte internazionale di giustizia in materia⁵⁷⁷ offre una ricostruzione compiuta del problema, non limitata al carattere e alle funzioni della procedura *ex art. XII* dello Statuto TAOIL, ma riferita al contesto attuale delle giurisdizioni amministrative internazionali e delle condizioni di accesso alle stesse. Ripercorrere in questa sede gli aspetti essenziali delle argomentazioni della Corte consente all'interprete di verificare se la previsione di un doppio grado di giudizio sia divenuta un requisito strutturale indefettibile delle giurisdizioni amministrative internazionali attuali e del grado di protezione giurisdizionale del

⁵⁷⁶ Negli anni Ottanta l'Assemblea Generale dell'Organizzazione degli Stati Americani (OSA) studiò la possibilità di riformare il Tribunale amministrativo istituito presso la stessa organizzazione con la previsione di appellare le sentenze emesse. La proposta nasceva dalle preoccupazioni degli Stati membri dell'OSA dovute alle ripercussioni finanziarie di alcune sentenze del Tribunale amministrativo; la proposta di un gruppo di esperti nominato dal Segretario dell'OSA non ebbe tuttavia seguito. Si veda in proposito D. M. GRIMES, *The OAS Administrative Tribunal: Proposal for Appellate Review*, in *Emory Journal of International Dispute Resolution*, 1986, p. 258 ss.

⁵⁷⁷ Parere della Corte internazionale di giustizia del 1 febbraio 2012, *Judgement n. 2867 of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization upon a complaint filed against the International Fund for Agricultural Development*, cit.

funzionario internazionale ovvero se si possa parlare attualmente soltanto di una tendenza ancora ad uno stadio iniziale presente nei due sistemi appena citati.

3.1. Il parere della Corte internazionale di giustizia, la necessità di riforma dello Statuto TAOIL e il riconoscimento di una nuova configurazione delle giurisdizioni amministrative internazionali.

La contestazione della validità della sentenza emessa dal TAOIL ai sensi dell'art. XII⁵⁷⁸ è una facoltà che spetta unicamente all'organizzazione convenuta e non allo *staff member* legittimato ad adire il TAOIL; inoltre, la questione della validità della sentenza emessa, ossia una questione che in ultima analisi trae origine da una controversia che oppone un'organizzazione al proprio funzionario, consente di attivare la giurisdizione consultiva della Corte internazionale di giustizia, quindi, una procedura non contenziosa, non implicante il contraddittorio fra le parti interessate e che si conclude con un parere e non con una sentenza avente efficacia di giudicato fra le parti. La procedura, pertanto, non pare essere un mezzo di appello o di riforma della sentenza emessa dal TAOIL.

Nell'ultimo parere del 2012, pronunciato su richiesta dell'*International Fund for Agricultural Development (IFAD)*⁵⁷⁹, la Corte internazionale di giustizia ha preso una posizione definitiva sulla procedura consultiva *sui generis* prevista dall'articolo XII dello Statuto TAOIL, con un'argomentazione sorretta da numerosi richiami alle pronunce che la Corte ha già emesso in materia⁵⁸⁰ e soprattutto da riflessioni

⁵⁷⁸ L'art. XII dello Statuto TAOIL così dispone: «1. *In any case in which the Governing Body of the International Labour Office or the Administrative Board of the Pensions Fund challenges a decision of the Tribunal confirming its jurisdiction, or considers that a decision of the Tribunal is vitiated by a fundamental fault in the procedure followed, the question of the validity of the decision given by the Tribunal shall be submitted by the Governing Body, for an advisory opinion, to the International Court of Justice.* 2. *The opinion given by the Court shall be binding.* ».

⁵⁷⁹ Si ricordi che l'IFAD contestava l'assunto della sentenza resa dal TAOIL nel febbraio 2010 adito da un funzionario del *Global Mechanism*, struttura di cooperazione ospitata sulla base di un accordo fra la Conferenza degli Stati Parte della Convenzione delle Nazioni Unite contro la desertificazione e il Direttore dell'IFAD, nella struttura amministrativa di quest'ultima organizzazione. L'IFAD ritiene che le attività di detto meccanismo di cooperazione non siano parte della propria struttura amministrativa e, pertanto, il riconoscimento della competenza giurisdizionale effettuata ai sensi dell'art. II, par. 5, dello Statuto non può in alcun modo riferirsi a controversie attinenti rapporti di lavoro intrattenuti da funzionari che svolgono la loro attività alle dipendenze del *Global Mechanism* che non ha effettuato il riconoscimento della competenza del Tribunale.

⁵⁸⁰ Si ricorderà che i pareri della Corte internazionale di giustizia in cui viene affrontato il tema delle giurisdizioni amministrative internazionali sono il parere del 1954 (*Effect of Awards of Compensation made by the United Nations Administrative Tribunal*, in *I. C. J. Reports*, 1954, p. 47) e del 1956

sull'attuale configurazione delle giurisdizioni amministrative internazionali e sulla complessiva tutela giurisdizionale spettante al funzionario internazionale.

Innanzitutto, la Corte ha posto in evidenza che, nella procedura ai sensi dell'articolo XII dello Statuto TAOIL, le parti coinvolte dalla pronuncia del parere si trovano in posizione di strutturale ineguaglianza: il funzionario nei confronti del quale il TAOIL ha emesso la propria sentenza non ha alcuna legittimazione ad agire dinanzi alla Corte internazionale di giustizia né è in alcun modo prevista la possibilità che egli possa in qualche modo intervenire o rappresentare i propri interessi⁵⁸¹.

La Corte internazionale di giustizia, quindi, si è interrogata sulla conformità della procedura consultiva connessa all'articolo XII dello Statuto TAOIL alle garanzie procedurali che il diritto internazionale attuale riconosce agli individui.

A tal proposito la Corte internazionale di giustizia si riferisce proprio alla radicale riforma del sistema di giustizia interno delle Nazioni Unite e pone in evidenza che la posizione del ricorrente individuale in termini di legittimazione attiva, di partecipazione ed intervento dinanzi agli organi giurisdizionali internazionali è profondamente mutata rispetto agli anni dell'istituzione del TAOIL e dell'elaborazione dello Statuto di quest'ultimo organo.

Sebbene non proceda ad un'analisi dettagliata dei mutamenti e delle evoluzioni della giurisdizione internazionale⁵⁸² e si limiti a citare a supporto della propria interpretazione un parere del 2007 del Comitato dei diritti umani sull'applicazione dell'art. 14 del Patto delle Nazioni Unite sui diritti civili politici del 1966, la Corte afferma che l'art. 14 citato, pur non implicando la titolarità per l'individuo di un diritto all'appello al di fuori del processo penale, prescrive che all'individuo parte in un procedimento giurisdizionale siano riconosciuti gli stessi diritti procedurali

(*Jugements du Tribunal Administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requêtes contre l'Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture-U. N. E. S. C. O.*, in *C. I. J. Recueil* 1956, p. 77), sono il parere del 12 luglio 1973, *Application for review of judgement n.158 of the United Nations Administrative Tribunal*, c. d. «caso Fasla», in *I. C. J. Reports*, 1973, p. 166; parere del 20 luglio 1982, *Application for review of judgement n. 237 of the United Nations Administrative Tribunal*, c. d. «caso Mortished», in *I. C. J. Reports*, 1982, p. 325; parere del 27 maggio 1987, *Application for review of judgement n. 333 of the United Nations Administrative Tribunal*, c. d. «caso Yakimetz», in *I. C. J. Reports*, 1982, p. 18.

⁵⁸¹ Si veda il parere del 1 febbraio 2012, parr. 35-36.

⁵⁸² A differenza del giudice Cançado Trindade che nella sua opinione separata allegata al parere del 2012 ripercorre l'evoluzione storica dell'apertura di corti e tribunali internazionali all'accesso degli individui, a partire dalla Corte internazionale delle prede, percorso emblematico, a parere del giudice Cançado del riconoscimento della soggettività internazionale dell'individuo.

spettanti alla controparte, salvo non vi siano obiettive ragioni che giustificino delle distinzioni in merito⁵⁸³.

Inoltre, tenuto conto che la procedura descritta è in sostanza una richiesta di riforma del giudizio di una sentenza emessa da un tribunale amministrativo concessa soltanto ad una delle parti in giudizio⁵⁸⁴, essa si dimostra profondamente inadeguata rispetto al principio dell'uguaglianza delle parti nell'accesso al giudice che deve contraddistinguere ogni giurisdizione, non soltanto le giurisdizioni amministrative.

La Corte non si spinge ad affermare che l'individuo goda di un diritto d'appello anche al di fuori del processo penale ma si limita ad affermare che la legittimazione dell'individuo è mutata dinanzi agli organi giurisdizionali internazionali e il diritto dell'uguaglianza delle parti nel giudizio porta ad affermare la necessità di riformare l'intero sistema⁵⁸⁵.

Emerge, pertanto, la tesi di fondo della Corte secondo la quale non può più accettarsi nell'ordinamento internazionale attuale che la contestazione di una sentenza di un tribunale amministrativo internazionale, quale il TAOIL, le cui sentenze fanno stato fra l'organizzazione d'impiego e il funzionario ricorrente, possa essere oggetto di un parere come qualsiasi altra questione giuridica che investa un'organizzazione internazionale nello svolgimento della sua attività.

Le censure che Roberto Ago avanzava sul sistema⁵⁸⁶ sembrano finalmente accolte nel ragionamento della Corte; la finalità ambiziosa di attribuire alla procedura consultiva la possibilità di risolvere una controversia in cui è parte un'organizzazione

⁵⁸³ Cfr. parere del 2012, punto 39. Sul punto si conferma la posizione espressa da D. RUZIÉ, *Diversité des juridictions administratives internationales et finalité commune. Rapport général*, op. cit., p. 46.

⁵⁸⁴ Elemento che già era emerso nel fondamentale parere del parere *Jugements du Tribunal Administratif de l'Organisation internationale du Travail sur requêtes contre l'UNESCO*, cit., ai punti 84-85, afferma «*La procédure consultative ainsi engagée se présente comme faisant en quelque sorte fonction de recours [...] La particularité de cette procédure est que la voie consultative est substituée à la voie contentieuse que le Statut de la Cour ne permettait pas de suivre*».

⁵⁸⁵ Si veda in particolare il punto 44 del parere del 2012 in esame nel quale la Corte internazionale di giustizia sostiene: «*[...] questions may now properly be asked whether the system established in 1946 meets the present-day principle of equality of access to courts and tribunals. While the Court is not in a position to reform this system, it can attempt to ensure, so far as possible, that there is equality in the proceedings before it*».

⁵⁸⁶ La tesi riferita nel testo di Roberto Ago è espressa in *I pareri consultivi «vincolanti» della Corte internazionale di giustizia. Problemi di ieri e di oggi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p. 13 ss e già trovava manifestazione nell'opinione dissenziente resa nel 1987 a seguito di una richiesta di parere alla Corte internazionale di giustizia su una sentenza resa dal Tribunale amministrativo delle Nazioni unite. V. *Demande de réformation du jugement n. 333 du Tribunal administratif des Nations Unies. Avis consultatif*, in *CIJ Recueil 1987, Opinion individuelle de M. Ago*, p. 107 ss.

internazionale non è percorribile⁵⁸⁷, ancor più se si considera che l'individuo è parte di detta controversia. Ciò chiaramente non porta a negare che la Corte internazionale di giustizia abbia svolto un ruolo significativo nel definire i tratti essenziali della materia della tutela del funzionario internazionale e delle caratteristiche delle giurisdizioni amministrative internazionali, specie nei primi due pareri riguardanti tale materia, pronunciati nella fase storica in cui tali giurisdizioni iniziavano ad affermare il loro ruolo nelle organizzazioni internazionali.

3.2. Le giurisdizioni amministrative internazionali articolate in due gradi di giudizio: il sistema di giustizia interno delle Nazioni unite e il contenzioso della funzione pubblica dell'Unione europea.

La disamina compiuta dalla Corte nel parere citato e le evoluzioni che le giurisdizioni amministrative internazionali hanno subito negli ultimi anni - non soltanto la riforma del sistema di risoluzione delle controversie in materia di impiego nelle Nazioni Unite articolato oggi in due istanze di giudizio e che ha preso il posto del previgente Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite, ma anche il sistema previsto nell'Unione europea, che, sebbene non richiamato dalla Corte internazionale di giustizia nel parere esaminato, e seppur con le peculiarità proprie dell'ordinamento in cui esso è inserito, prevede una giurisdizione specializzata che ha i caratteri propri di un tribunale amministrativo internazionale, il TFP, le cui sentenze sono impugnabili per motivi di diritto dinanzi al Tribunale dell'Unione europea⁵⁸⁸ - pongono, dunque, in evidenza la necessità dell'istituzione di un secondo grado di giudizio nelle giurisdizioni amministrative internazionali.

Quanto al sistema delle Nazioni Unite, già nell'ambito del processo di riforma il Panel di esperti che elaborò il progetto di riforma sottolineava la necessità di riformare il sistema di risoluzione delle *staff disputes* affinché fosse conforme agli *standards* internazionali di protezione dei diritti umani, ricomprendendo il diritto d'appello quale *species* del diritto ad un ricorso giurisdizionale equo ed imparziale⁵⁸⁹,

⁵⁸⁷ Si veda R. AGO, *I pareri consultivi «vincolanti» della Corte internazionale di giustizia*, cit. pp. 5 e 13.

⁵⁸⁸ Cfr. diffusamente *supra* Cap. V.

⁵⁸⁹ Il *Report* cita varie disposizioni pattizie (l'art. 14 del Patto sui diritti civili e politici; l'art. 13 della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali; l'art. 25 della

istanze che l'Assemblea Generale nel 2007⁵⁹⁰ pose a fondamento della riforma del sistema previgente secondo i principi dell'indipendenza, trasparenza e professionalità, valori ritenuti in grado di assicurare la garanzia dei diritti dei funzionari e la responsabilità dell'Organizzazione in conformità al diritto internazionale⁵⁹¹; l'aspetto centrale del percorso di riforma fu individuato nell'istituzione di un sistema giurisdizionale articolato in due istanze di giudizio in sostituzione della giurisdizione in unico grado del Tribunale amministrativo delle Nazioni Unite.

I suddetti principi ispiratori della riforma hanno trovato specifica attuazione nell'art. 2, par. 1, Statuto UNAT, norma che prevede quali motivi d'impugnazione della sentenza resa dal Tribunale del Contenzioso Amministrativo l'eccesso di giurisdizione o di competenza; il rifiuto di pronunciarsi su una controversia rientrante nella sua competenza, dunque l'ipotesi inversa alla prima; l'errore su una questione di diritto; l'errore da parte del giudice di primo grado nel rispetto della procedura prevista che abbia influito sulla decisione della controversia; ed infine, l'errore su una questione di fatto che ha condotto ad una decisione manifestamente irragionevole. L'Assemblea Generale, seppur non abbia scelto la strada di un riesame limitato ai soli motivi di diritto, alla cui categoria sono ascrivibili i primi quattro motivi di impugnazione, ha limitato fortemente la possibilità che il Tribunale d'Appello si pronunci nuovamente sugli stessi fatti già accertati dal giudice di primo grado. Malgrado la denominazione dello stesso organo giudicante, il ricorso al Tribunale d'Appello è dunque assimilabile maggiormente a quello che negli ordinamenti interni è il ricorso per cassazione⁵⁹², dunque un riesame limitato ai soli motivi di diritto.

Tutto ciò non deve, però, porre in secondo piano l'innovatività della soluzione prevista nel sistema di risoluzione delle *staff disputes*. Si è in verità posto un sistema

Convenzione americana sui diritti umani; l'art. 7 della Carta africana sui diritti dell'uomo e dei popoli). Cfr. *Report of the Redesign Panel* cit., parr. 8-10 sul quale *supra* cap. III.

⁵⁹⁰ Risoluzione 61/261 dell'Assemblea Generale del 4 aprile 2007 (GAOR A/RES/61/261).

⁵⁹¹ In particolare la Risoluzione 61/261 cit. par. 4.

⁵⁹² Tale conclusione in P. BODEAU-LIVINEC, *La Réforme de l'administration de la justice aux Nations Unies*, op. cit., p. 319. Si è già sostenuto *supra* che l'ipotesi regolata dall'art. 2, paragrafo 5, dello Statuto UNAT, in cui si attribuisce eccezionalmente il potere di giudicare sui fatti a fondamento della controversia al Tribunale d'Appello quando appaia probabile che essi possano essere stabiliti mediante un'istruttoria di tipo documentale e soltanto se lo richiedano delle pressanti esigenze di giustizia e ragioni di economia processuale, quali «*the efficient and expeditious resolution of the proceedings*» non pare smentire la conclusione esposta.

distante tanto dall'abrogata procedura di revisione prevista nello Statuto del TANU⁵⁹³ quanto dal sistema previsto dall'articolo XII dello Statuto TAOIL⁵⁹⁴. È evidente la maggiore garanzia offerta dal nuovo sistema al funzionario ricorrente e la fondazione di un sistema vicino al modello più avanzato di risoluzione delle *Staff disputes*, quale quello dell'Unione europea, e più prossimo ai caratteri e al funzionamento delle giurisdizioni interne, senza trascurare che l'articolazione in due gradi di giudizio consente lo sviluppo di una giurisprudenza uniforme e di una maggior tutela dei soggetti coinvolti, riducendo le possibilità di errore dell'organo giudicante, in una prospettiva di certezza del diritto e di rispetto della *rule of law*.

Nel contenzioso della funzione pubblica dell'Unione europea, invece, il doppio grado di giudizio è posto dall'art. 256, par. 3, del TFUE, norma che individua il Tribunale come giurisdizione d'appello delle decisioni emesse dal TFP⁵⁹⁵.

Sino alla riforma del sistema delle Nazioni Unite solo il sistema comunitario-europeo aveva previsto per i propri funzionari la possibilità di accedere ad una seconda istanza di giudizio per le controversie avverso l'Istituzione di impiego, dapprima con l'istituzione del Tribunale di primo grado e successivamente con l'istituzione del TFP.

I motivi di impugnazione della decisione del TFP sono tutti ascrivibili alla categoria degli errori di diritto poiché l'art. 11 dell'Allegato I allo Statuto della Corte di giustizia annovera l'incompetenza, i vizi di procedura e la violazione del diritto dell'Unione europea, in ossequio a quanto previsto dalla decisione istitutiva che, sul punto, non si è avvalsa della facoltà prevista dal TFUE di prevedere anche gli errori di fatto quali motivi dell'impugnazione. Sotto questo profilo, pertanto, il contenzioso della funzione pubblica europea si distingue da quello delle Nazioni Unite poiché è

⁵⁹³ Sulla quale si veda diffusamente *supra* il cap. III, par. 1.2.

⁵⁹⁴ Si segnala soltanto l'aspetto che la procedura prevista dall'art. XII Statuto TAOIL non può essere attivata dal ricorrente individuale.

⁵⁹⁵ Detta disposizione costituisce, tra l'altro, assieme all'istituto del riesame, uno degli elementi più evidenti dell'inserimento del TFP nel sistema giurisdizionale dell'Unione europea e della sua articolazione su tre livelli, così P. MAHONEY, *The Contribution of the European Union Civil Service Tribunal (EUCST): Introductory Remarks*, in PALMIERI G. M. (sous la dir. de), *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens*, op. cit., p. 75.

previsto nell'impugnazione della sentenza del TFP dinanzi al Tribunale soltanto un giudizio di legittimità⁵⁹⁶.

Il contenzioso della funzione pubblica europea, tuttavia, si pone in una posizione di peculiarità e originalità nell'ambito delle giurisdizioni amministrative internazionali⁵⁹⁷ grazie alla previsione *ex art. 256* TFUE dell'istituto del riesame dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea delle sentenze del Tribunale, pronunciate sull'impugnazione di sentenza del TFP, in grado di pregiudicare l'unità e la coerenza del diritto dell'Unione.

Soltanto nel caso in cui la Corte decida di procedere al riesame accogliendo la proposta in tal senso del Primo Avvocato generale, il Regolamento di procedura della Corte⁵⁹⁸ prevede che le parti ed altri interessati abbiano facoltà di presentare memorie ed osservazioni entro il termine di un mese dalla decisione della Corte di aprire il procedimento di riesame.

Come si ricava dalle sentenze rese della Corte di Giustizia UE in materia, il riesame è un istituto processuale di carattere ibrido in cui si sommano caratteristiche del ricorso nell'interesse della legge con gli elementi propri di un'impugnazione, su tutti la circostanza che la sentenza della Corte produce effetti nei confronti delle parti del giudizio, sebbene le stesse non abbiano il potere di attivare la procedura ma solo di presentare osservazioni in un momento successivo.

Il sistema europeo, dunque, oltre a contemplare la possibilità per il funzionario ricorrente di impugnare le sentenze emesse in primo grado dal TFP dinanzi al Tribunale, è caratterizzato dall'ulteriore presidio di legittimità nell'applicazione del diritto dell'Unione europea rappresentato dall'istituto del riesame.

Con riferimento quindi al doppio grado di giurisdizione, si può dunque ritenere l'esperienza del TFP quella attualmente più avanzata⁵⁹⁹ e maggiormente rispondente alle esigenze di tutela del funzionario ricorrente, tesi che, se da un alto riconosce

⁵⁹⁶ In senso conforme A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, op. cit., p. 249.

⁵⁹⁷ Significativo il commento di J.A. FUENTETAJA PASTOR, *The European Union Civil Service Tribunal*, op. cit. p. 900, il quale, con riferimento all'istituto del riesame, parla di «*judicial luxury*».

⁵⁹⁸ Cfr. art. 123*sexies*, par. 2, del Regolamento di procedura della Corte di giustizia dell'Unione europea.

⁵⁹⁹ Ad esempio è la posizione di D. MEILLON, *Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne: un tribunal administratif international spécifique?*, op. cit., pp. 345-345

l'appartenenza al modello tradizionale delle giurisdizioni amministrative internazionali, dall'altro, ne pone in luce la sua specifica originalità.

Ciò, tuttavia, porta ad escludere che allo stato attuale il riesame sia un tratto caratteristico delle giurisdizioni amministrative internazionali e che le esigenze di tutela del funzionario richiedano la previsione di un meccanismo processuale siffatto. Quanto ai motivi d'impugnazione, invece, sembra esservi una chiara tendenza a prevedere il sindacato dell'organo giurisdizionale di secondo grado riferito almeno ai motivi di diritto della pronuncia emessa dall'organo di primo grado⁶⁰⁰.

3.3. La necessità di riforma delle giurisdizioni amministrative esistenti e la possibilità di utilizzare il Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite quale giurisdizione di secondo grado per altri tribunali amministrativi.

Il sistema di giustizia interno delle Nazioni Unite e la complessiva articolazione del contenzioso della funzione pubblica nell'Unione europea, in uno con gli argomenti avanzati dalla Corte internazionale di giustizia in merito al TAOIL, permettono dunque di affermare la necessità di giurisdizioni amministrative internazionali articolate in due istanze di giudizio proprio per tener conto della circostanza che dette controversie coinvolgono individui, confermando quanto già, da tempo, la dottrina aveva posto in rilievo al riguardo⁶⁰¹.

Si è notato, inoltre, che la necessità di prevedere un doppio grado di giurisdizione nei tribunali amministrativi internazionali esistenti contribuisce ad una piena attuazione dei principi di indipendenza della giustizia amministrativa internazionale; la presenza di un secondo grado di giudizio può accrescere la fiducia del funzionario ricorrente nella stessa⁶⁰²; inoltre, garantisce che il potere di decidere la controversia sarà

⁶⁰⁰ Sembrerebbero accolti i suggerimenti di A. PELLET, *Conclusions générales*, op. cit., p. 258

⁶⁰¹ La posizione seguita nella presente ricerca è sostenuta A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, op. cit., pp. 245-252; ed anche G. SACERDOTI, *Il doppio grado di giudizio nelle giurisdizioni internazionali*, in *Comunicazioni e Studi*, 1997, pp. 158 e 166-167; D. RUZIÉ, *Le double degré de juridiction dans le contentieux de la fonction publique internationale*, op. cit., pp. 370-371. Tutti gli A. citati rilevano, con specifico riferimento ai tribunali amministrativi internazionali, che la presenza di una seconda istanza di giudizio si rende necessaria poiché si è in presenza di atti dell'organizzazione che investono i diritti del funzionario in quanto individuo.

⁶⁰² Così D. RUZIÉ, *L'indépendance des juridictions administratives internationales*, op. cit., p. 75. L'A. si domanda, infatti, se « *la mise en place d'un véritable deuxième degré de juridiction ne serait pas de nature à restaurer la confiance des fonctionnaires internationaux dans la justice administrative internationale* ».

esercitato legittimamente grazie all'eventuale controllo del giudice dell'impugnazione sulla pronuncia del giudice di prima istanza.

Se la necessità di riforma pare riguardare con maggiore urgenza il TAOIL, organo che per tradizione, per l'autorevolezza della sua giurisprudenza che tratta quasi ogni aspetto del rapporto d'impiego del funzionario internazionale alle dipendenze dell'organizzazione e dell'esercizio del potere di gestione del personale da parte di quest'ultima, e per la circostanza che la sua competenza è oggi accettata da ben 59 organizzazioni internazionali oltre all'OIL, è la giurisdizione amministrativa internazionale di riferimento; la stessa necessità si pone con evidenza per tutte le altre giurisdizioni amministrative internazionali esistenti.

Le esigenze di garanzia e di giustizia sottese all'appello non possono essere soddisfatte dalla Corte internazionale di giustizia sulla base di procedure analoghe all'art. XII dello Statuto TAOIL, stante l'inadeguatezza di detto organo giurisdizionale a svolgere il ruolo di giurisdizione di secondo grado nei confronti del TAOIL o di un'altra giurisdizione amministrativa, tanto per le regole statutarie e procedurali che impediscono l'accesso a ricorrenti individuali, quanto per la specializzazione tecnica che caratterizza il contenzioso attribuito ai tribunali amministrativi.

A tal fine si è già posto in rilievo che lo Statuto UNAT all'art. 2, par. 10, prevede che un'altra organizzazione internazionale, diversa dalle Nazioni Unite o dalle agenzie specializzate, possa riconoscere la competenza dell'UNAT in relazione alle proprie *staff disputes* se l'organizzazione internazionale in questione si avvalga di una procedura neutrale, competente a risolvere in prima istanza dette controversie mediante pronunce scritte, motivate in fatto ed in diritto⁶⁰³. Da ciò deriva che

⁶⁰³ L'art. 2, par. 10, Statuto del Tribunale d'appello delle Nazioni Unite così prevede: « *The Appeals Tribunal shall be competent to hear and pass judgement on an application filed against a specialized agency brought into relationship with the United Nations in accordance with the provisions of Articles 57 and 63 of the Charter of the United Nations or other international organization or entity established by a treaty and participating in the common system of conditions of service, where a special agreement has been concluded between the agency, organization or entity concerned and the Secretary-General of the United Nations to accept the terms of the jurisdiction of the Appeals Tribunal, consonant with the present statute. Such special agreement shall provide that the agency, organization or entity concerned shall be bound by the judgements of the Appeals Tribunal and be responsible for the payment of any compensation awarded by the Appeals Tribunal in respect of its own staff members [and shall include, inter alia, provisions concerning its participation in the administrative arrangements for the functioning of the Appeals Tribunal and concerning its sharing of the expenses of the Appeals Tribunal.] Such special agreement shall also contain other provisions*

l'accettazione della competenza del Tribunale d'Appello da parte di un'altra organizzazione internazionale non implica necessariamente la competenza in primo grado per le *staff disputes* della stessa del Tribunale del Contenzioso Amministrativo. La norma statutaria qui richiamata prospetta soluzioni inedite nei rapporti reciproci fra le giurisdizioni amministrative internazionali, essendo ben possibile, dal tenore della norma, che il Tribunale d'Appello costituisca la giurisdizione di secondo grado rispetto a pronunce di organi giurisdizionali amministrativi diversi dal Tribunale del Contenzioso⁶⁰⁴.

Infatti, se si considera la posizione qui sostenuta sulla necessità che i tribunali amministrativi contemplino un secondo grado di giudizio per assicurare il diritto del funzionario ad un ricorso effettivo, il fenomeno della c. d. proliferazione delle giurisdizioni in questione potrebbe avere uno sviluppo differente e quindi consentire che il nuovo organo giurisdizionale di secondo grado del sistema delle Nazioni Unite possa svolgere la funzione di organo d'appello per tribunali già istituiti, superando quel *nationalisme d'organisation* che si era riscontrato quale aspetto fondamentale del fenomeno⁶⁰⁵.

Sebbene la soluzione che qui si propone possa essere di difficile realizzazione, soprattutto per il TAOIL, non tanto per la disposizione dell'art. VI Statuto TAOIL che prevede espressamente l'inappellabilità delle sentenze, ma piuttosto per la posizione, alla quale si è fatto cenno, che tale giurisdizione ha acquistato nel tempo; non può escludersi che altre organizzazioni internazionali che si riconoscono nella Carta delle Nazioni Unite e che, pur avendo istituito un autonomo tribunale, possano avvalersi di tale facoltà prevista nello Statuto del Tribunale d'Appello, tribunale già attivo ed operante, assicurando così il diritto d'appello ai propri funzionari e un presidio di uniformità e di legittimità della propria giurisprudenza che è insito nell'istituzione di una giurisdizione di grado superiore.

required for the Appeals Tribunal to carry out its functions vis-a-vis the agency, organization or entity. Such special agreement may only be concluded if the agency, organization or entity utilizes a neutral first instance process that includes a written record and a written decision providing reasons, fact and law. In such cases remands, if any, shall be to the first instance process of the agency, organization or entity»

⁶⁰⁴ Si pensi alla possibilità che un'organizzazione internazionale accetti in primo grado la competenza del TAOIL e in secondo grado la competenza del Tribunale d'Appello delle Nazioni Unite, ipotesi che stravolgerebbe del tutto il lungo dibattito sull'armonizzazione delle due giurisdizioni.

⁶⁰⁵ Sempre mutuando le parole di A. PELLET, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, op. cit. p.17

Ad oggi, la possibilità proposta non si tuttavia è ancora realizzata⁶⁰⁶.

4. I requisiti di legittimazione attiva nelle giurisdizioni amministrative internazionali e la domanda di giustizia dei soggetti che partecipano alle attività organizzazioni internazionali.

Nella definizione della competenza *ratione materiae* e *ratione personae* delle giurisdizioni amministrative internazionali si è riscontrata una certa uniformità negli statuti e nell'applicazione giurisprudenziale.

Gli Statuti esaminati individuano il funzionario internazionale (*official* o *staff member*), in servizio o in quiescenza, e i suoi aventi causa, quale soggetto legittimato attivo a presentare ricorso⁶⁰⁷; la giurisprudenza amministrativa internazionale, nel verificare il rispetto del suddetto requisito, si è concentrata sull'analisi del rapporto giuridico esistente fra il soggetto ricorrente e l'organizzazione.

In particolare detto rapporto è costituito da un elemento di natura contrattuale, in base al quale l'individuo accetta di prestare la propria attività alle dipendenze esclusive dell'organizzazione, e da un elemento di natura statutaria o regolamentare, in virtù del quale il rapporto di lavoro si svolge secondo le regole dettate dall'organizzazione per gestire la propria attività e per il conseguimento delle finalità istituzionali ad essa attribuite. Tale indirizzo interpretativo, emerso per la prima volta nella sentenza relativa al caso *Desgranges* del TAOIL⁶⁰⁸, è seguito anche nelle altre giurisdizioni amministrative esaminate.

Ad esempio, anche nel riformato sistema delle Nazioni Unite, nell'individuare il soggetto legittimato attivo si ricorre alla nozione di *staff member*, in servizio o in quiescenza, senza ulteriori precisazioni; è stato compito del TCNU, nelle sue prime sentenze, dare contenuto alla nozione statutaria, applicando il medesimo indirizzo

⁶⁰⁶ Ad oggi hanno riconosciuto la competenza dell'UNAT, l'*International Civil Aviation Organization* (ICAO), l'*International Maritime Organization* (IMO), l'*United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East* (UNRWA) l'*International Seabed Authority* (ISA), l'*International Tribunal for the Law of the Sea* (ITLOS). Si noti che queste organizzazioni non riconoscono la competenza in primo grado del Tribunale del Contenzioso Amministrativo. Non risulta, inoltre, dai dati ufficiali, che altre organizzazioni internazionali abbiano riconosciuto la competenza del Tribunale del Contenzioso Amministrativo ai sensi dell'art. 2, par. 5, Statuto TCNU.

⁶⁰⁷ Cfr. ad esempio art. 2, par. 6, Statuto TAOIL; art. 3, par. 1, Statuto TCNU; art. 2, par. 2 Statuto UNAT (che rinvia allo Statuto TCNU); art. II, par. 1 e 3 Statuto TABM; art. II, Statuto TAFMI.

⁶⁰⁸ Si veda diffusamente *supra* cap. II, par. 4.4.

interpretativo seguito dal TAOIL, secondo cui ciò che rileva è il rapporto giuridico che si instaura fra ricorrente ed organizzazione ai fini della legittimazione attiva⁶⁰⁹.

Forse l'unica differenza può riscontrarsi nel sistema della funzione pubblica europea, dove invece si adotta la soluzione di elencare i soggetti ai quali si applica lo Statuto del personale e quindi i soggetti legittimati attivi a presentare ricorso al TFP. Infatti, l'art. 91, par. 1, dello Statuto dei funzionari si riferisce alle persone «*indicate dallo Statuto*», intendendo con tale espressione coloro cui si applica lo strumento normativo in questione⁶¹⁰.

Rispetto all'esperienze del TAOIL e del sistema delle Nazioni Unite⁶¹¹, quindi, nel sistema del contenzioso della funzione pubblica dell'Unione europea vi è una precisa definizione normativa delle categorie di soggetti legittimati attivi ad adire il TFP, che sono appunto i soggetti che rientrano nell'ambito di applicazione *ratione personae* dello Statuto dei funzionari dell'Unione europea.

Anche il sistema della funzione pubblica europea, tuttavia, ha seguito l'indirizzo interpretativo avanzato dal TAOIL, in base al quale per stabilire la legittimazione attiva del ricorrente occorre riferirsi al complessivo rapporto giuridico, che ha fonte statutaria ovvero contrattuale, fra il ricorrente e l'istituzione d'impiego, e dunque, in ultima analisi, la questione dell'applicabilità del regime giuridico previsto dallo Statuto dei funzionari al soggetto ricorrente.

Applicando tale criterio, così, tanto il TAOIL, quanto il sistema delle Nazioni Unite e il TFP, escludono dal novero dei soggetti legittimati tutti coloro che non beneficiano dell'applicazione del regime giuridico dei funzionari per l'assenza di un legame statutario o contrattuale con l'ente internazionale, ossia tutti coloro il cui legame con l'organizzazione sia meramente di tipo occasionale e non collegato alle finalità istituzionali dell'organizzazione, al di là delle prestazioni effettivamente svolte dal soggetto.

⁶⁰⁹ Si vedano i casi *Garcia e Turner* del TCNU, supra Cap. III, par. 3.4.

⁶¹⁰ Tali soggetti sono i funzionari comunitari, espressamente definiti dall'art. 1*bis* dello Statuto come ogni soggetto nominato, mediante atto scritto, ad un impiego permanente alle dipendenze di un Istituzione dell'Unione europea dall'Autorità investita del potere di nomina; accanto ad essi, fra i soggetti legittimati attivi, vi sono i c. d. altri agenti, ossia quelle categorie di dipendenti e agenti, per lo più assunti a contratto, e che sono sempre disciplinati dallo Statuto dei funzionari, ossia gli agenti temporanei (art. 46), gli agenti ausiliari (art. 73), gli agenti contrattuali (art. 117) e i consiglieri speciali (art. 124).

⁶¹¹ Cfr. *supra*

Dalla disamina così svolta, ci si potrebbe chiedere se i tribunali amministrativi internazionali attuali rispondano alla domanda di giustizia di tutti i soggetti privati che sono coinvolti dall'attività di un'organizzazione internazionale.

Infatti, fra le ragioni che impongono alle organizzazioni internazionali di istituire mezzi di risoluzione delle controversie analoghi a quelli giurisdizionali, vi sono anche gli strumenti convenzionali che regolano l'immunità e i privilegi delle organizzazioni, quali, ad esempio, l'articolo VIII della Convenzione di Ginevra sui Privilegi e sulle Immunità delle Nazioni Unite⁶¹², che prevedono l'obbligo per l'organizzazione di istituire adeguati mezzi di risoluzione delle controversie che sorgono da contratti e da rapporti con i soggetti privati, rapporti di cui, a rigore, le controversie in materia d'impiego costituiscono una *species*.

Si potrebbe così ritenere che l'esclusione dei soggetti privati, non qualificabili come funzionari internazionali alla stregua delle disposizioni statutarie e della costante giurisprudenza dei tribunali amministrativi, sia contraria a tale principio di accesso alla giustizia, tenendo conto dell'immunità cui lo stesso ente può beneficiare dinanzi agli organi giurisdizionali interni, se le controversie sono connesse alle attività istituzionali dell'ente⁶¹³.

Occorre a tal proposito ricordare la proposta avanzata dalla dottrina⁶¹⁴ di emendare il contenuto dell'art. 2, par. 4, dello Statuto del TAOIL – norma che prevede la possibilità di attribuire la competenza al TAOIL nelle controversie relative a contratti conclusi dall'OIL nel caso in cui l'organizzazione e la controparte abbiano previsto una clausola compromissoria *ad hoc* - fino a ricomprendere un'ipotesi di giurisdizione *ratione materiae* riferita a tutte le controversie relative a prestazioni lavorative *ex contractu* svolte a favore dell'organizzazione, con il chiaro intento di fornire un meccanismo di risoluzione delle controversie in tutti quei casi non annoverabili nella funzione pubblica internazionale.

⁶¹² Cfr. Convenzione di New York del 13 febbraio 1946 sui Privilegi e le immunità delle Nazioni Unite, in United Nations, *Treaty Series*, 1, p. 15.

⁶¹³ Secondo l'impostazione suggerita da A. REINISCH, *The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals*, in *Chinese Journal of International Law*, 2008, p. 287 ss e da K. WELLENS, *Remedies Against International Organisations*, 2004, Cambridge, pp. 40-43.

⁶¹⁴ Così infatti F. GUTTERIDGE, *The ILO Administrative Tribunal*, op. cit., p. V.2/19-20 e A. PELLET, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, op. cit., p. 35 nota 85.

Detta proposta di emendamento allo Statuto TAOIL, peraltro l'unico fra i tribunali amministrativi internazionali a prevedere la possibilità di risolvere le controversie nascenti dai contratti stipulati fra soggetti privati e l'organizzazione, non è stata mai adottata; essa avrebbe consentito di ampliare il novero dei soggetti ammessi ad utilizzare il sistema del TAOIL, offrendo garanzie di accesso alla tutela giurisdizionale a tutti quei soggetti le cui prestazioni lavorative fossero in qualche modo coinvolte nell'attività di un'organizzazione internazionale.

L'attualità della questione è evidente se si considera che, nell'ambito della riforma del sistema di giustizia interno delle Nazioni Unite, tanto il progetto del *Redesign Panel* quanto il progetto di Statuto redatto dal Segretario Generale avevano previsto un ampio numero di soggetti legittimati attivi, tale da ricomprendere tutti coloro che svolgevano o avevano svolto una prestazione lavorativa alle dipendenze delle Nazioni Unite, indipendentemente dalla tipologia contrattuale fonte del rapporto, con alcune limitate esclusioni⁶¹⁵.

Tale soluzione, in effetti, avrebbe comportato una soluzione avanzata nell'ambito dei sistemi di risoluzione delle controversie d'impiego nelle organizzazioni internazionali, rispondendo in modo pieno all'effettivo bisogno di giustizia di quell'ampia platea di soggetti che sono istituzionalmente esclusi dall'accesso al sistema di risoluzione delle controversie, riflettendo, inoltre, la complessa realtà degli impieghi alle dipendenze dell'Organizzazione. Anche tale proposta non è mai stata accolta.

Il dibattito proposto, pertanto, segnala un'evidente carenza del sistema che necessiterebbe di un intervento di emendamento degli Statuti vigenti, malgrado sia tuttora presente, come può notarsi dal rifiuto dell'Assemblea generale di accogliere la proposta di ampliare della competenza dei due tribunali delle Nazioni Unite rispetto all'impostazione tradizionale, un evidente atteggiamento contrario in tal senso.

⁶¹⁵ Si consideri in proposito *Report of the Redesign Panel cit. Annex I (Jurisdiction of United Nations Dispute Tribunal)* e *Report* del Segretario Generale del 3 aprile 2008, cit., art. 3, par. 1, lett. d). Tra i soggetti esclusi il personale coinvolto in operazioni di *peace keeping* e i volontari.

5. Il ruolo delle giurisdizioni amministrative internazionali attuali. Problemi aperti e prospettive.

Gli aspetti critici che sono stati segnalati a conclusione del presente lavoro, aspetti che peraltro possono non esaurire lo spettro di tutte le problematiche che attengono il funzionamento attuale delle giurisdizioni amministrative internazionali, dimostrano che non è ancora possibile avanzare una presa di posizione definitiva sul grado effettivo di protezione giurisdizionale assicurato dalle suddette giurisdizioni e dare una risposta esaustiva al test di adeguatezza che la Corte europea dei diritti dell’Uomo ha avanzato nel caso *Waite and Kennedy*.

Si può senz’altro affermare che un lento percorso evolutivo sia ancora in atto e che i caratteri, il funzionamento e il ruolo stesso di tali giurisdizioni siano oggi profondamente differenti rispetto agli anni in cui tali giurisdizioni sono state per la prima volta istituite nelle organizzazioni internazionali.

La predetta considerazione potrebbe apparire ovvia e banale poiché ogni fenomeno umano è di per sé soggetto ad evoluzioni e al mutamento del contesto storico e sociale, specie se si considera che le prime giurisdizioni amministrative internazionali sono state istituite tra le due guerre mondiali quando il fenomeno delle organizzazioni internazionali era ancora agli albori⁶¹⁶ e quando anche la giurisdizione internazionale aveva particolari caratteristiche⁶¹⁷.

In realtà, anche con riferimento alle giurisdizioni amministrative internazionali, sembra cogliersi quella spinta evolutiva della tutela dei diritti umani in settori sempre più ampi del diritto internazionale⁶¹⁸, fenomeno che ovviamente non può non condizionare l’attività delle organizzazioni internazionali e le regole cui le stesse debbono ispirare il loro agire nel contesto attuale.

⁶¹⁶ Sull’evoluzione del ruolo delle organizzazioni internazionali nella comunità internazionale si veda A. DEL VECCHIO, *Analisi introduttiva ed evoluzione storica del fenomeno dell’organizzazione internazionale*, in A. DEL VECCHIO (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, p. 19 ss.

⁶¹⁷ Sull’evoluzione della giurisdizione internazionale, nel presente lavoro di ricerca si è tenuto conto come riferimento dell’analisi svolta da A. DEL VECCHIO, *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, op. cit., in particolare p. 31 ss.

⁶¹⁸ Seguendo l’opinione espressa da L. CONDORELLI, *Conclusions*, in G. M. PALMIERI (sous la dir. de), *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens*, Bruxelles, 2012, pp. 349-350. L’A. citato infatti così sostiene con riferimento ai tribunali amministrativi internazionali «*toutes les nouveautés, tant celles déjà acquises que celles dont on invoque l’introduction, se relient de près ou de loin à la pénétration toujours plus importante des droits de l’homme dans l’ensemble des secteurs du droit international*».

Dapprima la giurisprudenza interna e, poi, la giurisprudenza internazionale, in particolare quella della Corte europea dei diritti dell'Uomo si sono rese portavoce del percorso evolutivo così individuato, richiamando l'attenzione sulla necessità che il diritto del funzionario internazionale alla tutela giurisdizionale abbia almeno pari importanza rispetto al principio del funzionamento indipendente delle organizzazioni internazionali, sotteso al riconoscimento dell'immunità di queste ultime dalle giurisdizioni interne.

La giurisprudenza interna ed internazionale, infatti, chiamata a pronunciarsi sul rapporto fra l'immunità dalla giurisdizione interna riconosciuta alle organizzazioni internazionali e il diritto al ricorso giurisdizionale del funzionario internazionale, ha indicato che soltanto i sistemi di risoluzione delle controversie d'impiego conformi ai principi processuali riconosciuti a livello internazionale possono ancora oggi giustificare il riconoscimento dell'immunità alle organizzazioni presso cui sono istituiti, implicitamente quindi richiamando la necessità di riforma e di adeguamento dei sistemi esistenti.

A tali pronunce si può accostare anche la presa di posizione della Corte internazionale di giustizia, che, nel suo parere del 2012 più volte citato, ha posto in luce i significativi mutamenti che hanno interessato alcune giurisdizioni amministrative internazionali, auspicando il recepimento delle stesse tendenze evolutive negli altri sistemi esistenti.

La necessità di giurisdizioni amministrative maggiormente conformi al soddisfacimento del diritto del funzionario ad un ricorso giurisdizionale effettivo equo ed imparziale sembra aver trovato adeguata risposta con riferimento al principio del doppio grado di giurisdizione soltanto nei due sistemi che attualmente lo contemplano, le Nazioni Unite e l'Unione europea, novità che sembra quasi smentita dalle numerose altre giurisdizioni amministrative esistenti le cui sentenze sono inappellabili e dinanzi alle quali il funzionario internazionale è privo della possibilità di ricorrere avverso una sentenza eventualmente illegittima o ingiusta.

Sotto tale profilo, il sistema esistente necessita di un'urgente riforma e di un allineamento ai due organi citati, tenendo conto, d'altronde, che il principio del doppio grado di giurisdizione è garanzia non soltanto per il funzionario ricorrente ma anche per l'organizzazione datrice d'impiego poiché assicura che il sindacato

compiuto dal giudice inferiore sugli atti impugnati sia conforme alle regole applicabili e non viziato da illegittimità, ed è un principio sicuramente conforme alla *ratio* dell'istituzione di un tribunale amministrativo internazionale⁶¹⁹, senza trascurare gli indubbi effetti di uniformità che possono derivare dalla giurisprudenza di un organo superiore⁶²⁰.

Può, invece, attualmente apparire più sedimentata la tendenza a prevedere procedure più condivise e più ancorate a parametri di tipo obiettivo nella designazione dei giudici amministrativi internazionali, aspetti che garantiscono in astratto la maggiore indipendenza dell'organo giurisdizionale rispetto agli organi dell'ente internazionale che hanno il potere di nomina degli stessi; infatti, tali procedure accomunano il sistema europeo, quello delle Nazioni Unite e gli statuti dei Tribunali che, su tale aspetto, si ispirano al Tribunale amministrativo della Banca Mondiale, ossia i tribunali amministrativi istituiti presso le banche regionali di sviluppo e presso il Fondo monetario internazionale.

Più incerta, invece, la conclusione sulla rispondenza dei criteri di legittimazione attiva attualmente previsti rispondano in effetti al bisogno di giustizia di tutti i soggetti che partecipano all'attività delle organizzazioni internazionali.

Oltre agli aspetti che si sono specificamente presi in esame in sede di conclusione, ve ne sono ancora altri che, attinenti in modo più specifico al funzionamento di ogni singolo tribunale, meritano in questa sede almeno di essere segnalati quali, ad esempio, l'inammissibilità del ricorso presentato dalle associazioni di categoria dei funzionari, poiché tutti i sistemi esaminati escludono tale possibilità e ammettono soltanto la partecipazione al processo quali *amici curiae*; la possibilità di procedere unicamente alla trattazione scritta del ricorso, come avviene nel TAOIL e nel sistema delle Nazioni unite; il problema dell'esecuzione delle sentenze da parte delle organizzazioni soccombenti; e, ancora, le eventuali responsabilità dei vertici amministrativi per l'adozione di atti ritenuti illegittimi dal tribunale.

⁶¹⁹ Può a tal proposito considerarsi il *dictum* del TAOIL nella sentenza del 31 gennaio 1994, *Blaske c. Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI)*, n. 1328, al par. 13 «*la soumission des actes des organisations internationales à un contrôle juridictionnel constitue une garantie fondamentale non seulement des droits de leur personnel, mais encore de leurs propres intérêts*»

⁶²⁰ In senso conforme A. PELLET, *Conclusions générales*, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Le contentieux de la fonction publique internationale*, Paris, 1996, pp. 258-259.

Ogni indagine sulle giurisdizioni amministrative internazionali deve poi tener in debita considerazione il fenomeno della proliferazione delle stesse, fenomeno che, seppure in astratto corrisponda alle esigenze di giustizia poiché si assicura la possibilità ai propri funzionari di aver accesso ad un organo giurisdizionale per le proprie controversie in materia d'impiego, organo che eventualmente può maggiormente tener presenti le specificità dell'organizzazione di volta in volta considerata, rende maggiormente difficoltosa una ricostruzione esaustiva della materia e comunque può dar luogo al rischio di una tutela non uniforme della funzione pubblica internazionale⁶²¹ sia per la possibilità di interpretazioni giurisprudenziali difformi sulle stesse fattispecie, sia per la lentezza nel recepire le istanze di riforma che hanno condotto alcuni sistemi ad emendare i propri statuti e il funzionamento degli organi giurisdizionali.

È necessario, tuttavia, considerare che la giurisprudenza interna ed internazionale pare sempre più orientata, come si è visto nei casi più recenti, a condurre uno scrutinio sull'adeguatezza dei sistemi di risoluzione delle *staff disputes* ai fini di assicurare una tutela conforme al diritto del funzionario al ricorso giurisdizionale equo ed effettivo; forse, è questo l'unico elemento che può costituire da impulso nell'intraprendere più radicali processi di riforma che, però, non portino a trascurare le tutele e le garanzie di legittimità che la giurisprudenza amministrativa internazionale ha già affermato negli anni.

La tutela effettiva dei diritti del funzionario, il ruolo sempre più complesso e articolato che le organizzazioni internazionali sono chiamate a svolgere nella comunità internazionale attuale e la struttura sempre più variegata della cooperazione internazionale e gli inevitabili riflessi nella gestione ed organizzazione del personale chiamato a svolgere nuovi compiti, richiedono dunque che il sistema di protezione giurisdizionale del funzionario internazionale e di controllo della legalità degli atti

⁶²¹ In dottrina infatti il dibattito è ancora aperto: i rischi della proliferazione e moltiplicazione dei tribunali amministrativi internazionali sono posti in luce da A. PELLET, *Conclusions générales*, op. cit. pp. 255-256 (sebbene lo stesso A., in passato, valutasse con favore il fenomeno, si veda A. PELLET, *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, op. cit. p. 17.); invece G. GUILLAME, *Déclaration d'ouverture*, in N. G. ZIADÉ (ed. by), *Problems of International Administrative Law*, 2008, Leiden/Boston, p. 9 ss., ritiene che il rischio non sussista poiché il giudice amministrativo internazionale cerca di conformarsi alla prevalente giurisprudenza.

adottati dall'organizzazione in detto ambito, quale è propriamente ogni tribunale amministrativo internazionale, sia in grado di recepire siffatta complessità.

BIBLIOGRAFIA GENERALE

Monografie, manuali ed altre opere collettanee in materia di giurisdizioni amministrative internazionali, di funzione pubblica internazionale e di organizzazione internazionale

- ABLA W., *Les conditions de recevabilité de la requête devant le Tribunaux Administratifs de l'ONU e de l'OIT*, Parigi, 1981.
- AKEHURST M. B., *The Law Governing Employment in International Organizations*, Cambridge, 1967.
- AMERASINGHE C. F., *Jurisdiction of International Tribunals*, The Hague/London/New York, 2003.
- AMERASINGHE C. F., *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, 1996.
- AMERASINGHE C. F., *The Law of the International Civil Service (As Applied by International Administrative Tribunals)*, Oxford, 1988.
- AMERASINGHE C. F., *The Law of the International Civil Service (As Applied by International Administrative Tribunals)*², Oxford, 1994.
- BASTID S., *Les Tribunaux Administratifs internationaux et leur jurisprudence*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1957, II.
- BEDJAOUI M., *Fonction publique international et influences nationales*, Parigi, 1958.
- BEKKER P. H. F., *The Legal Position of Intergovernmental Organizations. A Functional Necessity Analysis of Their Legal Status and Immunities*, Dordrecht/Boston/London, 1994.
- BLUMANN C., DUBOIS L., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Paris, 2010, p. 315 ss.
- COMBA A., *Le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali*, Torino, 1967.
- CONDINANZI M., MASTROIANNI R., *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, p. 292 ss.
- CONFORTI B., FOCARELLI C., *Le Nazioni Unite*, Padova, 2012.
- COT J. P., PELLET A., FORTEAU M., *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Parigi, 2005.
- DE BELLIS S., *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione*, Bari, 1992.
- DEL VECCHIO A., *International Courts and Tribunals Between Globalisation and Localism*, L'Aja, 2013.
- DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012.
- DEL VECCHIO A., *I tribunali internazionali tra globalizzazione e localismi*, Bari, 2009.
- DEL VECCHIO A., *Le parti nel processo internazionale*, Milano, 1975.
- DEL VECCHIO Anna Maria, *Il Tribunale Amministrativo delle Nazioni Unite*, Milano, 1972.
- DORIGO S., *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione contenziosa ed esecutiva nel diritto internazionale generale*, 2008, Torino.
- DRAETTA U., *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Milano, 2006.
- DUPUY R-J. (sous la dir. de) *Manuel sur les organisations internationales/A Handbook on International Organizations*, 1998, Dordrecht/Boston/London.
- DURANTE F., *L'ordinamento interno delle Nazioni Unite*, Milano, 1964.
- DURANTE F., SPATAFORA E., *Gli accordi di sede: immunità e privilegi degli enti e dei funzionari internazionali in Italia*, Milano, 1993.
- ELIAS O. (ed. by), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*, Leiden/Boston, 2012.

- FOCARELLI C., *Lezioni di diritto internazionale. Il sistema degli Stati e i valori comuni dell'umanità.*, vol. I, Padova, 2008.
- GERMOND L., *Les principes généraux selon le Tribunal Administratif de l'O.I.T.*, Paris, 2009.
- GOVAERE I., VANDERSANDEN G. (éd.), *La fonction publique communautaire: nouvelles règles et développements contentieux*, Bruxelles, 2008.
- GRAY C. D., *Judicial Remedies in International Law*, 1990, Oxford, pp. 163-177.
- KAIKOBAD K., *The International Court of Justice and judicial review: a study of the Court's powers with respect to judgments of the ILO and UN Administrative Tribunals*, Londra, 2000.
- KLABBERS J., WALLEND AHL A. (eds.), *Research handbook on the law of international organizations*, Cheltenham/Northampton, 2011.
- MARCHISIO S., *L'ONU: il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2000.
- MARCHISIO S., *L'ONU: il diritto delle Nazioni Unite*², Bologna, 2012.
- MONACO R., *Les principes régissant la structure et le fonctionnement des organisations internationales*, *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1977, III, p. 89 ss.
- MONACO R., *Lezioni di organizzazione internazionale. Principi generali*, Torino, 1985.
- PALMIERI G. M. (sous la dir. de), *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens*, Bruxelles, 2012.
- PELLET A., *Les voies de recours ouvertes aux fonctionnaires internationaux*, Parigi, 1982.
- PELLET A., RUZIE D., *Les fonctionnaires internationaux*, Parigi, 1993.
- PLANTEY A., *Droit et pratique de la fonction publique internationale*, Parigi, 1977.
- PLANTEY A., LORiot F., *La fonction publique internationale. Organisations mondiales et européennes*, Parigi, 2005.
- POTVIN-SOLIS L. (sous la dir. de), *Vers un modèle européen de fonction publique ? Neuvièmes journées d'études du pôle européen Jean Monnet*, Bruxelles, 2011.
- REINISCH A., *International Organisations Before National Courts*, Cambridge, 2000.
- ROSENNE S., *The Law and Practice of the International Court 1920-2005*, vol. II, *Jurisdiction*, Leiden/Boston, 2006.
- SANDS P., KLEIN P., *The Bowett's Law of International Institutions*, Londra, 2001.
- SCHERMERS H. G., BLOKKER J., *International Institutional Law. Unity within Diversity*, Leiden/Boston, 2011.
- SIMMA B. (ed. by), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, 2002.
- SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Le contentieux de la fonction publique internationale*, Paris, 1996.
- SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Les agents internationaux*, Paris, 1985.
- VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, 2010.
- WELLENS K., *Remedies against International Organisations*, Cambridge, 2004.
- ZANGHÌ C., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Torino, 2007.
- ZIADÉ G. N. (ed. by), *Problems of International Administrative Law. On the Occasion of the Twentieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*, Leiden/Boston, 2008.

*Articoli, saggi e capitoli in manuali e opere collettanee,
voci di enciclopedie e commentari giuridici*

ADINOLFI G., *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione civile nella giurisprudenza italiana*, in *Comunicazioni e Studi*, XXIII, 2007, p. 233 ss.

ADINOLFI G., *L'immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione civile*, in RONZITTI N., VENTURINI G. (a cura di), *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali*, 2008, Padova, pp. 135-144.

AGO R., *I pareri consultivi «vincolanti» della Corte internazionale di giustizia. Problemi di ieri e di oggi*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1990, p. 5 ss.

AMERASINGHE C. F., *Reflections on the Internal Judicial Systems of International Organizations*, in ELIAS O. (ed. by), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*, Leiden/Boston, 2012, pp. 33-58.

AMERASINGHE C. F., *Accountability of International Organisations for Violations of the Human Rights of Staff*, in J. WOUTERS, E. BREMS, S. SMIS, P. SCHMITT (eds), *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, 2010, Antwerp/Oxford/Portland, pp. 527-544
AMERASINGHE C. F., *The Individuals* in DUPUY R.-J. (sous la dir. de) *Manuel sur les organisations internationales/A Handbook on International Organizations*, 1998, Dordrecht/Boston/London, pp. 338-349.

AMERASINGHE C. F., *Cases of the International Court of Justice relating to employment in international organizations*, in V. LOWE, M. FITZMAURICE (eds.) *Fifty Years of the International Court of Justice. Essays in honour of Sir Robert Jennings*, Cambridge, 1994, pp. 193-209.

AMERASINGHE C. F., *The World Bank Administrative Tribunal: its Establishment and its Work*, in DE COOKER C. (ed.), *International Administration. Law and Management Practice in International Organizations*, The Hague, 1990, V.3, pp. 1-39.

AMERASINGHE C. F., *The World Bank Administrative Tribunal*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 1982, p. 748 ss.

AMERASINGHE C. F., THORSLUND D., *Claimants to Staff Membership Before International Administrative Tribunals*, in *International & Comparative Law Quarterly*, 1989, in ELIAS O. (ed. by), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*, Leiden/Boston, 2012, pp. 653-667.

ANGELET N., WEERTS A., *Les immunités des organisations internationales face à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Journal de Droit International*, 2007, pp. 3-26.

ARANGIO RUIZ G., MARGHERITA L., TAU ARANGIO-RUIZ E., *Soggettività nel diritto internazionale. Organizzazioni internazionali* (voce), in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, Torino, 1999, p. 326 ss.

BARENTS R., *The Court of Justice After the Treaty of Lisbon*, in *Common Market Law Review*, 2010, p. 709 ss.

BARSOZZI R., *Organizzazioni Internazionali* (voce) in (voce), in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 4031-4044.

BASTID S., *Have the UN Administrative Tribunal Contributed to the Development of International Law*, in FRIEDMANN W., HENKIN L., LISSITZYN O. (eds), *Transnational Law in a Changing Society. Essays in Honour of Philip Jessup*, New York, 1972, pp. 298-302.

BEIGBEDER Y., *International Civil Service*, in WOLFRUM (ed. by), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2007, edizione online [www.mpepil.com].

- BODEAU-LIVINEC P., *La Réforme de l'administration de la justice aux Nations Unies*", in *Annuaire Français de Droit International*, 2008, p. 305-321.
- BOISSON DE CHAZOURNES L., *Changing Role of International Organisations: Global Administrative Law and the Interplay of Legitimacies*, in *International Organizations Law Review*, 2009, pp. 655-666.
- BONI S., *La procédure devant le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne principales innovations introduites par son règlement de procédure*, in *Cahiers de droit européen*, 2007, p. 733 ss.
- BORRACCETTI M., *Le camere giurisdizionali nel sistema giudiziario dell'Unione europea: il Tribunale della funzione pubblica*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2005, p. 525 ss.
- CAMERON H., *Establishment of the European Union Civil Service Tribunal*, in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2006, p. 273 ss.
- CARBONE S.M., *Sui procedimenti di annullamento delle sentenze di taluni tribunali amministrativi internazionali*, in *Comunicazioni e Studi*, 1966, p. 507 ss.
- CASADO GARCÍA-HIRSCHFELD M., *Le rôle des syndicats des fonctionnaires européens dans le contentieux de la fonction publique communautaire*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2010, p. 426 ss.
- CASSESE A., *L'immunité de jurisdiction des organisations internationales dans la jurisprudence italienne*, in *Annuaire français de Droit International*, 1984, p. 556 ss.
- CHITI E., *Il regolamento di procedura del Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2008, p. 201 ss.
- CUNY J-P., *Le Tribunal administratif du Conseil de l'Europe (TACE)*, in PALMIERI G. M. (sous la dir. de), *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens*, Bruxelles, 2012, pp. 215-244.
- DA CRUZ VILAÇA J. L., *L'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et son application aux «emplois dans la fonction publique»*, in DE WALSCHE A., LEVI L. (sous la dir. de), *Mélanges en hommage de Georges Vandersanden. Promenades au sein du droit européen*, Bruxelles, 2008, p. 845 ss.
- DALLARI P., *Administrative Tribunals of International Organizations and World Constitutionalism*, in ELIAS O. (ed. by), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*, Leiden/Boston, 2012, pp. 59-68.
- DALLE-CRODE S., *La protection des droits fondamentaux et la sauvegarde de l'intérêt communautaire: le régime spécifique des membres de la haute fonction publique européenne*, in POTVIN-SOLIS L. (sous la dir. de), *Vers un modèle européen de fonction publique ? Neuvièmes journées d'études du pôle européen Jean Monnet*, Bruxelles, 2011, pp. 451-480.
- DE BRABANDERE E.C., *Individuals in Advisory Proceedings Before the International Court of Justice: Equality of the Parties and the Court's Discretionary Authority*, in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2012, p. 253 ss.
- DE COOKER C., *The Effectiveness of International Administrative Law as a Body of Law*, in ELIAS O. (ed. by), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*, Leiden/Boston, 2012, pp. 319-332.
- DE COOKER C., *Pre-Litigation Procedures in International Organizations*, in DE COOKER C., (ed by), *International Administration. Law and Management Practice in International Organizations*, The Hague, 1990, V.6., pp. 1-21.
- DEL VECCHIO A., *Aspetti problematici in tema di revocazione delle sentenze della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in *Studi di diritto europeo in onore di Riccardo Monaco*, 1977, p. 227 ss.

- DEL VECCHIO A., *Analisi introduttiva ed evoluzione storica del fenomeno dell'organizzazione internazionale*, in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, pp. 19-42.
- DEL VECCHIO A., *International Courts and Tribunals, Standing*, in WOLFRUM (ed. by), *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2007, edizione online [www.mpepil.com].
- DE VUYST B. M., *The World Bank Administrative Tribunal*, in *Revue Belge de Droit International*, 1981, p. 82 ss.
- DI FILIPPO M., *Il rapporto tra immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione e diritto del singolo alla tutela giurisdizionale*, in RONZITTI N., VENTURINI G., *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali*, 2008, Padova, pp. 146-154.
- DI FILIPPO M., *Il rapporto tra immunità delle organizzazioni internazionali dalla giurisdizione e diritto del singolo alla tutela giurisdizionale*, in N. RONZITTI, G. VENTURINI, *Le immunità giurisdizionali degli Stati e degli altri enti internazionali*, 2008, Padova, pp. 146-154.
- DI FILIPPO M., *Individual Rights of Access to Justice and Immunity of International Organisations: An Italian Perspective*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2007, p. 79 ss.
- DUBOIS L., *La condition juridique des agents internationaux*, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Les agents internationaux*, Paris, 1985, pp. 3-36.
- DURANTE F., *Funzionario (diritto internazionale)*, in *Enciclopedia del diritto* (voce), vol. XVIII, Milano, 1969, p. 289 ss.
- ELIAS T. O., *The International Court of Justice in Relation to the Administrative Tribunals of the United Nations and the International Labour Organisation*, in DE COOKER C. (eds), *International Administration. Law and Management Practice in International Organizations*, The Hague, 1990, V.4., pp. 1-34.
- FARDET C., *Le réexamen des décisions du Tribunal de première instance*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2004, p. 185 ss.
- FERRARI BRAVO L., *Le controversie in materia d'impiego presso enti internazionali e la giurisdizione italiana*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1956, p. 556 ss.
- FLAUSS J. F., *Immunité des organisations internationales et droit international des droits de l'homme*, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONALE, in *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, Paris, 2009, pp. 71-93.
- FLOGAITIS S., *Aspects of Judicial Review of Administrative Action by the World Bank Administrative Tribunal with Relevant Comparisons*, in ZIADÉ G. N. (ed. by), *Problems of International Administrative Law. On the Occasion of the Twentieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*, Leiden/Boston, 2008, pp. 110-131.
- FOCSANEANU L., *Le droit interne de l'Organisation des Nations Unies*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1957, pp. 315-49.
- FORTE C., *Il Tribunale della funzione pubblica dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Umberto Lanza*, 2008, Napoli, p. 1090 ss.
- FOURET J., PROST M., *La Multiplication des juridictions internationales: de la nécessité de remettre quelques pendules à l'heure*, 2002, *Revue Québécoise de Droit International*, 2002, p. 117 ss.
- FRANCHINI C., *Funzione pubblica comunitaria* (voce), in CASSESE S., *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 2626-2631.

- FUENTETAJA PASTOR J. A., *The European Union Civil Service Tribunal*, in DE WALSCHE A., LEVI L. (sous la dir. de), *Mélanges en hommage de Georges Vandensanden. Promenades au sein du droit européen*, Bruxelles, 2008, p. 873 ss.
- GAILLARD E., PINGEL-LENUZZA I., *International Organisations and Immunity from Jurisdiction: to Restrict or to Bypass?*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2002, pp. 1-15.
- GAJA G., *Diseguaglianze fra le parti nella soluzione di controversie per mezzo di un parere della Corte internazionale di giustizia*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1997, p. 138 ss.
- GAJA G., *Immunity from Jurisdiction of the International Centre for Advanced Mediterranean Agronomic Studies*, in *Italian Yearbook of International Law*, 1977, p. 310 ss.
- GAJA G., *L'organizzazione internazionale*, in AMATO G., BARBERA A. (a cura di) *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, pp. 325-336.
- GALLO D., *Status, privilegi, immunità e tutela giurisdizionale dei funzionari delle organizzazioni internazionali*, in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, pp. 273-314;
- GENTOT M., *Le contrôle du pouvoir discrétionnaire par les tribunaux administratifs internationaux*, in N. G. ZIADÉ (ed. by), *Problems of International Administrative Law*, 2008, Leiden/Boston, p. 26 ss.
- GERVASONI S., *L'influence des cultures juridiques nationales sur le droit de la fonction publique communautaire*, in POTVIN-SOLIS L. (sous la dir. de), *Vers un modèle européen de fonction publique ? Neuvièmes journées d'études du pôle européen Jean Monnet*, Bruxelles, 2011, pp. 61-77.
- GERVASONI S., *Le procès devant le juge communautaire de la fonction publique : quelles réminiscences françaises?*, in DE WALSCHE A., LEVI L. (sous la dir. de), *Mélanges en hommage de Georges Vandensanden. Promenades au sein du droit européen*, Bruxelles, 2008, p. 903 ss.
- GERVASONI S., *Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne: cinq ans de jurisprudence*, in *Cahiers de droit européen*, 2010, p. 731 ss.
- GOMULA J., *The Review of Decisions of International Administrative Tribunals by the International Court of Justice*, in ELIAS O. (ed. by), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*, Leiden/Boston, 2012, pp. 349-374.
- GOMULA J., *The International Court of Justice and Administrative Tribunals of International Organizations*, in *Michigan Journal of International Law*, 1992, p. 83 ss.
- GÖTTELMANN W., MUNCH W., *Article 101*, in SIMMA B. (ed. By), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, 2002, pp. 1252-1276.
- GRIMES D. M., *The OAS Administrative Tribunal: Proposal for Appellate Review*, in *Emory Journal of International Dispute Resolution*, 1986, p. 258 ss.
- GUILLAUME G., *La Commission de recours de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et sa jurisprudence*, in *Annuaire français de droit international*, 1968, p. 322 ss.
- GUTTERIDGE F., *The ILO Administrative Tribunal*, in C. DE COOKER, *International Administration. Law and Management Practice in International Organizations*, The Hague, 1990, V.2., pp. 1-33.
- HAKENBERG W., *The European Union Civil Service Tribunal: A Three-tier Structure*, in ELIAS O. (ed. by), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*, Leiden/Boston, 2012, pp. 251-264.
- HANSEN P. C., *The World Bank Administrative Tribunal's External Sources of Law: A Retrospective of the Tribunal's First Quarter-Century (1981-2005)*, in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2007, p. 1 ss.

- HANSEN P. C., *The World Bank Administrative Tribunal's External Sources of Law: the Next Chapter (2006-2010): (Part II)*, in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2012, p. 449 ss.
- HAPPOLD M., *The Reform of the United Nations Administrative Tribunal: An Introduction*, in PALMIERI G. M. (sous la dir. de), *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens*, Bruxelles, 2012, pp. 11-14.
- HELALI M. S., *L'effectivité de la protection des droits fondamentaux des fonctionnaires : Approche transversale entre les organisations européennes*, in POTVIN-SOLIS L. (sous la dir. de), *Vers un modèle européen de fonction publique? Neuvièmes journées d'études du pôle européen Jean Monnet*, Bruxelles, 2011, pp. 375-394.
- HENQUET T., *International Organisations in the Netherlands: Immunity From the Jurisdiction of the Dutch Courts*, in *Netherlands International Law Review*, 2010, p. 267 ss.
- HULSROJ P., *Perfection, Best Practice, Adequacy? The Standard Applied by International Tribunals to the Behaviour of International Organizations*, in ELIAS O. (ed. by), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*, Leiden/Boston, 2012, pp. 129-136.
- HUNT S., *Human Rights Accountability of International Organisations vis-à-vis Their Staff: The United Nations*, in WOUTERS J., BREMS E., SMIS S., SCHMITT P. (eds), *Accountability for Human Rights Violations by International Organisations*, Antwerp/Oxford/Portland, 2010, pp. 545-566.
- HWANG P., *Reform of the Administration of Justice System at the United Nations*, in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2009, p. 181 ss.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA E., *The participation of International Organisations in Advisory Proceedings before the International Court of Justice*, in *Comunicazioni e Studi, Il processo internazionale. Studi in onore di Gaetano Morelli*, 1975, vol. XIV, p. 413 ss.
- JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA E., *The World Bank Administrative Tribunal*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 1982, p. 895 ss.
- JORIS V., *L'administration face au contentieux de la fonction publique communautaire*, in GOVAERE I., VANDERSANDEN G. (éd.), *La fonction publique communautaire: nouvelles règles et développements contentieux*, Bruxelles, 2008, p. 81 ss.
- KERSTENS P., *Perception du Tribunal de la fonction publique européenne*, in PALMIERI G. M. (sous la dir. de), *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens*, Bruxelles, 2012, pp. 111-135.
- KINGSBURY B., STEWART R. B., *Legitimacy and Accountability in Global Regulatory Governance: the Emerging Global Administrative Law and the Design and Operation of Administrative Tribunals of International Organizations*, in [<http://www.iilj.org/aboutus/documents/LegitimacyAccountabilityandGAL.UNATvolumefinalAug82008.pdf>]
- KINGSBURY B., *The Concept of Law in Global Administrative Law*, in *European Journal of International Law*, 2009, p. 23 ss.
- KLABBERS J., *The Bustani Case Before the TAOIL: Constitutionalism in Disguise?*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2004, p. 455 ss.
- KNAPP B., *Les privilèges et immunités des organisations internationales et de leurs agents devant les Tribunaux internationaux*, in *Revue générale de droit international publique*, 1965, p. 615 ss.
- KRAEMER H., *The European Union Civil Service Tribunal: A New Community Court Examined After Four Years of Operation*, in *Common Market Law Review*, 2009, p. 1872 ss.

- KREPPPEL H., *The Mediating Function of Judges: the Amicable Settlement of Cases before the Civil Service Tribunal of the EU*, in PALMIERI G. M. (sous la dir. de), *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens*, Bruxelles, 2012, pp. 145-166.
- LACHS M., *Perspectives pour la fonction consultative de la Cour International de Justice*, in *Comunicazioni e Studi*, vol. XIV, *Il processo internazionale. Studi in onore di Gaetano Morelli*, pp. 423-437.
- LAVRANOS N., *The New Specialised Courts within the European Judicial System*, in *European Law Review*, 2005, p. 261 ss.
- LEVI L., *La liberté d'association des fonctionnaires internationaux et le droit d'ester en justice des organisations syndicales et professionnelles*, in PALMIERI G. M. (sous la dir. de), *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens*, Bruxelles, 2012, pp. 245-260.
- LEVI L., *Droits fondamentaux et principes généraux de droit de la fonction publique communautaire*, in GOVAERE I., VANDERSANDEN G. (éd.), *La fonction publique communautaire: nouvelles règles et développements contentieux*, Bruxelles, 2008, p. 81 ss.
- LEVI L., *La procédure devant le juge du contentieux de la fonction publique: quelques réflexions pour un «point d'équilibre» entre les parties dans l'administration de la preuve*, in DE WALSCHE A., LEVI L. (sous la dir. de), *Mélanges en hommage de Georges Vandersanden. Promenades au sein du droit européen*, Bruxelles, 2008, p. 939.
- LEWIN A., F. ANJAK, *Principes communs aux organisations internationales. Statut juridique*, in *JurisClasseur du Droit International*, 1989, fasc. 112-3.
- LIAM MAC EACHAIDH E., *The Resolution of Staff Disputes Before the European Court*, in DE COOKER, *International Administration. Law and Management Practice in International Organizations*, The Hague, 1990, V.7, pp. 1-119.
- MAHONEY P., *La fonction publique européenne: une introduction. Origines, caractéristiques et perspectives pour l'avenir*, in POTVIN-SOLIS L. (sous la dir. de), *Vers un modèle européen de fonction publique? Neuvièmes journées d'études du pôle européen Jean Monnet*, Bruxelles, 2011, pp. 5-47.
- MAHONEY P., *The Contribution of the European Union Civil Service Tribunal (EUCST): Introductory Remarks*, in PALMIERI G. M. (sous la dir. de), *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens*, Bruxelles, 2012, pp. 73-77
- MAHONEY P., *The European Union Civil Service Tribunal: a specialised Tribunal or a special Tribunal?*, in DE WALSCHE A., LEVI L. (sous la dir. de), *Mélanges en hommage de Georges Vandersanden. Promenades au sein du droit européen*, Bruxelles, 2008, p. 955 ss.
- MALENOVSKÝ J., *L'indipendence des juges internationaux*, in *Recueil des Cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 349, 2010,
- MARCHISIO S., *Tribunali amministrativi internazionali* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, volume XLV, Milano, 1992, pp. 41-51.
- MARTHA R. S., *The Treatment of Monetary Problems by International Administrative Tribunals*, in ELIAS O. (ed. by), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*, Leiden/Boston, 2012, pp. 137-186
- MAUPAIN F., *Les responsabilités de l'Organisation de rattachement d'une juridiction administrative internationale. L'exemple du Tribunal administratif de l'OIT*, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Le contentieux de la fonction publique internationale*, 1996, Paris, pp. 183-192.
- MAURO M. R., *La struttura e il funzionamento delle organizzazioni internazionali*, DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, pp. 73-112.

- MEILLON D., *Le Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne: un tribunal administratif international spécifique?* in A-S. LAMBLIN-GOURDIN, É. MONDIELLI (sous la dir.), *Un droit pour des hommes libres. Études en l'honneur d'Alain Fenet*, Parigi, 2008, p. 333 ss.
- MERON T., ELDER B., *The New Administrative Tribunal of the World Bank*, in *New York University Journal of International Law and Politics*, 1981, p. 1 ss.
- MIGLIAZZA A., *I rapporti fra il Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione internazionale del Lavoro e la Corte internazionale di giustizia*, in *Comunicazioni e Studi*, vol. VII, 1955, p. 255 ss.
- MIGLIAZZA M., Art. 225A, in POCAR, *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, p. 748 ss.
- MILLER A. J., *The Privileges and Immunities of the United Nations*, in *International Organizations Law Review*, 2009, pp. 7-115.
- MORELLI G., *L'Istituto Internazionale di Agricoltura e la giurisdizione italiana*, in *Foro Italiano*, 1931, pp. 1424-1430.
- NOVAK G., REINISCH A., *Desirable Standards for the Design of Administrative Tribunals from the Perspective of Domestic Courts*, in ELIAS O. (ed. by), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*, Leiden/Boston, 2012, pp. 273-302.
- ODDINI M., *Principi strutturali del Segretariato delle Nazioni Unite*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1955, p. 297 ss.
- OÑATE LABORDE S., *The Relation between Due Process in International and National Human Rights Instruments and International Adjudication Mechanisms*, in ELIAS O. (ed. by), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*, Leiden/Boston, 2012, pp. 375-386.
- ORREGO VICUÑA F., *Le contrôle du pouvoir discrétionnaire de l'administration par les Tribunaux Administratifs Internationaux: observations à la lumière de la pratique du Tribunal Administratif de la Banque Mondiale*, in N. G. ZIADÉ (ed. by), *Problems of International Administrative Law*, 2008, Leiden/Boston, p. 45 ss.
- ORZAN M. F., *Le immunità ed i privilegi delle organizzazioni internazionali*, in DEL VECCHIO A. (a cura di), *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Napoli, 2012, pp. 243-270.
- OTIS L., REITER E. H., *The Reform of the United Nations Administration of Justice System: The United Nations Appeals Tribunal after One Year*, in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2011, p. 405 ss.
- PALMIERI G. M., *Fonction publique internationale et droit International de droits de l'homme*, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, in *La soumission des organisations internationales aux normes internationales relatives aux droits de l'homme*, Parigi, 2009, pp. 57-70.
- PALMIERI G. M., *Fonction publique internationale et immunité de juridiction des organisations internationales à travers le prisme de la Cour Européenne des Droits de l'Homme*, in PANELLA, SPATAFORA (a cura di), *Studi in onore di Claudio Zanghì*, vol. III, *Organizzazione internazionale e Diritto dell'Unione europea*, Torino, 2011, pp. 253-276.
- PANEBIANCO M., *Organizzazioni internazionali. I) Profili generali* (voce), in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1991, (fogli mobili).
- PENARANDA A., *La reforma de las sentencias de los tribunales administrativos internacionales*, in *Revista española de derecho internacional*, 1986, p. 591 ss.
- PESCATORE P., *Two Tribunals and One Court. Some Current Problems of International Staff Administration in the Jurisdiction of the ILO and UN Administrative Tribunals and the International Court of Justice*, in BLOKKER N., MULLER S. (eds), *Towards More Effective*

- Supervision by International Organizations. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Dordrecht/Boston/Leiden, 1994, pp. 217-237.
- PINGEL I., *La procédure de réexamen en Droit de l'Union européenne*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2011, p. 532 ss.
- PINGEL LENUZZA I., *Autonomie juridictionnelle et employeur privilégié: concilier les contraires*, in *Revue générale de droit international publique*, 2000, p. 445 ss.
- PISILLO MAZZESCHI R., *Funzionario internazionale* (voce), in *Digesto. Discipline Pubblicistiche*, volume VII, Torino, 1991, pp. 44-55.
- PISILLO MAZZESCHI R., *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e Costituzione italiana*, in *Rivista di diritto internazionale*, 1976, p. 489 ss.
- POWERS S., *Reiventing The Wheel- The Establishment of the IMF Administrative Tribunal*, in DE COOKER C. (ed. by), *International Administration. Law and Management Practice in International Organizations*, The Hague, 1990, V.7, p. 3 ss.
- PUSTORINO P., *The Immunity of International Organizations from Civil Jurisdiction in the Recent Italian Case Law*, in *Italian Yearbook of International Law*, 2009, p. 75 ss.
- PUSTORINO P., *Immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e tutela dei diritti fondamentali: le sentenze della Corte europea nei casi Waite et Kennedy e Beer et Regan*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2000, p. 133 ss.
- REINISCH A., KNAHR C., *From the United Nations Administrative Tribunal to the United Nations Appeals Tribunal: Reform of the Administration of Justice System Within the United Nations*, in *Max Planck yearbook of United Nations Law*, 2008, p. 447 ss.
- REINISCH A., *Privileges and immunities*, in J. KLABBERS, A. WALLEND AHL (eds.), *Research handbook on the law of international organizations*, 2011, Cheltenham/Northampton.
- REINISCH A., *The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of their Administrative Tribunals*, in *Chinese Journal of International Law*, 2008, p. 285 ss.
- REINISCH A., WEBER U. A., *In the Shadow of Waite and Kennedy. The Jurisdictional Immunity of International Organizations, The Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement*, in *International Organizations Law Review*, 2004, pp. 59-110.
- RIDDELL A., *Administrative Boards, Commissions and Tribunals in International Organizations*, (voce) in WOLFRUM, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, on line [www.mpepil.com].
- RIVIER R., LAGRANGE P., *Travaux de la Commission de Droit international (60^{ème} session) et de la Sixième Commission (63^{ème} session)*, in *Annuaire français de Droit International*, 2008, p. 379 ss.
- RODRIGUES S., *Le contentieux de la fonction publique communautaire et les relations avec les autres contentieux*, in GOVAERE I., VANDERSANDEN G. (éd.), *La fonction publique communautaire: nouvelles règles et développements contentieux*, Bruxelles, 2008, p. 187 ss.
- RUZIÉ D., *Jurisprudence du Tribunal Administratif de l'Organisation Internationale du Travail*, in *Annuaire français de Droit International*, 2008, p. 337 ss.
- RUZIÉ D., *Jurisprudence du Tribunal Administratif des Nations Unies*, in *Annuaire français de Droit International*, 2008, pp. 325-336.
- RUZIÉ D., *L'indépendance des juridictions administratives internationales*, in *Journal du droit international*, 2004, p. 63 ss.
- RUZIÉ D., *La C.I.J. et la fonction publique internationale*, in DINSTEIN Y., TABORY M. (eds), *International Law at a Time of Perplexity. Essays in Honour of Shabtai Rosenne*, 1989, Dordrecht/Boston/Londra, pp. 679-698.

- RUZIÉ D., *Le double degré de juridiction dans le contentieux de la fonction publique internationale*, in *Mélanges offerts à Hubert Thierry: l'évolution du droit international*, 1999, Parigi, pp. 369-381.
- RUZIÉ D., *Diversité des juridictions administratives internationales et finalité commune. Rapport général*, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Le contentieux de la fonction publique internationale*, Paris, 1996, pp. 11-55.
- RUZIÉ D., *La condition juridique des fonctionnaires internationaux*, in *Journal du droit international*, 1978, p. 868 ss.
- RYNGAERT C., *The European Court of Human Rights' Approach to the Responsibility of Member States in connection with acts of International Organizations*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2011, p. 997 ss.
- RYNGAERT C., *The Immunity of International Organizations Before Domestic Courts: Recent Trends*, in *International Organizations Law Review*, 2010, p. 121 ss.
- SACERDOTI G., *Il doppio grado di giudizio nelle giurisdizioni internazionali*, in *Comunicazioni e Studi*, 1997, p. 153 ss.
- SCHIANO R., *Le «camere giurisdizionali» presso la Corte di Lussemburgo: alcune riflessioni alla luce dell'istituzione del Tribunale della funzione pubblica*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2005, p. 719 ss.
- SCHØNBERG S.J., *Coping with Judicial Over-Load : The Role of Mediation and Settlement in Community Court Litigation*, in *Common Market Law Review*, 2001, p. 333 ss.
- SEYERSTED F., *Settlement of Internal Disputes of Intergovernmental Organizations by Internal and External Courts*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1964, p. 1 ss.
- SICAULT J-D., *La procédure devant les juridictions administrative internationales. Le cas du Tribunal Administratif de la Banque Interamericaine de Developpement*, in *Revue générale de droit international publique*, 2012, p. 627 ss.
- SICAULT J-D., *Le TAOIT : tendances jurisprudentielles récentes en matière de compétence et de recevabilité*, in PALMIERI G. M. (sous la dir. de), *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens*, Bruxelles, 2012, pp. 45-64.
- SICAULT J-D., *Article 101*, COT J. P., PELLET A., FORTEAU M., *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Parigi, 2005, pp. 2099-2114.
- SICAULT J-D., *La représentation des requérants*, in SOCIÉTÉ FRANÇAISE DE DROIT INTERNATIONAL, *Le contentieux de la fonction publique internationale*, 1996, Paris, pp. 175-182.
- SINAGRA A., *Tribunali amministrativi di enti internazionali (voce)*, *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1994, (fogli mobili).
- SINGER M., *Jurisdictional Immunity of International Organizations: Human Rights and Functional Necessity Concerns*, in *Virginia Journal of International Law*, 1995, p. 101 ss.
- STRUYVENBERG M., *The New United Nations System of Administration of Justice*, in ELIAS O. (ed. by), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*, Leiden/Boston, 2012, pp. 243-250.
- TABASSI L., *The Role of Administrative Tribunals in Safeguarding the Independence of the International Civil Service*, in ELIAS O. (ed. by), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*, Leiden/Boston, 2012, pp. 105-126
- TAGARAS H., *Le Tribunal de la fonction publique et la question des dépens*, in DE WALSCHE A., LEVI L. (sous la dir. de), *Mélanges en hommage de Georges Vandensanden. Promenades au sein du droit européen*, Bruxelles, 2008, p. 971 ss.
- TAVERNIER P., *Année des Nations Unies-Problème juridiques*, in *Annuaire français de Droit International*, 2008, p. 365 ss.

- TAVERNIER P., *La fusion des Tribunaux Administratifs des Nations Unies et de l'O.I.T. : nécessité ou utopie?*, in *Annuaire français de droit international*, 1979, p. 442 ss.
- TAXIL B., *Les différends internes des organisations internationales : des modes appropriés de règlement juridictionnel des différends*, in *Revue générale de Droit international publique*, 2012, p. 627 ss.
- THIERRY H., *Note sur l'abrogation de l'article 11 du Statut du Tribunal Administratif des Nations Unies*, in *Annuaire Français de Droit International*, 1995, p. 442 ss.
- THOMAS M., ELIAS O., *The Development and Effectiveness of International Administrative Law* in ELIAS O. (ed. by), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*, Leiden/Boston, 2012, pp. 397-410.
- TIERRY H., *Le Tribunal Administratif des Nations Unies*, in KALLIOPI K. (ed. by) *International Justice*, 1997, Tessaonica, pp. 227-266.
- TIGROUDJA A., *L'immunité de juridiction des organisations internationales et le droit d'accès à un tribunal*, in *Revue trimestrielle de droit de l'homme*, 2000, p. 83 ss.
- TIZZANO A., IANNUCELLI P., *Premières application de la procédure de «réexamen» devant la Cour de Justice de l'Union européenne*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2010, p. 681 ss.
- TOMUSCHAT C., *Le Tribunal Administratif de la Banque Africaine de développement*, in *Liber Amicorum Jean-Pierre Cot. Le procès International*, Bruxelles, 2009, pp. 323-339
- TREVES T., *Fragmentation of International Law: the Judicial Perspective*, in *Comunicazioni e Studi*, 2007, p. 823 ss.
- UDINA M., *Sulle giurisdizioni amministrative nel «sistema» delle Nazioni Unite*, in *Comunicazioni e Studi, Il processo internazionale. Studi in onore di Gaetano Morelli*, vol. XIV, 1975, p. 945 ss.
- VAN RAEPENBUSCH S., *L'apport du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne*, in PALMIERI G. M. (sous la dir. de), *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens*, Bruxelles, 2012, pp. 79-110.
- VAN RAEPENBUSCH S., *L'apport jurisprudentiel du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne*, in GOVAERE I., VANDERSANDEN G. (éd.), *La fonction publique communautaire: nouvelles règles et développements contentieux*, Bruxelles, 2008, p. 141 ss.
- VAN RAEPENBUSCH S., *Le juge face au harcèlement moral dans le cadre du contentieux de la fonction publique européenne*, in *Cahiers de Droit européen*, 2010, p. 121 ss.
- VAN RAEPENBUSCH S., SABA P., *Contentieux de la fonction publique de l'Union européenne*, in *JurisClasseur Fonctions publiques*, 2007, fasc. 1030.
- VANDERSANDEN G., *La procédure et le voies de recours*, in GOVAERE I., VANDERSANDEN G. (éd.), *La fonction publique communautaire: nouvelles règles et développements contentieux*, Bruxelles, 2008, p. 111 ss.
- VANDERSANDEN G., *Le contentieux de la fonction publique de l'Union européenne: décision judiciaire ou règlement amiable?*, in *Cahiers de droit européen*, 2010, p. 569 ss.
- VARGIU P., *From Advisory Opinions to Binding Decisions: the New Appeal Mechanism of the UN System of Administration of Justice*, in *International Organizations Law Review*, 2010, pp. 261-275.
- VENTURI P., *Funzionari internazionali* (voce), in CASSESE S., *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 2617-2625
- VENTURINI G., *Art. 236*, in POCAR, *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, p. 812 ss.
- VICIEN-MILBURN M., *Promoting the Rule of Law Within the United Nations*, in *The International Lawyer*, 2009, pp. 51-57.

WESTERDIEK C., *Le Tribunal Administratif du Conseil de l'Europe: présentation et aperçu de la jurisprudence*, in KOHEN M. G. (ed.), *Promoting Justice, Human Rights and Conflict Resolution through International Law. Liber Amicorum Lucius Caflish*, 2007, Leiden, pp. 951-971.

WOLF F., *Le Tribunal administratif de l'OIT*, in *Revue générale de droit international publique*, 1954, p. 279 ss.

ZACK A., *The Step Below: Can Arbitration Strengthen Administrative Tribunals?*, in ELIAS O. (ed. by), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*, Leiden/Boston, 2012, pp. 265-272.

ZIADÉ G.N., *Conflicts of Interest in International Administrative Tribunals*, in ELIAS O. (ed. by), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law*, Leiden/Boston, 2012, pp. 387-396.

ZIADÉ G. N., *Some Practical Issues Arising in International Administrative Tribunals*, in N. G. ZIADÉ (ed. by), *Problems of International Administrative Law. On the Occasion of the Twentieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*, Leiden/Boston, 2008, pp. 69-104.

ZIADÉ G. N., *The Jurisprudence of the World Bank Administrative Tribunal*, 2002, in *The Law and Practice of International Courts and Tribunals*, 2004, pp. 189-203.

ZYSS W., *Le Régime Commun des Nations Unies*, in *Revue générale de Droit international public*, 1987, p. 350 ss.