



Università degli Studi di Palermo

Dottorato in “Diritti Umani: Evoluzione, Tutela e Limiti”

Dipartimento di Giurisprudenza

IUS/10 – DIRITTO AMMINISTRATIVO

IL DIRITTO DI DIFESA DEGLI STAFF MEMBER NEI SISTEMI DI GIUSTIZIA
INTERNA DELL'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO,
DELL'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE E DELLA BANCA MONDIALE

IL TUTOR

Chiar.mo Prof. Nicola Gullo

LA COORDINATRICE

Chiar.ma Prof.ssa Isabel Trujillo

LA TESISTA

Dott.ssa Giulia Torta

Ciclo XXXI

SOMMARIO

INTRODUZIONE	1
---------------------------	----------

PARTE I

DISCIPLINE NAZIONALI IN MATERIA DI PROCEDIMENTI DISCIPLINARI

PREMESSA:	8
------------------------	----------

CAPITOLO I

La disciplina italiana

1.1	Il pubblico impiego italiano	10
1.2	L'evoluzione storica della disciplina del pubblico impiego in Italia.....	13
1.2.1	Il periodo post-unitario nel Regno D'Italia.....	13
1.2.2	La fine del XIX secolo.....	14
1.2.3	La prima metà del '900	14
1.2.4	I principi costituzionali	17

1.2.5	La prima fase della legislazione repubblicana	20
1.3	Il pubblico impiego oggi	32
1.4	Doveri, standard di condotta e responsabilità dei pubblici dipendenti	36
1.5	Il procedimento disciplinare nel pubblico impiego italiano	40
1.5.1	Il pubblico impiego contrattualizzato	40
1.5.2	Il pubblico impiego non contrattualizzato	49
1.6	La giurisdizione in materia di pubblico impiego	57

CAPITOLO II

La disciplina spagnola

2.1	La <i>Función Pública</i> spagnola	65
2.2	L'evoluzione storica della disciplina del pubblico impiego in Spagna	67
2.2.1	La creazione del modello burocratico spagnolo	68
2.2.2	Il rimodellamento interno	72
2.2.3	La prima legislazione post-costituzionale.....	73
2.2.4	Dallo Statuto basico dell'impiegato pubblico del 2007 alla sua rivisitazione nel 2015.....	76
2.3	La <i>función pública</i> oggi	79
2.3.1	I principi costituzionali	83
2.4	Doveri, standard di condotta e responsabilità dei pubblici dipendenti	91
2.5	Il procedimento disciplinare nel pubblico impiego in Spagna.....	96
2.6	La giurisdizione in materia di pubblico impiego	105

CAPITOLO III

La disciplina inglese

3.1	<i>Il Civil Service</i> inglese	111
3.2	L'evoluzione storica del pubblico impiego in Inghilterra.....	113

3.2.1 Il XIX secolo.....	113
3.2.2 Il modello Whitehall	115
3.2.3 Dopo la seconda guerra mondiale.....	117
3.2.4 Il New Public Management	119
3.3 Il civil service oggi.....	120
3.4 I doveri e gli standard di condotta dei civil servants	122
3.5 Il procedimento disciplinare nel civil service inglese.....	125
3.6 La giurisdizione in materia di pubblico impiego	137
CONCLUSIONI PARTE I:.....	142

PARTE II

LE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI E IL GLOBAL ADMINISTRATIVE LAW

PREMESSA:	147
------------------------	------------

CAPITOLO IV

Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle Organizzazioni Internazionali

4.1 La proliferazione delle Organizzazioni Internazionali	149
4.2 La lenta affermazione dell'autonomia degli ordinamenti interni delle organizzazioni internazionali.....	150
4.3 I funzionari delle organizzazioni internazionali	158
4.4 Il lavoro alle dipendenze delle organizzazioni internazionali.....	162
4.4.1 Il reclutamento dei funzionari.....	167

4.4.2 Le diverse tipologie di rapporti di lavoro	168
4.4.3 I diritti e i doveri dei funzionari.....	169

CAPITOLO V

I sistemi di giustizia interna delle Organizzazioni Internazionali

5.1 I sistemi di giustizia interna delle Organizzazioni Internazionali.....	174
5.2 I Tribunali Amministrativi e la tutela dei diritti dei funzionari	181
5.3 I sistemi di giustizia interna delle Organizzazioni Internazionali alla prova dei Diritti Umani.....	185
5.4 Una nuova chiave di lettura del diritto delle Organizzazioni Internazionali	194
5.5 Il Diritto Amministrativo Globale e i Tribunali Amministrativi	201
5.6 Il legitimacy index	205
5.6.1 I principi fondamentali dell'amministrazione della giustizia	206
5.6.2 I fattori utili alla creazione dell'indice.....	210
CONCLUSIONI PARTE II:	214

PARTE III

I SISTEMI DI GIUSTIZIA INTERNA DELLE PRINCIPALI ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

PREMESSA:	218
------------------------	------------

CAPITOLO VI

Il sistema di giustizia interna dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro

6.1	La nascita del sistema di giustizia interna dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro.....	220
6.2	Gli standard di condotta degli staff member.....	224
6.3	Le caratteristiche del sistema di giustizia interna	232
6.4	I meccanismi interni di risoluzione delle controversie tra l'Organizzazione Internazionale del Lavoro e i suoi staff member	233
6.4.1	I rimedi interni informali	241
6.4.2	I rimedi interni formali.....	244
6.5	Il Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro ..	247
6.6	La procedura del Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro	255
6.6.1	La domanda dell'attore	255
6.6.2	La risposta del convenuto	261
6.6.3	La replica dell'attore e la controreplica del convenuto.....	262
6.6.4	Chiusura del procedimento scritto, supplemento istruttorio e iscrizione a ruolo	262
6.6.5	Le udienze	263
6.6.6	L'intervento nel processo.....	264
6.6.7	La procedura rapida	264
6.6.8	La decisione	267
6.6.9	Le domande di interpretazione, esecuzione o revisione del giudicato.....	269

CAPITOLO VII

Il sistema di giustizia interna dell'Organizzazione delle Nazioni Unite

7.1	La nascita del sistema di giustizia interna dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.....	273
-----	--	-----

7.1.1	Il sistema di giustizia in vigore prima del 2009.....	273
7.1.2	Le critiche al sistema precedente e la necessità di un cambiamento	274
7.1.3	La necessità di una riforma.....	275
7.1.4	Il nuovo sistema di giustizia	277
7.2	Gli standard di condotta degli staff member.....	281
7.3	Le caratteristiche del sistema di giustizia interna	294
7.4	I meccanismi interni di risoluzione delle controversie tra l’Organizzazione delle Nazioni Unite e i suoi staff member	296
7.4.1	I rimedi interni informali	296
7.4.2	I rimedi interni formali.....	298
7.5	Lo United Nations Dispute Tribunal.....	300
7.6	La procedura del United Nations Dispute Tribunal.....	304
7.6.1	La domanda dell’attore	305
7.6.2	La risposta del convenuto	309
7.6.3	L’iscrizione a ruolo e la definizione sommaria.....	309
7.6.4	Le prove, le udienze e il supplemento istruttorio.....	310
7.6.5	La sospensione del processo e il tentativo di mediazione.....	312
7.6.6	L’intervento nel processo.....	313
7.6.7	La decisione	314
7.6.8	Revisione della sentenza, interpretazione e eliminazione degli errori materiali	315
7.7	Lo United Nations Appeal Tribunal	316
7.8	La procedura del United Nations Appeal Tribunal.....	320
7.8.1	Il ricorso dell’appellante	321
7.8.2	La risposta del convenuto	323

7.8.3 Chiusura del procedimento scritto, supplemento istruttorio e iscrizione a ruolo	324
7.8.4 Le udienze	325
7.8.5 L'intervento nel processo.....	325
7.8.6 La decisione	326
7.8.7 Revocazione per fatti sopravvenuti e altri rimedi per le sentenze dello UNAT.....	327

CAPITOLO VIII

Il sistema di giustizia interna della Banca Mondiale

8.1 La nascita del sistema di giustizia interna del Gruppo della Banca Mondiale ..	330
8.1.1 Le Organizzazioni del World Bank Group	330
8.1.2 I primi passi verso l'implementazione di un sistema formale di giustizia interna	332
8.1.3 La prima stagione di riforme (1998 – 2005).....	333
8.1.4 Le riforme del 2009	334
8.2 Gli standard di condotta degli staff member.....	336
8.2.1 L'ufficio etica e condotta aziendale.....	344
8.2.2 L'ufficio della vicepresidenza per l'integrità.....	354
8.3 Le caratteristiche del sistema di giustizia interna	362
8.4 I meccanismi interni di risoluzione delle controversie tra la Banca Mondiale e i suoi staff member.....	363
8.4.1 I rimedi interni informali	363
8.4.2 I rimedi interni formali.....	369
8.5 Il Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale	379
8.6 La procedura del Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale	384
8.6.1 La domanda dell'attore	384

8.6.2 La risposta del convenuto	390
8.6.3 La risposta del convenuto	390
8.6.4 La replica dell'attore	391
8.6.5 La controreplica del convenuto.....	391
8.5.6 Chiusura del procedimento scritto e supplemento istruttorio	392
8.6.7 Iscrizione a ruolo.....	392
8.6.8 Le udienze	393
8.6.9 L'intervento nel processo.....	393
8.6.10 La decisione	395
8.6.11 Revocazione per fatti sopravvenuti.....	396
8.6.12 Casi rappresentativi.....	398
CONCLUSIONI PARTE III:.....	400
OSSERVAZIONI FINALI.....	403
BIBLIOGRAFIA.....	415
INDICE DELLE SENTENZE.....	435

INTRODUZIONE

Questo lavoro si propone di verificare il livello di garanzia accordato al diritto di difesa dei funzionari internazionali nell'ambito dei sistemi di giustizia interna di tre grandi Organizzazioni Internazionali: l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e la Banca Mondiale (WB).

Una ricerca mirata all'approfondimento di questo delicato argomento, che interseca profili di diritto amministrativo, di diritto internazionale, e di diritto del lavoro, implica un'analisi complessa di carattere interdisciplinare che ha un focus specifico nel riconoscimento dei diritti fondamentali dei funzionari internazionali delle grandi Organizzazioni Internazionali.

Il diritto di difesa gode ormai di ampio riconoscimento negli ordinamenti degli Stati contemporanei, sia nell'ambito dei procedimenti giurisdizionali sia dei procedimenti amministrativi, e sono numerose le Costituzioni statali e le Carte internazionali che elevano formalmente il diritto di difesa nel processo al rango di diritto fondamentale: esemplare al riguardo è la disciplina dell'articolo 24 della Costituzione italiana, ai sensi del quale *“La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento”*.

Quanto alla protezione del diritto di difesa nei procedimenti amministrativi, in tutti gli ordinamenti in cui si riscontra un'assenza di espliciti riferimenti costituzionali l'introduzione e la garanzia del principio di difesa sono stati assicurati, in via interpretativa, dalla giurisprudenza

sia costituzionale che amministrativa, che ha individuato nel diritto di difesa un corollario del principio d'imparzialità.

Nel sistema amministrativo italiano, ad esempio, la legge n. 241/1990 ha dato copertura normativa di carattere generale al diritto di difesa anche nell'ambito dei procedimenti non giurisdizionali con la previsione di tecniche ed istituti giuridici che garantiscono il contraddittorio tra l'autorità amministrativa procedente e i soggetti privati interessati all'emanazione del provvedimento amministrativo.

A livello sovranazionale, i diversi sistemi di giustizia interna delle grandi Organizzazioni Internazionali sono ancora oggi in fase evolutiva e non sono sempre supportati da una disciplina analitica in grado di offrire gli stessi livelli di tutela che generalmente sono garantiti dai sistemi di giustizia degli Stati Membri. Ciascuno appronta una serie di rimedi interni informali e formali e il punto di vertice è generalmente rappresentato dagli "*Administrative Tribunal*", organi di ultima istanza che hanno il compito di dirimere eventuali controversie tra i funzionari internazionali, in qualità di lavoratori pubblici internazionali, e le Organizzazioni Internazionali, in qualità di datrici di lavoro.

Sia sul piano teorico che su quello operativo emerge dunque, in modo sempre più pressante, l'esigenza di studiare le caratteristiche di questi diversi sistemi di giustizia interna, così da poterli comprendere, comparare ed eventualmente migliorare, essendo a dir poco essenziale che le Organizzazioni Internazionali si muniscano di sistemi di giustizia interni di stampo garantistico, in grado di tutelare il diritto di tutti i funzionari internazionali ad avere accesso alla giustizia e a difendersi adeguatamente in un confronto palesemente sbilanciato (come quello tra un singolo e una Organizzazione Internazionale) che non faccia differenze tra funzionari in ragione della loro sede di destinazione (Regions o Headquarters).

Una corretta impostazione della ricerca ha richiesto, prima di tutto, una ricognizione delle tradizioni giuspubblicistiche nazionali che caratterizzano i sistemi giuridici occidentali europei e questo obiettivo è stato raggiunto attraverso uno studio delle norme che regolano in modo più

o meno generale il procedimento di definizione delle controversie in materia di lavoro in tre ordinamenti nazionali: il sistema italiano, il sistema spagnolo e il sistema inglese.

Si è optato per limitare l'analisi a sistemi giuridici occidentali europei sulla base di due argomentazioni che, pur non vanificando del tutto la possibile critica di eurocentrismo mossa nei confronti dell'approccio utilizzato, rendono comprensibile la scelta e che possono essere così riassunte: in primo luogo, occorre rilevare che, nonostante i contributi della teoria giuspubblicistica nordamericana, i modelli principali di riferimento sono ancora quello di *civil law* e quelli di *common law*, saldamente ancorati alle tradizioni giuridiche dei Paesi europei, dunque l'aver scelto di approfondire un ordinamento di *common law* (come quello inglese) e due di *civil law* (quello spagnolo e quello italiano) è parsa sufficiente ad offrire una ricognizione adeguatamente accurata di quali siano le tendenze di base che caratterizzano i differenti modelli; in secondo luogo, è stato ritenuto che un confronto tra i sistemi italiano, spagnolo ed inglese avrebbe reso in modo più chiaro ed evidente le differenze e le comunanze esistenti sia tra i tre ordinamenti nazionali, sia tra questi e i tre sistemi di giustizia interna oggetto dell'analisi.

Le discipline nazionali sono state analizzate dapprima singolarmente e poi comparativamente e, nonostante sia risultato evidente che ciascuno di questi sistemi giuridici ha delle peculiarità intrinseche, frutto di esperienze giuridiche e storiche distinte, sono emersi numerosi elementi comuni che ben si evidenziano nella legislazione dei pubblici dipendenti. Tale fase, raccolta nella parte prima dell'elaborato, Capitoli da 1 a 3, ha dunque permesso di tratteggiare una panoramica trasversale del riconoscimento e della garanzia del diritto di difesa nel contenzioso dei pubblici dipendenti nell'area europea indispensabile per creare una solida base teorica da cui far partire le ulteriori considerazioni svolte nelle parti successive del testo.

Nella parte seconda dello scritto, Capitoli 4 e 5, sono stati identificati i passaggi salienti che hanno portato all'affermazione dell'autonomia degli ordinamenti interni delle Organizzazioni Internazionali, i tratti caratteristici dell'impiego pubblico internazionale, e l'evoluzione

normativa e dottrinale internazionale circa l'affermazione del diritto di difesa dei funzionari internazionali. Il tutto, inoltre, è stato poi reinterpreto, alla luce dei principi generali del Global Administrative Law (GAL) per verificare in che modo questa nuova linea interpretativa sia in grado di influire sulla struttura interna delle Organizzazioni Internazionali e in che modo possa giovare all'interprete un inquadramento sistematico delle norme interne delle Organizzazioni alla luce dei principi di amministrazione di cui il GAL si fa promotore a livello globale.

Sia la prima che la seconda parte rappresentano evidentemente passaggi prodromici a una corretta identificazione dei principi che caratterizzano le discipline interne dei sistemi di giustizia interna nazionali ed internazionali considerati, ed hanno permesso di procedere all'identificazione delle tradizioni giuridiche nazionali che hanno avuto maggior seguito a livello internazionale, nonché delle modalità in cui esse sono state recepite ed attuate nelle Organizzazioni Internazionali.

Infine, negli ultimi tre capitoli, capitoli 6, 7 e 8, racchiusi nella parte terza dell'elaborato, è stata operata una ricostruzione dei sistemi di giustizia interna dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, e del Gruppo della Banca Mondiale.

Tutta la ricerca è stata improntata ad una metodologia che combina un approccio settoriale, che mira ad un approfondimento specifico di ciascuna disciplina, ad un approccio comparato, che si muove in un'ottica di confronto tra più piani nazionali ed internazionali, e che giunge alle conclusioni finali attraverso un procedimento induttivo di tipo "bottom up".

La ricognizione bibliografica e normativa ha rappresentato la linea guida della ricerca e ad essa è stata successivamente accostata un'analisi attenta della prassi amministrativa e giudiziale che caratterizza ciascun sistema (da ricavarsi dai report annuali sull'andamento delle Corti, degli uffici del personale e degli organi apicali delle Organizzazioni Internazionali considerate) e della giurisprudenza nazionale ed internazionale in tema di lavoro pubblico. Tutti i dati e i documenti utilizzati per il presente studio sono di dominio pubblico e sono liberamente

accessibili via internet, dunque non è stato necessario intrattenere alcun rapporto diretto con i soggetti o gli organi interessati.

I primi tre capitoli si ispirano ad una metodologia prettamente analitica, volta alla ricostruzione dettagliata del panorama giuridico degli ordinamenti considerati che è stata utile ad identificare i tratti comuni delle tre discipline analizzate e a giustificare una prima astrazione. Anche nel capitolo l'approccio metodologico prescelto è stato di tipo analitico ed ha permesso di identificare le fonti internazionali che qualificano il diritto di difesa come diritto fondamentale ed inviolabile della persona, e di marcare i passaggi fondamentali dell'evoluzione della dottrina internazionalistica in tema di autonomia degli ordinamenti giuridici interni delle Organizzazioni Internazionali e di rapporto di lavoro alle dipendenze delle Organizzazioni Internazionali. Nel capitolo 5, è stata invece favorita una lettura diversa, che ha permesso di analizzare le considerazioni svolte nei capitoli precedenti alla luce di un'ottica interpretativa nuova offerta dal GAL, mentre, nei tre capitoli finali, ad una ricostruzione sistematica del funzionamento dei sistemi di giustizia interna delle tre Organizzazioni Internazionali oggetto dello studio, si è affiancata una maggiore consapevolezza di quelli che sono risultati essere gli strumenti di tutela del diritto degli staff member già identificati come comuni alle tradizioni nazionali ed ai trattati internazionali, ed una verifica della solidità dei principi del GAL nell'ambito dei sistemi interni delle Organizzazioni Internazionali.

Posto che l'assunto sull'esistenza di un principio generale che impone la tutela del diritto di difesa nei procedimenti disciplinari è evidentemente ispirato a un ragionamento di tipo deduttivo, non è stata tuttavia questa la modalità di indagine prescelta per lo studio.

Lo studio ha preso le mosse da osservazioni specifiche circa il funzionamento dei sistemi nazionali che ha permesso di operare generalizzazioni e ricostruzioni teoriche più ampie; pertanto è stato senza dubbio l'approccio induttivo a guidare tutta l'attività di ricerca. Partendo da informazioni specifiche, schemi e regolarità sistematiche è stato infatti possibile formulare alcune ipotesi provvisorie circa l'esistenza di principi generali di diritto amministrativo

globale, esplorare nel concreto la validità di tali affermazioni nell'ambito dei sistemi di giustizia interna delle Organizzazioni Internazionali scelte come casi studio e, in definitiva, formulare delle conclusioni o considerazioni generali sul rispetto o meno del diritto di difesa dei funzionari pubblici internazionali.

Pare infine opportuno sottolineare che l'elaborato risenta di una concezione liberale dello Stato, mitigata da valori solidaristi e cosmopoliti.

PARTE I

Discipline nazionali in materia di procedimenti disciplinari

PREMESSA:

Ai fini di una corretta impostazione della ricerca oggetto del presente studio, pare corretto prendere le mosse da una ricognizione delle tradizioni giuspubblicistiche nazionali che caratterizzano i sistemi giuridici occidentali europei attraverso uno studio delle norme che regolano in modo più o meno generale il procedimento di definizione delle controversie in materia di lavoro pubblico in tre ordinamenti nazionali: il sistema italiano, il sistema spagnolo e il sistema inglese. Tale ricostruzione, infatti, come si è già accennato nell'introduzione, è indispensabile per creare una solida base teorica da cui far partire le ulteriori considerazioni svolte nelle parti successive del testo.

Le discipline nazionali in questione sono state analizzate dapprima singolarmente e poi comparativamente in una breve conclusione della Parte I e, indipendentemente dalle specificità tipiche di ciascun sistema giuridico, mettono chiaramente in luce i numerosi elementi comuni tra le varie legislazioni ispirate al riconoscimento e alla garanzia del diritto di difesa dei funzionari pubblici.

CAPITOLO I – La disciplina italiana

1.1 Il pubblico impiego italiano

Si definisce pubblico impiego¹ il rapporto di lavoro che si costituisce tra una persona fisica e una Pubblica Amministrazione² a seguito del quale la prima risulta inserita nell'organizzazione amministrativa della seconda, all'interno della quale assume uno specifico status³ e presta la propria attività a fronte di un corrispettivo economico⁴.

Il legame che si crea tra l'impiegato e la Pubblica Amministrazione datrice di lavoro rileva sia sotto il profilo organizzativo, sia sotto quello lavoristico dal momento che, tra i due soggetti, si costituiscono contestualmente un rapporto organico e un rapporto di servizio: due tipologie

¹ Per un approfondimento generale sul pubblico impiego si vedano, tra gli altri: V. Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, V ed. Torino, Giappichelli, 2016; E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, XVIII ed., Milano, Giuffrè, 2016; G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, VIII ed., Torino, Giappichelli, 2017; F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo*, X ed. Roma, Dike Giuridica, 2016; R. Chieppa, R. Giovagnoli, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2018; M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, III ed., Bologna, il Mulino, 2017; R. Garofoli, G. Ferrari, *Manuale di diritto amministrativo*, XII ed., Nel diritto editore, 2018; F. G. Scoca, *Diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017.

² Si può trattare dello Stato o di un altro ente pubblico.

³ Allo status del dipendente pubblico corrispondono peculiari diritti e doveri.

⁴ “La gran parte dei pubblici agenti come si è avvertito, a qualunque livello essi operino nell'ambito dell'organizzazione amministrativa, è formata da personale professionale, che può essere definito come quello legato all'organizzazione nella quale è inserito (una delle Amministrazioni pubbliche che conosciamo) da un rapporto di “lavoro subordinato”: nel quale, com'è noto, secondo la norma del codice, il “prestatore di lavoro si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa [nell'Amministrazione pubblica: art. 5, 2° co., D. pubbl. imp.], prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore” (dell'amministrazione pubblica) (art. 2094 cod. civ.). Detto rapporto, tradizionalmente denominato pubblico impiego, adesso più precisamente rapporto di lavoro dei dipendenti (o alle dipendenze) delle Amministrazioni pubbliche (art. 2, 2° co., D. pubbl. imp.) nel nostro sistema positivo era disciplinato sino alla riforma (L. 421/1992; D.l.vo 29/1993; D.l.vo 80/1998; D. pubbl. imp.) da principi e da norme di diritto pubblico”: così V. Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, cit., pag. 203.

affini ma sostanzialmente diverse di relazione, che mettono in evidenza profili differenti del legame che viene ad instaurarsi tra il soggetto privato e l'amministrazione⁵.

Quando si parla di rapporto organico (o d'ufficio) l'obiettivo è quello di mettere in rilievo gli aspetti pubblicistici burocratici connessi alla costituzione di un rapporto di lavoro tra Amministrazione e pubblico dipendente; è infatti evidente che l'effetto principale della costituzione di una tale relazione giuridica è l'inserimento del dipendente nell'organizzazione dello Stato o dell'Ente, l'istituzione di un vincolo tra l'Amministrazione e il dipendente e l'attribuzione a quest'ultimo della facoltà di porre in essere atti che perseguono gli interessi pubblici affidati alla cura dell'Amministrazione. In ragione del rapporto organico, dunque, il pubblico impiegato si trova nella posizione di esprimere verso l'esterno la volontà dell'ente e realizzarne i fini istituzionali, al punto da venire spesso assimilato all'organo o all'ufficio cui afferisce dai consociati che con tale organo si trovano ad interfacciarsi⁶.

⁵ *“La distinzione tra rapporto di servizio e organico si rifrange altresì sulle differenti modalità con cui essi vengono istituiti, anche se molto spesso in passato sorgevano contestualmente. I titolari degli uffici (e degli organi) debbono essere «investiti» della titolarità dell'organo (solo in tale momento, dunque, si instaura il rapporto organico) o dell'ufficio con atto specifico (per quanto riguarda il rapporto d'ufficio di altri soggetti, si parla invece di assegnazione): in quel momento il soggetto è incardinato e la sua attività è riferibile all'organizzazione. Oggi, per la quasi generalità dei dipendenti (siano essi o meno titolari di uffici o organi) il rapporto di servizio di impiego si instaura con il contratto, sicché l'investitura nella titolarità di un ufficio o di un organo rimane distinto (per i dirigenti vi è un atto di conferimento dell'incarico). Nel caso di titolari onorari si procede per designazione o per elezione: nella prima ipotesi occorre un atto di nomina (alla titolarità dell'organo o dell'ufficio) a seguito della designazione; nel secondo caso, una volta che siano stati accertati i risultati dell'elezione, vi è la proclamazione dei candidati eletti”*: così E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 175.

⁶ *“Denominiamo rapporto di ufficio (con espressione gergale entrate nell'uso: Gianni), la disciplina concernente la predisposizione del personale agli uffici nei quali l'amministrazione si articola; le diverse modalità attraverso le quali la titolarità degli uffici si acquista e le successive vicende fino alla cessazione della titolarità dell'ufficio. Disciplina che concerne sia gli uffici di direzione politica che quelli professionali, segnatamente gli uffici dirigenziali. [...] Il terzo gruppo di istituti a carattere pubblicistico che denotano il rapporto di lavoro alle dipendenze delle pubbliche Amministrazioni rispetto all'impiego privato ruota intorno al principio che denominiamo della stabilità del rapporto di lavoro nell'ambito della posizione organica (o principio della posizione organica). Una volta assunto mediante il contratto individuale, che segue all'espletamento del concorso (o di altra modalità di selezione prevista dalla legge) l'impiegato viene inserito in una determinata posizione (posizione organica o qualifica funzionale) nell'ambito dell'organico dell'amministrazione (c.d. inquadramento). A questa posizione corrisponde una determinata qualifica e un corrispondente trattamento retributivo. La posizione organica è quella che l'impiegato occupa nell'ambito dell'organico dell'Amministrazione. Essa indica la sua posizione in carriera (livello, o grado, come si dice secondo la varia terminologia in uso). Quali sono e come si denominano nell'ambito delle diverse Amministrazioni (e dei rispettivi organici) queste posizioni, è oggetto di disciplina contrattuale; ma esse ci devono essere. [...] Resta fermo (come principio di diritto pubblico) che l'inquadramento dell'impiegato nella posizione organica (che deriva a sua volta dal contratto e dai procedimenti di selezione che l'hanno preceduto) ha valore formale e vincolante: nel duplice senso, che egli acquista il diritto a svolgere le mansioni proprie di quella qualifica e non altre, con le prerogative che ne derivano; ma che, d'altra parte, non può accedere ad altra e superiore posizione funzionale, se non attraverso procedimenti concorsuali”*: V. Cerulli Irelli, *Lineamenti del diritto amministrativo*, cit., pag. 173 e 211.

Quando si parla di rapporto di servizio, invece, si intende mettere in risalto gli innegabili aspetti privatistici che connotano anche il rapporto di lavoro in ambito pubblicistico, nella misura in cui i pubblici dipendenti godono di una serie di diritti e sono vincolati da una serie di obblighi che sono in tutto e per tutto assimilabili a quelli che sorgono da un contratto di lavoro tra soggetti privati⁷.

L'evidente ambivalenza del dipendente pubblico⁸ è tutt'altro che una mera sottigliezza giuridica e può invece avere delle importanti ripercussioni sulle scelte del legislatore in materia. Privilegiare il rapporto di servizio rispetto a quello organico o, viceversa, far prevalere i profili organici rispetto a quelli privatistici di servizio, determina importanti differenze nella gestione concreta del pubblico impiego. Ad esempio, accordare maggiore rilevanza al rapporto di servizio giustifica l'adozione di una disciplina puramente legislativa o regolamentare rigida del lavoro pubblico, che sostituisce al contratto di assunzione un atto di nomina, prevede la gestione delle vicende del rapporto di lavoro solo a mezzo di atti amministrativi ed impone la competenza giurisdizionale esclusiva del giudice amministrativo per la risoluzione delle relative controversie.

Per altro verso, la valorizzazione del rapporto organico può favorire notevolmente l'avvicinamento della disciplina del pubblico impiego alla regolamentazione dell'impiego

⁷ *“I soggetti legati da rapporto di servizio all'amministrazione sono di norma dipendenti. Ricorre in questi casi il «rapporto di servizio di impiego», che assorbe i contenuti per così dire lavoristici della relazione: tali soggetti svolgono il proprio lavoro a titolo professionale, in modo esclusivo e permanente (talora però il rapporto è a tempo determinato o parziale; sul part-time, v. art. 73, d.l. 112/2008, conv. Nella l. 133/2008). Il rapporto di servizio, tuttavia può anche essere non professionale e, cioè, onorario o, ancora, instaurato in va di fatto. Il contenuto del rapporto di servizio varia a seconda che il soggetto sia funzionario onorario o pubblico impiegato: nel primo caso tale contenuto è ridotto, in quanto, a fronte del diritto all'ufficio, che ha comunque carattere temporaneo, vi è il diritto a un trattamento economico a titolo di indennità, ma non vi è il diritto alla carriera; nella seconda ipotesi, esso è più articolato e deriva dalle norme di legge e da quelle contrattuali. La presenza di una «indennità» a favore del funzionario onorario ha attenuato di fatto il carattere tradizionalmente essenziale di tale figura, costituito dalla gratuità. Il rapporto di servizio lega all'ente tutti i soggetti-persone fisiche che fanno parte dell'organizzazione (siano essi titolari di organi o di uffici, ovvero altri dipendenti) e si distingue dunque nettamente dal rapporto organico, perché quest'ultimo corre soltanto tra il titolare dell'organo e l'ente e viene in evidenza ai fini dell'imputazione della fattispecie”*: cfr. E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 174 e 175.

⁸ Il pubblico dipendente riveste contemporaneamente la qualifica di funzionario e quella di lavoratore. Come afferma Casetta: *“In realtà la persona fisica (preposta all'organo) si identifica con l'ente in forza del rapporto organico, ma, al contempo, si contrappone ad esso in quanto legata dal rapporto di servizio e analogo discorso può essere svolto con riferimento al preposto all'ufficio.”* Cit. da E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., pag. 175.

privato, con un alleggerimento della normazione e un ampliamento della sfera di competenza del giudice ordinario a scapito di quello amministrativo.

1.2 L'evoluzione storica della disciplina del pubblico impiego in Italia

La disciplina del pubblico impiego è stata assoggettata, negli anni, ad una lunga serie di riforme la cui frammentarietà ha reso spesso difficile avere una visione organica delle mansioni e della suddivisione in categorie (diverse da un'amministrazione all'altra) dei dipendenti, e la cui evoluzione storica dev'essere studiata avendo come riferimento il più ampio quadro dell'evoluzione che ha caratterizzato l'apparato burocratico statale nel suo complesso dal 17 marzo 1861⁹ ad oggi.

1.2.1 Il periodo post-unitario nel Regno D'Italia

Il Regno d'Italia del periodo post-unitario, come d'altronde gli altri Stati Europei dell'epoca, ha una struttura pubblica ancora ridotta, organizzata su base strettamente gerarchica¹⁰, per lo più finalizzata a soddisfare unicamente le esigenze dello Stato centrale, e nell'ambito della quale il lavoro pubblico è disciplinato da norme di diritto privato speciale.

In questo contesto, il perseguimento dell'interesse statale è assolutamente predominante rispetto alle rivendicazioni dei singoli dipendenti e manca una disciplina organica che riconosca un nucleo fondamentale di diritti e di doveri in capo a ciascun pubblico dipendente.

⁹ La proclamazione del Regno d'Italia fu l'atto formale che sancì la nascita del Regno d'Italia. Avvenne con un atto normativo del Regno di Sardegna - la legge 17 marzo 1861, n. 4761 - con la quale Vittorio Emanuele II assunse per sé e per i suoi successori il titolo di Re d'Italia.

¹⁰ il modello gerarchico weberiano prevede una rigida separazione dei ruoli dei singoli funzionari, cui spetta un ristretto numero di diritti a fronte di un ampio ventaglio di doveri nei confronti dell'Amministrazione di appartenenza. In tal senso si veda M. Weber, *Economia e società*, Edizioni di Comunità, Milano, 1922.

1.2.2 La fine del XIX secolo

Sul finire del XIX° secolo ad un aumento delle funzioni della Pubblica Amministrazione si collega un corrispondente incremento del numero dei funzionari, una precisazione dei ruoli, delle funzioni e delle progressioni di carriera degli stessi.

Il sistema di reclutamento di quegli anni è basato sul concorso pubblico¹¹ e proprio grazie alla procedura concorsuale cominciano ad essere definiti i requisiti per l'accesso ai vari livelli della carriera per i neoassunti e le mansioni da svolgere in sede di lavoro, prospettando un superamento della figura originaria di impiegato pubblico non professionalizzato, adibito ad una serie generica di mansioni in ragione delle funzioni che l'amministrazione si trova a dover esercitare.

Queste circostanze favoriscono peraltro la nascita delle prime forme di rivendicazione sindacale dei pubblici dipendenti che, in modo particolare con l'avvento della sinistra parlamentare al governo nel 1876, ottengono importanti successi per la nuova classe dei burocrati¹², che sollecita, tra le altre cose, anche la predisposizione di uno statuto giuridico per gli impiegati pubblici¹³.

1.2.3 La prima metà del '900

Nei primi anni del 1900 il lavoro pubblico è oggetto di una disciplina rigorosamente unilaterale conseguita con leggi o regolamenti che non riconoscono alcun rilievo alla fonte contrattuale.

¹¹ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana* (1861-1993), il Mulino, Bologna, 1996, pag. 53: "...l'accesso all'impiego fu generalmente regolato attraverso l'imposizione di un esame di concorso, le cui modalità e garanzie sarebbero state via via sempre meglio descritte per legge: fu un'innovazione importante (...) perché segnalava il definitivo prevalere di una concezione borghese dell'impiego pubblico".

¹² Se nella fase immediatamente successiva all'unificazione le ipotesi di conflitto di interessi sono pressoché nulle, verso la fine del secolo la diminuzione delle retribuzioni, inevitabilmente connessa all'aumento del numero dei dipendenti, crea l'esigenza di un organismo collegiale forte, di un sindacato, in grado di rivendicare le richieste dei lavoratori. Organizzati in un sindacato i funzionari pubblici ottengono alcuni importanti successi come ad esempio lo sviluppo di alcune forme di co-gestione con la Pubblica Amministrazione destinate a stabilire il numero di funzionari da inserire in ogni settore. In tal senso si veda G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana* (1861-1993), cit.

¹³ G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana* (1861-1993), cit., pag. 117: "La crescente separazione tra carriere politiche e carriere burocratiche induceva ormai l'alta burocrazia a cercare propri statuti e proprie garanzie, e a ricercarli precisamente in un nuovo sistema di regole, in rapporti più codificati tra decisione politica ed esecuzione amministrativa. In un sistema che escludeva a priori la responsabilità del burocrate, la salvezza poteva venire solo da un ritirarsi nello specifico burocratico, e in uno specifico chiaramente circoscritto e preservato dall'invasione della politica".

Il governo Giolitti, introduce nel 1908 una prima normativa che disciplina lo stato giuridico degli impiegati pubblici statali, regolando per la prima volta in maniera unitaria il rapporto d'impiego con lo Stato e, contestualmente, favorendo il dialogo con i nascenti sindacati del pubblico impiego. Questa disciplina, pur se in parte innovativa¹⁴, si conferma però in linea con la tendenza caratteristica della regolamentazione dei primi cinquant'anni di unità, confermando la forte gerarchizzazione dell'apparato amministrativo.

Tra il 1915 e il 1918, negli anni della prima guerra mondiale, l'amministrazione italiana si espande e si sgancia dalla politica, divenendo per la prima volta responsabile in proprio¹⁵.

Queste circostanze determinano un rafforzamento del rapporto tra apparati burocratici ed economia, che già ha cominciato a prendere piede in alcuni settori dell'amministrazione giolittiana, nonché la rinascita delle elite tecniche (la cd. seconda burocrazia)¹⁶.

Nella fase post-bellica Nitti riorganizza l'economia e l'amministrazione puntando, sul piano amministrativo, a porre in essere un processo di deburocratizzazione del Paese¹⁷.

Durante il ventennio fascista, viene ripreso il programma nittiano di radicali semplificazioni della Pubblica Amministrazione e vengono introdotte importanti modifiche all'organizzazione dell'amministrazione italiana, anche se l'unica ripercussione diretta che tali modifiche hanno sulla disciplina del rapporto di pubblico impiego è l'exasperazione della gerarchizzazione.

¹⁴ Con la legge n. 290 del 1908 e con la legge n. 335 del 1908 (sulla pignorabilità degli stipendi e delle pensioni e sulla cessione degli stipendi dei funzionari delle amministrazioni pubbliche) il legislatore dell'epoca, Ispirato dall'evoluzione giurisprudenziale che ha caratterizzato il decennio precedente il legislatore introduce ulteriori garanzie per i dipendenti pubblici ed una serie di regole sul reclutamento e sull'avanzamento di carriera.

¹⁵ Durante la guerra alla Pubblica Amministrazione vengono conferiti pieni poteri nel proprio ambito.

¹⁶ All'inizio del secolo la maggior parte della burocrazia proviene dal meridione e ha una professionalità giuridico-amministrativa. L'aver compiuto studi di giurisprudenza diviene requisito base di fatto dell'alfabetizzazione burocratica dunque i dipendenti con altre professionalità vengono progressivamente emarginati attraverso norme che impongono come requisito fondamentale per accedere ai massimi livelli dell'amministrazione proprio la laurea in giurisprudenza.

¹⁷ Va attribuita proprio a Nitti il motto "*pochi e ben pagati*" con riferimento ai pubblici dipendenti.

Sotto il governo fascista, infatti, alla funzione di direzione, tipica dell'amministrazione, viene sempre più sovrapposto il potere di ordine, tipico invece dell'apparato militare, e ciò inevitabilmente determina una esacerbazione del concetto di disciplina¹⁸.

Il Regio Decreto 30 ottobre 1923 n. 2960, che introduce la nuova legge sullo stato giuridico dei dipendenti respinge con vigore i primi timidi accenni di privatizzazione del pubblico impiego avanzati nel primo dopoguerra e rafforza, invece, i tratti autoritari della normativa. I tentativi di riduzione del numero degli impiegati pubblici porta al blocco delle assunzioni del 1926 che ha due importanti conseguenze: da un lato, un inevitabile invecchiamento della burocrazia e, dall'altro, un mancato rinnovamento politico e morale del pubblico impiego, che ha paradossalmente l'effetto inverso rispetto a quello desiderato e determina il fallimento del progetto di fascistizzazione dell'Amministrazione.

Negli anni 30 la legislazione sul pubblico impiego si caratterizza per interventi frammentari e di ridotta ambizione, la maggior parte dei quali indirizzati ad una fascistizzazione obbligata¹⁹ oppure all'implementazione della campagna demografica²⁰, tra i quali l'unico ad essere particolarmente significativo è un decreto del 1938 che proibisce definitivamente e irrevocabilmente l'accesso delle donne ad impieghi implicanti esercizio di poteri pubblici giurisdizionali, l'esercizio di diritti o potestà politiche, l'esercizio di attività che attengono alla difesa dello Stato e persino l'impiego nel privato²¹.

¹⁸ Si assiste ad un irrigidimento delle carriere con l'introduzione di tre gruppi A, B e C e l'istituzione di 13 gradi gerarchici.

¹⁹ Il passaggio delle associazioni dei dipendenti sotto il controllo del Partito nazionale fascista nel 1931; il requisito della tessera del Partito nazionale fascista per l'ammissione agli impieghi pubblici nel 1938; l'imposizione dell'uniforme agli impiegati nel 1938 sono esempi delle politiche messe in atto dal partito fascista per implementare la c.d. "burocrazia della camicia nera" ma la fascistizzazione è poco permeante e il cambio di passo della burocrazia è di fatto solo apparente.

²⁰ Il congedo straordinario per matrimonio e l'aumento di stipendio per la nascita del primo figlio.

²¹ Quanto al pubblico, il decreto dà all'Amministrazione la possibilità di stabilire già nei bandi di concorso l'esclusione del personale femminile o di fissare dei limiti all'assunzione; quanto al privato, il decreto del 1938 fissa per l'assunzione delle donne un tetto pari del 10% dell'organico.

1.2.4 I principi costituzionali

“I costituenti hanno posto il lavoro a fondamento della Repubblica. Perché il lavoro costituisce un'espressione irrinunciabile della dignità della persona. Il lavoro rappresenta anche la nostra partecipazione alla crescita della comunità, e dunque è premessa di una libertà personale e collettiva.

Il lavoro è strettamente legato alla democrazia e al suo sviluppo [...] Per questo il lavoro è la priorità. Lo è sempre stato ma, se possibile, lo è ancor più in questo tempo di cambiamenti veloci, per qualche aspetto addirittura impetuosi. Il lavoro cambia: i modi di produzione, i servizi, il welfare sono attraversati da profonde innovazioni, ma la dignità e la libertà delle persone - assicurate da una buona occupazione - restano l'elemento vitale, insostituibile, di ogni società democratica.”²²

L'intervento del Presidente della Repubblica Mattarella alla celebrazione della festa del lavoro del primo maggio 2017 ben sintetizza il principio lavorista e mette in risalto l'inestricabile connessione esistente tra tale principio e il principio democratico²³.

L'associazione tra i due principi è peraltro ribadita proprio all'art. 1 della Costituzione, ove si legge *“l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro”*; la scelta sistematica dei costituenti è chiara ed ha l'obiettivo di sancire l'inscindibilità dei due principi.

L'art. 1 della Costituzione è una norma prevalentemente programmatica il cui contenuto viene poi ulteriormente precisato dal comma secondo dell'art. 4 della Costituzione, ove viene sancito il dovere, per tutti coloro che ne hanno la possibilità ed i mezzi, di dare il proprio contributo

²² cit. dall'intervento del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella alla celebrazione della festa del lavoro il primo maggio 2017 al Palazzo del Quirinale.

²³ Al messaggio del primo maggio 2017 del Presidente della Repubblica Italiana, Sergio Mattarella, fa eco il messaggio del Presidente del primo maggio 2018 ove si legge che: *“La Costituzione pone il lavoro a fondamento della Repubblica, perché considera la persona - la sua libertà, la sua partecipazione creativa, il suo sviluppo integrale - come il perno della società, come il centro dell'ordinamento, come la misura delle sue regole. Siamo orgogliosi della nostra Carta costituzionale. Ne ricordiamo il settantesimo della entrata in vigore, e la assumiamo come una costante sollecitazione a superare gli ostacoli che si frappongono a una piena affermazione del diritto al lavoro, a un buon lavoro. Il lavoro consente di vivere con dignità, di contribuire al benessere di tutti, di passare il testimone della vita alle generazioni future. Come ogni buon diritto, contiene anche doveri. Questa è la connessione che ci rende partecipi del bene comune. Senza l'integrazione fra diritti e doveri possono diffondersi egoismi, diffidenza, sfiducia, emarginazione.”*

allo sviluppo della collettività scegliendo liberamente la propria attività lavorativa, e dall'art. 35 della Costituzione, commi primo e secondo, che pongono a carico della Repubblica la tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni, e la cura della formazione e dell'elevazione professionale dei lavoratori.

L'individuazione del lavoro quale principio cardine dell'ordinamento democratico è inoltre ulteriormente supportata dalla presenza di numerose altre norme costituzionali che richiamano e specificano il principio lavorista: si segnalano ad esempio gli artt. 36, 37, e 38, riferiti al rapporto di lavoro in generale, gli artt. 39 e 40, relativi alla contrattazione collettiva e gli artt. 28, 51, 54, 97 e 98 riferiti specificatamente al lavoro nella Pubblica Amministrazione.

I principi riguardanti il rapporto di lavoro in generale specificano aspetti essenziali del principio lavorista affermando, ad esempio, il diritto di ciascun lavoratore, senza distinzione, ad una retribuzione proporzionata e sufficiente della propria attività, il diritto di godere di un riposo settimanale e di ferie annuali retribuite, il diritto a godere di ogni forma di previdenza sociale, il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale per coloro che sono inabili al lavoro e il diritto all'educazione e all'avviamento professionale per coloro che sono inabili o minorati.

I principi riguardanti la contrattazione collettiva sanciscono la libertà di associazione sindacale e la capacità di tali associazioni di stipulare contratti collettivi di lavoro dall'efficacia vincolante, e sanciscono il diritto di sciopero dei lavoratori.

Da ultimo, alcuni articoli si riferiscono specificatamente al lavoro nella Pubblica Amministrazione e affermano: che *“I funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi penali, civili e amministrative, degli atti compiuti in violazione di diritti. In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici”*²⁴e che *“I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore”*²⁵. Peraltro, quanto al reclutamento l'art. 51 della

²⁴ Art. 28 Cost.

²⁵ Art. 54, co. 2, Cost.

Costituzione afferma che *“Tutti i cittadini dell'uno o dell'altro sesso possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza, secondo i requisiti stabiliti dalla legge”* mentre l’art. 97 della Costituzione impone che *“i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”* e che *“agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge”*.

In altri termini, l’art. 97 Cost. afferma il principio di legalità (caratteristica dello Stato di diritto²⁶) e introduce una riserva di legge in base alla quale *“è il Parlamento che, tramite la legge, istituisce gli uffici pubblici statali e ne determina la struttura organizzativa; e nessun ufficio pubblico statale può essere istituito e organizzato a discrezione della stessa p.a. o del Governo o di qualsiasi altro soggetto o Ente”*.²⁷ Tale riserva di legge, tuttavia, deve essere intesa in senso relativo sia in ragione della semplice interpretazione letterale del comma secondo dell’articolo in questione (che appunto afferma che gli uffici siano organizzati secondo disposizioni di legge, dunque che essi non siano direttamente organizzati dalla legge ma semplicemente in accordo con i criteri generali da essa stabiliti), sia *“perché non avrebbe pratica possibilità e sarebbe controproducente pretendere che anche le regole di organizzazione e di funzionamento più minute e particolari, più interne agli uffici, venissero tutte formulate dal Parlamento. Si tratterebbe di un inutile aggravio del lavoro parlamentare, senza significato politico rilevante. Al Parlamento (ai partiti) giustamente interessa disciplinare gli aspetti decisivi e politicamente significativi della organizzazione dello Stato,*

²⁶ Per Stato di diritto deve intendersi un *“ordinamento giuridico informato al principio della precostituzione delle regole; di regole generali, astratte, certe e stabili; di regole prodotte secondo regole; di regole effettivamente attuate e rispettate; in primo luogo da coloro che le pongono; di regole modificabili nello stesso modo in cui vengono prodotte, e non negoziabili caso per caso; di regole su cui si possa fare affidamento nel determinare i comportamenti individuali e collettivi, nell’attuare i propri progetti di vita; di regole idonee a costituire parametri di determinazione di responsabilità, e in quanto tali dotate di una valenza educativa nei rapporti civili e politici; e, infine, nei moderni Stati costituzionali, di regole ordinate intorno a valori e a fini, da intendere per altro non come opzioni culturali a contenuto fluttuante, o di principi da contrapporre alle regole stesse, ma come prescrizioni normative intorno a cui costruire l’unità e la coerenza dell’ordinamento”* Cit. da A. Orsi Battaglini, *Il puro folle e il perfetto citrullo (discutendo con Sabino Cassese)*, in *Diritto pubblico*, 1995, pag. 639.

²⁷ Cit. da R. Caridà, *Principi costituzionali e pubblica amministrazione*, in *Consulta Online*, agosto, 2013, pagg. 7 e 9.

non i momenti puramente esecutivi, interni e in fondo prevalentemente tecnici”²⁸. È proprio in ragione della relatività di questa riserva di legge che, dunque, è ammissibile la contrattualizzazione del rapporto pubblico impiego.

Peraltro, il co. 2 dell’art. 97 Cost. là ove afferma la necessità che *“siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”* si ricollega al successivo art. 98 Cost., co. 1²⁹ e all’art. 54 Cost., co. 1 e 2³⁰ e rende chiaro che le previsioni in esse contenute, in base alle quali i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione e i cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge, sono finalizzate a garantire l’amministrazione da influenze di parte o politiche, dunque a renderla imparziale, efficiente ed efficace e sono così rilevanti da non subire alcuna variazione eventualmente legata al regime privatistico o pubblicistico del contratto di impiego che lega i singoli dipendenti all’amministrazione datrice di lavoro.

1.2.5 La prima fase della legislazione repubblicana

In epoca repubblicana la prima disciplina organica del pubblico impiego è costituita dal D.P.R. n. 3 del 1957, altrimenti noto come *“Testo Unico impiegati civili dello Stato”* che nonostante i propositi del suo principale autore, Roberto Lucifredi, si rivela decisamente meno incisivo di quanto sperato e si limita ad attenuare, senza peraltro sopire del tutto, la pregnanza gerarchica del regime previgente³¹.

Il Testo Unico del 1957, insieme al D.P.R. n. 748 del 1972, istitutivo della dirigenza pubblica, ha rappresentato per molti anni l’unica normativa di riferimento fino all’emanazione della legge quadro sul pubblico impiego del 1983.

²⁸ Cit. da G. U. Rescigno, *Corso di diritto pubblico*, Zanichelli, Bologna 1984, pag. 557.

²⁹ Art. 98 Cost. co. 1: *“i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Nazione”*.

³⁰ Art. 54, co. 1 e 2: *“Tutti i cittadini hanno il dovere di essere fedeli alla Repubblica e di osservarne la Costituzione e le leggi. I cittadini cui sono affidate funzioni pubbliche hanno il dovere di adempierle con disciplina ed onore, prestando giuramento nei casi stabiliti dalla legge”*.

³¹ Il Testo Unico del 1957 si limitava a prevedere 4 carriere (direttiva, di concetto, esecutiva e ausiliaria), senza accogliere la proposta di introduzione del *“grado funzionale”*.

Negli anni 80 infatti, l'affermazione delle teorie neolibériste favorisce l'introduzione di meccanismi negoziali nel pubblico impiego e questo approccio, in netta rottura con la tendenza dei decenni precedenti, apre finalmente alla privatizzazione del rapporto alle dipendenze delle Pubbliche Amministrazioni.

Con l'esclusione esplicita di alcune categorie ben definite di lavoratori³², la legge quadro n. 93 del 1983 provvede a disciplinare in modo organico la materia del pubblico impiego, sia per quanto concerne gli impiegati statali, sia per quanto riguarda i dipendenti di altri enti pubblici, attribuendo inoltre alla competenza legislativa una serie di materie³³ che attengono per lo più ai principi di organizzazione degli uffici pubblici³⁴ o riguardano aspetti fondamentali del rapporto lavoro di pubblico.

Peraltro, l'armonizzazione tra disciplina pubblica e quella privata dell'impiego viene favorita disponendo l'estensione ai dipendenti dello Stato e degli enti pubblici di numerose norme dello Statuto dei lavoratori³⁵.

Sotto il profilo della contrattazione collettiva, già introdotta parzialmente a mezzo di precedenti interventi legislativi con riferimento a specifici settori del pubblico impiego, la legge del 1983

³² La disciplina disposta dalla legge quadro non si applica ai dipendenti con funzioni collegate a quelle giurisdizionali o legislative o di governo (es. militari, personale di polizia, diplomatici, magistrati, dipendenti di enti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'art 1 del d.lgs. n. 691 del 17 luglio 1947); ai dirigenti generali dello Stato e degli altri enti parastatali; ai docenti ed ai ricercatori universitari.

³³ Viene attribuita alla competenza legislativa la disciplina dell'organizzazione in senso lato degli uffici pubblici secondo quanto espressamente disposto dall'art. 97 della Costituzione; il procedimento di costituzione, modificazione dello stato giuridico ed estinzione del rapporto di pubblico impiego; la scelta dei criteri per la determinazione delle qualifiche funzionali e dei profili professionali in ciascuna di esse compresi; la determinazione dei criteri per la formazione e l'addestramento professionale; i ruoli organici, la loro consistenza e la dotazione complessiva delle qualifiche; le garanzie del personale in ordine all'esercizio delle libertà e dei diritti fondamentali; la durata massima dell'orario di lavoro giornaliero; l'esercizio dei diritti dei cittadini nei confronti dei dipendenti pubblici e il loro diritto di accesso di partecipazione agli atti della pubblica amministrazione.

³⁴ Per assicurare l'implementazione del principio di buon andamento dell'amministrazione e garantirne l'imparzialità.

³⁵ Vengono estesi ai lavoratori pubblici gli artt. 1, 3, 8, 9, 10, 11 del titolo I e gli artt. 14, 15, 16 comma primo e 17 del titolo II dello Statuto dei lavoratori; i principi contenuti negli artt. 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26 e 27 del titolo III vengono estesi indirettamente nella misura in cui viene richiesta l'adozione di disposizioni legislative finalizzate a rendere effettivi i sindacati sanciti da queste norme anche per gli impiegati pubblici attraverso la costituzione di organismi rappresentativi dei lavoratori pubblici.

chiarisce inoltre l'oggetto, i soggetti, le procedure, i livelli, il procedimento della stessa, pur se ne limita l'efficacia³⁶.

Da ultimo, per quanto attiene al regime della tutela giurisdizionale, la legge 93 del 1983 non apporta sostanziali modifiche alla previsione della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di pubblico impiego, limitandosi al più a statuire, all'articolo 28, che: *“in sede di revisione dell'ordinamento della giurisdizione amministrativa si provvederà all'emanazione di norme che si ispirino, per la tutela giurisdizionale del pubblico impiego, ai principi contenuti nella legge 20 maggio 1970 numero 300 e 11 agosto 1973 numero 533”*.

Negli anni 90 l'adozione della legge delega n. 421 del 1992³⁷, a seguito della quale viene poi emanato il D.lgs n. 29 del 1993³⁸ segna un punto di svolta estremamente significativo nel processo di riforma del pubblico impiego in Italia.

Il D. lgs. n. 29 del 1993, infatti, avvia la prima fase della privatizzazione del pubblico impiego, disponendo che i rapporti d'impiego di più dell'80 per cento dei dipendenti pubblici³⁹ sia regolata da contratti individuali e collettivi, sotto la disciplina del diritto civile⁴⁰.

Prima del 1993 il rapporto di lavoro, che si instaurava per effetto di un decreto di nomina⁴¹, era disciplinato dalla legge o dai regolamenti, senza che vi fosse alcuno spazio di autonomia negoziale, e la soluzione delle controversie era rimessa unicamente al giudice amministrativo.

Dopo il 1993 la disciplina del pubblico impiego viene assoggettata, salvo alcune peculiari eccezioni, alla disciplina del lavoro privato dunque, nell'ambito dello stesso, la contrattazione collettiva diviene fondamentale per la garanzia dei diritti dei lavoratori, assurgendo a fonte

³⁶ Per gli impiegati statali l'efficacia della contrattazione deriva dal recepimento del contenuto della stessa in un apposito decreto del Presidente della Repubblica.

³⁷ Per la razionalizzazione e la revisione della disciplina in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale.

³⁸ Successivamente modificato nel 1993 da due ulteriori decreti legislativi, il n. 470 ed il n. 546.

³⁹ S. Cassese, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 2004, pag. 125; L. Galantino, *diritto del lavoro pubblico*, Giappichelli, Torino, 2014, pag. 7.

⁴⁰ Ex art. 2, co. 2, D.lgs. n. 29 del 1993: *“i rapporti di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono disciplinati dalle disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del codice civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, fatte salve le diverse disposizioni contenute nel presente decreto”*.

⁴¹ Il decreto di nomina è un atto unilaterale della Pubblica Amministrazione che è espressione dell'esercizio di un potere autoritativo riservato all'Amministrazione statale.

direttamente vincolante del rapporto di lavoro nelle materie non soggette a riserva di legge o al potere organizzatorio unilaterale della Pubblica Amministrazione, mentre la tutela viene rimessa alla giurisdizione del giudice ordinario.

Alla prima privatizzazione ne segue poi una seconda quando alla riforma del 1993 fanno seguito il D.lgs. n. 396 del 1997⁴², il D.lgs. n. 80 del 1998⁴³ e il D.lgs. n. 387 del 1998⁴⁴, tutti e tre attuativi della legge delega n. 59 del 1997 e recanti modifiche alla disciplina del D.lgs. n. 29 del 1993.

In modo particolare il D. lgs. n. 80 del 1998 distingue in modo nitido tra organizzazione amministrativa⁴⁵ e rapporto di lavoro pubblico⁴⁶, valorizzando la funzione manageriale del dirigente e assegnando al giudice ordinario il contenzioso sul rapporto di pubblico impiego privatizzato.

Il D. lgs. n. 29 del 1993, così come variamente modificato dal legislatore, costituisce la normativa di riferimento in materia di pubblico impiego sino all'emanazione del D.lgs. n. 165 del 2001, emanato sulla base della legge delega n. 340 del 2000 e intitolato “*norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni*”.

A mezzo del D. lgs. n. 165 del 2001, infatti, l'intera materia viene riordinata e accorpata in una sorta di testo unico⁴⁷, dal contenuto sostanzialmente compilativo, che recepisce quasi

⁴² In materia di contrattazione collettiva e di rappresentatività sindacale nel settore del pubblico impiego.

⁴³ Introduce nuove disposizioni in materia di organizzazione e di rapporti di lavoro nelle amministrazioni pubbliche, di giurisdizione nelle controversie di lavoro e di giurisdizione amministrativa.

⁴⁴ Contiene tutte le ulteriori disposizioni integrative e correttive del D. lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 che non sono già state disposte con gli altri due D. lgs. attuativi della legge delega n. 59 del 1997.

⁴⁵ L'organizzazione amministrativa, coperta da riserva di legge ai sensi dell'art. 97, co. 1, della Costituzione deve essere improntata al perseguimento dei principi di buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

⁴⁶ Il rapporto di pubblico impiego è espressione di un potere organizzativo della Pubblica Amministrazione del tutto simile a quello esercitato nel privato dal datore di lavoro.

⁴⁷ Per un approfondimento sul TU del 2001 a pochi anni dalla sua entrata in vigore si vedano: A. Bianco, S. Cacace, *Testo unico sul pubblico impiego: guida ragionata del Dlgs. 165/2001 per regioni ed enti locali*, il sole 24 ore, 2001; G. Amoroso, V. Di Cerbo, A. Maresca, R. Foglia, *Diritto del lavoro*, I ed. Milano, Giuffrè, 2001; F. Carinci, L. Zoppoli, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in F. Carinci (a cura di), *Diritto del lavoro*, Vol. V. Unione Tipografico-Editrice Torinese (UTET) giuridica, 2004; S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, II ed., Milano, Giuffrè, 2003; S. Mainardi, *Il potere disciplinare nel lavoro privato e pubblico*, in P. Schlesinger (a cura di), *Commentario al Codice Civile*, Milano, Giuffrè Editore, 2006; L. Di Paola, *Il potere disciplinare nel lavoro privato e nel pubblico impiego privatizzato*, Milano, Giuffrè Editore, 2006; F. Carinci, S. Mainardi, V. Talamo, *Diritto del lavoro. I codici: Codice del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Utet Giuridica, 2008; F. Buffà, C. De Giorgi, *Il potere disciplinare. Nel lavoro*

integralmente la disciplina del 1993 realizzando un primo consolidamento del processo di privatizzazione finalizzato a conseguire la crescita dell'efficienza delle amministrazioni⁴⁸, la razionalizzazione del costo del lavoro pubblico⁴⁹ e una migliore utilizzazione delle risorse umane⁵⁰.

Nel biennio 2008-2009 il legislatore, sollecitato dalla spinta dell'opinione pubblica⁵¹, interviene nuovamente in materia di pubblico impiego emanando una serie di provvedimenti normativi⁵² destinati a incidere profondamente sull'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni e culminati con la legge delega n. 15 del 2009, finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, nonché recante disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei Conti.

La legge delega individua una serie di obiettivi che devono essere raggiunti dal governo delegato con l'emanazione, entro nove mesi dalla data della legge delega, di uno o più decreti legislativi, a loro volta eventualmente soggetti a disposizioni integrative e correttive entro 24 mesi dall'entrata in vigore: gli obiettivi in questione spaziano dall'incremento del livello di convergenza degli assetti regolativi del lavoro pubblico e del lavoro privato sotto il profilo delle relazioni sindacali (con un miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle procedure di contrattazione collettiva⁵³), all'introduzione di sistemi interni ed esterni di valutazione del

privato, nel lavoro pubblico contrattualizzato, nel pubblico impiego e nel settore militare, Macerata, Halley editrice, 2007.

⁴⁸ Anche mediante il coordinamento dello sviluppo dei sistemi informativi pubblici nonché in relazione alla necessaria interazione tra gli Stati nel contesto dell'Unione Europea.

⁴⁹ Attraverso il contenimento della spesa complessiva per il personale entro i vincoli imposti dalla finanza pubblica.

⁵⁰ Perseguibile, ad esempio, attraverso la formazione del personale o La garanzia di pari opportunità le lavoratrici e lavoratori, ho ancora attraverso il contrasto a qualsivoglia forma di discriminazione e violenza morale o psichica.

⁵¹ Prende il via la c.d. “*campagna anti fannulloni*”.

⁵² La legge n. 113 del 2008, finalizzata al contenimento della spesa e al piano industriale della pubblica amministrazione; la legge finanziaria n. 203 del 2008; alcune disposizioni della legge n. 102 del 2009 di conversione del d. l. del primo luglio 2009 n. 78 recante provvedimenti anticrisi.

⁵³ All'art. 3, co. 1, della legge delega si avanza l'ipotesi dell'introduzione di meccanismi di controllo dei vincoli di bilancio più efficaci da parte della contrattazione collettiva nazionale e integrativa, si auspica il riordino dell'ARAN, la riduzione dei comparti di contrattazione e la definizione di una tabella di comparazione fra i livelli di inquadramento previsti dai contratti collettivi dei diversi comparti al fine di agevolare la mobilità del personale e limitare il ricorso indiscriminato al lavoro flessibile.

personale finalizzati ad assicurare una qualità del servizio conforme agli standard internazionali di qualità⁵⁴, consentendo agli utenti di esercitare un controllo diretto⁵⁵ nei confronti dell'Amministrazione, la cui azione dev'essere assolutamente trasparente⁵⁶.

Peraltro, la legge delega promuove anche l'introduzione di meccanismi premiali di valorizzazione del merito⁵⁷ e la definizione di un sistema più rigoroso di responsabilità dei dipendenti pubblici da coordinarsi con l'affermazione del principio di concorsualità sia nella fase di accesso al lavoro, sia nell'ambito delle progressioni di carriera.⁵⁸

Per quanto attiene il rapporto tra le fonti che disciplinano il rapporto di lavoro pubblico, la legge delega n. 15 del 2009 modifica la formulazione dell'art. 2, co. 2, del D. lgs. n.165 del 2001 a mezzo della quale si è sancita ufficialmente l'applicabilità al lavoro pubblico delle disposizioni del codice civile.

La riformulazione della norma si rende necessaria in seguito alle derive interpretative causate dal dato letterale originario nella misura in cui la prima formulazione affidava alla contrattazione collettiva il potere di derogare alle disposizioni di legge successive al D. lgs. n. 165 (destinate solo da alcune amministrazioni pubbliche o a determinate categorie di dipendenti) salvo che la legge non disponga espressamente in senso contrario. Una tale formulazione aveva infatti determinato un paradosso legale consistente nell'affermazione generale della presunzione di derogabilità della disciplina che mal si conciliava con l'inderogabilità tipica delle disposizioni legislative.

⁵⁴ l'obiettivo di tale politica è l'allineamento generale delle Pubbliche Amministrazioni, in tempi ragionevolmente brevi, ai valori medi di efficienza e produttività degli enti più virtuosi.

⁵⁵ si prevede l'attivazione di canali di comunicazione diretta con il cittadino attraverso i quali il cittadino fruitore può segnalare la presenza di disfunzioni amministrative. Peraltro, nel caso in cui l'Amministrazione leda interessi giuridicamente rilevanti o presti un servizio non in linea con gli standard qualitativi ed economici previsti, gli utenti privati possono agire in giudizio nei promuovendo una *class action*.

⁵⁶ l'obiettivo è ottenere una Pubblica Amministrazione totalmente accessibile e, atteso che la trasparenza viene definita come livello essenziale delle prestazioni, ai sensi del co. 2, art. 117, lettera m) della Costituzione, le Regioni e gli altri enti locali sono tenuti ad adeguarsi all'indirizzo delineato dall'Amministrazione centrale.

⁵⁷ Viene introdotto il divieto di corresponsione generalizzata ed indifferenziata di indennità e premi incentivanti a tutto il personale, viene richiesta la previa individuazione delle risorse da dedicare al merito e alla produttività, viene vincolata la progressione economica a criteri di selettività nell'ambito della quale la valutazione positiva del dipendente ha un ruolo preponderante.

⁵⁸ Tutto ciò tenendo anche conto del principio di territorialità delle procedure concorsuali e del nuovo obbligo sancito dalla legge delega di permanenza minima pari ad un quinquennio nella sede di prima destinazione.

La legge delega del 2009 modifica direttamente l'art. 2 del Testo Unico nel 2001 riaffermando la presunzione di inderogabilità della disciplina legale, pur con la previsione di alcune eccezioni in casi espressamente previsti⁵⁹ e, in linea con i consolidati canoni vigenti in tema di rapporti fra le fonti, stabilisce che, in caso di violazione dei precetti di legge, siano applicabili le clausole degli artt. 1339 e 1419, co. 2, codice civile sulla sostituzione automatica e sulla nullità parziale. Ristabilita la classica gerarchia fra legge ed autonomia contrattuale, la legge delega nel 2009 ha anche cura di affermare la necessità di responsabilizzare opportunamente i dirigenti pubblici, atteso il ruolo indispensabile che essi rivestono al fine di conseguire una migliore organizzazione del lavoro e assicurare il progressivo miglioramento delle qualità delle prestazioni erogate ai cittadini.

Non tutte le disposizioni della legge delega hanno tuttavia la funzione di orientare il governo nella predisposizione dei decreti legislativi ed è pertanto opportuno rilevare che le previsioni degli artt. 9⁶⁰, 11⁶¹, 12⁶² della legge n. 15 del 2009, rispettivamente relative alle funzioni del CNEL, ai poteri della Corte dei Conti ed all'introduzione di un meccanismo di monitoraggio della spesa pubblica connessa all'attività di contrattazione pubblica, hanno carattere immediatamente applicabile, dunque sono direttamente produttive di effetto.

Il decreto legislativo n. 150 del 2009, altrimenti noto come Riforma Brunetta⁶³, dà attuazione alla legge delega n. 15 del 2009, introducendo nuovi istituti e modificando in modo sostanziale

⁵⁹ La legge delega del 2009 stabilisce che contratti collettivi possano disapplicare le norme di legge in materia di rapporto di lavoro destinate a particolari categorie solo ove la legge espressamente preveda questa possibilità.

⁶⁰ Attribuisce al CNEL nuove competenze.

⁶¹ Rafforza il potere di controllo preventivo della Corte dei Conti, con particolare riferimento ai meccanismi di valutazione del personale, alla fissazione degli obiettivi e alla spesa.

⁶² Introduce un meccanismo di monitoraggio della spesa sostenuta per le prerogative sindacali nel settore pubblico.

⁶³ Per un approfondimento sulla riforma Brunetta si vedano tra gli altri: A. Capalbo, *Riforma Brunetta. Tutte le novità nel pubblico impiego. Commento sistematico al decreto legislativo 27 ottobre 2009*, Macerata, Nuova Giuridica, 2009; C. Deodato, F. Frettoni, *La riforma Brunetta: le nuove regole del lavoro pubblico. Commento organico al decreto legislativo 27 ottobre 2009*, Roma, Neldiritto Editore, 2009; S. Battini, *Il lavoro pubblico dopo la "riforma Brunetta": una prima valutazione*, in R. Perez (a cura di), *Il "Piano Brunetta" e la riforma della pubblica amministrazione*, Dogana (Repubblica di San Marino), Maggioli editore, 2010; A. Garilli, *Dove va il pubblico impiego? Oggetto e finalità della Riforma*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, p. 1078-1091, 2011; A. Garilli, A. Bellavista, *Riregolazione legale e decontrattualizzazione: la neoibridazione normativa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Il Lavoro Nelle Pubbliche Amministrazioni*, vol. 1, 2010, pagg. 1 – 26; A. Bellavista, *Autonomia e responsabilità della dirigenza pubblica dopo il decreto Brunetta*, in Ferluga L (a cura

il Testo Unico del 2001 in materia di dirigenza, mobilità, contrattazione collettiva nazionale e integrativa, responsabilità dei dipendenti e sanzioni disciplinari.

Il decreto legislativo in questione introduce importanti novità nel panorama della disciplina del rapporto di pubblico impiego che comprendono un nuovo sistema di premialità del merito, basato sulla valutazione delle performance della struttura in generale e dei singoli dipendenti in particolare⁶⁴, sull'utilizzo più incisivo nelle sanzioni disciplinari⁶⁵, sulla semplificazione dei flussi di spesa nel rispetto dei vincoli di bilancio⁶⁶ e sulla responsabilizzazione e valorizzazione del dirigente⁶⁷.

Il legislatore della riforma del 2009 mostra chiari segni di sfiducia nell'azione della contrattazione collettiva e nell'operato del soggetto pubblico che la gestisce, dunque reagisce disponendo un controllo più incisivo della contrattazione integrativa sia sotto il profilo del costo del lavoro, sia per ciò che attiene all'effettivo perseguimento degli obiettivi di valorizzazione del merito, trasparenza, efficienza e produttività.

In linea con il percorso di trasparenza avviato nel decennio precedente la riforma del 2009 punta a riconoscere l'importanza di potenziare il coinvolgimento attivo degli utenti nel processo

di), La riforma del lavoro pubblico: merito e responsabilità garantiranno l'efficienza?, Milano, Giuffrè, 2012; A. Bellavista, *La riforma Brunetta: luci e ombre*, in *Vita notarile*, n. 2, 2010; A. Bellavista, *La figura del datore di lavoro pubblico*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 125, 2010, pagg. 87-158; A. Bellavista, *Il decreto correttivo della riforma Brunetta e il "cantiere aperto" del lavoro pubblico*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, n. 12, 2011, pagg. 1185-1191.

⁶⁴ Si prevede che sia l'attribuzione degli incentivi economici che le progressioni di carriera all'interno della stessa area (c.d. progressioni orizzontali o economiche) avvengano secondo il criterio della selettività, mentre le progressioni fra le diverse devono avvenire per concorso pubblico con aliquote riservate al personale interno per una quota non superiore al 50%. si prevede inoltre una graduatoria di performance delle singole amministrazioni statali in base alla quale la contrattazione collettiva nazionale ripartisce le risorse premiando le strutture migliori.

⁶⁵ Le sanzioni disciplinari vengono tipizzate in caso di licenziamento e si prevede che vengano erogate con un procedimento semplificato caratterizzato da elementi innovativi che raccordano il processo penale e il procedimento disciplinare. Si ammette inoltre che le sanzioni comportanti la sospensione fino a 10 giorni possano essere combinate direttamente dal dirigente.

⁶⁶ La rilegificazione di alcune materie relative al rapporto di lavoro dei pubblici dipendenti non comporta tuttavia che queste vengano riportate nell'alveo del diritto amministrativo atteso che rimane ferma la sfera di competenza della contrattazione collettiva, con riferimento ai diritti e degli obblighi direttamente pertinenti al rapporto di lavoro nonché alle materie relative alle relazioni sindacali, e che i dirigenti rimangono titolari dei poteri privatistici di micro-organizzazione compatibili con le esigenze in macro-organizzazione dell'Amministrazione.

⁶⁷ Ai dirigenti viene affidato espressamente, fatto salvo l'esame congiunto con i sindacati ove previsto dai contratti collettivi, la gestione in via esclusiva dei rapporti di lavoro; ad un aumento delle responsabilità del dirigente corrisponde l'introduzione di un sistema di valutazione dell'operato dirigenziale e viene inoltre modificato il percorso di accesso e di carriera dirigenziale con l'introduzione di un regime di conferimento e revoca degli incarichi più in linea con le esigenze di trasparenza dell'attività pubblica.

di valutazione delle performance della pubblica amministrazione e dunque dispone che la stessa predisponga annualmente un piano delle performance⁶⁸ e una relazione delle performance⁶⁹ che devono essere resi direttamente accessibili al cittadino sui siti istituzionali delle pubbliche amministrazioni e in occasione delle apposite “giornate della trasparenza”.

Nonostante l'imponenza della Riforma del 2009, il legislatore ha continuato a intervenire direttamente ed indirettamente in materia di pubblico impiego negli anni successivi con una serie di provvedimenti e leggi che spesso non hanno avuto una portata tale da introdurre significative novità e si sono limitati a precisare i contorni di istituti già previsti nel nostro ordinamento.

Peraltro, si deve sottolineare come le riforme nel mercato del lavoro non siano destinate a trovare immediata applicazione del lavoro pubblico, configurandosi al più come principi e criteri per la regolazione del rapporto di lavoro, che possono poi trovare applicazione anche nel pubblico impiego, ove si scelga di provvedere ad un'armonizzazione della disciplina pubblica e privata nelle materie in questione in fasi successive, tramite il raggiungimento di appositi accordi sindacali.

Il 3 maggio del 2012 è stato raggiunto un accordo trilaterale tra Ministero della Pubblica Amministrazione e della semplificazione, Enti territoriali e organizzazioni sindacali dei dipendenti pubblici che si compone di due parti: una prima sezione dell'accordo è dedicata alla costituzione di un nuovo modello di relazioni sindacali nell'ambito del quale si deve verificare una rimodulazione del quadro legislativo, del ruolo e delle prerogative del sindacato a livello di contrattazione nazionale e integrativa⁷⁰; una seconda parte che, invece, riguarda la

⁶⁸ Nel Piano della performance la pubblica amministrazione indica gli obiettivi strategici da conseguire.

⁶⁹ Nella Relazione sulla performance la pubblica amministrazione evidenzia i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto agli obiettivi programmati.

⁷⁰ Si prevede il coinvolgimento del sindacato nei processi di razionalizzazione dell'Amministrazione, di formazione del personale, di mobilità collettiva e di incentivazione dei pubblici dipendenti. sotto il profilo della fissazione del numero dei comparti di contrattazione collettiva l'accordo si allinea alla previsione della legge delega n. 15 del 2009 che ne prevede una riduzione ma afferma la necessità di improntare la revisione dei comparti e delle aree al rispetto delle competenze delle Regioni e degli Enti Locali, nonché delle esigenze di specifici settori.

razionalizzazione e la semplificazione dei sistemi di misurazione, valutazione e premialità ribadendo la necessità di ancorare la retribuzione accessoria ai risultati conseguiti dal dipendente superando la divisione del personale in fasce di merito.

Nell'accordo le parti intervenute colgono l'occasione per riaffermare con chiarezza che la forma ordinaria del lavoro subordinato pubblico è il contratto a tempo indeterminato (dato che solo per mezzo di un tale strumento si possono soddisfare a pieno le esigenze ordinarie dell'attività amministrativa), e che è assolutamente necessario valorizzare, all'atto della selezione nei concorsi pubblici, l'esperienza professionale acquisita con rapporti di lavoro flessibili.

Con specifico riferimento alla flessibilità in uscita, inoltre, l'accordo del 3 maggio 2012 richiama l'attenzione del legislatore sull'esigenza di un riordino della materia dei licenziamenti per motivi disciplinari⁷¹ e sull'importanza della formazione del personale⁷², giungendo infine ad urgere una disciplina che assicuri l'effettiva autonomia della dirigenza rispetto all'organo di indirizzo politico⁷³.

Alla fine del 2013, con la legge n. 125, di conversione del d. l. n. 101 del 2013, c.d. "*decreto salva precari*"⁷⁴, il legislatore è intervenuto di nuovo in materia di pubblico impiego

⁷¹ I pubblici dipendenti beneficiano in maniera generalizzata della stabilità del posto di lavoro di cui all'art. 18 dello Statuto dei lavoratori la cui previsione è stata estesa al lavoro pubblico, a prescindere da ogni requisito dimensionale.

⁷² L'accordo del 2012 descrive la formazione del personale come una "*leva decisiva per favorire i processi di cambiamento, innovazione profonda riforma della pubblica amministrazione, garantendo l'acquisizione di nuove competenze, la costruzione di nuove professionalità e l'affermarsi nelle strutture pubbliche della cultura del servizio alla collettività e della buona amministrazione*".

⁷³ Per un commento sulla riforma Brunetta e i successivi provvedimenti di attuazione si veda, tra gli altri, L. Laperuta, *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. La disciplina del pubblico impiego in seguito all'approvazione della riforma Brunetta e ai successivi provvedimenti di attuazione*, Rimini, Maggioli editore, 2013; M. Danza, *D. Lgs.30 marzo 2001 n. 165. Il testo unico sul pubblico impiego "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*, VI ed., Roma, Università Popolare di Roma per gli studi Giuridici Economici e Sociali, 2013.

⁷⁴ L. De Angelis, *Il contratto di lavoro a termine nelle pubbliche amministrazioni alla luce della giurisprudenza comunitaria: spunti di riflessione*, in *Foro italiano*, 2007, pag. 344 e ss.; D'Orta, C., *Introduzione ad un ragionamento sulla flessibilità del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2000, n. 3-4, pag. 515 e ss.; A. Gabriele, *Il meccanismo sanzionatorio per l'illegittima successione di contratti a termine alle dipendenze della P.A. al vaglio della Corte di Giustizia*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2006, n. 4, pag. 614 – 621; S. Mainardi, *Piccolo requiem per la flessibilità del lavoro nelle pubbliche amministrazioni. A proposito della Legge 9 marzo 2006 nr. 80*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2006, n. 1, pag. 23 e ss.; L. Menghini, *Il contratto a tempo determinato*, in F. Carinci, L. Zoppoli (a cura di), *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, vol. V, Utet, Torino, 2004, pag. 557 e ss; F. Pantano, *La c.d. 'stabilizzazione' dei lavoratori non a termine nella Finanziaria 2007 ed il 'buon andamento'*

introducendo: disposizioni intese a ridurre l'ammontare della spesa per incarichi di studio di consulenza, disposizioni in tema di riassorbimento delle eccedenze del personale; disposizioni in tema di reclutamento dei dirigenti e delle figure professionali comuni a tutte le pubbliche amministrazioni⁷⁵; disposizioni sulla riforma delle pensioni⁷⁶; disposizioni in tema di limitazione ricorso al lavoro flessibile⁷⁷; disposizioni per la stabilizzazione del personale precario assunto con contratto a tempo determinato che abbia maturato, negli ultimi cinque anni prima dell'adozione della legge, almeno tre anni di servizio⁷⁸.

La legge di conversione del decreto salva-precari modifica anche la denominazione della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) che diviene ora autorità nazionale anticorruzione (ANAC) finalizzata alla valutazione della trasparenza nelle amministrazioni pubbliche.

In applicazione del disposto dell'art. 5 della legge anticorruzione⁷⁹ viene adottato, sempre nel 2013, il D.P.R. n. 62 a mezzo del quale entra in vigore il nuovo Codice di comportamento degli impiegati pubblici.

Nel 2014 la questione del lavoro pubblico viene affrontata dalla legge n. 114 del 2014, di conversione del d. l. n. 90 del 2014, altrimenti noto come “*riforma Renzi-Madia*”, che detta norme finalizzate alla semplificazione e alla trasparenza amministrativa⁸⁰, ma è controversa

della Pubblica Amministrazione, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2007, n. 3-4, pag. 635 e ss.; A. Pozzi, *La stabilizzazione dei precari del pubblico impiego: tecniche legislative tra illusioni e principi costituzionali*, in *Giurisprudenza amministrativa*, 2008, n. 1, pag. 13 – 26; A. Garilli, *Il precariato nel lavoro pubblico*, in *Quale Stato*, 2008, n. 15, pag. 71 e ss.

⁷⁵ Si tratta delle figure professionali previste dall'art. 35, co. 4, del D. lgs. n. 165 del 2001 che, a partire dal primo gennaio 2014, devono essere reclutate attraverso concorsi pubblici unici.

⁷⁶ L'art. 2, co. 5, della legge in questione precisa che i dipendenti pubblici non possono usufruire dell'incentivo alla permanenza fino a 70 anni.

⁷⁷ Il ricorso al lavoro flessibile viene consentito solo nel caso in cui ciò risponda ad esigenze temporanee ed eccezionali della Pubblica Amministrazione; inoltre, si introduce l'obbligo gravante sull'Amministrazione di stipulazione contratti a termine con i vincitori e gli idonei delle graduatorie vigenti a tempo indeterminato.

⁷⁸ Per un commento sulla riforma *Brunetta* e i successivi provvedimenti di attuazione successivi al 2013 si veda, tra gli altri: A. Pedacci, C. Silvestro, *Testo unico pubblico impiego esplicito. Il D.Lgs. 30 marzo 2011, n. 165 spiegato articolo per articolo*, Napoli, Edizioni giuridiche Simone, 2014.

⁷⁹ Legge n. 190 “*Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione*” (12G0213) (GU Serie Generale n.265 del 13 novembre 2012).

⁸⁰ Viene semplificata la procedura e aumentata la percentuale del turnover del personale cessato dal servizio, viene riformata la mobilità esterna del personale tra amministrazioni diverse e modificata la disciplina del collocamento in disponibilità in caso di eccedenza, vengono dettate nuove norme in materia di incarichi

l'applicabilità ai pubblici dipendenti delle norme contenute nella legge n. 183 del 2014, c.d. "Jobs Act", e dei relativi decreti attuativi.

In proposito, un primo orientamento, sostenuto dai Ministri Madia e Poletti, afferma la non estensibilità ai lavoratori pubblici del *Jobs Act*, mentre un secondo filone, cui aderiscono politici come Ichino e Zanetti, si ancora al dato letterale della norma articolando un argomento *a contrario* volto a includere anche i pubblici dipendenti nel novero dei destinatari del provvedimento legislativo⁸¹.

Le pubbliche amministrazioni sono state nuovamente oggetto di un progetto di riforma con la legge delega n. 124 del 2015, a mezzo della quale il Parlamento ha delegato il Governo a intervenire in determinati settori strategici per lo sviluppo del Paese introducendo, per ciò che specificamente attiene al pubblico impiego, delle importanti innovazioni in materia di dirigenza pubblica. La riforma in questione prevede l'emanazione di nuovo Testo Unico per il riordino complessivo della disciplina del rapporto di lavoro pubblico che si ispiri alle considerazioni espresse dalla Corte di Cassazione nella sentenza n. 19883 del 2015, in tema di pubblica amministrazione⁸².

Da ultimo, infine, la materia è stata regolata dai D. lgs. n. 74 e 75 del 2017 di attuazione della riforma del pubblico impiego promossa dal ministro Madia, pubblicati in Gazzetta Ufficiale il 7 giugno 2017.

L'obiettivo principale dei due decreti è la stabilizzazione dei precari della pubblica amministrazione⁸³, ma in essi sono contenute anche diverse novità per quanto riguarda

dirigenziali nello stato negli enti locali e viene infine ridotto del 50% il contingente complessivo dei distacchi, delle aspettative e dei permessi sindacali nella Pubblica Amministrazione.

⁸¹ Secondo questo filone interpretativo l'assenza di un esplicito divieto di estendere la normativa anche al pubblico impiego fa sì che, per effetto dell'art. 2, co. 2, D. lgs. n. 165 del 2001, questa stessa disciplina sia applicabile poiché atta ad incidere sulle disposizioni del codice civile e sulle leggi relative al rapporto di lavoro subordinato nell'impresa che devono essere applicate anche al pubblico impiego quando non espressamente vietato.

⁸² In Corte Cass. 6 ottobre 2015, Sez. III, n.19883 sono stati tratteggiati i caratteri della pubblica amministrazione ideale: un'amministrazione che rispetta la legge, agisce in maniera efficiente e senza inutili aggravii per il cittadino, non perde tempo ed è composta da funzionari preparati, efficienti, prudenti e zelanti.

⁸³ A mezzo di questi due decreti si predispone un piano per il triennio 2018 – 2020 che permetta di modificare in contratti a tempo indeterminato i contratti di circa 50 mila lavoratori che hanno prestato servizio nella PA per almeno 3 degli ultimi 8 anni.

le assunzioni⁸⁴, i licenziamenti⁸⁵, la valutazione delle performance⁸⁶ e il codice disciplinare dei dipendenti pubblici.

Per quanto specificatamente attiene all'aspetto disciplinare, il D. lgs. n. 75 del 2017, che integra e modifica il T.U. del pubblico impiego in conformità alla delega prevista dalla legge 7 n. 124 del 2015, velocizza la tempistica del procedimento disciplinare, introduce le nuove tecnologie dell'informazione e della comunicazione anche nelle relazioni coi destinatari dell'azione amministrativa disciplinare, e appronta un correttivo alla tutela reale prevista dall'art. 18 della legge n. 300 del 1970 disponendo che, in tutti quei casi in cui il licenziamento illegittimo viene accertato come tale in sede contenziosa, l'indennizzo contestuale al reintegro nel posto di lavoro non potrà oltrepassare le 18 mensilità.

1.3 Il pubblico impiego oggi

Dopo questa breve ricostruzione dell'evoluzione storica della disciplina del pubblico impiego si può affermare che il rapporto di lavoro che si instaura tra impiegato e Pubblica

⁸⁴ Attraverso i due decreti viene stabilito il numero delle nuove unità da immettere in servizio dovrà variare in base ai fabbisogni di ciascun ente nel triennio 2018 – 2020, vietando, al contempo, alla pubblica amministrazione di stipulare nello stesso periodo contratti di collaborazione o di impiego flessibili.

⁸⁵ Salgono infatti da sei a dieci le inosservanze del codice di comportamento che possono portare al licenziamento degli statali. Assieme alle false timbrature, alle assenze ingiustificate e alle false dichiarazioni, tutte motivazioni già previste, causeranno il licenziamento anche le reiterate e gravi violazioni delle regole deontologiche, lo scarso rendimento a causa di violazioni per le quali si è già stati sanzionati e la valutazione negativa della performance per tre anni consecutivi.

⁸⁶ Viene modificata la valutazione delle performance promuovendo un cambiamento volto ad ottimizzare la produttività e migliorare il servizio prevedendo, ad esempio, l'erogazione dei premi e scatti di carriera come "premio" per valutazioni positive della performance. Inoltre, un ruolo attivo nella valutazione della performance delle pubbliche amministrazioni viene assegnato anche ai cittadini, i quali potranno esprimere, per la prima volta, il loro parere sul servizio e sul personale delle amministrazioni con cui entrano in contatto.

Amministrazione si caratterizza oggi per essere volontario⁸⁷, strettamente personale⁸⁸ e sinallagmatico⁸⁹, oltre che contraddistinto dalla presenza di un vincolo di subordinazione⁹⁰.

Sotto il profilo soggettivo, la locuzione “Pubblica Amministrazione”, utilizzata nell'ambito della disciplina sul pubblico impiego, è esplicitata all'art. 1, co. 2, D. Lgs. n. 165 del 2001⁹¹, mentre l'art. 3 del Testo Unico individua le categorie dei dipendenti pubblici esentati dall'applicazione della normativa di diritto comune e dal processo di privatizzazione del pubblico impiego⁹².

Sotto il profilo oggettivo il Testo Unico sul pubblico impiego del 2001 distingue con chiarezza il rapporto organico, attinente alla macro-organizzazione della Pubblica Amministrazione, dal rapporto di servizio, che rientra invece nella sfera della micro-

⁸⁷ Sia la costituzione che la continuazione del rapporto di lavoro richiedono il perdurare della volontà dell'Amministrazione e del dipendente

⁸⁸ Il rapporto di lavoro è costituito “*intuitus personae*”: rilevano le peculiari caratteristiche intellettive e tecniche dello specifico lavoratore e la fiducia che la Pubblica Amministrazione ripone in questo particolare soggetto

⁸⁹ Il sinallagma è il legame tra prestazione e controprestazione che caratterizza quei contratti nei quali gli obblighi e i diritti reciproci sono collegati da un rapporto di interdipendenza. Nel caso del pubblico impiego gli elementi che compongono il sinallagma sono, da un lato, la prestazione lavorativa del dipendente, e dall'altro, la retribuzione da parte della Pubblica Amministrazione.

⁹⁰ Per una ricognizione della normativa attualmente in vigore in materia di pubblico impiego si rinvia a: A. Focillo, *Il rapporto di lavoro nel pubblico impiego. Evoluzione e commento*, II ed., Roma, Aracne, 2018; M. Danza, *D. Lgs. 30 marzo 2001 n. 165. Il testo unico sul pubblico impiego “Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche”*, VIII ed., Roma, Università Popolare di Roma per gli studi Giuridici Economici e Sociali, 2017; P. Monda, *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*, Torino, Giappichelli, 2016; C. Dell'Aringa, G. Della Rocca (a cura di), *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, Bologna, il Mulino, 2017; V. Tenore, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego. Dopo la legge anticorruzione e la riforma Madia (L. 7 agosto 2015 n. 124)*, Milano, Giuffé, 2017; M. Esposito, V. Luciani, A. Zoppoli, L. Zoppoli, *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013 – 2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*, Torino, Giappichelli, 2018.

⁹¹ Ai sensi del co. 2 dell'art. 1 del D. Lgs. n. 165 del 2001 la locuzione amministrazioni dello Stato in riferimento la disciplina del pubblico impiego comprende lo Stato (incluse le scuole di ogni ordine e grado e le amministrazioni ad ordinamento autonomo), le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane e loro consorzi ed associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti Autonomi case popolari, le Camere di Commercio, Industria, Artigianato ed Agricoltura e le loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, e le amministrazioni, le aziende agli enti del Servizio sanitario nazionale, l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) e le agenzie di cui al D. Lgs. n. 300 del 1999.

⁹² In base all'art. 3 del D. Lgs. n. 165 del 2001 sono esclusi dall'applicazione del processo di contrattualizzazione i magistrati ordinari, amministrativi e contabili; gli avvocati e procuratori dello Stato; il personale militare e delle Forze di Polizia di Stato; il personale delle carriere diplomatica e prefettizia (a partire dalla qualifica di vice consigliere di prefettura); i dipendenti che svolgono la loro attività nelle materie contemplate dall'art. 1 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 691 del 1947 (risparmio, funzione creditizia e valutaria), e dal n. 281 del 1985 (tutela del risparmio, valori mobiliari) e n. 287 del 1990 (tutela della concorrenza del mercato); il personale non volontario del Corpo nazionale dei vigili del fuoco (aggiunta operata dalla legge n. 252 del 2004); i dipendenti della Camera dei deputati, del Senato, della Corte Costituzionale; i professori e i ricercatori universitari.

organizzazione e assegna la disciplina del primo al legislatore, in linea con quanto previsto dagli artt. 97 e 33 della Costituzione⁹³.

Gli atti di macro-organizzazione, attraverso i quali la Pubblica Amministrazione definisce le linee fondamentali dell'organizzazione degli uffici, determina le dotazioni organiche complessive ed individua gli uffici di maggior rilevanza, continuano a configurarsi come atti amministrativi in senso stretto poiché conservano i profili tipici degli atti amministrativi autoritativi, mentre gli atti di micro-organizzazione, a mezzo dei quali il soggetto pubblico interagisce con i privati gestendo direttamente i rapporti di lavoro e l'organizzazione concreta degli uffici, sono riconducibili ad atti di diritto privato.

Il Testo Unico del 2001, prevedendo che le funzioni di indirizzo politico-amministrativo vengano esercitate dagli organi di governo, dispone che l'organizzazione degli uffici e le dotazioni organiche vengano approvate dall'organo di vertice dell'amministrazione previa consultazione delle organizzazioni sindacali rappresentative sul piano nazionale con una periodicità triennale salvo necessità di procedere urgentemente a ristrutturazioni⁹⁴.

Ai sensi dell'art. 2, co. 1, del decreto legislativo in questione i principi di cui si deve tenere conto nell'organizzazione degli uffici sono: la funzionalità degli uffici rispetto ai compiti e ai programmi stabiliti⁹⁵, un'ampia flessibilità, un collegamento attivo tra i vari uffici⁹⁶, la garanzia dell'imparzialità e della trasparenza dell'azione amministrativa.⁹⁷

⁹³ Ai sensi dell'art. 2, co. 1, lettera c) della legge n. 421 del 1992, la riserva di legge si estende alle seguenti materie: responsabilità giuridiche attinenti ai singoli operatori nell'espletamento di procedure amministrative; organi, uffici e modi di conferimento della titolarità dei medesimi; principi fondamentali di organizzazione degli uffici; procedimenti di selezione per l'accesso al lavoro e di avviamento al lavoro; ruoli e dotazioni organiche, nonché consistenza complessiva degli stessi; garanzia della libertà di insegnamento e dell'autonomia professionale nello svolgimento dell'attività didattica, scientifica e di ricerca; responsabilità e incompatibilità tra l'impiego pubblico e le altre attività e i casi di divieto di cumulo di impieghi e incarichi pubblici.

⁹⁴ Art. 6 del D. lgs. n. 165 del 2001.

⁹⁵ Al fine di perseguire obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità.

⁹⁶ Realizzato anche attraverso l'armonizzazione degli orari di apertura con le esigenze degli utenti e con le esigenze delle amministrazioni pubbliche dell'Unione Europea.

⁹⁷ La trasparenza viene assicurata attraverso l'istituzione di strutture per l'informazione dei cittadini, come l'URP, e con l'istituzione di un unico ufficio responsabile per ciascun procedimento.

La disciplina legale distingue in modo netto tra l'attività di indirizzo politico-amministrativo, affidata agli organi di governo, e le attività di gestione della micro-organizzazione amministrativa, che vengono invece affidate ai dirigenti, che assumono la figura di veri e propri datori di lavoro nei confronti dei dipendenti. I dirigenti, infatti, sono gli unici competenti ad adottare le misure inerenti alla gestione del rapporto di lavoro e all'organizzazione degli uffici senza dover ricorrere di volta in volta alla contrattazione, fatta salva l'eventuale mera informazione ai sindacati ove prevista dai contratti collettivi nazionali di settore.

La fonte principale che regola il rapporto di lavoro pubblico oggi è il Testo Unico sul pubblico impiego contenuto nel D. lgs. n. 165 del 2001, aggiornato in base ai successivi interventi legislativi, cui si aggiungono le norme del codice civile⁹⁸ e le leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa per la disciplina di ipotesi che fuoriescono da quelle regolate dal Testo Unico, dalle norme speciali o dalla contrattazione collettiva. Peraltro, il rapporto di lavoro è anche regolato dalla contrattazione collettiva di comparto, eventualmente anche di secondo livello, e dal contratto individuale.

La legge prevede l'istituzione di un massimo di quattro comparti⁹⁹ di contrattazione collettiva nazionale, cui corrispondono non più di quattro separate aree per la dirigenza, sulla base di accordi tra l'ARAN¹⁰⁰ e le confederazioni rappresentative; nell'ambito dei comparti possono inoltre essere costituite posizioni contrattuali per specifiche professionalità.

Il Testo Unico, così come novellato dalla riforma *Brunetta* nel 2009, disciplina la contrattazione collettiva e la rappresentatività sindacale prevedendo che questa incida sui diritti

⁹⁸ Il richiamo è alle norme del capo I, titolo II, libro V del codice civile, dall'art. 2082 all'art. 2134.

⁹⁹ I comparti sono le unità fondamentali della contrattazione collettiva. Prima della riforma del 2009 in base all'art. 40 del D. lgs. n. 165 del 2001 Si erano costituiti numerosi comparti (ministeri, enti pubblici non economici, Regioni e autonomie locali, servizio sanitario nazionale, scuola, università, Presidenza del Consiglio, agenzie fiscali, istituti di Alta formazione e specializzazione artistica e musicale, istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione) e i dirigenti erano ripartiti in 8 aree corrispondenti ad analoghi comparti di contrattazione o raggruppamento.

¹⁰⁰ L'ARAN (Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni) ammette le organizzazioni sindacali che hanno, nel comparto o area di riferimento, una rappresentatività non inferiore al 5% considerato sulla base della media del dato associativo del dato elettorale. Il dato associativo consiste nella percentuale delle deleghe per il versamento dei contributi sindacali rispetto al totale delle deleghe rilasciate nell'ambito considerato; Il dato elettorale consiste nella percentuale dei voti ottenuti alle elezioni delle rappresentanze unitarie del personale sul totale dei voti espressi.

e sugli obblighi direttamente pertinenti il rapporto di lavoro, nonché sulle materie relative alle relazioni sindacali, mentre dall'ambito della stessa rimangono escluse le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, alla partecipazione sindacale, alle prerogative dirigenziali e al conferimento o alla revoca degli incarichi dirigenziali, nonché le materie di cui all'art. 1, co. 2, lettera c), della legge n. 241 del 92 recante delega al governo per la razionalizzazione e la revisione della disciplina in materia di sanità, pubblico impiego, previdenza e finanza territoriale.

In analogia con il rapporto di lavoro privato la contrattazione collettiva disciplina la struttura contrattuale, i rapporti tra i diversi livelli e la durata dei contratti collettivi nazionali e integrativi; peraltro, entro alcuni limiti, la contrattazione collettiva può incidere anche sulle norme di legge nelle materie relative alle sanzioni disciplinari, alla valutazione delle prestazioni ai fini della corresponsione del trattamento accessorio, alla mobilità e alle progressioni economiche.

Ai sensi del co. 3 dell'art. 2 del D. lgs. n. 165 del 2001 e dell'art. 36 dello stesso decreto, la libertà negoziale nella determinazione del contenuto contrattuale dei singoli contratti di lavoro è assai limitata nella misura in cui il legislatore stabilisce a monte che tutti i contratti di pubblico impiego devono garantire la parità di trattamento contrattuale, con l'esclusione di qualsiasi tipo di trattamenti inferiori a quello previsto dal rispettivo contratto collettivo, atteso che solo per gli incarichi dirigenziali può essere stabilito un trattamento economico fondamentale ed accessorio divergente rispetto alla previsione della contrattazione collettiva.

1.4 Doveri, standard di condotta e responsabilità dei pubblici dipendenti

La sfera di responsabilità attribuita dall'ordinamento ai pubblici dipendenti è decisamente più ampia di quella tipica di ciascun privato cittadino dal momento che, nel caso dei lavoratori

pubblici, alla responsabilità che l'ordinamento giuridico delinea per tutti i membri della comunità di appartenenza si aggiungono anche delle specifiche responsabilità connesse alla relazione privilegiata che il dipendente viene ad avere con l'Amministrazione.

La peculiarità della posizione dei lavoratori pubblici è del resto sottolineata già a livello costituzionale dal dettato dell'art. 28 Cost. ove si precisa che *“i funzionari e i dipendenti dello Stato e degli enti pubblici sono direttamente responsabili, secondo le leggi civili, penali ed amministrative, degli atti compiuti in violazione dei diritti”*.

Interpretando letteralmente il testo dell'art. 28, dunque, risulta evidente che ciascun dipendente che agisce nel compimento degli atti relativi alla sua attività lavorativa, risponde personalmente dei danni eventualmente arrecati sia all'amministrazione che ai soggetti terzi per dolo o per colpa. Anche se non deve essere trascurata l'importanza dell'ultimo inciso dell'art. 28 della Costituzione¹⁰¹, laddove all'affermazione della responsabilità diretta del dipendente fa da controaltare l'estensione della responsabilità civile¹⁰², per danno cagionato dal dipendente al terzo, all'amministrazione, che garantisce una tutela ai singoli consociati contro i possibili abusi dei poteri pubblici, offrendo al danneggiato una maggior certezza, atteso che, mentre il dipendente potrebbe non essere in grado di risarcirlo, ciò non può accadere con una amministrazione pubblica.

Gli impiegati pubblici, dunque, in quanto pubblici funzionari, nell'ambito del rapporto di lavoro che li lega alla Pubblica Amministrazione, possono astrattamente incorrere in diverse tipologie di responsabilità: la responsabilità patrimoniale, quella penale, e quella disciplinare che non si relazionano in modo alternativo tra loro e possono coesistere e concorrere, atteso che una medesima condotta può integrare la plurima contestuale violazione di diverse norme.

La responsabilità patrimoniale è connessa all'insorgenza di un danno, originato dalla condotta del dipendente, che lede l'amministrazione di appartenenza o i terzi. In questa sua formulazione

¹⁰¹ Art. 28 Cost.: “[...] *In tali casi la responsabilità civile si estende allo Stato e agli enti pubblici*”.

¹⁰² La responsabilità penale del singolo, invece, è sempre personale ed è disciplinata, oltre che dall'art. 27 Cost., dalle singole norme previste dal codice penale.

la responsabilità patrimoniale può essere variamente declinata nelle forme della responsabilità civile, della responsabilità amministrativa e della responsabilità contabile¹⁰³.

La responsabilità civile dei pubblici impiegati, c.d. responsabilità acquiliana, che ai sensi dell'art. 2043 c.c. sorge nel caso in cui il lavoratore arrechi un danno a soggetti terzi, interni o esterni all'Amministrazione, ovvero cagioni un danno al datore di lavoro.

La responsabilità amministrativa è determinata dall'inosservanza dolosa o colposa degli obblighi di servizio gravanti sul pubblico dipendente e da essa può derivare una lesione del patrimonio dell'amministrazione il cui accertamento e la cui eventuale sanzione spetta alla giurisdizione esclusiva della Corte dei Conti attraverso i c.d. giudizi di responsabilità.

La responsabilità contabile, infine, sorge in capo a quei dipendenti che abbiano di fatto o di diritto maneggiato valori o cose di proprietà dell'amministrazione e a causa della loro condotta abbiano recato danno all'amministrazione; anche la responsabilità contabile, come quella amministrativa può essere accertata solo dalla Corte dei Conti che vanta in merito giurisdizione esclusiva e può dunque decidere, all'esito del c.d. giudizio di conto, di sanzionare il dipendente.

La responsabilità penale del pubblico dipendente discende dalla condotta delittuosa del lavoratore che ha effetti pregiudizievoli per l'Amministrazione di appartenenza ed è suscumbibile nelle fattispecie penali previste dall'ordinamento italiano.

Oltre ai reati comuni, il dipendente pubblico può incorrere in responsabilità penali per aver posto in essere delle condotte che hanno rilevanza illecita in ragione della specifica qualifica personale di cui il reo è portatore, ovvero quando questi agisce in veste di pubblico ufficiale, di incaricato di pubblico servizio o di esercente servizio di pubblica necessità. In situazioni simili, infatti, si realizzano i c.d. reati propri "*vale a dire delitti realizzabili soltanto ed esclusivamente da parte di soggetti che rivestono un ruolo o ricoprono una funzione specifica*

¹⁰³ L. Martucci, *La responsabilità disciplinare nel pubblico impiego. Tutte le novità della Riforma Brunetta (D.lgs. 150/2009)*, Giuffrè, Milano, 2010.

*nella struttura organizzativa della pubblica amministrazione, ai quali viene affidato quindi la realizzazione e la cura di interessi della collettività*¹⁰⁴.

La responsabilità disciplinare è connessa alla violazione degli obblighi di condotta sanciti direttamente dalla legge, dal codice di comportamento e dal contratto collettivo nazionale di lavoro.

L'esercizio del potere disciplinare nel rapporto di lavoro trova il suo fondamento nella responsabilità contrattuale del lavoratore per inadempimento degli obblighi di diligenza, fedeltà e obbedienza che discendono dal contratto d'impiego, come disposto dagli artt. 2104, 2105, 2106 del codice civile¹⁰⁵.

Infatti, ai sensi dell'art. 2104 c.c.¹⁰⁶, rubricato diligenza del prestatore di lavoro, e dell'art. 2105 c.c.¹⁰⁷, rubricato obbligo di fedeltà, il lavoratore deve svolgere le proprie mansioni in modo diligente e fedele, atteso che l'eventuale violazione dei suddetti obblighi può causare danni patrimoniali al datore di lavoro. In una tale eventualità, ai sensi dell'art. 2106 c.c.¹⁰⁸, rubricato sanzioni disciplinari, il datore di lavoro (l'amministrazione nel caso del pubblico impiego), ha il potere, previa contestazione degli addebiti al lavoratore, di infliggere sanzioni disciplinari la cui gravità deve essere proporzionata a quella dell'illecito; tale facoltà rientra nel potere di organizzazione dell'impresa, quale esercizio della libertà di iniziativa economica tutelato dall'art. 41 della Costituzione.

¹⁰⁴ Cit. da L. Martucci, *La responsabilità disciplinare nel pubblico impiego*. cit., che riprende L. Stortoni, *Delitti contro la Pubblica Amministrazione*, in T. Padovani e L. Stortoni, *Diritto penale e fattispecie criminose*, il Mulino, Bologna, 2002.

¹⁰⁵ L. Di Paola, *Il potere disciplinare nel lavoro privato e nel pubblico impiego privatizzato*, cit., 2006.

¹⁰⁶ Ex art. 2104 c.c.: *“Il prestatore di lavoro deve usare la diligenza richiesta dalla natura della prestazione dovuta, dall'interesse dell'impresa e da quello superiore della produzione nazionale. Deve inoltre osservare le disposizioni per l'esecuzione e per la disciplina del lavoro impartite dall'imprenditore e dai collaboratori di questo dai quali gerarchicamente dipende”*.

¹⁰⁷ Ex art. 2015 c.c.: *“Il prestatore di lavoro non deve trattare affari, per conto proprio o di terzi, in concorrenza con l'imprenditore, né divulgare notizie attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa, o farne uso in modo da poter recare ad essa pregiudizio”*.

¹⁰⁸ Ex art. 2106 c.c.: *“L'inosservanza delle disposizioni contenute nei due articoli precedenti può dar luogo all'applicazione di sanzioni disciplinari, secondo la gravità dell'infrazione”*.

Nell'ottica appena descritta è importante chiarire che la sanzione disciplinare tuttavia non persegue finalità restitutorie o di ricompensa ed ha invece l'obiettivo di riaffermare l'ordine organizzativo turbato dal comportamento del singolo, dunque le sanzioni previste per le infrazioni disciplinari non hanno carattere afflittivo ma sono dirette ad assicurare ordine nello svolgimento del rapporto e continuità nell'attività di impresa¹⁰⁹.

1.5 Il procedimento disciplinare nel pubblico impiego italiano

1.5.1 Il pubblico impiego contrattualizzato

Fino agli anni 80, primi anni 90, l'impostazione statalista ha ancorato il potere disciplinare dell'Amministrazione Pubblica alla posizione di supremazia di quest'ultima rispetto al lavoratore.

Nell'ambito del pubblico impiego, infatti, si riteneva che il potere disciplinare assumesse una connotazione peculiare in ragione dell'interesse pubblico perseguito e di conseguenza si configurava il procedimento disciplinare come strumento per la repressione delle condotte relative a vicende estranee all'attività lavorativa, ma in grado di ledere il prestigio dell'amministrazione. La teoria della supremazia speciale dell'amministrazione sosteneva, infatti, che in alcuni casi l'amministrazione, in qualità di datore di lavoro, fosse titolare di un potere autoritativo finalizzato ad ottenere dal lavoratore (che si riteneva non si trovasse in una posizione di subordinazione quanto piuttosto di soggezione speciale nei confronti dell'amministrazione) una prestazione preordinata al perseguimento di finalità di interesse pubblico.

Il D.P.R. n. 3 del 1957, altrimenti noto come Testo Unico delle disposizioni concernenti lo statuto degli impiegati civili dello Stato, accoglieva a pieno il modello della supremazia

¹⁰⁹ S. Mainardi, *Il potere disciplinare nel lavoro privato e pubblico*, cit., 2006.

speciale dell'amministrazione, lasciando ampi margini di discrezionalità alla stessa nell'individuazione dei comportamenti sanzionabili dal punto di vista disciplinare e predisponendo un sistema sanzionatorio delle violazioni interamente regolato dalla legge o da atti unilaterali dell'amministrazione.

Negli artt. da 11 a 17 del Testo Unico del 1957 l'elencazione dei doveri del dipendente era volutamente generica e retorica, sicché all'affermazione della tassatività delle sanzioni, collegata immediatamente alla violazione dei doveri, era possibile ovviare prevedendo l'adozione, a fini disciplinari, di provvedimenti tipicamente previsti per scopi diversi¹¹⁰.

L'inevitabile conseguenza di una tale impostazione era il venir meno delle garanzie formali e procedurali che devono accompagnare la predeterminazione delle infrazioni e l'adozione di sanzioni tipiche, nonché il ridimensionamento del procedimento disciplinare quale momento fondamentale di garanzia, atteso che solo nell'ambito dello stesso il dipendente può difendersi invocando l'istituto del cosiddetto intervento in contraddittorio¹¹¹.

Nel procedimento, infatti, il contraddittorio è garantito dall'obbligatorietà della previa contestazione degli addebiti (che deve contenere l'indicazione precisa dei fatti oggetto di imputazione), dalla possibilità per il dipendente di presentare giustificazioni, dal diritto di essere sentito innanzi alla commissione di disciplina, dal diritto di avvalersi dell'assistenza di un legale o di un rappresentante sindacale, dalla separazione tra funzione inquirente e funzione giudicante, dalla previsione di termini procedurali ordinatori e perentori atti a regolare lo svolgimento del procedimento, dalla previsione di un obbligo di motivazione del provvedimento sanzionatorio, dalla previsione di un obbligo di coincidenza tra i fatti elencati nella contestazione e quelli posti alla base della sanzione, e dalla possibilità riconosciuta all'impiegato di chiedere la riapertura del procedimento disciplinare.

¹¹⁰ F. Carinci, L. Zoppoli, *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, cit., 2004.

¹¹¹ CdS, sez. IV, dell'8 febbraio 2018 n. 823; T.A.R. sez. I - Bologna, del 25 maggio 2012 n. 375; CdS, sez. VI, del 13 giugno 2008 n. 2938. Si veda inoltre il commento alla sentenza R. Settini, "Breve nota alla sentenza n. 667 del 3 agosto 2011 del tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sezione distaccata di Latina", in www.contabilita-pubblica.it, settembre 2011.

L'impostazione statalista è rimasta invariata anche con la legge quadro sul pubblico impiego n. 93 del 1983 dal momento che questa, pur introducendo una predeterminazione delle condotte punibili che risulta più aderente al principio di legalità, non modifica nella sostanza la disciplina del Testo Unico del 1957 e si limita ad attribuire alla competenza negoziale soltanto la previsione delle garanzie procedurali minime all'atto dell'accertamento dell'infrazione.

Solo con l'avvio della graduale privatizzazione del pubblico impiego, iniziata con il D. Lgs. n. 29 del 1993, la preminenza dell'Amministrazione è andata attenuandosi e il ruolo del pubblico ha cominciato ad allinearsi a quello proprio del datore di lavoro privato, come si evince dal testo unico sul pubblico impiego rappresentato dal D. Lgs. n. 165 del 2001.

Ai sensi dell'iniziale formulazione dell'art. 5 co. 2 del Testo Unico del 2001 la pubblica amministrazione assumeva *“le determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione del rapporto di lavoro [...] con le capacità e i poteri del datore di lavoro privato”*. Dovendosi ritenere¹¹² che per “determinazioni” debbano intendersi tutti quegli atti che, riguardando la concreta e quotidiana organizzazione degli uffici, hanno un riflesso immediato sul rapporto di lavoro (c.d. atti di micro organizzazione) mentre per “atti di organizzazione” debbano intendersi quelle decisioni che identificano le linee fondamentali per l'organizzazione degli uffici (c.d. atti di macro organizzazione), non pare sorgano dubbi sulla natura privatistica dei primi e pubblicistica dei secondi¹¹³.

Il contenuto del comma secondo dell'art. 5 è stato tuttavia di recente integralmente sostituito dall'art. 34 del D. Lgs. n. 150 del 2009 che ha attratto gli atti di micro-organizzazione della pubblica amministrazione nella sfera delle competenze dirigenziali esclusive dando un impulso notevole all'auspicata convergenza degli aspetti di lavoro pubblico e privatizzato.

¹¹² A. Viscomi, *Contratto e contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni*, in *Contratto collettivo e disciplina dei rapporti di lavoro*, a cura di R. Santucci e L. Zoppoli, Giappichelli, Torino, 2004; L. Martucci, *La responsabilità disciplinare nel pubblico impiego*. Cit. 2010.

¹¹³ Tesi peraltro supportata dal dettato dell'art. 97 Cost. in base al quale sono saldamente radicati nell'ambito della disciplina pubblicistica tutti gli atti finalizzati a identificare le linee fondamentali dell'organizzazione degli uffici.

In un pubblico impiego privatizzato, infatti, l'effetto di tale spostamento è stato quello di qualificare il rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici alla stregua di un vero e proprio contratto di lavoro individuale subordinato tra un soggetto privato e uno pubblico nell'ambito del quale, salvo alcuni casi eccezionali, la Pubblica Amministrazione e il lavoratore sono parti negoziali che hanno, l'una verso l'altra, diritti e doveri reciproci.

Oggi i doveri dei dipendenti pubblici nei confronti della Pubblica Amministrazione ricalcano quelli tipici dell'impiego privato e sono improntati al rispetto degli obblighi di diligenza, obbedienza e lealtà ricavabili dagli artt. 2104 e 2105 c.c.; per converso, i poteri che consentono all'Amministrazione datrice di lavoro di far fronte all'inosservanza dei doveri del dipendente ricalcano quelli delineati dall'art. 2106 c.c.¹¹⁴.

In termini generali, inoltre, proprio come avviene nel settore privato, anche nel pubblico impiego privatizzato il contenuto sostanziale del rapporto di lavoro è contenuto nel contratto collettivo che assurge a fonte primaria e diretta della disciplina del rapporto di lavoro, grazie alla c.d. clausola di rinvio.

È rimessa alla contrattazione collettiva la fissazione delle tipologie delle infrazioni e delle sanzioni corrispondenti in ambito di pubblico impiego, ma la riforma del 2009 ha provveduto a tipizzare normativamente alcuni comportamenti dei dipendenti, disponendo che alcuni di essi, particolarmente gravi, siano idonei a dare luogo anche al licenziamento disciplinare.

La *ratio* che ha mosso il legislatore è quella di promuovere l'efficienza degli uffici e il contrasto all'assenteismo individuando i comportamenti scorretti e le corrispettive sanzioni, snellendo il procedimento disciplinare e rafforzando la responsabilità dirigenziale.

L'art. 54 del D. lgs. n. 165 del 2001, così come modificato all'art. 1, co. 44, della legge n. 190 del 2012, ha previsto l'emanazione di un codice di comportamento dei dipendenti amministrativi e tale codice è stato adottato con il D.P.R. n. 62 del 16 aprile 2013.

¹¹⁴ ; V. Tenore, *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego*. cit., 2017.

L'art. 1, co. 1, del nuovo codice di comportamento afferma che lo scopo dell'intervento legislativo è quello di delineare *“i doveri minimi di diligenza, lealtà, imparzialità e buona condotta che i pubblici dipendenti sono tenuti ad osservare”* e si preme di specificare, al comma secondo, che le previsioni contenute nel decreto devono essere integrate e specificate, ove opportuno, dai codici di comportamento adottati dalle singole amministrazioni.

L'ambito di applicazione soggettiva del codice è definito dall'art. 2, co. 3, del decreto, ove si precisa che *“per quanto compatibili, gli obblighi di condotta previsti dal presente codice [si estendono] a tutti i collaboratori o consulenti, con qualsiasi tipologia di contratto o incarico e a qualsiasi titolo, ai titolari di organi e di incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi e che realizzano opere in favore dell'amministrazione”*.

I principi generali cui si ispira il nuovo codice di comportamento sono: la fedeltà, la correttezza, l'integrità del dipendente e la trasparenza, il buon andamento, l'imparzialità, l'economicità, l'efficienza, l'efficacia dell'Amministrazione. In particolare, sono numerose le disposizioni che specificano il contenuto dell'obbligo di fedeltà del dipendente, sia vietando comportamenti sleali¹¹⁵, sia rendendo obbligatorie condotte dal contenuto positivo¹¹⁶.

¹¹⁵Ex art. 4 D.P.R. n. 62 del 2013 è vietata la richiesta o l'accettazione di regali, compensi e altre utilità per lo svolgimento del proprio compito, salvo che si tratti di regali di modico valore; ex art. 7 D.P.R. n. 62 del 2013 è vietato al dipendente di partecipare *“all'adozione di decisioni o ad attività che possano coinvolgere interessi propri, ovvero di suoi parenti, affini entro il secondo grado, del coniuge o di conviventi, oppure di persone con le quali abbia rapporti di frequentazione abituale, ovvero, di soggetti od organizzazioni con cui egli o il coniuge abbia causa pendente o grave inimicizia o rapporti di credito o debito significativi, ovvero di soggetti od organizzazioni di cui sia tutore, curatore, procuratore o agente, ovvero di enti, associazioni anche non riconosciute, comitati, società o stabilimenti di cui sia amministratore o gerente o dirigente. Il dipendente si astiene in ogni altro caso in cui esistano gravi ragioni di convenienza. Sull'astensione decide il responsabile dell'ufficio di appartenenza”*; ex art. 11, co. 3, D.P.R. n. 62 del 2013 è vietata l'utilizzazione di beni e servizi dell'amministrazione a fini personali; ex art. 12, co. 5, del D.P.R. n. 62 del 2013, è imposto il rispetto dei limiti sanciti dalla legge n. 241 del 1990 nell'ambito del diritto di accesso e del segreto d'ufficio; ex art. 14 D.P.R. n. 62 del 2013, è sancito il divieto di ricorrere a mediazioni per la stipula di contratti con l'Amministrazione.

¹¹⁶Ex art. 5 D.P.R. n. 62 del 2013 i dipendenti devono comunicare all'Amministrazione datrice di lavoro la partecipazione ad associazioni od organizzazioni i cui ambiti di interesse possano interferire con lo svolgimento dell'attività d'ufficio; ex art. 6 D.P.R. n. 62 del 2013, i dipendenti devono provvedere alla comunicazione alla P.A. degli interessi finanziari di cui i lavoratori sono direttamente o indirettamente (il riferimento è ai parenti entro il secondo grado) e che possono integrare situazioni di conflitto di interesse; ex art. 8 D.P.R. n. 62 del 2013, i dipendenti devono comunicare all'Amministrazione eventuali situazioni di illecito di cui sono venuto a conoscenza.

Alla violazione degli obblighi viene collegata una responsabilità disciplinare del dipendente diversa ed ulteriore rispetto all'eventuale responsabilità civile, penale, amministrativa e contabile che può risultare da una determinata condotta e, sotto il profilo sostanziale, si prevede l'applicabilità dell'art. 2106 c.c., che impone il principio di proporzionalità tra sanzioni ed infrazioni.

Sotto il profilo della conoscibilità, ai sensi dell'art. 55, co 2, del D. lgs. n. 165 del 2001, così come modificato dalla legge n. 190 del 2012, la pubblicazione sul sito istituzionale della Pubblica Amministrazione datrice di lavoro equivale all'affissione del codice di comportamento all'ingresso del luogo di lavoro, richiesta dall'art. 7 dello Statuto dei Lavoratori¹¹⁷.

Inoltre, per quanto attiene alle procedure disciplinari nello specifico, il comma terzo dell'art. 55 precisa che la contrattazione collettiva *“non può istituire procedure di impugnazione dei provvedimenti disciplinari. [...] salva la facoltà di disciplinare mediante i contratti collettivi procedure di conciliazione non obbligatoria, fuori dei casi per i quali è prevista la sanzione disciplinare del licenziamento, da instaurarsi e concludersi entro un termine non superiore a trenta giorni dalla contestazione dell'addebito e comunque prima dell'irrogazione della sanzione”*¹¹⁸.

Le sanzioni disciplinari, eccetto il rimprovero verbale, vengono comminate all'esito di un procedimento disciplinare instaurato dal dirigente responsabile o dall'ufficio competente per i procedimenti disciplinari (Ucpd), qualora il responsabile della struttura non abbia la qualifica di dirigente o debbano essere comminate sanzioni particolarmente gravi.

¹¹⁷ Corte Cass. 27 gennaio 2011, n. 1926: *“in tutti i casi nei quali il comportamento sanzionatorio sia immediatamente percepibile dal lavoratore come illecito, perché contrario al c.d. minimo etico o a norme di rilevanza penale, non sia necessario provvedere alla affissione del codice disciplinare, in quanto il lavoratore ben può rendersi conto, anche al di là di una analitica predeterminazione dei comportamenti vietati e delle relative sanzioni da parte del codice disciplinare, della illiceità della propria condotta”*.

¹¹⁸ La procedura di conciliazione, che non può riguardare casi per i quali è prevista la sanzione disciplinare del licenziamento, sospende i termini per l'avvio del procedimento disciplinare e, quando si conclude con positivamente con la comminazione di una sanzione concordata (che comunque non può essere di specie diversa da quella prevista dalla legge o dal contratto collettivo per l'infrazione per cui si procede) non può essere impugnata.

Nel caso in cui il procedimento sia instaurato dal dirigente si parla di procedimento semplificato e il primo atto che segna l'avvio del procedimento dev'essere individuato nella contestazione scritta dell'addebito al lavoratore, non oltre venti giorni dall'avvenuta conoscenza dell'infrazione, cui si annette una contestuale convocazione del dipendente entro un termine non inferiore a dieci giorni.

All'esito dell'istruttoria il procedimento può concludersi con un'archiviazione o con l'irrogazione di una sanzione disciplinare consistente in una sospensione dal servizio per un massimo di dieci giorni. Il procedimento disciplinare è molto veloce e prevede che tra la contestazione dell'addebito e la comminazione della pena non trascorrono più di sessanta giorni.

Nel caso in cui il procedimento sia instaurato dall'ufficio competente, per i procedimenti disciplinari si parla di procedimento ordinario e spetta al capo della struttura nell'ambito della quale presta la sua attività il lavoratore che ha posto in essere la condotta oggetto di accertamento, il dovere di dare notizia all'Ucpd della condotta dell'impiegato, entro cinque giorni dalla conoscenza della stessa. Dell'avvenuto invio di tale comunicazione all'Ucpd è data contestualmente notizia anche al lavoratore.

Entro 20 giorni dalla trasmissione degli atti l'Ucpd contesta l'addebito al dipendente e lo convoca con un preavviso di dieci giorni; svolta l'opportuna istruttoria l'ufficio decide sulla questione disponendo l'archiviazione o l'irrogazione di una sanzione disciplinare.

Il procedimento in questione deve concludersi entro centoventi giorni dalla data della conoscenza del fatto.

Ogni comunicazione al dipendente, sia nell'ambito del procedimento semplificato che nell'ambito del procedimento ordinario, dev'essere effettuata tramite posta elettronica certificata¹¹⁹, ovvero con consegna a mano, o ancora con raccomandata con ricevuta di ritorno.

¹¹⁹ Se il dipendente è in possesso di un'idonea casella postale.

Nel procedimento disciplinare instaurato a suo carico il dipendente pubblico ha la facoltà di difendersi sia direttamente che avvalendosi dell'assistenza di un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o dell'aiuto di un legale¹²⁰.

Qualora il dipendente non ritenga di intervenire personalmente nelle sedute può optare per la presentazione di memorie all'organo disciplinare entro il termine prefissato per la convocazione. Laddove poi, pur intendendo partecipare personalmente al procedimento, sia di fatto oggettivamente e gravemente impedito, è ammissibile ai sensi dell'articolo 55 bis, comma secondo, che il lavoratore richieda il rinvio della seduta che può essere disposto una sola volta. In ogni caso l'eventuale attività istruttoria deve svolgersi nel rispetto del principio del contraddittorio tra le parti.

Così descritto analiticamente il procedimento disciplinare, è opportuno soffermarsi brevemente anche sui profili di connessione che caratterizzano il procedimento penale e quello disciplinare atteso che una stessa condotta può ben integrare gli estremi di entrambe le responsabilità.

Prima del 2009, in ragione di una maggior rilevanza accordata al procedimento penale rispetto al procedimento disciplinare, era prevista la sospensione obbligatoria del secondo in pendenza del primo¹²¹, ma con la riforma Brunetta tale rapporto è stato drasticamente modificato¹²².

L'art. 55 ter, D. lgs. n. 165 del 2001, introdotto dal D. lgs. n. 150 del 2009, ha affermato la regola della mera eventualità della sospensione del procedimento penale in pendenza del procedimento penale, indipendentemente dall'identità della condotta oggetto

¹²⁰ L'art. 55 bis, comma 2, d.P.R. 62 del 2013 dispone che, per tutelare il diritto di difesa del lavoratore nell'ambito del procedimento disciplinare instaurato nei suoi confronti, questi deve essere espressamente informato della possibilità di presenziare alla seduta con l'eventuale assistenza di un procuratore o di un rappresentante dell'associazione sindacale cui aderisce o cui conferisce mandato.

¹²¹ Ex art. 117 d.P.R. n. 3 del 1957: *“qualora per il fatto addebitato all'impiegato sia stata iniziata azione penale il procedimento disciplinare non può essere promosso fino al termine di quello penale e, se già iniziato, deve essere sospeso”*.

¹²² Il legislatore del 2009 ha valorizzato la natura meramente negoziale e non giurisdizionale del procedimento disciplinare e si è allineata alla tesi che riteneva non applicabile al procedimento in questione il dettato dell'art. 295 c.p.c. in base al quale *“il giudice dispone che il processo sia sospeso in ogni caso in cui egli stesso o altro giudice deve risolvere una controversia dalla cui definizione dipende la decisione della causa”*.

dell'accertamento e salva la previsione di meccanismi di controllo ed allineamento del giudicato disciplinare a quello penale, per i soli casi di procedimento disciplinare ordinario.

Per effetto del primo comma dell'art. 55 ter, dunque, è del tutto esclusa la sospensione del procedimento disciplinare in tutte quelle ipotesi di procedimento disciplinare semplificato e anche nel caso in cui si verta nell'ambito di un procedimento disciplinare ordinario l'opzione della sospensione è una mera facoltà dell'organo giudicante.

Peraltro, la sospensione, eventualmente disposta, è valida solo se richiesta nell'ambito di un accertamento del fatto particolarmente complesso e solo se l'ufficio per i procedimenti disciplinari, all'esito dell'istruttoria disciplinare, non ha acquisito elementi sufficienti a motivare adeguatamente l'irrogazione di una sanzione.

Laddove, nei casi in cui si riscontrano entrambe queste condizioni, viene disposta la sospensione del procedimento disciplinare, nelle more della definizione del procedimento penale possono essere disposte misure cautelari¹²³ nei confronti del lavoratore e il procedimento disciplinare dovrà essere proseguito al concludersi della vicenda penale.

Ove invece non si opti per la sospensione del procedimento disciplinare, lo stesso può concludersi autonomamente rispetto al procedimento penale ma sarà influenzato dall'esito di quest'ultimo.

Atteso che la sentenza penale fa stato nel procedimento disciplinare qualora il procedimento disciplinare si sia concluso con l'irrogazione di una sanzione, ma in sede penale sia stata disposta un'assoluzione con formula piena¹²⁴, su istanza di parte¹²⁵ l'autorità competente deve riaprire il procedimento disciplinare per modificare o confermare l'atto conclusivo già raggiunto alla luce dell'esito dell'accertamento penale.

¹²³ Tra i provvedimenti cautelari che l'Amministrazione pubblica datrice di lavoro può adottare nei confronti del lavoratore incolpato si segnala in modo particolare la sospensione cautelare dal servizio che è per natura provvisoria e destinata a cessare al sopravvenire del provvedimento definitivo.

¹²⁴ In sede penale l'indagato è stato assolto perché il fatto non sussiste, il fatto non costituisce reato o l'indagato non lo ha commesso.

¹²⁵ L'istanza deve essere presentata entro il termine perentorio di sei mesi dall'intervenuta irrevocabilità della sentenza penale.

Se invece, a fronte di un procedimento disciplinare che si è concluso con un'archiviazione, il giudizio penale ha accertato la responsabilità del pubblico dipendente condannandolo con sentenza irrevocabile, il procedimento disciplinare deve essere riaperto dall'autorità competente che deve adeguare le proprie conclusioni all'esito del procedimento penale; peraltro, un'ulteriore ipotesi nella quale deve essere disposta l'obbligatoria riapertura del procedimento disciplinare, nonostante si sia avuta l'irrogazione di una sanzione, è quella in cui sia stato accertato, con sentenza irrevocabile di condanna, un fatto del pubblico impiegato che, in base alle norme disciplinari, comporta l'immediato licenziamento, ma in sede di procedimento disciplinare si è originariamente optato per la comminazione di una sanzione meno grave.

In ogni caso, sia che il procedimento disciplinare sia stato sospeso, sia che ci si trovi nell'ipotesi di riapertura di un procedimento già definito, il termine per la riassunzione del procedimento è di sessanta giorni dalla comunicazione della sentenza all'Amministrazione datrice di lavoro, ovvero dalla data di presentazione dell'istanza di riapertura¹²⁶. Il termine ultimo entro il quale deve concludersi un procedimento disciplinare riassunto è di centottanta giorni dalla data della riassunzione.

1.5.2 Il pubblico impiego non contrattualizzato

Il dettato dell'art. 1, co. 1, del D. Lgs. n. 150 del 2009 nel delimitare l'oggetto del decreto è chiaro nell'affermare che la riforma organica della disciplina del rapporto di lavoro dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche intrapresa con il decreto Brunetta si applica solo agli impiegati pubblici che rientrano nella definizione offerta dall'art. 2, co. 2, del Testo Unico n. 165 del 2001, ovvero a quei soggetti il cui rapporto con la pubblica amministrazione è regolato dal diritto privato.

¹²⁶ Il procedimento disciplinare riassunto si apre con un rinnovamento dell'atto di contestazione dell'addebito da parte della Pubblica Amministrazione e si svolge nelle forme tipiche disciplinate dall'art. 55 bis del D. Lgs. n. 165 del 2001.

Nonostante infatti le allusioni contenute nel decreto Brunetta circa l'opportunità di procedere ad una graduale armonizzazione dei procedimenti di negoziazione, contrattazione e di concertazione finalizzati all'adozione di Accordi Nazionali, al fine di realizzare un allineamento normativo ed economico della disciplina dei rapporti di impiego del personale pubblico, colmando così il divario ancora ad oggi esistente tra impiegati in regime contrattualizzato e impiegati in regime pubblicistico, la distinzione tra le diverse categorie di pubblici dipendenti perdura ad oggi inalterata.

Una tale chiara demarcazione dell'oggetto del decreto ha di conseguenza l'effetto di escludere dall'applicabilità dello stesso, nelle forme descritte nel paragrafo precedente, tutte quelle categorie di pubblici dipendenti che possono essere qualificati come funzionari in senso stretto, ovvero che ad oggi rimangono assoggettati ad un regime pubblicistico, regolato da leggi e atti unilaterali della pubblica amministrazione.

Ai sensi dell'art. 3 del Testo Unico del 2001, sono funzionari pubblici non contrattualizzati: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili; gli avvocati e i procuratori dello Stato, il personale militare e delle forze di polizia; il personale della carriera diplomatica e prefettizia; i dipendenti della Banca d'Italia; i dipendenti della CONSOB¹²⁷; i dipendenti dell'ISVAP¹²⁸; i dipendenti delle Autorità di Garanzia; i professori e i ricercatori universitari. Peraltro, per effetto di recenti modifiche legislative, a tali categorie devono essere assimilati, i dipendenti e i dirigenti del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco¹²⁹ e i dirigenti dell'Amministrazione Penitenziaria¹³⁰.

Stante l'impossibilità di applicare il decreto del 2009, deve ritenersi a tutt'oggi applicabile ai funzionari in senso stretto la disciplina generale contenuta nel Testo Unico del 1957 cui devono

¹²⁷ Commissione nazionale per le società e la Borsa.

¹²⁸ Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni.

¹²⁹ Legge n. 252 del 30 settembre 2004 "*Delega al Governo per la disciplina in materia di rapporto di impiego del personale del Corpo nazionale dei vigili del fuoco*". (GU Serie Generale n.240 del 12-10-2004)

¹³⁰ Legge n. 154 del 27 luglio 2005 "*Delega al Governo per la disciplina dell'ordinamento della carriera dirigenziale penitenziaria*". (GU Serie Generale n.177 del 01-08-2005).

essere affiancate, a titolo integrativo, le discipline caratteristiche di ciascuna categoria di funzionari in senso stretto.

In caso di infrazioni disciplinari commesse da pubblici dipendenti in regime non contrattualizzato, dev'essere, dunque, applicato il procedimento disciplinare descritto agli artt. da 100 a 123 del capo III, titolo VII del Testo Unico del 1957.

Quanto alla delimitazione dell'ambito soggettivo del procedimento gli artt. 100 e 123 del Testo Unico individuano il soggetto titolare del potere disciplinare nel dirigente *“capo dell'ufficio che secondo l'ordinamento dell'amministrazione centrale o delle circoscrizioni periferiche è preposto ad un ramo dell'amministrazione”*, salvo che il dipendente incolpato sia egli stesso un dirigente, atteso che in casi simili la sanzione dev'essere inflitta dal ministro competente¹³¹.

Quanto al procedimento disciplinare esso si compone di una fase iniziale di accertamento preliminare, di una fase procedimentale vera e propria e di una fase conclusiva di irrogazione della sanzione.

Nella fase preliminare al vero e proprio procedimento disciplinare il dirigente in questione, opportunamente individuato ai sensi dell'art.100, avuta notizia dei un comportamento scorretto del dipendente, *“deve compiere gli accertamenti del caso e, ove ritenga che sia da irrogare una sanzione più grave della censura, [deve rimettere] gli atti all'ufficio del personale”*. A sua volta *“l'ufficio del personale che abbia comunque [avuto] notizia di una infrazione disciplinare commessa da un impiegato svolge gli opportuni accertamenti preliminari e, ove ritenga che il fatto sia punibile con la sanzione della censura, rimette gli atti al competente capo ufficio;*

¹³¹ Ex art. 100 Testo Unico del 1957: *“La censura è inflitta dal capo dell'ufficio che secondo l'ordinamento dell'amministrazione centrale o delle circoscrizioni periferiche è preposto ad un ramo dell'amministrazione. Salvo quanto è previsto dall'art. 123 per i direttori generali, al capo del servizio o dell'ufficio centrale ed al capo dell'ufficio periferico che dipendono direttamente dall'autorità centrale la sanzione è inflitta dal Ministro”*. Peraltro, ai sensi dell'art. 123, Testo Unico del 1957: *“Nel procedimento disciplinare a carico di un impiegato con qualifica non inferiore a direttore generale, la contestazione degli addebiti viene fatta con atto del Ministro, al quale debbono essere dirette le giustificazioni dell'impiegato. Si osservano le disposizioni degli artt. 104 e 105. Il Ministro, qualora non accolga le giustificazioni, riferisce al Consiglio dei Ministri il quale delibera sulla incompatibilità dell'impiegato ad essere mantenuto in servizio e sul diritto al trattamento di quiescenza e previdenza. L'impiegato riconosciuto incompatibile è dispensato dal servizio con decreto del Presidente della Repubblica su proposta del Ministro competente.”*

*negli altri casi contesta subito gli addebiti all'impiegato invitandolo a presentare le giustificazioni*¹³².

Terminata la fase di accertamento preliminare, l'atto che segna l'apertura del procedimento disciplinare in senso proprio è l'eventuale comunicazione, nelle forme descritte dall'art. 104¹³³, delle contestazioni in forma scritta all'impiegato incolpato.

Entro 20 giorni dall'avvenuta comunicazione delle contestazioni in forma scritta, il dipendente ha la facoltà di presentare delle giustificazioni indirizzate all'ufficio del personale o al capo dell'ufficio presso il quale l'impiegato presta servizio, che ha il dovere di trasmettere immediatamente tali giustificazioni all'ufficio del personale. Il termine perentorio concesso a difesa per la presentazione delle giustificazioni può essere prorogato per gravi motivi per un massimo di ulteriori quindici giorni e può anche ignorato, previa dichiarazione espressa in forma scritta dell'impiegato incolpato¹³⁴.

All'esito della fase di accertamento preliminare possono verificarsi quattro diverse eventualità: nella prima ipotesi il dirigente che non ritenga utile procedere ulteriormente può disporre l'archiviazione degli atti dandone opportuna comunicazione all'interessato¹³⁵; nella seconda ipotesi il dirigente può ritenere applicabile al caso di specie una semplice censura e può disporre la trasmissione degli atti al capo del servizio dell'ufficio competente, perché si provveda

¹³² Art. 103 Testo Unico del 1957.

¹³³ Ex art. 104 Testo Unico del 1957: *“La comunicazione delle contestazioni deve risultare da dichiarazione dell'impiegato, scritta sul foglio contenente le contestazioni, copia del quale gli deve essere consegnata. L'eventuale rifiuto a rilasciare la dichiarazione predetta deve risultare da attestazione scritta del capo dell'ufficio incaricato della consegna. Qualora la consegna personale non sia possibile, la comunicazione delle contestazioni viene fatta mediante raccomandata con avviso di ricevimento. Se le comunicazioni relative al procedimento disciplinare non possono effettuarsi nelle forme previste dai due commi precedenti, sono fatte mediante pubblicazione nell'albo dell'ufficio cui l'impiegato appartiene.”*

¹³⁴ Ex art. 105 Testo Unico del 1957: *“Le giustificazioni debbono essere presentate, entro venti giorni dalla comunicazione delle contestazioni, all'ufficio del personale od al capo dell'ufficio presso il quale l'impiegato presta servizio, che vi appone la data di presentazione e ne cura l'immediata trasmissione all'ufficio del personale. In quest'ultimo caso l'impiegato ha facoltà di consegnare in piego chiuso le giustificazioni perché siano così trasmesse all'ufficio del personale. Il termine della presentazione delle giustificazioni può essere prorogato per gravi motivi, e per non più di quindici giorni, dal capo del personale. È in facoltà dell'incolpato di rinunciare al termine, purché lo dichiari espressamente per iscritto”.*

¹³⁵ Ex art. 106, co. 1, Testo Unico del 1957: *“Il capo del personale quando in base alle indagini preliminari ed alle giustificazioni dell'impiegato ritenga che non vi sia luogo a procedere disciplinarmente, ordina l'archiviazione degli atti dandone comunicazione all'interessato”.*

all'irrogazione della sanzione lieve¹³⁶.

In una terza e più complessa ipotesi *“il capo del personale, quando attraverso le indagini preliminari e le giustificazioni dell'impiegato ritenga che possa applicarsi una sanzione più grave della censura e che il caso sia sufficientemente istruito, trasmette gli atti alla Commissione di disciplina, agli effetti degli artt. 80 e seguenti, entro il quindicesimo giorno da quello in cui sono pervenute le giustificazioni”*¹³⁷. Da ultimo, può anche verificarsi il caso in cui il dirigente *“ritenga opportune ulteriori indagini nomina, entro il termine indicato nel comma precedente, un funzionario istruttore scegliendolo tra gli impiegati aventi qualifica superiore a quella dell'impiegato”*¹³⁸.

Ove si realizzi quest'ultima ipotesi e proceda ad una fase istruttoria supplementare può risultare necessario, in ragione della peculiare natura delle indagini richieste, specificatamente attinenti alla carriera dell'impiegato incolpato e non rientranti tra le competenze proprie del funzionario istruttore, il capo del personale *“può designare un funzionario della stessa carriera dell'impiegato sottoposto al procedimento ma di qualifica o di anzianità superiore perché, in qualità di consulente tecnico, collabori nello svolgimento delle indagini con il funzionario istruttore”*¹³⁹.

Entro cinque giorni dalle nomine del funzionario istruttore e del consulente tecnico le stesse vanno comunicate al dipendente incolpato, che può far valere nei confronti di questo soggetto le norme sull'astensione e sulla ricsuzione dei componenti delle commissioni di disciplina e, laddove non vi abbia provveduto per tempo, può comunque sollevare i vizi del provvedimento derivanti dall'incompatibilità del funzionario istruttore o del consulente in sede di impugnazione¹⁴⁰.

¹³⁶ Ex art. 106, co. 2, Testo Unico del 1957: *“Qualora ritenga che l'infrazione sia punibile con la censura trasmette gli atti al capo del servizio dell'ufficio competente perché provveda alla irrogazione della punizione”*.

¹³⁷ Art. 107, co. 1, Testo Unico del 1957.

¹³⁸ Art. 107, co. 2, Testo Unico del 1957.

¹³⁹ Art. 107, co. 3, Testo Unico del 1957.

¹⁴⁰ Ex art. 108 del Testo Unico del 1957: *“Le nomine del funzionario istruttore e del consulente tecnico debbono essere comunicate all'impiegato entro cinque giorni. Valgono per il funzionario istruttore ed il consulente le*

La parentesi istruttoria, eventualmente richiesta dal dirigente, dev'essere conclusa perentoriamente entro novanta giorni a far data dalla nomina del funzionario istruttore (salvo possibile proroga *una tantum* per un massimo di trenta giorni)¹⁴¹ e nei tre mesi concessi il funzionario istruttore *“può sentire senza giuramento testimoni e periti, compresi quelli indicati dall'impiegato e può avvalersi all'uopo della cooperazione di altri uffici della stessa o di altre amministrazioni”*¹⁴².

*“Terminate le indagini e comunque entro il termine originario o prorogato [...], il funzionario istruttore riunisce gli atti in fascicoli [...] e rimette il fascicolo stesso, entro dieci giorni dalla data dell'ultimo atto compiuto, al capo del personale che lo trasmette, con le sue eventuali osservazioni, nei dieci giorni successivi alla commissione di disciplina. Entro dieci giorni successivi a quello in cui gli atti sono pervenuti, il segretario della commissione dà avviso all'impiegato [incolpato] nelle forme previste dall'art. 104 che nei venti giorni successivi egli ha facoltà di prendere visione di tutti gli atti del procedimento e di estrarne copia”*¹⁴³.

Effettuati tutti questi adempimenti nel rispetto dei termini perentori indicati all'art. 111 del Testo Unico il presidente della commissione di disciplina fissa un'udienza disciplinare entro trenta giorni dalla scadenza del termine concesso all'impiegato incolpato per prendere visione degli atti ed eventualmente estrarne copia; procedendo, se lo ritiene opportuno, alla nomina di un relatore tra i membri della commissione o riservandosi questo ruolo egli stesso¹⁴⁴. Il dipendente incolpato deve avere comunicazione della fissazione dell'udienza almeno venti giorni prima della data della stessa e la comunicazione deve contenere un'avvertenza imprescindibile che mette al corrente il dipendente della facoltà di intervenire direttamente

norme circa l'astensione e la ricusazione dei componenti delle commissioni di disciplina. L'istanza di ricusazione è proposta per iscritto al capo del personale che decide in via definitiva, sentito il funzionario ricusato, anche sull'opportunità di rinnovare gli atti istruttori già compiuti. Il provvedimento che respinge l'istanza di ricusazione può essere impugnato soltanto insieme con il provvedimento che infligge la punizione disciplinare. La mancata proposizione della ricusazione non preclude la facoltà di far valere, in tale sede, i vizi del provvedimento derivanti dall'incompatibilità del funzionario istruttore o del consulente”.

¹⁴¹ Art. 110, co. 1, Testo Unico del 1957.

¹⁴² Art. 109, co. 1, Testo Unico 1957.

¹⁴³ Art. 111, co. 1 e 2, Testo Unico del 1957.

¹⁴⁴ Art. 111, co. 3, Testo Unico del 1957.

all'udienza per *“svolgere oralmente le proprie difese”* e della facoltà *“di far pervenire alla commissione, almeno cinque giorni prima della seduta, eventuali scritti o memorie difensive”*¹⁴⁵.

In occasione dell'udienza, dopo l'intervento del relatore che ha mero valore ricognitivo, il dipendente incolpato *“può svolgere oralmente la propria difesa ed ha per ultimo la parola [... peraltro] il presidente o, previa sua autorizzazione, i componenti della commissione, possono rivolgergli domande in merito ai fatti ed alle circostanze che risultano dagli atti del procedimento e chiedergli chiarimenti in merito agli assunti difensivi”*¹⁴⁶.

Se il direttore, titolare dell'iniziativa disciplinare, ha ritenuto sufficienti le risultanze della fase istruttoria preliminare senza richiedere ulteriori approfondimenti istruttori, ed ha disposto la trasmissione degli atti alla commissione ex art. 107, o laddove tali approfondimenti istruttori siano stati svolti ai sensi dell'art. 111, ma la commissione di disciplina ritenga che sia ancora necessario un ulteriore supplemento istruttorio, in base all'art. 113 la commissione può *“rinviare con ordinanza gli atti all'ufficio del personale, indicando quali sono i fatti e le circostanze da chiarire e quali le prove da assumere richiedendo, se del caso, la nomina del consulente previsto dal terzo comma dell'art. 107”*, e assegnando un termine perentorio.

Indipendentemente dall'attivazione di questa opzione di supplemento istruttorio, è comunque riconosciuta la facoltà alla commissione di assumere direttamente qualsiasi mezzo di prova fissando un'opportuna udienza cui il dipendente può partecipare per assistere e svolgere le proprie deduzioni¹⁴⁷.

La deliberazione della commissione di disciplina è sempre segreta e segue, a pena di nullità, le prescrizioni dell'art. 112 del Testo Unico.

Nella sua decisione la commissione può stabilire che il comportamento del dipendente incolpato non sia stato tale da integrare una infrazione alle regole disciplinari, o può ritenere

¹⁴⁵ Art. 111, co. 4, Testo Unico del 1957.

¹⁴⁶ Art. 112, co. 1 e 2, Testo Unico del 1957.

¹⁴⁷ Art. 113, ultimo comma, Testo Unico del 1957.

che gli addebiti siano in tutto o in parte sussistenti, e dunque disporre l'applicazione di una sanzione. In ogni caso la deliberazione, adeguatamente motivata, dev'essere debitamente firmata dal presidente, dall'estensore e dal segretario prima di essere trasmessa entro venti giorni dalla deliberazione all'ufficio personale¹⁴⁸.

L'implementazione della decisione spetta al ministro competente che *“provvede con decreto motivato (da comunicare all'impiegato incolpato entro dieci giorni dalla data di adozione) a dichiarare prosciolto l'impiegato da ogni addebito o ad infliggere la sanzione in conformità della deliberazione della commissione, salvo che egli non ritenga di disporre in modo più favorevole all'impiegato”*¹⁴⁹.

Se il decreto del ministro competente ha un contenuto favorevole all'impiegato prosciolto questi ha diritto, se ne fa apposita richiesta entro trenta giorni dalla data della comunicazione del decreto al capo del personale, ad ottenere il rimborso quantificato in misura indennitaria *“delle spese di viaggio sostenute per comparire innanzi alla commissione ed alle relative indennità di missione, [e può anche chiedere] che gli sia corrisposto il rimborso delle spese di viaggio e di soggiorno per il tempo strettamente indispensabile per prendere visione degli atti del procedimento ed estrarne copia”*¹⁵⁰.

Laddove decorra inutilmente un termine di novanta giorni dall'ultimo atto del procedimento disciplinare, esso intende estinto senza che di esso si possa far menzione nello stato matricolare dell'impiegato e non può essere rinnovato, facendo altresì venire meno l'eventuale sospensione cautelare disposta nell'ambito dello stesso, nonché la possibile esclusione dagli esami e dagli scrutini¹⁵¹.

Inoltre, ai sensi degli artt. 121 e 122, è anche ammissibile l'ipotesi di una riapertura del procedimento disciplinare già concluso, con apposita richiesta al ministro competente su

¹⁴⁸ Art. 114, co. 1 - 4, Testo Unico del 1957.

¹⁴⁹ Art. 114, ultimi due commi, Testo Unico del 1957.

¹⁵⁰ Art. 116, Testo Unico, del 1957.

¹⁵¹ Art. 120, Testo Unico, del 1957.

relazione dell'ufficio del personale, nel caso eccezionale in cui siano deducibili delle nuove prove tali da far ritenere applicabile una sanzione minore o addirittura un proscioglimento dall'addebito. La richiesta di riapertura del procedimento, accolta dal ministro, sospende gli effetti della sanzione già inflitta ed in ogni caso non può mai concludersi con l'adozione di una sanzione più grave di quella che era già stata applicata; l'eventuale esito positivo della riapertura (risultante in un proscioglimento o nell'applicazione di una sanzione meno grave) determina l'obbligo in capo allo Stato di corrispondere al dipendente condannato degli assegni non percepiti, *“escluse le indennità per servizi e funzioni di carattere speciale o per prestazioni di lavoro straordinario, salva la deduzione dell'eventuale assegno alimentare”*.

Dall'analisi delle norme del Testo Unico del 1957 risulta evidente che, nell'ambito del pubblico impiego non contrattualizzato permane ancora oggi la concezione della supremazia speciale dell'amministrazione nei confronti del dipendente in base alla quale *“il datore di lavoro pubblico non ha obbligo giuridico di punire sempre chi commette qualsiasi infrazione disciplinare ... [ma conserva] ampia libertà valutativa e [può decidere di] intervenire ed adottare specifici provvedimenti disciplinari secondo opportunità ed equità”*¹⁵².

Inevitabile conseguenza della notevole discrezionalità di cui gode l'amministrazione nella scelta di perseguire o meno l'infrazione disciplinare del funzionario in senso stretto è l'affievolimento del principio di legalità (inteso in questo caso nella sua accezione di derivazione penalistica come principio del *nullum crimen sine legem*) e del suo corollario, il principio di tassatività, nella misura in cui non viene più garantita la necessaria predeterminazione delle condotte che costituiscono infrazione e delle corrispettive sanzioni.

1.6 La giurisdizione in materia di pubblico impiego

¹⁵² Cit. da L. Martucci, *La responsabilità disciplinare nel pubblico impiego. Cit.*, 2010.

Per molti anni, come si è avuto modo di illustrare nei paragrafi precedenti, il pubblico impiego è rimasto saldamente nell'area del diritto pubblico, dunque soggetto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo; con la prima privatizzazione del 1993, tuttavia, è stato avviato un processo di contrattualizzazione del lavoro pubblico, tendente ad una progressiva omologazione delle discipline del lavoro privato e pubblico, con la conseguente estensione al rapporto di lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione Pubblica dell'applicazione del codice civile e delle leggi sul lavoro subordinato nell'impresa, e lo spostamento della relativa giurisdizione in capo al giudice ordinario¹⁵³.

L'attuale formulazione dell'art. 63 del D. Lgs. n. 165 del 2001 stabilisce infatti che, a far data dal 30 giugno 1998¹⁵⁴, devono essere attribuite alla giurisdizione del giudice ordinario tutte le controversie relative allo sviluppo ed alla gestione del rapporto lavorativo a partire dall'atto di assunzione fino alla liquidazione dell'indennità di fine rapporto, passando per le questioni relative al conferimento e alla revoca degli incarichi dirigenziali e alla responsabilità dirigenziale. Peraltro, sono devolute alla giurisdizione ordinaria anche le controversie relative a comportamenti antisindacali delle Pubbliche Amministrazioni e le cause relative a procedure di contrattazione collettiva promosse dalle organizzazioni sindacali, dall'ARAN¹⁵⁵ o dalla Pubblica Amministrazione.

Nondimeno, atteso il permanere di ambiti marcatamente pubblicistici nell'ambito del pubblico impiego, alcune questioni rimangono di stretta competenza del giudice amministrativo,

¹⁵³ La devoluzione al giudice ordinario delle controversie di lavoro alle dipendenze della Pubblica Amministrazione è stata realizzata per mezzo del D. Lgs. n.80 del 1998, di modifica dell'art. 68 del D. Lgs. n. 29 del 1993, recepito nel testo vigente dell'art. 63 del D. Lgs. n. 165 del 2001.

¹⁵⁴ La successione tra la vecchia e la nuova disciplina è regolata dal dettato dell'art. 69 del D. Lgs. n. 165 del 2001 ove si dispone che le controversie relative a questioni sorte prima del 30 giugno 1998 restano attribuite alla giurisdizione del giudice amministrativo solo se sono state proposte prima del 15 settembre 2000.

¹⁵⁵ L'ARAN ha la facoltà di intervenire direttamente, in tutte le controversie innanzi al giudice ordinario, e indirettamente, nelle cause decise dal giudice amministrativo (l'intervento avviene per mezzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento della Funzione Pubblica, d'intesa con il Ministero dell'Economia), per garantire una corretta interpretazione e un'uniforme applicazione dei contratti collettivi.

nonostante la consolidata privatizzazione della maggior parte dei rapporti di lavoro tra privati e Pubblica Amministrazione.¹⁵⁶

Peraltro, si segnala come nessuna delle riforme che hanno inciso sul pubblico impiego abbia intaccato la giurisdizione della Corte dei Conti in tema di pensioni e di “*giudizi di conto*”¹⁵⁷, dunque l’attribuzione della stessa alla magistratura contabile rimane salda ancora oggi.

Nelle cause che rientrano giurisdizione ordinaria, i poteri del giudice nei confronti dell’Amministrazione sono pieni e consentono di adottare tutti i provvedimenti di accertamento, costitutivi o di condanna richiesti dalla natura dei diritti tutelati, inoltre, se nell’ambito della causa sottoposta alla valutazione del giudice ordinario vengono in questione atti amministrativi presupposti, il giudice ha la facoltà di disapplicarli, una volta riscontrata l’illegittimità e la rilevanza dell’atto in questione ai fini della decisione.

Il processo del lavoro relativo ai rapporti di pubblico impiego è un procedimento giurisdizionale disciplinato dal codice di procedura civile che, dovendo tenere conto delle peculiari caratteristiche della vicenda oggetto di accertamento, presenta dei profili lievemente differenti rispetto al rito ordinario: il procedimento in questione è infatti particolarmente snello, semplice e celere nella misura in cui prevale l’oralità¹⁵⁸, trovano applicazione i principi della massima concentrazione e dell’immediatezza, e i poteri istruttori del giudice sono decisamente più ampi rispetto a quelli propri del giudice ordinario nell’ambito delle cause di lavoro privato, somigliando piuttosto a quelli propri del giudice penale.

¹⁵⁶ Continuano a ricadere nella giurisdizione amministrativa le controversie relative agli atti di macro-organizzazione (atti con i quali l’Amministrazione definisce le linee fondamentali dell’organizzazione degli uffici), le controversie in tema di procedure concorsuali (atteso che la disciplina sostanziale del reclutamento è strettamente pubblicistica) e le controversie che vertono su rapporti di lavoro rimasti in regime di diritto pubblico (le categorie in questione sono elencate all’art. 3 del D. Lgs. n. 165 del 2001 e per tali gruppi di lavoratori la giurisdizione amministrativa si estende anche ai profili patrimoniali connessi al rapporto di lavoro).

¹⁵⁷ È attribuita alla Corte dei Conti la giurisdizione sulle controversie relative a danni causati dal dipendente all’Amministrazione statale derivanti dallo svolgimento delle funzioni di agente contabile (es. tesoreria, spese delegate), sulle cause in tema di danni erariali e sulle ipotesi di danno al patrimonio dell’Amministrazione (incluso il caso di danno all’immagine della Pubblica Amministrazione, eventualmente lesa dai dipendenti che hanno compiuto un qualche reato).

¹⁵⁸ soltanto gli atti introduttivi devono essere scritti.

La competenza spetta in primo grado al Tribunale e in secondo grado alla Corte d'Appello e presso entrambi sono istituite apposite sezioni specializzate incaricate della trattazione delle controversie di lavoro; la competenza per territorio è determinata avendo riguardo alla sede dell'ufficio cui è addetto il dipendente, o cui era addetto al momento della cessazione del rapporto.

Prima di intraprendere l'azione in sede civile, l'attore ha la facoltà di promuovere un tentativo di conciliazione extragiudiziale anche tramite l'associazione sindacale cui aderisce o cui conferisce apposito mandato.

Il tentativo di conciliazione può svolgersi in sede amministrativa¹⁵⁹, in sede sindacale¹⁶⁰, o presso le commissioni di certificazione istituite dall'art. 76 del D. Lgs. n. 276 del 2003.

La procedura di conciliazione in sede amministrativa si apre con l'apposita richiesta inoltrata dall'istante alla Direzione Territoriale del Lavoro (DTL) e alla controparte contenente l'esposizione dei fatti e delle ragioni su cui si fonda la pretesa¹⁶¹. Se la controparte, all'uopo invitata, accetta di procedere alla conciliazione, ha un termine di 20 giorni per depositare la propria memoria difensiva ed entro 10 giorni dal deposito la commissione fissa la data di comparizione delle parti entro i 30 giorni successivi.

Se la conciliazione extragiudiziale ha successo, anche solo parzialmente, il verbale, sottoscritto dalle parti e dai componenti della commissione di conciliazione, viene reso esecutivo su istanza della parte interessata con decreto del giudice. Se la conciliazione fallisce, la commissione adita deve comunque formulare una proposta per la bonaria definizione della controversia cui le parti possono aderire o meno atteso che l'ingiustificato rifiuto della proposta costituisce un comportamento di cui il giudice può tenere conto in sede di giudizio.

¹⁵⁹ Presso l'apposita commissione di conciliazione della DTL - Direzione Territoriale del Lavoro.

¹⁶⁰ In base alle procedure previste dai contratti collettivi.

¹⁶¹ La comunicazione della richiesta di esperire un tentativo di conciliazione interrompe la prescrizione e sospende il decorso di qualsiasi termine di decadenza per tutta la durata del tentativo di conciliazione e per i 20 giorni successivi alla sua conclusione.

Ove le parti scelgano di procedere ad un tentativo di conciliazione in sede sindacale non vengono osservate particolari formalità e se il tentativo ha successo il verbale di avvenuta conciliazione dev'essere depositato presso la DTL direttamente dalle parti o dall'associazione sindacale; perché il verbale in questione abbia efficacia esecutiva esso deve inoltre essere depositato presso la cancelleria del giudice ove, su apposita istanza, il giudice provvederà a renderlo esecutivo con decreto.

Dopo aver tentato una conciliazione extragiudiziale¹⁶², la domanda giudiziale si propone con ricorso¹⁶³, cui vanno allegati tutti i documenti che si intendono produrre, da depositarsi presso la cancelleria del giudice. Entro 5 giorni dal deposito il giudice fissa l'udienza di discussione¹⁶⁴ con decreto da notificarsi a cura dell'attore¹⁶⁵.

Il convenuto ha l'onere di costituirsi, a pena di decadenza dalle eccezioni processuali e di merito, entro il termine perentorio di 10 giorni prima dell'udienza depositando un'apposita memoria difensiva. Se nella memoria il convenuto propone una domanda riconvenzionale deve chiedere la fissazione di una nuova udienza.

All'udienza le parti devono comparire di persona e il giudice procede al loro libero interrogatorio, procedendo innanzi tutto ad un tentativo di composizione della lite attraverso la rappresentazione alle parti di una proposta transattiva o conciliativa. La mancata comparizione personale, o il rifiuto della proposta avanzata dal giudice non sorretto da un giustificato motivo, integrano un comportamento di cui il giudice potrà tenere conto nella decisione finale così come previsto dall'articolo 420 c.p.c.

Se il tentativo di conciliazione avanzato dal giudice ha successo e le parti accettano la proposta transattiva o conciliativa viene redatto apposito verbale che ha efficacia di titolo esecutivo; se

¹⁶² Se una delle parti ha avanzato richiesta di procedere ad una conciliazione extragiudiziale l'autorità giudiziaria può essere adita validamente solo se trascorrono inutilmente 20 giorni dalla data della richiesta.

¹⁶³ Il ricorso deve contenere: l'indicazione del giudice e delle parti, l'esposizione dei fatti e degli elementi di diritto su cui si fonda la domanda, la determinazione dell'oggetto, l'indicazione dei mezzi di prova e dei documenti offerti in comunicazione.

¹⁶⁴ L'udienza in questione deve tenersi entro 60 giorni dalla data del deposito del ricorso.

¹⁶⁵ La notificazione deve avvenire entro 10 giorni dall'emissione del decreto e comunque non meno di 30 giorni prima dell'udienza.

il tentativo di conciliazione fallisce il giudice pone in decisione la causa invitando le parti alla discussione o dispone che si proceda all'istruzione della stessa.

Una volta esaurita la discussione orale e udite le conclusioni delle parti, il giudice pronuncia direttamente in udienza la sentenza che definisce il giudizio dando lettura del dispositivo ed esponendo le ragioni di fatto e di diritto che supportano la decisione.

La sentenza, completa di motivazione, deve essere depositata in tempi brevi che comunque, nei casi di particolare complessità, non possono superare il 60 giorni.

L'impugnazione della sentenza ha la forma dell'appello e deve essere proposto all'apposita sezione della Corte d'Appello territorialmente competente; le sentenze emesse in appello possono poi essere impugnate anche in Cassazione nel rispetto dei principi generali che regolano tale grado di giudizio.

Per la risoluzione di una controversia in tema di pubblico impiego le parti possono anche ricorrere ad un arbitrato, deferendo ad un soggetto terzo il potere di decidere la questione.

Oltre all'arbitrato rituale, che produce effetti equiparabili a quelli di una sentenza, le parti possono anche decidere di optare per un arbitrato irrituale il cui lodo ha effetti assimilabili a quelli di un contratto.

Le parti, infatti, possono affidare l'arbitrato alla commissione di conciliazione presso la DTL ai sensi dell'articolo 412 c.p.c., o scegliere di ambientare la risoluzione arbitrale della controversia presso le sedi sindacali con le modalità previste dai contratti collettivi, in linea con quanto disposto dall'articolo 412 ter c.p.c. Inoltre, le parti possono optare per la definizione innanzi ad un collegio di conciliazione, composto da un rappresentante di ciascuna delle parti e da un terzo membro scelto d'accordo tra le parti, o per il ricorso alle apposite camere arbitrali costituite dagli organi di certificazione ai sensi dell'art. 31, co. 12, legge n. 183 del 2010.

In alcuni casi, peraltro, la scelta dell'arbitrato per la definizione di questioni insorte tra datore di lavoro e lavoratore può essere anche il frutto della pattuizione di un'apposita clausola

compromissoria inserita nel contratto individuale di lavoro per i casi che non riguardano la risoluzione del contratto di lavoro.

La validità della clausola compromissoria dipende dall'ammissibilità della stessa sulla base degli accordi interconfederali o dei contratti collettivi di lavoro e dalla certificazione della stessa innanzi alle commissioni di certificazione.

CAPITOLO II – La disciplina spagnola

2.1 La *Función Pública* spagnola

In tutte le civiltà si sono prodotti fenomeni burocratici¹⁶⁶ che in vario modo e in varia misura si sono contaminati tra loro, generando ibridi ed evoluzioni che si adattassero, di volta in volta, alle caratteristiche ed alle esigenze storiche, culturali e sociali dei singoli Stati.

Se è vero che, come ha posto in rilievo Max Weber, la burocrazia è sempre esistita, anche in tempi e luoghi remoti, ovunque vi fosse un'organizzazione politica mediamente estesa e complessa, la nascita e lo sviluppo della burocrazia professionale è però strettamente connessa alla nascita ed al consolidamento dello Stato moderno.

Al principio del XIX secolo l'affermarsi in Europa di una burocrazia pubblica moderna, caratterizzata da un regime giuridico specifico, è in un primo momento osteggiata dai sostenitori delle teorie liberali più estreme che si oppongono alla necessità di una qualsivoglia regolamentazione del pubblico impiego¹⁶⁷; è solo verso la metà e la fine del secolo che lo scetticismo di alcuni autori finisce per cedere il passo al realismo, che invece afferma l'imprescindibile necessità di una burocrazia solida ed efficiente, che supporti lo Stato e tuteli il cittadino. Così persuasi, verso la fine dell'800, persino i più accerrimi sostenitori della teoria

¹⁶⁶ Con l'espressione fenomeni burocratici intende farsi riferimento ai vari tentativi di organizzazione di gruppi di persone che lavorano al servizio dei pubblici poteri che si sono verificati negli anni.

¹⁶⁷ Nelle sue opere più risalenti il filosofo John Stuart Mill affronta la questione della burocrazia con un'ottica liberale pura, e dunque afferma l'illegittimità in quanto tale di tutte le attività dello Stato che comportino un qualche intervento dello stesso nella società civile. In altre parole, il filosofo, "con un'attitudine da liberale chimicamente puro" afferma che "l'amministrazione e la burocrazia sono un male in sé stesse". Citazione contenuta in R. Parada Vázquez e J. Fuentetaja Pastor, *Derecho de la función pública*, Open Ediciones Universitarias S.L., Madrid, 2013.

liberale mitigano le proprie posizioni e riconoscono la legittimità di una burocrazia selezionata in funzione del merito e inamovibile per vocazione¹⁶⁸.

I modelli di burocrazia delle amministrazioni pubbliche che caratterizzano l'Europa del XIX secolo e successivamente perdurano fino alla seconda metà del XX secolo sono sostanzialmente tre: il modello prussiano¹⁶⁹, il modello francese¹⁷⁰ e il modello inglese¹⁷¹.

Nonostante le numerose differenze e peculiarità che connotano ciascuno di questi tre modelli e le rispettive gemmazioni ci sono senza dubbio degli aspetti comuni dal momento che la loro creazione è connessa all'esigenza di ordinare l'apparato statale in modo omogeneo e di regolamentare le modalità di esercizio dell'*imperium* statale, senza soffermarsi particolarmente sull'eventuale prestazione di servizi pubblici o sull'intervento dello Stato nell'economia attraverso la produzione e la commercializzazione di beni.

L'importanza della comparazione risiede dunque nell'opportunità di conoscere, attraverso questa, l'evoluzione delle necessità e degli approcci di varie comunità statali ad un'unica esigenza: la corretta gestione dello Stato. Peraltro, soffermandosi anche sull'evoluzione storica

¹⁶⁸ Così John Stuart Mill, nel suo *Considerations on representative government* del 1841, rivede la propria posizione e difende la legittimità di una burocrazia fondata sui principi dell'eccellenza, del merito e della capacità e che conti su funzionari permanenti e professionalizzati per assicurare il corretto funzionamento dell'apparato pubblico.

¹⁶⁹ Il modello prussiano è sicuramente quello più esigente e rigido: Federico Guglielmo I di Prussia è il primo kaiser tenta, già nel 1713, di trasformare l'insieme eterogeneo di funzionari corrotti che allora costituiva l'apparato pubblico in una burocrazia modello, accentrata e ispirata al modello militare. Tra la fine del '700 e l'inizio dell'800 si è ormai affermata, in Prussia, una burocrazia composta da un gruppo sociale compatto e tecnicamente preparato, che si distingue dal resto della società per l'intensa fedeltà che lega il funzionario al monarca con un patto di lealtà e devozione che riecheggia dei giuramenti medievali. Nell'ottocento la burocrazia è la spina dorsale del regno di Prussia e la dottrina tedesca di diritto pubblico avanza la "teoria delle relazioni speciali di soggezioni" in base alla quale il funzionario, in virtù del suo volontario ingresso nella compagine burocratica, viene a trovarsi in una relazione peculiare con lo Stato, diversa da quella che caratterizza un qualsiasi altro cittadino: in altre parole il funzionario opta per un regime di libertà ristretto in ragione del quale una parte dei suoi diritti fondamentali vengono subordinati alle esigenze del servizio.

¹⁷⁰ La nascita della burocrazia francese è strettamente connessa all'ascesa di Napoleone Bonaparte: egli promuove un'amministrazione centralizzata e gerarchizzata che può contare su un "esercito" di funzionari leali, dedicati e disciplinati che formano parte di un corpo civili costituito ad immagine del clero e della milizia. L'elemento chiave della burocrazia francese è il corpo dei funzionari, ovvero quel ristretto gruppo di soggetti che, essendo già in una relazione particolare con lo Stato, sono vincolati al medesimo statuto particolare e, facendo parte di una struttura gerarchizzata, aspirano a fare carriera, salendo di grado o cambiando di categoria. Peraltro, dal momento della sua costituzione, è a giurisprudenza del Consiglio di Stato a precisare i termini del diritto pretoriano della funzione pubblica mediante l'affermazione di determinati principi che costituiscono la base del sistema di garanzia dei funzionari.

¹⁷¹ Il modello inglese è oggetto di specifico approfondimento in questo capitolo.

dei sistemi funzionali oggetto di approfondimento, è anche possibile intelleggere il mutamento diacronico e sincronico dei singoli sistemi.

L'obiettivo di questo capitolo è quello di approfondire due diversi modelli di burocrazia che, in ragione delle diverse esigenze e delle diverse caratteristiche storiche, culturali e sociali dei rispettivi Paesi, hanno offerto risposte diverse alla questione della regolamentazione della relazione che lega il pubblico dipendente all'Amministrazione: il sistema della *función pública* spagnolo e il sistema del *civil service* inglese.

Uno dei due sistemi che si è scelto di approfondire è quello dell'impiego pubblico in Spagna che ha sentito inizialmente, soprattutto nei suoi primi anni e fino agli anni sessanta del novecento, un forte influsso del modello francese, e che poi invece si è modificato traendo spunto dal modello anglosassone.

2.2 L'evoluzione storica della disciplina del pubblico impiego in Spagna

La storia della burocrazia spagnola inizia nel XVIII secolo, quando i borboni introducono una burocrazia ordinata e laboriosa che, sebbene lenta e routinaria, è in grado di garantire una corretta amministrazione dello Stato.

L'Illuminismo spagnolo, inaugurato dall'ascesa al trono di re Filippo V¹⁷², primo sovrano della dinastia Borbone dopo la crisi economica e burocratica degli ultimi anni della dinastia asburgica, apre un'epoca di riforme e "dispotismo illuminato", finalizzato a modernizzare le istituzioni e le infrastrutture del Paese che slancio culmina nel 1759 con il regno di Carlo III¹⁷³.

¹⁷² Filippo V di Borbone, nipote del re Luigi XIV di Francia, nato a Versailles il 19 dicembre 1683 e morto a Madrid il 9 luglio 1746, è stato il primo re di Spagna della dinastia dei Borbone. Filippo V ha regnato dal 6 novembre 1700, data della sua incoronazione, fino alla sua morte nel 1746, e durante il suo regno ha imposto una politica fortemente centralista il cui più fulgido esempio è dato dai decreti de nueva planta del 1707, emendati nel 1716 a mezzo dei quali si abolivano il Regno di Aragona e di Regno di Valencia, il Regno di Maiorca e la Contea di Barcellona, le fonti giuridiche locali e le assemblee consultive locali e le Cortes.

¹⁷³ Carlo Sebastiano di Borbone (Carlos Sebastián de Borbón y Farnesio), primogenito delle seconde nozze di Filippo V di Spagna con Elisabetta Farnese, nato a Madrid il 20 gennaio 1716 e morto a Madrid il 14 dicembre 1788, è stato duca di Parma e Piacenza con il nome di Carlo I dal 1731 al 1735, re di Napoli e di Sicilia dal 1735

L'impulso illuminato verso l'efficienza dell'apparato statale non è tuttavia destinato ad avere il successo auspicato e, nonostante l'iniziale slancio innovatore, con il passare del tempo la struttura amministrativa iberica torna ad essere letargica e decadente¹⁷⁴.

Nell'800 la necessità di promuovere un'organizzazione dell'apparato pubblico più coerente ed efficace torna a farsi sentire e viene dunque concepito il sistema spagnolo di organizzazione e regolamentazione dei pubblici dipendenti che, attraverso varie evoluzioni, è pervenuto a noi oggi.

Secondo una divisione operata dalla dottrina¹⁷⁵, la nascita e lo sviluppo di questo modello burocratico può essere articolato in quattro grandi fasi: creazione, rimodellamento interno, prima privatizzazione e seconda privatizzazione.

2.2.1 La creazione del modello burocratico spagnolo

La creazione del modello burocratico spagnolo risale al XIX secolo e risente notevolmente dell'influsso del modello francese voluto da Bonaparte¹⁷⁶. L'amministrazione pubblica spagnola dell'epoca si compone di una costellazione¹⁷⁷ di "corpi di funzionari" gerarchizzati,

al 1759, e re di Spagna con il nome di Carlo III (Carlos III) dal 1759 alla sua morte nel 1788. Dal 1777 al 1792, per le riforme più importanti, Carlo III si avvale dell'ausilio del ministro Don José Moñino Conte di Floridablanca, figlio di un ex ufficiale, nato a Murcia il 21 ottobre 1728 e morto a Siviglia il 30 dicembre 1808, studiò legge all'Università di Salamanca.

¹⁷⁴ Durante il c.d. "siglo de oro" (con questa locuzione si fa riferimento al periodo che va dal 1500 al 1600 in cui la nazione spagnola raggiunge l'apice della gloria politica e militare, cacciando i mori e affermando la propria unità), nonostante numerosi autori dell'epoca insistano sulla necessità che l'amministrazione sia composta da "gente docta", reclutata in ragione dei propri meriti e della propria preparazione, la nomina del funzionario dipende unicamente dalla volontà reale e il vincolo tra individuo ed istituzione consiste sostanzialmente in una sorta di mandato del re a mezzo del quale questi concede al singolo l'esercizio di uno specifico potere in suo nome. L'amministrazione del secolo d'oro è dunque evidentemente decadente e inadeguata. Per un'analisi dell'evoluzione storica dei tentativi di costituzione di un'efficace burocrazia in Spagna può consultarsi J. Lalinde Abadía, *Los medios personales de gestión del poder público en la historia española*, IEA, Madrid, 1970.

¹⁷⁵ In tal senso si veda R. Parada Vázquez e J. Fuentetaja Pastor, *Derecho de la función pública*, cit., 2013.

¹⁷⁶ Sull'evoluzione storica dell'amministrazione spagnola si vedano in particolare: A. Nieto García, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, Instituto Nacional Administración Pública (INAP), Madrid, 1986; J. B. Pérez, *Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*, Aguilar, Madrid 1958; C. Carrasco Canals, *La burocracia en la España del siglo XIX*, Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), Madrid, 1975; L. M. Arroyo Yanes, *La formación histórica del sistema español de función pública*, Instituto Aragonés de Administración Pública (IAAP), Sevilla, 1998; R. M. Pérez Marcos, M. D. Sánchez González, *Introducción a la Historia de la Administración en España*, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid, 2003.

¹⁷⁷ Alla creazione di un servizio o di un nuovo ramo dell'amministrazione corrisponde la nascita di un nuovo corpo di funzionari dunque il numero degli stessi è aperto e potenzialmente inesauribile.

che sono i veri protagonisti del sistema burocratico¹⁷⁸: ciascun “corpo” raggruppa i funzionari dotati di una specifica formazione¹⁷⁹ necessaria per la corretta gestione di un particolare servizio pubblico o di un ramo dell’Amministrazione e si prevede che i funzionari, una volta entrati a far parte del “corpo”¹⁸⁰ vi rimangano a vita, portando avanti una carriera che si struttura nelle tappe predisposte dal dallo stesso¹⁸¹.

Il “corpo”, che non ha personalità giuridica, agisce come intermediario tra lo Stato e il funzionario e si fa carico in pianta stabile del corretto funzionamento del servizio o della funzione cui afferisce attraverso l’esercizio di poteri peculiari che, se da un lato mirano a promuovere ed incentivare i membri, dall’altro garantiscono il rispetto della disciplina e l’eventuale repressione di condotte ritenute inidonee¹⁸².

La filosofia romantica che connota il periodo storico permea di sé anche la struttura amministrativa e influisce sul contenuto della relazione funzionale che lega l’impiegato allo Stato impregnandola di valore patriottico. E’ diffusa convinzione, infatti, che i doveri del funzionario non abbiano limiti di tempo o di intensità prestabiliti e sul soggetto viene fatto gravare un obbligo aspecifico di esercitare il servizio nel modo migliore possibile fornendo un’ottima prestazione; peraltro, la condizione di funzionario, come quella di militare, trascende il piano professionale e condiziona anche la vita privata di modo che qualsiasi mancanza nella vita di tutti i giorni abbia poi importanti ripercussioni sulla vita professionale dell’individuo.

¹⁷⁸ Talora il momento iniziale in cui si articola il modello spagnolo è stata anche denominata fase di “corporativismo di servizio”, intendendo dare, con tale espressione, maggior risalto possibile a quello che è senza dubbio l’elemento principale della fase in questione.

¹⁷⁹ L’influenza francese si nota in particolare nella creazione di scuole di eccellenza per la formazione dei funzionari che mirano a creare una burocrazia altamente specializzata e gerarchizzata.

¹⁸⁰ La selezione iniziale non è funzionale all’ottenimento di un posto di lavoro, quanto piuttosto all’ingresso in uno specifico “corpo di funzionari”.

¹⁸¹ Questa attitudine sostanzialmente giustifica la convinzione, diffusa allora e spesso ancora richiamata, della legittimità della patrimonializzazione dell’impiego da parte del funzionario: in altri termini, alla garanzia della permanenza nel corpo corrisponde, nel concetto del funzionario, una sorta di proprietà dell’impiego, acquisita al momento dell’ingresso nel corpo.

¹⁸² In alcuni casi il “corpo” può persino esercitare poteri che sconfinano nell’ambito del giudizio penale, come ad esempio si verifica nell’ambito della giustizia militare.

I pregi di una struttura burocratica come quella appena descritta sono sicuramente quelli di assicurare la continuità del corretto esercizio della funzione pubblica, di ottenere gruppi di funzionari preparati, motivati e devoti al servizio, e di prevenire il rischio di una politicizzazione dell'amministrazione.

Nel corso del 1800 si sono susseguiti una serie di provvedimenti legislativi che hanno variamente tentato di regolamentare i singoli corpi di funzionari o l'insieme degli stessi, senza tuttavia che ciò sostanzialmente modificasse il modello di burocrazia implementato, e tra i vari si segnala, in particolare, lo "Statuto Bravo Murillo"¹⁸³.

Lo Statuto di Bravo Murillo, approvato con il Real Decreto del 18 luglio del 1852, ha come obiettivo la professionalizzazione dell'Amministrazione attraverso l'implementazione di due principi: un principio statico, in base al quale la struttura burocratica deve stabilire con chiarezza i diritti e i doveri connessi a ciascuna categoria funzionariale, ed un principio dinamico, in base al quale l'ingresso nel "corpo" e la progressione di carriera del funzionario devono essere strettamente connessi al principio del merito. Lo Statuto in questione, dunque, se da un lato definisce magistralmente il sistema di carriera e la regola del merito e della capacità, dall'altro non riconosce formalmente l'inamovibilità del funzionario¹⁸⁴ o la stabilità dell'impiego affermando, agli artt. 41 e 43 che i funzionari non hanno diritto a esigere l'esibizione dei documenti che motivano la separazione, sospensione o mobilità, né a ottenere informazioni circa le cause che sono alla base di tali provvedimenti.

Parimenti, è opportuno ricordare anche la legge base dei funzionari di Stato del 22 luglio del 1918 denominata "*de la condición de los funcionarios de la Administración Civil del*

¹⁸³ Sullo Statuto Bravo Murillo possono essere consultati, tra gli altri: A. Nieto García, *La retribución de los funcionarios en España: historia y actualidad*, Ediciones de la Revista de Occidente, Madrid, 1967; J.A. García-Trevijano Fos, *Tratado de derecho administrativo*, tomo III, vol I, Editoriales de derecho reunidas, Madrid, 1970; L.M. Arroyo Yanes, *La formación histórica del sistema español de función pública*, cit., 1998; M. Sánchez Morón, *Derecho de la función pública*, Tecnos, Madrid, 2010; A. Olmedo Gaya, *Evolución histórica de la función pública en España y modelos comparados de función pública*, in F. Castillo Blanco e A. Olmedo Gaya, *Lecciones de función pública*, Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI), Granada, 2003.

¹⁸⁴ Se è vero che l'inamovibilità del funzionario non è predicata apertamente essa era senza dubbio un risultato implicito dell'implementazione del Real Decreto del 1852: imponendo requisiti e condizioni specifiche per la nomina di fatto si limitava enormemente la discrezionalità amministrativa e politica della stessa.

Estado”¹⁸⁵, altrimenti nota come “Statuto Maura”¹⁸⁶, anch’essa compresa nel novero degli Statuti Generali.

Gli aspetti più rilevanti di questa legge sono l’affermazione della stabilità dell’impiego, diversamente da quanto previsto dallo Statuto Bravo Murillo, e l’enucleazione di una prima risposta alle esigenze di associazionismo e sindacalismo avanzate dai funzionari. Lo Statuto Maura ammette, infatti una versione moderata di associazione la cui costituzione, previa approvazione del ministero di competenza, diviene ammissibile.

Il sistema tradizionale spagnolo fin qui descritto, di chiara ispirazione francese, che afferma il regime giuridico differenziato del diritto funzionariale e si basa sull’organizzazione dei funzionari in “corpi” generali e speciali gerarchizzati nei rispettivi ambiti dipartimentali, perdura sostanzialmente inalterato fino ai primi due decenni¹⁸⁷ del regime di Franco quando, con la *Ley de Bases de Funcionarios Civiles* del 20 giugno 1963, e con il corrispondente *Texto Articulado* approvato con il Decreto n. 315 del 7 febbraio 1964, vengono introdotte alcune novità fondamentali che stravolgono il sistema precedente.

¹⁸⁵ Di riforma della Ley del 1904.

¹⁸⁶ Sullo Statuto Maura possono essere consultati, tra gli altri: J. Lòpez Nieves, *Consideraciones sobre el Estatuto de funcionarios de 1918*, Documentación Administrativa (DA), Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, fascicolo n. 16, 1959; A. Gutiérrez Reñòn, *La carrera administrativa en España: evolución y perspectivas*, DA, fascicolo n. 210-211, 1987; R. Jiménez Asensio, *Políticas de selección de la función pública española*, Instituto nacional administración pública (INAP), Madrid, 1987.

¹⁸⁷ Come afferma A. Olmedo Gaya “*La etapa de Primo de Rivera, apoyada por el Ejército y la Burocracia de élite, aporta pocas novedades en materia de función pública salvo la política de militarización de la Administración Civil dirigida a reducir los efectivos castrenses. Esta situación se mantendrá durante el trienio de 1931 – 1933 si bien con el agravio producido por la Orden de 28 de abril 1931 que abrió la puerta a numerosas y arbitrarias destituciones de Secretarios y empleados públicos locales [...] Posteriormente, la secudida de la Guerra Civil española también hizo estragos en nuestra función pública. [...] El número de cuerpos especiales se multiplicò, se produjo una inflación de los cargos de alto nivel, la necesaria cohesión de cada cuerpo fomentò la endogamia falseando el régimen de oposiciones mediante la práctica de la recomendación, se impuso el desmotivador ascenso por antigüedad, etc. [...] Es por todo ello por lo que se evidencia la necesidad de abordar una reforma funcionarial*”. Cit. da *Evolución histórica de la función pública en España y modelos comparados de función pública*, cit., 2003. Nello stesso senso si vedano anche A. Ramirez Bullón e J. J. Dorbe Villa., *Historia del secretariado de administración local*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1968; R. Jiménez Asensio, *Políticas de selección de la función pública española*, cit., 1987; M. Sánchez Mòron, *Derecho de la función pública*, cit., 2010.

2.2.2 Il rimodellamento interno

La *ley* del 1963 e il *Texto Articulado* del 1964 aprono la seconda fase dell'evoluzione del sistema spagnolo ibridando il modello di ispirazione francese con elementi del civil service inglese e introducendo una serie di modifiche sostanziali.

Per effetto della *Ley de Bases de los Funcionarios Civiles del Estado* del 1963, e il *Texto Articulado* n. 315 del 1964 infatti: si introduce nella burocrazia spagnola la figura del funzionario generalista o interdipartimentale cui vengono assegnate funzioni di amministrazione generale dei corpi speciali superiori; viene centralizzata la gestione funzionariale, che prima era a carico di ciascun Ministero, attraverso la creazione di organi specifici; tutti i corpi funzionali vengono svincolati dalla rigida gerarchia che ne regolava il funzionamento e vengono classificati in cinque gruppi in funzione del titolo accademico richiesto per l'ingresso nel singolo corpo¹⁸⁸; viene meno l'esclusività del sistema della funzione pubblica e vengono ammesse altre forme di impiego pubblico distinte dalla relazione funzionariale¹⁸⁹.

Inoltre, sotto il peculiare profilo della potestà sanzionatoria disciplinaria dello Stato nei confronti dei funzionari, la legge del 1963 e il *Texto Articulado* del 1964 predispongono un sistema improntato alla supremazia dell'Amministrazione sul singolo, i cui diritti e le cui garanzie giuridiche passano in secondo piano rispetto al prioritario interesse del settore

¹⁸⁸ Questo favorisce la libera designazione dei funzionari e la politicizzazione dell'amministrazione, indebolendo il principio di carriera su cui si fondava il modello precedentemente in vigore.

¹⁸⁹ Una tale interpretazione è sostenuta da Santamaria Pastor nel suo volume *Los principios de derecho administrativo*, edito dal Centro de Estudios Ramón Areces a Madrid nel 1998, come scrupolosamente richiamato dalla Professoressa Ana Olmedo Gaya nel suo capitolo su *Evolución histórica de la función pública en España y modelos comparados de función pública*, cit., 2003. La Olmedo infatti, afferma che: "Como ha puesto en relieve SANTAMARÍA PASTOR con la Ley de 1964 se lleva a cabo una reordenación de la función pública bajo la problemática directriz de incorporar elementos estructurales tomados del sistema anglosajón al modelo clásico de función pública cerrada que se mantendrán en lo sustancial. No obstante, la reforma no convenció completamente a nadie." È infatti a mezzo della legge del 1963 e del suo *Texto Articulado* del 1964 che, accantonando il principio di merito e capacità, appaiono per la prima volta nel sistema burocratico spagnolo i funzionari eventuali (la cui caratteristica è quella di godere di particolare fiducia da parte del governo) e gli vincolati con un contratto di diritto privato.

pubblico, e alla sostanziale indefinitezza delle condotte illecite, con conseguente totale frustrazione del principio di tipicità¹⁹⁰.

È evidente che tutte le novità appena richiamate hanno l'effetto di scardinare il modello precedente, andando a minare le sue basi caratteristiche, e danno vita ad un modello burocratico misto che, pur mantenendo la suddivisione in corpi, non è gerarchizzato e, in contrapposizione all'elevata specializzazione dei funzionari tipica del modello francese, introduce la figura del funzionario generico propria del modello di civil law¹⁹¹.

2.2.3 La prima legislazione post-costituzionale

La morte di Franco apre la terza fase dell'evoluzione del diritto del pubblico impiego in Spagna, caratterizzata dall'esaltazione del diritto del lavoro in alternativa alla funzione pubblica e dalla demagogica identificazione dei corpi funzionali con il corporativismo politico¹⁹².

Nel periodo immediatamente successivo alla morte del generale Franco nel 1975, infatti, il Paese attraversa un momento di sostanziale rimodellamento della struttura statale all'insegna della democrazia e il numero dei dipendenti pubblici ha un'impennata legata alla trasformazione del regime giuridico d'impiego da privato a pubblico di numerosi collettivi di personale.

¹⁹⁰ “Concretamente, la característica principal del ejercicio por la Administración pública de la potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio venía marcada, como ha puesto de relieve TRAYTER JIMÉNEZ por un deficiente respeto de las garantías jurídicas y por la indefinición de lo que el ordenamiento quería o no sancionar y, por tanto, la práctica volatilización del principio de tipicidad”, cit. da A. Olmedo Gaya, *Evolución histórica de la función pública en España y modelos comparados de función pública*, cit., 2003. Nello stesso senso si vedano anche J.M. Trayter Jiménez, *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos situación actual y examen del anteproyecto del Estatuto de la función pública*, in F. A. Castillo Blanco (a cura di), *Situación actual y tendencias de la función pública española*, CEMCI, 1998.

¹⁹¹ In tal senso si vedano, tra gli altri: J. L. Villar Palasí, *Diez años de la Ley de Funcionarios*, REDA n. 2, 1974; J. A. Santamaría Pastor, *Principios de derecho administrativo*, cit., 1998; L. F. Crespo Montes, *La reforma legal de la función pública de los años sesenta*, RAP, 1999.

¹⁹² Il contesto sociale dell'epoca è connotato da una diffusa ossessione anti-corporativa che demonizza i corpi funzionali, associati erroneamente al regime franchista. In tal senso si veda R. Parada Vázquez e J. Fuentetaja Pastor, *Derecho de la función pública*, cit., 2013.

La Costituzione del 1978¹⁹³, dal canto suo, ripropone, all'art. 23¹⁹⁴, il principio di merito e capacità e un sistema di pubblico impiego ispirato al modello francese¹⁹⁵.

Il principio in questione, sancito così chiaramente a livello costituzionale, viene implementato negli anni '80 dal governo socialista di Felipe González Márquez principalmente attraverso la grande riforma introdotta con la legge n. 30 del 1984 “*de Medidas para la Reforma de la Función Pública*”¹⁹⁶.

La riforma della funzione pubblica dell'84 imposta un sistema di classificazione degli impiegati pubblici basato su una divisione in trenta livelli, non gerarchizzati tra loro e che si distinguono per retribuzione e competenza del personale, nell'ambito dei quali l'avanzamento di carriera non dipende più dall'aver ricoperto in precedenza un determinato ruolo per un lasso di tempo considerevole, quanto piuttosto dalla vacanza di posti stabilita dall'amministrazione e dal possesso del grado adatto a ricoprire il nuovo incarico¹⁹⁷.

Nel nuovo sistema, peraltro, venendo attribuito alle singole amministrazioni il potere di determinare quali posti riservare ai funzionari e quali al personale impiegato in regime

¹⁹³ La costituzione spagnola in questione viene ratificata dal popolo spagnolo con un referendum il 6 dicembre 1978 ed entra in vigore il 29 dicembre dello stesso anno, coronando un processo storico denominato “*transición española*” che converte il regime franchista in una monarchia parlamentare.

¹⁹⁴ Art. 23 costituzione spagnola 1978 par. 1: i cittadini hanno il diritto di partecipare alla gestione pubblica direttamente e per mezzo di rappresentanti, liberamente eletti in elezioni periodiche a suffragio universale; par. 2: similmente [i cittadini] hanno il diritto di accedere in condizioni di uguaglianza a funzioni e incarichi pubblici con i requisiti indicati dalle leggi.

¹⁹⁵ Art. 103 costituzione spagnola 1978 par 1: La Pubblica Amministrazione serve con obiettività gli interessi generali e agisce in conformità ai principi di efficienza, gerarchia, decentramento, deconcentrazione e coordinazione, con piena sottomissione alla legge e al Diritto; par 2: Gli organi delle Amministrazioni dello Stato sono costituiti, governati e coordinati conformemente alla legge; par. 3: La legge disciplinerà lo statuto dei funzionari pubblici, l'accesso alla funzione pubblica conformemente ai principi di merito e capacità, le particolarità dell'esercizio del loro diritto a costituire sindacati, il sistema delle incompatibilità e le garanzie di imparzialità nell'esercizio delle loro funzioni.

¹⁹⁶ Sulla riforma del 1984 si richiamano, tra gli altri, i contributi di: A. Palomar Olmeda, *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, Dykinson, Madrid, 2000; J.A. Santamaría Pastor, *Principios de derecho administrativo*, cit., 1998; R. Parada Vázquez, *Derecho administrativo. Organización y empleo público*, Marcial Pons, Madrid, 2000; A. Olmedo Gaya, *Evolución histórica de la función pública en España y modelos comparados de función pública*, cit., 2003.

¹⁹⁷ Eventualità che può realizzarsi sia essendo il funzionario di maggior grado o più anziano nell'ambito del grado inferiore, o ancora venendo designati a seguito di un concorso pubblico o di una libera scelta dell'amministrazione, di modo che, dopo aver ricoperto la carica resasi vacante per un tempo determinato, il nuovo livello finisce per convalidarsi.

privatistico, si prevede l'introduzione di un regime parallelo di contrattazione privo di un limite preciso con la disciplina funzionariale (integralmente rimessa al diritto pubblico).

Alla luce di quanto appena affermato è dunque evidente che la nuova organizzazione del 1984 è connotata da un altissimo grado di discrezionalità, potenzialmente in grado di svilire il principio di merito e capacità all'ingresso, ed è potenzialmente strumentale ad una esasperata politicizzazione della burocrazia. Proprio tali argomentazioni conducono alla dichiarazione d'incostituzionalità della riforma del 1984 da parte del Tribunale Costituzionale spagnolo con la sentenza n. 99 dell'11 giugno del 1987.

Caduta la riforma del 1984 sotto la scure del vaglio di costituzionalità, il legislatore spagnolo approva, nel 1988, la legge n. 23 del 28 luglio 1988 di modifica della riforma della funzione pubblica il cui scopo è duplice: da un lato affermare la regola generale della disciplina pubblicistica del contratto di pubblico impiego¹⁹⁸, e dall'altro tentare di porre un freno alla discrezionalità delle amministrazioni nella determinazione delle vacanze e dei criteri di copertura delle stesse, limitandola alle sole posizioni apicali dell'amministrazione¹⁹⁹.

Alla fine degli anni 80, peraltro, il legislatore si occupa anche della necessità, espressa sempre con maggior urgenza dai lavoratori del settore pubblico, di predisporre una garanzia dei diritti sindacali dei funzionari, ed interviene in proposito con in due momenti successivi: dapprima con la legge n. 9 del 12 giugno del 1987²⁰⁰, e successivamente con la legge n. 7 del 19 luglio del 1990²⁰¹.

Da ultimo, una grande questione che viene risolta sempre alla fine degli anni '80, è quella della regionalizzazione del pubblico impiego e dei poteri spettanti alle comunità autonome nell'ambito dell'organizzazione decentrata del pubblico impiego. Il tutto ruotava intorno

¹⁹⁸ Nonostante vengano previste una serie di situazioni eccezionali che permangono assoggettate al regime di diritto privato.

¹⁹⁹ In questo caso l'obiettivo del legislatore è quello di garantire la connessione tra dirigenza e politica pur senza scadere nella totale politicizzazione dell'apparato burocratico.

²⁰⁰ La normativa in questione introduce l'attività sindacale in seno alla funzione pubblica, disciplinando le forme di partecipazione degli impiegati pubblici.

²⁰¹ Questa seconda normativa, modificativa della prima, consolida il ruolo della contrattazione collettiva nella determinazione delle condizioni di lavoro nel pubblico impiego.

all'interpretazione dell'art. 149.1.18 della Costituzione spagnola²⁰² e, in merito, si erano formate due teorie contrapposte, sostenute rispettivamente da chi sosteneva la necessità che le Comunità Autonome godessero di una propria autonomia organizzativa rispetto allo Stato centrale²⁰³ e chi invece affermava che rientrava tra le competenze dello Stato quella di stabilire il modello e la struttura dell'organizzazione burocratica dello Stato, perfino nelle sue declinazioni più periferiche²⁰⁴.

La tesi che infine prevale è quella statalista e ciò determina la creazione di un modello unitario generale centralizzato di pubblico impiego, valido per tutte le amministrazioni pubbliche, dunque sia per lo Stato centrale che per le Comunità Autonome che per gli Enti Locali, e fondato sul principio di cooperazione; in quest'ottica il personale alle dipendenze della pubblica amministrazione, sia che si trattasse di funzionari, sia che si trattasse di impiegati in regime di diritto privato, erano assimilati su tutto il territorio nazionale.

2.2.4 Dallo Statuto basico dell'impiegato pubblico del 2007 alla sua rivisitazione nel 2015

Alla fine del primo decennio del XIX secolo la questione dell'organizzazione dell'apparato burocratico è tornata ad essere oggetto dei dibattiti parlamentare aprendo la quarta ed ultima fase dell'evoluzione della disciplina del pubblico impiego iberico.

Il rinnovato interesse del legislatore, desideroso di assecondare le esigenze di autonomia delle varie amministrazioni, in linea con le spinte federaliste che caratterizzano a tutt'oggi molti Stati

²⁰² Ai sensi dell'art. 149 par. 1 della Costituzione spagnola lo Stato ha competenza esclusiva nelle materie elencate nei par. da 1 a 22. In particolare, ai sensi del par. 18, lo Stato spagnolo ha competenza esclusiva nel determinare le basi del regime giuridico delle Amministrazioni pubbliche e del regime statutario dei pubblici funzionari che, in ogni caso, garantiranno agli amministrati un trattamento comune davanti alle medesime; il procedimento amministrativo comune, senza pregiudizio delle specialità connesse all'organizzazione propria delle Comunità Autonome; la legislazione sulla espropriazione forzata; la legislazione di base sui contratti e sulle concessioni amministrative e sulle responsabilità di tutte le pubbliche Amministrazioni.

²⁰³ E' questa la teoria c.d. autonomista in base alla quale il dettato dell'art. 149.1.18 della Costituzione spagnola, laddove fa riferimento al regime statutario dei pubblici funzionari, non deve essere inteso come un riferimento omnicomprensivo ma deve limitarsi a porre le basi degli aspetti giuridici della relazione funzionale (come ad esempio la definizione di funzionario, i suoi diritti e i suoi doveri), lasciando alle Comunità Autonome un margine per regolare in modo discrezionale l'organizzazione della burocrazia locale.

²⁰⁴ E' questa la teoria c.d. statalista in base alla quale il dettato dell'art. 149.1.18 della Costituzione spagnola, laddove fa riferimento al regime statutario dei pubblici funzionari, include nella sfera delle competenze esclusive dello Stato centrale non soltanto gli aspetti più strettamente giuridici della relazione funzionale, quanto anche le regole che definiscono il modello organizzativo del pubblico impiego in Spagna (dunque ad esempio la divisione in corpi, la progressione di carriera, la formazione dei funzionari e tanto altro).

Europei, si è espressa, in modo particolare, nell'adozione del tanto agognato *Estadudo Basico del Empleado Publico* con la legge n. 7 del 12 aprile 2007.

L'*Estadudo Basico del Empleado Publico* del 2007 ha rappresentato, infatti, un momento fondamentale dell'evoluzione burocratica spagnola dal momento che, a dispetto di quanto previsto dal comma 3 dell'art. 103 della Costituzione spagnola, e della proclamata provvisorietà della legge n. 30 del 1984, la disciplina del pubblico impiego era rimasta sospesa in attesa di una normativa compiuta per più di un trentennio²⁰⁵.

In termini generali lo Statuto aveva l'ambizione di migliorare la condizione dei funzionari e dei soggetti impiegati nella pubblica amministrazione in regime di diritto privato ma la previsione di nuove garanzie e diritti in capo agli impiegati che esso annunciava non teneva in alcun conto le esigenze di organizzazione burocratica dello Stato, di modo che tale normativa non risultava in sostanza in alcun modo in grado di arginare i fenomeni largamente diffusi di parassitismo²⁰⁶ e di mancata previsione di un vincolo di esclusività²⁰⁷.

In altre parole, dunque, lo Statuto del 2007 ha fatto ben poco per limitare la politicizzazione dell'amministrazione ed ha invece avuto il paradossale effetto di innalzare notevolmente la disuguaglianza tra dipendenti pubblici semplicemente in ragione della loro geolocalizzazione²⁰⁸.

²⁰⁵ “La previsiòn de un Estatuto de los funcionarios trae causa de la propia Constituciòn. En efecto el art. 103.3 CE dispone que la ley regularà, entre otras cuestiones, «el estatuto de los fucionarios pùblicos», las peculiaridades del ejercicio de su derecho a la sindicaciòn y el sistema de incompatibilidades en el ejericio de sus funciones. El Estatuto previsto no llegò, pero unos años màs tarde, en 1984, se aprobò, con cierto caràcter provisional, la Ley 30/1984, de 2 agosto, de Medidas para la reforma de la Funciòn Pùblica, que no era el Estatuto al que aludìa la Constituciòn pero que tenìa en gran medida caràcter bàsico.” Cit. da L. M. Rebollo, *Leyes Administrativas*, ed. XXIII, Aranzadi, Pamplona, 2017.

²⁰⁶ Per parassitismo si intende il fenomeno, comune in Spagna e in altri Paesi, per cui ad un basso livello di produttività della pubblica amministrazione corrisponde un numero paradossalmente molto alto di impiegati pubblici.

²⁰⁷ Il riferimento in questo caso è a quel fenomeno generale per il quale si permette a un impiegato pubblico di svolgere, contemporaneamente all'attività al servizio dell'amministrazione, anche attività privata, ottenendo dalla prima una sicurezza economica e dalla seconda vantaggi connessi alla posizione rivestita nell'amministrazione.

²⁰⁸ I dipendenti pubblici maggiormente colpiti dalla nuova normativa sono senz'altro quelli appartenenti alle forze dell'ordine, al settore della sanità ed a quello dell'educazione, che sopportano trattamenti altamente discriminatori. Persino uno degli ideatori dello Statuto, Sanchez Moron, pare ad oggi deluso dell'esito dello stesso, come scrive egli stesso in un articolo pubblicato sulla rivista *el cronista del estado social y democratico de derecho*, e riconosce che poco di quanto si era immaginato è stato effettivamente realizzato così come concepito. Si veda in proposito un suo articolo intitolato *La situaciòn del empleo pùblico*, pubblicato sulla rivista *el cronista del estado social y democratico de derecho*, Madrid, febbraio, 2010.

La grave crisi economica che ha attanagliato l'Europa all'inizio del secondo decennio del nuovo secolo, tuttavia, ha nuovamente imposto al governo di affrontare la questione del pubblico impiego e, con l'approvazione del real decreto legge n. 20 del 13 luglio 2012, è stata prevista l'omogeneizzazione del trattamento economico e giuridico dei funzionari e l'introduzione di tre importanti modifiche alla normativa preesistente: in primo luogo, una modifica allo Statuto del 2007, che ha permesso all'amministrazione di sospendere i contratti collettivi del personale in regime contrattuale privatistico, e persino di modificarli unilateralmente nel caso in cui lo Stato debba adottare misure o piani di adeguamento, di riequilibrio dei conti pubblici o di carattere economico-finanziario per assicurare la stabilità del bilancio o la correzione del deficit pubblico; in secondo luogo, la possibilità per lo Stato di imporre alle Comunità Autonome ed agli Enti Locali un obbligo di informazione in favore dello Stato relativo a particolari aspetti del pubblico impiego non statale, come le retribuzioni; da ultimo, il potenziamento della posizione dello Stato centrale rispetto agli impiegati pubblici che si è poi concretata nell'attribuzione della potestà amministrativa, in tema di redistribuzione degli effettivi e di assegnazione dei posti, al ministero dell'economia.

Da ultimo, nel 2014 il Parlamento spagnolo ha autorizzato il governo ad approvare un decreto legislativo finalizzato ad integrare, chiarire ed armonizzare il panorama normativo del pubblico impiego mettendo ordine nella selva legislativa originata dall'Estatuto del Empleado Público del 2007 e dalle numerose successive modificazioni legislative.

Alla luce del combinato disposto degli artt. 149.1.18 e 103 della Costituzione spagnola, il Decreto Legislativo n. 5 del 2015, emanato in applicazione della legge delega n. 20 del 2014, è dunque ad oggi la normativa di base del pubblico impiego in Spagna, stante la completa abrogazione della precedente normativa disposta dalla legge n. 7 del 2007²⁰⁹.

²⁰⁹ È fatta salva l'applicabilità di alcune norme la cui sopravvivenza è ammessa dal testo del decreto legislativo del 2015 come ad esempio alcune disposizioni della legge n. 53 del 1984 o la legge n. 31 del 1995.

2.3 La *función pública* oggi

La Costituzione spagnola del 1978 non individua un modello preciso di organizzazione dell'apparato burocratico ma contribuisce, con diverse disposizioni, a delinearne gli aspetti fondamentali sancendo i modi di redistribuzione territoriale del potere politico, definendo i contorni del pubblico impiego contrattualizzato e di quello sottoposto a regime funzionariale, riconoscendo la giusta garanzia dei diritti umani nella gestione del pubblico impiego, e affermando il principio di riserva di legge nell'ambito funzionariale.

Per quanto concerne il primo profilo, ovvero la redistribuzione territoriale del potere politico, è opportuno notare che la Costituzione del 1978 ha favorito sia la creazione di nuove gemmazioni burocratiche, tra cui le Comunità Autonome, sia il rinnovamento di quelle già esistenti in sede locale. A fronte di questa decentralizzazione amministrativa lo Stato centrale ha assunto, in base a quanto previsto dall'art. 149²¹⁰, il compito fondamentale di stabilire i parametri comuni alla burocrazia spagnola su tutto il territorio statale esercitando quella che viene definita "*potestad legislativa básica*".

Relativamente al secondo profilo, la privatizzazione del pubblico impiego, fenomeno che si è diffuso sempre di più negli ultimi anni, il dettato della carta costituzionale spagnola è stata a lungo al centro di un acceso dibattito circa la legittimità del ricorso del contratto di lavoro di regime privatistico nell'ambito del pubblico impiego.

La questione è stata risolta nel 1987 dal Tribunale Costituzionale con la sentenza n. 99 dell'11 giugno 1987, a mezzo della quale la Corte ha legittimato quell'interpretazione degli artt. 103, par. 3²¹¹ e 149, par. 1.18, in base alla quale, pur favorendosi palesemente il regime funzionariale

²¹⁰ Ai sensi dell'art. 149.1.18 della Costituzione spagnola lo Stato ha competenza esclusiva nelle materie elencate nei par. da 1 a 22. In particolare, lo Stato spagnolo ha competenza esclusiva nel determinare le basi del regime giuridico delle Amministrazioni pubbliche e del regime statutario dei pubblici funzionari che, in ogni caso, garantiranno agli amministrati un trattamento comune davanti alle medesime; il procedimento amministrativo comune, senza pregiudizio delle specialità connesse all'organizzazione propria delle Comunità Autonome; la legislazione sulla espropriazione forzata; la legislazione di base sui contratti e sulle concessioni amministrative e sulle responsabilità di tutte le pubbliche Amministrazioni.

²¹¹ Ai sensi dell'art. 103, par. 3, della Costituzione spagnola spetta alla legge disciplinare lo statuto dei funzionari pubblici, l'accesso alla funzione pubblica conformemente ai principi di merito e capacità, le particolarità

statutario nell'ambito del pubblico impiego, non si esclude in via di principio che alcuni pubblici impiegati possano essere vincolati all'amministrazione in regime privatistico, a patto che i casi in cui si ammette il ricorso a quest'ultimo siano previsti e disciplinati con legge ordinaria²¹².

Il terzo profilo, ovvero l'applicazione dei diritti fondamentali al pubblico impiego, prende invece spunto dall'attività ermeneutica della dottrina e della giurisprudenza che hanno interpretato il dettato degli artt.: 23 par. 2, 28 par. 1 e 103 par. 3 della Costituzione.

L'art. 23 par. 2 della Costituzione²¹³ non si limita ad attribuire ad ogni cittadino il diritto fondamentale di accedere a pari condizioni, in base ai requisiti fissati dalla legge in termini generali ed astratti²¹⁴, agli incarichi funzionariali²¹⁵, ma impone la parità nel diritto di accesso come principio fondamentale dell'organizzazione amministrativa.

Il principio di parità nell'accesso costituisce dunque una specificazione del diritto all'eguaglianza sancito dall'art. 14 della Costituzione spagnola²¹⁶ e rappresenta, nell'ambito del pubblico impiego, la norma generale cui fare riferimento per tutelarsi da tutte le forme di

dell'esercizio del loro diritto a costituire sindacati, il sistema delle incompatibilità e le garanzie di imparzialità nell'esercizio delle loro funzioni.

²¹² In applicazione di questa interpretazione il legislatore spagnolo ha provveduto, con la legge n. 23 del 28 giugno del 1988 a individuare quali categorie di dipendenti pubblici che possono essere impiegati nell'amministrazione con contratti di lavoro privatistici: i posti che normalmente non hanno natura permanente; i posti che comportano attività di vigilanza, custodia, portierato o attività analoghe; i posti che hanno carattere strumentale e la cui attività caratteristica è rivolta, ad esempio, alla manutenzione degli edifici; i posti che fanno riferimento ad attività che richiedono una specifica conoscenza tecnica, salvo che non sia previsto un corpo funzionariale i cui membri si caratterizzano per una preparazione specifica in quel determinato campo; i posti all'estero che richiedono attività amministrative ausiliaria.

²¹³ Ex art. 23, par. 1, della Costituzione spagnola i cittadini spagnoli hanno il diritto di partecipare alla gestione pubblica direttamente e per mezzo di rappresentanti, liberamente eletti in elezioni periodiche a suffragio universale; inoltre, ai sensi del comma 2, hanno anche il diritto di accedere in condizioni di uguaglianza a funzioni e incarichi pubblici con i requisiti indicati dalle leggi.

²¹⁴ La riserva di legge sancita dalla Costituzione non impedisce, come sottolinea il Tribunale Costituzionale con la sentenza n. 27 del 14 febbraio 1997, che, una volta emanato un atto legislativo ad opera del Parlamento, l'amministrazione provveda poi con regolamenti o altre fonti di rango secondario a specificare i requisiti già delineati dal legislatore in termini generali.

²¹⁵ Le sentenze del Tribunale Costituzionale n. 281 del 27 settembre del 1993 e n. 132 del 23 giugno del 2005 hanno in proposito precisato che il riferimento a funzioni ed incarichi pubblici contenuto nell'art. 23 par. 2 della Costituzione va inteso in senso stretto di modo che l'ambito di applicazione della norma, dunque il principio di parità nell'accesso, si applica solo all'accesso ai ruoli funzionariali e non anche ai contratti di lavoro conclusi con l'amministrazione in regime di diritto privato.

²¹⁶ Ai sensi dell'art. 14 della Costituzione spagnola gli spagnoli sono uguali di fronte alla legge, senza che prevalga alcuna discriminazione per motivi di nascita, razza, sesso, religione, opinione e qualsiasi altra condizione o circostanza personale o sociale.

discriminazione che non siano strettamente legate ai casi tipici di discriminazione elencati all'art. 14 della Costituzione.

Dal combinato disposto degli artt. 28 par. 1²¹⁷ e 103 par. 3 della Costituzione spagnola discende poi il diritto fondamentale alla libertà sindacale anche nell'ambito del pubblico impiego, da esercitare nei modi stabiliti dalla legge, come riconosciuto già nel 1985 dalla legge organica n. 11 del 2 agosto del 1985 che per prima implementa tale diritto stabilendo una disciplina unitaria per l'esercizio del diritto in questione. All'impostazione della legge fanno poi eco le sentenze della giurisprudenza costituzionale che, attraverso un attento lavoro ermeneutico, ha ampliato il contenuto del diritto in questione ricomprendendovi sia il diritto delle organizzazioni sindacali a non essere discriminate dall'amministrazione, sia il dovere dell'amministrazione di non interferire con l'attività di tali organizzazioni.²¹⁸

Il legislatore spagnolo è tornato a disciplinare diritto alla libertà sindacale nel pubblico impiego poco dopo l'entrata in vigore della legge del 1985 con l'adozione della legge n. 9 del 12 maggio 1987 a mezzo della quale si ammette, per la prima volta, la negoziazione collettiva nella funzione pubblica, aprendo così la strada a quella giurisprudenza, ormai consolidata, che considera la negoziazione collettiva un necessario corollario della libertà sindacale vincolato alla previsione di una legislazione basica da parte dello Stato, in ottemperanza di quanto previsto all'art. 149, par. 1.18.

Da ultimo, per quanto concerne il quarto profilo, ovvero l'affermazione del principio di riserva di legge in ambito funzionariale, occorre richiamare, ancora una volta, il dettato dell'art. 103, par. 3, della Costituzione spagnola ai sensi del quale spetta alla legge disciplinare lo statuto dei funzionari pubblici, l'accesso alla funzione pubblica conformemente ai principi di merito e

²¹⁷ Ex art. 28, par. 1, della Costituzione spagnola tutti hanno diritto di associarsi liberamente in sindacati anche se la legge potrà limitare o stabilire eccezioni all'esercizio di questo diritto per le Forze o Corpi Armati sottoposti a disciplina militare e potrà regolare le peculiarità di questo esercizio per i funzionari pubblici. Si specifica inoltre, nel secondo paragrafo del primo comma, che la libertà sindacale comprende il diritto a costituire sindacati così come il diritto dei sindacati a formare confederazioni e a costituire organizzazioni sindacali internazionali e ad affiliarsi alle stesse, nonché il corrispondente diritto a non essere obbligato ad iscriversi a un sindacato.

²¹⁸ Il riferimento qui è alle sentenze del Tribunale Costituzionale n. 23 del 25 marzo 1983 e n. 20 del 14 febbraio 1985.

capacità, le particolarità dell'esercizio del loro diritto a costituire sindacati, il sistema delle incompatibilità e le garanzie di imparzialità nell'esercizio delle loro funzioni.

A fronte di ciò che si ritiene essere un'elencazione meramente esemplificativa di quanto può essere contenuto nello statuto dei funzionari, su cui l'art. 103 par. 3 stabilisce appunto una riserva di legge, l'incessante lavoro interpretativo della giurisprudenza e della dottrina spagnola ha portato a ritenere che, in termini più generali, la riserva di legge debba essere estesa a tutte quelle norme, il cui contenuto non può definirsi in astratto e *a priori*, che riguardano direttamente la relazione che si costituisce tra il funzionario e l'amministrazione.

La previsione di una riserva di legge a livello costituzionale sullo statuto dei funzionari ha peraltro la doppia funzione di garantire il funzionario nei confronti dell'amministrazione, di modo che vengano sempre rispettati i diritti dei funzionari, e allo stesso tempo garantire l'amministrazione nei confronti dei funzionari, che con una negoziazione collettiva serrata potrebbero compromettere il perseguimento dell'interesse pubblico snaturando o patrimonializzando la pubblica amministrazione²¹⁹.

Una tale previsione costituzionale non ha peraltro lo scopo di precludere in assoluto l'uso di fonti legislative secondarie, come i regolamenti amministrativi o la negoziazione collettiva, quanto piuttosto di regolarne l'utilizzo.

I regolamenti, infatti, non sono esclusi in via assoluta²²⁰, a patto che abbiano la semplice funzione di specificare o completare la disciplina prevista dalla legge e non rappresentino uno strumento attraverso il quale il governo si proponga di aggirare la potestà legislativa del Parlamento e così rischi di mettere in pericolo la divisione dei poteri su cui si fonda la forma di governo spagnola²²¹. Sarebbe del resto impossibile affermare che la previsione di una riserva di legge, per quanto sancita nella Costituzione, elimini completamente la potestà

²¹⁹ In tal senso si esprime il Tribunale Costituzionale nella storica sentenza n. 99 dell'11 giugno del 1987.

²²⁰ Come del resto si evince dalla costante giurisprudenza del Tribunale Costituzionale (si vedano, tra le altre, le sentenze n. 83 del 24 giugno del 1984, n. 99 dell'11 giugno del 1987 e la n. 1 del 24 giugno 2001).

²²¹ Eventualità che ben potrebbe realizzarsi nel caso in cui la legge che autorizza l'adozione di regolamenti per l'individuazione della disciplina di una determinata questione giuridica di fatto si traduca in una delega in bianco al governo priva di limiti chiari e criteri guida.

regolamentaria della pubblica amministrazione ed è dunque inevitabile scendere ad un compromesso: se da un lato si richiede una legge che individui almeno gli elementi generali del regolamento, dall'altro lato ben si ritiene possibile che un regolamento amministrativo intervenga per specificare, interpretare o applicare la legge.

Allo stesso modo, si ammette che anche i patti e gli accordi che sono il frutto della negoziazione collettiva intavolata tra sindacati e pubblica amministrazione possano integrare la legge che disciplina gli elementi basilari della funzione pubblica²²². D'altronde il ruolo sempre più centrale della negoziazione è testimoniato, negli ultimi anni, dalla previsione dell'art. 38 par. 3 dell'*Estatuto Basico del Empleado Público*²²³ che ammette esplicitamente che gli accordi ed i patti che sono il risultato di una contrattazione collettiva possano derogare i regolamenti anteriori che abbiano un contenuto contrario.

2.3.1 I principi costituzionali

Nell'ambito della potestà disciplinare è evidente una certa tendenza del legislatore e della giurisprudenza a restringere l'ampiezza dei principi generali applicabili non legata tanto all'affermazione di una generica posizione di soggezione speciale dell'impiegato all'Amministrazione, quanto piuttosto alla necessità di garantire gli interessi sensibili che possono venire in gioco di volta in volta e che richiedono un delicato bilanciamento tra la tutela

²²² In tal senso si è espressa la Corte del Tribunale Costituzionale nella sentenza n. 1 del 16 luglio del 2003. Peraltro, è opportuno notare come la riserva di legge non impedisca affatto che la negoziazione si protragga su questioni già regolamentate dalla legge in senso riformatore della stessa dal momento che la riserva è vincolante solo per i patti e gli accordi che rappresentano l'esito della negoziazione e non per il procedimento negoziale in sé.

²²³ Art. 38, par. 3, *Estatuto Basico del Empleado Público*: “Los Acuerdos versarán sobre materias competencia de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas. Para su validez y eficacia será necesaria su aprobación expresa y formal por estos órganos. Cuando tales Acuerdos hayan sido ratificados y afecten a temas que pueden ser decididos de forma definitiva por los órganos de Gobierno, el contenido de los mismos será directamente aplicable al personal incluido en su ámbito de aplicación, sin perjuicio de que a efectos formales se requiera la modificación o derogación, en su caso, de la normativa reglamentaria correspondiente. Si los Acuerdos ratificados tratan sobre materias sometidas a reserva de Ley que, en consecuencia, sólo pueden ser determinadas definitivamente por las Cortes Generales o las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, su contenido carecerá de eficacia directa. No obstante, en este supuesto, el órgano de Gobierno respectivo que tenga iniciativa legislativa procederá a la elaboración, aprobación y remisión a las Cortes Generales o Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas del correspondiente proyecto de Ley conforme al contenido del Acuerdo y en el plazo que se hubiera acordado. Cuando exista falta de ratificación de un Acuerdo o, en su caso, una negativa expresa a incorporar lo acordado en el Proyecto de Ley correspondiente, se deberá iniciar la renegociación de las materias tratadas en el plazo de un mes, si así lo solicitara al menos la mayoría de una de las partes”.

dell'efficacia, dell'efficienza e dell'immagine dell'Amministrazione e la tutela dei diritti individuali degli impiegati pubblici²²⁴.

Il primo di questi principi è il principio di legalità²²⁵, contenuto già nell'art. 25, par. 1, della Costituzione spagnola²²⁶, in base al quale nessuno può essere condannato o punito per azioni o omissioni che nel momento in cui si verificano non costituiscano reato, omissione o infrazione amministrativa, secondo la legislazione vigente in quel momento. In base all'art. 25, par. 1, dunque, il principio di legalità si declina sotto due diversi profili: da un lato afferma l'esigenza della predeterminazione legislativa delle condotte illecite e delle corrispondenti sanzioni, dall'altro mette in chiaro che le condotte e le sanzioni corrispondenti devono essere tipizzate con legge ordinaria.

Il rispetto di questa seconda declinazione del principio di legalità, per quanto inteso in senso relativo, e tale da ammettere, a fronte di una disciplina legislativa che pone almeno le basi generali, l'esistenza di fonti regolamentari di secondo grado atte a dettagliare la tipizzazione

²²⁴ “Hay ciertamente una tendencia a aplicar matizadamente los principios garantizadores del Derecho sancionatorio general, del que el Derecho disciplinario es una derivación [...] La justificación de estas matizaciones reside no tanto en la genérica teoría de las relaciones especiales de sujeción, sino en los distintos intereses que se protegen en cada uno de estos ámbitos. Y, aquí, de nuevo, aparece el juego de equilibrios e intereses en que se mueve todo el Derecho público: de un lado, la eficacia de la Administración, su imagen externa, su funcionalidad y, de otro, los derechos individuales de garantía a que son acreedores también sus funcionarios.” Cit. da L.M. Rebollo, *Leyes Administrativas*, cit., 2017.

²²⁵ Come afferma L.M. Rebollo in *Leyes Administrativas*, cit., 2017: “En efecto, aunque el TC [Tribunal Constitucional] ha expresado que en el ámbito sancionador siempre es exigible el principio de legalidad formal, también ha admitido ciertas matizaciones en el ámbito disciplinario: ha admitido, en concreto, que no es precisa la regulación legal completa de las conductas sancionables sino que basta con determinar los elementos esenciales de dichas conductas. Pero – cabe añadir – como la realidad normativa no se aviene bien con tal previsión puesto que todas las infracciones graves y leves constan en un reglamento, para no dejar impune conductas reprochables o dañinas para la Administración hay que acudir, para justificar la norma reglamentaria, bien a la teoría de las relaciones de sujeción o bien a la cobertura legal indirecta en la Ley de funcionarios.” Inoltre, sul principio di legalità si vedano, tra gli altri: S. Romano, *Fragmentos de un diccionario jurídico*, Europa-América, Montevideo, 1964; M. Sánchez Morón, *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Tecnos, Madrid, 1994; E. García De Enterría, *Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado*, REDA n. 89, 1996; T. R. Fernández, *De la arbitrariedad de la Administración*, Civitatis, Madrid, 2002; T. R. Fernández, *Sobre los límites constitucionales del poder discrecional*, RAP n.187, 2012; J. A. Santamaria Pastor, *Los principios jurídicos del derecho administrativo*, La Ley, Madrid, 2010; E. García De Enterría e T. R. Fernández, *Curso de derecho administrativo II*, Civitatis, Madrid, 2015; E. Gamero Casado, S. Fernández Ramos, *Manual básico de derecho administrativo*, ed. XIV, Tecnos, Madrid, 2017.

²²⁶ Art. 25, par. 1, Costituzione spagnola: “Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”.

delle condotte illecite e le sanzioni corrispondenti, pare quanto meno dubbio nel regime spagnolo. Le perplessità in questione dipendono, nello specifico, dal rilievo che ad oggi, in Spagna, nonostante le infrazioni e le sanzioni più gravi siano regolamentate dagli art. 95, par. 2²²⁷, e 96²²⁸ del EBEP del 2015, ovvero da norme di rango primario, la tipizzazione delle sanzioni meno gravi e di quelle lievi sia ancora contenuta solo in fonti di rango secondario²²⁹,

²²⁷ Art. 95, par. 2, EBEP del 2015: “2. *Son faltas muy graves: a) El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de la función pública. b) Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo. c) El abandono del servicio, así como no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que tienen encomendadas. d) La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos. e) La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función. f) La negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido. g) El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas. h) La violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito. i) La desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que constituyan infracción manifiesta del Ordenamiento jurídico. j) La prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro. k) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales. l) La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga. m) El incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales en caso de huelga. n) El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades cuando ello dé lugar a una situación de incompatibilidad. ñ) La incomparecencia injustificada en las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. o) El acoso laboral. p) También serán faltas muy graves las que queden tipificadas como tales en ley de las Cortes Generales o de la asamblea legislativa de la correspondiente comunidad autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral”.*

²²⁸ L'art. 96 del EBEP del 2015: “1. *Por razón de las faltas cometidas podrán imponerse las siguientes sanciones: a) Separación del servicio de los funcionarios, que en el caso de los funcionarios interinos comportará la revocación de su nombramiento, y que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves. b) Despido disciplinario del personal laboral, que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves y comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaban. c) Suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años. d) Traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca. e) Demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria. f) Apercibimiento. g) Cualquier otra que se establezca por ley. 2. Procederá la readmisión del personal laboral fijo cuando sea declarado improcedente el despido acordado como consecuencia de la incoación de un expediente disciplinario por la comisión de una falta muy grave. 3. El alcance de cada sanción se establecerá teniendo en cuenta el grado de intencionalidad, descuido o negligencia que se revele en la conducta, el daño al interés público, la reiteración o reincidencia, así como el grado de participación”.*

²²⁹ La tipizzazione delle infrazioni e delle sanzioni in questione è contenuta negli artt. 7 e 8 del *Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración General del Estado* approvato con Real Decreto numero 33 del 10 gennaio 1986 (RRD). In particolare, ex art. 7: “1. *Son faltas graves: a) La falta de obediencia debida a los superiores y autoridades. b) El abuso de autoridad en el ejercicio del cargo. c) Las conductas constitutivas de delito doloso relacionadas con el servicio o que causen daño a la Administración o a los administrados. d) La tolerancia de los superiores respecto de la comisión de faltas muy graves o graves de sus subordinados. e) La grave desconsideración con los superiores, compañeros o subordinados. f) Causar daños graves en los locales, material o documentos de los servicios. g) Intervenir en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas. h) La emisión de informes y la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales cuando causen perjuicio, a la Administración o a los ciudadanos y no constituyan falta muy grave. i) La falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios y no constituya falta muy grave. j) No guardar el debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del*

salvo il caso di alcune Comunità Autonome che hanno provveduto a regolamentare le stesse con leggi autonome.

Evidentemente, infatti, la persistenza di fonti di rango secondario prive di una legge di riferimento mette in crisi l'implementazione della riserva di legge sancita dall'art. 25, par. 1, della Costituzione e richiede alla giurisprudenza costituzionale, più volte chiamata ad intervenire sul punto²³⁰, uno sforzo ermeneutico per colmare la divergenza esistente tra la previsione e la realtà.

Dal canto suo, il Tribunale Costituzionale ha infatti tentato di risolvere la questione affermando, per un verso, l'irretroattività del principio di riserva di legge e, di conseguenza, la legittimità costituzionale di quei regolamenti che, prima della Costituzione del 1978, regolavano le infrazioni e le sanzioni disciplinari e, per altro verso, la compatibilità costituzionale di tutti quei regolamenti, adottati dopo l'entrata in vigore della Costituzione, che tuttavia si limitino semplicemente a trascrivere il disposto delle norme precedenti.

Un secondo principio generale che deve tenersi presente nell'ambito della responsabilità disciplinare è il principio di tipicità²³¹ delle infrazioni, gemmazione del principio di legalità,

cargo, cuando causen perjuicio a la Administración o se utilice en provecho propio. k) El incumplimiento de los plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades, cuando no suponga mantenimiento de una situación de incompatibilidad. l) El incumplimiento injustificado de la jornada de trabajo que acumulado suponga un mínimo de diez horas al mes. m) La tercera falta injustificada de asistencia en un periodo de tres meses, cuando las dos anteriores hubieren sido objeto de sanción por falta leve. n) La grave perturbación del servicio. ñ) El atentado grave a la dignidad de los funcionarios o de la Administración. o) La grave falta de consideración con los administrados. p) Las acciones u omisiones dirigidas a evadir los sistemas de control de horarios o a impedir que sean detectados los incumplimientos injustificados de la jornada de trabajo. 2. A efectos de lo dispuesto en el presente artículo, se entenderá por mes el periodo comprendido desde el día primero al último de cada uno de los doce que componen el año". L'articolo 8 recita invece così: "Son faltas leves: a) El incumplimiento injustificado del horario de trabajo, cuando no suponga falta grave. b) La falta de asistencia injustificada de un día. c) La incorrección con el público, superiores, compañeros o subordinados. d) El descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones. e) El incumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario, siempre que no deban ser calificados como falta muy grave o grave".

²³⁰ Si richiamano, tra le altre, le sentenze del Tribunale Costituzionale n. 11 dell'8 aprile 1981 e n. 29 del 6 febbraio 1989.

²³¹ Sul principio di tipicità si vedano, tra gli altri: A. Palomar Olmeda, *Derecho de la función pública*, cit., 2011; J. Fuentetaja Pastor, *Pasado, presente y futuro de la función pública*, Civitas, Pamplona, 2013; S. Rodríguez Campos Gonzáles, *El empleo público en tiempo de reformas*, Marcial Pons, Madrid, 2014; M. Sánchez Morón, *Derecho de la función pública*, Tecnos, Madrid, 2014; S. Muños Machado, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2015; M. J. Gallardo Castillo, *Regimen disciplinario de los funcionarios públicos*, Aranzadi, Pamplona, 2015; E. Gamero Casado, S. Fernández Ramos, *Manual básico de derecho administrativo*, cit., 2017.

che obbliga il legislatore a regolare le infrazioni e le sanzioni, nonché la correlazione tra le une e le altre, in modo tale che il panorama normativo permetta di predire, con un sufficiente grado di certezza, il tipo e il grado di sanzione imponibile per ciascuna infrazione. È chiaro che la normativa, per quanto dettagliata, non potrà mai essere così precisa da disciplinare in modo minuzioso tutte le condotte sanzionabili, dunque proprio per questo è importante che l'insieme delle norme sulla responsabilità disciplinare permetta di prevedere ragionevolmente le conseguenze giuridiche delle condotte dei dipendenti attraverso tecniche giuridiche tipiche come il ricorso a concetti giuridici generali, rinvii ad altre norme o a doveri deontologici. Peraltro, in base a quanto previsto dall'art. 52 del EBEP del 2015²³², spetta poi alla dottrina e la giurisprudenza chiarire il contenuto delle varie previsioni anche sulla base dei vari codici di condotta degli impiegati pubblici.

Ulteriore gemmazione del principio di legalità sono peraltro i principi di irretroattività delle norme sanzionatorie non favorevoli e di retroattività di quelle favorevoli, e il principio di divieto di analogia *in peius*. Il primo, il principio di irretroattività delle norme sanzionatorie non favorevoli²³³, è sancito a livello costituzionale dall'art. 9, par. 3, della Costituzione spagnola ed ulteriormente ribadito anche dall'art. 94, par. 2 lettera c), del EBEP del 2015, mentre il secondo, il principio di retroattività delle norme sanzionatorie favorevoli al presunto

²³² Art. 52 del EBEP del 2015: “*Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y deberán actuar con arreglo a los siguientes principios: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres, que inspiran el Código de Conducta de los empleados públicos configurado por los principios éticos y de conducta regulados en los artículos siguientes. Los principios y reglas establecidos en este capítulo informarán la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos*”.

²³³ Sul principio di irretroattività si vedano, tra gli altri: F. Lopez Menudo, *El principio de irretroactividad de la normas jurídico-administrativas*, Instituto García Oviedo, Siviglia, 1982; F. Lopez Menudo, *El principio de irretroactividad de la normas en la jurisprudencia constitucional*, in S. Martin-Retortillo Baquer, *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al profesor Eduardo García Enterría*, vol I, Civitas Madrid, 1991; T. Cano Campos, *Sanciones administrativas: principio de retroactividad, infracción continuada y non bis in idem, procedimiento sancionador, atenuantes y agravantes, sanciones*, Revista General de Derecho Administrativo, n. 13, 2006; T. Cano Campos, *La potestad sancionadora de la administración: una regulación fragmentaria, incompleta y perniciosa*, Documentación Administrativa: Nueva Época, n. 2, 2015.

reo, è stata infine accolta anche a livello legislativo dopo lungo dibattito ermeneutico proprio nel dettato dell'art. 94 par. 2 lettera c).

Quanto al divieto di analogia *in peius*, a fronte di un riconoscimento pieno in campo penale, e nonostante la mancanza di un'espressa previsione in tal senso nel EBEP del 2015, è ormai consolidato anche per quanto concerne la responsabilità disciplinare, come del resto attesta l'orientamento costante della giurisprudenza.

Anche il principio del *ne bis in idem*²³⁴ si applica nell'ambito del procedimento disciplinare vietando l'applicazione di plurime sanzioni per un medesimo fatto posto in essere da un medesimo soggetto.

A fronte di una così semplice enunciazione, tuttavia, il Tribunale Costituzionale spagnolo²³⁵ ha sottolineato che una tale identità di fatto e soggetto non è per nulla scontata a seconda che una stessa condotta venga analizzata nell'ottica penale o in quella disciplinare: secondo la corte, infatti, dal momento che le norme penali e quelle disciplinari tutelano fini diversi, è ben possibile che una stessa condotta integri fattispecie diverse e non assimilabili²³⁶, o ancora, che

²³⁴ “*El principio de la prohibición de la doble sancion, el llamado principio «non bis in idem» [...] tiene una doble vertiente – material y procesal – aunque es la material la que hay que destacar, como ha enseñado recientemente el TC [Tribunal Constitucional]. En efecto, desde el punto de vista material el principio postula que no haya duplicidad de sanciones por los mismos hechos, ya sean sanciones penales y administrativas, ya sean dos sanciones administrativas. Desde el punto de vista procesal, y como correlato inevitable del aspecto material del principio, implica que el mismo hecho no pueda ser objeto de dos procedimientos distintos (proceso penal y proceso administrativo). [Eso se realiza] dando prioridad al proceso penal. [...] La doctrina del TC sobre el principio «non bis in idem» se ha relajado un tanto en el ámbito disciplinario, donde a veces se ha adoptado la óptica de las llamadas relaciones de sujeción, que han permitido admitir la acumulación de sanciones.*” Cit. da L.M. Rebollo, *Leyes Administrativas*, cit., 2017. Sul principio del *ne bis in idem* si vedano, tra gli altri: T. Quintana Lòpez, *El principio non bis in idem y la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos*, REDA, n. 52, 1986; J. M. Trayter Jiménez, *Sanción penal – sanción administrativa: el principio non bis in idem en la jurisprudencia*, PJ, n. 22, 1991; T. Cano Campos, *Sanciones administrativas: reserva de ley y colaboración reglamentaria. Non bis in idem: sanción penal y sanción administrativa por lo mismo. Límites a la aplicación de la norma sancionadora más favorable*, Revista General de Derecho Administrativo, n. 15, 2007; L. Alarcón Sotomayor, *La garantía non bis in idem y el procedimiento administrativo sancionador*, Iustel, Madrid, 2008; B. Lozano Cutanda, *Diccionario de sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2010; E. Garcia De Enterria, *Curso de derecho administrativo II*, cit., 2015.

²³⁵ Ad esempio, nelle sentenze n. 23 del 31 gennaio 1991, n. 180 del 2 novembre 2004 e n. 116 del 21 maggio 2007.

²³⁶ Mentre le norme penali sono finalizzate alla tutela dell'ordinamento e del benessere comune le norme disciplinari tutelano l'etica del servizio pubblico, l'integrità dell'amministrazione nonché il suo prestigio e il suo buon funzionamento, dunque è possibile che in alcuni casi una stessa condotta integri fattispecie diverse laddove i beni giuridici delle norme prese in considerazione divergano tra loro.

il semplice fatto che una condotta integri un reato determini a sua volta la commissione di un illecito disciplinare²³⁷.

Laddove si dovesse veramente ravvisare una identità assoluta tra fatto e soggetto l'art. 23 del *Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración General del Estado*, approvato con Real Decreto n. 33 del 10 gennaio 1986 (RDD)²³⁸, e l'art. 94 par. 1 del EBEP del 2015²³⁹ dispongono che il procedimento disciplinare eventualmente instaurato venga sospeso in attesa della conclusione del procedimento penale contestualmente avviato e, laddove il primo sia già stato completato nonostante l'instaurazione del secondo, in applicazione del *ne bis in idem* la sanzione disciplinare eventualmente imposta venga conteggiata ai fini dell'eventuale sanzione penale, evitando così di cadere in un eccesso punitivo inaccettabile.

L'affermata prevalenza del procedimento penale su quello disciplinare si manifesta anche nell'effetto riconosciuto alla sentenza penale nel procedimento disciplinare che vincola il giudice all'esito dell'accertamento del fatto svolto in sede penale di modo che non è mai possibile che, in due procedimenti diversi, si verifichi una discrepanza nell'accertamento dello stesso fatto. Naturalmente, tuttavia, è d'obbligo precisare che ad un'eventuale assoluzione in sede penale non necessariamente consegue un'assoluzione in sede disciplinare.

Anche in ambito disciplinare si applica il principio di proporzionalità²⁴⁰ come si evince dal disposto degli articoli 94 comma 2 lettera c) e 96 comma 3 del EBEP del 2015.

²³⁷ Ex art. 7 par.1 lettera c) del *Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración General del Estado*: “*Son faltas graves: [...] c) Las conductas constitutivas de delito doloso relacionadas con el servicio o que causen daño a la Administración o a los administrados*”.

²³⁸ Ex art. 23 del RDD: “*En cualquier momento del procedimiento en que el instructor aprecie que la presunta falta puede ser constitutiva de delito o falta penal, lo pondrá en conocimiento de la autoridad que hubiere ordenado la incoación del expediente para su oportuna comunicación al Ministerio Fiscal. Ello no será obstáculo para que continúe la tramitación del expediente disciplinario hasta su resolución e imposición de la sanción si procediera. No obstante, cuándo se trate de hechos que pudieran ser constitutivos de algunos de los delitos cometidos por los funcionarios públicos, contra el ejercicio de los derechos de la persona reconocidos por las Leyes y de los delitos de los funcionarios públicos, en el ejercicio de sus cargos, tipificados en los títulos II y VII del Libro segundo del Código Penal, deberá suspenderse la tramitación del expediente disciplinario hasta tanto recaiga resolución judicial*”.

²³⁹ Ex art. 94, par. 1, EBEP del 2015: “*1. Las Administraciones Públicas corregirán disciplinariamente las infracciones del personal a su servicio señalado en el artículo anterior cometidas en el ejercicio de sus funciones y cargos, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pudiera derivarse de tales infracciones*”.

²⁴⁰ Sul principio di proporzionalità si vedano, tra gli altri: T. Aguado Correa, *El principio de proporcionalidad en derecho penal*, Edersa, Madrid, 1999; F. Castillo Blanco e A. Jiménez-Blanco, *Función pública y poder*

Ai sensi degli art. 94 par. 2 lettera c) del EBEP del 2015, infatti, il principio di proporzionalità vincola il legislatore nella tipizzazione delle infrazioni e delle sanzioni corrispondenti che, pur in assenza di criteri generali espliciti, deve razionalmente ispirarsi, nella graduazione delle previsioni, ad esempio al criterio dell'intenzionalità dell'infrazione, a quello dell'intensità dell'infrazione, all'eventuale recidività del soggetto agente.

Inoltre, ai sensi dell'art. 96 par. 3 del EBEP del 2015, il principio di proporzionalità deve guidare anche chi è incaricato di comminare la sanzione sia all'atto dell'identificazione della sanzione corretta tra quelle tipizzate dalla legge o dal regolamento di riferimento, sia nel momento dell'effettiva applicazione della sanzione quando la stessa possa essere commisurata in concreto all'interno di un range che varia da un minimo ad un massimo prefissato. La garanzia della corretta applicazione del principio di proporzionalità ai sensi dell'art. 93 par. 3 del EBEP del 2015²⁴¹ è la motivazione del provvedimento che commina la sanzione.

Va infine richiamato anche il principio di colpevolezza²⁴², affermato dall'art. 94 par. 2 lettera d)²⁴³ anche nel procedimento disciplinare, occorre specificare che nell'ambito disciplinare il principio in questione assume un contorno diverso rispetto a quello che è proprio del diritto penale nella misura in cui sui funzionari incombe un dovere di diligenza particolare che rende inescusabile l'ignoranza o l'errore semplice. Pur non dovendosi configurare la responsabilità

disciplinario del Estado, CEMCI, Granada, 1992; J. Ivars Ruiz, R. Manzana Laguarda, *Responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2008; F. Castillo Blanco e J. Quesada Lumbrera, *Manual de Empleo Publico*, Iustel, Madrid, 2009; E. Garcia De Enterria e T. R. Fernandez Rodríguez, *Curso de derecho administrativo I*, Civitas, Madrid, 2011; A. Palomar Olmeda, *Derecho de la función pública*, cit., 2011; M. A. Pérez Alonzo, *Derecho del empleo público*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013; M. Sánchez Moron, *Derecho de la función pública*, cit., 2014; S. Muños Machado, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, cit., 2015; M. Gallardo Castillo, *Régimen disciplinario de los funcionarios públicos*, cit., 2015.

²⁴¹ Ex art. 96, par. 3, EBEP 2015: “*El alcance de cada sanción se establecerá teniendo en cuenta el grado de intencionalidad, descuido o negligencia que se revele en la conducta, el daño al interés público, la reiteración o reincidencia, así como el grado de participación*”.

²⁴² Sul principio di colpevolezza si vedano, tra gli altri: A. Palomar Olmeda, *Derecho de la función pública*, cit., 2011; M. Sánchez Moròn, *Derecho de la función pública*, cit., 2014; E. Garcia De Enterria, *Curso de derecho administrativo II*, cit., 2015; S. Muños Machado, *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*, cit., 2015; M. J. Gallardo Castillo, *Regimen disciplinario de los funcionarios públicos*, cit., 2015; E. Gamero Casado, S. Fernández Ramos, *Manual básico de derecho administrativo*, cit., 2017.

²⁴³ Ex. art 94, par. 2 lettera d), EBEP 2015: “*2. La potestad disciplinaria se ejercerá de acuerdo con los siguientes principios: d) Principio de culpabilidad*”.

disciplinare come una responsabilità oggettiva²⁴⁴, in un contesto come quello del pubblico impiego, dunque, il dolo della condotta illecita costituisce, nella maggior parte dei casi, una semplice circostanza aggravante e non un elemento essenziale di qualificazione dell'infrazione. Peraltro, la personalità richiesta dal principio di colpevolezza non esclude la possibilità che si renda responsabile, a livello disciplinare, un soggetto diverso da quello che ha posto in essere la condotta che ha cagionato il danno se questo diverso soggetto ha indotto l'autore a porre in essere la condotta scorretta²⁴⁵ o ha coperto²⁴⁶ o tollerato²⁴⁷ il comportamento scorretto dell'autore.

Il principio di colpevolezza richiama inevitabilmente la presunzione di innocenza sancito a livello costituzionale dall'art. 24 par. 2 della Costituzione spagnola²⁴⁸, e a livello legislativo dall'art. 94 par. 2 lettera e) del EBEP del 2015²⁴⁹. Tale presunzione può essere vinta, in ambito disciplinare, con una prova *iuris tantum* della colpevolezza del soggetto anche se viene validamente ammessa una prova indiziaria della colpevolezza basata su fatti certi da cui si può dedurre in modo univoco e logico la responsabilità del soggetto.

2.4 Doveri, standard di condotta e responsabilità dei pubblici dipendenti

Il pubblico impiegato che svolge la sua attività a servizio della pubblica amministrazione può incorrere in tre tipi di responsabilità: quella civile, quella penale e quella disciplinare.

²⁴⁴ È infatti possibile che, in alcuni casi, l'assenza dell'elemento soggettivo renda non perseguibile sotto il profilo disciplinare il comportamento che ha originato il danno.

²⁴⁵ Art. 93 par. 2 EBEP 2015 e art. 12 RRD.

²⁴⁶ Art. 93 par. 3 EBEP 2015 e art. 13 RRD.

²⁴⁷ Art. 7 par. 1 lettera d) RRD.

²⁴⁸ Ex art. 24 par. 2 della Costituzione spagnola tutti hanno diritto al giudice naturale predeterminato dalla legge, al patrocinio legale, a essere informati dell'accusa formulata contro di loro, a un processo pubblico senza indebite dilazioni e con tutte le garanzie, a utilizzare i mezzi di prova pertinenti alla loro difesa, a non fare ammissioni contro sé medesimi, a non confessare la propria colpevolezza e alla presunzione di innocenza.

²⁴⁹ Ex art. 94, par. 2 lettera e) EBEP 2015: "2. *La potestad disciplinaria se ejercerá de acuerdo con los siguientes principios: e) Principio de presunción de inocencia*".

La tripartizione in questione viene introdotta per la prima volta nella legislazione spagnola dal decreto-legge n. 315 del 15 febbraio del 1964²⁵⁰, altrimenti noto come “*Texto articulado de 1964*” o come “*Ley articulada de Funcionarios civiles del Estado*”, ed è stata ripresa nel 1992 con la legge n. 30²⁵¹ agli artt. 145²⁵² e 146²⁵³ e nella disposizione addizionale ottava²⁵⁴.

Peraltro, anche l’*Estadudo Básico del Empleado Público* del 2007 contribuiva in modo importante alla definizione della responsabilità dei pubblici impiegati chiarendo, all’art. 93²⁵⁵, che il regime disciplinare è uguale per tutti gli impiegati pubblici, indipendentemente dal fatto

²⁵⁰ Il riferimento alla triplice responsabilità degli impiegati pubblici è contenuto, in particolare, nell’art. 81 del Testo articolato del 1964 la cui ultima versione, modificata nel 2015, recita così: “*Artículo 81. 1. Los funcionarios son responsables de la buena gestión de los servicios a su cargo. 2. La responsabilidad propia de los funcionarios no excluye la que pueda corresponder a otros grados jerárquicos. 3. La responsabilidad civil y penal se hará efectiva en la forma que determina la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado. La administrativa se exigirá con arreglo a las prescripciones del capítulo VIII de este título y de lo establecido en el título IV, capítulo II, de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y en el título VI de la Ley de Procedimiento Administrativo*”.

²⁵¹ La legge n. 30 del 1992 è stata recentemente derogata dalla legge n. 39 del 2015 e dalla legge n. 40 del 2015.

²⁵² Ex art. 145 legge n. 30 del 1992 numero 30, così come da ultimo modificato dall’art. 139 derogato della legge n. 4 del 1999: “*1. Para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial a que se refiere el capítulo I de este Título, los particulares exigirán directamente a la Administración pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio. 2. La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca. Para la exigencia de dicha responsabilidad se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, la existencia o no de intencionalidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso. 3. Asimismo, la Administración instruirá igual procedimiento a las autoridades y demás personal a su servicio por los daños y perjuicios causados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencia graves. 4. La resolución declaratoria de responsabilidad pondrá fin a la vía administrativa. 5. Lo dispuesto en los párrafos anteriores, se entenderá sin perjuicio de pasar, si procede, el tanto de culpa a los Tribunales competentes*”.

²⁵³ Ex art. 145 legge n.30 del 1992, così come da ultimo modificato dall’art. 1, par. 40, legge n. 4 del 1999: “*1. La responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones públicas, así como la responsabilidad civil derivada del delito se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente. 2. La exigencia de responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones públicas no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial*”.

²⁵⁴ Ex disposizione addizionale ottava, legge n. 30 del 1992: “*Los procedimientos de ejercicio de la potestad disciplinaria de las Administraciones Públicas respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual se regirán por su normativa específica, no siéndoles de aplicación la presente Ley*”.

²⁵⁵ Ex art. 93 EBEP del 2007: “*1. Los funcionarios públicos y el personal laboral quedan sujetos al régimen disciplinario establecido en el presente título y en las normas que las leyes de Función Pública dicten en desarrollo de este Estatuto. 2. Los funcionarios públicos o el personal laboral que indujeran a otros a la realización de actos o conductas constitutivos de falta disciplinaria incurrirán en la misma responsabilidad que éstos. 3. Igualmente, incurrirán en responsabilidad los funcionarios públicos o personal laboral que encubrieran las faltas consumadas muy graves o graves, cuando de dichos actos se derive daño grave para la Administración o los ciudadanos. 4. El régimen disciplinario del personal laboral se regirá, en lo no previsto en el presente título, por la legislación laboral*”.

che questi siano funzionari in senso stretto o siano invece legati all'amministrazione da un contratto di diritto privato²⁵⁶.

Inoltre, come si ricava dall'art. 24 par. 2 del codice penale spagnolo²⁵⁷, approvato con la legge organica n. 10 del 23 novembre 1995, il concetto di funzionario nell'ambito della responsabilità civile e penale del pubblico impiegato dev'essere intesa in senso ampio, così da comprendere non soltanto i funzionari in senso stretto ma anche le autorità e tutti gli impiegati in regime di diritto privato; al contrario, invece, la responsabilità disciplinare è propria di un gruppo ristretto di impiegati pubblici, dal momento che ne sono esclusi i funzionari che rivestono la carica a seguito di una elezione o che rivestono un incarico che ha delle forti connessioni con la politica. La responsabilità civile dei pubblici impiegati, per danni e pregiudizi causati nell'esercizio delle proprie funzioni²⁵⁸, può essere fatta valere sia dai singoli che hanno subito il danno, sia dall'amministrazione.

Chiunque soffra un danno o un pregiudizio causato dall'azione dolosa o colposa di un pubblico impiegato può infatti agire per il risarcimento del danno, attivando la responsabilità civile dell'impiegato innanzi al giudice penale²⁵⁹ e, una volta accertato il comportamento antigiusuridico dell'impiegato, può ottenere un risarcimento da parte dell'amministrazione che poi, ove previsto, potrà agire in regresso nei confronti dell'impiegato²⁶⁰.

²⁵⁶ Viene comunque mantenuta la differenza giurisdizionale per ciò che riguarda il regime di impugnazione delle sanzioni. I pubblici impiegati impugnano le sanzioni amministrative imposte a conclusione del procedimento disciplinario innanzi al giudice ordinario mentre i funzionari, che sono legati all'amministrazione da un regime di diritto pubblicistico, impugnano innanzi al giudice amministrativo.

²⁵⁷ Ex art. 24, par. 2, codice penale spagnolo: "*Se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas*".

²⁵⁸ I danni e i pregiudizi in questione, per essere risarcibili, devono essere antigiusuridici, ovvero non devono essere tipicamente connessi ad un esercizio tipico del potere pubblico, e devono essere economicamente valutabili e individuabili; peraltro, i danni in questione devono essere il frutto di un comportamento doloso o colposo dell'impiegato.

²⁵⁹ Infatti, come previsto dalla legge n. 30 del 26 novembre 1992, oggi sostituita dalle leggi n. 39 e 40 del 2015, l'interessato non può far valere la responsabilità civile di un pubblico dipendente innanzi al giudice civile né può attivare in alcun modo un risarcimento del danno in via amministrativa.

²⁶⁰ Ex. 145 par. 2 della legge n. 30 del 1992, oggi sostituita dalle leggi n. 39 e 40 del 2015, così come modificata dalla legge n. 4 del 1999, e dall'art. 36 par. 2 della legge n. 40 del 2015 l'amministrazione, dopo aver indennizzato il privato, potrà procedere d'ufficio in regresso nei confronti del pubblico impiegato a patto che il danno o il pregiudizio che siano stati causati con dolo o colpa.

La responsabilità penale dei pubblici impiegati sorge in tutti quei casi in cui questi ultimi, con condotte attive o omissioni, pongano in essere un comportamento sussumibile nella fattispecie penale astratta prevista dal legislatore nel codice penale spagnolo²⁶¹ o nelle varie leggi complementari²⁶².

L'elemento soggettivo che connota la condotta criminosa può variare d'intensità, richiedendosi talvolta la semplice colpa e in altri casi un dolo intenzionale, e la circostanza che il soggetto agente sia qualificato come pubblico impiegato può assurgere a elemento fondamentale di un reato proprio o può costituire una semplice circostanza aggravante di un reato comune²⁶³.

La responsabilità disciplinare dei pubblici dipendenti si fonda, da un lato, sulla necessità dell'amministrazione di mantenere una disciplina interna e di assicurarsi che i propri funzionari e dipendenti svolgano le proprie funzioni nella maniera corretta, dall'altro, sull'urgenza di fissare delle garanzie a tutela degli impiegati nei confronti di un uso potenzialmente abusivo o scorretto del potere sanzionatorio da parte dell'amministrazione che, tra l'altro, violi anche il principio di parità di trattamento degli impiegati²⁶⁴.

La potestà sanzionatoria dell'Amministrazione è prevista espressamente dalla Costituzione spagnola all'art. 25, par. 1 e 3, laddove si afferma che *“Nadie podrá ser condenado o sancionado por acciones y omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito,*

²⁶¹ Il codice penale spagnolo, istituito con la legge organica n. 10 del 1995, dedica ai reati contro la pubblica amministrazione gli art. da 404 a 445 del titolo XIX del libro II con la finalità di: tutelare gli interessi dell'organizzazione amministrativa, salvaguardare i beni e il patrimonio dell'amministrazione, assicurare la legalità e l'onestà dell'azione amministrativa e la protezione dei diritti riconosciuti dalle leggi e dalla costituzione.

²⁶² Nonostante sia proclamata in vari testi legislativi, la responsabilità penale dei pubblici impiegati è stata invocata raramente negli anni in ragione di una certa resistenza dei giudici penali a decidere sulle azioni penali esercitate nei confronti di autorità e funzionari pubblici. La ragione di una tale resistenza deve rintracciarsi nella constatazione dell'esistenza di una giurisdizione contenziosa amministrativa a sé stante che risulta pregiudiziale nel processo penale e dunque obbliga il giudice di quest'ultimo a tenere presente, nella sua decisione, le conclusioni del giudizio contenzioso amministrativo, limitando e rallentando il processo decisionale del giudice penale.

²⁶³ La circostanza aggravante in questione è prevista dall'art. 22 par. 7 del codice penale spagnolo.

²⁶⁴ *“Se entienda por responsabilidad disciplinaria la derivada del incumplimiento de los deberes propios del funcionario y que es exigida por la propia Administración a la que empleado está adscrito mediante un procedimiento que puede culminar en una sanción. Los problemas derivados de la responsabilidad disciplinaria afectan a toda la institución y se refieren, entre otras cuestiones, a la propia existencia de la responsabilidad disciplinaria, sus fuentes normativas, sus relaciones con la responsabilidad penal o su crisis aplicativa.”* Cit. da L.M. Rebollo, *Leyes Administrativas*, cit., 2017.

falta o incración administrativa” e che “*La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad*” ed è pacificamente ammessa dalla giurisprudenza che, con la sentenza del Tribunale Costituzionale n. 22 del 17 febbraio 1984, sigella la compatibilità della potestà sanzionatoria e disciplinaria dell’amministrazione con la Costituzione.²⁶⁵

In Spagna il regime della responsabilità disciplinare non è unitario²⁶⁶ dunque ad una legislazione di base generale, contenuta nel titolo VII del *Texto Refundido del Estado Basico del Empleado Publico* approvato con Real Decreto Legislativo n. 5 del 30 ottobre 2015 (*EBEP 2015*), si aggiungono le leggi che regolamentano il pubblico impiego funzionale nell’amministrazione centrale e nelle varie Comunità Autonome e negli Enti Locali, nonché le

²⁶⁵ “*La potestad de la Administración de ejecución de las resoluciones y actos dictados por ella se encuentra en nuestro Derecho positivo vigente legalmente reconocida y no puede considerarse que sea contraria a la Constitución. Es verdad que el artículo 117.3 de la Constitución atribuye el monopolio de la potestad jurisdiccional consistente en ejecutar lo decidido a los Jueces y Tribunales establecidos en las Leyes, pero no es menos cierto que el artículo 103 reconoce como uno de los principios a los que la Administración Pública ha de atenerse el de eficacia “con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”. Significa ello una remisión a la decisión del legislador ordinario respecto de aquellas ormas, medios e instrumentos en que se concrete la cosagnación de la eficacia. Entre ellas no cabe duda de que se puede encontrar la potestad o de autoejecución practicable genéricamente por cualquier Administración Pública con arreglo al artículo 103 de la Constitución.*” Cit. da sentenza n. 22 del 17 febbraio 1984 del Tribunal Constitucional.

²⁶⁶ Prima dell’approvazione della Costituzione la responsabilità disciplinaria dei funzionari pubblici era regolata dalla *Ley de Funcionarios Civiles del Estado* del 1964 che, pur prevedendo una graduazione delle infrazioni in lievi, gravi e molto gravi, di fatto tipizzava solo queste ultime, rimettendo all’adozione di un successivo regolamento integrativo per la tipizzazione compiuta delle altre due categorie di infrazioni (Decreto n. 2088 del 16 agosto del 1969). All’entrata in vigore la Costituzione nel 1978 era seguita l’emanazione della legge n. 30 del 1984, applicabile a tutti i funzionari di tutte le amministrazioni, finalizzata a disciplinare in modo generale le infrazioni molto gravi, subentrando alla disciplina fino a quel momento vigente (legge n. 88 del 1964) lasciando tuttavia ancora una volta prive della dovuta tipizzazione le infrazioni gravi e lievi e dunque richiedendo nuovamente l’adozione di un regolamento integrativo (Real Decreto n. 33 del 10 gennaio 1986). La situazione sostanzialmente si ripete sia con la *Ley Básica* n. 7 del 2007, sia con il *Texto Refundido* adottato con la Ley n. 5 del 2015 che, all’art. 95 par. 2, identifica solo le infrazioni molto gravi rimettendo la tipizzazione delle infrazioni gravi all’adozione di una legge (statale o autonoma) e lascia sopravvivere la normativa contenuta nel regolamento del 1986. Sul punto è opportuno richiamare quanto afferma L. M. Rebollo in *Leyes Administrativas*, cit., 2017: “*el hecho cierto es que ni antes la Ley 30/1984, ni ahora el Texto Refundido del Estatuto del 2015 aluden a las faltas graves o lieves, sino sólo a las muy graves. La Ley de Funcionarios del Estado de 1964 sólo las mencionaba, pero tampoco las tipificaba. Dicha tipificación de las conductas sancionables, para los funcionarios estatales, sólo se plasma de momento en el Reglamento de Régimen Disciplinario. Un Reglamento que, en principio, sólo se refiere a los funcionarios del Estado. En tales circunstancias nos hallamos ante la realidad de que muchas Comunidades Autonomas sí han regulado expresamente las infracciones de sus funcionarios en sus Leyes reguladoras. Pero hay algunas que no, que remiten a la normativa estatal o simplemente guardano silencio. En tales caso parece imponerse el carácter supletorio de la normativa (reglamentaria) estatal, a pesar de su dudoso respeto al principio de legalidad sancionadora, para evitar que conductas gravemente dañosas para los intereses públicos puedan quedar impunes. Esta situación supone, cuando menos, escasa claridad u alguna seguridad.*”

leggi che disciplinano i contratti di diritto privato nel pubblico impiego, e i regimi speciali previsti per particolari corpi funzionariali²⁶⁷.

Nella legislazione di base, contenuta nel EBEP del 2015, sono contenuti i principi generali di diritto che regolano il regime disciplinare e che la giurisprudenza spagnola ha ricavato in via interpretativa dal testo costituzionale, dal diritto penale, dal diritto processuale penale²⁶⁸, atti ad assicurare il rispetto di tutti gli interessi coinvolti all'atto dell'applicazione di una sanzione disciplinare²⁶⁹.

2.5 Il procedimento disciplinare nel pubblico impiego in Spagna

Le sanzioni disciplinari, per essere imposte legittimamente, devono essere il risultato di un procedimento che sia garanzia della correttezza del processo decisionale che qualifica un dato fatto storico alla stregua di un'infrazione legalmente rilevante e ad essa fa seguire l'applicazione di una sanzione, che garantisca il diritto di difesa del soggetto cui è imputato il fatto e che rispetti la presunzione di innocenza.

Ad oggi il procedimento disciplinare nel pubblico impiego spagnolo è disciplinato principalmente dal *Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la*

²⁶⁷ È speciale, ad esempio, il regime disciplinare delle forze armate, quello della guardia civile, quello del corpo nazionale della polizia, quello dei magistrati e quello dei giudici.

²⁶⁸ La vicinanza al diritto penale ed a quello procedurale penale deriva dal fatto che sia le sanzioni penali che quelle disciplinari sono espressione dello stesso *ius punendi* attribuito allo Stato; per altro verso, tuttavia, non è possibile assimilare in tutto e per tutto le prime alle seconde nella misura in cui le sanzioni disciplinari hanno un fondamento specifico ed ulteriore rispetto a quelle penali poiché sono tese a garantire il buon funzionamento dell'organizzazione amministrativa.

²⁶⁹ “*De la jurisprudencia constitucional lo que cabe destacar, sobre todo, es la idea de buscar un equilibrio entre la seguridad jurídica de los funcionarios y las exigencias del funcionamiento de los servicios públicos. De ahí – y esto es ya una cuestión más opinable – la necesidad o conveniencia de diferenciar y de no sacar una conclusión precipitada de la afirmación acerca de la pretendida «unidad de todo el Derecho punitivo del Estado», El Derecho disciplinario no apunta a las mismas finalidades que el Derecho Penal. Pero, ahora en sentido contrario a cualquier conclusión mecanicista, aunque pueda obedecer a criterios diferentes eso no significa que puedan obviarse todos los principios garantizadores, que hoy son principios constitucionales. Significa que pueden, quizá, matizarse. Y que, de hecho, la jurisprudencia ha matizado el campo de aplicación de dos principios esenciales del ámbito sancionador, el principio de legalidad y el juego del principio «non bis in idem».*” Cit. da L. M. Rebollo, *Leyes Administrativas*, cit., 2017.

Administración General del Estado (RDD), approvato con Real Decreto n. 33 del 10 gennaio 1986, che dedica al procedimento disciplinare tutto il titolo II, cui si aggiungono l'art. 98 del EBEP del 2015²⁷⁰ e varie disposizioni suppletorie approvate da quelle Comunità Autonome che hanno scelto di dotarsi di norme speciali generalmente di rango secondario.

Ai sensi dell'art. 27 RRD²⁷¹ il procedimento disciplinare inizia sempre d'ufficio per volontà dell'organo competente. L'avvio del procedimento, ad opera dell'organo competente, può essere determinato sia dall'attivazione spontanea dell'organo in questione, che da fattori esterni che sollecitano la stessa tra cui: l'ordine di un organo superiore, o la richiesta del direttore del centro presso cui svolge il proprio servizio il soggetto che ha posto in essere il comportamento ritenuto scorretto, vincolano l'organo competente ad avviare il procedimento mentre la denuncia del soggetto leso dal comportamento ritenuto antigiuridico, o un'eventuale istanza motivata promossa dagli impiegati subordinati al supposto reo, non avendo un effetto vincolante nei confronti dell'organo competente per il procedimento disciplinare, possono

²⁷⁰ Ex art. 98 del TREBEP: “1. No podrá imponerse sanción por la comisión de faltas muy graves o graves sino mediante el procedimiento previamente establecido. La imposición de sanciones por faltas leves se llevará a cabo por procedimiento sumario con audiencia al interesado. 2. El procedimiento disciplinario que se establezca en el desarrollo de este Estatuto se estructurará atendiendo a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, con pleno respeto a los derechos y garantías de defensa del presunto responsable. En el procedimiento quedará establecida la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándose a órganos distintos. 3. Cuando así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores, se podrá adoptar mediante resolución motivada medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer. La suspensión provisional como medida cautelar en la tramitación de un expediente disciplinario no podrá exceder de 6 meses, salvo en caso de paralización del procedimiento imputable al interesado. La suspensión provisional podrá acordarse también durante la tramitación de un procedimiento judicial, y se mantendrá por el tiempo a que se extienda la prisión provisional u otras medidas decretadas por el juez que determinen la imposibilidad de desempeñar el puesto de trabajo. En este caso, si la suspensión provisional excediera de seis meses no supondrá pérdida del puesto de trabajo. El funcionario suspenso provisional tendrá derecho a percibir durante la suspensión las retribuciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo. 4. Cuando la suspensión provisional se eleve a definitiva, el funcionario deberá devolver lo percibido durante el tiempo de duración de aquélla. Si la suspensión provisional no llegara a convertirse en sanción definitiva, la Administración deberá restituir al funcionario la diferencia entre los haberes realmente percibidos y los que hubiera debido percibir si se hubiera encontrado con plenitud de derechos. El tiempo de permanencia en suspensión provisional será de abono para el cumplimiento de la suspensión firme. Cuando la suspensión no sea declarada firme, el tiempo de duración de la misma se computará como de servicio activo, debiendo acordarse la inmediata reincorporación del funcionario a su puesto de trabajo, con reconocimiento de todos los derechos económicos y demás que procedan desde la fecha de suspensión”.

²⁷¹ Ex art. 27 RRD: “El procedimiento se iniciará siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, moción razonada de los subordinados o denuncia. De iniciarse el procedimiento como consecuencia de denuncia, deberá comunicarse dicho acuerdo al firmante de la misma”.

valere ad attirarne l'attenzione fungendo da semplice atto informativo²⁷². In ogni caso, comunque, l'organo competente, una volta ricevuta una denuncia o un'istanza motivata promossa dagli impiegati subordinati deve svolgere le opportune verifiche sul contenuto delle stesse.

Ai sensi dell'art. 28 RDD²⁷³ l'organo competente per il procedimento disciplinare ha la facoltà di svolgere una istruzione preliminare riservata finalizzata a verificare l'esistenza di indizi sufficienti su cui fondare il procedimento, ma tale istruzione preliminare, non facendo parte del procedimento in quanto tale, non rileva ai fini dell'interruzione della prescrizione²⁷⁴ né fa scattare i termini entro i quali deve essere concluso il procedimento.

Laddove l'organo competente optati per l'avvio del provvedimento l'atto introduttivo deve contenere, ai sensi dell'art. 30 RDD²⁷⁵, la nomina di un segretario e la nomina di un soggetto o un organo incaricato dell'istruzione del procedimento che sia distinto dalla persona o dall'organo che lo inizia e da quello che lo conclude²⁷⁶. L'istruttore, che deve essere un funzionario dello stesso corpo di livello di uguale o superiore rispetto al funzionario incolpato,

²⁷² Il denunciante infatti non assume, per il semplice fatto di aver presentato la denuncia, la condizione di interessato o di parte nel procedimento disciplinare, essendo titolare, tutt'al più, del semplice diritto ad essere informato dell'avvio del procedimento a seguito della denuncia da lui presentata e della conclusione dello stesso. Negli ultimi anni, peraltro, la giurisprudenza pare aver cominciato ad ammettere la legittimità del denunciante, che sia anche vittima della presunta infrazione, ad impugnare l'eventuale decisione immotivata di archiviazione della denuncia.

²⁷³ Ex art. 28 RDD: *El órgano competente para incoar el procedimiento podrá acordar previamente la realización de una información reservada*”.

²⁷⁴ Ex art. 20 par. 2 RRD: *“2. La prescripción se interrumpirá por la iniciación del procedimiento, a cuyo efecto la resolución de incoación del expediente disciplinario deberá ser debidamente registrada, volviendo a correr el plazo si el expediente permaneciere paralizado durante más de seis meses por causa no imputable al funcionario sujeto al procedimiento”*.

²⁷⁵ Ex art. 30 RRD: *“En la resolución por la que se incoe el procedimiento se nombrará Instructor, que deberá ser un funcionario público perteneciente a un cuerpo o escala de igual o superior grupo al del inculpado, de los establecidos en el artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. En el caso de que dependa de otro Departamento, se requerirá la previa autorización del Subsecretario de éste. Cuando la complejidad o trascendencia de los hechos a investigar así lo exija, se procederá al nombramiento de Secretario, que en todo caso deberá tener la condición de funcionario”*.

²⁷⁶ Ex art. 98 par. 2 EBEP 2015: *“2. El procedimiento disciplinario que se establezca en el desarrollo de este Estatuto se estructurará atendiendo a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, con pleno respeto a los derechos y garantías de defensa del presunto responsable. En el procedimiento quedará establecida la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándose a órganos distintos”*.

è garanzia di imparzialità nell'istruzione e nell'investigazione dei fatti²⁷⁷ dunque ad esso sono applicabili le Cause generali di astensione e ricusazione disciplinate dall'art. 32 RDD²⁷⁸.

Una volta avviato il procedimento, inoltre, l'organo competente ad iniziarlo potrà adottare, nei casi e nei modi previsti dalla legge, le misure cautelari necessarie ad assicurare l'efficacia della decisione finale²⁷⁹. Le misure in questione possono essere finalizzate ad assicurare delle prove, a preservare beni pubblici o persino a sospendere temporaneamente il funzionario la cui condotta è oggetto di accertamento per un tempo massimo di sei mesi²⁸⁰, ma tutto ciò sempre nell'ottica dell'eccezionalità della misura cautelare e della strumentalità della stessa; qualunque misura cautelare, infatti, soprattutto se colpisce direttamente il funzionario incolpato (com'è evidente nel caso della sospensione cautelare²⁸¹), lungi dall'avere il carattere di sanzione

²⁷⁷ Non essendo richiesta alcuna specializzazione particolare dell'istruttore è ben possibile che questi non abbia alcuna competenza legale o abilità investigativa, dunque, sebbene in linea teorica l'individuazione del soggetto istruttore tra funzionari dello stesso corpo di livello di uguale o superiore rispetto al funzionario incolpato sia garanzia di imparzialità nell'istruzione e nell'investigazione dei fatti, egli poi finisca per incorrere in difficoltà pratiche non indifferenti che possono arrecare un danno considerevole sia al funzionario incolpato che al procedimento in generale.

²⁷⁸ Ex art. 32 RDD: "1. Serán de aplicación al Instructor y al Secretario las normas relativas a la abstención y recusación establecidas en los artículos 20 y 21 de la Ley de Procedimiento Administrativo (Actualmente, arts. 23 y 24 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) 2. El derecho de recusación podrá ejercitarse desde el momento en que el interesado tenga conocimiento de quiénes son el Instructor y el Secretario. 3. La abstención y la recusación se plantearán ante la Autoridad que acordó el nombramiento, quien deberá resolver en el término de tres días".

²⁷⁹ Ex art. 98 par. 3 EBEP 2015: "3. Cuando así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores, se podrá adoptar mediante resolución motivada medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer. La suspensión provisional como medida cautelar en la tramitación de un expediente disciplinario no podrá exceder de 6 meses, salvo en caso de paralización del procedimiento imputable al interesado. La suspensión provisional podrá acordarse también durante la tramitación de un procedimiento judicial, y se mantendrá por el tiempo a que se extienda la prisión provisional u otras medidas decretadas por el juez que determinen la imposibilidad de desempeñar el puesto de trabajo. En este caso, si la suspensión provisional excediera de seis meses no supondrá pérdida del puesto de trabajo. El funcionario suspenso provisional tendrá derecho a percibir durante la suspensión las retribuciones básicas y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo".

²⁸⁰ Ex artt. 98 par. 3 EBEP 2015 e art. 33 par. 2 RDD: "2. La suspensión provisional podrá acordarse preventivamente en la resolución de incoación del expediente y durante la tramitación del procedimiento disciplinario, en los términos y con los efectos señalados en los artículos 47, 48 y 49 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado".

²⁸¹ Per i suoi effetti diretti la sospensione cautelare deve rispettare la durata massima di sei mesi nell'arco dei quali il funzionario continua a percepire la retribuzione base che eventualmente dovrà devolvere all'Amministrazione nel caso in cui, all'esito del procedimento, la sospensione dal servizio divenga definitiva. D'altro canto, se invece all'esito del procedimento disciplinare la sospensione non viene confermata, sarà l'Amministrazione a dovere all'impiegato la differenza tra la retribuzione base e la retribuzione reale che avrebbe percepito se avesse continuato a lavorare regolarmente. In ogni caso, per evitare di incorrere in un eccesso punitivo, la durata della sospensione dovrà essere conteggiata nella quantificazione della sanzione finale. (Ex 98 par. 4 EBEP 2015: "4. Cuando la suspensión provisional se eleve a definitiva, el funcionario deberá devolver lo percibido durante el tiempo de duración de aquélla. Si la suspensión provisional no llegara a convertirse en sanción definitiva, la Administración deberá restituir al funcionario la diferencia entre los haberes realmente

anticipata²⁸², dev'essere parametrata alla speciale gravità del caso, deve fondarsi su una ricostruzione ragionevole delle circostanze del caso concreto, dev'essere motivata, dev'essere limitata nel tempo e non deve causare un pregiudizio irreparabile o una violazione dei diritti garantiti dalla legge.

Nel primo mese successivo al formale avvio del procedimento disciplinare²⁸³ l'istruttore deve procedere alla verifica dei fatti contestati, verificando nuovamente le allegazioni contenute nell'eventuale denuncia e ascoltando il funzionario incolpato che ha il diritto a non rendere dichiarazioni autoincriminanti e a dichiararsi non colpevole in accordo con quanto previsto dall'art.24 par. 2 della Costituzione spagnola²⁸⁴. L'istruttore può richiedere l'ausilio di organi e dipendenti dell'Amministrazione per l'accertamento dei fatti e questi sono tenuti a collaborare, facilitando le verifiche salvo che le informazioni cui l'istruttore intende avere accesso non siano coperte da segreto.

In questo momento iniziale della fase istruttoria l'incolpato non deve necessariamente essere presente, così come del resto non era necessario che lo fosse durante la parentesi dell'istruttoria

percibidos y los que hubiera debido percibir si se hubiera encontrado con plenitud de derechos. El tiempo de permanencia en suspensión provisional será de abono para el cumplimiento de la suspensión firme. Cuando la suspensión no sea declarada firme, el tiempo de duración de la misma se computará como de servicio activo, debiendo acordarse la inmediata reincorporación del funcionario a su puesto de trabajo, con reconocimiento de todos los derechos económicos y demás que procedan desde la fecha de suspensión.”) Da ultimo è opportuno richiamare le sentenze del Tribunale Costituzionale che, ormai secondo un indirizzo consolidato, ritengono la sospensione cautelare impugnabile autonomamente rispetto alla decisione finale del procedimento disciplinare.

²⁸² Circostanza che sarebbe di per sé incompatibile con la vigenza di uno Stato di Diritto e, in particolare, con la presunzione di innocenza.

²⁸³ Salvo che questo primo termine non sia esteso su richiesta dell'istruttore per giustificati motivi (Ex art. 35 par. 1 RRD: “1. A la vista de las actuaciones practicadas y en un plazo no superior a un mes, contados a partir de la incoación del procedimiento, el Instructor formulará el correspondiente pliego de cargos, comprendiendo en el mismo los hechos imputados, con expresión, en su caso, de la falta presuntamente cometida, y de las sanciones que puedan ser de aplicación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 14 del presente Reglamento. El Instructor podrá por causas justificadas, solicitar la ampliación del plazo referido en el párrafo anterior.”)

²⁸⁴ Ex art. 24 par. 2 Costituzione spagnola: “2. Asimismo, todos tienen derecho al Juez ordinario predeterminado por la ley, a la defensa y a la asistencia de letrado, a ser informados de la acusación formulada contra ellos, a un proceso público sin dilaciones indebidas y con todas las garantías, a utilizar los medios de prueba pertinentes para su defensa, a no declarar 13 Derecho de reunión Derecho de asociación Derecho de participación Protección judicial de los derechos contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia. La ley regulará los casos en que, por razón de parentesco o de secreto profesional, no se estará obligado a declarar sobre hechos presuntamente delictivos.”. In proposito il Tribunale Costituzionale ha precisato, nella sentenza n. 142 del 15 giugno 2009 che per i funzionari la cui condotta è oggetto di un procedimento disciplinare il diritto a non rendere dichiarazioni autoincriminanti e a non dichiararsi colpevole non si declina in modo tale da comprendere anche il diritto di mentire.

preliminare, a patto che le eventuali risultanze di tali attività possano poi essere oggetto di discussione in contraddittorio²⁸⁵.

Se la dall'istruzione inizialmente svolta emergono sufficienti indizi della commissione di infrazioni gravi molto gravi, imputabili al funzionario la cui condotta è oggetto di verifica, l'istruttore deve formulare il c.d. "*pliego de cargos*", ovvero deve contestare gli addebiti precisando i fatti imputati, le presunte violazioni commesse e le sanzioni che si ritengono applicabili. peraltro, sempre nel "*pliego del cargos*" l'istruttore deve proporre il mantenimento o la cessazione delle misure cautelari eventualmente già imposte, Oppure suggerirle di nuove dal momento che le misure cautelari nel procedimento disciplinare possono essere adottate in qualunque momento.

Attraverso il "*pliego del cargos*" si garantisce il diritto costituzionalmente garantito del funzionario incolpato a conoscere l'accusa formulata nei suoi confronti dunque qualsiasi errore o mancanza di chiarezza in questa contestazione rappresenta una violazione del diritto sancito dall'art. 24 par. 2 della Costituzione spagnola.

Ai sensi dell'art. 36 RRD²⁸⁶, il "*pliego del cargos*" dev'essere prontamente notificato all'impiegato incolpato così che questi possa, nel termine di dieci giorni, formulare una contestazione per iscritto, argomentando in sua difesa, offrendo documenti in comunicazione e indicando, se del caso, ulteriori prove da assumere.

Dopo la contestazione degli addebiti e la contestazione dell'incolpato si apre la fase strettamente probatoria dell'istruzione nell'ambito della quale vengono assunte tutte le prove richieste dall'istruttore e quelle prove suggerite dall'incolpato che l'istruttore ritiene opportuno assumere²⁸⁷.

²⁸⁵ Così ha affermato il Tribunale Costituzionale nella sentenza n. 14 del 22 febbraio 1999 e il Tribunale Supremo nelle sentenze n. 3400 del 6 maggio 2009 e n. 1291 del 9 marzo 2011.

²⁸⁶ Ex art. 36 RRD: "*El pliego de cargos se notificará al inculpado concediéndosele un plazo de diez días para que pueda contestarlo con las alegaciones que considere convenientes a su defensa y con la aportación de cuantos documentos considere de interés. En este trámite deberá solicitar, si lo estima conveniente, la práctica de las pruebas que para su defensa crea necesarias.*"

²⁸⁷ Ex art. 37 par. 2 RRD il rigetto di una richiesta di prove può essere legittimo solo laddove le prove richieste fossero finalizzate ad accertamenti non necessari, vertessero su fatti non contestati o consistessero in prove

L'incolpato dev'essere messo nella condizione di assistere personalmente o mediante rappresentante all'assunzione delle prove²⁸⁸ mentre l'istruttore deve sempre prendere parte personalmente e non può mai farsi sostituire, nemmeno dal segretario²⁸⁹.

Una volta assunte tutte le prove il fascicolo delle prove, contenente anche il "*pliego de cargos*", viene messo a disposizione dell'incolpato di modo che questi possa, entro dieci giorni, estrarne copia, allegare quanto altro egli ritenga utile a sua difesa e offrire documenti in comunicazione²⁹⁰. Naturalmente, laddove non si sia verificata la necessità di una parentesi probatoria, non vi è alcuna necessità di rinnovare la notifica all'incolpato dell'addebito, salvo che questi non abbia per qualche motivo potuto prendere visione del fascicolo e così contestare nel termine concesso l'addebito formulato dall'istruttore.

A questo punto l'istruttore deve formulare una proposta di conclusione del procedimento, formulata in modo chiaro e preciso, contenente: la descrizione dei fatti, la motivazione dell'eventuale rigetto delle istanze probatorie avanzate dall'incolpato, la valutazione giuridica dei fatti che da essi ricava l'integrazione di una infrazione disciplinare, i profili di responsabilità dell'impiegato e la sanzione più appropriata al caso concreto²⁹¹.

Ai sensi dell'art. 43 RRD²⁹² la proposta di conclusione, così formulata, dev'essere notificata all'impiegato incolpato così che questo formuli in via definitiva e proprie argomentazioni

impossibili o illecite. Nel caso in cui il rigetto di una richiesta probatoria dell'incolpato non sia fondato su queste circostanze esso non potrà essere oggetto di impugnazione autonoma ma potrà essere considerato alla stregua di un capo d'impugnazione nella decisione finale del procedimento.

²⁸⁸ Ex art. 39 RRD: "*Para la práctica de las pruebas propuestas, así como para la de las de oficio cuando se estime oportuno, se notificará al funcionario el lugar, fecha y hora en que deberán realizarse, debiendo incorporarse al expediente la constancia de la recepción de la notificación.*"

²⁸⁹ Ex art. 40 RRD: "*La intervención del Instructor en todas y cada una de las pruebas practicadas es esencial y no puede ser suplida por la del Secretario, sin perjuicio de que el Instructor pueda interesar la práctica de otras diligencias de cualquier órgano de la Administración.*"

²⁹⁰ Ex art. 41 RRD: "*Cumplimentadas las diligencias previstas en el presente título se dará vista del expediente al inculpado con carácter inmediato para que en el plazo de diez días alegue lo que estime pertinente a su defensa y aporte cuantos documentos considere de interés. Se facilitará copia completa del expediente al inculpado cuando éste así lo solicite.*"

²⁹¹ Ex art. 42 RRD: "*El Instructor formulará dentro de los diez días siguientes la propuesta de resolución en la que fijará con precisión los hechos, motivando, en su caso, la denegación de las pruebas propuestas por el inculpado, hará la valoración jurídica de los mismos para determinar la falta que se estime cometida, señalándose la responsabilidad del funcionario así como la sanción a imponer.*"

²⁹² Ex art. 43 RRD: "*La propuesta de resolución se notificará por el Instructor al interesado para que, en el plazo de diez días, pueda alegar ante el Instructor cuanto considere conveniente en su defensa.*"

difensive definitive entro dieci giorni dalla notifica. Trascorso questo termine perentorio il fascicolo completo viene trasmesso all'organo che prenderà la decisione finale.

La decisione finale dell'organo competente è l'unica possibile conclusione del procedimento disciplinare, non essendo previsto dal RRD altra forma terminativa come ad esempio può essere quella convenzionale.

In base a quanto prescritto dall'art. 45 par. 1 RRD²⁹³ l'organo decidente deve deliberare entro dieci giorni dalla formulazione delle argomentazioni difensive definitive da parte dall'impiegato incolpato o dall'inutile decorso del termine per la formulazione delle stesse. La decisione finale deve contenere l'individuazione chiara del pubblico impiegato che ha posto in essere la condotta, una descrizione precisa delle infrazioni contestate, il riferimento alle disposizioni disciplinarie che si intendono violate, la cessazione delle misure cautelari eventualmente imposte durante il procedimento²⁹⁴ e la sanzione che si intende imporre.

La decisione finale dev'essere sempre adeguatamente motivata e deve basarsi sui fatti verificati dall'istruttore²⁹⁵, pur potendosi verificare una riqualificazione giuridica della fattispecie e, di conseguenza, l'applicazione di una sanzione diversa da quella proposta dall'istruttore²⁹⁶. La decisione finale, una volta adottata, dev'essere notificata all'incolpato, unitamente all'indicazione dei mezzi di ricorso eventualmente esperibili, dell'organo competente per gli stessi e dei termini utili per la proposizione, nonché all'eventuale denunciante.

²⁹³ Ex art. 45 par. 1 RRD: *"1. La resolución, que pone fin al procedimiento disciplinario, deberá adoptarse en el plazo de diez días, salvo en caso de separación del servicio, y resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente."*

²⁹⁴ Se alla conclusione del procedimento disciplinare è verificata sia l'esistenza dell'infrazione sia la responsabilità dell'incolpato, la misura cautelare precedentemente adottata perde il suo effetto e nella decisione finale l'organo decidente specifica le modalità in cui gli effetti della misura in questione possono valere ai fini della sanzione disciplinare; se invece, alla conclusione del procedimento disciplinare è stata accertata l'inesistenza dell'infrazione o la non responsabilità dell'incolpato, la misura cautelare perde il suo effetto e nella decisione finale l'organo decidente specifica l'indennizzo dovuto all'incolpato.

²⁹⁵ E' in ogni caso ammesso, ai sensi dell'art. 43 RRD, che l'organo decidente, laddove ne ravvisi la necessità, rimetta il fascicolo all'istruttore perché questi svolga un supplemento istruttorio all'esito del quale dovrà nuovamente essere inviata notifica all'incolpato della possibilità di prendere visione del fascicolo completo e di formulare le sue argomentazioni difensive definitive entro dieci giorni trascorsi i quali (o dal momento in cui le argomentazioni in questione vengono inoltrate) il fascicolo viene trasmesso all'organo decidente.

²⁹⁶ Ex art. 45 comma 2 RRD: *"2. La resolución habrá de ser motivada y en ella no se podrán aceptar hechos distintos de los que sirvieron de base al pliego de cargos y a la propuesta de resolución, sin perjuicio de su distinta valoración jurídica."*

L'art. 69 della legge n. 24 de 27 dicembre 2001 stabilisce che, in mancanza di espressa previsione del RRD o di altre norme disciplinarie, nelle amministrazioni strettamente statali il termine massimo entro cui concludere il procedimento disciplinare è di dodici mesi, ovvero che dall'adozione dell'atto introduttivo (e non dalla data della notifica dello stesso) alla notifica della decisione finale all'interessato (e non dalla data dell'adozione della decisione finale) non può trascorrere più di un anno²⁹⁷.

Il termine di dodici mesi può interrompersi nei casi in cui si deve attendere l'esito di un procedimento giurisdizionale²⁹⁸, per cause imputabili all'incolpato e negli altri casi previsti dalla legge.

Nel caso in cui il termine massimo non sia rispettato il procedimento decade in ossequio al divieto di indebite dilazioni previsto dall'art. 24 par. 2 della Costituzione spagnola. In questa eventualità, in ogni caso, l'amministrazione competente deve comunque emettere un provvedimento espresso teso a disporre l'archiviazione del procedimento e, nel caso in cui l'amministrazione non provveda in tal senso, l'interessato può sollecitare l'amministrazione a provvedere in tal senso²⁹⁹.

Da ultimo, per quanto concerne l'esecuzione delle sanzioni disciplinari disposte all'esito del procedimento disciplinare, l'art. 49 RRD³⁰⁰ prevede che le stesse vengano eseguite nei termini

²⁹⁷ L'unica eccezione è prevista per la Comunità Autonoma dell'Extremadura che ha adottato una legge apposita, la Ley n. 13 del 2015, che all'art. 156 par. 3 espressamente prevede che il termine massimo del procedimento sia di nove mesi.

²⁹⁸ Ex art. 23 RRD: *“En cualquier momento del procedimiento en que el instructor aprecie que la presunta falta puede ser constitutiva de delito o falta penal, lo pondrá en conocimiento de la autoridad que hubiere ordenado la incoación del expediente para su oportuna comunicación al Ministerio Fiscal. Ello no será obstáculo para que continúe la tramitación del expediente disciplinario hasta su resolución e imposición de la sanción si procediera. No obstante, cuándo se trate de hechos que pudieran ser constitutivos de algunos de los delitos cometidos por los funcionarios públicos, contra el ejercicio de los derechos de la persona reconocidos por las Leyes y de los delitos de los funcionarios públicos, en el ejercicio de sus cargos, tipificados en los títulos II y VII del Libro segundo del Código Penal, deberá suspenderse la tramitación del expediente disciplinario hasta tanto recaiga resolución judicial.”*

²⁹⁹ Sebbene manchi una norma che espressamente prevedere questa possibilità la dottrina e la giurisprudenza sono concordi sul punto.

³⁰⁰ Ex art. 49 RRD: *“Las sanciones disciplinarias se ejecutarán según los términos de la resolución en que se imponga, y en el plazo máximo de un mes, salvo que, cuando por causas justificadas, se establezca otro distinto en dicha resolución.”*

fissati nella decisione finale e comunque non oltre un mese dopo l'adozione e la notifica di quest'ultima, salvo che la stessa non disponga diversamente³⁰¹.

2.6 La giurisdizione in materia di pubblico impiego

La *Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*³⁰² (LRJCA) del 1998, attualmente in vigore, disciplina il procedimento sulle “*cuestiones de personal*”, e lo fa rientrare nell'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo.

L'espressione “*cuestiones de personal*” fa riferimento in senso ampio a tutte le controversie derivanti dall'applicazione dello statuto dei funzionari pubblici spagnoli, “*incluyendo tanto la aplicación a las relaciones de los funcionarios públicos (en su acepción más general y al margen de su estatuto concreto de aplicación) o en aquellas parcelas administrativas de la relación laboral sometidos al Derecho público.*”³⁰³ In proposito, attenta dottrina spagnola, supportata dalla giurisprudenza del Tribunal Supremo, si è cimentata in un tentativo di sistematizzazione delle relazioni lavorali che rientrano nell'ambito delle “*questiones de personal*” chiarendo che tale concetto include “*además de las convencionales, todas las*

³⁰¹ Ex art. 50 RRD, infatti, l'esecuzione immediata della sanzione non è obbligatoria dal momento che l'amministrazione può sospenderla o dichiararla non esecutiva, sia d'ufficio che ad istanza dell'interessato.

³⁰² Ley 29/1998, del 13 luglio 1998, “*reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*” (LRJCA) pubblicata sul *Boletín Oficial del Estado* (BOE) n. 167, del 14 luglio 1998 ed entrata in vigore il 14 dicembre 1998.

³⁰³ Cit. da A. Palomar Olmeda, *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, cit. 2011, pag. 707. In tal senso si vedano anche: R. Sierra Bocanegra, *Comentario al art. 8 LRJCA*, in *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 100, ott-dic, 1998, pag. 150; F. Garrido Falla, A. Palomar Olmeda, H. Losada González, *Tratado de Derecho Administrativo*, Volume III. La Justicia Administrativa, Madrid, Tecnos, 2001; V. Gimeno Sendra, V. Moreno Catena, P. Sala Sánchez, *Derecho Procesal Administrativo*, ed. II, Madrid, Editorial Universitaria Ramón Areces, 2001; M. Pulido Quecedo, *Código de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, ed. III, Pamplona, Aranzadi, 2009; J. M. Álvarez Cienfuegos, J. J. Gonzalez Rivas, *Análisis teórico y jurisprudencial de la Ley de la Jurisdicción Contencioso administrativa. Ley 29/1998, de 13 de julio*, Pamplona, Aranzadi, 2002; A. Palomar Olmeda, *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, Pamplona, Aranzadi, 2010; R. O. Bustillo Bolado, *Tutela judicial, Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa y practica forense: viejas dificultades y nuevas propuestas*, in *Revista de Administración Pública*, numero. 184, Madrid, gen – apr. 2011, pag. 159-180; M. C. Escudero Herrera, *La delimitación de la competencia objetiva de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos*, in *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá* (AFDUA), 2004, pag. 30 – 57.

cuestiones relacionadas con el personal estatutario o de Derecho administrativo, los internos, el personal eventual y los funcionarios de la Administración de Justicia. Se incluyen «también las cuestiones referentes a la selección del personale laboral de nuevo ingreso». Como dice el Tribunal Supremo «todas las relacionadas con nacimiento, contenido, modificación y extinción de la relación de servicios, incluidos los actos que se dictan en aplicación del régimen de clases pasivas, abstracción hecha de que el beneficiario de la pensión sea causante de la misma o sus familiares» Así entre otros los Autos de 17 de octubre de 1995 y 16 junio de 1997.»³⁰⁴

La novità più importante introdotta dalla legge del 1998 consiste nell'eliminazione del procedimento speciale per la decisione delle controversie lavorative, riconducendo il tutto nell'alveo del procedimento ordinario innanzi al giudice amministrativo³⁰⁵.

³⁰⁴ Cit. da A. Palomar Olmeda, *Derecho de la función pública. Régimen jurídico de los funcionarios públicos*, cit., 2011, pag. 707 e 708, che richiama R. Castillo Badal, *La competencia de los Juzgados centrales de lo contencioso-administrativo*, in J. M. Alvarez-Cienfuegos Suarez ed al., *Cuestiones sobre la competencia surgidas con la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, Madrid, Cuadernos de Derecho Judicial, VIII, 2000, pag. 37 – 68.

³⁰⁵ “*La Jurisdicción Contencioso-administrativa es una pieza capital de nuestro Estado de Derecho. Desde que fue instaurada en nuestro suelo por las Leyes de 2 de abril y 6 de julio de 1845, y a lo largo de muchas vicisitudes, ha dado sobrada muestra de sus virtualidades. Sobre todo desde que la Ley de 27 de diciembre de 1956 la dotó de las características que hoy tiene y de las atribuciones imprescindibles para asumir la misión que le corresponde de controlar la legalidad de la actividad administrativa, garantizando los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos frente a las extralimitaciones de la Administración. [...] Sin embargo, las cuatro décadas transcurridas desde que aquella Ley se aprobó han traído consigo numerosos y trascendentales cambios, en el ordenamiento jurídico, en las instituciones político-administrativas y en la sociedad. Estos cambios exigen, para alcanzar los mismos fines institucionales, soluciones necesariamente nuevas, pues, no obstante la versatilidad de buena parte de su articulado, la Ley de 1956 no está ajustada a la evolución del ordenamiento y a las demandas que la sociedad dirige a la Administración de Justicia. Ante todo, hay que tener en cuenta el impacto producido por la Constitución de 1978. [...] Como el resto del ordenamiento, también el régimen legal de la Jurisdicción Contencioso-administrativa debe adecuarse por entero a la letra y al espíritu de la Constitución. Por otra parte, durante los últimos lustros la sociedad y la Administración españolas han experimentado enormes transformaciones. La primera es hoy incomparablemente más desarrollada, más libre y plural, emancipada y consciente de sus derechos que hace cuarenta años. Mientras, la Administración reducida, centralizada y jerarquizada de antaño se ha convertido en una organización extensa y compleja, dotada de funciones múltiples y considerables recursos, descentralizada territorial y funcionalmente. [...] La reforma que ahora se aborda, que toma como base los trabajos parlamentarios realizados durante la anterior Legislatura -en los que se alcanzó un estimable grado de consenso en muchos aspectos-, va bastante más allá. De un lado tiene en cuenta esas modificaciones parciales o indirectas, pero no sólo para incorporarlas a un texto único, sino también para corregir aquellos de sus elementos que la práctica judicial o la crítica doctrinal han revelado inapropiados o susceptibles de mejora. De otro lado, pretende completar la adecuación del régimen jurídico del recurso contencioso-administrativo a los valores y principios constitucionales, tomando en consideración las aportaciones de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo, la nueva organización del Estado y la evolución de la doctrina jurídica. Por último, persigue dotar a la Jurisdicción Contencioso-administrativa de los instrumentos necesarios para el ejercicio de su función, a la vista de las circunstancias en que hoy en día se enmarca.*” Cit. da Ley 29/1998, exposición de motivos, I. Justificación de la reforma.

Ai sensi dell'art. 6 della LRJCA gli organi giurisdizionali che compongono la giurisdizione amministrativa competente a decidere sulle “*cuestiones de personal*” sono: gli *Juzgados de lo contencioso-administrativo*; gli *Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo*; le *Salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia*; la *Sala de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional*, e la *Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo*.

Gli *Juzgados de lo contencioso-administrativo*³⁰⁶ hanno una competenza strettamente locale, dunque ad essi vengono presentati di ricorsi relativi all'instaurazione o alla cessazione del rapporto di servizio dei funzionari di carriera.

Gli *Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo*³⁰⁷ sono competenti a conoscere le controversie in materia di personale sorte a seguito di atti dettati da Ministri e Segretari di Stato, a meno che non confermino per mezzo di appello, supervisione o tutela, atti dettati da organi inferiori, oppure facciano riferimento alla nascita o alla cessazione del rapporto di servizio dei dipendenti pubblici di carriera o del personale militare.

Le *Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia*³⁰⁸ hanno sia una competenza definita in modo residuale rispetto a quella attribuita agli *Juzgados de lo Contencioso-administrativo* (e che dunque comprende tutte le controversie che hanno ad oggetto atti degli enti locali e delle amministrazioni delle Comunità Autonome la cui competenza non è espressamente attribuita agli *Juzgados* e atti di questi stessi soggetti che hanno un contenuto generale), sia una funzione di seconda istanza per l'impugnazione e la revisione delle alle sentenze e agli atti adottati dagli *Juzgados de lo Contecioso-administrativo*. Inoltre, devono essere proposte innanzia a queste corti, le questioni per la definizione delle questioni relative alla concorrenza tra i *Juzgados de lo Contecioso-administrativo* situati in Comunità Autonome, dei *recursos de casación para la unificación de doctrina* prevista nell'art.

³⁰⁶ Art. 8 della LRJCA.

³⁰⁷ Art. 9 LRJCA.

³⁰⁸ Art. 10 LRJCA e art. 74 *Ley Orgánica del Poder Judicial*.

99 della LRJCA, e dei *recursos de casación en interés de la ley* disciplinati dall'art. 101 della LRJCA.

La *Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional*³⁰⁹ è competente a conoscere delle controversie relative ai provvedimenti amministrative che incidono sulla nascita e/o l'estinzione della relazione di servizio dei funzionari di carriera; inoltre, tale corte è giudice di appello rispetto alle sentenze e agli atti adottati dai *Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo*.

La *sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo*³¹⁰ è competente a decidere sui casi che concernono l'applicazione degli atti amministrativi che hanno effetto sul rapporto di lavoro dei funzionari adottati dal Consiglio dei ministri e delle Commissioni delegate del governo; dal Consiglio generale del potere giudiziario; dagli organi competenti del Congresso dei Deputati, del Senato, della Corte Costituzionale, della Corte dei conti e del Mediatore.

Inoltre, può ricevere i ricorsi di cassazione e revisione promossi contro le risoluzioni emanate dalla Corte dei conti, e i ricorsi contro le sentenze definitive emesse dalle *Salas de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia*, della *Sala de lo contencioso-administrativo de la audiencia nacional*, e della *sala de lo contencioso-administrativo del tribunal supremo* del salvo quanto previsto dall'art. 61.1.1. o della legge organica del potere giudiziario.

In ragione dell'interpretazione ampia dell'art. 23.2 della Costituzione spagnola³¹¹ che sancisce il diritto di accesso al pubblico impiego per tutti i cittadini spagnoli, nel rispetto del principio di uguaglianza e di legalità, il sistema giuridico spagnolo ammette la possibilità che, oltre alla giurisdizione amministrativa, anche la giurisdizione ordinaria si occupi di “*cuestiones de personal*”.

³⁰⁹ Art. 11 LRJCA e art. 66 *Ley Orgánica del Poder Judicial*.

³¹⁰ Art. 12 e 13 LRJCA.

³¹¹ Ex. Art. 23, par. 2, Costituzione spagnola: “*tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes.*”

È dunque possibile che, quando il ricorso promosso dal funzionario ha ad oggetto la lesione del diritto ex art. 23.2 della Costituzione spagnola, o di un diritto fondamentale in essa sancito, il dipendente pubblico si rivolga direttamente alla magistratura ordinaria che deciderà la questione secondo le forme previste dal processo sommario introdotto dalla *Ley 62/1978*³¹², garantendo due gradi di giurisdizione e, se del caso, una sentenza del *Tribunal Constitucional*.

³¹² *Ley 62/1978*, del 26 dicembre, *de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona*. Pubblicato sul BOE n. 3, del 3 gennaio 1979. Oggi questo procedimento è disciplinato dall'art. 114.2 della LRJCA.

CAPITOLO III – La disciplina inglese

3.1 *Il Civil Service* inglese

Se il modello francese viene considerato il prototipo dei modelli a diritto amministrativo speciale³¹³ che hanno variamente caratterizzato l'Europa continentale, il modello inglese è senza dubbio l'archetipo dei modelli a normazione comune³¹⁴ che si sono invece largamente diffusi negli Stati che hanno subito un forte influsso anglosassone.

Almeno fino alla metà del 1800 la distanza tra modelli a normazione comune e modelli a diritto amministrativo speciale appare incolmabile e, essendo questi il frutto delle diverse esperienze storiche, culturali e sociali che caratterizzano l'evoluzione dei sistemi giuridici nazionali riferimento, si manifesta principalmente nella concezione della natura delle regole preposte alla disciplina dell'organizzazione statale e nella previsione di meccanismi protettivi a tutela degli amministrati.

In Gran Bretagna, infatti, l'idea paritaria del rapporto tra cittadini e poteri pubblici, che rappresenta il perno del sistema amministrativo prescelto, è il risultato di una concezione liberale che trova le sue radici già nella *Magna Charta Libertatum* del XIII secolo³¹⁵ e si fonda sull'affermazione di una identità tra amministrazione e giustizia, tra amministratori e corti,

³¹³ Si definiscono modelli a diritto amministrativo speciale quelli che si basano su “*regole esorbitanti rispetto al diritto privato*” che hanno “*principi propri e autonomi*”. Così scrive M. D'Alberti, in *Diritto Amministrativo Comparato. Trasformazioni dei sistemi amministrativi in Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti e Italia*, il Mulino, Bologna, 1992.

³¹⁴ Si definiscono modelli a normazione comune quelli che sono “*dominati da regole comuni per gli operatori privati e pubblici, con deroghe eccezionali, ma in fine riconducibili ai principi di diritto privato*”. Così scrive M. D'Alberti, in *Diritto Amministrativo Comparato*. cit., 1992.

³¹⁵ La *Magna Charta Libertatum* una carta accettata il 15 giugno 1215 dal re Giovanni d'Inghilterra redatta dall'Arcivescovo di Canterbury per raggiungere la pace tra il re e un gruppo di baroni ribelli. Pur presentandosi come un atto di concessione unilaterale da parte del re, costituisce, in realtà, un contratto di riconoscimento di diritti reciproci e benché sia stata più volte modificata nel corso dei secoli conserva tuttora lo status di Carta fondamentale della monarchia britannica.

ispirata alla *fair procedure*³¹⁶; valgono anche per l'amministrazione le norme ordinarie e rispetto ai rimedi offerti dalla giurisdizione ordinaria si accorda una preferenza ai rimedi e ai meccanismi stragiudiziali di tutela connessi al rispetto di procedure amministrative preliminari alla decisione dell'autorità.

In Francia, invece, un'*administration royale* si afferma sin dal secolo XVI e si fonda un'organizzazione centralizzata e fortemente gerarchizzata; nella tradizione francese "*la potestà amministrativa prende una consistenza propria, separata dalla legge comune e dall'esercizio della giustizia... [dunque] I rimedi di giustizia sono distinti dall'amministrazione attiva, posteriori rispetto all'adozione dei provvedimenti amministrativi, ed usualmente offerti al di fuori delle corti ordinarie*"³¹⁷.

Il divario tra i modelli così nettamente contrapposti, tuttavia, si attenua via via già dalla seconda metà del 1800 quando prende piede un "*processo di convergenze gradual*"³¹⁸ che, partendo da un avvicinamento nel campo della normazione, realizza un'assimilazione anche nell'ambito della tutela rispetto alla potestà amministrativa. Quindi, se da un lato la Gran Bretagna comincia ad aumentare la produzione di norme derogatorie del diritto comune, esplicitamente finalizzate alla regolazione della sola attività amministrativa, e dall'altro la Francia comincia ad estendere l'applicazione di principi di diritto privato anche alla disciplina dell'organizzazione e dell'attività dell'amministrazione pubblica, viene anche rafforzato il ruolo della *judicial review* nell'ordinamento anglosassone e in Francia vengono istituiti nuovi strumenti non giudiziali per garantire la tutela dei cittadini.

³¹⁶ Come afferma M. D'Alberti, *Diritto Amministrativo Comparato*. cit.,1992: "*l'amministratore non ha bisogno di un diritto speciale, e delibera ne rispetto dei principi della natural justice propri dei processi, per virtù dei quali è richiesta l'imparzialità e una procedura fondata sull'audizione degli interessati prima di decidere. La fair procedure preliminare facilita l'adozione di provvedimenti equilibrati. Il rimedio giudiziale successivo, affidato alle corti ordinarie, riveste un ruolo secondario, poiché i canoni della giustizia sono già prima largamente penetrati nell'amministrazione.*"

³¹⁷ M. D'Alberti, in *Diritto Amministrativo Comparato*., cit. 1992.

³¹⁸ M. D'Alberti, *Diritto Amministrativo Comparato*., cit. 1992.

3.2 L'evoluzione storica del pubblico impiego in Inghilterra

3.2.1 Il XIX secolo

Fino ai primi decenni del XIX secolo in Inghilterra non esiste un apparato burocratico propriamente detto e buona parte delle funzioni amministrative sono svolte direttamente dal Parlamento che emana leggi dal contenuto estremamente minuzioso³¹⁹.

In base a quanto tramandatoci dai giuristi dell'epoca³²⁰, nel sistema britannico dei primi dell'800 il principio supremo è quello della *rule of law*, a sua volta appropriatamente declinato nei sub-principi della *rule of law* propriamente detta³²¹, della *supremacy of law*³²² e della *judicial legislation*³²³, e la struttura burocratica dello Stato è fragile. Come rileva il rapporto Northcote - Trevelyan la vendita delle cariche pubbliche è pratica comune troppo spesso si mescolano gli interessi pubblici soccombono a quelli privati dei titolari degli incarichi³²⁴.

³¹⁹ Il delicato equilibrio dell'amministrazione inglese dell'inizio dell'800 si regge sulla centralità accordata all'idea di *private property* che impernia di sé tutto il sistema di *common law* vigente in Inghilterra. “D'altra parte, l'Inghilterra del Settecento, fino ai primi decenni dell'Ottocento, aveva rifiutato l'idea di un vero e proprio apparato esecutivo ed amministrativo. Per reazione verso una corona che nel Seicento aveva concentrato su di sé troppi poteri, il parlamento volle legiferare ed amministrare insieme, tanto che le leggi inglesi settecentesche furono provvedimenti assai particolari, contenenti disposizioni di dettaglio relative a fatti o situazioni specifiche, più che di carattere generale. [...] Si trattava spesso, in realtà, di atti amministrativi o privati in forma di legge, poiché si temeva la via delle enunciazioni legislative generali, che avrebbero poi richiesto una stabile, e dunque pericolosa, macchina amministrativa per l'attuazione.” Cit. da M. D'Alberti, *Diritto Amministrativo Comparato*. cit. 1992

³²⁰ Così M. D'Alberti, *Diritto Amministrativo Comparato*. cit., 1992, richiamando A. V. Dicey e E. C. S. Wade, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, ed. X, Palgrave Macmillan, Londra, 1985, e S. Cassese, *Albert Venn Dicey e il diritto amministrativo*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno* 19, Giuffrè, Milano, 1990.

³²¹ La *rule of law* propriamente detta si riferisce al fatto che nell'ordinamento britannico si riconosce un unico diritto (l'*ordinary law of the realm*) e un'unica giurisdizione (quella delle *ordinary courts*) valida per tutti i soggetti dell'ordinamento, indipendentemente dal fatto che si tratti di soggetti privati o pubblici.

³²² La *supremacy of law*, detta anche *predominance of law*, è finalizzata a limitare il più possibile i poteri discrezionali dell'amministrazione.

³²³ La *judicial legislation* ancora la garanzia dei principi generali del diritto all'attività delle corti ordinarie di giustizia che, applicando l'*ordinary law of the realm*, assicurano la stretta connessione tra diritto e rimedio offerto dall'ordinamento in caso di violazione.

³²⁴ Il rapporto Northcote - Trevelyan del 1854 è considerato dalla dottrina britannica il documento base da cui prendere spunto per l'elaborazione del modello burocratico inglese di civil service. Il rapporto in questione, d'altra parte, è estremamente chiaro nel mettere in luce le carenze e le distorsioni del sistema burocratico dell'inizio del XIX secolo laddove riporta che: “*admission into the civil service is indeed eagerly sought after, but it is for the unambitious and the indolent or incapable, that it is chiefly desired. Those whose abilities do not warrant an expectation that they will succeed in the open professions, where they must encounter the competition of their contemporaries, and those whom indolence of temperament or physical infirmities unfit for active exertions, are placed in the Civil Service, where their success depends upon their simply avoiding any flagrant misconduct, and attending with moderate regularity to routine duties.*”

Una siffatta organizzazione statale, che pur pare solidamente affermata agli inizi de XIX secolo, risulta tuttavia fallimentare nel momento in cui insorgono gravi questioni sociali³²⁵, principalmente connesse alla forte emersione del problema operaio in un'industria che cresce rapidamente, nonché all'adozione, nel 1832, del *Reform Act* che introduce un allargamento del suffraggio universale e determina una flessione del criterio della proprietà come requisito necessario per l'esercizio del diritto di voto³²⁶, e all'affermazione del ruolo centrale dei partiti, che avanzano programmi politici dal contenuto sostanzialmente contrapposto³²⁷.

Coloro che si fanno portatori delle istanze di riforma e di intervento dello Stato raramente chiedono anche una modifica della struttura burocratica e una riforma del civil service in quanto tale, e generalmente si limitano a approfondire i propri sforzi nel tentativo di creare degli enti specializzati per far fronte alle loro peculiari esigenze.

In un tale contesto, dunque, il parlamento, palesemente incapace di gestire da solo tutte le questioni che vengono sottoposte alla sua attenzione, ammette la costituzione di strutture stabili deputate alla cura di particolari interessi pubblici attraverso l'esercizio di poteri amministrativi³²⁸ e modifica persino la struttura delle sue leggi, che perdono il loro carattere di provvedimenti di dettaglio e divengono ora atti generali, alla cui attuazione sono preposte le varie strutture amministrative che vengono via via costituite.

Alcune leggi hanno addirittura la funzione di delegare a ministri, dipartimenti e autorità locali il potere di emanare atti di tipo regolamentare, mentre a talune strutture amministrative viene

³²⁵ Si possono ricordare il cartismo, un movimento politico-sociale a carattere democratico e umanitario che nell'Inghilterra della prima metà del XIX secolo chiedeva il suffragio universale maschile, lo scrutinio segreto, il parlamento annuale, un'indennità ai deputati, collegi numericamente uguali e l'abolizione del censo; l'epidemia di colera che devastò l'Europa in quel periodo.

³²⁶ Alla flessione del criterio della proprietà terriera consegue un riconoscimento sempre maggiore del peso dell'opinione pubblica.

³²⁷ La corona britannica subisce un notevole declino in favore del gabinetto del primo ministro il quale cessa di essere un funzionario del re e diviene invece espressione del partito vincente alle elezioni.

³²⁸ Per fronteggiare il cartismo il Parlamento inglese istituisce corpi di polizia stabili mentre per arginare il colera il Parlamento britannico provvede a delegare ad apparati amministrativi il potere normativo di emanazione di regolamenti allo scopo di fronteggiare il morbo in modo adeguato alle differenti esigenze che caratterizzano le varie zone del Paese.

attribuita la facoltà di dettare norme anche indipendentemente dall'approvazione di un'apposita delega parlamentare.

Ed è così che alla metà dell'800, grazie anche a quanto emerso dal rapporto Northcote - Trevelyan si afferma anche in Gran Bretagna “*un solido apparato amministrativo, dotato di ampi poteri, che, specialmente in virtù della delegated legislation e della funzioni “quasi-giurisdizionali” degli administrative tribunals, andava scalfendo due colonne potanti* [della ricostruzione dell'ordinamento inglese offerta dalla dottrina ottocentesca (in particolare da A. V. Dicey)...] *l'onnipotenza parlamentare e il dominio delle corti di giustizia, depositarie della common law.*”³²⁹: si afferma dunque il c.d. Whitehall model.

3.2.2 Il modello Whitehall

Il modello Whitehall, elaborato a seguito dei suggerimenti avanzati da Northcote e Trevelyan nel loro rapporto, è un modello stabile, centralizzato e politicamente neutrale di civil service, nel quale gli incarichi devono essere assegnati sulla base del merito, e dove si afferma una netta distinzione tra gli impiegati cui è assegnato una funzione meramente routinaria (“*mechanical work*”), e quelli che invece sono coinvolti nella creazione e nella implementazione della normativa (“*administrative class*”). Peraltro, sempre a seguito del rapporto Northcote – Trevelyan, viene istituita nel 1855 la *Civil Service Commission* allo scopo di sovrintendere al reclutamento degli impiegati e così mettere un freno al clientelismo dilagante³³⁰.

Stante la mancanza di un Civil Service Act, adottato dal parlamento, e di una chiara definizione di civil service, sono stati numerosissimi i giuristi che si sono interrogati sulle caratteristiche del sistema Whitehall identificandole principalmente nell'imparzialità, nella specialità rispetto al mercato del lavoro privato, nell'elitarismo dei vertici e nella segretezza³³¹.

³²⁹ Cit. da M. D'Alberti, *Diritto Amministrativo Comparato*. cit., 1992.

³³⁰ Altre commissioni che negli anni hanno contribuito a implementare il modello Whitehall sono state la commissione Playfair del 1874, la commissione Ridley del 1886, la commissione MacDonnell del 1914, la commissione Tomlin del 1931 e la commissione Priestley del 1955.

³³¹ In tal senso si veda S. L. Greer e H. Jarman, *The British Civil Service System* in F. M. Van der Meer, *Civil Service Systems in Western Europe*, Edward Elgar publishing limited, 2011.

Quanto all'imparzialità dei civil servants autori come Campbell, Wilson e Theakstone³³² hanno sottolineato come la stessa sia vitale per ottenere un elevato livello di produttività dell'apparato burocratico e garantire che, indipendentemente dal colore del governo eletto, l'organizzazione statale sia comunque efficace ed efficiente.

Quanto alla specialità rispetto al mercato del lavoro privato anch'essa va letta alla luce delle garanzie di neutralità ed imparzialità dell'amministrazione che, creando un proprio regime giuridico di assunzione e carriera, tentano di arginare il fenomeno della corruzione. In amministrazioni che sono titolari di poteri amministrativi e talvolta anche normativi, e su cui giudicano i neoistituiti *Administrative Tribunals*, i pubblici impiegati (c.d. *civil servants*) con funzioni non apicali vengono tuttavia ancora selezionati in base a quella che la commissione Fulton del 1964 definisce molti anni dopo come la filosofia dell'amatore. In altre parole, dunque, nel modello Whitehall classico si perpetrata la cultura generalista in base alla quale i civil servants possono ben essere al momento del reclutamento dei semplici "amateur", non devono necessariamente essere specificatamente qualificati per rivestire una determinata posizione nell'amministrazione, alla quale accedono per concorso pubblico³³³

Alla cultura generalista che informa la selezione degli impiegati con funzioni non apicali, si contrappone poi una cultura elitaria per i vertici dell'amministrazione nella misura in cui le posizioni apicali vengono sistematicamente assegnate a laureati delle prestigiose università di Oxford e Cambridge.

³³² Si vedano in tal senso C. Campbell e G. K. Wilson, *The end of Whitehall: Death of a Paradigm?*, Blackwell, Oxford, 1995 e K. Theakstone, *The Civil Service Since 1945*, Blackwell, Oxford, 1995.

³³³ L'espressione "the philosophy of the amateur" è stata coniata dalla commissione Fulton. Come spiegano in modo molto chiaro S. L. Greer e H. Jarman, *The British Civil Service System* cit. 2011 laddove affermano: "Generalism, which the Fulton commission called "the philosophy of the amateur (or generalist or all-rounded)" means that civil servants in the UK are trained and socialized to apply general skills of policy and politics rather than in the details of their policy sector or, indeed, of any one academic discipline (most clearly seen in the long tradition of officials studying "Greats", i.e. classic, at university). This can most clearly be seen in the extent of interdepartmental moves, with (particularly "fast-track" junior) officials moving quite rapidly between departments and policy areas."

3.2.3 Dopo la seconda guerra mondiale

La seconda guerra mondiale è stata probabilmente il momento di massimo splendore del modello Whitehall classico. Durante la guerra, infatti, l'apparato burocratico centralizzato britannico è stato in grado sia di fare fronte alle nuove esigenze del Paese, ad esempio nazionalizzando molti settori dell'economia inglese come i trasporti, sia di mettere in piedi un welfare state capace di accentrare delle funzioni che generalmente in precedenza venivano gestite localmente (ad esempio risale a questo periodo la creazione del National Health System).

Rispetto agli anni precedenti al conflitto del secondo dopoguerra il modello Whitehall ha presentato funzioni e capacità notevolmente più ampie ma, anche così, negli anni 60 del novecento il mutato ruolo della Gran Bretagna sulla scena mondiale e la percezione del declino di quello che è stato il più vasto impero coloniale del mondo da parte dell'opinione pubblica spingono nuovamente il governo a mettere in dubbio il modello Whitehall e a tentare nuove strade per rendere più attuale l'apparato burocratico inglese³³⁴.

Sull'onda di queste critiche l'8 febbraio 1966 l'allora primo Ministro Harold Wilson annuncia alla Camera dei Comuni la nomina di un *Committee on the Civil Service* il cui scopo dev'essere quello di esaminare la struttura, le modalità di reclutamento e quelle di gestione dell'House Civil Service, per poi formulare, all'esito di un tale esame, le sue raccomandazioni in un apposito report.

Il comitato in questione, che diviene meglio noto come il Comitato Fulton, presenta il suo report finale nel 1968 e il documento in questione rappresenta senz'altro un passaggio essenziale per comprendere lo sviluppo del Civil Service britannico.

Il rapporto della commissione Fulton individua nelle sue 158 raccomandazioni le principali carenze del modello Whitehall classico, frutto del rapporto Northcote – Trevelyan di metà 800,

³³⁴ Una delle principali critiche che vengono mosse al modello Whitehall, anche sulla base di una comparazione con il modello francese, è la scelta di un approccio generalista per i bassi funzionari e di uno elitista per i vertici, facendo sì che, in sostanza, l'amministrazione britannica sia poco professionalizzata e inaccessibile ai vertici.

tra quegli aspetti che rendono il modello in questione inadeguato rispetto alle mutate esigenze economiche e sociali della Gran Bretagna della seconda metà del 900: la cultura generalista, la cultura classista, la scarsa valorizzazione dei professionisti presenti nel corpo burocratico e l'eccessiva segretezza che circondava le attività del Civil Service.

Infatti, se da un lato la filosofia dell'amateur non è più considerata ammissibile dall'opinione pubblica britannica della seconda metà del 900, la struttura del modello Whitehall, che si basa sull'interscambiabilità del personale e sul continuo cambio di funzione degli impiegati, è dunque di per sé inaccettabile nella misura in cui rende impossibile qualsivoglia tentativo di specializzazione degli stessi; peraltro, anche la divisione in classi sociali, recepita in modo rigido dal modello Whitehall, esaspera il senso di inferiorità di chi appartiene a classi inferiori. Inoltre appare illogico ai redattori del rapporto Fulton che i pochi impiegati effettivamente specializzati (ad esempio ingegneri o altri specialisti) non siano per vari motivi titolari di funzioni dirigenziali e di incarichi di responsabilità, e viene suggerita la costituzione di un *Civil Service College*, in cui preparare i futuri dirigenti ad affrontare le responsabilità che su di essi andranno a gravare una volta inseriti nell'organico, e di un *Civil Service Department*³³⁵ autonomo, separato dalla tesoreria dello Stato che fino a quegli anni ha gestito il *Civil Service*. Infine le ultime raccomandazioni del rapporto Fulton auspicano un'apertura del governo in favore di un'opinione pubblica che è stata tenuta troppo tempo all'oscuro di quanto avviene nell'Home Civil Service in ragione del rigido protocollo di segretezza che caratterizza il procedimento amministrativo.

Il rapporto Fulton ha senz'altro segnato un importante momento di passaggio e, sin dalla sua pubblicazione, quasi non è passato anno senza che il governo britannico adottasse un qualche progetto di riforma dell'apparato burocratico, ma molte delle sue raccomandazioni sono rimaste lettera morta: così ad esempio, se è vero che il *Civil Service College* ha fornito agli

³³⁵ Il dipartimento in questione è stato costituito dal Primo Ministro Harold Wilson già nel 1968 con il nome di *Civil Service Department* (CSD).

impiegati di formazione generalista alcune competenze più specifiche, non ne ha fatto un corpo altamente professionalizzato, mentre, a discapito dell'esplicita raccomandazione di Fulton, i vertici amministrativi continuano ad essere in larga parte reclutati tra i laureati delle università di Oxford e Cambridge.

Anche nel periodo in cui fu al governo Margaret Thatcher dal 1979 al 1990, e durante gli altri governi conservatori che sono seguiti, sono numerosi tentativi di riforma del Civil Service, La parola d'ordine che guida l'approccio conservatore è competitività, dunque il governo Tory punta sulla privatizzazione di interi settori della pubblica amministrazione sposa una linea d'azione in evidente contrapposizione rispetto a tutti gli approcci precedentemente descritti. Se infatti il rapporto Fulton si focalizza sulla necessità di professionalizzare il pubblico, il governo Thatcher e quelli seguenti sottolineano l'urgenza di rimediare ad una struttura del *civil service* ritenuta errata in quanto tale.

Il governo conservatore degli anni 80 impiega nel settore pubblico le tecniche che caratterizzano le imprese private dunque, mettendo da parte gli standard di parità nell'accesso e nella progressione di carriera, le norme finalizzate alla professionalizzazione dei dipendenti ed alla garanzia della neutralità dell'amministrazione, si focalizza sull'implementazione della trasparenza, della responsabilità, dell'efficienza, dell'organizzazione e della competitività, aprendo a quella che numerosi autori hanno definito come l'era del c.d. "*new public management*"³³⁶.

3.2.4 *Il New Public Management*

Il *new public management* incide sul modello Whitehouse sia modificandone la struttura sotto il profilo strutturale (il governo conservatore mira all'eliminazione della cultura generalista coinvolgendo nella pubblica amministrazione personale altamente qualificato in grado di implementare quella cultura del *business* tanto cara ai *Tories*), sia ridimensionando gli obiettivi

³³⁶ In tal senso si veda D. Richards, *The Civil Service Under the Conservatives, 1979 – 1997: Whitehall's Political Poodles?*, Sussex Academic Press, Eastbourne, 1995.

cui questo dev'essere preposto (attraverso privatizzazioni, appalti, concessioni, agenzie autonome) e riducendo il numero dei *civil servants*.

Peraltro, per arginare le critiche dell'opinione pubblica su un'amministrazione pubblica che negli anni 90 ancora pare inadeguata a far fronte alle esigenze dei cittadini, il governo del Primo Ministro John Major avvia il programma delle Citizen's Charters attraverso le quali definire i diritti e gli standard dei cittadini nei vari settori dell'amministrazione, nonché le linee guida per i risarcimenti nel caso in cui gli standard o i diritti individuati non vengano rispettati.

Nel 1992 viene istituito l'Office of Public Service and Science e ad esso viene attribuito il compito di vigilare sulla corretta implementazione delle Carte del Cittadino da parte dell'amministrazione. Nel 1998 le Carte in questione sono già 42 (si riferiscono a servizi che vanno dalle ferrovie al servizio sanitario) e, sebbene in concreto l'effetto pratico di queste Carte sia piuttosto ridotto, deve darsi atto del fatto che le stesse hanno contribuito a modificare la cultura della pubblica amministrazione in Gran Bretagna, dando maggior risalto alle esigenze dei cittadini.

Ad oggi il sistema Whitehall classico è stato ormai quasi del tutto abbandonato e modificato per effetto del rapporto Fulton e della politica del *new public management* thatcheriano e risulta in un apparato burocratico la cui funzione principale è gestire i servizi pubblici generalmente privatizzati, o forniti da agenzie autonome o da quangos (quasi-autonomous non-governmental organisations).

3.3 Il civil service oggi

Her Majesty's Home Civil Service, altrimenti noto come *Her Majesty's Civil Service* o ancora come *Home Civil Service*, comprende quell'apparato burocratico della Corona che supporta il governo di Sua Mestà e si compone del cabinetto dei ministri scelto dal Primo Ministro del Regno Unito e dell'Irlanda del Nord e dell'amministrazione delegata del governo scozzese e

di quello del Galles. Il governo dell'Irlanda del Nord e il *foreign service* (altrimenti noto come *Her Majesty's Diplomatic Service*) rimangono esclusi dall'*Home Civil Service* e per lo stesso è prevista una disciplina apposita.

L'*Home Civil Service* rappresenta una parte essenziale dello Stato inglese poiché è attraverso questo che le decisioni del governo vengono implementate e al suo servizio sono preposti degli impiegati, detti *civil servants*, che sono direttamente impiegati della Corona e non del Parlamento, dunque godono di uno status che in qualche modo li protegge da influenze politiche esterne che potrebbero deformare il funzionamento del *Civil Service*.

In termini generali, nonostante l'assenza di una definizione normativa chiara e inequivoca³³⁷, si ritiene che non siano inclusi tra i *civil servants* tutti gli impiegati che, pur lavorando nel settore pubblico, hanno un incarico politico, sono membri della polizia o delle forze armate, sono membri delle autorità locali, lavorano nelle quangos (quasi-autonomous non-governmental organisations), lavorano nel Servizio Sanitario Nazionale o si occupano direttamente della famiglia reale facendo parte del Royal Households of the United Kingdom. In assenza di una normativa legislativa organica la disciplina attuale del *Civil Service* britannico dev'essere rintracciata in cinque testi: il *Civil Service Code*, il *Civil Service Management Code*, il *Civil Service Commissioners' Recruitment Code*, le *Osmotherly Rules*, e le *Directory of Civil Service Guidance*.

Il *Civil Service Code* è stato introdotto nel 2006 allo scopo di definire i valori fondanti del *civil service* britannico, tra i quali spiccano l'integrità, l'onestà, l'obiettività e l'imparzialità, e gli standard cui lo stesso deve aspirare; il *Civil Service Management Code* (CSMC) definisce le i termini e le condizioni del servizio degli impiegati che fanno parte del *civil service*; il *Civil Service Commissioners' Recruitment Code* è redatto dai *Civil Service Commissioners* sulla base dei criteri fondanti della selezione per l'accesso al pubblico impiego: il merito e la libera e leale

³³⁷ A. Bradley e K. Ewing, in *constitutional and administrative law*, Longman, Harlow, 2002, definiscono i *civil servants* come: "servant of the Crown working in a civil capacity who is not the holder of a political (or judicial) office; the holder of certain other offices in respect of whose tenure of office special provision has been made; [or] a servant of the Crown in a personal capacity paid from the Civil List".

concorrenza; le Osmotherly Rules stabiliscono le linee guida cui devono attenersi i *civil servants* nel momento in cui sono chiamati a rispondere ai *Parliamentary select committees*; le *Directory of Civil Service Guidance*, pubblicate nel 2000, si compongono di due volumi che racchiudono linee guida utili ai *civili servants* in un gran numero di casi.

3.4 I doveri e gli standard di condotta dei civil servants

Il *Civil Service* è parte integrante e fondamentale del governo del Regno Unito; esso sostiene il governo di turno nello sviluppo e nell'attuazione delle sue politiche e nella fornitura di servizi pubblici ed è strutturato di modo che i *civil servants* rispondano ai ministri, che a loro volta sono responsabili nei confronti del Parlamento.

Il *Civil Service Code* si applica ai funzionari inglesi, ai funzionari pubblici che lavorano per i governi scozzesi e gallesi (con opportune peculiarità) e ai funzionari che lavorano nei dipartimenti non ministeriali in Inghilterra, Scozia e Galles³³⁸.

I pubblici dipendenti in questione sono nominati per merito sulla base di una procedura selettiva equa e aperta e si prevede che svolgano il proprio ruolo con dedizione e impegno per il *Civil Service* nel rispetto dei suoi valori fondamentali delineati dal *Civil Service Code*: lealtà, integrità, onestà, obiettività e imparzialità.

L'integrità consiste nel mettere gli obblighi di servizio pubblico al di sopra dei propri interessi personali. Un *civil servant* si comporta secondo integrità quando: adempie i doveri e gli obblighi in modo responsabile; agisce sempre in un modo professionale ed eticamente corretto tale da meritare e mantenere la fiducia di tutti coloro con cui ha rapporti; svolge in modo responsabile le sue obbligazioni fiduciarie assicurandosi che i soldi pubblici e le altre risorse siano utilizzate correttamente ed efficacemente; si relaziona con il pubblico in modo equo,

³³⁸ Al servizio civile dell'Irlanda del Nord e al servizio diplomatico si applicano codici diversi.

efficiente, pronto, efficace e sensibile, e comunque al meglio delle sue capacità; si assicura di avere sempre un'autorizzazione ministeriale prima di avere un qualsiasi contatto con i media; tiene i registri ufficiali in modo accurati e gestisce le informazioni nel modo più trasparente possibile; rispetta la legge e sostiene l'amministrazione della giustizia. Sono chiaramente contrari al principio di integrità: tutti quei comportamenti a mezzo dei quali il *civil servant* abusi della sua posizione ufficiale (ad esempio utilizzando in modo inadeguato le informazioni acquisite a seguito della sua posizione ufficiale per ottenere un vantaggio personale per sé o per altri); l'accettare doni o ricevere altri vantaggi da chiunque se ciò è finalizzato a compromettere il giudizio del *civil servant*; il divulgare informazioni ufficiali senza avere l'opportuna autorizzazione.

Il principio di onestà richiede al *civil servant* di accertare i fatti e le questioni pertinenti in modo veritiero e, se del caso, di correggere gli eventuali errori nel più breve tempo possibile, oltre che di utilizzare le risorse d'ufficio di cui dispone solo per gli scopi pubblici autorizzati. È dunque contrario al principio di onestà il comportamento di quel *civil servant* che inganna o volutamente mente ai ministri, al Parlamento o ad altri, oppure si lascia influenzare da pressioni esterne o ancora dalla prospettiva di guadagno personale.

Il principio di obiettività richiede al *civil servant* di: basare il suo consiglio e le sue decisioni su un'analisi rigorosa delle prove; di presentare con precisione le opzioni e i fatti e, se del caso, di tenere debitamente conto del parere formulato da esperti e professionisti di settore prima di prendere decisioni sul merito del caso. Un *civil servant* non può ignorare dei fatti scomodi o considerazioni pertinenti durante una consulenza o nel prendere decisioni, né tantomeno può frustrare l'attuazione delle politiche una volta che le decisioni siano prese astenendosi dal porre in essere le azioni che sono dovute.

Da ultimo, il principio di imparzialità impone al *civil servant* di agire solamente in base ai meriti del caso e di rimanere operoso nonostante il cambiamento nell'orientamento politico del governo tipico delle democrazie. Il *civil servant*, di conseguenza, dovrà agire in modo tale da

meritare sempre la fiducia dei ministri, indipendentemente dalle sue convinzioni politiche personali, in modo tale da saper stabilire lo stesso rapporto con tutti i ministri a prescindere dallo schieramento politico di appartenenza del nuovo governo, ed allo stesso tempo deve rispettare le restrizioni imposte alla partecipazione politica dei *civil servants*. In altre parole, un *civil servant* non deve mai agire in un modo che è il semplice frutto delle sue personali considerazioni politiche, né utilizzare risorse ufficiali per scopi politici di partito.

Questi valori fondamentali supportano un buon governo e assicurano il raggiungimento dei più elevati standard in tutte le attività del *Civil Service*. Ciò a sua volta aiuta il *Civil Service* a guadagnare e mantenere il rispetto dei ministri, del Parlamento e del pubblico.

Al *Civil Service Code* ed alle sue previsioni si affianca il *Civil Service Management Code* (CSMC) che, come già anticipato, ha l'obiettivo definire più nel dettaglio i termini e le condizioni del servizio degli impiegati che fanno parte del *civil service*.

Per quanto specificatamente concerne gli standard di condotta dei pubblici impiegati, il CSMC, nell'ultima versione del novembre 2016, chiarisce che è il Ministro del *Civil Service* a predisporre il quadro generale che regola la condotta dei funzionari pubblici descritto nei par. da 4.2 a 4.4 dello stesso codice, salva la possibilità che i singoli dipartimenti e le agenzie definiscano poi ulteriormente delle norme specifiche sul comportamento richiesto al rispettivo personale che devono riflettere a pieno le previsioni del *Civil Service Code* e la normativa generale di riferimento predisposta dal ministro nel CSMC³³⁹.

La sez. 4.2. del CSMC, rubricata "*Conduct: Confidentiality and Official Information*", disciplina la condotta dei *civil servants* per ciò che specificatamente attiene all'obbligo di

³³⁹ Par. 4.1.2 CSMC: "*The Minister for the Civil Service is responsible for the central framework, outlined in Sections 4.2 to 4.4, which governs the conduct of civil servants. Departments and agencies are responsible for defining the standards of conduct they require of their staff and for ensuring that these fully reflect the Civil Service Code and central framework*". I par. 4.1.5 e 4.1.6 stabiliscono inoltre che: "*4.1.5 Departments and agencies must incorporate in the conditions of service of their staff the Civil Service Code.*" "*4.1.6 Departments and agencies must define the standards of conduct they require of their staff. They must: a. make clear to staff their duties and obligations and the penalties they may incur if they fall short of them; b. comply with the rules in Sections 4.2 to 4.4; and c. ensure that the rules they lay down for their staff fully reflect the Civil Service Code and the standards of conduct described in Sections 4.2 to 4.4, and incorporate any additional rules necessary to reflect local needs and circumstances.*"

riservatezza che deve caratterizzare la loro attività al servizio della pubblica amministrazione britannica.

La sez. 4.3 del CSMC, rubricata “*Conduct: Standards of Propriety*”, e “*l’Annex A*” alla sez. 4.3, rubricato “*The Business Appointment Rules for Civil Servants*”, regolano invece in modo generale i casi di conflitto di interesse allo scopo di evitare che l’imparzialità dell’amministrazione e il suo buon andamento vengano messi in dubbio.

Infine, la sez. 4.4. del CSMC, rubricata “*Conduct: Political Activities*”, e il suo “*Annex A*”, rubricato “*Guidelines and Principles on Participation in Political Activities*” mirano ad assicurare la neutralità politica dell’amministrazione così da garantire il corretto funzionamento della stessa indipendentemente dal colore del governo di turno.

3.5 Il procedimento disciplinare nel civil service inglese

La sez. 4.5 del Cap. 4 – *Conduct and Discipline* del *Civil Service Management Code* (CSMC), rubricata “*Discipline: Rules and Code of Practice*”, definisce le linee guida generali per licenziamenti e i procedimenti disciplinari nei confronti dei *civil servants* su cui devono basarsi le procedure disciplinari che ciascun dipartimento e agenzia che compone l’amministrazione britannica deve dotarsi³⁴⁰.

Ai sensi del par. 4.5.2, infatti, i dipartimenti e le agenzie possono, nei casi in cui lo ritengono appropriato, avviare un procedimento disciplinare nei confronti di un *civil servant* in modo

³⁴⁰ Par. 4.5.1 CSMC: “*Departments and agencies are responsible for their own dismissal, disciplinary and grievance arrangements. Additionally, the Minister for the Civil Service requires that departments and agencies must act within the central framework set out below. They must: a. ensure that staff are aware of the procedures which will apply to them for dismissals, disciplinary decisions short of dismissal, and grievances, and of the circumstances in which they may be invoked; and b. reflect the rules at paragraphs 4.5.2 to 4.5.16 and Annex A in their own disciplinary procedures.*”

contestuale o in via alternativa rispetto all'avvio di indagini penali o procedimenti innanzi all'autorità giudiziaria³⁴¹.

Dal momento che ciò risulterebbe in un inutile irrigidimento del sistema, non è necessario che i dipartimenti e le agenzie definiscano a priori tutti i casi in cui è previsto l'avvio di un procedimento disciplinare nei confronti dei propri impiegati, ma è fondamentale che siano individuati anche in termini generali una serie di comportamenti che potrebbero dare luogo a responsabilità disciplinare, includendo tra questi: le violazioni degli standard di condotta del dipartimento o dell'agenzia disciplinati dal par. 4.1.4 del CSMC, tutte quelle condotte, attive e passive, che possono danneggiare il funzionamento dell'amministrazione o la sua reputazione³⁴².

A ciascun dipartimento e a ciascuna agenzia spetta poi la facoltà di decidere a quale organo affidare la competenza sui procedimenti disciplinari, il margine di discrezionalità con cui valutare le condotte dei suoi impiegati e eventualmente disporre l'avvio del procedimento disciplinare, nonché le modalità di appello delle decisioni che rappresentano l'esito di tale procedimento³⁴³, sebbene, ai sensi del par. 4.5.6 del CSMC, si prevede come regola generale che le decisioni nell'ambito dei procedimenti disciplinari siano prese da individui che abbiano un rango più alto rispetto ai soggetti le cui condotte sono oggetto di accertamento, e che il soggetto che decide in grado di appello su una decisione che conclude un procedimento

³⁴¹ Par. 4.5.2 CSMC: "4.5.2 Disciplinary procedures may be invoked in certain circumstances in addition to, or instead of, criminal investigations or legal proceedings. Departments and agencies should consult their legal advisers before taking disciplinary action in parallel with criminal proceedings and comply with the section below on suspension from duty."

³⁴² Par. 4.5.3 CSMC: "It is for departments and agencies to define the circumstances in which initiation of disciplinary procedures may be appropriate. It is not necessary to attempt to define every circumstance. However departments' and agencies' rules for staff must make clear the circumstances in which the application of the disciplinary procedures may be considered, and these must include: a. breaches of the organisation's standards of conduct or other forms of misconduct (see paragraph 4.1.4); and b. any other circumstances in which the behaviour, action or inaction of individuals significantly disrupts or damages the performance or reputation of the organisation; as well as other circumstances covered by the statutory dispute resolution procedures."

³⁴³ Par. 4.5.5 CSMC: "It is for departments and agencies to decide the level at which decisions are made, whether or not to proceed with disciplinary action, the disciplinary procedures to be followed, and the arrangements for appeals. However, departments and agencies must comply with these rules. The Cabinet Office recommends setting up simple, clear procedures which closely follow the ACAS Code of Practice and guidance rather than adding additional steps."

disciplinare abbia, a sua volta, un grado proporzionalmente più alto rispetto a chi ha deciso in primo grado e sia, se possibile, indipendente rispetto a quest'ultimo soggetto³⁴⁴.

Anche le sanzioni da applicarsi a conclusione di un procedimento disciplinare possono variare a seconda del dipartimento e dell'agenzia, come dispone il par. 4.5.9 del CSMC³⁴⁵, sebbene il CSMC si premuri di formulare alcune precisazioni specifiche circa la sospensione dal servizio e il licenziamento: circa la sospensione il par. 4.5.10 chiarisce infatti che la stessa può essere disposta solo per ragioni che sono connesse alla tutela dell'interesse pubblico e che la paga del dipendente sospeso può essere trattenuta o ridotta nella misura della tariffa base³⁴⁶; quanto al licenziamento, il par. 4.5.11 dispone che la decisione in tal senso deve necessariamente essere il frutto della corretta applicazione delle procedure per la risoluzione dei conflitti poste dalle norme statali³⁴⁷.

I dipartimenti e le agenzie devono infine rendere accessibili ai propri impiegati tutte le informazioni relative all'esercizio del diritto d'appello avverso le decisioni che concludono i procedimenti disciplinari, sia all'interno degli stessi dipartimenti o delle stesse agenzie, sia

³⁴⁴ Par. 4.5.6 CSMC: *“Disciplinary decisions must be taken by someone at least one level higher than the individual concerned and appeals on disciplinary matters must be heard, where this is possible, by someone at least one level higher than the person making the decision being appealed. Wherever possible, appeal decisions should be taken by someone independent of the original disciplinary decision.”*. Sempre sul punto i seguenti paragrafi del CSMC precisano che: *“4.5.7 Decisions concerning Permanent Secretaries, Heads of Department and their direct equivalents and any other Heads of Department must be taken by the Head of the Home Civil Service after consultation with the Minister of the Department concerned and, as appropriate, the Prime Minister. Below that level, decisions concerning postholders in Senior Civil Service salary band 4 and above with a minimum JESP score of 13 must be taken by the Permanent Head of the Department or Chief Executive of the Agency. Decisions concerning Chief Executives below that level must be taken by the Permanent Head of Department. Individuals in these cases have a right of appeal to the Head of the Home Civil Service. 4.5.8 Decisions not to proceed with disciplinary action in cases of serious fraud, other than where the individual is being prosecuted, must be taken by the Head of Department or Chief Executive of the agency after consultation with the responsible Minister.”*

³⁴⁵ Par. 4.5.9 CSMC: *“4.5.9 The sanctions applied as a result of disciplinary proceedings are a matter for the department or agency concerned in the light of the circumstances of each case.”*

³⁴⁶ Par. 4.5.10 CSMC: *“4.5.10 Individuals under criminal investigation or disciplinary procedures may be suspended from duty if necessary to protect the public interest. Pay may not be withheld or reduced to basic pay during suspension unless the appropriate steps under the department's or agency's dispute resolution procedures have been completed.”*

³⁴⁷ Par. 4.5.11 CSMC: *“4.5.11 Departments and agencies must follow the statutory dispute resolution procedures whenever a member of staff is, or may be, dismissed unless the dismissal, such as retirement which has its own separate procedure, is clearly outside the statutory dispute resolution procedures.”*

innanzi al *Civil Service Appeal Board* nel caso in cui a seguito del procedimento disciplinare sia stato disposto il licenziamento del dipendente³⁴⁸.

Così definite le linee guida generali che devono orientare i dipartimenti e le agenzie dell'amministrazione britannica, è lo stesso CSMC ad identificare il *Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures* e la *Good Practice Guide* dall'*Advisory, Conciliation and Arbitration Service (ACAS)*³⁴⁹, quale ottimo esempio per i dipartimenti e le agenzie dell'amministrazione pubblica britannica, dal momento che questi documenti si allineano perfettamente alle direttive generali contenute nella sez. 4.5 del CSMC e nel suo allegato³⁵⁰.

Il *Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures* dell'ACAS (di seguito denominato "codice ACAS"), pubblicato nel marzo del 2015, definisce, nei suoi 47 paragrafi, i principi fondamentali per la gestione delle questioni disciplinari e fornisce una guida pratica indispensabile ai datori di lavoro, ai dipendenti e ai loro rappresentanti. La mancata osservanza del codice ACAS non comporta, di per sé, una responsabilità per la persona o l'organizzazione responsabile del procedimento ma, dal momento che i tribunali del lavoro lo prendono in opportuna considerazione come metro di paragone per tutte le altre discipline predisposte dai vari dipartimenti e dalle diverse agenzie, è possibile che una decisione non in linea con le regole contenute nel codice ACAS determini venga modificata all'esito del processo.

³⁴⁸ Par. 4.5.15 CSMC: "4.5.15 *Departments and agencies must make clear to individuals their rights of appeal against disciplinary or grievance decisions. Staff must have a route of appeal within the department or agency. In addition, departments and agencies must allow staff who are dismissed to appeal to the Civil Service Appeal Board if they are eligible to do so (see paragraph 12.1.7).*"

³⁴⁹ Il *Conciliation and Arbitration Service (ACAS)* è un servizio di consulenza, conciliazione e arbitrato che fornisce informazioni e consigli gratuiti e imparziali ai datori di lavoro e ai dipendenti su tutti gli aspetti delle relazioni sul luogo di lavoro e del diritto del lavoro. L'ACAS, che è gestito da un Consiglio indipendente di cui fanno parte sia rappresentanti di organizzazioni di datori di lavoro e dipendenti, sia esperti in materia di diritto del lavoro, ha lo scopo di favorire le buone relazioni tra datori di lavoro e dipendenti, promuovendo il successo aziendale e, se del caso, di fornire un servizio di conciliazione per la risoluzione di eventuali problematiche insorte nell'ambito del rapporto di lavoro.

³⁵⁰ Par. 4.5.1 CSMC: "*The attention of departments and agencies is drawn to the following as guides to the drawing up of their own procedures: i. the ACAS Code of Practice on Disciplinary and Grievance Procedures; ii. the good practice guide which complements the Code of Practice, Discipline and grievance – the Acas guide. The ACAS Code of Practice is given significant weight in Employment Tribunal cases and will be taken into account when considering relevant cases.*"

Il par. 4 del codice ACAS, che chiude la parte introduttiva dello stesso, chiarisce immediatamente al lettore che la correttezza di qualsiasi procedimento disciplinare si regge sul una serie di comportamenti e presupposti essenziali tra cui figurano: la tempestività nella contestazione degli addebiti disciplinari e il rispetto della calendarizzazione prevista per le riunioni, le decisioni o la conferma di tali decisioni; la coerenza nell'azione dell'amministrazione e del dipendente; il dovere dell'amministrazione di svolgere tutte le necessarie indagini per accertare in concreto il fatto contestato; il dovere dell'amministrazione di informare gli impiegati dell'addebito formulato nei loro confronti e di offrire l'opportunità ai *civil servants* coinvolti di difendersi prima dell'adozione della decisione finale; il diritto degli impiegati di farsi accompagnare e assistere in tutti i passaggi del procedimento disciplinare; il diritto degli impiegati di promuovere appello avverso qualsiasi decisione finale³⁵¹.

La prima sezione della parte relativa ai procedimenti disciplinari è dedicata all'accertamento del fatto ed in essa il codice ACAS specifica che le indagini necessarie a verificare la sussistenza della condotta oggetto di accertamento devono svolgersi senza ritardi ingiustificati. La fase probatoria preliminare si svolge, generalmente, senza coinvolgere direttamente l'impiegato incolpato, ma è possibile che, in alcuni casi, si renda necessaria l'audizione dello stesso anche in questa fase probatoria preliminare al procedimento (c.d. "*investigatory meeting*")³⁵².

Laddove già in occasione di questa prima fase ricognitiva si ravvisasse la necessità di sospendere l'impiegato incolpato il par.8 del codice ACAS richiede che tale sospensione, che

³⁵¹ Par. 4 codice ACAS: "4 - That said, whenever a disciplinary or grievance process is being followed it is important to deal with issues fairly. There are a number of elements to this: • Employers and employees should raise and deal with issues promptly and should not unreasonably delay meetings, decisions or confirmation of those decisions; • Employers and employees should act consistently; • Employers should carry out any necessary investigations, to establish the fact of the case; • Employers should inform employees of the basis of the problem and give them an opportunity to put their case in response before any decisions is made; • Employers should allow employees to be accompanied at any formal disciplinary or grievance meeting; • Employes should allow any employee to appeal against any formal decision made."

³⁵² Par. 5 codice ACAS: "5 - It is important to carry out necessary investigations of potential disciplinary matters without unreasonable delay to establish the facts of the case. In some cases this will require the holding of an investigatory meeting with the employee before proceeding to any disciplinary hearing. In others, the investigatory stage will be the collation of evidence by the employer for use at any disciplinary hearing."

non ha natura di sanzione disciplinare ma di misura cautelare, abbia una durata limitata e venga in seguito resa oggetto di controllo nell'ambito del procedimento disciplinare³⁵³.

La seconda sezione del codice ACAS, nella parte relativa ai procedimenti disciplinari, si focalizza sul dovere gravante sull'amministrazione di informare gli impiegati dell'addebito formulato nei loro confronti così da consentire a quest'ultimi di organizzare una linea difensiva. In tal senso, infatti, i par. 9 e 10 dispongono che, laddove dall'istruttoria preliminare emergano prove sufficienti su cui fondare la contestazione di un illecito disciplinare, il dipendente deve essere avvisato per iscritto delle allegazioni mosse contro di lui e delle possibili conseguenze che potrebbero discendere da un accertamento dell'illecito in sede disciplinare, così da avere la possibilità di predisporre una linea difensiva adatta, da presentare in occasione dell'udienza disciplinare. Oltre alle informazioni necessarie sulla data e il luogo in cui si svolgerà l'udienza in questione, e all'avviso rivolto al dipendente della facoltà di farsi assistere durante l'udienza, all'avviso in questione dovrebbe anche essere allegata copia di qualsiasi prova scritta o dichiarazione testimoniale che sostenga l'accusa mossa nei confronti del dipendente³⁵⁴.

La terza sezione del codice ACAS nella parte qui attenzionata relativa ai procedimenti disciplinari si focalizza sulla partecipazione dell'incolpato all'udienza disciplinare e dispone che la stessa si tenga senza ritardi ingiustificati ma garantendo un margine ragionevole al lavoratore per preparare il proprio caso³⁵⁵. Peraltro, sebbene la presenza del datore di lavoro e quella del dipendente incolpato non sia obbligatoria, è previsto che questi facciano "ogni sforzo per partecipare all'udienza".

³⁵³ Par. 8 codice ACAS: "8 - *In cases where a period of suspension with pay is considered necessary, this period should be as brief as possible, should be kept under review and it should be made clear that this suspension is not considered a disciplinary action.*"

³⁵⁴ Par. 9 e 10 codice ACAS: "9 - *If it is decided that there is a disciplinary case to answer, the employee should be notified of this in writing. This notification should contain sufficient information about the alleged misconduct or poor performance and its possible consequences to enable the employee to prepare to answer the case at a disciplinary meeting. It would normally be appropriate to provide copies of any written evidence, which may include any witness statements, with the notification. 10 - The notification should also give details of the time and venue for the disciplinary meeting and advise the employee of their right to be accompanied at the meeting.*"

³⁵⁵ Par. 11 codice ACAS: "11 - *The meeting should be held without unreasonable delay whilst allowing the employee reasonable time to prepare their case.*"

All'udienza il datore di lavoro spiega qual è l'accusa mossa a carico dell'incolpato e passa in rassegna le prove raccolte nella fase preliminare all'avvio del procedimento, mentre il dipendente deve avere la facoltà di offrire la propria ricostruzione del fatto e rispondere a tutte le accuse mosse nei suoi confronti. L'accusato, inoltre, deve avere l'opportunità ragionevole di porre domande, presentare prove e chiamare testimoni pertinenti, nonché contestare le affermazioni a suo carico dei testimoni a suo sfavore. Dovrebbero inoltre essere date l'opportunità di sollevare punti su qualsiasi informazione fornita dai testimoni³⁵⁶.

La quarta sezione del codice ACAS, che comprende i par. da 13 a 17, disciplina il diritto, garantito dalla legge britannica al dipendente incolpato³⁵⁷, di farsi accompagnare durante l'udienza disciplinare.

Il par. 13 precisa che, il diritto di essere accompagnati spetta all'incolpato nei casi in cui sia verosimile che alla l'udienza segua l'emissione di un ammonimento formale, l'adozione di qualche altra azione disciplinare, o ancora la conferma di un ammonimento formale o di qualche altra azione disciplinare nel caso in cui si tratti di un'udienza disciplinare in grado d'appello³⁵⁸.

Il par. 14 chiarisce poi chi siano in concreto i soggetti (c.d. "*companions*") che possono accompagnare l'incolpato all'udienza disciplinare identificandoli in: colleghi di lavoro del dipendente incolpato, rappresentanti sindacali (Un rappresentante sindacale che non è un

³⁵⁶ Par. 12 codice ACAS: "*12 - Employers and employees (and their companions) should make every effort to attend the meeting. At the meeting the employer should explain the complaint against the employee and go through the evidence that has been gathered. The employee should be allowed to set out their case and answer any allegations that has been made. The employee should be given a reasonable opportunity to ask questions, present evidence and call relevant witnesses. They should also be given an opportunity to raise points about any information provided by witnesses. Where an employer or employee intends to call relevant witnesses they should give advance notice that they intend to do this.*"

³⁵⁷ Par. 13 codice ACAS: "*Workers have a statutory right to be accompanied.*"

³⁵⁸ Par. 13 codice ACAS: "*13 - Workers have a statutory right to be accompanied by a companion where the disciplinary meeting could result in: • a formal warning being issued; or • the taking of some other disciplinary action; or • the confirmation of a warning or some other disciplinary action (appeal hearings).*"

impiegato deve essere stato certificato dal proprio sindacato come competente ad accompagnare un lavoratore) o in impiegati del sindacato di riferimento³⁵⁹.

A fronte di una richiesta ragionevole avanzata dal dipendente di farsi accompagnare all'udienza, che può essere presentata sia in forma scritta che in forma orale³⁶⁰, i datori di lavoro sono sempre tenuti ad accettare la richiesta di un lavoratore di essere accompagnato da un "companion" che rientra in una di queste categorie ed è importante notare che la scelta, una volta operata, può sempre essere modificata per ragioni di praticità o di opportunità che spetta al dipendente incolpato valutare³⁶¹.

Nonostante non sia previsto alcun termine perentorio o ordinario per la presentazione della richiesta di accompagnamento da parte dell'incolpato, la richiesta in questione deve pervenire al datore di lavoro in tempo da permettere al quest'ultimo di predisporre la partecipazione del "companion" all'udienza e deve essere sufficientemente precisa da permettere di identificare già prima dell'udienza il soggetto che interverrà in veste di "companion"³⁶². Peraltro, nel caso in cui il "companion" prescelto sia impossibilitato a partecipare all'udienza disciplinare calendarizzata dal datore di lavoro, questi deve posporre l'udienza, di non più di 5 giorni lavorativi, ad una data ragionevole richiesta dal dipendente incolpato³⁶³.

In udienza il "companion" deve avere la facoltà di intervenire per presentare la ricostruzione promossa dal dipendente e, più in generale, riassumere il caso, deve poter rispondere per conto

³⁵⁹ Par. 14 codice ACAS: "14 -The statutory right is to be accompanied by a fellow worker, a trade union representative or an official employed by a trade union. A trade union representative who is not an employed official must have been certified by their union as being competent to accompany a worker."

³⁶⁰ Par. 15 codice ACAS: "15 -To exercise the statutory right to be accompanied workers must make a reasonable request. What is reasonable will depend on the circumstances of each individual case."

³⁶¹ Par. 14 codice ACAS: "Employers must agree to a worker's request to be accompanied from any companion from one of these categories. Workers may also alter their choice of companion if they wish. As a matter of good practice, in making their choice workers should bear in mind the practicalities of the arrangements. For instance, a worker may choose to be accompanied by a companion who is suitable, willing and available on site rather than someone from a geographically remote location."

³⁶² Par. 15 codice ACAS: "[...] A request to be accompanied does not have to be in writing or within a certain timeframe. However, a worker should provide enough time for the employer to deal with the companion's attendance at the meeting. Workers should also consider how they make their request so that it is clearly understood, for instance by letting the employer know in advance the name of the companion where possible and whether they are a fellow worker or trade union official or representative."

³⁶³ Par. 16 codice ACAS: "16 - If a worker's chosen companion will not be available at the time proposed for the hearing by the employer, the employer must postpone the hearing to a time proposed by the worker provided that the alternative time is both reasonable and not more than five working days after the date originally proposed."

del lavoratore a tutte le ricostruzioni del caso esposte durante l'udienza e deve poter conferire riservatamente con il dipendente incolpato durante l'audizione. Il “*companion*”, tuttavia, non ha il diritto di rispondere alle domande al posto del lavoratore, intervenire nell'udienza se il lavoratore non lo desidera, o impedire al datore di lavoro di presentare la sua ricostruzione del caso³⁶⁴.

La quinta sezione del codice ACAS disciplina la fase decisoria del procedimento disciplinare, che segue la fase dell'udienza, e che deve concludersi con un provvedimento scritto da notificare all'impiegato incolpato³⁶⁵.

Nel caso in cui, all'esito dell'udienza, venga accertato il compimento di un illecito disciplinare lieve o sia verificato che il dipendente ha posto in essere un comportamento non in linea con le performance richieste, viene generalmente disposto un ammonimento formale semplice³⁶⁶; se invece la condotta del dipendente o l'insufficienza della sua prestazione lavorativa sono ritenuti sufficientemente gravi, ovvero sono state in grado o avrebbero potuto avere un grave impatto sull'organizzazione, ma si tratta pur sempre della prima violazione disciplinare posta in essere dal dipendente incolpato, può essere disposto un ammonimento formale definitivo³⁶⁷.

Sia l'ammonimento formale semplice che quello definitivo devono indicare la natura della violazione disciplinare o della carenza nella prestazione, i corrispondenti cambiamenti richiesti per rimediare (eventualmente anche attraverso la previsione di un'apposita scadenza temporale), la durata dell'ammonimento e le possibili conseguenze connesse al mancato adempimento delle indicazioni contenute nell'ammonimento o di ulteriori cattive condotte

³⁶⁴ Par. 17 codice ACAS: “17 - *The companion should be allowed to address the hearing to put and sum up the worker's case, respond on behalf of the worker to any views expressed at the meeting and confer with the worker during the hearing. The companion does not, however, have the right to answer questions on the worker's behalf, address the hearing if the worker does not wish it or prevent the employer from explaining their case.*”

³⁶⁵ Par. 18 codice ACAS: “18 - *After the meeting decide whether or not disciplinary or any other action is justified and inform the employee accordingly in writing.*”

³⁶⁶ Par. 19 codice ACAS: “19 - *Where misconduct is confirmed or the employee is found to be performing unsatisfactorily it is usual to give the employee a written warning. A further act of misconduct or failure to improve performance within a set period would normally result in a final written warning.*”

³⁶⁷ Par. 20 codice ACAS: “20 - *If an employee's first misconduct or unsatisfactory performance is sufficiently serious, it may be appropriate to move directly to a final written warning. This might occur where the employee's actions have had, or are liable to have, a serious or harmful impact on the organisation.*”

entro un periodo stabilito come termine finale (esempi tipici di conseguenze sanzionatorie ulteriori possono essere il licenziamento o la perdita dell'anzianità)³⁶⁸.

La sanzione del licenziamento in conseguenza di un illecito disciplinare può essere disposta solo da un dirigente che ne ha l'autorità³⁶⁹ e può essere comminato nella forma: di licenziamento con preavviso, a seguito di gravi violazioni disciplinari³⁷⁰ o di licenziamento senza preavviso, ammissibile solo per violazioni gravissime o tali da avere conseguenze gravissime indipendentemente dal fatto che si tratti della prima violazione disciplinare perpetrata dal dipendente incolpato³⁷¹.

Sta alle regole disciplinari di ciascun dipartimento o agenzia identificare, a seconda delle proprie caratteristiche ed esigenze, delle condotte tipiche qualificabili come violazioni gravissime, ma in generale sono ritenute tali il furto o la frode, la violenza fisica, la negligenza grave o l'insubordinazione grave³⁷².

Laddove infine, nonostante i tentativi del datore di lavoro, il dipendente incolpato si dimostri persistentemente incapace o si rifiuti di partecipare all'udienza disciplinare senza giusta causa, il datore di lavoro può concludere il procedimento con una decisione basata unicamente sulle risultanze della fase probatoria preliminare³⁷³.

³⁶⁸ Par. 21 codice ACAS: “21 - A first or final written warning should set out the nature of the misconduct or poor performance and the change in behaviour or improvement in performance required (with timescale). The employee should be told how long the warning will remain current. The employee should be informed of the consequences of further misconduct, or failure to improve performance, within the set period following a final warning. For instance that it may result in dismissal or some other contractual penalty such as demotion or loss of seniority.”

³⁶⁹ Par. 22 codice ACAS: “22 - A decision to dismiss should only be taken by a manager who has the authority to do so.”

³⁷⁰ Par. 22 codice ACAS: “[...] The employee should be informed as soon as possible of the reasons of the dismissal, the date on which the employment contract will end, the appropriate period of notice and their right to appeal.” In tal caso il dipendente dev'essere informato nel più breve tempo possibile delle ragioni che sono alla base della sanzione, della data nella quale la stessa entrerà in vigore e del diritto di fare appello avverso la decisione

³⁷¹ Par. 23 codice ACAS: “23 - Some acts, termed gross misconducts, are so serious in themselves or have such serious consequences that they may call for dismissal without notice for a first offence. But a fair disciplinary process should always be followed, before dismissing for gross misconducts.”

³⁷² Par. 24 codice ACAS: “24 - Disciplinary rules should give examples which the employer regards as acts of gross misconducts. These may vary according to the nature of the organisation and what it does, but might include things such as theft or fraud, physical violence, gross negligence or serious insubordination.”

³⁷³ Par. 25 codice ACAS: “25 - Where an employee is persistently unable or unwilling to attend a disciplinary meeting without good cause the employer should make a decision on the evidence available.”

La sesta sezione del codice ACAS nella parte qui approfondita è dedicata al diritto d'appello dei dipendenti sanzionati all'esito del procedimento disciplinare.

Il par. 26 stabilisce a chiare lettere che in tutti i casi in cui un dipendente sia persuaso che la sanzione disciplinare comminata nei suoi confronti sia sbagliata o ingiusta, egli deve poter impugnare il provvedimento che conclude il procedimento disciplinare in tempi possibilmente rapidi e rendendo noti per iscritto al datore di lavoro i motivi su cui si fonda l'appello³⁷⁴.

È previsto che l'appello sia giudicato in modo imparziale (quando possibile da un dirigente che non ha avuto previa cognizione della causa)³⁷⁵, che il dipendente possa esercitare il suo diritto ad essere accompagnato anche nelle udienze disciplinari d'appello³⁷⁶, e che la decisione finale dell'appello sia notificata per iscritto al dipendente nel più breve tempo possibile³⁷⁷.

Da ultimo, la sezione conclusiva della parte del codice ACAS dedicata al procedimento disciplinare prevede due casi eccezionali regolati rispettivamente al par. 30 e al par. 31.

Il primo caso particolare è descritto dal par. 30, ai sensi del quale, anche nel caso in cui la contestazione disciplinare sia promossa nei confronti di un dipendente che abbia anche la qualifica di rappresentante sindacale occorre seguire la normale procedura disciplinare, sebbene, a seconda delle circostanze, può talvolta essere consigliabile discutere la questione in una fase precoce con un funzionario impiegato dal sindacato, sempre previo accordo con il dipendente la cui condotta dev'essere oggetto di accertamento³⁷⁸.

Il secondo caso particolare è quello disciplinato dal paragrafo 31 ed è relativo alla circostanza in cui un dipendente sia imputato o condannato per aver posto in essere una condotta che rileva

³⁷⁴ Par. 26 codice ACAS: "26 - Where an employee feels that the disciplinary action taken against them is wrong or unjust they should appeal against the decision. Appeals should be heard without unreasonable delay and ideally at an agreed time and place. Employees should let employers know the grounds for their appeal in writing."

³⁷⁵ Par. 27 codice ACAS: "27 - The appeal should be dealt with impartially and, whenever possible, by a manager who has not previously been involved in the case."

³⁷⁶ Par. 28 codice ACAS: "28 - Workers have a statutory right to be accompanied at appeal hearings."

³⁷⁷ Par. 29 codice ACAS: "29 - Employees should be informed in writing of the results of the appeal hearings as soon as possible."

³⁷⁸ Par. 30 codice ACAS: "30 - Where disciplinary action is being considered against an employee who is a trade union representative the normal disciplinary procedure should be followed. Depending on the circumstances, however, it is advisable to discuss the matter at an early stage with an official employed by the union, after obtaining the employee's agreement."

ai fini del diritto penale britannico ma non è generalmente rilevante sotto il profilo strettamente disciplinare. In un caso del genere, infatti, si deve considerare quale effetto l'imputazione o la condanna possano avere sull'adeguatezza del dipendente a svolgere il proprio lavoro in seno all'amministrazione e sulle relazioni tra il dipendente e l'amministrazione, i colleghi di lavoro e i clienti³⁷⁹.

In conclusione, dall'organizzazione sistematica delle norme del codice ACAS si ricava la struttura del procedimento disciplinare nel *Civil Service* britannico che risulta così articolato: ad una prima fase preliminare di ricognizione probatoria, finalizzata alla verifica dei presupposti fattuali su cui basare l'addebito disciplinare, in cui l'incolpato può avere parte attiva solo laddove l'organo incaricato ritenga necessario disporre l'audizione dello stesso, segue l'apertura del procedimento vero e proprio che deve essere inaugurata con la notifica all'incolpato di un avviso scritto che, oltre a contenere le indicazioni pratiche sulla data e il luogo dell'udienza disciplinare, ha un contenuto specifico finalizzato a mettere l'incolpato in condizione di conoscere le accuse che gli vengono mosse e le prove a suo carico individuate nella fase istruttoria preliminare, così da poter articolare adeguatamente la propria strategia difensiva.

L'udienza disciplinare rappresenta il momento centrale del procedimento disciplinare poiché è durante la stessa che l'amministrazione espone la propria ricostruzione e il dipendente, che si avvale eventualmente del supporto e dell'assistenza di un accompagnatore, può far valere il suo diritto di difesa, offrendo prove a discarico e proponendo una diversa interpretazione della vicenda.

Conclusa l'udienza la decisione viene presa dall'organo decidente e viene comunicata tempestivamente al dipendente che, laddove sia ritenga di aver subito un'ingiustizia, può impugnare e così avviare il secondo grado del procedimento disciplinare.

³⁷⁹ Par. 31 codice ACAS: “31 - *If an employee is charged with, or convicted of a criminal offence this is not normally in itself reason for disciplinary action. Consideration needs to be given to what effect the charge or conviction has on the employee's suitability to do the job and their relationship with their employer, work colleagues and customers.*”

3.6 La giurisdizione in materia di pubblico impiego

L'ordinamento inglese predispone una serie di canali giurisdizionali per la soluzione delle controversie in materia lavorativa ed a tal fine ammette che la parte lesa si rivolga, in prima istanza, alle *County Courts*, alle *High Court*, o all'*Employment Tribunal*. Le prime rappresentano tradizionalmente dei rimedi di tipo giurisdizionale, il secondo, inquadrabile nel novero degli *Administrative Tribunals* ha natura ibrida giustiziale-giurisdizionale³⁸⁰.

Ciascuno di questi fori ha competenze distinte, dunque l'identificazione della Corte o del Tribunale competente dipende dalla natura della controversia.

Per regola generale, i ricorsi riguardanti le rivendicazioni che lamentano violazioni della legge³⁸¹ o del contratto di impiego devono essere proposti alle *Courts*; i ricorsi che sono invece legati ad una violazione dello statuto del lavoratore³⁸² vengono ascoltati dall'*Employment Tribunal*³⁸³

³⁸⁰ Sul punto si vedano gli approfondimenti di: M. C. Pangallozzi, *Le trasformazioni del diritto amministrativo inglese: i «nuovi» Administrative Tribunals*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2 – 2016, pagg. 453 e ss.; R. Caranta, *Administrative Tribunals e Courts in Inghilterra (e Galles)*, in G. Falcon e B. Marchetti (a cura di), *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto*, quaderni della facoltà di giurisprudenza, Università degli Studi di Trento 2015 pagg. 37 - 48; M. P. Chiti, *La giustizia nell'amministrazione. Il curioso caso degli Administrative Tribunals britannici*, in G. Falcon e B. Marchetti (a cura di), *Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto*, quaderni della facoltà di giurisprudenza, Università degli Studi di Trento 2015, pag. 49 – 58; M. Macchia, *La riforma degli administrative tribunals nel Regno Unito*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, vol 59, n. 1, 2009, pagg. 209 - 237.

³⁸¹ Ne sono esempio i ricorsi contro un licenziamento illegittimo.

³⁸² Ne sono esempio i ricorsi avverso licenziamento senza giusta causa, i ricorsi per discriminazione, quelli giustificati da questioni legate alla retribuzione e contro detrazioni salariali, quelli contro licenziamenti per esubero, e quelli per la tutela dei diritti di maternità.

³⁸³ La competenza e la struttura dell'*Employment Tribunal* è definita dall'*Employment Tribunal Act* del 1996 e successive modificazioni, mentre il funzionamento è disciplinato dalle *Employment Tribunals Rules of Procedure* 2013. Nonostante la distinzione generale appena richiamata rientrano nella competenza dell'*Employment Tribunal* anche alcuni ricorsi per violazione di norme contrattuali ed è importante notare che l'*Employment Tribunal* non è mai competente a decidere su domande riguardanti: lesioni personali; violazione di un termine che impone a un datore di lavoro di fornire una sistemazione abitativa per suo dipendente; violazione di un termine relativo alla proprietà intellettuale (compresi diritti d'autore, diritti sulle prestazioni, diritti morali, diritti di design, disegni registrati, brevetti e marchi); violazione di un termine che impone un vincolo di confidenzialità; violazione di un termine di un patto di non concorrenza. Tali richieste, infatti, possono essere ascoltate solo nei Tribunali ordinari.

La maggior parte dei reclami viene ascoltata nelle *County Courts* o nelle *High Courts*, la cui diversa competenza dipende dal valore della causa. Tutte le cause in cui i danni richiesti rientrano entro le 50.000 sterline sono di competenza delle *County Courts*; tutte le richieste di risarcimento per danni che superano le 50.000 sterline sono invece di competenza delle *High Courts*³⁸⁴.

Le impugnazioni promosse contro le decisioni delle *County Courts* devono essere presentate presso la *Court of Appeal* e, successivamente, possono essere riproposte innanzi alla *Supreme Court*. Inoltre, ove il caso presenti delle problematiche relative all'applicazione del diritto europeo, è possibile anche un deferimento della controversia alla Corte di Giustizia Europea.

Gli dall'*Employment Tribunal*, in quanto *Administrative Tribunal*³⁸⁵, sono organismi tradizionalmente distintivi dell'ordinamento britannico e come precisa attenta dottrina “*il termine tribunal nulla ha a che vedere (o almeno aveva) con l'idea di «tribunale», che un giurista continentale può concepire, [essi] nascono infatti come autorità para-giurisdizionali quasi-judicial, legate tanto alla regolazione quanto alla valutazione dell'azione amministrativa.*”³⁸⁶

Come precisa Caranta, tuttavia, tra i numerosissimi *Tribunal* inglesi di incerta qualificazione giuridica, “*alcuni, come gli Employment Tribunals, erano – e sono – chiamati a risolvere*

³⁸⁴ I giudici delle *High Courts* possono trasferire una causa alle *County Courts* (e viceversa) a seguito della apposita richiesta di una delle parti o d'ufficio, ove ne riscontrino i presupposti.

³⁸⁵ “*Le procedure degli AT [Administrative Tribunal] sono celeri ed informali, ma rispettose del principio del contraddittorio; si utilizzano esperti del settore coinvolto; i costi sono limitati. La disciplina dei Tribunals consente di sollevare questioni di merito precluse alle corti, favorendo così una più ampia tutela degli interessati. Le decisioni assunte risolvono definitivamente la grandissima parte delle controversie, come dimostra il modesto numero degli appelli alle corti (peraltro limitati da varie preclusioni processuali e dagli alti costi di giustizia, senza paragone con quelli delle procedure davanti agli AT).*” Cit. da M. Chiti, *La giustizia nell'amministrazione*, cit., 2015, pag. 49.

³⁸⁶ Cit. da M. C. Pangallozzi, *Le trasformazioni del diritto amministrativo inglese: i «nuovi» Administrative Tribunals*, cit., pag. 453. Peraltro, come precisa l'autrice: “*l'ordinamento giudiziario inglese ancora non conosce organi propriamente riconducibili ai nostri «tribunali amministrativi». Il termine tribunal non è, in genere, tradotto in automatico con il termine «tribunale» ma, anzi, viene interpretato come contrapposto a quello di court, il quale identifica l'autorità giudiziaria o il giudice comune in senso proprio.*” Anche Caranta si allinea a questa ricostruzione ricordando che: “*In un passato non lontano, l'espressione administrative tribunal poteva venire usata come classico esempio di false friend nel diritto amministrativo comparato. Si insegnava che i tribunals non erano in alcun modo considerabili alla stregua di «tribunali» in quanto, lungi dall'essere organi giurisdizionali avevano natura amministrativa, ed in particolare amministrativa contenziosa.*” Cit. da R. Caranta, *Administrative Tribunals e Courts in Inghilterra (e Galles)*, cit., 2015, pag. 37. Sulla portata del vocabolo *tribunal* e per un confronto tra la valenza dello stesso in altri sistemi di common law si rinvia alla voce di F. De Franchis, *Dizionario giuridico-Law dictionary*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1996.

*questioni di diritto del lavoro in controversie tra privati e quindi dal punto di vista del diritto di civil law, non erano – e non sono – neppure qualificabili come “amministrativi”.*³⁸⁷

Nel 2007, il sistema dei tribunals è stato profondamente modificato dall’emanazione del *Tribunal Courts and Enforcement Act (TCE Act)*³⁸⁸ che ha inciso sulla disciplina degli *Administrative Tribunal* facendo in modo che venisse progressivamente meno il loro carattere di organismi amministrativi contenziosi, estranei alla giurisdizione, ed entrassero a fare parte del sistema giudiziale di tutela, pur con alcune particolarità³⁸⁹.

Alla luce di queste recenti modifiche normative e del trend evolutivo che ha caratterizzato l’Inghilterra per tutta il secolo scorso, dunque, non pare più sostenibile la tesi avanzata da Dicey³⁹⁰, che esclude qualunque applicabilità del *droit administratif* francese in Inghilterra³⁹¹,

³⁸⁷ Cit. da R. Caranta, *Administrative Tribunals e Courts in Inghilterra (e Galles)*, cit., 2015 pag. 37. Si vedano nello stesso senso anche: P. Cane, *Administrative Tribunals and Adjudication*, Oxford, Hart Publishing, 2009; G. Ligugnana, *L’altra giustizia amministrativa. Modelli ed esperienze d’oltre Manica*, Torino, Giappichelli, 2010; G. Ligugnana, *L’amministrazione giudicante. Modelli ed esperienze inglesi*, in G. Falcon, *Forme e strumenti della tutela nei confronti dei provvedimenti amministrativi nel diritto italiano, comunitario e comparato*, Padova, Cedam, 2010, pag. 63-81.

³⁸⁸ Uno dei testi fondamentali per comprendere la portata del TCE Act è il *Leggatt Report* del 2001 che identifica le coordinate per la costruzione del nuovo sistema (poi adottate dalla riforma del 2008) e riassumibili in cinque aggettivi: *independent, coherent, professional, cost-effective e user friendly*. Come afferma Pangallozzi: “*Le linee guida della riforma strutturale dei tribunals sono rintracciabili nell’indagine condotta dal Sir Andrew Leggatt nei primi anni Duemila e due erano i punti qualificanti dell’idea propugnata dal Leggatt Report. Con il primo, si prevedeva la sottrazione dei tribunals dal controllo e dalla gestione diretta da parte dei government departments, ciò mediante l’istituzione di un organismo autonomo all’uopo preposto, il Tribunal Service. Con il secondo, si intendeva creare una struttura unificata (one system) di tribunals, organizzata in due gradi di giudizio e sotto la leadership di un Senior President. A costui sarebbe stato affidato il compito di coordinare, in maniera autonoma ed unificata, l’attività dei tribunals, nell’ottica di raggiungere un obiettivo prioritario: la realizzazione di un sistema accessibile to users, in cui fosse garantita la più ampia partecipazione per gli utenti.*” (Cit. da M. C. Pangallozzi, *Le trasformazioni del diritto amministrativo inglese: i «nuovi» Administrative Tribunals*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2 – 2016). Per un commento sulla portata e gli effetti del *Leggatt Report* si veda M. Partington, *The Leggatt Review of Tribunals: Academic Seminar Papers*, Bristol, Bristol Centre for the Study of Administrative Justice, 2001. Per una panoramica sull’evoluzione degli *administrative tribunals* nel Regno Unito fino al *Leggatt Report* e brevi accenni alla riforma del 2007 si veda, tra gli altri, G. Drewry, *The Judicialisation of ‘Administrative’ Tribunals in the UK: from Hewart to Leggatt*, in *Transilvanian review of administrative sciences*, n. 28, 2009, pagg. 45 – 64.

³⁸⁹ In proposito, Chiti richiama definizione offerta dalla studiosa britannica Carol Harlow che, nel descrivere gli *Administrative Tribunal*, li ha definiti “*sostituti delle corti*”, ed afferma che: “*Con la legge del 2007 gli AT sono formalmente e sostanzialmente usciti dal sistema amministrativo britannico, divenendo parte di quello che usualmente si definisce il machinery of justice; ovvero del sistema giustiziale, meglio definibile come machinery of adjudication.*” (Cit. da M. Chiti, *La giustizia nell’amministrazione. Il curioso caso degli Administrative Tribunals britannici*, cit., 2015).

³⁹⁰ Nel suo scritto *Lectures introductory to the study of the law of the Constitution* del 1885 Dicey sosteneva che in Inghilterra prevaleva solo ed unicamente la *rule of law* ed esistevano un solo diritto, *l’ordinary law of the land*, e un solo giudice, il cui compito era applicare a tutte le controversie, indipendentemente dalla natura pubblica o privata dei soggetti coinvolti, *l’ordinary law*.

³⁹¹ Per un maggiore approfondimento si vedano: da S. Cassese, *La costruzione del diritto amministrativo: Francia e Regno Unito*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, ed. 2, Giuffrè, Milano, 2003.

ma, come sottolinea attenta dottrina, “*ancora siamo lontani dalla completa autonomia ed autosufficienza dell’administrative law rispetto al diritto civile, o meglio alla common law*”.³⁹² Prova di tale lontananza è la circostanza che, ancora oggi, le eventuali impugnazioni contro le decisioni dell’*Employment Tribunal*, dopo essere state proposte all’*Appeal Employment Tribunal* (che è giudice di secondo grado) possono essere riproposti innanzi alla *Court of Appeal* e poi alla *Supreme Court*. Peraltro, se la questione verte sull’applicazione di una disciplina introdotta dal diritto europeo, è possibile che venga adita incidentalmente la *European Court of Justice*.

³⁹² Cit. da R. Caranta, *Administrative Tribunals e Courts in Inghilterra (e Galles)*, cit., 2015. Sulla stessa linea si veda M. Chiti, *La giustizia nell’amministrazione. Il curioso caso degli Administrative Tribunals britannici*, cit., 2015.

CONCLUSIONI PARTE I:

Come si è avuto modo di approfondire nei primi tre capitoli³⁹³, gli ordinamenti nazionali di tradizione giuridica occidentale approntano una serie di rimedi giustiziali e giurisdizionali per garantire la tutela del diritto di difesa dei dipendenti pubblici.

In Italia e in Spagna, ove la tradizione giuridica è tipicamente di *civil law*, pur essendo previste forme ampie di partecipazione e garanzia a livello interno amministrativo³⁹⁴, la garanzia più grande è rappresentata dalla tutela amministrativa ex post rispetto alla decisione e senza dubbio dalla predisposizione di una tutela giurisdizionale sia ordinaria che amministrativa ben strutturata.

La disciplina inglese improntata al *common law*, invece, punta soprattutto sulla partecipazione attiva dei dipendenti, sugli strumenti di risoluzione informale delle possibili controversie attraverso il coinvolgimento degli ombudsmen e sull'attivazione del procedimento paragiurisdizionale innanzi agli *Employment Tribunal*, lasciando alla tutela in sede giurisdizionale un ruolo più marginale.

È evidente che i due diversi modelli, di *common law* e di *civil law*, non sono perfettamente sovrapponibili, ma *“non sembra più possibile esprimersi nei termini di un'evoluzione contrapposta degli ordinamenti nazionali, separando in maniera netta i diversi sistemi di common law e di civil law. L'idea per cui il modello anglosassone debba essere definito in negativo rispetto a quello di droit administratif perde pregnanza dal momento che i loro contorni non si possono più individuare in maniera nitida”*³⁹⁵.

³⁹³ Il Capitolo I è dedicato all'approfondimento della disciplina italiana in materia di pubblico impiego, il Capitolo II è dedicato all'approfondimento della disciplina spagnola in materia di pubblico impiego e il Capitolo III è dedicato all'approfondimento della disciplina inglese in materia di pubblico impiego.

³⁹⁴ Il legislatore italiano e quello spagnolo hanno lavorato sul dettaglio della disciplina del procedimento amministrativo per far sì che i passaggi dello stesso fossero in linea con gli standard di tutela richiesti, per poi ammettere subito la possibilità di adire il giudice ordinario o amministrativo.

³⁹⁵ Cit. da M. C. Pangallozzi, *Le trasformazioni del diritto amministrativo inglese*, cit., 2016. Pangallozzi, peraltro, aggiunge anche che: *“La contrapposizione tra i binomi «diritto pubblico-interesse generale» e «diritto comune-interesse individuale» sembra, pertanto, in via di superamento e ciò per due ordini di ragioni. Da un lato, perché il diritto pubblico va rafforzando la sua considerazione dell'individuo, in funzione del raggiungimento di un piano di sostanziale equiparazione tra cittadino e Stato. Dall'altro, perché il diritto privato è sempre più portato a tenere conto delle necessità di tutela dei contraenti, in particolare nei settori in cui emergono con forza delle*

In entrambi i sistemi, i legislatori nazionali si sono impegnati ad adottare delle discipline che possano risultare in linea con gli standard internazionali ed europei di tutela dei diritti umani, ed in particolare di garanzia del diritto di difesa.

Come già accennato nell'introduzione, l'obiettivo di questa breve ricognizione delle discipline nazionali è quello di operare generalizzazioni e ricostruzioni teoriche più ampie grazie ad un ragionamento induttivo che, partendo da informazioni specifiche, schemi e regolarità sistematiche, permetta di formulare alcune ipotesi provvisorie circa l'esistenza di principi generali di diritto amministrativo.

Ebbene, in questa breve conclusione della prima parte, è possibile affermare con certezza che, nell'ambito degli ordinamenti considerati, il diritto di accesso alla giustizia dei dipendenti pubblici è garantito attraverso la possibilità, accordata a tutti i dipendenti, di impugnare il provvedimento che si ritiene lesivo del proprio diritto, o non in linea con le clausole contrattuali, e di accedere ad un tribunale o ad un meccanismo di composizione delle controversie indipendente e imparziale, innanzi al quale presentare il proprio caso e dal quale ricevere una decisione motivata e pubblica. Nei procedimenti davanti alle Corti, peraltro, è sempre assolutamente garantito il diritto alla rappresentanza legale e il diritto a convocare, esaminare e controinterrogare i testimoni. E tutte queste tutele sono sempre affermate per legge, dunque attraverso disposizioni scritte, stabili, accessibili e pubblicizzate, sulla scorta di alcuni principi di rango costituzionale che tutelano anche la posizione del dipendente pubblico.

*disuguaglianze di fatto (per esempio nell'ambito della tutela del consumatore, quale soggetto debole del rapporto contrattuale). Infatti, anche in virtù del portato europeo, attualmente, il soddisfacimento dell'interesse pubblico viene perseguito mediante la tutela dell'interesse particolare («protection du particulier»), cioè dell'individuo. Nonostante non tutti abbiano lo stesso passo, è innegabile che i Paesi dell'Unione si dirigano sempre più verso una riduzione della forbice che divide il diritto pubblico, inteso come diritto «del privilegio», nel quale il cittadino è posto su un piano subordinato rispetto allo Stato, dal diritto privato comune, in cui è fondamentale la tutela dell'interesse individuale delle parti, poste su piani in genere equiordinati. In questa direzione, peraltro, vanno la maggior parte degli Stati europei, in particolare la Germania, la Francia e la Spagna nonché, di riflesso, l'Italia, al fine di ottenere quello che è stato definito un «egualitarismo bilanciato»⁷. Per un'analisi comparata dei sistemi di giustizia amministrativa si vedano: D. De Pretis, *La giustizia amministrativa*, in *Diritto amministrativo comparato*, Milano, Giuffrè, 2007; S. Cassese, *La costruzione del diritto amministrativo: Francia e Regno Unito*, cit., 2003.*

Posto che si è scelto di limitare l'analisi a tre ordimanenti nazionali, è opportuno sottolineare come, in tema di diritto di accesso alla giustizia e di garanzia del diritto di difesa, le tradizioni giuridiche degli Stati europei siano sostanzialmente conformi e debbano dunque inquadrarsi nel novero dei diritti fondamentali europei³⁹⁶, come ha affermato spesso anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea³⁹⁷.

“In particolare nel settore processuale, pur riservato alla competenza esclusiva degli Stati, data la sua strumentalità alla garanzia delle situazioni protette dal diritto comunitario, è avvenuto di frequente che la Corte di giustizia abbia richiamato i giudici nazionali all'applicazione dei principi del diritto di difesa, del contraddittorio, della tutela giurisdizionale dei diritti (naturalmente nell'elaborazione dalla stessa effettuata), quali principi generali vincolanti, insieme alle istituzioni comunitarie, gli stessi organi nazionali”.³⁹⁸

³⁹⁶ “il riconoscimento da parte dell'ordinamento comunitario dei diritti fondamentali rappresenta un momento di unificazione dei valori costituzionali che appartengono (anche grazie al rinvio alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo), prima che all'ordinamento, allo stesso patrimonio costituzionale europeo, pur variando le forme di tutela, i limiti al loro godimento e gli stessi bilanciamenti con altri diritti o interessi generali, da ordinamento a ordinamento.” Cit. da F. Sorrentino, *La costituzione europea*, in M. P. Chiti e G. Greco (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo europeo*, tomo I, II ed., Milano, Giuffrè, 2007, pag. 40.

³⁹⁷ Sempre Sorrentino, peraltro, richiama l'attenzione sulla necessità di tenere presente che “l'elaborazione dei principi comuni alle costituzioni degli Stati membri sia avvenuta da parte della Corte di giustizia con grande libertà rispetto a documenti costituzionali nazionali [...] mentre più generosa è stata la citazione di articoli della C.E.D.U., utilizzata, peraltro, anch'essa con una certa libertà. La libertà con la quale la Corte ha proceduto alla ricostruzione dei principi fondamentali manifesta, a ben vedere, un'ulteriore caratteristica del processo d'integrazione europea, guidato, sotto questo profilo, dallo stesso giudice comunitario. Esso, invero, pur affermando di ricavare quei principi dalle esperienze costituzionali nazionali, li rielabora in modo autonomo, per applicarli ai rapporti ed alle situazioni rilevanti per l'ordinamento comunitario. Ma, poiché quest'ultimo è in continua espansione (a scapito degli ordinamenti nazionali) e tende sempre di più ad influenzare situazioni appartenenti agli ordinamenti interni, avviene frequentemente che quei principi vengano dalla Corte riferiti agli Stati membri ed imposti all'applicazione dei giudici nazionali. [...] In sostanza si è assistito ad un flusso ascendente nell'elaborazione dei principi (dalle costituzioni nazionali al diritto comunitario) e poi discendente nella loro concretizzazione (dall'elaborazione comunitaria all'applicazione giudiziaria nazionale), nella direzione di un'unificazione, per via giurisprudenziale, dei valori costituzionali.” Cit. da F. Sorrentino, *La costituzione europea*, cit., pag. 26 – 27.

³⁹⁸ Cit. da F. Sorrentino, *La costituzione europea*, cit., 2007, pag. 27 ove si richiamano anche le sentenze della Corte di Giustizia: C – 208/90 (causa Emmott - European Court Reports 1991 I-04269) del 21 luglio 1991; C-97/91 (causa Oleificio Borrelli - European Court Reports 1992 I-06313) del 2 dicembre 1992. Per un approfondimento sul diritto amministrativo europeo si rimanda a: M. P. Chiti, *Diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2018; A. Sandulli, *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, Franco Angeli, 2018; G. della Cananea, *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Milano, Giuffrè, 2011; S. Battini, G. Vesperi, *Lezioni di diritto amministrativo europeo*, Milano, Giuffrè, 2006; M. P. Chiti e G. Greco (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo europeo*, tomo I, II ed., Milano, Giuffrè, 2007; S. Valaguzza, *La frammentazione delle fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*, Milano, Giuffrè, 2008; S. Sticchi Damiani, F. Vetroni, *Lezioni di diritto amministrativo europeo*, Torino, Giappichelli, 2010.

Nel prosieguo della trattazione l'obiettivo dell'elaborato è quello di esplorare, in concreto, la validità di tali affermazioni nell'ambito dei sistemi di giustizia interna di alcune Organizzazioni Internazionali di particolare interesse scientifico³⁹⁹ e, in definitiva, formulare delle conclusioni o considerazioni generali sul rispetto o meno del diritto di difesa dei funzionari pubblici internazionali.

³⁹⁹ Sono oggetto di studio l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (capitolo VI), l'Organizzazione delle Nazioni Unite (capitolo VII), e la Banca Mondiale (capitolo VIII).

PARTE II

Le Organizzazioni internazionali e il Global

Administrative Law

PREMESSA:

La Parte II, che comprende i Capitoli 4 e 5, delinea i passaggi salienti che hanno portato all'affermazione dell'autonomia degli ordinamenti interni delle Organizzazioni Internazionali, i tratti caratteristici dell'impiego pubblico internazionale, e l'evoluzione normativa e dottrinale internazionale circa l'affermazione del diritto di difesa dei funzionari internazionali.

Dopo la ricostruzione del dato normativo e dei passaggi che hanno segnato lo sviluppo del pensiero giuridico sul punto, gli elementi principali della disciplina internazionale sono reinterpretati alla luce dei principi generali del Global Administrative Law (GAL), al fine di verificare se ed in che modo questo orientamento scientifico-culturale sia in grado di orientare la ricostruzione della struttura interna delle Organizzazioni Internazionali.

Uno dei pilastri essenziali del Global Administrative Law, infatti, è proprio l'elaborazione dei concetti procedurali di base (trasparenza, partecipazione, motivazione delle decisioni giudiziarie ed amministrative e revisione delle decisioni amministrative), e di principi sostanziali (come la proporzionalità, il trattamento equo e la tutela delle aspettative legittime)

che possono contribuire in modo decisivo alla definizione ed alla specificazione dei criteri imprescindibili ad assicurare la legittimità, l'indipendenza e il corretto funzionamento dei Tribunali Amministrativi.

Come la Parte I, anche la Parte II rappresenta un passaggio prodromico essenziale per garantire una corretta identificazione dei principi che caratterizzano le discipline interne dei sistemi di giustizia interna, permettendo l'identificazione delle modalità con cui le tradizioni giuridiche nazionali sono state recepite ed attuate nelle Organizzazioni Internazionali.

CAPITOLO IV – Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle Organizzazioni Internazionali

4.1 La proliferazione delle Organizzazioni Internazionali

Il periodo immediatamente successivo alla prima guerra mondiale rappresenta un momento di svolta nell'ambito dei rapporti internazionali tra Stati; nei primi anni '20, infatti, e nascono le prime organizzazioni internazionali⁴⁰⁰.

Il Trattato di Versailles⁴⁰¹, che pone fine al primo conflitto mondiale, fa proprie le istanze universalistiche proprie del pensiero Wilsoniano⁴⁰² e costituisce la Società delle Nazioni

⁴⁰⁰ Per uno studio completo dell'evoluzione delle relazioni internazionali e della storia internazionale si richiamano, in particolare, i seguenti autori: A. Varsori, *Storia internazionale dal 1919 a oggi*, il Mulino, Bologna, 2015; E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali*, volume I. *Dalla pace di Versailles alla conferenza di Potsdam 1919-1945*, Edizioni Laterza, Bari, 2017; E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali dal 1918 ai giorni nostri*, Edizioni Laterza, Bari, 2008; E. Di Nolfo, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici. La politica internazionale dal XX secolo a oggi*, Edizioni Laterza, Bari, 2014; C. Meneguzzi Rostagni, *Politica di potenza e cooperazione. L'organizzazione internazionale dal Congresso di Vienna alla globalizzazione*, Cedam, Padova, 2013; M. Mugnaini, *Diplomazia multilaterale e membership ONU. Prospettive di storia delle relazioni internazionali*, Franco Angeli, Milano, 2015; B. Conforti, M. Iovane, *Diritto Internazionale*, ed. XI, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018; B. Conforti, C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, Cedam, Padova, 2017; C. Focarelli, *Manuale di diritto internazionale*, Cedam, Padova, 2017; J. B. Duroselle, P. Pastorelli (a cura di), *Storia diplomatica dal 1919 ai nostri giorni*, LED Edizioni Universitarie, Genova, 2000.

⁴⁰¹ Il trattato di Versailles, anche detto patto di Versailles, è uno dei trattati di pace che pose ufficialmente fine alla prima guerra mondiale. Fu stipulato nell'ambito della Conferenza di pace di Parigi del 1919 e firmato da 44 Stati il 28 maggio 1919 a Versailles, in Francia, nella Galleria degli Specchi del Palazzo di Versailles. È suddiviso in 16 parti e composto da 440 articoli.

⁴⁰² Il programma e gli ideali del presidente Democratico woodrow wilson, espressi nel discorso dei 14 punti presentato pronunciato dal presidente Woodrow Wilson l'8 gennaio 1918 davanti al Senato degli Stati Uniti, giocarono un ruolo fondamentale nella determinazione dell'assetto postbellico. "Il presidente Wilson era consapevole della forza non solo economica e militare, ma anche morale degli Stati Uniti e della capacità del suo paese di spingere tutti gli attori internazionali ad accettare un nuovo sistema delle relazioni internazionali che avrebbe dovuto basarsi su concetti generali di carattere ideale quali: l'affermazione del principio di nazionalità e di autodeterminazione dei popoli, la rinuncia a ingrandimenti territoriali, la fine della diplomazia segreta. [...] In questa prospettiva i Trattati di Pace rappresentavano solo il punto di partenza, perché successivamente sarebbe stato un nuovo organismo internazionale, la Società delle Nazioni (SDN), a gestire un rinnovato ordine mondiale, garantendo la giustizia, il prevalere del diritto e la pace." Cit. da A. Varsori, *Storia internazionale dal 1919 a oggi*, cit., pagg. 20 e 21.

(SDN)⁴⁰³, il primo ente internazionale con fini politici generali ad essere mai costituito, e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, allo scopo di tutelare i diritti dei lavoratori.

Tra il 1942 e il 1945, peraltro, le potenze alleate convocano numerose conferenze internazionali allo scopo di creare nuove organizzazioni internazionali, oggi divenute istituti specializzati delle Nazioni Unite: la Conferenza di Hot Springs del 1943 costituisce l'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura; la Conferenza di Chicago del 1944 istituisce l'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale; la conferenza di Bretton Woods, tenutasi nel 1944 per stabilire le regole delle relazioni commerciali e finanziarie internazionali tra i principali paesi industrializzati del mondo occidentale, si conclude con la creazione del Fondo monetario internazionale (FMI) e della Banca mondiale (WB) e la firma dell'accordo generalizzato sulle tariffe doganali e il commercio (il precursore dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)); la conferenza di Dumbarton Oaks del 1944 pone le basi per la nascente Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), più tardi istituita dalla conferenza di San Francisco dell'aprile del 1945⁴⁰⁴.

Nel tempo, poi, la diffusione del fenomeno è molto aumentata molto, al punto che oggi si contano circa 300 organizzazioni internazionali, la maggior parte delle quali dal carattere regionale o sub-regionale.

4.2 La lenta affermazione dell'autonomia degli ordinamenti interni delle organizzazioni internazionali

⁴⁰³ Lo statuto istitutivo della Società delle Nazioni occupava i primi 26 articoli del trattato di Versailles del 1919 e dava vita ad una organizzazione intergovernativa il cui principale impegno era quello di prevenire le guerre, sia attraverso la gestione diplomatica dei conflitti sia attraverso il controllo degli armamenti. La SDN fu estinta il 19 aprile 1946 e ad essa subentrò l'Organizzazione delle Nazioni Unite fondata, con identico scopo, nel 1945.

⁴⁰⁴ Negli anni successivi alla Seconda Guerra Mondiale si assiste ad una diffusione delle organizzazioni internazionali e diviene sempre più forte l'esigenza di elaborare e codificare le regole internazionali ad esse applicabili. Cfr. A. Tanzi, *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, ed. II, Cedam, Padova, 2006.

Dopo aver analizzato, nei capitoli precedenti, i procedimenti disciplinari in Italia, Spagna e Regno Unito, ed averne delineato i caratteri tipici ed i principi generali grazie ad una ricostruzione dapprima individuale e in seguito frutto di un approccio comparato, si passerà ora al piano internazionale.

Il piano internazionale in questione è costituito dai sistemi di giustizia interna dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e della Banca Mondiale che saranno analizzati singolarmente nel prosieguo della trattazione, e rispetto ai quali si verificherà la corrispondenza dei principi generali e della struttura di base ai sistemi nazionali.

Naturalmente, un'analisi di tali sistemi di giustizia interna presuppone logicamente l'affermazione dell'esistenza degli ordinamenti interni a ciascuna organizzazione internazionale, nell'ambito dei quali i sistemi di giustizia in questione vanno ad incardinarsi. Tuttavia, affermare l'esistenza di un ordinamento interno delle organizzazioni internazionali significa, a sua volta, ritenere che i rapporti, che pur si instaurano sul territorio statale presso il quale l'organizzazione ha sede, e che possono riguardare individui di diverse nazionalità, siano regolati da norme di un ordinamento extrastatale autonomo, sia rispetto allo Stato che ospita l'organizzazione, sia rispetto a tutti gli altri Stati che ne sono membri o che con essa entrano in contatto⁴⁰⁵.

Già da questa semplice frase introduttiva emerge la difficoltà connessa alla nascita ed all'affermazione degli ordinamenti interni delle organizzazioni internazionali nel panorama normativo internazionale⁴⁰⁶.

⁴⁰⁵ R. Monaco, *Lezioni di Organizzazione Internazionale (Vol. I). Diritto delle istituzioni internazionali*, Giappichelli, Torino, ed. II, 1965; A. Comba, *Le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali*, Giappichelli, Torino, 1967.

⁴⁰⁶ Come sottolinea Comba nella sua monografia dal titolo *Le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali* cit. del 1967, le concezioni giuridiche esistenti all'inizio del secolo non facilitarono affatto l'individuazione di un ordinamento interno autonomo dei nuovi enti istituiti a mezzo di trattati internazionali. A pagina 8 si legge, infatti, che "Il problema, invero, era scarsamente sentito, poiché la comunità internazionale presentava relativamente pochi fenomeni unionistici portatori di un proprio ordinamento interno. Se si eccettuano Le commissioni fluviali, di particolare la Commissione Europea del Danubio alla quale sembra potersi attribuire un embrione di attività normativa interna, le azioni internazionali esistenti prima della Società delle Nazioni

Sebbene oggi la dottrina sia unanime nel ritenere che “*certamente esistono norme e funzioni interne [alle organizzazioni internazionali] e che esse possono essere studiate come diritto interno all'ente*”⁴⁰⁷ la questione della natura giuridica degli ordinamenti in questione è, ad oggi, potenzialmente discutibile e pare dunque opportuno procedere ad una breve disamina dell'evoluzione storica del pensiero giuridico internazionalistico in merito.

Sin dall'inizio del 1900 la dottrina internazionalistica ha attenzionato i profili giuridici interni connaturati alla costituzione delle organizzazioni internazionali ed è principalmente agli studiosi italiani che si deve il primo ed essenziale impulso verso la codificazione di uno speciale diritto internazionale, applicabile alle associazioni ed alle unioni internazionali, avente uno scopo prettamente amministrativo.

Già nel 1914⁴⁰⁸, infatti, attenta dottrina sottolinea la necessità di scardinare l'impostazione tradizionale in base alla quale il diritto internazionale regola solo il rapporto tra gli Stati per

presentavano una vita interna di così modesta rilevanza da non attrarre l'interesse della maggior parte della dottrina. Questa, invero, ritrovava la disciplina dei rapporti di servizio dei funzionari internazionali esclusivamente negli ordinamenti statuali, già che partiva dalla premessa che le unioni internazionali dotate di un organo comune non potessero dar vita a un ente distinto dagli Stati associati.” In senso conforme si vedano, tra gli altri, anche M. Decleva, *Il diritto interno delle unioni internazionali*, Cedam, Padova, 1962; A. Hobson, *The International Institute of Agriculture: (an historical and critical analysis of its organization, activities and policies of administration)*, vol. II, in *University of California publications in international relations*, 1931 e D. Donati, *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*, Tip. editrice torinese, Torino, 1906.

⁴⁰⁷ Cit. da R. Monaco, *Lezioni di Organizzazione Internazionale*, cit., 1985. Si veda nello stesso senso *ex multis*: L. Oppenheim, *Le caractère essentiel de la Société des Nations*, in *Revue générale de droit international public* n. 26, 1919, pagg. 234 e ss.; M. O. Hudson, *Progress in International Organization*, Oxford University Press, Oxford, 1932; R. Ago, *L'organizzazione internazionale dalla società delle nazioni alle nazioni unite*, La Comunità internazionale, 1946; C. Focarelli, *Diritto internazionale*, Cedam, Padova, ed. III, 2015; M. Starita, *Article 2*, in R. Kolb (a cura di) *Commentaire sur le pacte de la Société des Nations*, Éditions Bruylant, Bruxelles, 2015, pp. 109 – 119.

⁴⁰⁸ Si veda in tal senso G. Fusinato, che nel suo scritto “*la personalità giuridica dell'Istituto internazionale di agricoltura*”, pubblicato sulla rivista di diritto internazionale, anno VIII, 1914 pagina 149 e ss. sostiene che all'Istituto in questione gli Stati membri abbiano volutamente attribuito un'autonoma personalità. Secondo tale impostazione, di conseguenza, l'autore sostiene che, le eventuali lacune contenute nel Trattato istitutivo devono essere colmate ricorrendo ai normali criteri interpretativi e, in particolare, che l'individuazione della sede deve essere interpretata come volontà implicita di accettazione dell'organizzazione della giurisdizione dello Stato ospitante. In senso conforme all'orientamento di Fusinato si vedano: S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1917 e, più di recente, F. Johns, *International Legal Personality*, Routledge, Londra, 2017; in senso contrario si veda invece D. Anzilotti, *Gli organi comuni nella società di Stati*, in *Rivista di diritto internazionale*, anno VIII, 1914, pagina 156 e seguenti in quale sostiene l'esistenza del solo ordinamento internazionale, il cui unico scopo è quello di disciplinare i diritti e i doveri reciproci degli Stati. Secondo il Professore Anzilotti, infatti, l'atto istitutivo dell'Istituto non è quindi un atto collettivo internazionale utile alla costituzione un soggetto di diritto diverso ed autonomo, che non sia riconducibile al diritto internazionale o al diritto interno, dunque, l'Istituto Internazionale di Agricoltura dev'essere considerato nulla più che un organo comune.

dare spazio e legittimità alla disciplina interna delle varie organizzazioni internazionali, quale strumento imprescindibile per il loro corretto funzionamento.

Nel 1923 altri autori⁴⁰⁹ mettono in risalto come l'organizzazione interna di quest'ultima si sia pian piano sviluppata, da un lato, attraverso l'emanazione di regole di condotta per i funzionari e, dall'altro, con l'attribuzione all'ente di poteri sempre più pregnanti, necessari a far fronte alle varie esigenze strutturali.

Negli anni trenta, la dottrina italiana è ancora all'avanguardia nel dare impulso allo studio del fenomeno⁴¹⁰ e alcuni studiosi coniano una prima definizione di diritto internazionale amministrativo⁴¹¹ come nucleo concettuale a sé stante, composto dall'insieme delle attività delle organizzazioni internazionali indipendenti da quelle che regolano rapporti con gli Stati, e a questa interpretazione si allinea anche la giurisprudenza italiana dell'epoca, come dimostrano le sentenze Istituto Internazionale d'Agricoltura c. Profili del 1931 e Nanni c. Pace e Sovrano Militare Ordine di Malta del 1935⁴¹².

⁴⁰⁹ U. Borsi, *il rapporto di impiego nella Società delle Nazioni*, in *rivista di diritto internazionale*, anno XV, 1923 pagg. 261 e ss. Diversi autori sostenevano che si trattasse di regole convenzionali di diritto internazionale (si veda, tra gli altri, A. Cavaglieri, *i soggetti del diritto internazionale*, in *rivista di diritto internazionale*, anno XVII, 1925, pagg. 171 e ss.) o si opponevano a questa ricostruzione ermeneutica (si veda, tra gli altri, M. Scerni, *Saggio sulla natura giuridica delle norme emanate dagli organi creati con atti internazionali*, Genova, 1930 pagg. 35 e ss.).

⁴¹⁰ La dottrina italiana ha dedicato al tema in questione pregevoli indagini tra le quali è opportuno ricordare: S. Romano, *Corso di diritto internazionale*, Cedam, Padova, 1929; P. Fedozzi, *Corso di diritto internazionale*, vol. I, Cedam, Padova, 1930; M. Scerni, *personalità giuridica internazionale ed autonomie normative*, in *rivista di diritto internazionale*, anno XXIII, 1931; G. Morelli, *La sentenza internazionale*, Cedam, Padova, 1931; G. Morelli, *L'istituto internazionale di agricoltura e la giurisdizione italiana*, in *Foro Italiano*, 1931, pagg. 1424-1430; C. Baldoni, *Gli organi e gli istituti nelle unioni internazionali*, Athenaeum: Società editrice romana, Roma, 1931; A. Ferrara, *il rapporto d'impiego nell'Istituto internazionale di agricoltura ed il potere di giurisdizione dello Stato italiano*, in *Rivista di diritto pubblico*, anno XXIII, 1931, pagg. 531-540; A. Rapisardi Mirabelli, *Il diritto amministrativo internazionale*, Cedam, Padova, 1939.

⁴¹¹ Borsi, *il rapporto di impiego nella Società delle Nazioni*, cit., 1923 pagina 261 e ss.; J. Gascon y Marin, *Les transformations du droit administrative international*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Brill Nijhoff, 1930; P. Negulesco, *Principes de droit international administrative*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, vol. 51, Brill Nijhoff, 1935.

⁴¹² Nel primo caso il riferimento è alla sentenza del 26 febbraio 1931 della Corte di Cassazione del Regno d'Italia (R.D.I. 1931, pp. 386 e ss.) e, nel secondo caso, alla sentenza del 13 marzo 1935 della stessa Corte (R.D.I. 1935, pp. 369 e ss.). In particolare, nella sentenza Nanni e Pace c. Sovrano Militare Ordine di Malta del 1935 si legge, relativamente alla personalità delle organizzazioni internazionali, che: "codesta personalità [...] è oggi unanimemente ammessa nella Società delle Nazioni, sebbene non sia uno Stato, né un superstato, né una confederazione di Stati." Per un maggior approfondimento sulla giurisprudenza italiana favorevole all'immunità delle persone di diritto internazionale diverse dagli Stati si veda, tra gli altri, il volume di G. Venturini e N. Ronzitti, *Le immunità giurisdizionali degli stati e degli altri enti internazionali*, Padova, Cedam, 2008.

Nel 1946 la nascita del Tribunale amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (quale risultato della trasformazione del Tribunale della Società delle Nazioni) viene interpretata dalla dottrina come l'affermazione dell'autonomia dell'ordinamento giuridico delle organizzazioni internazionali. È all'epoca infatti opinione diffusa che l'autonomia in questione si espliciti, nella sostanza, nel potere di nominare e revocare i propri funzionari, nel potere gerarchico sui propri organi, nell'immunità dalla giurisdizione degli Stati, e nel diritto ad avere una propria giurisdizione esclusiva⁴¹³.

Un'importanza fondamentale riveste anche il parere della Corte Internazionale di Giustizia reso nel 1949 sulla questione "*Reparation for injuries suffered in the Service of the United Nations*" ove La Corte espressamente afferma la personalità giuridica dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, riconosciuta come soggetto del diritto internazionale titolare di diritti e doveri, pur se necessariamente differente dagli Stati⁴¹⁴.

La prima analisi esaustiva delle caratteristiche dell'ordinamento interno delle organizzazioni internazionali è operata da Sereni nel 1959 che, nella sua monografia dal titolo "*Le organizzazioni internazionali*"⁴¹⁵, elabora una teoria che riconosce il carattere prettamente

⁴¹³ Si vedono in tal senso i contributi di: J. Gascon y Marin, *Les transformations du droit Administratif international*, cit., 1930; M. Scerni, *Personalità giuridica internazionale ed autonomie normative*, cit., 1931 pagina 389 e ss.; C. Baldoni, *Gli organi e gli Istituti nelle unioni internazionali*, in *rivista di diritto internazionale*, anno XXIII, 1931, pagina 465 e ss.; P. Negulesco, *Principes de droit international administratif*, cit., 1935; A. Rapisardi Mirabelli, *Il diritto amministrativo internazionale*, cit., 1939; M. Decleva, *Il diritto interno delle unioni internazionali*, cit., 1962; J. Ballaloud, *Le Tribunal Administratif de l'Organisation Internationale du Travail et sa jurisprudence*, Éditions A. Pedone, Parigi, 1967.

⁴¹⁴ "*In the opinion of the court, the organization was intended to exercise and enjoy, and is in fact exercising and enjoying, functions and rights which can only be explained on the bases of the possession of a large measure of International personality and the capacity to operate upon an international plane. It is at present the supreme type of international organization, and it could not carry out the intentions of his founders if it was devoid of international personality [...]. Accordingly, the Court has come to the conclusion that the organization is an international person. This is not the same thing as saying that it is a State, which it certainly is not, or that its legal personality and rights and duties are the same as those of a State [...]. What it does mean is that it is a subject of international law and capable of possessing international rights and duties and that it has capacity to maintain its rights by bringing international claims*". Cit. pagina 174 parere della Corte Internazionale di Giustizia reso l'11 aprile del 1949 sulla questione "*Reparation for injuries suffered in the Service of the United Nations*". Dopo il parere della Corte Internazionale di Giustizia la questione della natura delle regole divenne un riconosciuto campo di indagine e si segnalano in merito i contributi di: H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, Frederick A. Praeger, New York, 1950; L. Focsaneau, *Le droit interne de l'organisation des Nation Unies*, in *Annuaire Français de Droit International*, anno III, 1957, pagg. 315 e ss.; C. Economides, *Les actes institutionnels internationaux et les sources du Droit international*, in *Annuaire Français de Droit International*, anno XXXIV, 1988, pagg. 131-145; P. Cahier, *L'ordre juridique interne des organisations internationales* in P. M. Depuy (a cura di) *Manuel sur les organisations internationales*, Dalloz, Leiden, 1998.

⁴¹⁵ A. P. Sereni, *Le organizzazioni internazionali*, Giuffrè, Milano, 1959.

interno, autonomo e indipendente delle regole delle organizzazioni internazionali, intese come enti funzionali e non territoriali che, in quanto persone giuridiche, agiscono nell'ordinamento internazionale come soggetti al pari degli Stati.

La teoria di Sereni è stata successivamente ripresa da altri autori⁴¹⁶ che, oltre ad identificare nell'organizzazione e nell'autonomia i requisiti essenziali ed imprescindibili per riconoscere l'esistenza di un ordinamento giuridico interno, ne affermano il carattere originario in quanto frutto di norme direttamente emanate dagli organi interni delle varie organizzazioni internazionali.

Negli anni 60 il dibattito ermeneutico si arricchisce del contributo di nuovi studiosi che hanno l'obiettivo di chiarificare il panorama ermeneutico, attraverso una magistrale ricostruzione delle diverse opinioni dottrinali sul punto, proponendo una prima classificazione del diritto interno delle organizzazioni basata sulla distinzione tra attività interne ed attività esterne dell'ente internazionale⁴¹⁷. Peraltro, si coglie l'occasione per mettere in luce come parte della dottrina, pur ammettendo l'autonoma personalità dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, non fosse in realtà favorevole a far discendere da questo l'esistenza in termini generali di ordinamenti interni separati dal diritto internazionale, stante l'affermata impossibilità di distinguere, a livello internazionale, tra ordinamenti derivati e ordinamenti originari⁴¹⁸.

⁴¹⁶ Si veda tra gli altri P. Cahier, *Le droit interne des organisations internationales*, in *Revue générale de droit international public* vol. 67, 1963, pagg. 563 e ss. In senso contrario si segnala M. Decleva che, nella sua monografia *“Il diritto interno delle unioni internazionali”*, cit., 1962, riconosce in capo alle Nazioni Unite l'esistenza di un ordinamento interno a separato dal diritto internazionale e l'autonomia della organizzazione dagli Stati membri solo sulla base dell'art. 100 del trattato costitutivo che esplicitamente Individua l'elemento fondamentale dell'Autonomia dell'ordinamento interno.

⁴¹⁷ F. Durante, *L'ordinamento interno delle Nazioni Unite*, Giuffrè, Milano, 1964. In senso conforme si veda A. J. A. Barberis, *Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale*, in *The Hague Academy of International Law*, Leiden, vol. 179, 1983, pagg. 145 - 304.

⁴¹⁸ G. Balladore Pallieri, *Le droit interne des organisations internationales*, in *The Hague Academy of International Law*, Leiden, vol. 127, 1969, pagg. 1 - 38, 1969. Nel suo scritto Balladore Pallieri sostiene che il diritto interno di un'organizzazione internazionale non è separato dal diritto internazionale, non è autonomo e non ha neppure le caratteristiche proprie di un vero diritto nella misura in cui, non facendo parte del diritto internazionale, è carente delle caratteristiche basiche che sono necessarie ad identificare un ordinamento come tale in senso giuridico.

Sempre negli anni 60, inoltre, il dibattito sulla natura delle organizzazioni internazionali e sulle loro norme interne esce dai banchi dell'accademia e diviene centrale anche per la giurisprudenza⁴¹⁹ e per la Commissione di diritto internazionale.

È infatti possibile trovare traccia del dibattito in questione in alcune Convenzioni di codificazione.

Nell'ambito del diritto internazionale dei Trattati, l'articolo 5 della Convenzione di Vienna del 1969⁴²⁰ prende in considerazione le regole interne delle organizzazioni internazionali al fine di delimitare l'ambito di applicazione della convenzione, stabilendo che la stessa non potrà trovare applicazione nei casi in cui un trattato sia concluso in seno ad un'organizzazione internazionale all'interno della quale la specifica materia è già regolata da una norma interna che prevale in quanto *lex specialis*⁴²¹.

Nella Convenzione di Vienna del 1975⁴²² sulla rappresentanza degli Stati nelle loro relazioni con le organizzazioni internazionali di carattere universale, pur in mancanza di una vera e propria definizione di regole interne dell'organizzazione, vengono definite ancora una volta come regole speciali delle organizzazioni internazionali tutte quelle discipline interne che ne

⁴¹⁹ La Corte di Giustizia esplicitamente rileva, nella sentenza *Costa c. Enel* del 1964, che: "istituendo una Comunità senza limiti di durata, dotata di propri organi, di personalità, di capacità giuridica, di capacità di rappresentanza sul piano internazionale, in specie di poteri effettivi provenienti da una limitazione di competenza o da un trasferimento di attribuzione degli stati alla comunità, questi hanno limitato, sia pure in campi circoscritti, i loro poteri sovrani e creato quindi un complesso di diritto vincolante per i loro cittadini e per loro stessi." Cit. da sentenza *Costa c. Enel*, Corte di Giustizia della Comunità Europea, 1964, ECR 585 (6/64). La formazione della Corte è ulteriormente rafforzata dalla presa di posizione dell'Avvocato Generale Lagrange che, nel suo intervento, sostiene apertamente che: "il Trattato istitutivo della CEE, come gli altri due Trattati Europei, ha creato un ordinamento giuridico autonomo, distinto da quello di ciascuno degli Stati membri".

⁴²⁰ Convenzione di Vienna del 23 maggio 1969 sul diritto dei trattati, UNTS vol. 1155, pag. 331, recepita in Italia con la legge 12 febbraio 1974, n. 112 (in suppl. Ordinario alla gazz. Uff., 30 aprile, n. 111).

⁴²¹ L'art. 5, parte I, stabilisce infatti quanto segue: "La presente Convenzione si applica a qualsiasi trattato che rappresenti l'atto costitutivo di un'organizzazione internazionale e a qualsiasi trattato adottato in seno ad un'organizzazione internazionale, senza che ciò pregiudichi le norme pertinenti dell'organizzazione." Sul punto si vedano anche autori come: C. M. Brölman, *The institutional veil in public international law*, Hart Publishing Series: Hart Monographs in Transnational and International Law, Toronto, 2007; E. Roucouas, *Practice as a relevant factor for the responsibility of international organizations*, in M. Ragazzi (a cura di), *Responsibility of international organizations: essays in Memory of Sir Ian Brownlie*, Brill | Nijhoff, Leiden, 2013.

⁴²² Convenzione di Vienna sulla rappresentanza degli Stati nei loro rapporti con le organizzazioni internazionali di carattere universale del 14 marzo 1975, UNTS vol. 1946.

definiscono il funzionamento⁴²³, sancendo una riserva generale in favore di tali regole⁴²⁴; ma è solo nella Convenzione di Vienna del 1986⁴²⁵ sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali che le regole interne delle organizzazioni assumono un'importanza maggiore e trovano un riferimento esplicito in numerose disposizioni della Convenzione.

Come è evidente, dunque, la Commissione di Diritto Internazionale, che ha elaborato i progetti delle varie Convenzioni richiamate, ha stimolato moltissimo l'evoluzione ermeneutica sull'approccio alla natura delle organizzazioni internazionali e delle loro norme interne⁴²⁶.

⁴²³ Art. 3, co. 1, Convenzione di Vienna 1975: *“Les dispositions de la présente Convention ne portent pas préjudice aux règles pertinentes de l'Organisation ou aux dispositions pertinentes du règlement intérieur de la conférence.”*

⁴²⁴ Al rispetto della prevalenza delle regole interne dell'organizzazione intese come *Lex specialis* sono improntate le previsioni degli artt. 5, 10, 18, 42 e 44 della Convenzione del 1975 che rispettivamente subordinano alle regole interne le seguenti prerogative: la possibilità di stabilire missioni permanenti (art. 5), la possibilità di conferire credenziali per il capo della missione da parte di autorità statali minori (art. 10), la possibilità di stabilire una sede della missione eventualmente differente da quella dell'organizzazione (art. 18), la possibilità di mandare delegazioni (art. 42), la possibilità, per le autorità statali minori, di conferire al capo della delegazione le necessarie credenziali (art. 44).

⁴²⁵ Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali del 21 marzo 1986.

⁴²⁶ L'importantissimo ruolo giocato dalla Commissione di diritto internazionale risulta del resto evidente dai lavori preparatori delle convenzioni e dei report di Paul Reuter che, nei report presentati nel 1972 nel 1973 e nel 1974 in qualità di Special Rapporteur, mette in risalto l'importanza delle regole dell'organizzazione. Nel report del 1974 si legge, ad esempio, a pag. 151 della parte prima del volume II: *“(27) The sources of the capacity of international organizations which are not excluded by the expression “the relevant rules of each organization” include the practice of international organizations. This is an idea which must be developed briefly. The concern of international organizations regarding the scope of their practice has already been noted. The statements made at the United Nations Conference on the Law of Treaties show clearly that “the relevant rules of international organizations” include “established practices”, that is, the practices which must be considered equivalent to legal rules. However, in the context of the 1969 Convention, although the question was not formally settled, it may be wondered whether a practice which is in the process of being established, that is, which is not yet established, is or is not covered by article 5 of the 1969 Convention. This is a very serious question. If it is assumed that that Convention is binding on international organizations and that only “established” practices can derogate from its rules with regard to the constituent instruments of international organizations and the treaties adopted within an international organization (article 5 of the 1969 Convention), it would follow that the entry into force of the 1969 Convention would prohibit any new customary development of the law of international organizations that was contrary to the 1969 Convention. (28) It is the view of the Special Rapporteur that—without infringing in any way upon the interpretation of other conventions, such as the 1969 Convention—it must be acknowledged without hesitation that the expression “the relevant rules of each organization” covers practices which are not yet established but are liable to become so. This expression basically reserves the constitutional regime of each organization: it is this regime, and not the draft articles, which will determine the scope of the “practice”. If, therefore, under this regime, the constitution of the organization is partly customary in origin and practice may in that connexion play a role going beyond that provided for in article 31, paragraph 3 (b) of the 1969 Convention, it is this regime which will be applicable. To adopt any other solution would be to give written conventional law precedence over unwritten law as a source of the law peculiar to each organization, prevent the progressive development of the law of each organization and give rise to an unacceptable infringement of the constitutional autonomy of each organization; this, in the final analysis, is the meaning of draft article 6.8.”*

Negli ultimi decenni la dottrina italiana è tornata ad indagare la questione della natura degli ordinamenti interni allineandosi alla tendenza storica caratterizzata dal riconoscimento dell'esistenza di norme di natura diversa all'interno delle organizzazioni internazionali, così introducendo un importante cambiamento di prospettiva rispetto agli anni precedenti⁴²⁷.

Del resto, in linea con la teoria generale del diritto⁴²⁸, pare corretto affermare che le organizzazioni internazionali siano capaci di creare un proprio ordinamento giuridico dal momento che il diritto prodotto in un dato sistema giuridico non può che appartenere a quest'ultimo⁴²⁹.

4.3 I funzionari delle organizzazioni internazionali

Non esiste nel diritto internazionale, nella giurisprudenza dei tribunali internazionali⁴³⁰ o nella dottrina internazionalistica⁴³¹, una definizione universalmente accettata di agente o di funzionario internazionale.

Negli Statuti di molte Organizzazioni che hanno riconosciuto la giurisdizione del Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro e che consentono un accesso pubblico e gratuito alle versioni in francese e in inglese dello Statuto e delle *staff rules* (il che esclude alcune organizzazioni: nessuna versione francese o nessun accesso pubblico), il termine “*fonctionnaire*” appare nelle disposizioni relative alla lingua francese ed è talvolta

⁴²⁷ Roversi Monaco, nella sua monografia *Lezioni di organizzazione internazionale*. vol I. *Principi generali*, edita da Giappichelli nel 1985 escludeva la presenza di una molteplicità di ordinamenti e proponeva una soluzione basata semplicemente corretta individuazione dei rapporti tra norme di un unico ordinamento sovranazionale.

⁴²⁸ N. Bobbio, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Giappichelli, Torino, 1960.

⁴²⁹ In tal senso si vedano, tra gli altri: G. Ballardore Pallieri, *Le droit interne des organisations internationales*, cit., 1969; J. Raz, *The Concept of a Legal System. An Introduction to the Theory of a Legal System*, ed. II, Oxford University Press, Oxford, 1980; M. G. Kohen, *La pratique et la théorie des sources du droit international*, in L. Boisson de Chazournes, M. G. Kohen, G. P. Guzzini, *La pratique et le droit international: colloque de Genève*, A. Pedone, Parigi, 2004, pagg. 81-111.

⁴³⁰ ILOAT n. 3359, 9 luglio 2014.

⁴³¹ D. Gallo, *Status, privilegi, immunità e tutela giurisdizionale dei funzionari delle organizzazioni internazionali*, in A. Del Vecchio (a cura di), *Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2012, pagg. 273 – 313.

usato al posto, o sostituito mantenendo un egual significato, dell'espressione "*membre du personnel*"⁴³². Nelle versioni inglesi si susseguono invece, in modo quasi intercambiabile, i termini: "*staff member*"⁴³³, "*permanent employee*"⁴³⁴, "*official*"⁴³⁵ e "*officer*"⁴³⁶.

Nel parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia sul caso "Bernadotte"⁴³⁷ si definisce agente di un'Organizzazione Internazionale: "*quiconque, fonctionnaire rémunéré ou non, employé à titre permanent ou non, a été chargé par un organe de l'organisation d'exercer, ou d'aider à exercer, l'une des fonctions de celle-ci, bref, toute personne par qui l'Organisation agit*".⁴³⁸

Si tratta evidentemente di una definizione molto ampia che, considerando "funzionario" tutti i soggetti che agiscono per conto dell'Organizzazione, indipendentemente dal fatto che siano pagati o meno, che siano parte dell'organico in via permanente o temporanea, include nella nozione di funzionario anche i consulenti, gli esperti, i tirocinanti, i volontari e tutte le altre categorie⁴³⁹.

⁴³² Così accade, ad esempio, nell'ambito della versione francese dello Statuto del *Bureau International des Poids et Mesures*. Ci sono però anche casi in cui il termine "*fonctionnaire*" è utilizzato per identificare un sottoinsieme de gruppo generale che è identificato dall'espressione "*membre du personnel*"; in tali casi esso si contrappone al termine "*agents*" ponendo l'accento sulla diversa durata della permanenza del soggetto alle dipendenze dell'Organizzazione. Per un esempio in tal senso si vedano le versioni francesi degli Statuti dell'Organizzazione Internazionale di Metrologia Legale (OIML), e dell'Organizzazione Europea per la Sicurezza Della Navigazione (EUROCONTROL).

⁴³³ È il caso, ad esempio, della versione inglese dello Statuto dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO) e della World Intellectual Property Organization (WIPO).

⁴³⁴ Così, ad esempio, nella versione inglese dello Statuto della Organizzazione Europea dei Brevetti (EPO).

⁴³⁵ Si veda ad esempio lo Statuto della Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO) e della Agenzia Internazionale per l'Energia Atomica (IAEA).

⁴³⁶ Così si legge, ad esempio, nella versione inglese dello Statuto della Unione Internazionale per la Protezione delle Nuove Varietà Vegetali (UPOV).

⁴³⁷ Parere dell'11 aprile 1949 sulla Riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite (caso Bernadotte).

⁴³⁸ Come ricorda Focarelli, nel parere della CIG del 15 dicembre 1989 (c.d. caso Mazilu sull'applicabilità della sez. 22 dell'articolo VI della Convenzione sui Privilegi e le Immunità delle Nazioni Unite) la Corte ha affermato che "*Mazilu, un cittadino rumeno al quale la Romania impediva per motivi politici di recarsi alle Nazioni Unite presso le quali svolgeva la funzione di relatore alla Sottocommissione per la lotta contro le discriminazioni e la tutela delle minoranze delle Nazioni Unite, dovesse considerarsi "expert on mission" ai sensi della sez. 22 dell'art. VI della Convenzione del 1946 sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite e avesse quindi diritto alle immunità previste dalla Convenzione.*" (Cit. da C. Focarelli, *Schemi delle lezioni di diritto internazionale*, Morlacchi, Perugia, 2003). Un caso analogo, peraltro, è stato deciso dalla CIG con il parere del 29 aprile 1999 sul caso Comaraswami nell'ambito del quale la Corte ha sostenuto non solo la necessità di qualificare il relatore alla Commissione diritti umani Comaraswami come "*expert on mission*" ma anche che le opinioni da lui espresse e ritrattate diffamatorie erano state pronunciate nel corso della missione e quindi che avesse diritto a godere dell'immunità giurisdizionale rispetto ad esse.

⁴³⁹ La diversità del personale internazionale è sorprendente: nel servizio civile internazionale, vi è un gran numero di membri del personale di un'organizzazione internazionale, tra cui solo un piccolo insieme è costituito dai funzionari internazionali in senso stretto.

La dottrina internazionalistica, dal canto suo, ha però elaborato delle definizioni di “funzionario internazionale” dai margini più ristretti rispetto a quelle giurisprudenziali. Suzanne Bastid-Basdevant⁴⁴⁰, ad esempio, ha sostenuto, nella sua tesi dottorale⁴⁴¹, che “*fonctionnaire international est tout individu chargé par les représentants de plusieurs États ou par un organisme agissant en leur nom, à la suite d’un accord interétatique et sous le contrôle des uns ou de l’autre, d’exercer, en étant soumis à des règles juridiques spéciales, d’une façon continue et exclusive, des fonctions dans l’intérêt de l’ensemble des États en question*”.

Altri studiosi hanno lavorato per identificare quelli che hanno ritenuto essere i tre elementi caratteristici di un “funzionario internazionale”, intendendo come tale solo il soggetto che: “*exerce une fonction publique au service d’une organisation internationale, d’une manière exclusive et continue, et entraînant un régime juridique particulier de caractère international*”⁴⁴², mentre altri ancora si sono limitati a riconoscere che: “*There is some uncertainty as to the scope of the idea of “international civil service”. It comprises people employed by international organizations on a regular basis, but not in all functions. Typically, individuals engaged in menial labour are not considered part of the international civil service: this applies to gardeners, cleaning personnel, caterers, et cetera. Moreover, the notion does not comprise those who occasionally provide services: lawyers, consultants, translators or technicians not in regular employment. Still, organizations (as well as local courts) may have different attitudes.*”⁴⁴³

⁴⁴⁰ Nata il 15 agosto 1906 e morta il 2 marzo 1995, è stata rinomata professoressa di diritto pubblico e diritto internazionale e giudice della Corte Internazionale di Giustizia e del Tribunale Amministrativo delle Nazioni Unite.

⁴⁴¹ S. Bastid-Basdevant, *La Condition juridique des fonctionnaires internationaux. Thèse pour le doctorat*. Université de Paris, Faculté de droit, 1930.

⁴⁴² Cit. da A. Pellet et D. Ruzié, *Les fonctionnaires internationaux*, Presses universitaires de France, Collezione «*Que sais-je?*», 1993.

⁴⁴³ Cit. da J. Klabbbers, *An introduction to International Organizations Law*, ed. III, Cambridge University Press, Cambridge, 2015, pag. 244. Per ulteriori approfondimenti su possibili definizioni di funzionario internazionale si rimanda agli scritti di Blokker, Schermers, e agli altri contributi di Amerasinghe e Klabbbers sul tema dell’*international institutional law*. Per un riferimento ai testi si rinvia alla bibliografia.

Attenta dottrina, peraltro, si è focalizzata su quello che per alcuni è parso l'unico aspetto comune a tutte le numerose e svariate tipologie di funzionario internazionale ed ha affermato che: *“international civil servants, agents or official include a wide range of personnel, such as regular staff, fixed-term staff, consultants and even temporary staff. On the other hand, for instance, international experts who do not have contracts of employment with the organization could not be regarded as international civil servants, even though they may be engaged in carrying out tasks or projects controlled in some way by international organizations. What is important in characterizing an international civil servant is that he has some kind of contract of service or statutory terms of employment vis-à-vis the organization”*.⁴⁴⁴

Più di recente altra dottrina, invece, ha messo in evidenza la distinzione esistente tra soggetti che *“vengono a trovarsi in una relazione diretta o indiretta con l'ente nel quale svolgono la loro attività”*; affermando che *“solo quando la relazione è diretta, può parlarsi di agente o funzionario dell'organizzazione”*, e che è tale solo quella relazione nell'ambito della quale *“le persone fisiche, poste alle dipendenze dell'organizzazione, [...] agiscono in nome, nell'interesse e per conto delle organizzazioni internazionali”*⁴⁴⁵. Sono stati inoltre rielaborati gli elementi caratteristici del *“funzionario internazionale”* identificati dagli orientamenti precedenti ed è stata delineata una nuova definizione di agente⁴⁴⁶ e di funzionario⁴⁴⁷ che metta

⁴⁴⁴ Cit. da C. F. Amerasinghe, *The individuals*, in R. J. Dupuy (a cura di) *A handbook on international organizations*, II ed., Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/Londra, 1998, pag 339.

⁴⁴⁵ Cit. da D. Gallo, *Status, privilegi, immunità e tutela giurisdizionale dei funzionari delle organizzazioni internazionali*, cit., 2012, pagina 275.

⁴⁴⁶ *“la macro-categoria di agente internazionale è costituita dalle seguenti tipologie di personale: gli alti agenti internazionali, che rivestono le più alte cariche all'interno dell'organizzazione, come il Segretario Generale dell'ONU o il Direttore generale dell'IMF; gli agenti che prestano attività di collaborazione autonoma, inclusi i consulenti e gli esperti, i quali sono generalmente legati all'ente da una relazione a carattere temporaneo e dalla natura non esclusiva; gli agenti che si trovano in un rapporto di lavoro subordinato con l'organizzazione, gli unici a poter essere considerati come veri e propri funzionari internazionali [...] Tutti gli individui indicati sono accumulati dall'esercizio di una funzione pubblica internazionale, ispirata ai principi di autonomia ed indipendenza dagli stati o da altri soggetti membri e direttamente tesa a perseguire e realizzare i fini istituzionali dell'ente.”* Cit. da D. Gallo, *Status, privilegi, immunità e tutela giurisdizionale dei funzionari delle organizzazioni internazionali*, cit., 2012, pagina 275 e 276.

⁴⁴⁷ *“se è corretto affermare che ogni funzionario è agente internazionale, non è vero il contrario: quando si tratta alti agenti internazionali oppure di individui (consulenti, esperti, traduttori, ecc.) incaricati di svolgere attività in regime di autonomia, mancando l'elemento della subordinazione gerarchica e, spesso, della natura esclusiva e continuativa della prestazione, non si è in presenza di un vero e proprio funzionario internazionale. [...] il funzionario, in primo luogo, è un agente internazionale che opera, a titolo esclusivo, in posizione gerarchicamente subordinata e alle strette dipendenze dell'organizzazione; in secondo luogo, svolge attività a carattere*

in evidenza la relazione di *genus* a specie che si ritiene debba intercorrere tra le due figure per renda chiara la differenza tra queste due categorie e la categoria dei c.d. salariati, ovvero quei soggetti che svolgono attività necessarie a soddisfare le varie esigenze pratiche della vita dell'ente ma che non hanno uno stretto collegamento con gli scopi internazionali dello stesso⁴⁴⁸.

4.4 Il lavoro alle dipendenze delle organizzazioni internazionali

La prima materia ad essere oggetto di una normazione interna specifica delle Organizzazioni Internazionali è stata, senza dubbio, quella dei rapporti di impiego dei funzionari, campo nel quale storicamente gli Stati non hanno mostrato interesse immediato ad intervenire, nonostante il rapporto si svolga sul loro territorio. È importante sottolineare, tuttavia, come la regolamentazione dei funzionari e la predisposizione di garanzie giurisdizionali a tutela dei loro diritti sia decisamente importante anche per gli Stati dal momento che una corretta normazione è presidio dell'indipendenza delle organizzazioni internazionali a fronte di un rischio, sempre presente, di elevata politicizzazione delle stesse⁴⁴⁹.

continuativo, a tempo determinato o indeterminato; in terzo luogo, può essere incaricato di esercitare sia attività di natura puramente amministrativa ed esecutiva che di carattere decisionale. Inoltre, differentemente da quanto ritiene parte della dottrina (Durante, Funzionario, 292), al fine di distinguere la figura dell'agente da quella del funzionario non sembrano risultare decisivi altri fattori, che sono invece propri sia dell'una che dell'altra categoria, come l'esistenza di una retribuzione per l'attività svolta e la regolamentazione della prestazione in base a principi precostituiti dallo stesso ente internazionale." Cit. da D. Gallo, Status, privilegi, immunità e tutela giurisdizionale dei funzionari delle organizzazioni internazionali, cit., 2012, pagina 276 e 277.

⁴⁴⁸ *"Non possono essere considerati agenti internazionali e, a fortiori, per quanto scritto, neanche funzionari, i cosiddetti «salariati», i quali sono incaricati dell'esecuzione di mansioni connesse alla gestione degli impianti e alla manutenzione della sede: cuochi, telefonisti, camerieri, giardinieri, autisti e così via." Cit. da D. Gallo, Status, privilegi, immunità e tutela giurisdizionale dei funzionari delle organizzazioni internazionali, cit., 2012, Napoli, pagina 277.*

⁴⁴⁹ *"In definitiva sembra di poter affermare che gli Stati hanno un interesse internazionale all'ordinato funzionamento dell'organizzazione [...] occorre infatti valutare l'interesse degli Stati in relazione alla necessità che l'organizzazione e gode di un certo grado di indipendenza per raggiungere i fini per i quali è stata istituita. tale indipendenza trova la sua prima garanzia dell'esistenza di un ordinamento giuridico interno, distinto da quello statale [...] la delicatezza dei compiti affidati all'organizzazione, inoltre, può imporre anche la tutela giurisdizionale dei diritti dei funzionari in modo da eliminare ogni influenza nazionale, e garantire la libera esplicazione della funzione pubblica internazionale a cui sono stati preposti funzionari stessi. [...] È indubbio che per le Nazioni Unite per le istituzioni specializzate, i tribunali amministrativi hanno avuto una funzione*

Soffermandosi, in particolare, sul difficile inquadramento normativo della figura del funzionario internazionale alle dipendenze delle organizzazioni internazionali, e sulla natura della disciplina contrattuale, è opportuno (nonostante la fluidità della materia trattata, che concerne situazioni giuridiche in continua evoluzione e dunque suggerisce un approccio particolarmente cauto al tema d'indagine) fare un accenno all'evoluzione dottrinale sul punto. Il riconoscimento di un ordinamento interno delle organizzazioni internazionali non ha avuto come conseguenza immediata la creazione degli organi giurisdizionali amministrativi interni. Del resto, l'affermazione della natura originaria ed autonoma dell'ordinamento interno delle organizzazioni internazionali non è *conditio sine qua non* per la predisposizione di un adeguato sistema di garanzie amministrative dei diritti dei funzionari nei confronti dell'ente.

Da un punto di vista dogmatico, infatti, sosteneva attenta dottrina già nel 1914, il riconoscimento di un ordinamento distinto dal diritto statale e da quello internazionale non determina necessariamente l'obbligo di istituire una garanzia giurisdizionale per coloro che sono destinatari delle norme interne ad esso, dunque, nulla esclude la possibilità di affermare, in linea teorica, la competenza dell'autorità giudiziaria statale presso la quale ha sede l'organizzazione nelle controversie concernenti l'applicazione delle norme interne all'ente stesso⁴⁵⁰.

Altra tesi, pochi anni dopo, aveva invece promosso un'interpretazione ermeneutica che superava l'impostazione appena richiamata affermando piuttosto la natura pubblicistica del rapporto di impiego internazionale, cui faceva seguito la sostanziale assenza di diritti soggettivi in senso proprio configurabili a favore dei funzionari, che necessariamente determinava l'impossibilità di una giurisdizione statale sul rapporto di impiego⁴⁵¹.

notevolmente positiva per il miglior funzionamento dell'organizzazione, per modo che la istituzione di tale organo può assumere anche un contenuto obbligatorio in relazione ai fini istituzionali dell'organizzazione." Cit. da A. Comba, *Le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali*, cit., 1967, pagine 41, 42 e 43.

⁴⁵⁰ Si veda in tal senso G. Fusinato, che nel suo scritto "*la personalità giuridica dell'Istituto internazionale di agricoltura*", cit., 1914 Sostiene che la competenza giurisdizionale su tali rapporti dovrebbe considerarsi attribuita in via presuntiva dagli Stati firmatari dell'accordo istitutivo dell'ente allo Stato presso cui l'ente ha sede, salva comunque la prova della volontà contraria.

⁴⁵¹ U. Borsi, *il rapporto di impiego nella Società delle Nazioni*, cit., 1923 pagina 261 e ss.

Dalle discussioni dalla dottrina dell'epoca, sull'opportunità di sostenere l'una o l'altra posizione ermeneutica, emerge in modo chiaro la prospettiva dualistica che nella prima metà del secolo aveva largo seguito e che era alla base delle rispettive argomentazioni. Tale teoria, in sostanza, propalava l'assoluta inconciliabilità tra due esigenze contrapposte: da un lato l'importanza di istituire una garanzia giurisdizionale dei diritti dei funzionari, e dall'altro l'esigenza di assicurare la stabilità della funzione pubblica internazionale.

Tra la fine degli anni 50 e gli anni 60 diversi autori⁴⁵² proposero un superamento della rigida bipartizione fino a quel momento in voga e prospettarono per la prima volta una correlazione tra una maggior efficienza dell'ordinamento interno e una tutela più efficace dei diritti dei funzionari. Più nello specifico, questi autori si fecero portatori di un punto di vista che coniugava le posizioni precedenti ed analizzava il fenomeno dell'istituzione di una giurisdizione internazionale in seno ad un'Organizzazione Internazionale contemporaneamente sotto il profilo interno (inteso come garanzia giurisdizionale dei diritti degli impiegati), e sotto il profilo internazionale (inteso come strumento imprescindibile per una migliore e più efficiente attuazione delle funzioni istituzionali affidata l'organizzazione degli stati).

Nel 1964 gli studiosi si concentrano sulla possibilità di ammettere una teorica analogia tra le norme di diritto pubblico statale e le norme degli ordinamenti interni delle organizzazioni internazionali⁴⁵³, e pochi anni dopo, su questa linea, Comba giungeva ad affermare l'esistenza di una sostanziale analogia tra gli ordinamenti statuali e gli ordinamenti interni alle

⁴⁵² Si veda in tal senso A. Comba, *le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali*, cit., 1967. Contra si vedano: L. Ferrari Bravo, *le controversie in materia di impiego presso enti internazionali e la giurisdizione italiana*, in *rivista di diritto internazionale*, anno XLVIII, 1956; M. Decleva, *Il diritto interno delle unioni internazionali*, Cedam, Padova, 1962 e R. Quadri, *Diritto internazionale pubblico*, Liguori, Napoli, 1989. Ferrari Bravo, Decleva e Quadri, infatti, sostengono che, nonostante il principio dell'efficienza amministrativa sia stato accolto e messo in pratica da numerose organizzazioni internazionali, anche attraverso la predisposizione di garanzie giurisdizionali, non vi è nessun principio di diritto positivo che imponga l'istituzione di tribunali amministrativi. In mancanza di tali garanzie, d'altronde, i funzionari possono pur sempre sfruttare i canali più propriamente amministrativi predisposti dall'organizzazione.

⁴⁵³ Si veda in proposito il lavoro di: Borsi, *Il rapporto di impiego nella Società delle Nazioni*, cit., 1923; M. Decleva *Il diritto interno delle unioni internazionali*, cit., 1962; F. Durante, *L'ordinamento interno delle Nazioni Unite*, cit., 1964.

organizzazioni internazionali nel particolare ambito dei rapporti di impiego dei funzionari internazionali. Nello specifico, infatti, pur ammettendo che le norme in questione ben potessero in linea teorica essere oggetto di un richiamo operante in forza del meccanismo del diritto internazionale privato, Comba riteneva che la scelta di mantenere la disciplina dei rapporti di impiego in questione “*completamente estranei dall’ordinamento statale*” fosse legata principalmente alla specifica manifestazione della volontà degli Stati all’atto della costituzione dell’Organizzazione⁴⁵⁴.

In linea con l’impostazione ermeneutica di tale autore, quindi, è possibile affermare che l’estraneità all’ordinamento statale dei rapporti di impiego dei funzionari internazionali rilevarebbe giuridicamente sotto due profili: da un lato, imporrebbe agli Stati membri delle organizzazioni internazionali di cui il funzionario è dipendente un obbligo di non interferire nell’esercizio dei poteri attribuiti dall’ente⁴⁵⁵; dall’altro, implicherebbe il riconoscimento unanime dell’esistenza dell’ordinamento interno dell’ente, la cui rilevanza, nella sfera dell’ordinamento statale, sarebbe analoga a quella degli altri ordinamenti giuridici.

Da ultimo, infine, è sempre Comba che, richiamando e rielaborando le teorie degli studiosi precedenti, mette in evidenza come che il rapporto di impiego nell’ambito delle organizzazioni internazionali abbia molte delle caratteristiche che sono tipiche del rapporto di impiego nell’ambito statale (quali ad esempio la supremazia giuridica esercitata dal datore di lavoro attraverso l’imposizione di un regolamento unitario e, entro certi limiti, unilateralmente variabile), ed il particolare rapporto di subordinazione che impronta l’attività del lavoratore al

⁴⁵⁴ Secondo Comba, infatti, “*L’estraneità deriva dall’obbligo assunto dagli Stati membri dell’organizzazione di non disciplinare determinate situazioni per evitare ogni interferenza che possa nuocere al buon funzionamento dell’ente. [...] L’autorità giudiziaria statale, pertanto, non potrebbe giudicare siffatte controversie in quanto non avrebbe il mezzo tecnico per richiamare le norme che regolano il rapporto.*” Cit. da A. Comba, *Le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali*, cit., 1967, pag. 53.

⁴⁵⁵ G. L. Tosato, *Istituto internazionale per l’unificazione del diritto privato e la giurisdizione italiana*, in *Rivista di Diritto Internazionale*, 1967, pagg. 168 e ss.

raggiungimento dei fini istituzionali del datore di lavoro, al quale il primo è legato in ragione del rapporto organico e rapporto di servizio.⁴⁵⁶

Come afferma lo stesso autore nel 1967: “E’ sufficiente peraltro un esame, anche sommario, delle norme che regolano il rapporto giuridico che intercorre tra i funzionari e le organizzazioni internazionali per rilevare la posizione di supremazia dell’organizzazione nei confronti dei suoi dipendenti; in tali rapporti l’elemento contrattuale è limitato quasi esclusivamente alla creazione di un vincolo giuridico, mentre l’insieme dello stato giuridico e la maggior parte dei diritti e degli obblighi viene determinato attraverso disposizioni generali in modo unilaterale. Pertanto, lo statuto e il regolamento del personale sono imposti unilateralmente ai dipendenti senza che essi possano far valere la loro autonomia contrattuale. le stesse norme, inoltre, possono essere modificate per il miglior funzionamento dell’ente, salvo, entro certi limiti, la tutela dei diritti quesiti.”⁴⁵⁷

⁴⁵⁶ Il vincolo di funzione dei funzionari internazionali è un elemento facilmente riscontrabile nel rapporto di impiego, come ad esempio si evince dal testo degli articoli 100 e seguenti della Carta delle Nazioni Unite che afferma l’indipendenza assoluta dei funzionari nei confronti dei governi o di ogni altra autorità all’infuori dell’organizzazione mentre impone l’obbligo di astensione al funzionario che, con un suo comportamento, potrebbe compromettere il ruolo dell’organizzazione. Peraltro, il vincolo di funzione a livello internazionale impone al funzionario anche notevoli obblighi morali e spirituali il cui rispetto si ritiene sia assolutamente imprescindibile per il corretto esercizio della funzione pubblica internazionale secondo i fini istituzionali dell’ente.

⁴⁵⁷ Cit. da A. Comba, *le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali*, cit., 1967, pagine 58 e 59. In tal senso si segnalano anche i contributi di: F. Capotorti, *Sulla competenza a stipulare degli organi di Unioni*, in *Scritti di diritto internazionale in onore di T. Perassi*, Giuffrè, Milano, 1957; G. Cansacchi, *Il contratto di impiego dei dipendenti di enti internazionali*, in *il Diritto dell’Economia*, 1955; S. Bastid-Basdevant, *Le droit appliqué par les tribunaux administratifs internationaux*, in *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, Brill, Leiden, 1957; M. Bedjaoui, *Fonction publique internationale et Influences nationales*, Stevens & Sons Ltd., Londra, 1958; K. S. Carlston, *International Administrative Law: A Venture in Legal Theory*, in *Journal of Public Law*, Emory University Law School, Atlanta, 1959; J. Lemoine, *Le controle judiciaire des modifications des conditions de service des fonctionnaires internationaux*, in *Annuaire français de droit international*, 1962, pagina 407 e ss.; S. Bastid-Basdevant, *La nature reglementaire ou contractuelle du lien des fonctionnaires des Institutions des Communautés Europeennes*, in *Rivista di diritto europeo*, Presses Universitaires de France, Parigi, 1964; J. Lemoine, *Jurisprudence du Tribunal administratif de l’Organisation internationale du travail*, in *Annuaire français de droit international*, 1968, pagg. 304 - 321; M. B. Akehurst, *Unilateral Amendment of condition of employment in international organizations*, in *the British yearbook of international law*, 1964, pagg. 286 e ss.; A. Plantey, F. Loriot, *Fonction publique internationale: Organisations mondiales et européennes*, CNRS Éditions via OpenEdition, 2016; R. Silverstein, *Revisiting the legal basis to deny international civil servants access to a fundamental human right*, in *Michigan State International Law Review*, 2017, pagg. 375 e ss.

4.4.1 Il reclutamento dei funzionari

Il reclutamento dei funzionari nei ranghi delle Organizzazioni Internazionali avviene con modalità e procedure che vengono decise dal capo dell'amministrazione dell'Organizzazione che, di volta in volta, necessita di ampliare il suo organico e hanno generalmente carattere aperto e competitivo⁴⁵⁸.

La scelta di una procedura selettiva rispetto alle altre dipende unicamente dal tipo di posizione e dal grado che il funzionario reclutato dovrà rivestire: a ciascun grado, infatti, corrispondono specifiche responsabilità e, per farvi fronte nel modo più adeguato, sono necessarie delle competenze opportune e un'esperienza professionale adeguata.

In proposito, tuttavia, la Carta delle Nazioni Unite individua al riguardo alcune condizioni essenziali che sono oggi condivise da molte altre Organizzazioni Internazionali⁴⁵⁹. Dall'affermazione contenuta al comma terzo dell'articolo 101 (in base alla quale la considerazione preminente nel reclutamento del personale e nella determinazione delle condizioni d'impiego deve essere la necessità di assicurare il massimo grado di efficienza, competenza ed integrità) emerge chiaramente l'impronta meritocratica che la Carta intende attribuire al processo di reclutamento, mentre nel secondo inciso dello stesso comma viene enucleato il principio dell'equa distribuzione geografica dei funzionari (in base al quale, all'atto del reclutamento, deve tenersi debito conto della necessità di reclutare il personale sulla base del criterio geografico più esteso possibile). Il principio meritocratico e quello dell'equa distribuzione geografica, si palesano dunque come due pilastri dell'impiego internazionale complementari ed allo stesso tempo avversari, atteso che entrambi sono garanzia di imparzialità

⁴⁵⁸ Non è così per gli alti agenti internazionali che, in ragione del loro ruolo apicale, sono invece generalmente eletti o designati direttamente dagli Stati Membri.

⁴⁵⁹ Art. 101, co. 3, Carta delle Nazioni Unite: *"The paramount consideration in the employment of the staff and in the determination of the conditions of service shall be the necessity of securing the highest standards of efficiency, competence, and integrity. Due regard shall be paid to the importance of recruiting the staff on as wide a geographical basis as possible."*

dell'amministrazione ma attraverso di essi può facilmente influenzarsi l'attività dell'Organizzazione.

4.4.2 Le diverse tipologie di rapporti di lavoro

Come ha rilevato attenta dottrina: *“A point worth noting is that neither the practice of, nor the legal provisions governing, international civil servants is uniform, either as between one organization and another or sometimes even within the organization itself. Each institution independently recruits and manages its own staff and uses its staff for its own purposes, as its tasks and requirements demand, the only indirect controls being the intentions of its member States. The contractual clauses and statutory terms governing employment are quite varied. Together they constitute the general and particular personnel employment system of each institution”*.⁴⁶⁰

Indipendentemente dalla terminologia utilizzata dalle norme delle singole Organizzazioni Internazionali, l'unico discrimine realmente univoco per distinguere tra le diverse tipologie di rapporti di lavoro che possono essere costituiti tra un'Organizzazione e un soggetto privato è il tempo. Ad una diversa durata del rapporto di lavoro, infatti, corrisponde un diverso “complesso di situazioni giuridiche tipiche”⁴⁶¹: i rapporti di lavoro a tempo indeterminato terminano, generalmente, con il raggiungimento dell'età pensionabile da parte del lavoratore e sono risolvibili solo al ricorrere di determinate situazioni che devono essere previamente esplicitate dall'Organizzazione e rese note ai dipendenti; i rapporti di lavoro a tempo

⁴⁶⁰ Cit. da C. F. Amerasinghe, *The individuals*, cit., 1998, pag 339.

⁴⁶¹ Cit. da D. Gallo, *Status, privilegi, immunità e tutela giurisdizionale dei funzionari delle organizzazioni internazionali*, cit., 2012, pagina 290.

determinato rappresentano una vera costellazione⁴⁶² che, indipendentemente da quanto previsto dallo statuto dell'Organizzazione o dalle sue *staff rules* può essere oggetto di rinnovo⁴⁶³.

Posta questa *summa divisio* fondata sul fattore temporale, è opportuno fare menzione anche dell'ulteriore suddivisione che caratterizza il sistema delle Nazioni Unite ed in base alla quale i membri dello staff vengono fatti rientrare nella grande categoria del c.d. *general service staff*, nella grande categoria dei c.d. *professionals*, o nella categoria più ristretta dei direttori o degli amministratori generali. Nella prima rientrano tutti i membri del personale che hanno funzione di supporto amministrativo o di servizio e che di regola rientra nella categoria del personale salariato; nella seconda rientrano tutti i membri del personale che hanno una qualifica professionale generalmente accertata dal possesso di un diploma universitario; nella terza, infine, rientrano i membri dell'Organizzazione che si trovano in posizione apicale.

Rimangono fuori da quest'ultima tripartizione sia gli alti agenti internazionali (come i direttori generali delle Organizzazioni), sia tutti quei soggetti che svolgono un'attività autonoma e si interfacciano con l'Organizzazione solo in veste di consulenti⁴⁶⁴.

4.4.3 I diritti e i doveri dei funzionari

Come qualsiasi altro tipo di rapporto di lavoro, anche quello che si instaura tra il lavoratore privato e l'Organizzazione Internazionale datrice di lavoro è caratterizzato dalla presenza di una serie di obblighi e di doveri che gravano su entrambe le parti.

Nonostante l'assenza di una disciplina uniforme dell'impiego internazionale e l'assoluta autonomia giuridica ed amministrativa che caratterizza ciascuna Organizzazione

⁴⁶² "I rapporti a tempo determinato si distinguono, a loro volta, nelle tipologie: contratti di apprendistato (solitamente fino a cinque anni); contratti di durata particolarmente breve (*short term contracts*); rapporti di durata definita (*termine certo di fine rapporto quanto all'an e al quando*), molto frequenti, utilizzati soprattutto per l'espletamento di singole missioni oppure, di regola, nel caso di personale distaccato presso l'organizzazione proveniente dagli Stati, da altre organizzazioni, da altri organismi o da altre direzioni dello stesso ente e da strutture pubbliche di vario genere come le università; rapporti di durata indefinita (*termine certo quanto all'an ma non al quando*), impiegati anch'essi per la realizzazione di servizi specifici." Cit. da D. Gallo, *Status, privilegi, immunità e tutela giurisdizionale dei funzionari delle organizzazioni internazionali*, cit., 2012, pagina 290.

⁴⁶³ Il riferimento, in questo caso, è al parere consultivo della Corte Internazionale di Giustizia dell'1° febbraio 2012 sulla sentenza ILOAT numero 1867 (ICJ Report 2012, pagina 40).

⁴⁶⁴ Come accennato nel paragrafo 4.4 questi soggetti sono agenti internazionali ma non sono funzionari internazionali.

Internazionale, è tuttavia possibile individuare alcuni obblighi e diritti dei funzionari riscontrabili, in modo sostanzialmente omogeneo, nella maggior parte delle Organizzazioni⁴⁶⁵.

Tra i diritti spettanti al funzionario rientrano sicuramente: il diritto ad avere una retribuzione commisurata alla qualifica⁴⁶⁶; il diritto alla carriera⁴⁶⁷; il diritto all'indennità di fine rapporto⁴⁶⁸; il diritto alla pensione; il diritto all'aumento periodico dello stipendio; il diritto all'assicurazione sociale; il diritto ad eventuali integrazioni salariali per il mantenimento e lo studio dei figli; il diritto alle indennità speciali collegate alle particolari condizioni dell'attività svolta; il diritto al rimborso per le missioni all'estero; il congedo per maternità; il diritto di associazione; il diritto di aderire a sindacati; il diritto di eleggere i propri rappresentanti.

È evidente, da questa breve elencazione non esaustiva, che questi diritti rispecchiano quelli previsti nei contratti di lavoro nazionali e, del resto, anche sotto il profilo dei doveri la similitudine con le discipline del pubblico impiego nazionali è notevole. Gravano infatti sui funzionari internazionali, ad esempio: il dovere di perseguire, in modo continuativo ed esclusivo, i fini e gli interessi dell'ente di appartenenza; il dovere di seguire le direttive dei superiori gerarchici; il dovere di indipendenza; il dovere di imparzialità; il dovere di fedeltà; il dovere di riservatezza.

La International Civil Service Commission⁴⁶⁹ è stata incaricata di operare una prima cristallizzazione dei diritti e soprattutto dei doveri dei funzionari internazionali nel 1954, anno

⁴⁶⁵ Sono state prese in considerazione le Organizzazioni Internazionali che rientrano nel sistema dell'Organizzazione delle Nazioni Unite ma discipline simili sono state adottate anche all'OECD, alla NATO, all'UEO, all'ESA, al CoE, all'ECMWF e alla WB.

⁴⁶⁶ Va richiamato, in proposito, il principio "*Noblemaire*", affermato da Georges Noblemaire nel 1921 nel suo documento "*Organisation of the Secretariat and of the International Labour Office. Report of the Commission of experts appointed in accordance with the resolution adopted by the League of Nations at its meeting of Decembre 17th, 1920*". In base al principio in questione, i salari devono essere fissati ad un livello superiore o almeno equivalente alla retribuzione più elevata riconosciuta al personale impiegato presso le amministrazioni nazionali.

⁴⁶⁷ "*Ossia il diritto ad ottenere il conferimento di funzioni gerarchicamente superiori ed il corrispondente emolumento*" Cit. da D. Gallo, cit., 2012, pagina 290.

⁴⁶⁸ In caso di licenziamento. Nel caso di licenziamento illegittimo il funzionario vanta anche un diritto al risarcimento del danno.

⁴⁶⁹ L'International Civil Service Commission (ICSC) è un organismo di esperti indipendenti istituito dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite. Il suo mandato è regolare e coordinare le condizioni di servizio del personale nel sistema comune delle Nazioni Unite, promuovendo e mantenendo gli standard più elevati. La Commissione è composta da quindici membri che servono a titolo personale e sono nominati dall'Assemblea

a cui risale l'adozione della prima versione degli “*Standards of Conducts for the International Civil Service*”, successivamente rielaborata nel 2001 e nel 2013⁴⁷⁰.

Il lavoro dell'International Civil Service Commission muove da una concezione dei funzionari internazionali quali strumento per tradurre gli ideali che hanno portato alla nascita delle Organizzazioni Internazionali in realtà concrete. Dunque, prendendo spunto dalle grandi tradizioni delle pubbliche amministrazioni degli Stati membri e dai principi cardine che le contraddistinguono (ad esempio imparzialità⁴⁷¹ ed indipendenza⁴⁷²), essa afferma che i funzionari internazionali sono chiamati a rispondere ad una “*special calling: to serve the ideals of peace, respect for fundamental rights, economic and social progress, and international*

generale per un periodo di quattro anni, con il dovuto riguardo per un'ampia rappresentanza geografica. Il presidente e il vicepresidente sono membri a tempo pieno e hanno sede a New York. La Commissione completa si riunisce due volte all'anno.

⁴⁷⁰ Quest'ultima edizione che è stata approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 67/257 del luglio 2013. Come si legge nella prefazione: “*Over the years, the relationship between staff members and their organizations had evolved. Most organizations had undergone significant reforms and moved away from rules-based to values and results-based systems with increased decentralization and greater responsibilities to lower level management. Those developments demanded clearer standards in relation to contacts outside the common system and more transparent accountability systems. A renewed interest in the subject on the part of national civil services and the private sector in responding to new ethical challenges was a further stimulus to this revised text. The title, Standards of Conduct for the International Civil Service, remains as self-explanatory now as it was in 1954. Like the versions before them, these revised Standards are intended as a behavioral and ethical guide. They exist to inform, but also to inspire us and, when needed, to provide explanations. They reflect the philosophical underpinnings of the international civil service and inform its conscience. We trust that like the previous version, the present Standards become an indispensable part of the culture and heritage of the organizations and are of similarly enduring quality.*”

⁴⁷¹ Par. 8 e 9 *Standards Of Conduct for the International Civil Service*: “*8. If the impartiality of the international civil service is to be maintained, international civil servants must remain independent of any authority outside their organization; their conduct must reflect that independence. In keeping with their oath of office, they should not seek nor should they accept instructions from any Government, person or entity external to the organization. It cannot be too strongly stressed that international civil servants are not, in any sense, representatives of Governments or other entities, nor are they proponents of their policies. This applies equally to those on secondment from Governments and to those whose services have been made available from elsewhere. International civil servants should be constantly aware that, through their allegiance to the Charter and the corresponding instruments of each organization, member States and their representatives are committed to respect their independent status. 9. Impartiality implies tolerance and restraint, particularly in dealing with political or religious convictions. While their personal views remain inviolate, international civil servants do not have the freedom of private persons to take sides or to express their convictions publicly on controversial matters, either individually or as members of a group, irrespective of the medium used. This can mean that, in certain situations, personal views should be expressed only with tact and discretion.*”

⁴⁷² Par. 11 e 12 *Standards Of Conduct for the International Civil Service*: “*11. The independence of the international civil service does not conflict with, or obscure, the fact that it is the member States that collectively make-up — in some cases with other constituents — the organization. Conduct that furthers good relations with individual member States and that contributes to their trust and confidence in the organizations' secretariat strengthens the organizations and promotes their interest. 12. International civil servants who are responsible for projects in particular countries or regions may be called upon to exercise special care in maintaining their independence. At times they might receive instructions from the host country but this should not compromise their independence. If at any time they consider that such instructions threaten their independence, they must consult their supervisors.*”

cooperation. It is therefore incumbent on international civil servants to adhere to the highest standards of conduct; for, ultimately, it is the international civil service that will enable the United Nations system to bring about a just and peaceful world."⁴⁷³

È fondamentale, per il corretto funzionamento delle Organizzazioni, che i valori sanciti dalle organizzazioni delle Nazioni Unite⁴⁷⁴ guidino anche tutte le azioni dei singoli membri dello staff poiché è proprio la lealtà a questa visione⁴⁷⁵ che garantisce l'integrità dell'intero sistema internazionale⁴⁷⁶.

⁴⁷³ Cit. da *Standards Of Conduct for the International Civil Service*, United Nations Organization, New York, 2013, pagina 3.

⁴⁷⁴ In particolare, della tutela dei diritti umani fondamentali, della giustizia sociale, della dignità e del valore della persona umana, nonché il rispetto degli uguali diritti degli uomini e delle donne e di nazioni grandi e piccole. Il par. 6 degli *Standards Of Conduct for the International Civil Service* del 2013, afferma, in proposito, che: "6. *Tolerance and understanding are basic human values. They are essential for international civil servants, who must respect all persons equally, without any distinction whatsoever. This respect fosters a climate and a working environment sensitive to the needs of all. To achieve this in a multicultural setting calls for a positive affirmation going well beyond passive acceptance.*" E il paragrafo 15 afferma anche che: "15. *Freedom from discrimination is a basic human right. International civil servants are expected to respect the dignity, worth and equality of all people without any distinction whatsoever. Assumptions based on stereotypes must be assiduously avoided. One of the main tenets of the Charter is the equality of men and women, and organizations should therefore do their utmost to promote gender equality.*"

⁴⁷⁵ Par. 7 *Standards Of Conduct for the International Civil Service* del 2013: "International loyalty means loyalty to the whole United Nations system and not only to the organization for which one works; international civil servants have an obligation to understand and exemplify this wider loyalty."

⁴⁷⁶ Par. 5 *Standards Of Conduct for the International Civil Service* del 2013: "The concept of integrity enshrined in the Charter of the United Nations embraces all aspects of an international civil servant's behaviour, including such qualities as honesty, truthfulness, impartiality and incorruptibility. These qualities are as basic as those of competence and efficiency, also enshrined in the Charter."

CAPITOLO V – I sistemi di giustizia interna delle Organizzazioni Internazionali

5.1 I sistemi di giustizia interna delle Organizzazioni Internazionali

All'atto della costituzione, all'Organizzazione delle Nazioni Unite ed ai vari istituti specializzati, nonché ai rispettivi funzionari, erano stati riconosciuti gli stessi privilegi e immunità di cui godevano gli Stati sovrani e i loro dignitari secondo il diritto internazionale tradizionale.

Oltre all'immunità dalla giurisdizione dei tribunali nazionali, ciò si concretizzava nell'inviolabilità dei locali e degli archivi, nell'esenzione dalle tasse e, con il tempo, aveva finito per estendersi anche a questioni aggiuntive come le comunicazioni, gli scambi, le modalità di viaggio necessarie per lo svolgimento efficiente delle attività ufficiali e la disciplina del rapporto di lavoro⁴⁷⁷.

A fronte di una tutela così forte sul piano esterno nel rapporto con gli Stati, tuttavia, il riconoscimento dell'immunità e dei privilegi alle Organizzazioni Internazionali e ai loro funzionari aveva il paradossale effetto di determinare una grave lesione dei diritti di quest'ultimi in qualità di prestatori di lavoro; in altre parole, infatti, l'effetto dell'immunità era tale da precludere ai funzionari internazionali il ricorso ai fori nazionali e rendere loro

⁴⁷⁷ Le immunità ed i privilegi delle organizzazioni internazionali sono state regolamentate dalla Convenzione sui Privilegi e le Immunità delle Nazioni Unite del 1946 e dalla Convenzione sui Privilegi e le Immunità delle Agenzie Specializzate del 1947. Si vedano in proposito: R. Silvestein, *Revisiting the legal basis to deny international civil servants access to a fundamental human right*, cit., 2017.

impossibile l'averne accesso ad una tutela giurisdizionale propriamente detta rispetto alle Organizzazioni Internazionali in veste di datori di lavoro.

A livello globale, però, l'emergere del paradigma dei diritti umani nell'ambito del diritto internazionale rendeva insostenibile il perdurare di privilegi e immunità assolute e imponeva in modo sempre più pressante l'esigenza di garantire una tutela a tutti coloro che correvano il rischio di vedere frustrati i propri diritti a causa di tali privilegi⁴⁷⁸.

Nella Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite⁴⁷⁹, ad esempio, nonostante il dettato dell'art. II, Sez. 2, riconoscesse l'incomprimibile assolutezza dell'immunità giurisdizionale a tutela l'attività delle Nazioni Unite⁴⁸⁰, l'art. VIII, Sez. 29 (a), affermava l'opportunità di provvedere alla predisposizione di strumenti giuridici adatti alla risoluzione delle controversie eventualmente insorte in ragione di un contratto di natura privatistica di cui le Nazioni Unite si erano impegnate ad essere parte⁴⁸¹. A questa previsione si allineavano,

⁴⁷⁸ Tra tutti i soggetti che avrebbero ingiustamente corso questo rischio, spiccavano in modo particolare i membri del personale delle Organizzazioni Internazionali i quali, nonostante molti autori ritenessero che il potere esercitato dalle Organizzazioni Internazionali fosse da considerarsi comparabile a quello esercitato dalle amministrazioni nazionali, per tutelarsi da un provvedimento dell'Organizzazione dal contenuto a loro sfavorevole non potevano adire le corti nazionali. Come afferma R. Silvestein nel suo contributo *Revisiting the legal basis to deny international civil servants access to a fundamental human right*, cit., 2017, "The absolute immunity of IGOs, in contrast, has proven resilient to change and, as this paper will argue, domestic courts faced with claims against IGOs have exhibited a tendency to engage in various issue avoidance techniques to decline jurisdiction. [...] For suppliers and contractors holding contractual arrangements with IGOs, this gap is typically remedied through provision of an arbitration waiver contained in the underlying private law instruments. For current or prospective IGO staff, as touched upon above, the situation is more nuanced: their only relief lies in recourse to the internal justice system (IJS) of their IGO employer." Cit. da pagina 380. Per un approfondimento su questo argomento si vedano anche: M. Di Filippo, *Immunità dalla giurisdizione versus diritto di accesso alla giustizia. Il caso delle organizzazioni internazionali*, Torino, Giappichelli, 2012; A. Reinich, *The privileges and immunities of international organizations in domestic courts*, Oxford, Oxford University Press, 2013; A. Reinisch, P. Bachmayer, *The Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: a commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2016.

⁴⁷⁹ Conclusa a New York il 13 febbraio 1946.

⁴⁸⁰ Ex art. II, Sez. 2, Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 1946: "*The United Nations, its property and assets wherever located and by whomsoever held, shall enjoy immunity from every form of legal process except insofar as in any particular case it has expressly waived its immunity shall extend to any particular case it has expressly waived its immunity. It is, however, understood that no waiver of immunity shall extend to any measure of execution.*"

⁴⁸¹ Ex art. VIII, Sez. 29 (a), Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite del 1946: "*The United Nations shall make provisions for appropriate modes of settlement of: (a) disputes arising out of contracts or other disputes of a private law character to which the United Nations is a party*". Una previsione identica è contenuta anche all'art. IX, Sez. 31 (a) Convenzione sui privilegi e le immunità delle Agenzie Specializzate Conclusa a New York il 21 novembre 1947.

inoltre, quella dell'art. 10 della Dichiarazione Universale dei Diritti Umani⁴⁸²; quella dell'art. 6, co. 1, della Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali⁴⁸³; e quella dell'art. 14, co. 1, del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici⁴⁸⁴. Dunque, se è vero che nessuna di queste norme si riferiva specificatamente ai funzionari delle organizzazioni internazionali, è anche vero, tuttavia, che una interpretazione estensiva del testo poteva essere utile per ampliare la platea dei soggetti garantiti.

Alla luce del diritto internazionale della seconda metà del XX secolo si promosse pertanto, una tutela dei diritti dei funzionari delle Organizzazioni Internazionali focalizzata sulle possibili implicazioni di due principi fondamentali: il principio secondo il quale il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo costituisce un diritto fondamentale dell'uomo in senso generale; ed il principio, ricavato da una comparazione dei sistemi amministrativi nazionali (ove è riconosciuto sin dall'avvento dello Stato moderno)⁴⁸⁵, in base al quale all'esercizio del potere amministrativo deve sempre corrispondere la presenza di strumenti disponibili per la risoluzione delle controversie eventualmente legate all'esercizio di tale potere.

⁴⁸² Firmata a Parigi il 10 dicembre 1948. Ex art. 10 Dichiarazione Universale dei Diritti Umani: *"Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him."*

⁴⁸³ Firmata a Roma il 4 novembre 1950. Ex art. 6, co. 1, Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali: *"1. In the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him, everyone is entitled to a fair and public hearing within a reasonable time by an independent and impartial tribunal established by law. Judgment shall be pronounced publicly but the press and public may be excluded from all or part of the trial in the interest of morals, public order or national security in a democratic society, where the interests of juveniles or the protection of the private life of the parties so require, or the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice."* La Corte europea dei diritti dell'uomo ha favorito un approccio ampio all'interpretazione dell'art. 6 come si legge nella sentenza del caso Delcourt del 1970: *"In a democratic society within the meaning of the Convention the right to a fair administration of justice holds such a prominent place that a restrictive interpretation of Article 6(1) would not correspond to the aim and purpose of that provision"*.

⁴⁸⁴ Firmato a 23 marzo 1966. Ex art. 14, co. 1, Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici: *"1. All persons shall be equal before the courts and tribunals. In the determination of any criminal charge against him, or of his rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law. The press and the public may be excluded from all or part of a trial for reasons of morals, public order (ordre public) or national security in a democratic society, or when the interest of the private lives of the parties so requires, or to the extent strictly necessary in the opinion of the court in special circumstances where publicity would prejudice the interests of justice; but any judgement rendered in a criminal case or in a suit at law shall be made public except where the interest of juvenile persons otherwise requires or the proceedings concern matrimonial disputes or the guardianship of children."*

⁴⁸⁵ C. F. Amerasinghe, *Reflections on the internal judicial systems of international Organizations*, in *The development and effectiveness of International Administrative Law. On the occasion of the thirtieth anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*, a cura di E. Olufemi, *Queen Mary Studies in International Law* vol. 8, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2012, pagg. 33 – 58.

Quanto alla concreta implementazione di tali principi nell'ambito dell'impiego internazionale, deve darsi atto che, sin dai primi anni dalla sua costituzione, la Lega delle Nazioni prese in considerazione la necessità di dotarsi di un sistema per la risoluzione delle controversie tra Organizzazione e membri del personale che fosse in grado di garantire un processo equo, e suscitò un dibattito che coinvolse anche molte altre Organizzazioni Internazionali. Fù tuttavia la Corte internazionale di giustizia (ICJ), nel parere consultivo “*Effect of Awards Case*” del 1954⁴⁸⁶ (concernente l'effetto delle decisioni del Tribunale Amministrativo le Nazioni Unite costituito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel 1949⁴⁸⁷) a rendere concreti i principi sostenendo, per la prima volta, non soltanto la legalità, in termini generali, della creazione di un Tribunale Amministrativo da parte di un'Organizzazione Internazionale, ma anche la sua imprescindibilità.

La ICJ sostenne, infatti, che fosse quanto meno poco plausibile per un'Organizzazione come le Nazioni Unite, fondata su un Trattato costitutivo volto alla promozione dei diritti di libertà e giustizia a livello globale, non garantire ai propri dipendenti alcuno strumento adatto a garantire i propri diritti di libertà e giustizia⁴⁸⁸.

⁴⁸⁶ *International Court of Justice, Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal case*, 13 luglio 1954.

⁴⁸⁷ Il Tribunale Amministrativo delle Nazioni Unite è stato costituito con la Risoluzione dell'Assemblea Generale GA Res. 351 A (IV) del 24 novembre 1949 ed è stato successivamente modificato con numerose altre risoluzioni dell'Assemblea Generale: GA Res. 782 B (VIII) del 9 dicembre 1953; GA Res. 957 (X) dell'8 novembre 1955; GA Res. 50/54 dell'11 dicembre 1995; GA Res. 52/166 del 15 dicembre 1997; GA Res. 55/159 del 12 dicembre 2000; GA Res. 58/87 del 9 dicembre 2003; GA Res. 59/283 del 13 aprile 2005. Nel 2007, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha deciso di implementare le raccomandazioni contenute nel *Report of the Redesign Panel on the United Nations system of administration of justice* del 28 luglio 2006 ed ha deliberato di sostituire il sistema esistente con “*formal system of administration of justice [which] should comprise two tiers, consisting of a first instance, the United Nations Dispute Tribunal, and an appellate instance, the United Nations Appeals Tribunal, rendering binding decisions and ordering appropriate remedies*”; nell'ambito di questo nuovo sistema un “*decentralized United Nations Dispute Tribunal shall replace existing advisory bodies within the current system of administration of justice, including the Joint Appeals Boards, Joint Disciplinary Committees and other bodies as appropriate*”. Cit. da Administration of justice at the United Nations, Risoluzione dell'Assemblea Generale GA Res. 61/261 del 30 aprile 2007, paragrafi 19 e 20.

⁴⁸⁸ “[it would] hardly be consistent with the expressed aim of the Charter to promote freedom and justice for individuals [...] that [the United Nations] should afford no judicial or arbitral remedy to its own staff for the settlement of any disputes which may arise between it and them. [...] the power to establish a tribunal, to do justice as between the Organization and the staff members, was essential to ensure the efficient working of the Secretariat, and to give effect to the paramount consideration of securing the highest standards of efficiency, competence and integrity. Capacity to do this arises by necessary intendment out of the Charter.” Cit. da *International Court of Justice, Effect of Awards of Compensation Made by the United Nations Administrative Tribunal case*, 13 luglio 1954.

Fu così che, sin da questo storico parere consultivo, l'idea che i diritti umani fossero vincolanti per le Organizzazioni Internazionali indipendentemente dalla presenza di specifiche norme dispositive nei trattati costitutivi⁴⁸⁹ si radicò nella dottrina internazionalistica e si consolidò nella giurisprudenza dei Tribunali Amministrativi, come dimostrano numerose sentenze.

Il *leading case* in proposito è la sentenza ILOAT sul caso Chadsey del 1968⁴⁹⁰, nell'ambito del quale il Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro afferma a chiare lettere *“the principle that any employee is entitled in the event of a dispute with his employer to the safeguard of some appeals procedure.”*⁴⁹¹ A tale precedente si sono allineate nel tempo varie altre pronunce di diversi Tribunali Internazionali⁴⁹², come la sentenza Teixeira⁴⁹³ del Tribunale Amministrativo delle Nazioni Unite o, più di recente, la sentenza del

⁴⁸⁹ *“Strictly speaking, the obligation “to make provisions for appropriate modes of settlement” in the General and the Special Convention relates only to disputes arising out of private law contracts involving the UN and not to employment disputes. However, it is clear that the underlying situation of both types of private persons, the outside contractor envisaged by the treaty provisions and the employee apparently not covered, is almost identical. In both cases, the “weak” individual is seeking access to justice in pursuing his or her claims against the “strong”, immunity-protected international organization. Thus, it has been suggested that the dispute settlement obligations contained in the General and Special Convention and similar treaties might imply a duty of international organizations to establish administrative tribunals.”* Cit. da A. Reinisch, *The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of Their Administrative Tribunals*, IILJ Working Paper 2007/11, Global Administrative Law Series, New York University School of Law, 2007, pag. 4, il quale rimanda a I. Seidl-Hohenveldern, *Jurisdiction over Employment Disputes in International Organizations*, in *Colección de Estudios Jurídicos en Homenaje al Prof. Dr. D. José Pérez Montero*. Vol. III, 1988. Si vedano inoltre in proposito: H. Schermers and N. Blokker, *International Institutional law*, Martinus Nijhoff Publications, Leiden, 2003; S. Skogly, *The Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*, Cavendish Publications, London-Sydney, 2001; M. Darrow, *Between Light and Shadow: The World Bank, The International Monetary Fund, and International Human Rights Law*, Hart Publishing, Oxford, 2003; A. Reinisch, *Developing a Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the UN Security Council for the Imposition of Economic Sanctions*, in *American Journal of International Law* n. 95, 2001, pagg. 851 e ss.

⁴⁹⁰ ILOAT n. 122 del 15 ottobre 1968.

⁴⁹¹ Cit. da ILOAT n. 122 del 15 ottobre 1968.

⁴⁹² È sufficiente richiamare, in proposito alcune sentenze: in ILOAT n. 28 del 12 luglio 1957 si legge, ad esempio, che l'ILO è *“bound [...] by general principles of law”*; in ILOAT n. 1333 del 31 gennaio 1994 il Tribunale specifica che l'ILO è vincolato non solo ai *“general principles of law”*, ma anche ai *“basic human rights”*; in WBAT n. 1 del 5 giugno 1981 (il famoso caso de Merode, il primo caso del neo-costituito Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale), il World Bank Administrative Tribunal al par. 28 afferma quanto segue: *“[w]hile the various international administrative tribunals do not consider themselves bound by each other's decisions and have worked out a sometimes divergent jurisprudence adapted to each organization, it is equally true that on certain points the solutions reached are not significantly different. It even happens that the judgments of one tribunal may refer to the jurisprudence of another. Some of these judgments even go so far as to speak of general principles of international civil service law or of a body of rules applicable to the international civil service.”*

⁴⁹³ UN Administrative Tribunal n. 230 del 14 ottobre 1977. Attraverso questa sentenza il Tribunale ha sanzionato l'Organizzazione per violazione dell'art. VIII, sez. 29 (a) della Convenzione Generale sui Privilegi e le Immunità delle Nazioni Unite, nella misura in cui le stesse non avevano approntato gli idonei strumenti per risolvere le controversie insorte con i membri del personale, e perché, per ben tre anni, le Nazioni Unite avevano rifiutato di

caso Rubio⁴⁹⁴, ove il Tribunale, pur rigettando il ricorso della funzionaria, opera un richiamo a quello che definisce un vero e proprio principio generale, ovvero quello in base al quale “*an employee of an international organisation is entitled to the safeguard of an impartial ruling by an international tribunal on any dispute with the employer*”⁴⁹⁵.

Ad oggi, la via prescelta dalla maggior parte delle Organizzazioni Internazionali per tutelare i diritti dei membri del personale è quella di predisporre un sistema interno di risoluzione dei conflitti che ammetta rimedi di carattere formale ed informale di natura amministrativa, cui segue la possibilità di adire un Tribunale Amministrativo Internazionale⁴⁹⁶.

I rimedi interni, sia informali che formali, rappresentano il primo vero baluardo per la salvaguardia dei diritti del personale e sono improntati alla tutela dell'armonia sociale nell'organizzazione. Essi mirano ad ottenere una soluzione rapida, soddisfacente e meno costosa in una fase precedente a quella contenziosa che si svolge innanzi ai Tribunali Amministrativi Internazionali, favorendo “*il raggiungimento di accordi transattivi tra le parti sul contenuto della decisione o sulla concessione di un'indennità al funzionario*”⁴⁹⁷. Peraltro, laddove si adiscano effettivamente i Tribunali Amministrativi Internazionali, la presenza di un sistema di rimedi interni efficaci ha il notevolissimo pregio di facilitare l'attività istruttoria dei Tribunali che non agiscono (né del resto sono concepiti per agire) come giudici di prima istanza⁴⁹⁸.

partecipare all'arbitrato richiesto dal funzionario per risolvere la lite e così facendo avevano di fatto negato il diritto del funzionario ad accedere alla giustizia.

⁴⁹⁴ ILOAT n.1644 del 10 luglio 1997.

⁴⁹⁵ Cit. da ILOAT n.1644 del 10 luglio 1997, par. 12.

⁴⁹⁶ Occorre specificare sin da subito che “*il termine tribunal nulla ha a che vedere (o almeno aveva) con l'idea di «tribunale», che un giurista continentale può concepire, nascono infatti come autorità para-giurisdizionali quasi-judicial, legate tanto alla regolazione quanto alla valutazione dell'azione amministrativa.*” Cit. da M. C. Pangallozzi, *Le trasformazioni del diritto amministrativo inglese: i «nuovi» Administrative Tribunals*, cit., 2016, pag. 453. Peraltro, come precisa ulteriormente l'autrice: “*Il termine tribunal non è, in genere, tradotto in automatico con il termine «tribunale» ma, anzi, viene interpretato come contrapposto a quello di court, il quale identifica l'autorità giudiziaria o il giudice comune in senso proprio.*” Sulla portata del vocabolo *tribunal* e per un confronto tra la valenza dello stesso in altri sistemi di common law si rinvia alla voce di F. De Franchis, *Dizionario giuridico-Law dictionary*, cit., 1996.

⁴⁹⁷ Cit. da D. Gallo, *Status, privilegi, immunità e tutela giurisdizionale dei funzionari delle organizzazioni internazionali*, cit., 2012, pagina 305.

⁴⁹⁸ Tra le altre si vedano in proposito: ILOAT n. 3222 del 4 luglio 2013; ILOAT n. 2671, del 6 febbraio 2008; ILOAT n. 3184 del 6 febbraio 2013; ILOAT n. 2312 del 4 febbraio 2004.

Nell'ambito dei rimedi interni è possibile operare una distinzione tra quelli operanti prima che la decisione amministrativa che avrà un effetto negativo nei confronti del funzionario venga adottata (e rispetto ai quali il funzionario vanta una posizione soggettiva assimilabile a quella dell'interesse legittimo ostativo), e quelli che invece operano in un momento successivo all'adozione della decisione in questione.

Il primo sottoinsieme, composto dai rimedi operanti in una fase anticipatoria, comprende, generalmente, procedure informali a carattere contraddittorio che possono variare nella sostanza⁴⁹⁹ da Organizzazione ad Organizzazione. Il secondo sottoinsieme, invece, operando in una fase successiva, prevede nella maggior parte dei casi procedure formali a carattere contraddittorio utili ad avviare, ad esempio, il ricorso al superiore gerarchico dell'organo che ha adottato la decisione o ad adire un organo paritetico o un comitato di pari (anche in questo caso le opzioni concretamente prescelte dalle singole Organizzazioni varia di caso in caso).

Una volta esauriti gli strumenti amministrativi interni di risoluzione dei conflitti, è di norma esperibile il ricorso ad un Tribunale Amministrativo Internazionale "*competente in via alternativa ed esclusiva rispetto alle giurisdizioni nazionali*"⁵⁰⁰.

A tale scopo sono stati istituiti vari Tribunali Amministrativi la cui funzione originaria, ed ancora oggi fondamentale, è senza dubbio l'esercizio della giurisdizione amministrativa, ovvero il potere di dirimere, attraverso l'interpretazione e l'applicazione delle norme interne delle organizzazioni, eventuali controversie sorte nell'ambito del rapporto di lavoro instaurato tra le organizzazioni internazionali e i funzionari (o i loro aventi causa)⁵⁰¹.

⁴⁹⁹ Esempi, al riguardo, sono la mediazione e l'intervento del difensore civico, che sono meccanismi informali di risoluzione dei conflitti e sono entrambi presenti in tutte e tre le Organizzazioni oggetto di questo studio.

⁵⁰⁰ Cit. da D. Gallo, *Status, privilegi, immunità e tutela giurisdizionale dei funzionari delle organizzazioni internazionali*, cit., 2012, pag. 307. Sull'importanza della costituzione dei tribunali in questione si veda il parere della Corte Internazionale di Giustizia del 1954 sugli *Effetti delle sentenze del tribunale amministrativo dell'ONU*

⁵⁰¹ Ciò detto, ed a prescindere dal fatto che in questa trattazione ci si soffermerà unicamente sulla giurisdizione amministrativa come appena brevemente delineata, è importante precisare che sarebbe oltremodo scorretto e riduttivo limitare la funzione e le competenze dei tribunali delle organizzazioni internazionali a quest'unica funzione; infatti, come hanno sottolineato numerosi studiosi, "*la varietà di funzioni ed una molteplicità di competenze che possono essere attribuite ai tribunali amministrativi consigliano di evitare l'adozione di schemi rigidi che sono l'espressione di classificazioni statuali e che non trovano corrispondenza nella realtà internazionale.*" (Cit. da A. Comba, *Le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali*, cit., 1967,

Il primo organo di tal genere è stato creato nel 1927 nell'ambito della Società delle Nazioni ed oggi tra i Tribunali Amministrativi più significativi per struttura istituzionale e giurisprudenza prodotta si segnalano, in modo particolare: il Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILOAT); il Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale (WBAT); il United Nations Dispute Tribunal (UNDT) e il United Nations Appeal Tribunal (UNAT). La disciplina di ciascuno di questi quattro Tribunali Amministrativi sarà approfondita nei successivi capitoli.

5.2 I Tribunali Amministrativi e la tutela dei diritti dei funzionari

Come affermato nel paragrafo precedente, i Tribunali Amministrativi rappresentano l'ultimo stadio dei sistemi di giustizia interna delle Organizzazioni Internazionali.

Tra le varie Corti internazionali⁵⁰², i Tribunali Amministrativi si caratterizzano per la funzione specifica per la quale sono stati istituiti, ovvero risolvere le controversie tra le Organizzazioni Internazionali e i loro dipendenti, relative alle vicende connesse al rapporto di impiego ed all'applicazione delle clausole contrattuali, in modo prevedibile e coerente, garantendo il rispetto dell'immunità delle Organizzazioni Internazionali sancita dai trattati e dalle carte del

pag. 29). In senso conforme si vedano: A. Migliazza, *La corte di giustizia delle comunità europee*, Giuffrè, Milano, 1961, pag. 73 e ss.; E. Vitta, *L'integrazione europea: studio sulle analogie ed influenze di diritto pubblico interno negli istituti di integrazione europea*, Giuffrè, Milano, 1962, pagg. 187 e ss.; A. Valenti, *La tutela degli interessi nelle Comunità europee*, Giuffrè, Milano, 1963, pagg. 56 e ss.; R. Quadri, R. Monaco, A. Trabucchi (a cura di), *Commentario al Trattato istitutivo delle Comunità Economiche Europee*, Giuffrè, Milano, 1965, pagg. 1165 e ss.; G. Sperduti, *La C.E.C.A.- ente sopranazionale*, Cedam, Padova, 1966.

⁵⁰² È dubbio se esista, nel diritto internazionale, un concetto unitario e sufficientemente definito di cosa sia una "Corte", mentre è sicuramente vero che esistano numerose tipologie di Corti di cui i Tribunali Amministrativi sono soltanto un esempio. Come afferma Kingsbury, esistono dieci tipologie principali di Corti e Tribunali Internazionali. Le prime tre (*Inter-governmental Claims Commissions, Ad hoc Inter-State Arbitration, Inter-State Arbitration Embedded in Pre-Existing Legal Institutional Structures*) sono state costituite all'inizio del XX secolo; altre tre (*Standing International Courts, International Criminal Courts, International Administrative Tribunals*) sono state costituite subito dopo la fine del primo conflitto mondiale; infine, le ultime quattro (*European Court of Human Rights, European Court of Justice, General Agreement on Tariffs and Trade, Arbitration of claims by foreign investors against states*), sono state costituite dopo la seconda guerra mondiale. Si veda in proposito B. Kingsbury, *International Courts - Uneven Judicialization in Global Order*, in *The Cambridge Companion to International Law*, J. Crawford e M. Koskeniemi (a cura di), Cambridge University Press, 2012, pagg. 203 – 228.

diritto internazionale. Su controversie simili, del resto, è oltremodo necessaria la creazione di un organo internazionale *ad hoc* dal momento che ammettere la giurisdizione delle Corti nazionali metterebbe a rischio l'uniformità della tutela procedurale e sostanziale offerta ai funzionari e minerebbe l'uniformità dell'interpretazione e dell'applicazione delle discipline dei contratti di lavoro all'interno delle varie Organizzazioni Internazionali⁵⁰³.

Come afferma la dottrina internazionalistica: *“Because an international organization enjoys immunity in disputes brought by private parties, including staff members, it has to provide an alternative judicial or quasi-judicial recourse to justice. Thus, it establishes administrative tribunals or submits to the jurisdiction of existing administrative tribunals. This correlation is usually regarded as the consequence of a policy goal of providing staff members with access to a legal remedy in order to pursue their employment-related rights. But it is increasingly also seen as a legal requirement stemming from treaty obligations incumbent upon international organizations, as well as a result of human rights obligations involving access to justice.”*⁵⁰⁴

Oltre che a livello dottrinale, peraltro, il graduale consolidamento dell'idea che l'istituzione di Tribunali Amministrativi sia un passaggio inevitabile per garantire l'adempimento dell'obbligo giuridico internazionale su di esse gravanti ha trovato esplicito riconoscimento anche nelle affermazioni di alcune Organizzazioni Internazionali e nella stessa giurisprudenza dei Tribunali Amministrativi.

Il punto di vista delle Organizzazioni Internazionali si ricava, ad esempio, dalle considerazioni contenute nel memorandum del Presidente della Banca Mondiale indirizzato ai Direttori Esecutivi in occasione dell'istituzione del Tribunale amministrativo della Banca Mondiale nel

⁵⁰³ *“Litigation of staff disputes before national courts, perhaps even courts in different states, is thought to put the uniform employment law at risk and may lead to a fragmented and differentiated level of protection. Both as a matter of substance and of procedure different national courts may provide international organizations' staff members with different remedies, claims, and types of compensation; they may demand different forms of evidence and offer different procedural rights. The immunity of the employer international organization is intended to avoid these consequences. At the same time, the availability of an alternative employment dispute settlement mechanism in the form of administrative tribunals is intended to ensure the uniform interpretation and application of the internal employment law of international organizations.”* Cit. da A. Reinisch, *The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of Their Administrative Tribunals*, cit., 2007, pagina 1.

⁵⁰⁴ Cit. da A. Reinisch, *The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of Their Administrative Tribunals*, cit., 2007, pagina 2.

1980, in cui si fa esplicito riferimento al principio in base al quale all'esercizio di un potere amministrativo deve corrispondere uno strumento per garantire un'equa audizione e un giusto processo alla parte lesa nella controversia⁵⁰⁵ e, per l'appunto, si individua proprio nella costituzione di un tribunale *ad hoc* la soluzione migliore.

Quanto poi alla giurisprudenza degli stessi Tribunali Amministrativi, è utile segnalare l'esistenza di una linea interpretativa che, sin dalla sentenza sul caso *Irani v. Secretary-General of the United Nations*⁵⁰⁶, è andata nella direzione di una progressiva espansione della giurisdizione dei Tribunali Amministrativi finalizzata a riempire gli eventuali vuoti normativi all'interno delle regole di ciascuna Organizzazione Internazionale, così da rendere sempre più effettiva la tutela per i soggetti legittimati ad agire e sempre più amplia la platea di coloro che possono essere fatti rientrare in questa categoria⁵⁰⁷.

Negli ultimi anni, peraltro, in accordo con la tendenza interpretativa che considera le Corti (indipendentemente dalla specifica tipologia considerata) come vere e proprie istituzioni e delle stesse mira ad individuare e mettere in evidenza la correlazione esistente tra gli aspetti strutturali⁵⁰⁸ e le caratteristiche giurisdizionali⁵⁰⁹, anche i Tribunali Amministrativi

⁵⁰⁵ Memorandum to the Executive Directors from the President of the World Bank, 14 January 1980, Doc. R80-8, 1 et seq., citato in C. F. Amerasinghe, *The Law of the International Civil Service (as Applied by International Administrative Tribunals)*, vol. I, II ed., Gloucestershire, Clarendon Press, 1994, pagina 41.

⁵⁰⁶ UN Administrative Tribunal n. 150 del 6 ottobre 1971.

⁵⁰⁷ Altre sentenze che vanno nella stessa direzione di quella appena richiamata sono, ad esempio: UN Administrative Tribunal n. 461 del 10 novembre 1990 sul caso *Zafari v. UNRWA*, e UN Administrative Tribunal n. 469 del 17 novembre 1990 sul caso *Salaymeh v. UNRWA*.

⁵⁰⁸ Ciò vuol dire che sono oggetto di attenta analisi da parte della dottrina: “[the] basic institutional design, the specified functions and powers of the court, the degree of its embeddedness in related political institutions which may provide support or checks on it, the processes of appointment of the judges and their degree of independence and expertise as well as their socio-professional reference groups, the funding and work capacity of the institution in relation to demands on it and its efforts to expand its reach or scale, whether the institution has an enduring identity and whether its judges are part-time or focus principally on the institution, and the ways in which the court also acts not judicially but administratively e.g. supervising appointment of defence counsel, or a compensation fund for victims.” Cit. da B. Kingsbury, *International Courts - Uneven Judicialization in Global Order*, cit., 2012, pagina 203.

⁵⁰⁹ Diversi autori, infatti, hanno dimostrato che la creazione, il disegno e le operazioni giuridiche pratiche dei Tribunali internazionali possono essere descritti in termini strumentali rispetto a vari ruoli e funzioni che ogni Corte svolge e alle percezioni ed aspettative dei soggetti che ad esse fanno ricorso. A loro volta, poi, le percezioni dei partecipanti e le aspettative dei soggetti che si rivolgono alle Corti sono collegati alla cultura istituzionale ed alle relazioni sociali con diversi pubblici, che sono spesso rapporti di scambio o legati a status e valori. In tal senso si veda B. Kingsbury, *International Courts-Uneven Judicialization in Global Order*, cit., 2012, pagine 203 – 228.

Internazionali sono stati oggetti di un'analisi approfondita che ne ha attenzionato le qualità essenziali.

È in quest'ottica, dunque, che oltre all'evidente ruolo di risolutori esterni di conflitti bilaterali tra staff member e Organizzazioni Internazionali, viene messo in risalto anche quel particolare valore aggiunto che discende dall'aver scelto di rimettere la soluzione della controversia ad un Tribunale costituito secondo gli standard moderni liberali (ovvero terzo, imparziale e formato da giudici professionisti) piuttosto che chiudere il tutto con una transazione privata⁵¹⁰, e dall'aver ottenuto, al termine di un procedimento giudiziale, vere e proprie sentenze, vincolanti ed immediatamente esecutive, che hanno l'indubitabile effetto di rendere più credibile ed affidabile l'impegno dell'Organizzazione⁵¹¹. Come attenta dottrina ha rilevato: *“Grotius argued that law reaching beyond a single state (civitas) should aspire to achieve corrective justice, but not distributive justice. This is, generally speaking, the pattern in modern tribunals adjudicating inter-state issues. [...] Cosmopolitan justice for individuals is at least symbolically associated with their locus standi in international cases. Deliberative conceptions of justice may be somewhat advanced by norms concerning participation, reason-giving and other features of voice, process and accountability [...].”*⁵¹²

Sempre su questa linea, inoltre, viene evidenziato il ruolo dei Tribunali Amministrativi nella produzione del sapere legale. I Tribunali, infatti, oltre ad interpretare le norme, ricompongono e attualizzano il diritto vigente attraverso la loro giurisprudenza e per farlo al meglio vengo

⁵¹⁰ “Courts are a subset of third-party settlers of bilateral disputes. both parties have more to gain from any plausible or reasonably-likely judicial decision by a highly-reputed and unbiased third party than they do from continuation of the dispute.” Cit. da B. Kingsbury, *International Courts - Uneven Judicialization in Global Order*, cit., 2012, pagg. 213 – 214.

⁵¹¹ “Simple reciprocity provides a starting point, but a further element of the basic politics and bargaining which can lead to the creation and acceptance of jurisdiction of international courts is that these assist in making commitments credible. [...] the possibility of recourse to effective courts bolsters trust that reciprocal obligations will be fulfilled.” Cit. da B. Kingsbury, *cit.*, 2012, pag. 214.

⁵¹² Cit. da B. Kingsbury, *cit.*, 2012, pag. 218.

istituzionalizzati progressivamente sempre di più, così da correggere gli eventuali errori e migliorare il loro funzionamento senza aumentare i costi o ritardare eccessivamente⁵¹³.

5.3 I sistemi di giustizia interna delle Organizzazioni Internazionali alla prova dei Diritti Umani

Come poco sopra affermato, la dottrina internazionalistica sostiene l'esistenza di una stretta connessione tra l'immunità internazionale e il rispetto, da parte delle Organizzazioni Internazionali, degli obblighi internazionali in materia di diritti umani, il che concretamente si sostanzia in un vero e proprio obbligo, gravante sull'ONU e sulle altre Organizzazioni Internazionali, di approntare strumenti adatti a risolvere eventuali controversie sorte tra i membri del personale e le Organizzazioni stesse.

L'elemento fondamentale che completa l'affermazione appena riportata è tuttavia una precisazione, affatto scontata e frutto dell'evoluzione della giurisprudenza internazionale e nazionale sull'immunità delle Organizzazioni e la tutela dei funzionari, in base alla quale, alla violazione dell'obbligo di approntare strumenti adatti a risolvere eventuali controversie sorte tra i membri del personale e le Organizzazioni consegue il venire meno dell'immunità di queste ultime innanzi ai Tribunali nazionali⁵¹⁴.

⁵¹³ *“The idea that juridification should as far as possible be accompanied by judicialization – by the creation or empowerment of courts to adjudicate claims and render judgments – gathered momentum as a programmatic aspiration from the late 19th century. This was in part connected to the view that the existence and operations of courts should be part of the definition or at least the ideal of ‘law’, which has been seeping, particularly from Anglo-American legal thinking, into thought about international law since at least the late 18th century. As A.V. Dicey put it in The Law of the Constitution: “A law may be defined as... ‘any rule which will be enforced by the courts’... [in contrast to] understandings, customs, or conventions which, not being enforced by the courts, are in no true sense of the word laws.” (1960 edition, pp. 40 and 469.)”* Cit. da B. Kingsbury, *International Courts - Uneven Judicialization in Global Order*, cit., 2012, pag. 218.

⁵¹⁴ Come afferma attenta dottrina: *“Al pari degli Stati, anche le organizzazioni internazionali godono, di regola, dell'immunità dall'giurisdizione e dall'esecuzione dinanzi ai giudici statali. È questa, come si è visto, una delle manifestazioni della loro soggettività internazionale. [...] Anche nel caso dell'immunità giurisdizionale delle organizzazioni internazionali e dei loro funzionari sorge il problema della loro compatibilità con il diritto di accesso ai giudici, un problema che tende oggi ad essere risolto, non senza incertezze e incoerenze, sulla base del criterio della c.d. «protezione per equivalente», nel senso che l'immunità viene accordata (solo) tutte le volte*

A fronte di un'impostazione tradizionale che non osa sfidare l'immunità delle Organizzazioni Internazionali, e anzi la esalta quale strumento imprescindibile per garantire l'imparzialità e il corretto funzionamento delle Organizzazioni Internazionali⁵¹⁵, la tesi che collega l'immunità alla previsione di mezzi di ricorso e accesso alla giustizia ha trovato accoglimento già dai primi anni '90 nella giurisprudenza delle Corti nazionali e, sin dal 1999, è cristallizzata anche a livello internazionale nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

In Italia, la Corte di Cassazione italiana, chiamata nel 1992 a decidere a Sezioni Unite su una controversia in materia lavorativa tra una dipendente della Food and Agriculture Organization e l'Organizzazione stessa⁵¹⁶, aveva infatti affermato la manifesta infondatezza del ricorso della parte attrice (che lamentava una violazione dell'art. 24, co. 1, della Costituzione della italiana) affermando che: *“l'accordo di sede FAO, integrato, anche in fase concretamente esecutiva, dalla sezione 31, nell'art. IX, della convenzione sui privilegi e le immunità delle istituzioni specializzate, garantisce efficacemente il diritto del lavoratore, dipendente dell'Organizzazione, ad agire contro di essa in giudizio per la tutela dei propri diritti. La fonte internazionale complessa ha, invero, all'uopo realizzato un sistema giurisdizionale che non soltanto è imperniato su un giudice - il Tribunale amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro - autorevole e dotato di quella terzietà rispetto alle parti che è di ordine pubblico internazionale, ma è anche esente da limiti che debilitano nel processo le posizioni soggettive riconosciute dal diritto sostanziale ed è scevro altresì dal frapporre all'attore ostacoli irragionevoli alla tutela del diritto vantato.”*⁵¹⁷

che l'organizzazione dispone di procedure giudiziari proprie alle quali gli individui (in pratica soprattutto i loro dipendenti nelle controversie di lavoro possono rivolgersi per ottenere giustizia e purché lo standard di garanzie processuali sia considerato appunto equivalente a quello statale. Viene così salvaguardata l'indipendenza dell'organizzazione e il diritto del singolo ad avere accesso ai giudici.” Cit. da C. Focarelli, *Diritto Internazionale*, Padova, Cedam, 2015, pag. 318.

⁵¹⁵ Si veda, ad esempio, United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit (D. C. Cir.), del 1983 sul caso *Mendaro v. The World Bank* (717 F.2d 610).

⁵¹⁶ Cit. Cass. Civ., S. U. 18 maggio 1992, n. 5942 che precisa ulteriormente: *“L'indole straniera del giudice, rispetto al nostro ordinamento, è ininfluenza nel profilo di normativo dedotto, perché le limitazioni di sovranità sono previste nella Costituzione della Repubblica (art. 11 Cost. Rep.) ed esse sono legittime anche quando i loro effetti interni interferiscano sui diritti dei cittadini, purché, come nella specie, l'interferenza non si traduca in lesione di garanzie costituzionali.”*

⁵¹⁷ Cit. Cass. Civ., S. U. 18 maggio 1992, n. 5942.

Dopo il 1992, i giudici italiani si sono espressi sulla questione con numerose sentenze⁵¹⁸ tra cui, in particolare, la sentenza della Corte di Cassazione con la sentenza a Sezioni Unite n. 20995 del 2005⁵¹⁹ e la sentenza a Sezioni Unite n. 3718 del 2007⁵²⁰.

Nella prima, altrimenti nota come sentenza *Pistelli v. EUI*, la Corte svolge un'interessante e completo ragionamento circa la vera natura dei rimedi predisposti dall'Organizzazione affermando che, per essere completa, l'analisi del caso non può prescindere dalla conformità dell'immunità accordata all'Organizzazione dalla giurisdizione italiana al principio costituzionale della tutela giudiziaria (art. 24 Cost.)⁵²¹ posto che: “[...]tale principio cardine cede di fronte al principio consuetudinario *par in parem non habet iurisdictio*, riferito agli Stati, in quanto il principio riflette l'eguale sovranità delle organizzazioni statuali che costituisce fondamento universalmente accettato dalla comunità internazionale, al quale la nostra Costituzione dichiara di sottomettersi (art. 10). Ma una tale prevalenza non ha più giustificazione quando il sacrificio del "principio cardine" della Costituzione discende, non già dal fondamento dello stesso ordine internazionale, ma da un impegno liberamente assunto dalla nostra Repubblica attraverso la sottoscrizione di una convenzione.” Nel caso specifico, infatti, è proprio la necessità giuridica dell'adozione di una legge di ratifica dell'impegno internazionale assunto ad imporre la compatibilità con i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale italiano⁵²².

Come precisa la sentenza Pistelli, però, un “diverso discorso è a farsi per una convenzione che preveda soltanto la sottrazione della cognizione di quelle situazioni al giudice italiano, tuttavia

⁵¹⁸ Cass. Civ., S. U. 18 maggio 1992, n. 5942; Cass. S. U. 12 marzo 1999 n. 120; Cass. Civ., S. U. 18 marzo 1999 n. 149; Cass. Civ., S. U. 12 giugno 1999 n. 331; Cass. Civ., S. U. 3 agosto 2000 n. 531; Cass. Civ., S. U. 7 novembre 2000 n. 1150; Cass. Civ., S. U. 23 gennaio 2004 n. 1237.

⁵¹⁹ Cass. Civ., S. U. 28 ottobre 2005 n. 20995 (ILDC 297, IT 2005) sul caso *P. Pistelli v. European University Institute*.

⁵²⁰ Cass. Civ., S. U. 19 febbraio 2007, n. 3718 (ILDC 827, IT 2007) sul caso *Drago v. International Plant Genetic Resources Institute (IPGRI)*

⁵²¹ “Ed infatti, Cass. S.u. 149/1999 affermano che "la tutela giurisdizionale costituisce un principio cardine dell'ordinamento" (richiamando Cass. S.u. n. 12614 del 1998).” Cit. Cass. Civ., S. U. 28 ottobre 2005, n. 20995 (ILDC 297, IT 2005) sul caso *P. Pistelli v. European University Institute*.

⁵²² Corte Cost. n. 223 del 1996, infatti, afferma che la pena per il mancato rispetto dei vincoli costituzionali italiani è l'invalidità della legge di ratifica.

preoccupandosi di assicurare la tutela giurisdizionale delle stesse situazioni dinanzi a giudice imparziale e indipendente, sia pure scelto con procedure e criteri diversi da quelli vigenti nell'ordinamento nazionale. In tal caso non ricorre alcun vulnus di "principi-cardine" della nostra Costituzione e non vi è ragione di non applicare la convenzione, id est la legge che la ratifica. [...] La possibilità di sostituire alla competenza della Commissione, istituita dallo statuto, la Corte di giustizia Cee rivela definitivamente l'intento di attribuire all'istanza non la natura di mero rimedio interno, sperimentato il quale resta aperto l'accesso alla tutela giurisdizionale, ma di mezzo esclusivo, di natura giurisdizionale, della risoluzione delle controversie con i dipendenti.”⁵²³

È dunque particolarmente apprezzabile il ragionamento della Corte che in questa sentenza prende le distanze da una sua pronuncia precedente e si concentra sulla verifica di quali siano, in concreto, gli elementi che distinguono un rimedio puramente interno da un rimedio giurisdizionale. In base all'interpretazione che la Corte dà della disciplina italiana e internazionale, infatti, solo quest'ultimo è un vero e proprio rimedio per la risoluzione delle controversie tra dipendenti e Organizzazione in grado di tutelare il diritto del funzionario ad avere accesso alla giustizia, dunque solo ove si ravvisi la presenza di un tale rimedio si potrà fare valere l'immunità dell'Organizzazione innanzi alla giurisdizione nazionale.

Anche la seconda sentenza della Corte di Cassazione italiana, quella del 2007, altrimenti nota come sentenza *Drago v. IPGRI*, la Corte si addentra nella concreta analisi degli strumenti sostanzialmente predisposti dall'Organizzazione per tutelare i suoi dipendenti ma questa volta l'esito non è positivo per quest'ultima⁵²⁴.

⁵²³ Cit. Cass. Civ., S. U. 28 ottobre 2005, n. 20995 (ILDC 297, IT 2005) sul caso *P. Pistelli v. European University Institute* che precisa anche che: “I dati richiamati consentono perciò di confutare l'affermazione della sentenza 149/1999, secondo cui sarebbe stato previsto un mero organo di giustizia interna, e un rimedio alternativo rispetto alla giustizia statale, o anche facoltativo, affermazione che, a ben guardare, ha rappresentato il fulcro di quella decisione.”

⁵²⁴ “6.5 Occorre verificare la conformità di questa disposizione che riconosce univocamente l'immunità dell'ente dalla giurisdizione italiana estesa anche alle controversie relative ai rapporti di lavoro con i suoi dipendenti alla garanzia costituzionale della tutela giudiziaria, di cui all'art. 24 Cost., che rappresenta un principio cardine dell'ordinamento (cfr. Cass. Sez. Un. 17 dicembre 1998 n. 12614, n. 149/1999 cit.). [...] 6.6. Nel caso in esame non si ravvisano, con riguardo al rapporto di lavoro di cui è causa, i presupposti di tale garanzia.” Cit. Cass.

Come chiarisce la Corte:” solo nel gennaio 2001 l'IPGRI ha aderito all'OIL e al sistema giurisdizionale del Tribunale Amministrativo del Lavoro, al quale non potrebbe essere dunque sottoposto l'esame della controversia, posto che il regolamento di tale organismo prevede la irricevibilità dei ricorsi aventi ad oggetto diritti i cui fatti costitutivi siano anteriori alla adesione dell'ente. Un regolamento interno dell'ente (denominato in inglese *Personnel Policy Manual*, corrispondente a "regolamento del personale") prevede per il riesame dei provvedimenti disciplinari un organo, denominato *Appeals Committee* (in italiano "commissione per i reclami") al quale possono essere sottoposti anche reclami per questioni non disciplinari. Si tratta di un mero rimedio interno, mancando per tale strumento i caratteri propri di una tutela giurisdizionale nel senso sopra indicato. Va comunque rilevato che lo stesso manuale (par.114.02) esclude espressamente la possibilità di affidare a questa istanza l'esame di reclami relativi alla scadenza del contratto di lavoro del dipendente”⁵²⁵ In conformità con l'orientamento giurisprudenziale ormai consolidato⁵²⁶, dunque, era palese l'incompatibilità della disciplina interna dell'Organizzazione con i principi costituzionali italiani (stante l'impossibilità, in base alla stessa, di garantire il diritto dei dipendenti dell'ente ad avere accesso ad una tutela giurisdizionale dinanzi ad un organo indipendente) ma era possibile operare una interpretazione adeguatrice della normativa interna che, in ossequio al principio di supremazia costituzionale, permettesse di interpretare l'art. 17 dell'accordo ratificato con la l. n. 67/1994 in un senso tale da imporre all'Istituto “uno specifico obbligo [...] alla realizzazione di strumenti di tutela giurisdizionale dinanzi ad un organo imparziale e indipendente; in base al medesimo principio si deve ritenere che l'osservanza di tale obbligo condizioni lo stesso riconoscimento dell'immunità ai sensi dell'art. 5 dell'accordo.”⁵²⁷

Civ., S. U. 19 febbraio 2007, n. 3718 (ILDC 827, IT 2007) sul caso *Drago v. International Plant Genetic Resources Institute (IPGRI)*.

⁵²⁵ Cit. Cass. Civ., S.U. 19 febbraio 2007, n. 3718 (ILDC 827, IT 2007) sul caso *Drago v. International Plant Genetic Resources Institute (IPGRI)*.

⁵²⁶ Si vedano Corte Cost. sent. n. 113/2000, n. 277/2000, n. 316/2001, e n. 198/2003.

⁵²⁷ Cit. da Cass. Civ., S. U. 19 febbraio 2007 n. 3718 (ILDC 827, IT 2007) sul caso *Drago v. International Plant Genetic Resources Institute (IPGRI)*.

Conclude dunque la Corte che: “la mancata attuazione dell'obbligo in questione nel periodo considerato [...] ha impedito l'operatività della previsione dell'immunità, sicchè la cognizione delle relative controversie tra le quali rientra quella promossa dal D. resta attribuita al giudice italiano.”⁵²⁸

Nel Regno Unito la questione delle controversie sorte tra membri del personale e Organizzazioni Internazionali è stata affrontata in diverse occasioni.

Nel caso *Mukoro v. EBRD*⁵²⁹ del 1994, ad esempio, il London Employment Appeal Tribunal (EAT) ha confermato l'immunità dell'EBRD, ma affermato che, in generale: “*As immunity from suit and legal process conferred on foreign States, diplomats, international organizations and their officers may produce severe disabilities for individuals in respect of fundamental rights, it can only be justified by an overriding public policy or interest.*”; di conseguenza, secondo la Corte, l'immunità può essere giustificata solo “*on the ground that it is necessary for the fulfilment of the purposes of the Bank, for the preservation of its independence and neutrality from control by or interference from the host state and for the effective and uninterrupted exercise of its multi-national functions through its representatives.*”⁵³⁰

Al caso appena richiamato si allineano sia il caso *Bertolucci v. EBRD et al.*⁵³¹ del 1997 sia il caso *Jananyagam v. Commonwealth Secretariat*⁵³² del 2007, ma ciascuno mette in risalto un aspetto particolare.

Nel caso *Jananyagam v. Commonwealth Secretariat* il London Employment Appeal Tribunal ha confermato l'immunità del Commonwealth Secretariat sulla base del fatto che la ricorrente, prima di adire la Corte, aveva avuto ampia possibilità di far valere le sue ragioni innanzi ad un collegio arbitrale validamente costituito e, di conseguenza, aveva potuto tutelare il suo diritto

⁵²⁸ Cit. da Cass. Civ., S. U 19 febbraio 2007 n. 3718 (ILDC 827, IT 2007) sul caso *Drago v. International Plant Genetic Resources Institute (IPGRI)*.

⁵²⁹ EAT/813/92 del 19 maggio 1994 sul caso *Mukoro v. EBRD*.

⁵³⁰ Cit. EAT/813/92 del 19 maggio 1994 sul caso *Mukoro v. EBRD*, p. 7.

⁵³¹ EAT/276/97 del 22 luglio 1997 sul caso *Bertolucci v. EBRD et al.*

⁵³² UKEAT/0443/06/DM del 12 marzo 2007 sul caso *Miss Jan Jananyagam v. Commonwealth Secretariat*.

ad avere accesso alla giustizia in un modo alternativo rispetto al ricorso ad una Corte nazionale. Proprio la presenza di questo meccanismo interno alternativo rispetto ai Tribunali nazionali eppure utile a garantire una sufficiente tutela del diritto fondamentale ad avere accesso a strumenti adatti a tutelare i propri diritti, infatti, era la chiave per mantenere salda l'immunità giurisdizionale del Commonwealth Secretariat.

Nel caso *Bertolucci v. EBRD et al.* il London Employment Appeal Tribunal mette in evidenza che molti firmatari del trattato costitutivo dell'EBRD non siano membri della Comunità Europea e che la Banca abbia spesso operato e stabilito una presenza in Paesi non europei, sostenendo come sia del tutto anomalo che, semplicemente per il fatto che la Banca ha scelto di istituire la sua sede principale nel Regno Unito, i giudici nazionali chiamati a decidere controversie di natura lavorativa tra membri del personale e Organizzazione debbano avere l'obbligo di garantire, per questo solo motivo, il rispetto dell'articolo 6 del TUE. In altre parole, dunque, la Corte pare mettere in dubbio l'eurocentrismo che caratterizza la giurisprudenza nazionale in tema di diritto a un ricorso effettivo e sottolinea la necessità di porre a fondamento dell'obbligo di far rispettare e proteggere i diritti dei membri del personale delle fonti internazionali, consuetudinarie o di diritto positivo, che siano immuni dalla critica appena richiamata⁵³³.

⁵³³ “[the Court concluded that it seemed] wholly anomalous that simply because the Bank has chosen to set up its headquarters in the United Kingdom the national courts should be under an obligation to ensure that members of the staff have a right to an effective remedy to enforce and protect their rights under European Community law [...]” Cit. da EAT/276/97 del 22 luglio 1997 sul caso *Bertolucci v. EBRD et al.*

Anche in Belgio⁵³⁴ e in Francia⁵³⁵ sono state davvero numerose le sentenze sulla questione dell'immunità delle Organizzazioni nelle dispute attinenti a questioni lavorative; e persino la Corte Suprema Federale svizzera ha affrontato un caso simile sulla disponibilità di mezzi alternativi di risoluzione delle controversie nella causa *Consortium X. v. Swiss Federal Government (Conseil federal)*⁵³⁶ del 2004.⁵³⁷

Quanto infine alla giurisprudenza internazionale, ha giocato un ruolo fondamentale la sentenza *Waite and Kennedy* del 1999⁵³⁸, della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. Questa pronuncia,

⁵³⁴ Si segnalano in particolare, tra numerose altre: Conseil d'État de Belgique (108 ILR 638, 641) del 17 novembre 1982 sul caso *Dalfino v. Governing Council of European Schools and European School of Brussels*; Cour d'Appel de Bruxelles (4^{ème} chambre) del 17 settembre 2003 sul caso *Siedler v. Western European Union*, in *Journal des Tribunaux* 2004, 617, (ILDC 53, BE 2003), con nota di E. David, *Observations: L'immunité de juridiction des organisations internationales*, in *Journal des Tribunaux* (2004), 619; Tribunal de Bruxelles dell'1 dicembre 2005 (ILDC 1229, BE 2005) sul caso sul caso *Energies Nouvelles Et Environnement v. Agence Spatiale Européenne*. La questione è poi proseguita in secondo grado ed è stata definita con la Sentenza della Cour d'Appel de Bruxelles n. 2011/2013 (2006/AR/1480, ILDC 1729, BE 2011). Si veda, per una ricostruzione generale della giurisprudenza belga: E. De Brabandere, *Belgian Courts and the Immunity of International Organizations*, in *International Organizations Law Review*, 10(2), 2014, pagine 464-504.

⁵³⁵ Si segnalano in particolare, tra numerose altre: Cour de Cassation n. 413 del 14 novembre 1995 sul caso *Hintermann v. Union de l'Europe occidentale* (Bull. Civ. I, No. 413, 288; 124 JDI [1997], 141); Cour de Cassation n. 98-44996 del 5 giugno 2001 sul caso *Cultier v. Organisation Européenne de télécommunications par satellite (Eutelsat)*; Tribunal de Grande Instance de Paris (ord. Réf.) del 20 ottobre 1997 (Rev. Arb. [1997] 575) sul caso *UNESCO v. Boulois*, poi seguita dalla sentenza della Cour d'Appel de Paris (14^e Ch. A) del 19 giugno 1998, in XXIV a Yearbook Commercial Arbitration (1999) 294; Cour de Cassation, Chambre sociale, n. 04-41012 del 25 gennaio 2005 sul caso *Banque africaine de développement v. M.A. Degboe*, in 132 *Journal du droit international* (2005) 1142.

⁵³⁶ Tribunal Federal della Svizzera del 2 luglio 2004 (ILDC 344, CH 2004) sul caso *Consortium X. v Swiss Federal Government (Conseil federal)*. In quell'occasione, la Corte Suprema ha deciso la questione cruciale (appunto la contrapposizione tra l'immunità dalla giurisdizione delle organizzazioni internazionali e il diritto dei dipendenti ad una procedura equa nella misura in cui riguarda il diritto fondamentale di accesso a un giudice) verificando in concreto se gli strumenti predisposti dall'Organizzazione (nello specifico il sistema di procedimenti arbitrali previsto nelle clausole contrattuali generali del CERN) fosse o meno in linea con la previsione dell'art. 6 della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

⁵³⁷ Per un approfondimento dottrinario si suggerisce una lettura dei seguenti autori: A. Reinisch (a cura di), *Challenging Acts of International Organizations Before National Courts*, Oxford University Press, New York, 2010; J. Klabbers e A. Wallendahl (a cura di), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2011; A. Reinisch (a cura di), *The Privileges and Immunities of International Organizations in Domestic Courts*, cit., 2013; J. Klabbers, *An Introduction to International Organizations Law*, cit., 2015; G. Novak e A. Reinisch, *Desirable standards for the design of administrative tribunals from the perspective of domestic courts*, in E. Olufemi (a cura di), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law On the Occasion of the Thirtieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden Boston, 2012; P. Schmitt, *Access to Justice and International Organizations: The Case of Individual Victims of Human Rights Violations*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2017.

⁵³⁸ Sentenza *Waite and Kennedy v. Germany* (Application No. 26083/94) del 18 febbraio 1999 cui si allinea la sentenza gemella, adottata nella stessa data, sul caso *Beer and Regan v. Germany* (Application No. 28934/95). Si veda per un commento A. Reinisch, U. A. Weber, *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*, vol. 1, 2004, pagine 59 – 110.

infatti, nonostante riconosca formalmente l'immunità delle Organizzazioni Internazionali quale *“essential means of ensuring the proper functioning of such organisations free from unilateral interference by individual governments”*⁵³⁹, sostiene anche che *“a material factor in determining whether granting [...] immunity from [...] jurisdiction is permissible is whether the applicants had available to them reasonable alternative means to protect effectively their rights under the Convention.”*⁵⁴⁰

In base all'art. 6 della CEDU, infatti, è sancito a livello europeo il principio dell'equo processo che sostanzialmente si esplica in alcune garanzie giuridiche: in particolare la ragionevole durata dello stesso⁵⁴¹, la precostituzione per legge dell'organo giudiziario secondo criteri di imparzialità e indipendenza⁵⁴², la pubblicità del giudizio e della sentenza⁵⁴³, la presunzione di innocenza⁵⁴⁴, le garanzie processuali strettamente connesse al principio del contraddittorio (tra cui rientrano: il diritto ad essere informato delle accuse⁵⁴⁵; il diritto ad un interprete per comprendere in ogni momento tutto ciò che succedere e poter partecipare al giudizio⁵⁴⁶; il diritto di disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa⁵⁴⁷; il diritto di difendersi personalmente o di avere accesso ad assistenza qualificata⁵⁴⁸; il diritto ad essere

⁵³⁹ Cit. ECHR *Waite and Kennedy v. Germany* del 18 febbraio 1999, par. 63.

⁵⁴⁰ Cit. ECHR *Waite and Kennedy v. Germany* del 18 febbraio 1999, par. 68.

⁵⁴¹ Ex art. 6, co. 1, CEDU: *“Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole”*.

⁵⁴² Ex art. 6, co. 1, CEDU: *“Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata [...] da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti.”*

⁵⁴³ Ex art. 6, co. 1, CEDU: *“Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente [...] La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia.”*

⁵⁴⁴ Ex art. 6, co. 2, CEDU: *“Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata.”*

⁵⁴⁵ Ex art. 6, co. 3, lettera a) CEDU, ogni accusato ha diritto ad *“essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico”*.

⁵⁴⁶ Ex art. 6, co. 3, lettera e) CEDU, ogni accusato ha diritto a *“farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza.”*

⁵⁴⁷ Art. 6, co. 3, lettera b) CEDU.

⁵⁴⁸ Ex art. 6, co. 3, lettera c) CEDU, ogni accusato ha diritto a *“difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia”*.

ascoltati e ad un contraddittorio effettivo che gli permetta di confrontarsi in giudizio con l'accusatore anche attraverso testimoni⁵⁴⁹).⁵⁵⁰

In conclusione, è dunque possibile affermare che l'elemento più controverso della giurisprudenza su questo argomento è senz'altro la corretta identificazione di cosa si debba intendere per “*reasonable alternative means*” approntati da una Organizzazione Internazionale. Prova di questo è la folta schiera di sentenze, di cui qui si è data solo una breve panoramica non esaustiva, che, dagli anni '90 in avanti, si sono susseguite per definire in concreto in cosa debbano consistere questi strumenti alternativi e, di conseguenza, quale sia il margine concesso alle singole Corti nazionali per giudicare il comportamento delle Organizzazioni Internazionali.

5.4 Una nuova chiave di lettura del diritto delle Organizzazioni Internazionali

⁵⁴⁹ Ex art. 6, co. 3, lettera d) CEDU, ogni accusato ha il diritto di “*esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico*”.

⁵⁵⁰ Per un approfondimento sull'art. 6 CEDU, si vedano, tra gli altri: M. Allena, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2012; D. Gallo, L. Paladini, *Note sulla “rilevanza diretta” della Cedu nella recente giurisprudenza amministrativa*, in *Giurisprudenza italiana*, ottobre 2011, pagg. 2186 – 2192; G. D'Elia, *Il diritto ad un giudice terzo e imparziale nell'interpretazione conforme al significato consolidato dell'art. 6 Cedu*, in *federalismi.it*, *Focus Human Rights n. 2/2017*; M. Ramajoli, *Giusto processo e giudizio amministrativo*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 1/2013, pagg. 100 – 146; R. Ibrido, *Intorno all'“equo processo costituzionale”: il problema della operatività dell'art. 6 cedu nei giudizi dinanzi ai tribunali costituzionali*, in *Rivista AIC*, 1/2016, pagg. 1 – 32; G. Spadea, *Il giusto processo amministrativo secondo l'art. 6 della CEDU e con cenni al caso italiano*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2000; M. Allena, *La rilevanza dell'art. 6, par 1, CEDU per il procedimento e il processo amministrativo*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, n. 2, 2010, p. 569 e ss.; S. Mirante, *Giustizia amministrativa e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, Jovene, 2007.

La proliferazione e la differenziazione delle Organizzazioni Internazionali, e il progressivo aumento della loro importanza e delle attività da esse compiute⁵⁵¹, è stata considerata come una sfida (e un'opportunità) dal diritto internazionale sin dalla fine del XIX secolo⁵⁵².

Negli anni, le Organizzazioni Internazionali non sono solo aumentate di numero, ma hanno assunto nuove forme, più complesse, ed hanno creato un corpus normativo abbondante e non sempre chiaramente gerarchizzato⁵⁵³. Inoltre, le Organizzazioni hanno anche superato il semplice modello di cooperazione inter-agenzia, sviluppando nuovi modelli istituzionali: sono state infatti create nuove agenzie o comitati specializzati⁵⁵⁴; nuove strutture inter-organizzazione per massimizzare la coerenza e l'efficacia della progettazione e delle azioni nell'ambito di uno specifico progetto⁵⁵⁵; unità specifiche all'interno di molte Organizzazioni Internazionali per collegare tra loro organismi amministrativi nazionali⁵⁵⁶; meccanismi di partenariato pubblico-privato⁵⁵⁷.

Per studiare in modo più approfondito la struttura interna delle Organizzazioni Internazionali alla luce di queste novità, si è sviluppata una branca specifica del diritto internazionale: il diritto

⁵⁵¹ Il numero di Organizzazioni Internazionali è aumentato costantemente negli anni. Nel 2006, c'erano 61.345 Organizzazioni Internazionali Governative e Organizzazioni Non Governative (ONG); nel 1981 erano 14.752; nel 1960 erano 1.422; nel 1951 erano 955. Tenendo conto solo delle Organizzazioni Internazionali, nel 2006 se ne contavano 7.530; nel 1981 solo 1.039; nel 1960 solo 154; nel 1951 solo 123 (vedi *Annuario delle organizzazioni internazionali 2008*, pubblicato da UIA). Quanto poi all'ampiezza interna delle Organizzazioni già esistenti è esemplificativo il caso dell'Organizzazione delle Nazioni Unite: nel 1997, l'ONU da sola impiegava 13.627 dipendenti; nel 2007, questo numero era salito a 31.494 (ONU, *Information di base sulle organizzazioni dei sistemi delle Nazioni Unite. Missione, struttura, finanziamento e governance* - sito web delle Nazioni Unite). Se invece tutto il sistema delle Nazioni Unite, è utile notare come nel 1997 ci fossero 52.107 dipendenti e 75.282 nel 2007.

⁵⁵² Era comune tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX secolo considerare molte di queste questioni come parte di un diritto internazionale dell'amministrazione, o di un diritto amministrativo internazionale.

⁵⁵³ Diversi studiosi hanno compiuto vari tentativi di classificare le Organizzazioni e così sistematizzare il panorama normativo internazionale. Si vedano in proposito: H. G. Schermers, N. M. Blokker, *International Institutional Law, Unity Within Diversity*, cit., 2003, pagg. 48 e ss.; J. Klabbers, *An Introduction to International Institutional Law*, cit., 2015, pagg. 23 e segg.; J. Klabbers, *Two Concepts of International Organization*, in *International Organizations Law Review*, 2005, pagg. 277 - 293; J.E. Alvarez, *International Organizations as Law-makers*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pagg. 17 e ss..

⁵⁵⁴ Un esempio è l'Agenzia internazionale per la ricerca sul cancro, istituita nel 1965 come un'estensione dell'OMS, e che ha, tuttavia, dei propri organi direttivi autonomi rispetto a quelli dell'OMS.

⁵⁵⁵ Un esempio è la Global Environmental Facility (GEF).

⁵⁵⁶ Un esempio di ciò sono i National Contact Points (NCPs) costituiti dall'Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) per lo sviluppo delle Guidelines for Multinational Enterprises.

⁵⁵⁷ Si vedano in proposito: M. Audit, *Les conventions transnationales entre personnes publiques*, LGDJ, Paris, 2002; A. Riles, *The Anti-Network: Private Global Governance, Legal Knowledge, and the Legitimacy of the State*, in *American Journal of Comparative Law*, 2008 pagg. 605-630.

istituzionale internazionale. Gli studiosi che si sono cimentati ad approfondire il diritto istituzionale internazionale hanno tentato di stabilirne i fondamenti concettuali e identificarne le future linee d'indagine⁵⁵⁸, ed è indubbio che gli scritti accademici sul diritto istituzionale internazionale abbiano giocato un ruolo fondamentale nello studio delle competenze delle Organizzazioni Internazionali, dei loro vari organi, e dei rapporti tra Organizzazioni e Stati membri. Tuttavia, come hanno messo in evidenza alcuni autori, il diritto istituzionale internazionale non è stato molto efficace nel definire la struttura operativa o di tipo amministrativo delle Organizzazioni Internazionali⁵⁵⁹.

È così che, per studiare problematiche non ancora prese in considerazione dagli internazionalisti, anche giuristi di altri campi del diritto hanno approfondito l'indagine di questa peculiare branca del diritto delle Organizzazioni Internazionali, apportando il loro contributo nell'interpretazione delle norme e della realtà, frutto di una visione del diritto diversa da quella più strettamente legata al diritto istituzionale internazionale.

Tali interpreti hanno mostrato una particolare inclinazione ad approfondire le questioni relative alle caratteristiche dell'organizzazione e della governance globale attraverso le risorse concettuali del diritto amministrativo e, più in generale, del diritto pubblico nazionale e, così facendo, hanno messo in evidenza come specifiche caratteristiche formali e operative delle Organizzazioni Internazionali possano essere sostanzialmente simili a quelle che si riscontrano nelle amministrazioni nazionali⁵⁶⁰ (promuovendo tesi volte a dimostrare, ad esempio, la

⁵⁵⁸ Si vedano in proposito: C. F. Amerasinghe, "International Institutional Law – A point of view", *International Organizations Law Review*, 2008, pagg. 143-150; N. Blokker, "Comparing Apples and Oranges? Reinventing the Wheel? Schermers' Book and Challenges for the Future of International Institutional Law", in *International Organizations Law Review*, 2008, pagg. 197-213, P. Klein and P. Sands, "(Re)Writing a Handbook on the Law of International Organizations: Options and Challenges", in *International Organizations Law Review*, 2008, pagg. 215-222.

⁵⁵⁹ Così sostengono, ad esempio, Kingsbury e Casini, in *Global Administrative Law Dimensions of International Organizations Law*, in *Global Administrative Law Series, International Law and Justice Working Papers 2009/9*, Institute for International Law And Justice, New York University School of Law. In tale scritto si legge infatti: "it is perhaps true that international institutional law has on the whole (with exceptions) not been highly effective in providing a deep structure for the operational or administrative-type activities of IOs. [...] Legal issues relating to decision-making process within IOs, and to intra-organizational matters such as the relationships between IO headquarters and their field offices, have been studied much less."

⁵⁶⁰ Si veda in tal senso S. Cassese, *Relations between International Organizations and National Administrations*, in *IISA, Proceedings, XIXth International Congress of Administrative Sciences*, Berlin, 1983.

possibilità di applicare anche alle Organizzazioni Internazionali l'approccio funzionalista⁵⁶¹, o la possibilità di concepire una teoria dei beni pubblici globali⁵⁶²).⁵⁶³ Del resto, rispetto alla prospettiva prettamente tipica del diritto internazionale, il punto di vista dei cultori della scienza amministrativistica consente di analizzare in una nuova ottica le pratiche già presenti nelle Organizzazioni Internazionali che riflettono, magari anche inconsapevolmente, i modelli propri delle pratiche di gestione e delle filosofie contemporanee (come il *new public management*, l'*outsourcing* e la *governance-by-contract*⁵⁶⁴).

L'esperienza nazionale dimostra, infatti, che il diritto amministrativo può controllare e orientare l'esercizio del potere statale, proteggendo gli individui dall'esercizio illecito o arbitrario dello stesso e promuovendo la capacità dello Stato di dare attuazione ad interessi pubblici più ampi. Questi elementi sono caratteristiche tipiche di tutti i sistemi democratici dal momento che, pur nelle forme più varie, esse mirano sempre ad assicurare la responsabilità del potere pubblico. Naturalmente possono esistere differenze anche molto marcate tra le condizioni istituzionali e politiche che tipizzano i vari sistemi nazionali di diritto amministrativo ma l'esperienza mostra che i meccanismi del diritto amministrativo preposti alla tutela della trasparenza, della partecipazione, della motivazione nella decisione e della revisione, in forma opportunamente modificata, possono servire a promuovere una maggiore responsabilità e ed un miglior

⁵⁶¹ Virally, ha sostenuto, nel suo scritto "*La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale*", in *Mélanges offerts à Charles Rousseau: La communauté internationale*, edito da Pedone nel 1974, che anche nell'ambito delle Organizzazioni Internazionali la funzione pubblica dell'azione amministrativa, che deve mirare al perseguimento dell'interesse pubblico alla luce del principio di legalità, giustifica l'applicazione di norme di diritto amministrativo pubblico ad attori amministrativi.

⁵⁶² Si vedano in tal senso: E. A. Andersen and B. Lindsnaes (eds.), *Towards New Global Strategies: Public Goods and Human Rights*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2007, e I. Kaul et al (eds.), *Providing Global Public Goods: Managing Globalization*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

⁵⁶³ "More generally, the practice of IOs has some parallels with earlier national experience concerning such matters as: the proliferation and fragmentation of public bodies; the growing use of private law instruments; the increase in administrative rulemaking (a major feature of the US New Deal, addressed in the *Administrative Procedures Act of 1946*)" Cit. da B. Kingsbury e L. Casini, in *Global Administrative Law Dimensions of International Organizations Law*, cit., 2009, pag.9. In tal senso si veda anche: D.C. Esty, *Good Governance at the Supranational Scale: Globalizing Administrative Law*, *115 Yale Law Journal*, 2006, pagg. 1490 - 1563.

⁵⁶⁴ Si vedano in proposito: M. Freedland, *Government by Contract Re-examined. Some Functional Issues*, in P. Craig and R. Rawlings (eds.), *Law and Administration in Europe. Essays in Honour of Carol Harlow*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pagg.123 e ss.; C. Harlow and R. Rawlings, *Law and Administration*, Butterworths, Londra, 1997, pagg. 252 e ss.; B. Kingsbury e L. Casini, in *Global Administrative Law Dimensions of International Organizations Law*, cit. 2009.

funzionamento degli organismi di regolamentazione globale pur avendo l'accortezza di sottolineare, tuttavia, che gli istituti nazionali non possono semplicemente essere trasposti da un sistema all'altro o forzatamente decontestualizzati e utilizzati nella regolamentazione globale⁵⁶⁵. L'assimilazione tra amministrazioni nazionali e amministrazioni delle Organizzazioni Internazionali deve infatti fondarsi, più che sulla comunanza di istituti, sulla comunanza di principi che, nonostante la grande varietà di strutture burocratiche, siano sufficientemente comuni da poter essere utilizzate come criterio unificante⁵⁶⁶. Come afferma attenta dottrina: *“nell'età del diritto amministrativo globale [...] i principi generali del diritto amministrativo divengono mezzi e strumenti della globalizzazione giuridica.”*⁵⁶⁷

Riformare l'approccio alla governance globale in termini di diritto amministrativo, includendo nel quadro anche tutti quegli strumenti che non siano i trattati o altri accordi internazionali, e le sentenze dei Tribunali Internazionali, comporta un certo numero di importanti vantaggi: *“Firstly, it allows us to develop a more rigorous conceptual schema of the various institutional structures and relations involved in the notoriously slippery notion of global governance.*

⁵⁶⁵ Operare una mera trasposizione di istituti dai sistemi giuridici statali alle complesse pratiche delle Organizzazioni Internazionali nella governance globale rischia di essere controproducente ed inutile se non tiene debito conto dalle differenze fondamentali tra i due livelli. *“That many important activities of IOs can be regarded as administrative in nature, does not remotely suggest the existence of a general global public administration; there is no global government or global parliament, nor are there real global equivalents of other structures within which national administrations are nested.”* Cit. da B. Kingsbury e L. Casini, *Global Administrative Law Dimensions of International Organizations Law*, cit., 2009, pagina 9. Si veda in proposito anche D. Sarooshi, *The Role of Domestic Public Law Analogies in the Law of International Organizations*, in *International Organizations*, 2008, pagg. 237 - 239.

⁵⁶⁶ I principi in questione non sono altro che i principi fondamentali individuati dagli studiosi del Global Administrative Law (GAL). *“Many GAL principles are actively embraced in particular IOs, and these principles provide a basis for serious discussion and critique in the work of others. Thus transparency and participation are current preoccupations in relation to the WTO,⁵⁵ and due process is intensely debated in relation to sanctions against individuals imposed by the UN Security Council.⁵⁶ In some other IO contexts, even consideration of such principles, let alone application of them, is incidental at most.⁵⁷ Some of the demands made by reference to GAL principles are unrealistic and potentially counter-productive: for example, too much accountability to the wrong people can be pathological; immense and perhaps insuperable problems arise in adequate representation or direct participation of civil society-type actors and their interests, so that compromises on this are often inescapable; at the global level participatory rights should be accorded considering the different nature of actors involved, which can be either private or public (such as states and domestic administrative agencies) or both;⁵⁸ ‘notice and comment’ requirements for rule-making can facilitate the capture of the process by special interest groups; entitlements to a lengthy hearing and appeal may “ossifying” procedures and dissuade an underfunded and overstretched agency from acting at all.”* Cit. da B. Kingsbury e L. Casini, *Global Administrative Law Dimensions of International Organizations Law*, cit. 2009, pag. 10.

⁵⁶⁷ Cit. da S. Flogaitis, *I principi generali del diritto nella giurisprudenza del Tribunale Amministrativo delle Nazioni Unite*, in M. D'Alberti (a cura di), *Le nuove mete del diritto amministrativo*, il Mulino, Bologna, 2010, pag.94.

Secondly, it allows us to refocus the question of accountability in the more precise terms of administrative law, providing us with a set of basic tools for transparency⁵⁶⁸, participation⁵⁶⁹, reason-giving⁵⁷⁰ and review⁵⁷¹ that can be adapted for use in the global setting. Thirdly, it allows us to draw on the experiences of both national administrative law and public international law, without being hamstrung by the conceptual and jurisdictional limitations of either in addressing global regulation.”⁵⁷²

⁵⁶⁸ “La transparencia en las decisiones y el acceso a la información son bases importantes para el ejercicio eficaz de los derechos de participación y de los derechos de revisión. También promueven “accountability” directamente, exponiendo decisiones administrativas y documentos relevantes al escrutinio del público y de sus pares. Cada vez más, organismos internacionales tales como el Banco Mundial, el FMI, y la OMC están respondiendo a la crítica del secreto de la toma de decisiones, proporcionando un acceso público más amplio a documentos internos. La participación de ONGs en la toma de decisiones, como en el ejemplo del Codex, es otro medio de promover transparencia. Las redes reguladoras, tales como el Comité de Basilea y el IOSCO, han desarrollado sitios web que contienen material abundante sobre toma de decisiones interna y la información y las consideraciones en los cuales se basan las decisiones. Medidas similares han sido tomadas por una variedad de redes reguladoras globales híbridas público-privadas, tales como las que se ocupaban de la certificación sustentable de silvicultura. Estos desarrollos son generalmente voluntarios para el régimen en cuestión. También ha habido algunos acuerdos internacionales que proporcionan transparencia tanto en el nivel de regímenes globales como de la administración doméstica, especialmente en la esfera ambiental.” Cit. da B. Kingsbury, N. Kirsch e R. B. Stewart, *El Surgimiento del Derecho Administrativo Global*, Universidad de los Andes - Facultad de Derecho - Revista de Derecho Público n. 24, 2010.

⁵⁶⁹ “In domestic settings, the right of affected individuals to have their views and relevant information considered before a decision is taken is one of the classical elements of administrative law. [...] Decisional transparency and access to information are important foundations for the effective exercise of participation rights and rights of review. They also promote accountability directly by exposing administrative decisions and relevant documents to public and peer scrutiny. [...] These developments are generally voluntary for the regime in question. There have also been some international agreements providing for transparency at both the level of global regimes and of domestic administration, especially in the environmental field.” Cit. da B. Kingsbury, N. Kirsch e R. B. Stewart, *The emergence of global administrative law*, in *Law and contemporary problems* n. 68, 2005, pag. 29.

⁵⁷⁰ “El deber de dictar resoluciones motivadas en la actuación administrativa, que comprende el de responder a los argumentos esgrimidos por los interesados, es otro elemento que ha conocido una considerable –y creciente– expansión desde el Derecho administrativo interno hacia el entorno global. al igual que ocurre con la transparencia, éste constituye con frecuencia un factor crucial para dar sentido y efectividad a los mecanismos de rendición de cuentas. De nuevo, la convención de aarhus nos ofrece un buen ejemplo en tal sentido, pues numerosos artículos disponen que todas las resoluciones administrativas en distintos contextos deben ir acompañadas de una motivación escrita.” Cit. pag. 472 da B. Kingsbury e R. B. Stewart, *Los tribunales administrativos de las organizaciones internacionales desde la perspectiva del emergente Derecho administrativo Global*, in B. Kingsbury e R. B. Stewart, *Hacia el Derecho Administrativo Global: fundamentos, principios y ámbito de aplicación*, Global Law Press – Editorial Derecho Global, Madrid, 2016.

⁵⁷¹ “El derecho al control también forma parte de las normas y principios del Derecho administrativo Global que se imponen a las autoridades administrativas internas. la convención de aarhus contiene en su artículo 9 una previsión muy clara del «acceso a la justicia»; el acuerdo sobre los ADPIC (ndr. acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio de la OMC.) exige a las autoridades nacionales competentes que se ocupan de las reclamaciones por infracción de la propiedad intelectual a fin de que hagan efectivo dicho derecho; y los tratados bilaterales de inversión contienen cláusulas de arbitraje mediante las cuales las decisiones de las agencias nacionales pueden sujetarse al control de un tercero en un nivel supranacional.” Cit. da pag. 473 da B. Kingsbury e R. B. Stewart, *Los tribunales administrativos de las organizaciones internacionales desde la perspectiva del emergente Derecho administrativo Global*, cit., 2016.

⁵⁷² Cit. da B. Kingsbury e R. B. Stewart, *Administrative tribunals of international organizations from the perspective of the emerging global administrative law*, pag. 77, in E. Olufemi (a cura di), *The Development and Effectiveness of International Administrative Law. On the Occasion of the Thirtieth Anniversary of the World*

Certamente però, anche focalizzandosi sugli aspetti più strettamente procedurali⁵⁷³, il Global Administrative Law non trascura di approfondire i principi sostanziali comuni, come la proporzionalità, il trattamento giusto ed equo e le legittime aspettative⁵⁷⁴. Con riferimento, ad esempio, al lavoro nelle Organizzazioni Internazionali, è evidente come il rispetto degli standard internazionalmente riconosciuti di tutela dei diritti umani sia una questione centrale sia per le amministrazioni nazionali che per quelle internazionali.

“*Global Administrative Law is the major development in the field of public law in the second half of the 20th century*” ha affermato Cassese⁵⁷⁵ che, insieme a Kingsbury dell’Università di New York ed a molti altri accademici ha scritto molto sull’argomento ed ha contribuito in modo sostanziale allo sviluppo della teoria; non si può prevedere, ad oggi, se il Global Administrative Law avrà uno sviluppo lineare o meno, poiché ciò inevitabilmente rifletterà la congerie di interessi e valori contrastanti, ma è indubbio che “*The need for confidentiality, informality, and flexibility in many aspects of global decision making will be a serious challenge to the extension of administrative law disciplines. Because administrative law as traditionally understood, at least in the developed countries, depends on a relatively high degree of institutional differentiation and legalization, a critical question is the extent to which international regulatory institutions will develop in the direction of greater complexity and legalization.*”⁵⁷⁶

Bank Administrative Tribunal, Queen Mary Studies in International Law, Volume: 8, Brill | Nijhoff, Leiden, 2012, pagg. 69 – 104. In tal senso si veda anche B. Kingsbury, N. Kirsch e R. B. Stewart, *The emergence of global administrative law*, in *Law and contemporary problems* n. 68, 2005, pagg.15 – 61.

⁵⁷³ “*The focus of the field of global administrative law is [...] the operation of existing or possible principles, procedural rules, review mechanisms, and other mechanisms relating to transparency, participation, reasoned decisionmaking, and assurance of legality in global governance.*” Cit. da B. Kingsbury, N. Kirsch e R. B. Stewart, *The emergence of global administrative law*, cit., pag. 29.

⁵⁷⁴ “*Especially where individual rights are placed at the forefront, global administrative law might be expected to embody substantive standards for administrative action, like those applied in a domestic context, such as proportionality, rational relation between means and ends, use of less restrictive means, or legitimate expectations.*” Cit. da B. Kingsbury, N. Kirsch e R. B. Stewart, *The emergence of global administrative law*, in *International Law and Justice Working Papers 2004/1*, Institute for International Law and Justice New York University School of Law, New York, 2004, pag. 26.

⁵⁷⁵ Cit. da S. Cassese, *What is Global Administrative Law and why study it?*, in *Global Administrative Law: An Italian Perspective*, RSCAS Policy Papers 2012/04, Florence Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme, European University Institute, 2012.

⁵⁷⁶ Cit. da B. Kingsbury e R. B. Stewart, *Administrative tribunals of international organizations from the perspective of the emerging global administrative law*, cit., 2012, pag. 81.

5.5 Il Diritto Amministrativo Globale e i Tribunali Amministrativi

Come si è accennato in precedenza, i Tribunali Amministrativi delle Organizzazioni Internazionali sono una parte essenziale dell'amministrazione della governance globale poiché svolgono un ruolo centrale sia nel garantire la legittimità del sistema internazionale, sia nell'assicurare la responsabilità delle istituzioni internazionali rispetto ai singoli.

Attraverso le sentenze sull'uso delle numerose fonti che regolano l'impiego nelle Organizzazioni⁵⁷⁷, e sull'interpretazioni dei principi generali⁵⁷⁸, i Tribunali, oltre a dirimere singole controversie sottoposte al loro giudizio, modificano ed integrano il diritto delle Organizzazioni Internazionali sottoposte alla loro giurisdizione e influiscono indirettamente anche sulle altre istituzioni e Tribunali, sviluppando un corpus juris comune e contribuendo alla definizione di concetti di importanza legale generale come il giusto processo⁵⁷⁹, le discriminazioni⁵⁸⁰, il riesame delle decisioni discrezionali⁵⁸¹ o il dovere, gravante sulle

⁵⁷⁷ “These administrative tribunals reach their decisions by reference to such sources as: staff employment contracts; staff rules and regulations; internal orders, circulars, handbooks and practices of the organization; the constituent instruments of the relevant organization and of the specific tribunal; and a somewhat open-ended range of other sources” Cit. da B. Kingsbury e R. B. Steward, *Legitimacy and accountability in global regulatory governance: the emerging global administrative law and the design and operation of administrative tribunals of international organizations*, in B. Kingsbury, R. B. Steward, K. Papanikolaou, M. Hiskaki (a cura di), *International Administrative Tribunals in a Changing World*, Esperia Publications, New York, 2008.

⁵⁷⁸ WBAT n. 1 (caso de Merode) del 5 giugno 1981, par. 18 – 30.

⁵⁷⁹ Sul giusto processo si vedano, tra le altre: UNDT n. 156 del 31 agosto 2010 sul caso Shkurtaj; UN Administrative Tribunal n. 1246 del 22 luglio 2005 sul caso *Sokoloff*, commentato da K. Baxter, S. Flogaitis, *What Process is due? The Sokoloff Case*, in K. Papanikolaou / M. Hiskaki eds., *International Administrative Tribunals in a Changing World*, Esperia, Londra, 2008; WBAT n. 304 del 12 dicembre 2003 sul caso *D*; ILOAT n. 2232 del 16 luglio 2003.

⁵⁸⁰ Sulle discriminazioni basate sul sesso si veda, ad esempio, WBAT n. 26 del 4 settembre 1985 sul caso *Mendaro*, nella quale viene affermato il generale divieto di discriminazione fondata sul sesso. Sul divieto di discriminazione delle coppie omosessuali rispetto a quelle sposate si veda, ad esempio, UN Administrative Tribunal n. 1183 del 30 settembre 2004 sul caso *Adrian* del o ILOAT n. 2549 del 12 luglio 2006.

⁵⁸¹ Si vedano in proposito i contributi di: M. Gentot, *Le contrôle du pouvoir discrétionnaire par les tribunaux administratifs internationaux*, in N. G. Ziadé (a cura di), *Problems of International Administrative Law On the Occasion of the Twentieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2008; N. Valticos, *A Propos du Contrôle du Pouvoir Discretionnaire par les Tribunaux Administratifs des Organisations Internationales*, in N. G. Ziadé (a cura di), *Problems of International Administrative Law On the Occasion of the Twentieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2008.

Organizzazioni Internazionali, di cura nei confronti del personale⁵⁸². In altre parole, dunque, attraverso questa loro attività, i Tribunali assurgono a veri e propri produttori di fonti normative del panorama amministrativo globale⁵⁸³, e svolgono un ruolo chiave nel garantire la legittimità del sistema internazionale. Allo stesso tempo, peraltro, questi Tribunali esercitano un controllo di tipo generale sulle Organizzazioni Internazionali, essenziale per assicurarne in concreto la responsabilità rispetto ai singoli.

Per poter svolgere questi compiti, i Tribunali Amministrativi devono essere indipendenti dagli Stati e dalle Organizzazioni Internazionali le cui decisioni sono oggetto di ricorso e devono essere strutturati in modo tale da rispondere agli standard di imparzialità, terzietà, professionalità ed efficienza delle Corti nazionali. Diviene dunque essenziale individuare quale strategia seguire per mantenere l'indipendenza formale e sostanziale di istituzioni giudiziarie transnazionali non elettive e per regolare il funzionamento interno dei Tribunali in modo da renderlo efficiente, efficace, equo e prevedibile.

Il sistema di giustizia interna in vigore all'Organizzazione delle Nazioni Unite prima del 2006, ad esempio, non era affatto in linea con gli standard appena menzionati, come si ricava dall'analisi fatta dal Redesign Report. Il Report finale del 2006, che annunciava appunto la necessità di una totale ristrutturazione del sistema in questione, si esprimeva in modo molto critico rispetto al sistema precedentemente in vigore definendolo "*neither professional nor independent*" e affermando che "[it failed] *to meet many basic standards of due process established in international human rights instruments*", dunque raccomandava l'adozione "*by the General Assembly of a completely new system of administration of justice in the United*

⁵⁸² Si vedano in proposito le argomentazioni svolte dalle varie Corti nelle seguenti sentenze: ILOAT n. 402 del 24 aprile 1980 sul caso *Grasshoff*; UN Administrative Tribunal n. 1125 del 25 luglio 2003 sul caso *Mwangi*; UN Administrative Tribunal n. 1202 del 19 agosto 2005 sul caso *Durand*.

⁵⁸³ Esattamente come avviene in ambito nazionale, ove, per fare riferimento al ruolo essenziale delle Corti, si usa l'espressione "diritto vivente".

*Nations. The new internal justice system should be a professional, independent and decentralized one, fully consistent with international human rights standards.”*⁵⁸⁴

Nel 2007, agromentazioni simili sono state svolte dall'Executive Secretary del Tribunale Amministrativo della Banca mondiale: *“times are changing quickly. Practices that were considered unobjectionable twenty years ago would be highly problematic today and could give national courts grounds to pierce a tribunal's veil of independence. Public scrutiny has greatly increased, and the demands for transparency have become ever more stringent... International administrative tribunals were created in the first half of the last century, and proliferated in its second half. International administrative law was developed through the genius of leading members of the international legal community. The field can no longer, however, rest solely on the reputation of its founders and successors”*.⁵⁸⁵

È dunque evidente che la necessità di garantire il rispetto dei requisiti del giusto processo nei vari modelli di Tribunale Amministrativo è sempre più pressante, ed il Global Administrative Law gioca un ruolo fondamentale nel rispondere a queste esigenze dal momento che uno dei pilastri essenziali di questa teoria è appunto l'elaborazione dei concetti procedurali di base (trasparenza, partecipazione, motivazione delle decisioni giudiziarie ed amministrative e revisione delle decisioni amministrative), e di principi sostanziali (come la proporzionalità, il trattamento equo e la tutela delle aspettative legittime) che possono contribuire in modo decisivo alla definizione ed alla specificazione dei criteri imprescindibili ad assicurare la legittimità, l'indipendenza e il corretto funzionamento dei Tribunali Amministrativi.

⁵⁸⁴ *“the Redesign Panel, after wide consultations, concludes that the dysfunctional system of administration of justice that currently exists is outmoded and inconsistent with the principles and aspirations of the United Nations, and needs to be replaced. [...] The Panel believes that investing in a professional, independent, efficient and well-resourced internal justice system is an indispensable step in the renewal of the Organization.”* Cit. da Report of the Redesign Panel on the United Nations System of Administration of Justice, A/61/205, del 28 luglio 2006.

⁵⁸⁵ Cit. da N. G. Ziadé, *The Independence of International Administrative Tribunals*, paper non pubblicato presentato alla Conferenza del WBAT del 27 marzo 2012, p. 17., a sua volta citato da B. Kingsbury e R. B. Stewart, *Administrative tribunals of international organizations from the perspective of the emerging global administrative law*, pag. 89, cit., 2012.

Quanto ad esempio alla nomina ed alla composizione degli organi giudicanti, gli studiosi del GAL affermano con decisione l'urgenza di riformare i processi di nomina, fondandoli sulla verifica delle indubitabili qualifiche dei giudici, sulla trasparenza della selezione, sul coinvolgimento di esperti esterni nella preparazione dell'elenco di possibili candidati⁵⁸⁶.

Quanto all'organizzazione interna dei Tribunali⁵⁸⁷, i cultori del GAL riconoscono l'utilità della tendenza, già largamente diffusa nei Tribunali esistenti, di fare ricorso ai propri precedenti giurisprudenziali, a quelli degli altri Administrative Tribunal, alle sentenze delle Corti Internazionali o a quelle delle Corti Supreme di vari Stati. Ed è oltremodo condivisa l'affermazione dell'obbligo di motivare adeguatamente tutte le sentenze, anche quelle che si allineano senza problemi ai precedenti del Tribunale.

“In summary, the design, work, and future evolution of international administrative tribunals is both subject to, and a creative influence on the development of, global administrative law. In addition to the practical work of helping address and resolve particular staff situations, these tribunals have constructed an ever-growing body of specific jurisprudence on staff issues in international institutions, and they enrich the growing general jurisprudence of global administrative law on matters ranging from due process and whistleblower protection to same-sex unions. They strike balances between demands for generality in the enunciation and application of core principles, and the need for contextualization in specific institutional or socio-cultural settings. Reforms in their design and operations are being guided, in part, by global administrative law concepts and norms that bear on legitimacy and accountability in

⁵⁸⁶ “The importation of these accountability measures suggests that a perception of independence and impartiality in the UN internal justice system is premised on the election of independent professionals with unimpeachable records, chosen in turn by a regularly elected cross-section of the UN community and respected jurists. These reforms certainly progress the aims of global administrative law in that they raise standards of transparency and accountability. The judicialization of the internal justice system also sharpens critical questions regarding relevant case law, implied powers, and the practical authority afforded to judges beyond the strictures of domestic judicial systems.” Cit da pagg. 93 e 94, Cit. da B. Kingsbury e R. B. Stewart, *Administrative tribunals of international organizations from the perspective of the emerging global administrative law*, cit., 2012.

⁵⁸⁷ In proposito è famosa la frase di C. F. Amerasinghe che nel 1988 ha affermato che l'organizzazione interna dei Tribunali Amministrative è stata in larga misura “left to the initiative and innovative genius of the tribunals themselves to determine from what formal sources they will derive the rules they intend to apply”. Cit. da C. F. Amerasinghe, *The Law of the International Civil Service (as applied by International Administrative Tribunals)*, vol. 1, Clarendon Press, Oxford, ed. I, 1988, pag. 109.

*global governance. Building on this platform, the international administrative tribunals are one source of experience and in certain respects a model for future attempts to build and to legitimate mechanisms for accountability of international institutions to third parties they may directly and detrimentally affect.”*⁵⁸⁸

5.6 Il legitimacy index

Un interessante tentativo di analizzare comparativamente i sistemi di giustizia interna delle varie Organizzazioni Internazionali è stato compiuto dall’International Administrative Law Center of Excellence⁵⁸⁹ con la creazione e la pubblicazione del cosiddetto “legitimacy index”. L’indice di legittimità in questione è un innovativo strumento di valutazione quantitativa e qualitativa dei sistemi di giustizia interna, progettato per offrire un quadro d’insieme della realtà dei sistemi di giustizia interna di un numero sempre maggiore di Organizzazioni Internazionali.

I dati necessari vengono annualmente raccolti per mezzo di questionari dettagliati, appositamente compilati dagli studiosi membri del Centro di Eccellenza sulla base della disciplina applicabile alle controversie in materia di rapporti di lavoro internazionali⁵⁹⁰, e servono alla realizzazione di tabelle comparative che evidenziano in modo chiaro le differenze

⁵⁸⁸ Cit. da pag. 104, B. Kingsbury e R. B. Stewart, *Administrative tribunals of international organizations from the perspective of the emerging global administrative law*, cit., 2012,.

⁵⁸⁹ Il Centro di eccellenza del diritto amministrativo internazionale è una società di interesse comunitario creata per promuovere lo sviluppo ed il miglioramento globale del diritto amministrativo internazionale. Sulle società di interesse comunitario si veda, tra gli altri, il contributo di P. Iamiceli, *Le società di interesse 'comunitario' nel diritto inglese: spunti di comparazione a margine della legge delega italiana sull'impresa sociale*, in *Impresa sociale*, vol.74, n. 2, 2005, pagg. 160 - 170

⁵⁹⁰ “It must be noted that these questionnaires are filled on the basis of the core internal laws of international organisations that are made available publicly. The answers are based, predominantly, on the constituent instruments, staff regulations and staff rules (where available) of an international organisation and not based on the jurisprudence of appellate bodies to whose jurisdiction the organisation is subject to. These answers may be at variance with detailed administrative instructions, other forms of internal laws or the interpretation of such laws by the appellate bodies.” Cit. da *Internal Justice Systems of International Organizations, Legitimacy Index*, 2017, pag. 15.

tra i vari sistemi di giustizia interna delle Organizzazioni Internazionali considerate nello studio.

Il primo indice, pubblicato nel 2014, analizzava 23 Organizzazioni, mentre il più recente, pubblicato nel 2017, ne include ben 33⁵⁹¹ e le classifica sulla base della conformità dei rispettivi sistemi di giustizia interna a quattro principi fondamentali dell'amministrazione della giustizia, identificati come tali sulla base del diritto consuetudinario internazionale in tema di diritti umani⁵⁹², poi ulteriormente rimodellati per delineare dei sottoprincipi suddivisi in quattro fattori cui è attribuito un punteggio specifico utile alla creazione del ranking.

L'indice così costituito ha dunque delle utilissime finalità operative per gli studiosi di settore e può essere estremamente utile per orientare future scelte di management delle Organizzazioni Internazionali.

5.6.1 I principi fondamentali dell'amministrazione della giustizia

Sulla base di una ricognizione generale del diritto internazionale gli autori del legitimacy index qualificano come principi cardinali, utili a orientare l'analisi dei sistemi di giustizia interna

⁵⁹¹ Le 33 organizzazioni analizzate sono: Asian Development Bank (AsDB); African Development Bank (AfDB); European Organization for Nuclear Research (CERN); Council of Europe; the Commonwealth Secretariat (COMSEC); Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization (CTBTO); European Bank for Reconstruction and Development (EBRD); European Patent Office (EPO); European Space Agency (ESA); European Union (EU); European Organization for Exploitation of Mineralogical Satellite (EUMESAT); European Organization for the Safety of Air navigation (Eurocontrol); Food Agriculture Organization of the United Nations (FAO); Inter-american Development Bank (IADB); International Atomic Energy Agency (IAEA); International Criminal Court (ICC); International Coffee Organization (ICO); International Labour Organization (ILO); International Monetary Fund (IMF); International Maritime Organization (IMO); North Atlantic Treaty Organization (NATO); Organization for Economic Cooperation and Development (OECD); Organization for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW); Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE); Pan American Health Organization (PAHO); United Nations (UN), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO); United Nations Industrial Development Organization (UNIDO); Universal Postal Union (UPU); World Bank (WB); World Food Programme (WFP); World Health Organization (WHO); World Intellectual Property Organization (WIPO). È importante notare, ai fini della valutazione sulla validità dell'indice, come Le organizzazioni internazionali incluse nell'edizione del 2017 presentino un mix equilibrato di dimensioni, tipo e geografia.

⁵⁹² "The design of the index began with the effort to formulate a set of principles (or criteria) that would determine the legitimacy of an internal justice system. These criteria were derived to the extent possible from customary international human rights law, informed by a review of scholarly literature and decisions of international and regional tribunals, including that of international administrative tribunals. The principles have been refined to ensure, among other things, the avoidance of Western or other biases. Any effort to define the legitimacy of an internal justice system must keep in mind that there is no fully developed theory on international procedural law and hence no universally accepted doctrine of international procedural principles." Cit. da *Internal Justice Systems of International Organizations, Legitimacy Index*, 2017, pag. 9.

delle organizzazioni internazionali, il diritto di accesso alla giustizia, il diritto di proporre appello, la parità delle armi e la chiarezza del panorama normativo.

Il diritto di accesso alla giustizia (*access to justice*) è senza dubbio qualificabile come un principio generale del diritto internazionale consuetudinario essendo indiscutibilmente riconosciuto e garantito da numerosissime carte e trattati, come ad esempio la Dichiarazione Universale dei Diritti Umani del 1948⁵⁹³, La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)⁵⁹⁴, la Convenzione Internazionale sui Diritti Civili e Politici⁵⁹⁵, la Convenzione americana sui Diritti Umani⁵⁹⁶, e la Carta Africana⁵⁹⁷. L'affermazione di un diritto ad avere accesso alla giustizia si esplica, in concreto, nella possibilità per tutti i soggetti di accedere ad un tribunale o ad un meccanismo di composizione delle controversie indipendente e imparziale e può essere scomposto in quattro sottoprincipi: il

⁵⁹³ La *Universal Declaration of Human Rights (UDHR)*, adottata con la risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite numero 217 A e ad oggi tradotta in più di 500 lingue, statuisce, all'art. 8, che: "*Ogni individuo ha diritto ad un'effettiva possibilità di ricorso a competenti tribunali contro atti che violino i diritti fondamentali a lui riconosciuti dalla costituzione o dalla legge.*"

⁵⁹⁴ Art. 6, Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (Roma 4 novembre 1950): "*Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti*". Ex art. 13 della stessa Convenzione, peraltro: "*Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto ad un ricorso effettivo davanti ad un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali.*"

⁵⁹⁵ Art. 14, co. 1, Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (firmato nel 1966 ed entrata in vigore il 23 marzo del 1976): "*All persons shall be equal before the courts and tribunals. In the determination of any criminal charge against him, or of his rights and obligations in a suit at law, everyone shall be entitled to a fair and public hearing by a competent, independent and impartial tribunal established by law.*"

⁵⁹⁶ Art. 25, *American Convention on Human Rights* (adottata nel 1963): "*1. Everyone has the right to simple and prompt recourse, or any other effective recourse, to a competent court or tribunal for protection against acts that violate his fundamental rights recognized by the constitution or laws of the state concerned or by this Convention, even though such violation may have been committed by persons acting in the course of their official duties. 2. The States Parties undertake: a. to ensure that any person claiming such remedy shall have his rights determined by the competent authority provided for by the legal system of the state; b. to develop the possibilities of judicial remedy; and c. to ensure that the competent authorities shall enforce such remedies when granted.*"

⁵⁹⁷ Art. 7, *African Charter on Human and Peoples* (entrata in vigore il 21 ottobre 1986): "*1. Every individual shall have the right to have his cause heard. This comprises: The right to an appeal to competent national organs against acts of violating his fundamental rights as recognized and guaranteed by conventions, laws, regulations and customs in force; The right to be presumed innocent until proved guilty by a competent court or tribunal; The right to defence, including the right to be defended by counsel of his choice; The right to be tried within a reasonable time by an impartial court or tribunal. 2. No one may be condemned for an act or omission which did not constitute a legally punishable offence at the time it was committed. No penalty may be inflicted for an offence for which no provision was made at the time it was committed. Punishment is personal and can be imposed only on the offender.*"

diritto ad avere udienza dinanzi ad un tribunale (*the right to standing before a court or tribunal*); il diritto ad un giudice competente, indipendente e imparziale (*the right to a competent, independent and impartial court or tribunal in the determination of a person's rights, reflecting the principle nemo iudex in propria sua causa – no one shall be a judge in his own cause*)⁵⁹⁸; il diritto di essere ascoltati in un processo equo e pubblico (*the right to be heard in a fair and public trial with due process*)⁵⁹⁹; il diritto ad una decisione motivata e pubblica (*the right to a reasoned and public decision*)⁶⁰⁰.

Il diritto di proporre appello (*right to appeal*) viene elevato al rango di principio universale sulla scorta di una ricostruzione del recente panorama consuetudinario internazionale⁶⁰¹ e, in

⁵⁹⁸ Art. 2, Statuto della Corte Internazionale di Giustizia (adottato il 26 giugno 1945): “*the Court shall be composed of a body of independent judges elected regardless of their nationality from among persons of highly moral character who possess the qualifications required in their respective countries for appointment to the highest judicial offices or are juriconsults of recognised competence in international law.*”

⁵⁹⁹ “*In its Report, the Redesign panel state as follows: “These international standards include the right to a competent, independent and impartial tribunal in the determination of a person's rights, the right to appeal and the right to legal representation.” It stated that “[H]earings, too, are a clear requirement in international standards whenever there are disputed issues of fact.” This was also listed as one of the “Standards of Justice”, under the principle of audi alteram partem under Article 1 of the points of negotiation propounded to the International Labour Office by the Staff Union as part of the ILOAT Reform Project.*” Cit. da *Internal Justice Systems of International Organizations, Legitimacy Index*, 2017, pag. 10. Anche il commento generale n. 13 all'art. 14 del Patto per i diritti civili e politici precisa che: “*the publicity of hearings is an important safeguard in the interest of the individual and of society at large.*” (Cit. da *United Nations Compilation of General Comments*, pagg. 123-124) e sulla stessa linea si richiama anche il testo dell'art. 46 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia che, salvo casi eccezionali, dispone che di regola le udienze siano pubbliche (“*The hearing in Court shall be public, unless the Court shall decide otherwise, or unless the parties demand that the public be not admitted*”).

⁶⁰⁰ “*Apart from being an element of the broader concept of fair trial, this is also essential to implement the principle of stare decisis – that a court or tribunal shall adhere to all prior legal precedents set out in its previously decided cases unless it demonstrates in written judgment that the prior precedent is distinguishable in law or in fact from the present case and therefore not applicable, or that the prior precedent was patently incorrect, or is now contrary to the generally accepted principles of international law.*” Cit. da *Internal Justice Systems of International Organizations, Legitimacy Index*, 2017, pag. 10.

⁶⁰¹ Art. 6 CEDU: 1. Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia. 2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata. 3. In particolare, ogni accusato ha diritto di: (a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico; (b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; (c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; (d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse

modo particolare, in forza di un esplicito richiamo a tale principio contenuto nel report del *Redesign Panel of the United Nations administration of justice* ove si legge che: “*when in the determination of [...] his rights and obligations in a suit at law an individual is deprived of the right to appeal, this severely weakens the fairness of the procedure*”.

Il principio della parità delle armi (*equality of arms*) richiede che a ciascuna parte sia offerta una ragionevole opportunità di presentare il proprio caso in condizioni che non lo pongono in posizione di svantaggio sostanziale nei confronti del suo avversario. Ciò si specifica, in concreto, nel diritto alla rappresentanza legale⁶⁰² e all'accesso ai servizi legali (*the right to legal representation, including access to legal services*), nel diritto alla “*disclosure*”⁶⁰³ (*the right to disclosure*), e nel diritto di convocare, esaminare e controinterrogare i testimoni (*the right to summon, examine and cross-examine witnesses*)⁶⁰⁴.

La chiarezza del panorama normativo (*clarity of law*), infine, è intesa come principio universale nella misura in cui le norme dei vari sistemi di giustizia interna devono essere chiare, per quanto possibili scritte, stabili e accessibili a coloro cui tali norme devono applicarsi. Infatti, le leggi chiare, stabili e pubblicizzate svolgono un ruolo cruciale nell'esercizio del diritto di accesso alla giustizia da parte del ricorrente e nell'assicurare, in concreto, la parità delle armi⁶⁰⁵.

condizioni dei testimoni a carico; (e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza). Così anche art. 7 Carta Africana e art. 8 co. 2 lettera h) della Convenzione americana sui Diritti Umani (lettera h: “*the right to appeal the judgment to a higher court*”).

⁶⁰² Questo elemento è stato identificato come uno degli “standard di giustizia” imprescindibili per i sistemi di giustizia interna delle organizzazioni internazionali sia dal Redesign Panel on the United Nations administration of justice, che External Panel on the Review of the International Monetary Fund’s Dispute Resolution System, che ancora Progetto di riforma ILOAT.

⁶⁰³ Ossia l'opportunità per la parte di conoscere e commentare tutte le prove adottate o le osservazioni condotte nel procedimento che lo coinvolge.

⁶⁰⁴ Art. 6, co. 3, lettera d), CEDU ogni accusato ha il diritto di “*esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a discarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico*”.

⁶⁰⁵ “*laws and rules are respected and effective if those who are governed by them have full knowledge of them, are able to independently assess not only their content and applicability to their situation but also their reliability and fairness, and are able to pursue their working lives in expectation of fair treatment under them. Employees cannot be expected to conform to unknown requirements. Access, in the sense that we are using the term, has several aspects. It means that the rules are clearly written; that all relevant information is kept up to date; that the information is organized and readily available; and that employees can easily obtain it when needed.*” Cit. da Report of the External Panel on the Review of the International Monetary Fund’s Dispute Resolution System, 27 November 2001, par. 64.

5.6.2 I fattori utili alla creazione dell'indice

Come anticipato, i quattro principi fondamentali appena analizzati sono poi scomposti in quattordici sottoprincipi che, nel passaggio conclusivo della fase costitutiva dell'indice, vengono infine nuovamente aggregati in quattro fattori cui vengono attribuiti dei punteggi che corrispondono al "peso specifico" che quel dato fattore riveste nella valutazione complessiva del sistema di giustizia interna oggetto di analisi.

Il primo fattore, denominato "*structure of the internal justice system*" e non ulteriormente suddiviso in sottoprincipi, analizza la struttura del sistema di giustizia interna oggetto di analisi e ad esso è attribuito un punteggio pari ad 1. In concreto esso opera una ricognizione del design di un sistema di giustizia interna, ovvero della sua organizzazione in un sistema giudiziario monistico privo di strumenti per il ricorso o in un sistema che prevede due livelli⁶⁰⁶.

Il secondo fattore, denominato "*applicable law and clarity thereof*" e anch'esso non ulteriormente suddiviso in sottoprincipi, analizza la legge applicabile ai rapporti di lavoro al fine di determinare: se l'Organizzazione è vincolata dai principi generali del diritto internazionale e delle consuetudini internazionali sui diritti umani, se l'Organizzazione ha leggi scritte in modo chiaro, e se tali leggi e tutte le informazioni pertinenti sono aggiornate e facilmente accessibili. A questo fattore è attribuito un peso pari ad 1.

⁶⁰⁶ Nei casi di apparente sistema sia a due livelli la semplice previsione di un secondo passaggio decisorio non è scontato che in entrambi si preveda una vera revisione giudiziaria indipendente dell'azione amministrativa. Come infatti ha sottolineato il gruppo di redesign sull'amministrazione della giustizia delle Nazioni Unite, se il sistema a due livelli prevede che nel primo di essi le decisioni non abbiano carattere vincolante, ciò fa sì che il sistema sia di fatto puramente monistico dal momento che solo il passaggio successivo è realmente decisorio e rispetto allo stesso non è prevista alcuna forma di appello.

Il terzo fattore, denominato “*first instance of litigation*”, ha un peso pari a 2 e si articola in sette sottoprincipi rispettivamente denominati: 1) *locus standi*⁶⁰⁷, 2) *cause of action*⁶⁰⁸, 3) *form of decision*⁶⁰⁹, 4) *nature and powers*⁶¹⁰, 5) *constitution, membership and functioning*⁶¹¹, 6) *practice and procedure*⁶¹², 7) *equality of arms*⁶¹³. Un’identica suddivisione in sottoprincipi caratterizza, peraltro, anche il quarto fattore denominato “*second instance of litigation*” che ha un peso pari a 1,5.

⁶⁰⁷ Il primo sottoprincipio è utile per misurare in che modo viene tutelato il diritto di accesso alla giustizia in entrambi i possibili livelli che compongono un sistema di giustizia interna, ed in modo particolare tale sottoprincipio verifica che sia garantito il diritto ad adire un giudice a tutti i soggetti che intrattengono un rapporto lavorativo con l’Organizzazione e alle associazioni del personale. Nel novero dei soggetti che intrattengono un rapporto lavorativo devono essere fatti rientrare tutti coloro che: a) intrattengono o hanno intenzione di intrattenere un rapporto di lavoro con un’Organizzazione Internazionale, indipendentemente dalla natura o dalla durata di tale relazione, (b) stipulino o cerchino di stipulare un contratto con un’Organizzazione Internazionale per svolgere servizi personali, (c) siano eredi dei soggetti legittimati di cui sopra. Quanto alle associazioni di personale, è importante considerare che, poiché i membri dello staff sono talvolta riluttanti ad attivare i rimedi formali predisposti dai vari sistemi di giustizia interna per timore di rappresaglie, l’attribuzione alle stesse di una legittimazione ad agire indipendente è quanto mai opportuno, e per taluni addirittura necessario (vedi in proposito le osservazioni del gruppo di redesign sull’amministrazione della giustizia delle Nazioni Unite).

⁶⁰⁸ Il secondo sottoprincipio prende in considerazione e valuta l’ampiezza della giurisdizione dei fori innanzi ai quali le controversie relative all’occupazione nelle Organizzazione Internazionale possono essere discusse.

⁶⁰⁹ Il terzo sottoprincipio individua quali istanze possono essere promosse innanzi ai Tribunali Amministrativi Internazionali ed in particolare valuta se, oltre alle rivendicazioni strettamente connesse alla disciplina del contratto di lavoro e alle norme interne dell’Organizzazione, possano essere discusse, innanzi a tali organi giudiziari, anche violazioni dei diritti umani fondamentali e principi generali del diritto internazionale. L’importanza di questi sub-fattori risiede nel fatto che, mentre è convinzione diffusa che le organizzazioni internazionali siano vincolate dalla consueta legge internazionale sui diritti umani, l’applicazione dei loro obblighi ai sensi della stessa nella maggior parte dei casi è possibile solo quando le rivendicazioni sono basate su contestazioni del diritto interno. Sempre nel terzo sottoprincipio rientra la verifica circa la possibilità di adire il giudice anche in mancanza di una decisione formale dell’Organizzazione.

⁶¹⁰ Il quarto sottoprincipio è finalizzato a verificare la capacità dei Tribunali Amministrativi Internazionali di emettere decisioni dall’effettivo potere vincolante. Secondo il legitimacy index del 2017, infatti, “*A forum of judicial instance is one which, inter alia, has the power to decide legal disputes with binding effect on the parties and accord appropriate relief.*” (cit. da pag. 14).

⁶¹¹ Il quinto sottoprincipio analizza le qualifiche professionali, l’indipendenza e l’imparzialità dei membri dei collegi giudicanti dei Tribunali Amministrativi Internazionali, nonché i termini della loro nomina e della loro rimozione.

⁶¹² Il sesto sottoprincipio si occupa dei vari elementi del giusto processo. Misura se e in che modo la prassi e le regole di procedura dei vari Tribunali Amministrativi Internazionali garantiscono gli elementi di base di un processo giusto ed imparziale attraverso strumenti come le audizioni orali, l’accesso alla documentazione relativa al caso, l’esame e l’interrogatorio dei testimoni, le decisioni motivate e il rispetto dei termini.

⁶¹³ Il settimo sottoprincipio valuta il livello di garantismo di un sistema di giustizia interno dalla previsione di un diritto alla rappresentanza legale e dalla predisposizione di un servizio di assistenza legale qualificata, eventualmente attivabile su richiesta del funzionario. Misura anche la percezione da parte dei funzionari dell’efficienza, dell’efficacia e dell’utilità in generale degli strumenti di garanzia procedurale approntati dal sistema, come il diritto a un’audizione orale, l’accesso alla documentazione relativa al caso, l’esame e il controinterrogatorio dei testimoni.

Questi fattori analizzano rispettivamente l'ambito, la giurisdizione, la natura, i poteri, la pratica, la procedura, la costituzione e il funzionamento del primo e del secondo livello del contenzioso interno.

Il legitimacy index è concepito per essere utilizzato da una serie numerosa di destinatari, tra cui spiccano i dipendenti e i rappresentanti del personale di organizzazioni internazionali, gli Stati membri di organizzazioni internazionali, gli organi decisionali delle Organizzazioni Internazionali, i Tribunali nazionali, regionali e internazionali, stante la sua capacità di offrire informazioni affidabili e indipendenti funzionali alla valutazione dell'aderenza ai principi e agli standard del diritto internazionale consuetudinario in materia di diritti umani da parte dei sistemi di giustizia interna delle organizzazioni internazionali, all'identificazione dei punti di forza e delle debolezze dei vari sistema di giustizia interna in un'ottica comparata, all'evidenziazione delle aree di non conformità che richiedono una riforma ed allo studio dell'evoluzione storica che caratterizza questo peculiare campo del diritto.

CONCLUSIONI PARTE II:

Come si è avuto modo di approfondire in questa Parte, il panorama delle Organizzazioni internazionali è oggi molto vario.

Esse si distinguono sia per raggio d'azione⁶¹⁴, sia per obiettivi perseguiti e sia per struttura interna⁶¹⁵ e ciò contribuisce, tra le altre cose, a rendere difficile l'individuazione di una definizione universalmente accettata di funzionario internazionale.

Ciò che invece prescinde dalle differenze strutturali e normative che caratterizzano le singole organizzazioni è la capacità di ciascuna organizzazione internazionale di creare un proprio ordinamento giuridico interno che ha una dignità propria ed indipendente, che deve essere studiato come diritto interno all'ente, e nell'ambito del quale il rapporto di impiego è sostanzialmente assimilabile al rapporto di impiego nell'ambito statale.

Nel rispetto dell'immunità delle Organizzazioni Internazionali sancita dai trattati istitutivi e dalle carte del diritto internazionale, nonché degli obblighi internazionali in materia di diritti umani, negli ordinamenti interni delle varie organizzazioni internazionali è prevista la creazione di sistemi di giustizia interna necessari a risolvere, in modo prevedibile e coerente, le controversie che possono eventualmente sorgere tra Organizzazioni Internazionali e dipendenti per questioni connesse al rapporto di impiego ed all'applicazione delle clausole contrattuali.

Dal momento che la predisposizione di un sistema di giustizia interno complesso è intrinsecamente connotato da un particolare valore aggiunto in termini di ritorno di immagine per l'organizzazione internazionale, che viene percepita come maggiormente garantista nel

⁶¹⁴ L'elemento discriminante, in questo caso, è la dimensione mondiale, regionale, o sub-regionale dell'Organizzazione che ha dunque un raggio d'azione più o meno limitato.

⁶¹⁵ Alcune Organizzazioni particolarmente grandi, come ad esempio l'Organizzazione delle Nazioni Unite, hanno una struttura organizzativa decisamente complessa che prevede, tra l'altro, anche il ricorso a delle agenzie specializzate specificatamente istituite allo scopo di perseguire un obiettivo ritenuto particolarmente sensibile e rilevante (come è ad esempio il caso dell'Organizzazione Mondiale della Sanità), mentre altre, come ad esempio l'EUMETSAT (European Organisation for the Exploitation of Meteorological Satellites) è molto più piccola e organizzata in modo decisamente più elementare.

mmamento in cui volontariamente sceglie di rimettere la soluzione della controversia ad un Tribunale costituito secondo gli standard moderni liberali (ovvero terzo, imparziale e formato da giudici professionisti) e di allinearsi, al termine di un procedimento giudiziale, alle sentenze vincolanti ed immediatamente esecutive adottate da tali Tribunali, si è visto come ciascun sistema, di norma, appronti rimedi di carattere formale ed informale di natura amministrativa, cui fa seguito, generalmente, la possibilità di adire un Tribunale Amministrativo Internazionale competente in via alternativa ed esclusiva rispetto alle giurisdizioni nazionali⁶¹⁶.

In un simile panorama, il Global Administrative Law gioca un ruolo fondamentale nel rispondere alla necessità di garantire il rispetto dei requisiti del giusto processo nei vari modelli di sistemi di giustizia interna. Il Global Administrative Law, infatti, è una teoria che è nata proprio dall'elaborazione di concetti procedurali di base (come la trasparenza, la partecipazione, la motivazione delle decisioni giudiziarie ed amministrative e la revisione delle decisioni amministrative) e di principi sostanziali (come la proporzionalità, il trattamento equo e la tutela delle aspettative legittime) posto che entrambi questi elementi sono decisivi nella garanzia dei diritti umani (in modo particolare del diritto di difesa) e contribuiscono in modo strutturale alla definizione ed alla specificazione dei criteri imprescindibili ad assicurare la legittimità, l'indipendenza e il corretto funzionamento dei sistemi di giustizia interna delle Organizzazioni internazionali.

In quest'ottica, peraltro, il "*legitimacy index*" rappresenta un interessante strumento per lo studio dei sistemi di giustizia interna delle varie Organizzazioni Internazionali. Tale indice si basa su una ricognizione generale del diritto internazionale che si reputa assolutamente solida e condivisibile e che rappresenta una chiave di lettura utile e valida per orientare l'analisi dei sistemi di giustizia interna delle organizzazioni internazionali sia in un'ottica ricostruttiva sia in un'ottica comparativa. Per questo motivo si è scelto di utilizzare i quattro principi individuati

⁶¹⁶ Che pure potrebbero in linea teorica interessarsi del rapporto in quanto sorto sul loro territorio nazionale o in quanto destinato a coinvolgere un soggetto privato che ha una nazionalità.

dagli autori del legitimacy index come principi guida dell'analisi comparativa dei sistemi di giustizia interna delle organizzazioni internazionali che questo studio mira a realizzare. Nella terza Parte dell'elaborato, si procederà dunque a valutare in concreto, nell'ambito delle tre organizzazioni internazionali i cui sistemi di giustizia interna si è scelto di approfondire (ILO, ONU e WB), l'aderenza ai moderni standard di tutela dei diritti umani in tema di diritto di accesso alla giustizia, diritto di proporre appello, diritto alla parità delle armi e chiarezza del panorama normativo.

PARTE III

I sistemi di giustizia interna delle principali

Organizzazioni Internazionali

PREMESSA:

Nella III ed ultima Parte, che racchiude i Capitoli 6, 7 e 8, è stata operata una ricostruzione dei sistemi di giustizia interna dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, e del Gruppo della Banca Mondiale.

Come nelle Parti precedenti, anche qui la ricognizione bibliografica e normativa ha rappresentato la linea guida della ricerca, ma ad essa è stata successivamente accostata un'analisi della prassi amministrativa e giudiziale che caratterizza ciascun sistema, ricavata dai report annuali sull'andamento delle Corti, dai report degli uffici del personale e degli organi apicali delle Organizzazioni Internazionali considerate. Grande rilievo è stato accordato anche alla giurisprudenza internazionale in tema di lavoro pubblico.

Nei tre capitoli finali, peraltro, si è tenuto conto delle conclusioni tratte dalle Parti precedenti e, grazie ad una maggiore consapevolezza degli strumenti di tutela del diritto dei funzionari pubblici, già identificati come comuni alle tradizioni nazionali ed ai trattati internazionali, è stato possibile operare una verifica della solidità dei principi del GAL nell'ambito dei sistemi interni delle Organizzazioni Internazionali.

CAPITOLO VI – Il sistema di giustizia interna dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro

6.1 La nascita del sistema di giustizia interna dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro

La Società delle Nazioni (SDN)⁶¹⁷, che era un’Unione di Stati istituzionalizzata, è stato il primo ente internazionale con fini politici generali ad essere costituito⁶¹⁸ ed ha avuto sede a Ginevra dal gennaio del 1920 all’aprile del 1946.

Nello stesso periodo veniva inoltre costituita anche l’Organizzazione Internazionale del Lavoro (*International Labour Organization* - ILO o *Bureau International du Travail* - BIT), anch’essa con base a Ginevra⁶¹⁹.

⁶¹⁷ “Essa si articolava in una assemblea formata dai rappresentanti di tutti gli Stati aderenti, un consiglio al quale avrebbero dovuto prendere parte come membri permanenti le cinque grandi potenze vincitrici della Prima Guerra Mondiale (Stati Uniti, Gran Bretagna, Francia, Giappone e Italia) nonché 4 membri non permanenti. Assemblea e consiglio erano affiancati da un segretariato internazionale, alla cui guida fu posto l’inglese sir Eric Drummond, ed erano inoltre previste varie commissioni che si sarebbero occupate di temi specifici [...] e numerosi comitati tecnici. [...] Al momento della sua costituzione aderirono alla Società 48 stati che rappresentavano l’Europa e le due Americhe; l’esistenza di grandi imperi coloniali faceva sì che i popoli dell’Africa e dell’Asia fossero presenti solo attraverso i delegati delle varie madrepatrie, con qualche rara eccezione quali la Liberia, l’Iran, il Giappone, la Cina e il Siam.” Cit. da A. Varsori, *Storia internazionale dal 1919 a oggi*, cit., 2015, pagg. 46 e 47.

⁶¹⁸ “Il Covenant, cioè il documento istitutivo della Società delle nazioni, venne inserito nel trattato di Versailles [ndr. Che ha posto fine alla prima guerra mondiale] come prima parte del testo. in 26 articoli esso dettava le regole che avrebbero dovuto consentire la soluzione pacifica delle controversie, prima che qualsiasi paese membro si sentisse legittimato a ricorrere alla forza, e le regole che dovevano reprimere le aggressioni qualora uno degli Stati membri o altri Stati, non appartenenti all’organizzazione, si fossero posti in violazione di patti, cioè avessero fatto ricorso alla guerra.” Cit. da E. Di Nolfo, *Storia delle relazioni internazionali dal 1918 ai giorni nostri*, cit., 2008, pag. 13.

⁶¹⁹ Anche l’ILO è stato costituito a mezzo del Trattato di Versailles. La sede dell’ILO è stata istituzionalizzata a Ginevra nell’estate del 1920 e il francese Albert Thomas è stato nominato primo direttore dell’Organizzazione. Come sottolinea A. Varsori in *Storia internazionale dal 1919 a oggi*, cit., 2015, pag. 47: “al fianco della Società delle Nazioni si situavano altre organizzazioni internazionali con carattere autonomo, fra le quali la più significativa fu forse il Bureau International du Travail (BIT) a cui era affidato lo studio dei problemi sociali dal punto di vista internazionale.”

La Costituzione dell'ILO, redatta tra il gennaio e l'aprile del 1919 dalla Commissione laburista istituita dalla Conferenza per la pace⁶²⁰ mirava alla creazione di un'organizzazione tripartita, l'unica nel suo genere, che riuniva rappresentanti di governi, datori di lavoro e lavoratori nei suoi organi esecutivi. La Costituzione conteneva idee già testate nell'ambito dell'International Association for Labour Legislation, fondata a Basilea nel 1901, e riuniva tutti quegli Stati che *“were moved by sentiments of justice and humanity as well as by the desire to secure the permanent peace of the world.”*⁶²¹

Per diversi anni la SDN e l'ILO hanno lavorato fianco a fianco per garantire la pace e la prosperità internazionale ma, *“nonostante le speranze riposte da molti nella Società, essa fin dall'inizio aveva mostrato una serie di limiti, alcuni strutturali, altri di carattere temporaneo. Fra i primi l'assenza di qualsiasi strumento efficace, in particolare di carattere militare, che consistesse alla SDN di imporre il rispetto dei principi del diritto internazionale; fra i secondi l'assenza di alcuni importanti attori internazionali, fra cui gli Stati Uniti, a causa della mancata ratifica del Trattato di versailles, la Germania [che entrava a farne parte come membro permanente solo nel 1926 a seguito della firma degli accordi di Locarno] e la Russia bolscevica.”*⁶²²

Per queste ragioni, quando nel 1946 la SDN è stata sciolta perché ritenuta non più efficace, l'ILO ha ereditato una parte importante delle funzioni della stessa che gli Stati membri decisero di salvaguardare tra cui il Tribunale Amministrativo della Società delle Nazioni (TASDN), istituito nel 1927 per fornire garanzie ai funzionari impiegati nelle istituzioni internazionali contro gli atti arbitrari del datore di lavoro⁶²³.

⁶²⁰ La Commissione, presieduta da Samuel Gompers, capo della Federazione americana del lavoro (AFL) negli Stati Uniti, era composta da rappresentanti di nove paesi: Belgio, Cuba, Cecoslovacchia, Francia, Italia, Giappone, Polonia, Regno Unito e Stati Uniti.

⁶²¹ Cit. da preambolo della Costituzione dell'ILO.

⁶²² Cit. da A. Varsori, *Storia internazionale dal 1919 a oggi*, cit., 2015, pag. 47.

⁶²³ In fondo l'ILO, che era stata istituita per definire e proteggere i diritti dei lavoratori, era la destinazione logica per il TASDN.

Nel 1946 è stato dunque creato il Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (International Labour Organization Administrative Tribunal, ILOAT), formalmente riconosciuto come successore del Tribunale Amministrativo della Società delle Nazioni, che è ad oggi il più risalente tra i tribunali amministrativi internazionali. Nel 1949, in occasione della trentaduesima sessione della Conferenza internazionale del lavoro, l'articolo II dello Statuto del neo costituito ILOAT è stato modificato per consentire anche ad altre organizzazioni internazionali approvate dall'organo direttivo dell'ILO di riconoscere la giurisdizione del Tribunale per esaminare le denunce relative all'osservanza, nella sostanza o nella forma, delle condizioni di nomina dei funzionari e delle disposizioni dello statuto dei funzionari di tali organizzazioni⁶²⁴. Nello stesso anno l'Organizzazione Mondiale della Sanità ha accettato lo Statuto del Tribunale Amministrativo dell'ILO, spingendo anche altre agenzie specializzate del sistema delle Nazioni Unite a fare altrettanto, ma il trend ampliativo che ha caratterizzato la giurisdizione del Tribunale ha raggiunto l'acme nel 1998 quando anche le organizzazioni non governative sono state autorizzate ad adire il Tribunale nel rispetto dello Statuto e delle regole di procedura⁶²⁵, previo il soddisfacimento di determinate condizioni⁶²⁶. La stabilità dell'ILOAT e la qualità delle sue decisioni, elaborate da magistrati professionisti di alto livello, hanno certamente contribuito alla sua reputazione e, in seguito alle numerose adesioni, questa Corte vanta oggi una giurisdizione particolarmente ampia che abbraccia circa

⁶²⁴ Si veda in proposito: *International Labour Conference, Record of Proceedings*, 32nd Session, 1949.

⁶²⁵ ILO, Governing Body, doc No. GB.271/PFA/11/2.

⁶²⁶ Le condizioni che regolano l'adesione di un'organizzazione allo Statuto dell'ILOAT sono specificate nell'allegato dello Statuto in base al quale: "To be entitled to recognize the jurisdiction of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization in accordance with paragraph 5 of article II of its Statute, an international organization must either be intergovernmental in character, or fulfil the following conditions: (a) it shall be clearly international in character, having regard to its membership, structure and scope of activity; (b) it shall not be required to apply any national law in its relations with its officials, and shall enjoy immunity from legal process as evidenced by a headquarters agreement concluded with the host country; and (c) it shall be endowed with functions of a permanent nature at the international level and offer, in the opinion of the Governing Body, sufficient guarantees as to its institutional capacity to carry out such functions as well as guarantees of compliance with the Tribunal's judgments." Peraltro, indipendentemente dalle necessarie precisazioni connesse alla condizione di ciascuna organizzazione aderente, è sempre l'allegato allo Statuto a sancire che: "the Statute of the Tribunal applies in its entirety to such international organizations".

60.000 funzionari internazionali in circa 60 organizzazioni internazionali, tra cui molte al di fuori del sistema delle Nazioni Unite⁶²⁷.

L'ampia partecipazione e la notevole longevità dell'ILOAT hanno permesso di sviluppare una ricca giurisprudenza, attualmente composta da circa 3500 sentenze, che è una preziosa fonte di saggezza giudiziaria in questioni quali il giusto processo e il buon governo. Nel corso degli anni, peraltro, l'ILOAT ha affrontato una vasta gamma di questioni, che riguardano sia il merito che la procedura. dal momento che la Corte esamina l'intera sequenza di eventi che hanno contribuito all'esito controverso, comprese le eventuali revisioni interne della questione svolte dall'organizzazione convenuta.

⁶²⁷ La giurisdizione del tribunale amministrativo è stata riconosciuta dalle seguenti organizzazioni (in ordine di riconoscimento): International Labour Organization (ILO), including the International Training Centre; World Health Organization (WHO), including the Pan American Health Organization (PAHO); International Telecommunication Union (ITU); United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO); World Meteorological Organization (WMO); Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), including the World Food Programme (WFP); European Organization for Nuclear Research (CERN); World Trade Organization (WTO); International Atomic Energy Agency (IAEA); World Intellectual Property Organization (WIPO); European Organisation for the Safety of Air Navigation (Eurocontrol); Universal Postal Union (UPU); European Southern Observatory (ESO); Intergovernmental Council of Copper Exporting Countries (CIPEC) (*until 1992*); European Free Trade Association (EFTA); Inter-Parliamentary Union (IPU); European Molecular Biology Laboratory (EMBL); World Tourism Organization (UNWTO); European Patent Organisation (EPO); African Training and Research Centre in Administration for Development (CAFRAD); Intergovernmental Organisation for International Carriage by Rail (OTIF) (*until 13 March 2018*); International Center for the Registration of Serials (CIEPS); International Office of Epizootics (OIE); United Nations Industrial Development Organization (UNIDO); International Criminal Police Organization (Interpol); International Fund for Agricultural Development (IFAD); International Union for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV); Customs Cooperation Council (CCC); Court of Justice of the European Free Trade Association (EFTA Court); Surveillance Authority of the European Free Trade Association (ESA); International Service for National Agricultural Research (ISNAR) (*until 14 July 2004*); International Organization for Migration (IOM); International Centre for Genetic Engineering and Biotechnology (ICGEB); Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons (OPCW); International Hydrographic Organization (IHO); Energy Charter Conference; International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies; Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty Organization (CTBTO PrepCom); European and Mediterranean Plant Protection Organization (EPPO); International Plant Genetic Resources Institute (IPGRI); International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA); International Criminal Court (ICC); International Olive Oil Council (IOOC); Advisory Centre on WTO Law; African, Caribbean and Pacific Group of States (ACP Group); Agency for International Trade Information and Cooperation (AITIC) (*until 13 March 2018*); European Telecommunications Satellite Organization (EUTELSAT); International Organization of Legal Metrology (OIML); International Organisation of Vine and Wine (OIV); Centre for the Development of Enterprise (CDE) (*until 31 December 2016*); Permanent Court of Arbitration (PCA) (*until 1 November 2016*); South Centre; International Organisation for the Development of Fisheries in Central and Eastern Europe (EUROFISH); Technical Centre for Agricultural and Rural Cooperation (CTA); The International Bureau of Weights and Measures (BIPM); ITER International Fusion Energy Organization (ITER Organization); Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria; International Centre for the Study of the Preservation and Restoration of Cultural Property (ICCROM); Global Crop Diversity Trust (Crop Trust); Consortium of International Agricultural Research Centers (CGIAR Consortium); Centre of Excellence in Finance (CEF); Global Community Engagement and Resilience Fund (GCERF); Green Climate Fund (GCF). Quanto ai dati sul numero di funzionari coinvolti si rinvia al *legitimacy index 2017*.

Come però rilevato da attenta dottrina: “*all’indipendenza e professionalità dei componenti del ILOAT fa, tuttavia, da contraltare, l’assenza di un vero e proprio doppio grado di giurisdizione. Per far fronte a tale carenza del sistema, la giurisprudenza del ILOAT, ha ammesso (sentenza n.442 del 14 maggio 1981, causa Villegas n. 4) che i ricorrenti insoddisfatti possano adire nuovamente lo stesso ILOAT per una revisione della sentenza.*”⁶²⁸

6.2 Gli standard di condotta degli staff member

Gli *staff member* dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro sono funzionari pubblici internazionali i cui obblighi professionali hanno una natura giuridica esclusivamente internazionale⁶²⁹. Accettando la nomina, essi si impegnano a svolgere le loro funzioni e a regolare la loro condotta tenendo conto solo ed unicamente degli interessi dell’Organizzazione riconoscendo di essere soggetti all’autorità del Direttore Generale, nei cui confronti sono responsabili per le azioni compiute nell’esercizio delle loro funzioni⁶³⁰.

⁶²⁸ Cit. da M. Velardo, *L’effettività della tutela dei funzionari internazionali: Tribunale Amministrativo dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro*, in *Il giuslavorista*, Focus del 03 novembre 2016.

⁶²⁹ Ex art. 1.1 cap. I statuto del personale dell’ILO: “*The officials of the International Labour Office are international civil servants whose obligations are not national but exclusively international*”.

⁶³⁰ Ex art. 1.9 cap. I statuto del personale dell’ILO, il Direttore Generale assegna a ciascun funzionario delle funzioni e una stazione di servizio tenuto conto delle sue qualifiche, e può anche distaccarlo temporaneamente (con il consenso favorevole del funzionario in questione) a svolgere un incarico che non rientra nei termini del servizio assegnatogli. Ex art. 1.4, par. 3, cap. I statuto del personale dell’ILO, tutti i funzionari devono pronunciare un giuramento di lealtà nel momento in cui prendono servizio. Il giuramento che deve essere pronunciato è il seguente: “*I solemnly undertake to exercise in all loyalty, discretion and conscience the functions that have been entrusted to me as an official of the International Labour Office, to discharge these functions and regulate my conduct with the interests of the International Labour Organization alone in view, and not to seek or accept instructions in regard to the performance of my duties from any government or other authority external to the International Labour Office*”.

Conformemente alle disposizioni della Costituzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro⁶³¹ e della Carta delle Nazioni Unite⁶³², ed in linea con i principi generali delineati dall'*International Civil Service Commission* (ICSC)⁶³³, il servizio presso l'ILO è soggetto ad elevati standard di condotta e di integrità⁶³⁴. Questi standard sono cristallizzati in diverse fonti normative interne all'Organizzazione, tra cui spiccano le disposizioni del capitolo I dello statuto del personale dell'ILO e l'opuscolo sui principi di condotta per il personale dell'ILO elaborato dall'*Ethic Officer* nel 2002⁶³⁵.

⁶³¹ Ex art. 9 Costituzione dell'ILO: "1. *The staff of the International Labour Office shall be appointed by the Director-General under regulations approved by the Governing Body.* 2. *So far as is possible with due regard to the efficiency of the work of the Office, the Director-General shall select persons of different nationalities.* 3. *A certain number of these persons shall be women.* 4. *The responsibilities of the Director-General and the staff shall be exclusively international in character. In the performance of their duties, the Director-General and the staff shall not seek or receive instructions from any government or from any other authority external to the Organization. They shall refrain from any action which might reflect on their position as international officials responsible only to the Organization.* 5. *Each Member of the Organization undertakes to respect the exclusively international character of the responsibilities of the Director-General and the staff and not to seek to influence them in the discharge of their responsibilities.*"

⁶³² La Carta delle Nazioni Unite, istitutivo dell'omonima Organizzazione è stata adottata in occasione della Conferenza di San Francisco del 26 giugno 1945. Per quanto specificatamente riguarda i funzionari internazionali, all'art. 101, par. 3, essa stabilisce quanto segue: "*The paramount consideration in the employment of the staff and in the determination of the conditions of service shall be the necessity of securing the highest standards of efficiency, competence, and integrity. Due regard shall be paid to the importance of recruiting the staff on as wide a geographical basis as possible.*"

⁶³³ gli Standard di Condotta per i funzionari internazionali adottati dall'*International Civil Service Commission* (ICSC) sono oggetto di adeguato approfondimenti nella Parte II della presente trattazione.

⁶³⁴ Come si legge nell'opuscolo predisposto dall'ufficio dell'*Ethic Officer*: "*As an International Civil Servant each ILO staff member is expected to live up to these standards at all times. The Principles of Conduct will assist staff to be even more conscious about their behaviour in carrying out their every day work. The ILO is a value-based organization. The strength of the relationship between core organizational values and how they are reflected in everyday behaviour also affects the image of each official within the Office, the ILO among its Constituents and the public at large.*" A ciò fanno eco le parole del Direttore Generale Juan Somavia che, nella sua comunicazione n. 76 del 17 giugno 2009, diffusa tramite l'*Internal Governance Documents System* (IGDS), afferma che: "*Strict observance of these standards is essential for the reputation of the Office as well as for the respect and trust that the ILO should enjoy on the part of its member States, workers' and employers' organizations and the public at large.*"

⁶³⁵ L'opuscolo in questione non è una vera e propria fonte normativa ma è stato redatto allo scopo di facilitare i membri dello staff nell'interpretazione delle norme di riferimento. Del resto, che questo obiettivo "ricognitivo-esplicativo" sia l'unico scopo dell'opuscolo, è chiarito con enfasi proprio all'inizio dello stesso ove si legge che: "*the Principles are not supposed to replace the relevant formal texts, which will remain the sole legal source in these matters. They are a tool aimed to help staff members in recognizing ethical issues in a number of situations and in responding to them in the right way, thus maintaining the standard of conduct expected by international civil servants.*" Quanto alle altre norme dell'Organizzazione che approfondiscono gli standard di condotta degli staff member sanciti dal capitolo I delle *staff rule* e dagli *Standards of Conduct* si possono richiamare, tra le altre: le *Financial Rules* e le *Financial Regulations*, la Direttiva sulle attività e le occupazioni esterne (IGDS n. 71 del 17 giugno 2009) e la Linea Guida sul conflitto di interessi (IGDS n. 68 del 17 giugno 2009).

A fronte di quattro valori cardine dell'organizzazione amministrativa (integrità⁶³⁶, professionalità⁶³⁷, rispetto per la diversità⁶³⁸, lavoro di squadra⁶³⁹), che devono riflettersi nelle azioni quotidiane dello staff, possono essere individuati dieci principi generali di condotta, pubblicizzati dall'opuscolo sui principi della condotta per il personale dell'ILO elaborato dall'*Ethic Officer*, che vincolano l'attività dei funzionari, sia che essa venga posta in essere all'interno dell'Organizzazione sia che essa si realizzi all'esterno della stessa o al di fuori degli orari di lavoro⁶⁴⁰.

I primi due principi “*commit to core value-based concepts and principles enshrined in the ILO Constitution and in the UN Charter*” e “*uphold the integrity of the ILO by ensuring that personal and professional conduct is, and is seen to be, a reflection of the concepts enshrined in the ILO Constitution and in the Charter of the United Nations, rules, regulations, policies and guidelines*”, impongono ai funzionari di impegnarsi a rispettare i principi fondamentali sanciti dalla Costituzione dell'ILO, dalla Carta delle Nazioni Unite e dalle altre norme interne o riconosciute valide dell'Organizzazione sull'etica della condotta del *civil servant* internazionale.

⁶³⁶ Secondo il panfletto informativo, l'integrità si concretizza, sostanzialmente, in una serie di comportamenti probi che includono: il farsi portatore dei valori dell'ILO e delle Nazioni Unite nelle attività quotidiane; il non porre in essere atti per guadagno personale; il saper resistere alla pressione politica tipica del processo decisionale; il prendere decisioni nell'interesse dell'Organizzazione, anche se impopolari; il prendere azioni tempestive e pertinenti in caso di comportamento non professionale o non etico.

⁶³⁷ Secondo il panfletto informativo, la professionalità si concretizza, sostanzialmente, in una serie di comportamenti che includono: il mostrare orgoglio per il lavoro svolto e per i risultati raggiunti; il dimostrarsi professionale e competente, nonché padrone della materia; l'essere coscienzioso ed efficiente nel rispettare gli impegni; il rispettare le scadenze e l'ottenere i risultati programmati, il dimostrare persistenza di fronte a problemi o sfide difficili, rimanendo calmo in situazioni stressanti.

⁶³⁸ Secondo il panfletto informativo, il rispetto per la diversità si concretizza, sostanzialmente, in una serie di comportamenti che includono: la capacità di essere efficaci lavorando con persone di ogni provenienza; il saper trattare tutte le persone con dignità e rispetto; il trattare uomini e donne allo stesso modo; la capacità di rendersi consapevole e superare i propri pregiudizi e comportamenti sbagliati per evitare risposte stereotipate; il non discriminare mai nessun individuo o gruppo.

⁶³⁹ Secondo il panfletto informativo, il saper fare lavoro di squadra si concretizza, sostanzialmente, in una serie di comportamenti che includono: la collaborazione attiva con i colleghi per il raggiungimento degli obiettivi prefissati; la valorizzazione delle idee e delle competenze degli altri membri della squadra; la disponibilità ad imparare dagli altri; il rispetto per l'agenda della squadra che deve essere anteposta a quella personale di ciascun singolo membro della stessa; il supportare e l'agire in accordo con le decisioni di gruppo anche quando la posizione personale sia diversa; il condividere il credito per i risultati della squadra e l'accettare la responsabilità congiunta per le carenze eventualmente evidenziate.

⁶⁴⁰ Ex art. 1.2 cap. I statuto del personale dell'ILO: “*Officials shall conduct themselves at all times in a manner befitting their status as international civil servants*”.

La garanzia dell'integrità dell'ILO presuppone, infatti, che la condotta personale e professionale dei funzionari sia, e sia percepita, come un chiaro riflesso di tali concetti e principi, dunque ciascun membro del personale deve impegnarsi attivamente per fare sì che il proprio comportamento sia sempre improntato al rispetto, alla tolleranza ed alla comprensione dei valori umani di base, dei diritti umani fondamentali, del concetto di giustizia sociale e della dignità umana. I membri dello staff devono avere una buona condotta civica, non devono trarre vantaggio dai privilegi o dalle immunità conferiti nell'interesse dell'Organizzazione⁶⁴¹, devono rispettare le leggi locali e rimanere imparziali, indipendenti ed integri mostrando fedeltà all'ILO ed al sistema delle Nazioni Unite, segnalando qualsiasi violazione delle regole o dei regolamenti dell'Organizzazione all'autorità competente. Devono fare tutto ciò rispettando sempre la diversità culturale del contesto in cui si trovano ad agire, adeguandosi alle diverse usanze e culture, mantenendo uno stile di vita in armonia con quello socioeconomico del contesto ed evitando di esporsi personalmente in modi che potrebbero essere considerati inappropriati.

Il terzo principio, *“commit to performing official duties and conducting private affairs in a manner that avoids conflicts of interest to ensure the enhancement and preservation of public confidence in the ILO”*, Impone ai membri del personale di impegnarsi a svolgere le attività ufficiali e quelle private in modo da evitare conflitti di interesse così da preservare l'immagine dell'Organizzazione e la fiducia che i soggetti terzi hanno nella stessa.

Tra i vari comportamenti che il funzionario dovrebbe volontariamente porre in essere, in base a questo principio, rientrano quindi: quello di rivelare autonomamente possibili conflitti di interesse derivanti dallo svolgimento dei compiti assegnati; quello di non accettare istruzioni

⁶⁴¹ Ex art. 1.7 cap. I statuto del personale dell'ILO: *“The privileges and immunities attaching to the International Labour Organization by virtue of article 40 of the Constitution, and the arrangements made with governments by virtue thereof, are conferred in the interests of the Organization. These privileges and immunities furnish no excuse to the officials who enjoy them for non-performance of their private obligations or for failure to observe laws and police regulations. In any case where these privileges and immunities arise, the official concerned shall immediately report to the Director-General, who will decide whether they shall be waived.”*

da alcun governo, persona o entità⁶⁴²; quello di astenersi dall'esprimere pubblicamente condanne su questioni controverse; quello di esprimere le proprie opinioni personali e politiche con tatto e riservatezza; quello di mostrare tolleranza e moderazione nel trattare con diversi schieramenti politici e con diverse confessioni religiosi; quello di resistere alla pressione politica nel processo decisionale⁶⁴³ e quello di dimettersi nel momento in cui si decide di ricoprire un incarico politico nel Paese di appartenenza⁶⁴⁴.

Il funzionario, inoltre, dovrebbe sempre usare il buon senso ed agire in modo responsabile anche in assenza di regole specifiche, evitando di assistere persone o società private nei loro rapporti con l'ILO in modo parziale o inappropriato, rispettando sempre le regole e le linee guida che disciplinano i contratti con i familiari presso l'ILO, e valutando attentamente e consapevolmente le azioni da porre in essere nell'esercizio delle sue funzioni in modo che siano sempre, e vengano percepite come, non finalizzate al raggiungimento di un guadagno personale.

Quanto alle relazioni personali nell'ambiente di lavoro o con i membri della famiglia, discende sempre dal terzo principio il dovere di non porsi volontariamente in circostanze che integrino conflitti di interesse e il dovere di segnalare immediatamente tale circostanza laddove insorga.

Il quarto principio, "*contribute to building a harmonious workplace based on team spirit, mutual respect and understanding, and constructive dialogue*", richiede ai membri del personale di collaborare alla costituzione di un ambiente di lavoro armonioso, basato sullo spirito di squadra, sul rispetto e la comprensione reciproci e sul dialogo costruttivo.

⁶⁴² Ex art. 1.1 cap. I statuto del personale dell'ILO: "*They shall not seek or accept instructions in the performance of their duties from any government or other authority external to the International Labour Office.*"

⁶⁴³ Ex art. 1.2 cap. I statuto del personale dell'ILO: "*They shall avoid any action, and in particular any kind of public pronouncement, which may adversely reflect on their status. They are not expected to abandon their national sentiments or their political or religious convictions, but they shall at all times bear in mind the reserve and tact incumbent upon them by reason of their status. They shall not engage in any political or other activity or occupation or hold any office which is incompatible with the proper discharge of their duties, and shall obtain the prior approval of the Director-General before they engage in outside occupations.*"

⁶⁴⁴ Ex art. 1.6 cap. I statuto del personale dell'ILO: "*Any official who becomes a candidate for a public office of a political character shall resign from the Office.*"

Ci si aspetta che infatti che tutti i funzionari siano rispettosi di tutti i colleghi, inclusi gli stagisti, indipendentemente dallo stato o dalla posizione, e che promuovano il rispetto reciproco e un approccio aperto, condividendo informazioni. Dev'essere riconosciuto il merito, dev'esserci trasparenza ma dev'essere rispettata la privacy, prendendo tutte le iniziative appropriate per prevenire o risolvere i problemi nel migliore interesse dell'Organizzazione⁶⁴⁵.

Il quinto principio, “*promote the safety, health and welfare of all ILO staff as a necessary condition for effective and consistent performance*”, impone ai membri del personale di promuovere la sicurezza, la salute e il benessere in tutte le situazioni, segnalando eventuali situazioni che potrebbero rappresentare una minaccia; sotto il profilo manageriale, peraltro, il quinto principio impone ai dirigenti di rispettare i diritti del personale garantendo la salute e il benessere dei funzionari sottoposti alla loro direzione promuovendo, tra l'altro, un salutare equilibrio tra vita lavorativa e vita privata per il personale.

Il sesto principio, “*safeguard and make responsible use of the information and resources to which [staff members] have access by reason of [their] employment with ILO*”, pone l'accento sulla necessità di salvaguardare e utilizzare in modo responsabile le informazioni e le risorse cui i funzionari, in ragione del loro impiego presso l'ILO, possono entrare in possesso. A tal proposito l'art. 1.3 del cap. I dello statuto del personale dell'ILO chiarisce che i funzionari devono esercitare la massima discrezione in tutte le questioni ufficiali e sono tenuti a prestare la massima attenzione nel non divulgare, senza previa autorizzazione, informazioni inedite a loro note in ragione della loro posizione ufficiale. I funzionari, infatti, non possono pubblicare, far pubblicare o assistere alla pubblicazione di alcun materiale relativo all'Organizzazione

⁶⁴⁵ A corollario del quarto principio l'opuscolo sui principi di condotta per il personale dell'ILO, elaborato dall'*Ethic Officer*, richiama anche una serie di principi manageriali aggiuntivi che devono guidare i supervisori e i dirigenti: fornire feedback ai colleghi supervisionati; agire come modello rispettando i più elevati standard di condotta e professionalità; supportare coloro che vengono supervisionati, in modo particolare quando sono soggetti a critiche per lo svolgimento dei loro compiti; non approfittare della posizione manageriale per ottenere profitti o benefici personali.

Internazionale del Lavoro o fornire un indirizzo pubblico relativo all'Organizzazione, salvo nel corso delle loro funzioni o con l'autorizzazione del Direttore Generale⁶⁴⁶.

Il settimo principio, *“prevent, oppose and combat exploitation and abuse of persons. Refrain from criminal activity, unethical activities and activities that contravene human rights or activities that compromise the image or interests of the ILO”* richiede ai membri del personale di fare tutto il possibile per prevenire, opporsi e combattere lo sfruttamento e l'abuso delle persone astenendosi da attività criminali, attività non etiche, attività che contravvengono i diritti umani o attività che compromettono l'immagine o gli interessi dell'ILO.

L'ottavo principio, *“refrain from any form of harassment, discrimination, physical, or verbal abuse, intimidation or favouritism in the workplace”*, impone ai funzionari di astenersi dal porre in essere qualsiasi forma di molestia, discriminazione, abuso fisico o verbale, intimidazione, favoritismo o abuso di potere sul posto di lavoro. A tal proposito, ad esempio, è vietata ogni tipo di rappresaglia contro i whistleblowers.

Il nono principio, *“protect the ILO from any appearance of impropriety”*, richiede ai membri dello staff di tutelare sempre l'immagine dell'Organizzazione e dunque, così come esplicitamente disposto dall'art. 1.5 del cap. I dello statuto del personale dell'ILO, di non accettare, salvo previa apposita autorizzazione del Direttore Generale, onorificenze, regali, favori o benefici economici da alcun governo, società commerciale o altra entità esterna rispetto all'Organizzazione⁶⁴⁷.

⁶⁴⁶ Ex art. 1.3 capitolo I statuto del personale dell'ILO: *“(a) Officials shall exercise the utmost discretion in all matters of official business. They shall not, except in the performance of their duties or by authorization of the Director-General, communicate to any person unpublished information known to them by reason of their official position. These obligations shall continue to bind officials after they leave the service. (b) Officials shall not publish, cause to be published, or assist in the publication of any material relating to the International Labour Organization or deliver a public address relating to the Organization, except in the course of their duties or by authorization of the Director-General.”* L'opuscolo sui principi di condotta per il personale dell'ILO, elaborato dall'*Ethic Officer* afferma, inoltre, che devono essere mantenute riservate, salvo che non siano già pubbliche o la loro pubblicazione non venga autorizzata, tutte le informazioni relative ai colleghi, tutte le informazioni relative ai processi sul posto di lavoro e ai vari progetti avviati, nonché tutte le altre informazioni relative al posto di lavoro. Quanto infine alle relazioni con i media, sempre l'opuscolo chiarisce che i funzionari che interagiscono con la stampa devono sempre tenere presente il loro ruolo istituzionale, dunque devono evitare di fare riferimenti personali, di divulgare versioni non ufficiali e di utilizzare i media per meri interessi personali.

⁶⁴⁷ Ex art. 1.5 cap. I statuto del personale dell'ILO è infatti previsto che: *“An official shall not accept any honour, decoration, favour, gift or fee from any government or from any other source external to the Organization, unless*

Il decimo ed ultimo principio, “*encourage staff to undertake outside activities that are beneficial for the enhancement of their professional skills*”, pur formalmente ammettendo la possibilità che i membri del personale intraprendano attività esterne considerate utili al miglioramento delle proprie capacità professionali, impone, tuttavia, un importante contemperamento di questa libertà con l'obbligo principale gravante su ciascuno staff member dell'ILO, ovvero quello di dedicare in via prioritaria le proprie energie al lavoro nell'ambito dell'Organizzazione. È infatti ritenuto improprio che i membri dello staff dell'ILO si impegnino in attività esterne, remunerate o meno, senza previa autorizzazione.

Posti questi dieci principi, l'ILO ha investito in varie strategie comunicative per promuovere una cultura dell'integrità e il mantenimento di elevati standard etici, ed ha introdotto una serie di misure atte a rendere conoscibili, a tutti gli *staff member*, le norme e i principi di riferimento: è stato infatti deciso di fornire una copia degli Standard di Condotta a ciascun funzionario chiedendo allo stesso di firmare una dichiarazione che confermi di aver letto e accettato di osservare questi standard, ed è stata istituita la figura dell'*Ethic Officer*⁶⁴⁸ per garantire il sostegno e il rispetto degli standard etici e per garantire a tutti i funzionari la possibilità di segnalare casi di violazione di norme o principi etici senza il timore di incorrere in ritorsioni.

in the opinion of the Director-General such acceptance is compatible with his status as an international civil servant”.

⁶⁴⁸ Il ruolo dell'*Ethics Officer* è quello di: fornire orientamenti allo sviluppo delle risorse umane per garantire che le politiche, le procedure e le pratiche dell'ILO rafforzino e promuovano gli standard etici richiesti dallo statuto e dagli standard di condotta per i funzionari internazionali e che gli standard etici relativi ai funzionari dell'ILO siano compresi da tutti; su richiesta, fornire consulenze a dirigenti e membri del personale su questioni di etica e sulle norme che disciplinano le attività esterne; assistere, in collaborazione con l'ufficio delle risorse umane, nella progettazione e promozione di programmi per informare ed educare il personale al fine di aumentare la consapevolezza su questioni etiche; ricevere denunce di ritorsioni o minacce di ritorsioni da parte di singoli funzionari che ritengono che sia stata intrapresa un'azione legale nei loro confronti dopo che questi hanno debitamente segnalato una cattiva condotta o hanno collaborato ad una verifica o ad un'indagine; mantenere un registro confidenziale di tutti i reclami ricevuti; indirizzare la questione all'ufficio delle risorse umane, se del caso, per l'esame di eventuali azioni disciplinari. Nell'esercizio di tali compiti, il responsabile etico è indipendente da qualsiasi funzionario, dipartimento o altra entità organizzativa dell'ILO e riferisce direttamente al direttore generale, al quale presenta una relazione periodica. Tutti gli uffici e i funzionari sono tenuti a collaborare con il responsabile etico ed a fornire l'accesso a qualsiasi documentazione e documento richiesto dal responsabile etico, ad eccezione dei registri medici che non sono disponibili senza il consenso esplicito del funzionario interessato e altri documenti riservati.

6.3 Le caratteristiche del sistema di giustizia interna

Nel sistema di giustizia interna dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sono previste tre opzioni informali per la risoluzione delle controversie - il coinvolgimento di un soggetto terzo; l'intervento di un facilitatore; l'intervento di un mediatore - tra le quali non corre alcun vincolo di gerarchia o di obbligatorietà: esse non rappresentano fasi diverse delle procedure informali⁶⁴⁹ e, nel caso in cui l'esperimento di una non risulti soddisfacente, è possibile passare ad un'altra in modo assolutamente informale ed elastico se ciò favorisce una rapida ed efficace soluzione⁶⁵⁰.

I rimedi formali che, pur rimanendo all'interno dell'Organizzazione ed essendo privi di carattere giurisdizionale, possono e devono essere esperiti per tentare una composizione della controversia eventualmente insorta tra l'Organizzazione ed i suoi dipendenti per questioni relative ai contratti ed alle condizioni d'impiego, sono due: il ricorso per revisione allo Human Resources Department (HRD), che è il meccanismo più rapido, e il ricorso per revisione al Joint Advisory Appeals Board (JAAB), che è azionabile solo dopo che il processo di revisione da parte dell'HRD è stato esaurito.

Infine, è prevista la possibilità di proporre un ricorso al Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (TAOIL)⁶⁵¹ che va esperito nei tempi e nei modi di cui allo Statuto e alle regole di procedura del tribunale e il cui requisito essenziale per la

⁶⁴⁹ Ex art. 2, par. 2, *Collective Agreement on Conflict Prevention and Resolution* del 2004: "Informal conflict resolution is not a first step in the general grievance procedure or in the sexual harassment grievance procedure but is a stand-alone process. It is a valuable and resource-efficient means available management, individual officials, or groups of officials confronted with the same workplace problems, to resolve these problems quickly and informally. For these reasons, it is flexible, applies to all types of workplace problems, is not bound by any time limits, no records of the proceedings are maintained and the process is confidential to the Parties."

⁶⁵⁰ "The Collective Agreement on Conflict Prevention and Resolution (2004) afferma che: "informal resolution is the solution of first resort and all reasonable efforts must be made before other avenues are explored". However, informal conflict resolution is still often perceived as futile or dangerous (fear of reprisals). [...] The fear of reprisals is a powerful deterrent to engagement in informal conflict resolution. The role of the Ethics Officer is thus vital, since it is that person's responsibility to ensure protection against all forms of reprisal. Until 2015, collaboration with the person in that post was extremely limited. Recently it has been stepped up, a positive development that will only bring benefits if continued." Cit. da *Synthesis report, September 2010 – April 2016*, Office of Mediator, ILO, pagg. 13 e 14.

⁶⁵¹ In inglese la dicitura è International Labour Organization Administrative Tribunal (ILOAT).

ricevibilità è il previo esaurimento di tutti i meccanismi di ricorso interno approntati dall'Organizzazione.

6.4 I meccanismi interni di risoluzione delle controversie tra l'Organizzazione Internazionale del Lavoro e i suoi staff member

Sia l'Organizzazione, nella qualità di datore di lavoro, che gli staff member, nella qualità di lavoratori, devono impegnarsi a promuovere un ambiente di lavoro in cui tutti i funzionari possano adempiere alle proprie responsabilità professionali in modo efficiente ed efficace e in cui ogni individuo è trattato con rispetto, dignità e cortesia.

Tuttavia, come sottolinea con forza Marc Flegeneheimer, mediatore in carica all'ILO, *“conflicts in the workplace are inevitable. As in any community, problems arise among individuals. The ILO, an international and multicultural organization, is no exception. Every day, staff rise to the challenge of working together, most often in cohesion and harmony, but sometimes with unease and antagonism. When a situation deteriorates and nothing is done about it, the consequences are damaging for individuals and the organization. Productivity goes down, relations worsen, the work and equilibrium of entire teams are jeopardized.”*⁶⁵²

Per approntare un meccanismo di risoluzione delle controversie funzionante l'Organo Direttivo dell'ILO è intervenuto più volte sulle “staff rules”, che disciplinano il lavoro dei funzionari e l'organizzazione amministrativa dell'OIL, predisponendo una serie di canali informali e formali che, pur rimanendo all'interno dell'Organizzazione ed essendo privi di carattere giurisdizionale, possono e devono essere esperiti per tentare una composizione della controversia eventualmente insorta tra l'Organizzazione ed i suoi dipendenti per questioni relative ai contratti ed alle condizioni d'impiego.

⁶⁵² Cit. da *Synthesis report, September 2010 – April 2016*, Office of Mediator, ILO, pag. 15.

In particolare, nella 279° sessione dell'Organo Direttivo dell'ILO, tenutasi a novembre 2000, l'Organo Direttivo ha preso atto dell'accordo collettivo sulla procedura per la risoluzione dei reclami (*Collective Agreement on a Procedure for the Resolution of Grievances*) ed ha approvato le modifiche dello statuto dei funzionari necessarie per attuarlo; e pochi mesi dopo, nella 280° sessione, tenutasi a marzo 2001, l'Organo Direttivo ha preso atto dell'accordo collettivo su una procedura per la prevenzione e la risoluzione dei reclami relativi alle molestie (*Collective Agreement on a Procedure for the Prevention and Resolution of Harassment-Related Grievances*) ed ha confermato gli emendamenti allo statuto necessari per attuarla nella 282° m sessione del novembre 2001⁶⁵³.

Entrambi questi accordi prevedevano la revisione due anni dopo la loro entrata in vigore dunque l'Organo Direttivo, attraverso il comitato congiunto di negoziazione (*Joint Negotiating Committee*), si è impegnato, all'inizio del 2003, a riesaminare il proprio operato, solgendo le opportune consultazioni con il personale, la direzione, le persone e gli organismi responsabili del funzionamento del sistema creato⁶⁵⁴. Tale processo di revisione è stato concluso alla fine del 2003 quando l'Organo Direttivo dell'ILO ha optato per la sostituzione dei due accordi con un unico accordo collettivo sulla prevenzione e risoluzione dei conflitti (*Collective Agreement on Conflict Prevention and Resolution*), firmato nel 2004.

Come ha affermato l'Organo Direttivo dell'ILO riunito in occasione della 282° sessione nel marzo 2004 a Ginevra “*The system embodied in the new Agreement consists of three basic elements: conflict prevention; informal conflict resolution; and a formal grievance procedure. The new system has been designed to establish fair, transparent, efficient, and effective*

⁶⁵³ *Without effective human resource policies, the Organization would not have the capacity to deliver optimum results. [...] Collective agreements are an integral part of the HR Strategy. To date, three of the seven collective agreements have been revised: the procedural agreement which set the foundation for the collective bargaining system and the two agreements on work-related grievances. The latter two have been revised and are submitted to the Committee...*” Cit. da 289th Session, Eighteenth item on the agenda. Human Resources Strategy: a review of progress and impact, Ginevra, 2004, pag. 2.

⁶⁵⁴ Tenuto conto dei principali meccanismi istituiti dai due accordi (facilitatori, difensori civili e panel congiunti), il loro esame era volto a garantire un approccio più semplice e più efficace per prevenire e risolvere i conflitti relativi al lavoro.

procedures for the prevention and resolution of workplace grievances. These procedures are based on respect for, and recognition of, the rights and responsibilities of all ILO officials and take into consideration the multicultural working environment in the ILO. While the right of staff members to bring a formal grievance is preserved under the new system, its main objective is to encourage the prevention and informal resolution of workplace conflicts through facilitation and mediation wherever possible."⁶⁵⁵

Anche il Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILOAT) ha sottolineato in numerose occasioni l'utilità dei meccanismi formali ed informali interni di risoluzione delle controversie, ed ha anche contribuito notevolmente a modellarli per farne strumenti efficaci ed equi.

È infatti opinione dell'ILOAT che i procedimenti di ricorso interno sia un elemento estremamente significativo dell'intero sistema di revisione delle decisioni amministrative che riguardano i diritti del personale e che essi rappresentino un o strumento fondamentale per la salvaguardia dei diritti del personale e dell'armonia sociale in un'organizzazione internazionale"⁶⁵⁶.

⁶⁵⁵ Cit. da 289th Session, Eighteenth item on the agenda. Human Resources Strategy: a review of progress and impact, Ginevra, 2004, pagg. 7 e 8.

⁶⁵⁶ "9. Article VII (1) of the Tribunal's Statute serves several related purposes. One is to ensure that grievances are, before they are considered by the Tribunal, considered in internal appeals. It is commonplace for Staff Regulations to provide detailed procedures for the prosecution of internal appeals. Those procedures ordinarily serve a multiplicity of purposes. One is to provide a fair hearing process both for the benefit of a complainant and also the benefit of the organisation to resolve the dispute. Another is to ensure that the subject matter of the grievance and internal appeal is identified with some particularity. If the subject matter of the internal appeal is an administrative decision, the appellant would be required to identify the decision which would ordinarily include by whom it was made, when it was made and the content or effect of the decision. Yet another purpose is to ensure that the issues raised in the internal appeal are properly identified, relevant evidence concerning the issues presented and the issues and evidence appropriately addressed by the parties and properly considered by the internal appeal body. Yet another is to ensure that, in appropriate cases, the ultimate decision-maker will have the considered views of the internal appeal body that will have been informed by the coherent presentation of evidence and argument. 10. Another purpose of Article VII (1) of the Statute is to ensure that the Tribunal does not become, de facto, a trial court of staff grievances and to ensure it continues as a final appellate tribunal. The Tribunal is ill-equipped to act as a trial court and its workload could, potentially, become intolerable or unmanageable if its role was not confined in this way. From the perspective of the parties, Article VII (1) should ordinarily operate to protect the parties against the cost and administrative demands of litigating issues, for the first time, before the Tribunal." Cit. da ILOAT 4 luglio 2013 n. 3222. "In Judgment 1317, under 31, the Tribunal stated: 'An internal appeal procedure that works properly is an important safeguard of staff rights and social harmony in an international organisation [...]. The notion of 'working well' necessarily encompasses the requirement that the members of an internal appeal body should not only be impartial and objective in fact, but that they should so conduct themselves and be so circumstanced that a reasonable person in possession of the facts would not think otherwise. In this last regard, it is necessary only to observe that staff confidence in internal

Sebbene l'ILOAT riconosca che l'esistenza di un sistema di giustizia interno non debba essere considerata *condicio sine qua non* per accedere alla giurisdizione del Tribunale, e la sua assenza non sia quindi fatale di per sé, il Tribunale considera auspicabile ed utile che tutte le Organizzazioni Internazionali si dotino di strumenti di ricorso interno dal momento che gli stessi, se ben concepiti, possono contribuire a prevenire la litigiosità e, di conseguenza, a ridurre il carico di lavoro dell'ILOAT⁶⁵⁷. Le Organizzazioni Internazionali che predispongono tali sistemi devono assistere il personale nell'esercizio del ricorso⁶⁵⁸ e, pur nel rispetto rigoroso delle regole procedurali, non devono interpretare le disposizioni in modo eccessivamente pedante o creare trappole per gli staff member che difendono i loro diritti⁶⁵⁹. Con queste accortezze, e dal momento che le procedure di ricorso interno sono concepite per contenere il

appeal procedures is essential to the workings of all international organisations and to preventing disputes from going outside those organisations." Cit. da ILOAT 6 febbraio 2008, n. 2671, par. 11. Più di recente entrambe le sentenze n. 1317 del 31 gennaio 1994 (par. 31) e n. 2671 (par. 11) sono stata inoltre richiamate nel par. 15 di ILOAT 6 febbraio 2013 n. 3184.

⁶⁵⁷ "5. *As already stated, the Staff Rules and Regulations do not provide an internal appeal mechanism for a person in the complainant's position. The Tribunal has frequently commented on the desirability and utility of internal appeal procedures which not only make the Tribunal's task easier but also substantially reduce its workload by bringing a satisfactory and less expensive resolution to many disputes at an earlier stage. In any case, the Tribunal remains the ultimate arbiter of the rights of international civil servants and it can, and will, exercise its jurisdiction in appropriate cases. That said, however, there is no merit to the complainant's contention that the absence of an internal appeal mechanism is in itself a fatal flaw which vitiates the initial administrative decision not to renew her contract.*" Cit. da ILOAT 4 febbraio 2004 n. 2312, par. 5.

⁶⁵⁸ "The integrity of the internal appellate process is of fundamental importance to the proper functioning of the international civil service. Like the process before the Tribunal itself, it must be free of any taint of fraud or abuse of power. If mere delay in the completion of an internal appeal is enough to vitiate the process (see Judgments 2072 and 2197), how much more will that be the case where the process is corrupted at its very source by an attempt to keep staff members from exercising their legal rights. The Tribunal asserts unhesitatingly that intimidation or threats of reprisal in such circumstances will be severely sanctioned. Indeed, there is a positive obligation on the part of the administration of every international organisation to assist staff in the exercise of their recourse and to place no obstacle in their way" Cit. da ILOAT 4 febbraio 2004 n. 2282, par. 11. Sulla stessa linea anche ILOAT 14 luglio 2004 n. 2345 par. 1: "[A]n organisation, as part of its duty of care for its staff, is expected to help any staff member who is mistaken in the exercise of a right, if such help will enable the staff member to take useful action. If it is not too late, the organisation should also provide the staff member with procedural guidance. In this case, [...] the Organization should have realised that the complainant was mistaken and that he did not need to wait for an authorisation before filing a complaint with the Tribunal. It had enough time to point out to him that his complaint against the Director-General's decision [...] should be filed directly with the Tribunal within ninety days after the notification of the decision. As the complainant was not given that guidance, he failed to act in time and the complaint should be declared irreceivable. Such a ruling would not, however, be compatible with the requirements of good faith which the parties and the Tribunal must observe."

⁶⁵⁹ "[T]he procedural rules for lodging an internal appeal must not set a trap for staff members who are endeavouring to defend their rights; they must not be construed too pedantically and, if they are broken, the penalty must fit the purpose of the rule. For that very reason, an official who appeals to the wrong body does not on that account forfeit the right of appeal. In such circumstances this body must forward the appeal to the competent body within the organisation in order that it may examine it and the person concerned is not deprived of his/her right of appeal (see, in this connection, Judgments 1832, under 6, and 2882, under 6)." Cit. da ILOAT 06 luglio 2011 n. 3034 par. 15. In tal senso si vedano anche le ILOAT 3 febbraio 2010 n. 2882 par. 6, e ILOAT 4 luglio 2012 n. 3127 par. 10.

conflitto entro i confini dell'organizzazione con una soluzione giusta⁶⁶⁰, soddisfacente, rapida⁶⁶¹ e meno costosa, l'ILOAT mette in evidenza come sia il denunciante sia l'Organizzazione possano trarre notevole beneficio dalla presenza di un sistema di giustizia interno.

Secondo l'ILOAT, perché un organismo di ricorso interno possa svolgere efficacemente il proprio ruolo, esso deve soddisfare alcuni requisiti di base di equità, completezza e obiettività. I membri di un organismo di ricorso interno devono infatti svolgere le proprie funzioni in modo "completamente indipendente" e devono sia essere effettivamente imparziali e obiettivi, che essere percepiti come tali, poiché solo in questo modo è possibile ottenere e conservare la fiducia del personale nella capacità dell'Organizzazione di avere cura e rispettare gli interessi e i diritti dei singoli⁶⁶².

⁶⁶⁰ "5. Paragraphs 7 and 9 of the Statutes plainly stipulate that an appeal shall be lodged by the staff member himself or a member of Headquarters staff: the texts are in mandatory and limitative terms. The reason for the requirement is the very nature of the internal appeal, the intent being that before application is made for a judicial decision there should be a non-judicial encounter between the two sides at which matters of equity and good management can be taken into account. The discussions are not true pleadings and the members of the Appeals Board need not be versed in law. Although professional counsel do ordinarily have access to any judicial body and the rules in the Board's Statutes would not be admissible before any court of law, they must in the present circumstances be construed strictly." Cit. da ILOAT 23 gennaio 1990 n. 995 par. 5. Inoltre, come dispone il Tribunale in ILOAT 11 febbraio 2015 n. 3435 par. 4, "the Tribunal notes that it is important for the parties to attempt to find an internal solution to disputes, particularly as internal appeals bodies are competent to comment not only on the lawfulness of administrative decisions, but also to suggest alternative solutions."

⁶⁶¹ L'Organizzazione deve garantire che siano rispettate le tempistiche previste, anche eventualmente incrementando il numero di funzionari e le risorse preposti al funzionamento del meccanismo interno di ricorso. In tal senso ILOAT 3 febbraio 2003 n. 2197 par. 33: "Since compliance with internal appeal procedures is a condition precedent to access to the tribunal, an organisation has a positive obligation to see to it that such procedures move forward with reasonable speed. Here, while the [Joint Appeals] Board, once the meetings had started, came to its conclusion fairly quickly, there can be no valid excuse to justify the delay of over twenty months between the filing of the internal appeal and the start of the hearings. No doubt some of this was due to the complainant herself and the long convoluted and complicated nature of her pleadings, which frequently contradict themselves, but [the organization] cannot escape responsibility for the inordinate amount of time taken."

⁶⁶² "The complainant objected, in his memorandum to the Secretary of the Appeals Committee, that three members of the Committee had already considered the same facts in a previous appeal. [...] The Tribunal considers that the specific rule relating to disqualification of members of the Appeals Committee stated in Manual paragraph 331.2.31 is not a complete and exhaustive statement of the circumstances in which a member is disqualified from hearing an appeal. The fundamental function of the internal appeal procedure, which is "an important safeguard of staff rights and social harmony" (see Judgment 1317, under 31), requires that "the members of an internal appeal body should not only be impartial and objective in fact, but that they should so conduct themselves and be so circumstanced that a reasonable person in possession of the facts would not think otherwise. In this last regard, it is necessary only to observe that staff confidence in internal appeal procedures is essential to the workings of all international organisations and to preventing disputes from going outside those organisations" (see Judgment 2671, under 11). If a member of the Appeals Committee had already expressed a concluded view on the merits of an appeal and was later appointed to a new Appeals Committee to express an opinion on the same merits in a

Inoltre, dal momento che un organo di ricorso interno può, nell'ambito della sua decisione, tenere in considerazione anche valutazioni di opportunità che sono precluse all'ILOAT, l'organo di appello interno deve essere consapevole del suo ampio potere di revisione e deve esercitarlo correttamente⁶⁶³.

Qualora poi si arrivasse ad attivare un procedimento innanzi al Tribunale Amministrativo, l'aver previamente esperito gli strumenti preposti per il ricorso interno facilita notevolmente il lavoro del Tribunale che, avendo accesso alle decisioni interne, può identificare con più facilità le questioni di fatto e di diritto sottese alla controversia⁶⁶⁴. L'organo di appello interno, difatti, ha il dovere di accertare i fatti con ogni mezzo ed a tale scopo ha la facoltà di svolgere udienze

later appeal, their impartiality and objectivity could be questioned." Cit. da ILOAT 6 febbraio 2013 n. 3184 par. 15.

⁶⁶³ *"In asking the Tribunal to endorse the recommendations of the Appeals Committee, "the complainant has misunderstood the respective role of these two bodies. The Board of Inquiry and Appeal, as an advisory body, may take into account considerations of expediency, whereas the Tribunal, as a judicial organ, must confine itself to considering whether the decision impugned is in conformity with the applicable rules."* Cit. da ILOAT 6 ottobre 1970 n. 158 par. 4. Sulla stessa linea si pone, più di recente, ILOAT 6 luglio 2011 n. 3032 par. 10, che afferma quanto segue: *"The complainants allege that the impugned decisions are tainted by an error of law inasmuch as the Joint Advisory Appeals Board, whose recommendation was adopted by the Director-General, misconstrued the scope of its competence by undertaking only a limited review of the disputed appointment decisions. The Board thus allegedly deprived them of their right to an effective internal appeal, whereas according to the Tribunal's case law "the right to an internal appeal is a safeguard which international civil servants enjoy in addition to their right of appeal to a judicial authority" (see Judgment 2781, under 15). They contend that the shortcomings of the internal appeal body, reflected in its refusal to exercise its competence to the full, are also an impediment to the exercise of the right of appeal to a judicial authority. They consider that, by "limiting its examination to an assessment of the facts presented by the administrative authority, [the appeal body] renders the Tribunal's task more difficult and especially [their own] efforts to establish the facts of the case and the errors of assessment". While the Joint Advisory Appeals Board made the mistake of indicating in its report that "it [had been] guided by the [Tribunal's] case law, according to which 'an appointment by an [international] organisation is a discretionary decision [and is] subject to only limited review'", although the scope of the review conducted by an internal appeal body is broader, it may be inferred from the Board's report that it did take all relevant steps to ascertain whether the competition process was tainted by a procedural flaw or unfair treatment, as required by the combined provisions of paragraphs 13, 14 and 17 of Annex I to the Staff Regulations concerning the "Recruitment procedure"."*

⁶⁶⁴ *"in cases which are further pursued, the Tribunal should have at its disposal full records on the administrative handling of the dispute"* Cit. da ILOAT 11 febbraio 2015 n. 3435 par. 4. A tale impostazione si allinea anche ILOAT 11 febbraio 2015 n. 3447 par. 8: *"With regard to the claims against the JAAB's analysis of the investigation, the Tribunal recalls that it will only interfere in the case of a manifest error in the JAAB's assessment of the facts (see Judgment 2295, under 10). Though it has read and considered all the elements submitted to it, the Tribunal will not reweigh the evidence that was presented to the JAAB. The complainant's plea concerning the absence of oral hearings is unfounded. As the Tribunal stated in Judgment 2893, under 5, in relevant part: "the general principles applicable to [...] an appeal body [do not] require that a complainant be given an opportunity to present oral submissions in person or through a representative. As the Tribunal has already had occasion to state in Judgment 623, all that the right to a hearing requires is that the complainant should be free to put his case, either in writing or orally; the appeal body is not obliged to offer him both possibilities." (See also Judgment 3023, under 11.) The complainant was indeed allowed to submit her written appeal in full, and in fact she also attached hundreds of annexes to be considered. The Tribunal finds that to be more than sufficient opportunity to present her case and considers that the JAAB was fully informed about the case and did not need to grant her request for oral proceedings."*

orali e sentire effettivamente molte delle persone coinvolte, valutando l'affidabilità di ciò che hanno detto⁶⁶⁵; nell'ambito del procedimento interno le parti hanno il diritto di essere sentite in udienza e di presentare le loro istanze, sia per iscritto che oralmente⁶⁶⁶, nonché il diritto di prendere conoscenza delle prove e partecipare al contraddittorio sulla formazione delle stesse⁶⁶⁷; e la decisione finale dell'organo interno, che generalmente contiene una raccomandazione, deve tenere conto delle norme applicabili, dei principi generali, e

⁶⁶⁵ “[I]t is not the role of the Tribunal to reweigh the evidence before the Joint Appeals Board which, as the primary trier of fact has had the benefit of actually seeing and hearing many of the persons involved, and of assessing the reliability of what they have said. For that reason the Board is entitled to considerable deference. [...] Where a body such as the Board has heard evidence and made findings of fact based on its appreciation thereof, the Tribunal will only interfere in the case of manifest error.” Cit. da ILOAT 4 febbraio 2004 n. 2295. Più di recente, si segnala ILOAT 4 luglio 2013 n. 3219 par. 10: “The second issue relates to the proceeding before the JAAB which is also problematic. In making its findings and recommendation, the JAAB considered the submissions of the parties. It did not hear evidence from the four members of the selection panel as the complainant requested. In light of the Organization’s response to and characterisation of the responsible chief’s feedback in the Minute of 20 March 2009 and its allegation of bias against the responsible chief, it was incumbent on the JAAB as a fact-finding body to make its own assessment of the veracity of the parties’ allegations and its own findings of fact instead of relying on the assertions of one party. In the circumstances, this could only be achieved by obtaining the evidence of the panel members and the independent marker. While it is true that an internal appeals body enjoys a broad discretion in the conduct of its proceedings, it cannot abdicate its statutorily mandated role.”

⁶⁶⁶ Come chiarisce ILOAT 6 luglio 2011 n. 3023, l'organismo di ricorso non è obbligato a offrire ai denunciati entrambe le possibilità: “11. Moreover, the complainant alleges that a number of procedural irregularities tainted the Director-General’s decision. She contends that she was entitled to an oral hearing by the Appeals Committee. The Tribunal rejects this contention. Staff Rule 303.1.341 gives the Appeals Committee the discretion to hear the evidence that it considers necessary to arrive at the truth of a matter. In this case, the Committee considered the complainant’s request for an oral hearing and found that, after examining all the material submitted by the parties, there was no need for her to be heard. As the Tribunal stated in Judgment 2893, under 5, in relevant part: “Neither the legal provisions governing [the Appeals Committee] nor the general principles applicable to such an appeal body require that a complainant be given an opportunity to present oral submissions in person or through a representative. As the Tribunal has already had occasion to state in Judgment 623, all that the right to a hearing requires is that the complainant should be free to put his case, either in writing or orally; the appeal body is not obliged to offer him both possibilities.”

⁶⁶⁷ “In the present instance there has been failure to comply with recognised procedure in regard to the decision complained of inasmuch as there has been an infringement of the right to be heard. By virtue of this right, before a decision to his detriment is taken, every official should have the opportunity of acquainting himself with the elements taken as the basis for this decision and of explaining himself with regard to them. It follows, in particular, that he cannot be the subject of a termination decision as long as he has not received the evaluation reports concerning him and has not been allowed the opportunity to dispute their contents. The principle stated, which applies even in the absence of express texts, is, moreover, embodied in the provisions of the Staff Rules of the Organization concerning periodic evaluation.” Cit. da ILOAT 10 settembre 1964 n. 69 cui fa eco, nel 2012, la ILOAT n. 3065: “7. The Tribunal notes that the evidence does not show that the complainant could have attended the witnesses’ interviews, or that she was offered an opportunity to comment on their testimony, in order to have certain items of information rectified where necessary, or to have it put on record that she disagreed with witnesses. 8. The Tribunal considers that even if, in the instant case, the investigator could not invite the complainant to attend all the interviews, she ought to have been allowed to see the testimony in order that she might challenge it, if necessary, by furnishing evidence. Since this was not the case, the Tribunal finds that the adversarial principle was not respected.”

dell'interpretazione dei documenti legali normativi applicabili cristallizzata dalle sentenze del Tribunale⁶⁶⁸, e devono essere adeguatamente motivate⁶⁶⁹.

Tuttavia, le conclusioni di un organo di ricorso formale interno devono essere prese in considerazione ed avallate dal Tribunale solo nella misura in cui il Tribunale sia soddisfatto della completezza dell'istruttoria e della correttezza nella ponderazione delle prove e dei principi applicabili⁶⁷⁰. Quando infatti una raccomandazione di un organo d'appello è

⁶⁶⁸ *"The Tribunal made a judicial determination of what the provision meant and its decision was not mere guidance. The ILO has submitted to the jurisdiction of the Tribunal as the final and judicial arbiter of employee grievances. The only reservation in the Tribunal's Statute concerns the Tribunal's jurisdiction which is reviewable by the International Court of Justice. This submission to jurisdiction binds the organisation, its officials and internal organs. Judgment 2220 discusses, albeit briefly, the rule of stare decisis. It is to the effect that as a matter of judicial practice or of comity, the Tribunal will follow its own precedents and that "the latter have authority even as against persons and organisations who are not party thereto" unless it is persuaded such precedents were wrong in law or in fact or that for any other compelling reason they should not be applied. Another element of the stare decisis rule entrenched in many legal systems is that courts lower in the judicial hierarchy are obliged to follow legal principles (including the interpretation of documents) established by appellate courts higher in the judicial hierarchy. This principle does not exist to create the appearance of deference to more senior members of the judiciary. Rather it serves a much more fundamental and important purpose of creating consistency and predictability in a legal system. Even though a judge or judges lower in the judicial hierarchy may believe that a principle established or an interpretation given by judges in an appellate court higher in the judicial hierarchy is wrong or perhaps even patently wrong, they are obliged to, and do, apply the principle or interpretation. Parties should be able to make informed decisions about their legal rights and about whether they should commence or defend legal proceedings. Thus it is important for the law to be stable, predictable and certain. It is for this reason that the Tribunal has adopted the rule of stare decisis in relation to its own decision making. Internal appeal organs and senior decision-making officials are, of course, neither courts nor judges. However, it is for the same reasons discussed above that internal organs should follow and apply principles established by the Tribunal and adopt and apply interpretations by the Tribunal of normative legal documents applicable to the staff of the organisation. That is necessary in order to create a stable, predictable and certain legal system concerning the rights and obligations of both staff and organisations. If organisations and their internal organs feel unconstrained by decisions of the Tribunal, the result is likely to be legal instability and uncertainty. Also, as a practical matter, if a different position is adopted by the organisation or its internal organs and the Tribunal reverses the decision embodying that different approach, significant costs, both financial and in resources, are likely to have been expended in defending that different approach for no apparent good purpose. Organisations and their internal organs should follow the interpretation of normative legal documents decided by the Tribunal."* Cit. da ILOAT 11 febbraio 2015 n. 3450 par. 8.

⁶⁶⁹ "9. In the first place, the Tribunal has repeatedly stressed the necessity for administrative decisions to be properly supported by reasons. That is especially the case where, after an elaborate internal appeal procedure in which each side has filed extensive and detailed pleadings, the executive head of an international organisation, acting in a quasi judicial capacity and as the penultimate arbiter of disputes between the administration and the staff, decides not to accept the recommendation of the internal appellate body. In Judgment 2092, under 10, the Tribunal said: "When the executive head of an organisation accepts and adopts the recommendations of an internal appeal body he is under no obligation to give any further reasons than those given by the appeal body itself. Where, however, [...] he rejects those recommendations his duty to give reasons is not fulfilled by simply saying that he does not agree with the appeal body." Cit. da ILOAT 4 febbraio 2004 n. 2278 par. 9.

⁶⁷⁰ "[I]t is not the role of the Tribunal to reweigh the evidence before the Joint Appeals Board which, as the primary trier of fact has had the benefit of actually seeing and hearing many of the persons involved, and of assessing the reliability of what they have said. For that reason the Board is entitled to considerable deference. [...] Where a body such as the Board has heard evidence and made findings of fact based on its appreciation thereof, the Tribunal will only interfere in the case of manifest error." Cit. da ILOAT 4 febbraio 2004 n. 2294 par. 10, cui fa eco, nel 2015, ILOAT n. 3422 par. 3 che afferma che in "it is appropriate to note the observations of the Tribunal in Judgment 2295, consideration 10, that it is not the role of the Tribunal to reweigh the evidence before an internal appeals board and the conclusions of the board are entitled to considerable deference. While

caratterizzata da qualche errore o irregolarità che ha contaminato la decisione finale, la stessa deve essere annullata dal Tribunale⁶⁷¹.

Infine, è in modo assolutamente drastico che l'ILOAT si esprime nel formulare il divieto assoluto, per le Organizzazioni Internazionali sottoposte alla sua giurisdizione, di adottare qualsiasi azione di rappresaglia contro il personale che ha utilizzato i preposti meccanismi di ricorso interni. Tale azione, infatti, è considerata dall'ILOAT come la violazione gravissima dei diritti dei funzionari, che giustifica l'adozione di sanzioni severe⁶⁷².

Come sottolinea Annika Talvik⁶⁷³ nelle battute conclusive del suo intervento⁶⁷⁴ alla conferenza tenutasi a Ginevra dal titolo "*Best Practices In Resolving Employment Disputes In International Organizations*", "*the guidance offered by the ILOAT, through its jurisprudence, on the administration of internal review provides sufficient elements to establish an effective procedural framework for dealing with grievances. Even in small organizations with more limited resources, the creation of mechanisms oriented towards fact-finding which facilitate informed decision-making should be encouraged*".

6.4.1 I rimedi interni informali

Già dalla lettura del panfetto illustrativo dal titolo "*Resolving problems at work. A user's guide to ILO conflict prevention and resolution procedure*", disponibile sul sito del mediatore

the case leading to Judgment 2295 involved the evaluation of evidence from witnesses about allegations of unsatisfactory behaviour in the workplace, the evaluation by any internal appeal body of matters with which they are likely to be familiar, must be given significant weight as long as the Tribunal is satisfied the appeal body has undertaken a comprehensive and thoughtful consideration of the evidence and the applicable principles and its conclusions are rational and balanced."

⁶⁷¹ "The Tribunal is competent to pass judgment on the irregularities allegedly committed by the Appeals Board only to the extent that they might, "particularly by reason of their gravity, have affected the Director-General's decision." Cit. da ILOAT 26 ottobre 1962 n. 63 par. 4.

⁶⁷² "27. The Tribunal is obliged to note that it is a most serious breach of the rights of international civil servants to take retaliatory action simply because they have pursued an internal appeal. International civil servants – no matter how high their rank is – cannot protect their rights in national tribunals. Their only recourse is through the mechanisms established by the relevant Staff Rules. To punish a person because he or she has had resort to those mechanisms is a gross abuse of power warranting an award of substantial exemplary damages as requested in the second and third complaints." Cit. da ILOAT 12 luglio 2006 n. 2540 par. 27.

⁶⁷³ Annika Talvik è una senior legal officer presso l'Organizzazione Internazionale del Lavoro.

⁶⁷⁴ L'intervento in questione, dal titolo "The ILO Administrative Tribunal: shaping the internal review process", è stato pubblicato negli atti del convegno dal titolo "*Best Practices In Resolving Employment Disputes In International Organizations*" organizzato dall'ILO a Ginevra il 15 e 16 settembre 2014.

dell'OIL, appare chiaro come l'utilizzo delle procedure informali interne di risoluzione dei conflitti sia caldamente raccomandata dall'amministrazione che nell'esaltarne la rapidità la facilità, la flessibilità e la riservatezza cerca di salvaguardare il suo buon funzionamento e l'armonia nell'ambiente lavorativo⁶⁷⁵.

Le vie per risolvere il problema in modo informale sono tre: a) il coinvolgimento di un soggetto terzo; b) l'intervento di un facilitatore; c) l'intervento di un mediatore.

a) La prima opzione, ovvero il coinvolgimento del terzo, consiste nella possibilità per il funzionario di chiedere ad un membro del dipartimento per lo sviluppo delle risorse umane (HRD), ad un dirigente di alto livello, ad un membro del sindacato dello dello staff, o a qualsiasi funzionario in carica o precedentemente in carica, un aiuto per risolvere il problema insorto sul posto di lavoro. Il soggetto terzo, dal canto suo, svolge un ruolo di consigliere potendo favorire la risoluzione della vicenda in molti modi tra cui, in particolare, un punto di vista nuovo sulle circostanze e un ambiente confidenziale e solidale per parlare della questione che ha suscitato il contrasto.

b) La seconda opzione, il ricorso ad un facilitatore, dà la possibilità al funzionario di rivolgersi ad un soggetto che, con competenza specifica, è in grado di ascoltarlo ed esplorare con lui le varie opzioni per risolvere il problema mantenendo sempre una posizione di assoluta terzietà rispetto alle parti in conflitto, senza giuricare la vicenda, schierarsi, formulare raccomandazioni o intraprendere altre azioni. Allo scopo di rendere effettivamente perseguibile questa ipotesi di risoluzione informale della controversia l'OIL ha costituito un *pool* di facilitatori, debitamente formati, che sono reperibili sia presso la sede centrale a Ginevra che nelle sezioni regionali dell'organizzazione. Il funzionario il cui diritto è stato leso può scegliere liberamente a quale

⁶⁷⁵ Si legge infatti, a pag. 10 del panfletto illustrativo, che: *“The Office and the Staff Union both agree that it is much better to use the informal conflict resolution procedures before filing a grievance through the formal procedures. The informal procedures are faster, easy to access, more flexible, apply to all types of problems, have no time limits, no records are kept and all discussions are conducted on a strictly confidential basis. Using the formal procedures at an early stage may lead to the escalation of a minor conflict transforming a smaller problem into a situation where people’s positions become entrenched and professional relationships deteriorate to a point where colleagues are no longer able to work together. Whether you decide to initiate the informal or formal procedures, you are free to discontinue or withdraw from the procedures at any point for any reason.”*

dei facilitatori elencati nell'apposito elenco rivolgersi indipendentemente dalla effettiva sede del facilitatore che si è scelto di coinvolgere. Tutte le discussioni con il facilitatore e i dialoghi facilitati tra le parti sono strettamente riservati e di essi non vengono conservate registrazioni.

c) Da ultimo, l'Organizzazione prevede la presenza di un mediatore⁶⁷⁶ che può assistere i funzionari in caso di problemi sul posto di lavoro in modo completamente indipendente e, come nel caso dei facilitatori, su base strettamente neutrale e confidenziale. Il Mediatore ascolta ed esplora con il membro dello staff diverse opzioni per la risoluzione della controversia e promuove il dialogo con la parte o le parti interessate per tentare di concordare una risoluzione soddisfacente per tutti. Il Mediatore è disponibile per un supporto continuo anche dopo la risoluzione di un problema specifico e, ove opportuno, ha la facoltà di indirizzare il funzionario coinvolto ad eventuali servizi di supporto pertinenti. (ad esempio, l'Unità per i servizi sanitari, l'Ufficio per il benessere del personale). Così come il facilitatore, anche il mediatore è privo di poteri decisionali e tutti gli atti che pone in essere sono strettamente confidenziali e non registrati.

Come già anticipato, le tre opzioni appena analizzate (coinvolgimento del terzo, ricorso ad un facilitatore, ricorso al Mediatore) non rappresentano fasi diverse delle procedure informali di risoluzione delle controversie. Non esiste una gerarchia tra questi rimedi e, nel caso in cui l'esperimento di uno non risulti soddisfacente, è possibile passare ad un altro in modo assolutamente informale ed elastico se ciò favorisce una rapida ed efficace soluzione. In ogni caso, inoltre, questi canali informali non si rappresentano in contrasto con le procedure formali interne di risoluzione del conflitto.

⁶⁷⁶ Il panfetto illustrativo, riprendendo il dettato del par. 2 dell'art. 2 del *Collective Agreement on Conflict Prevention and Resolution* del 2004, specifica inoltre, a pag. 12, che: “*While the Office of the Mediator is administratively under HRD, it is completely independent in the exercise of its functions. At the time of appointment, the Mediator cannot be an ILO official. The Mediator is appointed for a two year term which may be renewed once (i.e. a maximum term of four years). The Mediator does not have decision-making powers, but makes suggestions and recommendations, as appropriate, to resolve problems. The Mediator does not act as an advocate for either party. Mediation is an informal process. No records of discussions or documents are kept and all aspects of the process remain strictly confidential. An important aspect of the Mediator's role is to provide a confidential ear, to help to identify and clarify problems and facilitate a rapid resolution. The Mediator prepares an annual report for the Joint Negotiating Committee which is published on the Mediator's website. The Mediator is also responsible for coordinating and training the network of facilitators.*”

6.4.2 I rimedi interni formali

Se, dopo aver tentato una composizione informale del conflitto attraverso i meccanismi interni appositamente predisposti, il funzionario ritiene ancora che il suo problema non sia stato risolto in modo soddisfacente, può decidere di utilizzare le procedure formali interne⁶⁷⁷.

Lo strumento più rapido è l'attivazione della revisione del caso da parte del dipartimento per lo sviluppo delle risorse umane (Human Resources Department - HRD)⁶⁷⁸.

È necessario contattare formalmente l'HRD a mezzo lettera o e-mail entro il termine perentorio di sei mesi dal sorgere del problema e richiedere ufficialmente al Dipartimento di esaminare l'istanza. Durante la breve fase istruttoria HRD prende in considerazione documenti pertinenti e altre prove; può condurre un'intervista con il funzionario che ha presentato il reclamo (ed eventualmente il suo rappresentante, se questi ne ha uno, identificato tra i rappresentanti del sindacato dello staff o i funzionari che abbiano cognizione delle procedure di reclamo), altre persone interessate dal problema e altre terze parti, a seconda dei casi; e deve esplorare la possibilità di una soluzione informale della vicenda.

Ove, all'esito dell'istruttoria, il Dipartimento abbia esaminato i fatti ed abbia appurato l'impossibilità di raggiungere un accordo informale, l'HRD adotta una decisione in merito entro tre mesi anche se, laddove funzionario e l'HRD siano d'accordo, è possibile un'estensione del termine di ulteriori tre mesi per consentire alle parti di raggiungere una risoluzione informale.

⁶⁷⁷ Ex art. 3 *Collective Agreement on Conflict Prevention and Resolution* del 2004: "Processing a grievance through these procedures requires a substantial commitment of time and resources. Grievances that are found to be frivolous or vexatious shall be summarily dismissed. Grievances that are found to be malicious may be considered to constitute serious misconduct."

⁶⁷⁸ "Human Resources Development (HRD) provides the starting point for the official dispute resolution procedure. To my knowledge, it does not publish statistics on the number of formal complaints lodged each year. Accordingly, there are no consolidated figures for conflicts and/or grievances in which an ILO staff member opposes another staff member or the administration. [...] Understanding is partial and fragmented. Without charting of trends, it is not possible to measure changes over time. This failing makes prevention difficult and hinders any adequate strategic response to these issues." Cit. da *Synthesis report, September 2010 – April 2016*, Office of Mediator, ILO, pag. 12.

Il secondo meccanismo previsto delle procedure formali interne, azionabile solo dopo che il processo di revisione da parte dell'HRD è stato esaurito, è il ricorso al Joint Advisory Appeals Board (JAAB), disciplinato dall'art. 3 del *Collective Agreement on Conflict Prevention and Resolution* del 2004. Infatti, se il funzionario non è soddisfatto della decisione presa dall'HRD, o l'HRD non ha emesso la sua decisione entro il termine previsto, egli può presentare ricorso al JAAB depositando presso il Segretariato del JAAB l'apposito modulo standard⁶⁷⁹.

Il JAAB non è un organo giurisdizionale ma un "*industrial relations forum*"⁶⁸⁰, ovvero un panel composto da "pari" che, sulla scorta dei principi di equità e giustizia, generalmente riconosciuti nel diritto amministrativo internazionale⁶⁸¹, esamina i fatti allegati nei ricorsi e, sulla base delle risultanze istruttorie, predispone una relazione da sottoporre al Direttore Generale dell'Organizzazione, che normalmente include una raccomandazione.

Il panel viene costituito appositamente per valutare ciascun ricorso ed è composto da un presidente esterno e due funzionari dell'OIL, tutti appositamente nominati dal Direttore Generale su raccomandazione del *Joint Negotiating Committee*⁶⁸².

La prima attività del panel JAAB è valutare l'ammissibilità del ricorso, che deve effettivamente rientrare tra quelli proponibili innanzi al panel e non deve essere manifestamente infondato⁶⁸³.

⁶⁷⁹ Ex art. 3 *Collective Agreement on Conflict Prevention and Resolution* del 2004, il ricorso al JAAB dev'essere presentato entro termini perentori: un mese dalla decisione dell'HRD o dalla scadenza del termine entro il quale l'HRD avrebbe dovuto prendere una decisione.

⁶⁸⁰ In questi termini si esprime il panfetto a pag. 14 specifica che: "*The JAAB is not a judicial body like the ILO Administrative Tribunal. It is an industrial relations forum, which examines the facts of individual claims. It prepares a report for the Director-General which normally includes a recommendation. A JAAB panel will be formed to consider your appeal. Each panel consists of an external chairperson and two serving ILO officials. All are nominated by the Joint Negotiating Committee.*"

⁶⁸¹ Ex art. 3 *Collective Agreement on Conflict Prevention and Resolution* del 2004: "*the JAAB is a body of peers operating within an industrial relations framework in accordance with procedures and the basic principles of fairness and justice generally recognized in international administrative law.*"

⁶⁸² Ex art. 3 *Collective Agreement on Conflict Prevention and Resolution* del 2004: "*A pool of Chairpersons, who shall not be ILO officials, shall be appointed by the Director-General on the recommendation of the Joint Negotiating Committee. The Board members shall be drawn from a pool of officials nominated by the Parties to this agreement. Each Board shall consist of a Chairperson and 2 officials.*" Peraltro, così come chiarito dal panfetto, sia l'HRD che il funzionario che ha presentato il ricorso al JAAB possono contestare la composizione del panel JAAB se ritengono che la gestione del ricorso possa dar luogo a un conflitto di interessi per un membro del panel.

⁶⁸³ Come precisato dal panfetto, in tutti quei casi in cui il panel JAAB ritenga che il ricorso non sia di sua competenza, o sia chiaramente privo di merito, ne raccomanderà il respingimento.

Risolta la questione preliminare sull'ammissibilità, il panel può successivamente decidere, sulla base dei documenti pertinenti già forniti dal ricorrente, di limitarsi ad una istruzione brevemente documentale, oppure di procedere ad un'istruttoria più completa che può comprendere un supplemento documentale o un'udienza orale con l'audizione del ricorrente e di eventuali testimoni o soggetti terzi.

Nel caso in cui il JAAB decida di tenere un'udienza orale il funzionario ricorrente può farsi assistere da un rappresentante nominato tra gli ex o gli attuali funzionari dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, o delle Nazioni Unite, o di qualsiasi agenzia specializzata delle Nazioni Unite. Inoltre, se il funzionario ricorrente è membro del sindacato degli staff member, può anche chiedere a qualcuno del sindacato di rappresentarlo. In ogni caso, tuttavia, in questo step interno di risoluzione delle controversie la rappresentanza legale esterna è esclusa.

Il procedimento posto in essere dal JAAB è strettamente confidenziale e, quando il JAAB ha completato la sua revisione, si conclude, entro tre mesi dal ricevimento delle osservazioni scritte finali delle parti o dall'udienza orale, con la presentazione di una relazione al Direttore Generale dell'OIL.

Il rapporto tra il JAAB e il Direttore Generale (DG) è solo di consulenza e le raccomandazioni del JAAB, generalmente contenute nella decisione finale, non sono vincolanti per il Direttore Generale. Quest'ultimo, infatti, può sia ritenere già sufficiente l'istruttoria posta in essere dal JAAB, sia optare per un supplemento d'istruttoria (ad esempio richiedendo ulteriori pareri o documenti) prima di prendere una decisione definitiva, ma in ogni caso, pur dovendo tenere la raccomandazione del JAAB in debito conto, non ha l'obbligo di decidere in conformità con essa. La decisione finale del DG, che deve essere debitamente motivata (specialmente se si discosta da quanto raccomandato), viene comunicata al funzionario ricorrente generalmente entro due mesi dalla trasmissione della relazione del JAAB al DG e reca in allegato copia della relazione del JAAB.

6.5 Il Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro

Ai sensi dell'art. 3 del *Collective Agreement on Conflict Prevention and Resolution* del 2004, poi confluito nel testo dell'art. 13.5 del cap. 13 delle *staff rule*, l'esito della procedura di ricorso formale interno è soggetto a ricorso innanzi al Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (TAOIL) in conformità con il suo Statuto.

Lo Statuto del Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, che si compone di 11 articoli e un allegato, è stato adottato dalla Conferenza Internazionale del Lavoro il 9 ottobre 1946⁶⁸⁴ e regola, insieme al regolamento del Tribunale, la costituzione e il funzionamento dello stesso⁶⁸⁵.

L'articolo II dello Statuto disciplina l'ampiezza della competenza del Tribunale stabilendo che, innanzi a tale corte, siano proponibili: tutti i reclami relativi all'inosservanza, nella sostanza o nella forma, delle condizioni di nomina dei funzionari e delle *staff rule* dell'ILO⁶⁸⁶; tutti i ricorsi per l'attribuzione e la quantificazione dell'indennizzo per invalidità, infortunio o malattia subiti da un funzionario nel corso della sua attività o al suo impiego⁶⁸⁷; e tutte le azioni finalizzate ad

⁶⁸⁴ Lo Statuto del Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro è stato modificato più volte fino a raggiungere la configurazione attuale. Le modifiche sono intervenute: il 29 giugno 1949, il 17 giugno 1986, il 19 giugno 1992, il 16 giugno 1998, l'11 giugno 2008 e, da ultimo, il 7 giugno 2016. Ai sensi dell'articolo XI dello Statuto, così come modificato nel 2016, è previsto che lo Statuto del Tribunale possa essere emendato, previa consultazione con il Tribunale stesso, dalla Conferenza Internazionale del Lavoro o da altro organo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, a ciò appositamente delegato dalla Conferenza. Tale previsione differisce notevolmente rispetto a quanto previsto dallo stesso articolo nella versione precedente ove non era prevista alcuna consultazione obbligatoria del Tribunale e si prevedeva semplicemente che: “*The present Statute shall remain in force during the pleasure of the General Conference of the International Labour Organization*”.

⁶⁸⁵ Ex art. X Statuto TAOIL, infatti, il Tribunale deve adottare un suo regolamento che disciplini: a) l'elezione del presidente e del vicepresidente; b) la convocazione e lo svolgimento delle sue sessioni; c) le regole da seguire nella presentazione dei reclami e nella successiva procedura, compreso l'intervento di controinteressati nel procedimento dinanzi al Tribunale; d) la procedura da seguire per quanto riguarda i reclami e le controversie presentate al Tribunale in virtù del paragrafo 4 dell'articolo II; e) tutte le questioni relative al funzionamento del Tribunale che sono non regolato dallo statuto.

⁶⁸⁶ Art. II, par. 1, Statuto TAOIL.

⁶⁸⁷ Art. II, par. 2, Statuto TAOIL.

ottenere o regolare l'esecuzione di contratti nei quali l'Organizzazione Internazionale del Lavoro è parte e che prevedono la competenza del Tribunale⁶⁸⁸.

Ai sensi del par. 5 dell'art. II dello Statuto, inoltre, i reclami relativi all'inosservanza, nella sostanza o nella forma, delle condizioni di nomina dei funzionari e delle *staff rule* possono essere proposti al Tribunale anche da tutte quelle Organizzazioni Internazionali che hanno accettato la competenza della Corte e che sono in linea con requisiti posti dall'allegato dallo Statuto⁶⁸⁹.

Se è vero che le condizioni per l'ammissione di nuove Organizzazioni Internazionali, specificate dall'allegato, sono le uniche formalmente cristallizzate nel testo dello Statuto, per giurisprudenza ormai costante del TAOIL si ritiene che ad esse debba affiancarsi la presenza, in ciascuna Organizzazione, di rimedi interni efficaci compatibili con il ruolo del Tribunale quale giudice di ultima istanza. Il Tribunale ha infatti affermato in più occasioni, come ad esempio nella sentenza n. 3222 del 2013, che esso è mal equipaggiato per agire come tribunale di primo grado per i ricorsi dello staff e che, peraltro, il suo carico di lavoro rischia di raggiungere un volume potenzialmente intollerabile o ingestibile se il suo ruolo non viene limitato a quello di tribunale di ultima istanza⁶⁹⁰. Tuttavia, mentre la giurisprudenza del

⁶⁸⁸ Art. II, par. 4, Statuto TAOIL.

⁶⁸⁹ L'allegato allo Statuto individua una serie di prerequisiti la cui presenza deve essere necessariamente verificata perché il *Governing Body* possa provvedere ad approvare la richiesta, avanzata dalle varie Organizzazioni Internazionali e rivolta al Direttore Generale dell'OIL così come disposto dal par. 5 dell'art. II dello Statuto, di essere ammessi nell'ambito della giurisdizione del TAOIL. *"To be entitled to recognize the jurisdiction of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization in accordance with paragraph 5 of article II of its Statute, an international organization must either be intergovernmental in character, or fulfil the following conditions: (a) it shall be clearly international in character, having regard to its membership, structure and scope of activity; (b) it shall not be required to apply any national law in its relations with its officials, and shall enjoy immunity from legal process as evidenced by a headquarters agreement concluded with the host country; and (c) it shall be endowed with functions of a permanent nature at the international level and offer, in the opinion of the Governing Body, sufficient guarantees as to its institutional capacity to carry out such functions as well as guarantees of compliance with the Tribunal's judgments. The Statute of the Tribunal applies in its entirety to such international organizations"* Cit. dall'allegato allo Statuto del TAOIL.

⁶⁹⁰ ILOAT 04 luglio 2013 n. 3222 par. 10: *"Another purpose of Article VII(1) of the Statute is to ensure that the Tribunal does not become, de facto, a trial court of staff grievances and to ensure it continues as a final appellate tribunal. The Tribunal is ill-equipped to act as a trial court and its workload could, potentially, become intolerable or unmanageable if its role was not confined in this way. From the perspective of the parties, Article VII (1) should ordinarily operate to protect the parties against the cost and administrative demands of litigating issues, for the first time, before the Tribunal."* Altro esempio in tal senso è ILOAT 04 febbraio 2004 n. 2312 par. 5 nella quale si afferma che: *"The Tribunal has frequently commented on the desirability and utility of internal appeal procedures which not only make the Tribunal's task easier but also substantially reduce its workload by bringing*

Tribunale è costante sul tema, e sollecita l'introduzione di una nuova disposizione in tal senso nell'allegato dello Statuto del Tribunale, le Organizzazioni Internazionali che hanno accettato la giurisdizione del TAOIL hanno tutte espresso preoccupazione per la natura poco precisa di una eventuale disposizione che richieda, ad ogni organizzazione che riconosce la giurisdizione del Tribunale, di approntare efficaci mezzi interni di ricorso. A parere delle Organizzazioni Internazionali, infatti, sono necessarie ulteriori consultazioni per affrontare attentamente la questione dell'ammissione all'adesione e su questo punto qualsiasi decisione deve essere rinviata.

Il par. 7 dell'art. II stabilisce poi che sia proprio il TAOIL a decidere sulla propria giurisdizione in tutti quei casi ove sorgano controversie o dubbi in merito. Circa questa specifica previsione, è interessante approfondire brevemente la modifica che nel 2016 ha portato all'abrogazione dell'art. XII dello Statuto.

Infatti, nella versione precedente dello Statuto, quella in vigore fino al 2016, era previsto un dodicesimo articolo conclusivo che recitava così: *"1. In ogni caso in cui il Governing Body dell'Ufficio Internazionale del Lavoro o l'Administrative Board del Fondo pensioni contesti una decisione del Tribunale che conferma la propria giurisdizione, o ritiene che una decisione del Tribunale sia viziata da un difetto fondamentale nella procedura seguita, la questione della validità della decisione emessa dal Tribunale deve essere presentata dal Governing Body, per un parere consultivo, alla Corte Internazionale di Giustizia. 2. Il parere espresso dalla Corte è vincolante."* In virtù dell'art. 12 dell'allegato allo Statuto, inoltre, il diritto di rivolgersi alla Corte Internazionale di Giustizia spettava anche ai consigli direttivi di tutte le Organizzazioni Internazionali che hanno riconosciuto la giurisdizione del Tribunale.

Nelle loro formulazioni, tuttavia, era evidente che sia l'art. XII dello Statuto che l'art. 12 dell'allegato garantissero un rimedio appositamente predisposto in favore di una sola delle parti

a satisfactory and less expensive resolution to many disputes at an earlier stage. In any case, the Tribunal remains the ultimate arbiter of the rights of international civil servants and it can, and will, exercise its jurisdiction in appropriate cases."

del processo: in nessuna parte delle norme in questione, infatti, si disponeva che la procedura di revisione fosse aperta anche ai funzionari ricorrenti generando una palese violazione del principio imperativo di parità di accesso alle corti e ai tribunali.

Le prime a criticare la formulazione dell'art. XII dello Statuto e dell'art. 12 dell'allegato sono state proprio le Corti coinvolte: la Corte Internazionale di Giustizia ha qualificato in diverse occasioni il contenuto delle norme considerate come anacronistico e finalizzato a creare una sproporzione ingiustificata tra le parti⁶⁹¹, ed il Tribunale Amministrativo dell'OIL ha espresso preoccupazioni simili⁶⁹².

Il consolidato orientamento giurisprudenziale delle due Corti è stato preso in considerazione dal Governing Body per la prima volta nel 2015, in occasione della sua 325° Sessione, quando è stata adottata una prima proposta di modifica dello Statuto e dell'allegato dello Statuto relativa all'art. XII, che è stata poi oggetto di ulteriore dibattito in occasione della successiva Sessione svoltasi a Ginevra dal 10 al 24 marzo 2016. Nel merito del dibattito peraltro, oltre alla giurisprudenza della Corte Internazionale di Giustizia e del TAOIL, ha giocato un ruolo fondamentale anche il richiamo comparativo ai sistemi di giustizia interna delle altre Organizzazioni Internazionali, con particolare attenzione al sistema ONU. Si è così ricordato come, già nel 1995, una disposizione analoga fosse stata eliminata dallo statuto dell'ex Tribunale Amministrativo delle Nazioni Unite poiché *“it was not found to be “a constructive or useful element in the adjudication of staff disputes within the Organization”*⁶⁹³.

Con la Risoluzione GB.326/PFA/12/1, adottata a conclusione della 326° Sessione, il Governing Body ha dunque definitivamente optato per una abrogazione totale dell'art. XII dello Statuto e dell'art. 12 dell'allegato ed ha quindi proposto formalmente alla International Labour

⁶⁹¹ Si veda in tal senso, ad esempio, l'ultimo parere consultivo pronunciato a seguito di una richiesta di revisione di una sentenza del Tribunale Amministrativo dell'ILO: *Judgment No. 2867 of the Administrative Tribunal of the International Labour Organization upon a Complaint Filed against the International Fund for Agricultural Development*, Advisory Opinion of 1 February 2012, I.C.J. Reports 2012, par. 44, p. 29.

⁶⁹² ILOAT 6 luglio 2011 n. 3003 par. 40 e 46.

⁶⁹³ Cit. da A/RES/50/54.

Cofereence di adottare una modifica dello Statuto in tal senso. La proposta in questione è stata successivamente accolta dalla International Labour Conference che, riunita in occasione della sua 105esima Sessione nel giugno 2016 ha deliberato in tal senso.

È opportuno anche precisare che la versione precedente dell'art. II dello Statuto prevedeva anche un par. 3 che la modifica del 2016 ha eliminato, dunque oggi il Tribunale non è più competente a conoscere dei reclami per l'inosservanza del regolamento sulle pensioni del personale e delle relative norme di attuazione⁶⁹⁴. Del resto, come si legge nella risoluzione GB.326/PFA/12/1 del Governing Body in occasione della 326° Sessione tenutasi a Geneva dal 10 al 24 marzo 2016, che richiama a sua volta il Provisional Record n. 14 dell'85° Sessione della International Labour Conference del 1997, *“It is also proposed to remove the two references to the ILO pension fund the assets of which were exhausted in 1998. Since then, the benefits of a decreasing number of beneficiaries are administered by the Office and are absorbed into the ILO's regular budget”*.

L'art. III dello Statuto dispone che il Tribunale sia composto da sette giudici, tutti di nazionalità diverse, e che ciascuno di essi sia nominato per un periodo di tre anni, rinnovabile una volta sola, dalla Conferenza internazionale del lavoro su raccomandazione del Corpo Direttivo dell'Ufficio Internazionale del Lavoro⁶⁹⁵.

Le nomine dei giudici ILOAT sono formalmente confermate dalla Conferenza Internazionale del Lavoro su proposta del Direttore Generale dell'ILO, il quale esprime il proprio parere anche

⁶⁹⁴ L'ex par. 3 art. II Statuto TAOIL: *“The Tribunal shall be competent to hear any complaint of non-observance of the Staff Pensions Regulations or of rules made in virtue thereof in regard to an official or the wife, husband or children of an official, or in regard to any class of officials to which the said Regulations or the said rules apply.”*

⁶⁹⁵ Attualmente i sette giudici che compongono il Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione del Lavoro sono: 1) Giuseppe Barbagallo, di nazionalità italiana, in qualità di Presidente; 2) Patrick Frydman, di nazionalità francese, in qualità di vicepresidente; 3) Dolores M. Hansen, di nazionalità canadese; 4) Michael Francis Moore, di nazionalità australiana; 5) Sir Hugh Anthony Rawlins, cittadinanza di Saint Kitts and Nevis; 6) Fatoumata Diakité, di nazionalità ivoriana; 7) Yves Kreins, di nazionalità belga. Il mandato di Patrick Frydman è stato rinnovato nella 105esima Sessione della International Labour Conference del 2016 mentre Yves Kreins è stato nominato per la prima volta nell'ambito della 106esima Sessione della International Labour Conference del 2017 con la VII Risoluzione adottata il 13 giugno 2017. Quanto invece ai mandati dei giudici Barbagallo, Diakité, Hansen, Moore, Rawlins, questi sono stati rinnovati per la seconda ed ultima volta in occasione della 107esima Sessione della International Labour Conference del 2018 con la IV Risoluzione adottata il 5 giugno 2018.

sull'eventuale rinnovo del mandato allo scadere dei tre anni. Come ha messo opportunamente in luce attenta dottrina⁶⁹⁶, questo meccanismo di nomina rende probabilmente tali giudici "giudici a contratto", il cui rinnovo dipende dalla buona volontà delle stesse Organizzazioni che appaiono di volta in volta davanti a loro come convenute.

Sin dalla costituzione del Tribunale Amministrativo è stata prassi consolidata attribuire ai giudici del TAOIL uno status pari a quello degli "esperti in missione" ai sensi della Convenzione del 1947 sui privilegi e le immunità delle agenzie specializzate e del suo allegato I relativo all'Organizzazione Internazionale del Lavoro⁶⁹⁷; in proposito, però, la Risoluzione del Governing Body GB.332/PFA/12/3, decisa nell'ambito della 332^o Sessione svoltasi a Ginevra dall'8 al 22 marzo 2018 ha proposto una modifica dello status giuridico dei giudici attraverso l'adozione di una risoluzione che ne riconosca l'inquadramento nel novero dei "funzionari diversi dai funzionari dell'ufficio", categoria descritta dall'art. VI, sez- 19, della Convenzione del 1947 relativa ai privilegi e alle immunità delle agenzie specializzate⁶⁹⁸.

⁶⁹⁶ Si veda in proposito R. Silverstein, *Revisiting the legal basis to deny international civil servants access to a fundamental right*, cit., 2017.

⁶⁹⁷ L'allegato I della Convenzione del 1947 sui privilegi e le immunità delle agenzie specializzate dispone quanto segue circa gli "esperti in missione": "3. (i) *Experts (other than officials coming within the scope of article VI) serving on committees of, or performing missions for, the Organisation shall be accorded the following privileges and immunities so far as is necessary for the effective exercise of their functions, including the time spent on journeys in connexion with service on such committees or missions: (a) Immunity from personal arrest or seizure of their personal baggage; (b) In respect of words spoken or written or acts done by them in the performance of their official functions, immunity from legal process of every kind, such immunity to continue notwithstanding that the persons concerned are no longer serving on committees of, or employed on missions for, the Organisation; (c) The same facilities in respect of currency and exchange restrictions and in respect of their personal baggage as are accorded to officials of foreign Government on temporary official missions; (d) Inviolability of their papers and documents relating to the work on which they are engaged for the Organisation. (ii) In connexion with (d) of 3 (i) above, the principle contained in the last sentence of section 12 of the standard clauses shall be applicable. (iii) Privileges and immunities are granted to the experts of the Organisation in the interests of the Organisation and not for the personal benefit of the individuals themselves. The Organisation shall have the right and the duty to waive the immunity of any expert in any case where in its opinion the immunity would impede the course of justice, and it can be waived without prejudice to the interests of the Organisation.*"

⁶⁹⁸ Sezione 19, art. VI, Convenzione del 1947 sui privilegi e le immunità delle agenzie specializzate: "*Officials of the specialized agencies shall: (a) Be immune from legal process in respect of words spoken or written and all acts performed by them in their official capacity; (b) Enjoy the same exemptions from taxation in respect of the salaries and emoluments paid to them by the specialized agencies and on the same conditions as are enjoyed by officials of the United Nations; (c) Be immune, together with their spouses and relatives dependent on them, from immigration restrictions and alien registration; (d) Be accorded the same privileges in respect of exchange facilities as are accorded to officials of comparable rank of diplomatic missions; (e) Be given, together with their spouses and relatives dependent on them, the same repatriation facilities in time of international crises as officials of comparable rank of diplomatic missions; (f) Have the right to import free of duty their furniture and effects at the time of first taking up their post in the country in question.*"

Invero, la Risoluzione del 2018 prende spunto, come spesso accade, dagli sviluppi che caratterizzano l'evolversi del sistema di giustizia interna delle Nazioni Unite⁶⁹⁹ e tenta di trasportarli nel sistema ILO al fine di promuovere l'armonizzazione, l'uniformità e l'equità dei sistemi di giustizia interna delle Organizzazioni Internazionali. In base alla proposta elaborata dal Governing Body dunque, la Conferenza Internazionale del Lavoro, riunita in occasione della 107° sessione del giugno 2018, dovrà decidere sull'opportunità di modificare il testo del comma 1 dell'articolo III dello Statuto aggiungendo una parte specifica sullo status dei giudici⁷⁰⁰.

Ai sensi dell'art. 1 del Regolamento del TAOIL il Tribunale elegge, a maggioranza dei suoi membri⁷⁰¹, un Presidente e un Vicepresidente. Il Presidente dirige i lavori del TAOIL e lo rappresenta in tutte le questioni amministrative; il Vicepresidente o, se il Vicepresidente non è in grado di agire, il giudice anziano, esercita le funzioni di Presidente alle sessioni e tra una sessione e l'altra, se il Presidente non è in grado di agire.

Come dispone l'art. IV dello Statuto, riecheggiato dall'art. 3 del Regolamento del TAOIL, il Tribunale si riunisce normalmente due volte l'anno, ma il Presidente può convocare una sessione straordinaria su richiesta del Presidente del Governing Body dell'Ufficio Internazionale del Lavoro. Le due sessioni ordinarie si tengono in primavera e in autunno, per un periodo di 3-4 settimane, presso la sede dell'ILO a Ginevra, e in tali occasioni la Corte giudica generalmente con un collegio formato da tre giudici, anche se il Presidente può, ove ricorrano circostanze eccezionali, integrare il collegio ordinario con altri due giudici e disporre che a conoscere del caso sia il collegio giudicante al completo⁷⁰².

⁶⁹⁹ Il riferimento è, in particolare, al Report A/70/187 del Segretario Generale all'Assemblea delle Nazioni Unite del 31 luglio 2015 (il cui allegato IV è intitolato "*Proposal for the harmonization of the privileges and immunities of the judges*") e alla Risoluzione dell'Assemblea Generale A/RES/70/112 del 31 dicembre 2015 (il cui paragrafo 38 approva la proposta avanzata dal Segretario Generale nel Report A/70/187).

⁷⁰⁰ La modifica che si propone consiste nell'introduzione della frase "*The judges shall be considered officials other than Office officials of the International Labour Organization under the Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies.*"

⁷⁰¹ L'art. 1, par. 2, del Regolamento prevede che, al fine di permettere a tutti i giudici di partecipare all'elezione del Presidente e del Vicepresidente, è ammesso, per tutti coloro che non possono partecipare fisicamente alla riunione, il voto per corrispondenza.

⁷⁰² Art. III, par. 3, Statuto TAOIL.

Ai sensi dell'art. 2 del Regolamento del TAOIL, il tribunale è servito da una Cancelleria di registro, composta da un Cancelliere e da un piccolo gruppo di legal officers nominati dal Direttore Generale dell'Ufficio internazionale del lavoro, preposta a ricevere i documenti presentati nel corso del procedimento e risponde alle richieste di informazioni⁷⁰³.

Le disposizioni amministrative necessarie per il funzionamento del Tribunale sono stabilite dall'Ufficio Internazionale del Lavoro in consultazione con il Tribunale⁷⁰⁴e, in base al combinato disposto del par. 2 dell'art. IX dello Statuto e del par. 2 dell'art. IX dell'Allegato allo Statuto, è previsto che le spese occasionate dalle sessioni o dalle udienze del Tribunale siano a carico dell'Ufficio internazionale del lavoro o di quelle altre Organizzazioni Internazionali contro le quali era diretto il ricorso.

Anche questa previsione, come quelle precedentemente analizzate circa la nomina dei giudici e la nomina del personale di cancelleria, si espone a critiche, dal momento che, come ha rilevato attenta dottrina⁷⁰⁵, in base a quest'ultima previsione emerge come l'ILOAT si finanzia, di fatto, attraverso le tasse pagate dalle Organizzazioni convenute. Secondo quanto riferito⁷⁰⁶, peraltro, sei Organizzazioni da sole rappresentano oltre il 61% del carico di lavoro dell'ILOAT⁷⁰⁷ e ciò ha inevitabilmente portato alcuni autori a sostenere che le Organizzazioni convenute in

⁷⁰³ Ex art. 4, par. 1, regolamento TAOIL: “*A complaint filed against an organization which has recognized the jurisdiction of the Tribunal and any communication relating to such complaint shall be addressed to the President through the Registrar.*” Anche per quanto riguarda la Cancelleria del Tribunale sorgono notevoli dubbi circa l'indipendenza dell'ufficio; come sottolinea in modo particolarmente chiaro R. Silverstein: “*Last, but not least, it is of some note that, whereas the ILOAT Registry is independent from the ILO's legal service, its staff is nevertheless selected by and report to the ILO Director-General. The Registry is tasked with providing technical, factual and legal support to the judges, thus requiring its staff in effect to draft judgments.*” Cit. da R. Silverstein, *Revisiting the legal basis to deny international civil servants access to a fundamental right*, cit., 2017, pag. 394.

⁷⁰⁴ Art. IX, par. 1, Statuto TAOIL.

⁷⁰⁵ A. Reinisch e 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*, in *International Organizations Law Review* 1, pagg. 59 – 110, 2004.

⁷⁰⁶ L. Gasbarri, *Matters relating to the Administrative Tribunal of the ILO: Workload and Effectiveness of the Tribunal, 15th October 2015 (GB.325/PFA/9/1(Rev.))*, in *Oxford Public International Law*, Oxford University Press, 2016.

⁷⁰⁷ Di questo 61% il 20% è rappresentato dall'Ufficio Europeo dei Brevetti (EPO), il 16% coinvolge l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS), e il restante 25% si divide tra EUROCONTROL, la Food and Agriculture Organization, l'International Labor Organization, e l'European Southern Observatory.

sostanza "paghino per giocare", creando dubbi circa l'effettiva indipendenza dei giudici che ascoltano e decidono i ricorsi contro tali Organizzazioni⁷⁰⁸.

6.6 La procedura del Tribunale Amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro

La disciplina del procedimento innanzi all'ILOAT è regolata dallo Statuto del Tribunale e, così come previsto dall'articolo 10 di quest'ultimo, da un corpo di regole di procedura che, nella sua versione emendata il 5 novembre 2014⁷⁰⁹, si compone di 17 articoli, divisi in 3 sezioni, e due allegati.

6.6.1 La domanda dell'attore

L'attribuzione della legittimazione attiva è disciplinata dal par. 6 dell'art. II dello Statuto in base al quale hanno la facoltà di adire validamente la corte sia il funzionario in prima persona, indipendentemente dal fatto che questi sia ancora un membro del personale, sia i suoi eredi. Ad oggi lo Statuto del Tribunale non contiene alcun riconoscimento esplicito della legittimazione ad agire delle unioni e delle associazioni di personale ma, in occasione della 310^a Sessione del Governing Body, tenutasi il 13 gennaio 2011 a Ginevra, è stata formulata una proposta concreta di modifica dello Statuto del Tribunale in senso favorevole.

La discussione sull'argomento è stata avviata nel 2002 e sin da allora si sono susseguiti numerosi report del Governing Body⁷¹⁰ tra i quali i più rilevanti sono stati senza dubbio quello

⁷⁰⁸ Si veda in proposito R. Silverstein, *Revisiting the legal basis to deny international civil servants access to a fundamental right*, cit., 2017.

⁷⁰⁹ Ex art X dello Statuto del Tribunale può modificare il regolamento. Il regolamento è stato adottato dal Tribunale il 24 novembre 1993 e, da allora, modificato in tre occasioni: il 9 novembre 2011, il 16 maggio 2014 e il 5 novembre 2014.

⁷¹⁰ Si segnalano in proposito i seguenti report del Governing Body: GB.285/PFA/16/2, Nov. 2002; GB.286/PFA/17/2, Mar. 2003; GB.288/PFA/20/2, Nov. 2003; GB.289/PFA/20/2, Mar. 2004; GB.292/PFA/20/2, Mar. 2005; GB.294/PFA/18/1, Nov. 2005; GB.301/PFA/18/1, Mar. 2008; GB.304/PFA/16/2, Mar. 2009; GB.306/PFA/19/1, Nov. 2009; GB.307/PFA/12/1, Mar. 2010; GB.310/PFA/14/2, Mar. 2011.

del 2005 che, in occasione della 292° Sessione, ha esaminato un progetto di emendamento allo Statuto del Tribunale che consentiva a qualsiasi associazione rappresentativa del personale di impugnare le decisioni con effetto diretto sui propri diritti statutari e normativi dinanzi al Tribunale a condizione che l'organizzazione chiamata a rispondere avesse precedentemente accettato questo mezzo di ricorso, e quello del 2011, adottato nell'ambito della 310° Sessione, anch'esso recante una proposta di modifica dello Statuto.

L'aspetto particolarmente rilevante ai fini del presente lavoro, è che tutti questi report contengono numerosi rimandi alle problematiche emerse nell'ambito del sistema di giustizia interna dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e alle modifiche che sono state introdotte a titolo correttivo; tali report, in altre parole, sono prove evidenti della forte influenza del sistema di giustizia interna dell'Organizzazione delle Nazioni Unite sui sistemi delle altre Organizzazioni Internazionali.

Nel report GB.292/PFA/20/2 del 2009, infatti, il Governing Body esplicitamente ricondotto la propria scelta di non riconoscere legittimazione attiva alle unioni ed alle associazioni di personale alla motivazione individuata dall'Assemblea Generale dell'ONU per non ampliare la legittimazione ad agire alle unioni ed associazioni del personale in occasione della riforma del Sistema di Giustizia Interna delle Nazioni Unite (ONU)⁷¹¹.

Inoltre, nell'ultimo report del Governing Body che si è occupato della questione⁷¹², nonostante sia operato un richiamo alla giurisprudenza del TAOIL⁷¹³, si attesta come le varie Organizzazioni che hanno riconosciuto la giurisdizione del Tribunale Amministrativo abbiano

⁷¹¹ Decisione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite A/RES/63/253, par. 15, adottata nell'ambito della sessantacinquesima sessione (2010).

⁷¹² Report GB.310/PFA/14/2 marzo 2011.

⁷¹³ Il Governing Body afferma che il Tribunale ha elaborato una giurisprudenza che, nel tutelare i diritti derivanti dalla libertà di associazione e, più in generale, tutti i diritti e doveri collettivi dei funzionari, ammette che tali diritti possono essere tutelati da un'azione intentata sia da un membro del personale che agisce a titolo individuale, sia da un membro dell'organo di governo di un'associazione o unione del personale che agisce in difesa degli interessi collettivi. Il Governing Body, peraltro, richiama anche quella giurisprudenza ormai consolidata del TAOIL che ammette l'intervento di associazioni ed unioni del personale a titolo di *amici curiae*, e le disposizioni delle regole di procedura della Corte che permettono alla stessa di ordinare la comparizione delle associazioni in questione (art. 11) e di chiedere a queste ultime di formulare pareri su specifiche questioni (art. 13, par. 3).

espresse opinioni divergenti sul punto pur riconoscendo la necessità di garantire la coerenza all'interno del sistema delle Nazioni Unite. In altre parole, stante la mancanza di una linea interpretativa chiara della giurisprudenza del TAOIL su tale punto e tenuto conto del fatto che le Organizzazioni Internazionali che hanno riconosciuto la giurisdizione del Tribunale hanno espresso il desiderio di agire in modo coerente con gli orientamenti stabiliti dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, non è stato raggiunto alcun consenso sull'adozione di tale emendamento e si è disposto che: *“In the light of the above, the Committee may wish to recommend that the Governing Body request to be kept informed in good time of any conclusions reached by the United Nations General Assembly regarding this issue or any other relevant developments.”*⁷¹⁴.

Ai sensi dell'art. VII, par. 1 e 2, dello Statuto sono tre le condizioni di ricevibilità del ricorso: che la decisione impugnata sia definitiva; che il ricorso sia presentato entro 90 giorni che decorrono dalla data della notifica della decisione definitiva o, nel caso in cui ad essere impugnata sia una decisione riguardante una intera classe di funzionari, dalla data della pubblicazione della decisione; che l'interessato abbia esaurito tutti i mezzi di ricorso interni approntati dall'Organizzazione nell'ambito del suo sistema di giustizia interna.

La decisione che può essere oggetto di impugnazione innanzi al TAOIL è adottata dall'amministrazione dell'Organizzazione in modo unilaterale in forma esplicita o implicita ed ha conseguenze legali per la persona interessata.

La decisione si dice esplicita quando esprime chiaramente, in forma orale o scritta, ciò che l'amministrazione intende fare; la decisione si dice implicita quando è il frutto del silenzio dell'amministrazione o di una sua mancata azione. Un caso di silenzio significativo è tipizzato dal par. 3 dell'art. VII dello Statuto in base al quale, se l'amministrazione non risponde ad un ricorso interno promosso da un funzionario entro 60 giorni dalla notifica dello stesso, l'interessato può ricorrere al Tribunale Amministrativo e il suo reclamo deve essere ammesso

⁷¹⁴ Cit. da report GB.310/PFA/14/2 marzo 2011.

come se si trattasse di un ordinario ricorso avverso una decisione finale. In tali casi, inoltre, si ritiene che il termine perentorio di 90 giorni entro cui depositare il ricorso al TAOIL decorra dalla scadenza dei 60 giorni entro cui l'amministrazione deve adottare un provvedimento a fronte del ricorso del funzionario. Il Tribunale si è spesso espresso sull'importanza della perentorietà dei termini appena menzionati, affermando l'assoluta necessità di garantirne il più rigido rispetto come strumento imprescindibile per il corretto funzionamento del sistema di giustizia interna e per la tutela dei diritti dei membri dello staff⁷¹⁵.

Quanto poi al requisito del previo esaurimento di tutte i mezzi di ricorso interno, la giurisprudenza del Tribunale è unanime nel richiederne il rispetto più rigoroso.

Esaurire tutte le procedure interne significa avvalersi di tutti i canali legali, sia formali che informali, a disposizione del funzionario all'interno dell'Organizzazione che permettono di impugnare una decisione non ancora definitiva o, comunque, di appianare una controversia relativa a questioni di impiego. Inoltre, nel ricorrere a tali strumenti interni, il funzionario interessato deve avere cura di rispettare pienamente le regole di procedura e i termini stabiliti nelle *staff rules* dell'Organizzazione dal momento che, l'eventuale violazione o mancato rispetto hanno come.

Sono ammesse solo tre eccezioni all'obbligo di previo esaurimento di tutte le procedure interne.

La prima si verifica nel caso in cui, a fronte di un ricorso validamente presentato dal funzionario nell'ambito dei rimedi interni formali, l'amministrazione non risponda, integrando così una

⁷¹⁵ *"In Judgment 3311, considerations 5 and 6, the Tribunal observed that time limits for internal appeal procedures and the time limits in the Tribunal's Statute serve the important purposes of ensuring that disputes are dealt with in a timely way so that the rights of parties are known to be settled at a particular point of time. The consistently stated principle that time limits must be strictly adhered to has been rationalized by the Tribunal in the following terms: time limits are an objective matter of fact and strict adherence to them is necessary for the efficacy of the whole system of administrative and judicial review of decisions. An inefficacious system could potentially adversely affect the staff of international organisations. Flexibility about time limits should not intrude into the Tribunal's decision-making even if it might be thought to be equitable or fair in a particular case to allow some flexibility. To do otherwise would "impair the necessary stability of the parties' legal relations". This general principle applies in relation to internal appeals even if the internal appeal body considers the appeal on its merits notwithstanding that time limits have not been complied with by the complainant. As early as Judgment 775 [...], the Tribunal decided that if an internal appeal was time-barred and the internal appeals body was wrong to hear it, the Tribunal would not entertain a complaint challenging the decision taken on a recommendation by that body."* Cit. da ILOAT 28 giugno 2017 n. 3837 par. 5. Si vedano in tal senso numerose altre sentenze tra le quali si segnalano, ad esempio, la recente ILOAT 26 giugno 2018 n. 4054.

fattispecie di silenzio significativo che equivale a una decisione finale di rigetto. È importante, tuttavia, che in casi del genere il denunciante dimostri che l'organismo interno aveva la specifica intenzione di ritardare l'adozione di una decisione finale, e ciò può essere dedotto dal ricorrere di tre elementi identificati dalla giurisprudenza del Tribunale: che il ritardo nella procedura sia stato eccessivo, che sia stato inspiegabile e che sia stato inescusabile⁷¹⁶.

La seconda eccezione è quella esplicitamente ammessa dalle *staff rules* e che, al ricorrere di un accordo tra il Direttore Generale e il funzionario in tal senso, permette a quest'ultimo di adire il Tribunale direttamente e senza dover previamente ricorrere alle procedure interne disponibili.

La terza è quella di matrice giurisprudenziale in base alla quale, se il provvedimento lesivo è intervenuto quando un soggetto non è più funzionario dell'Organizzazione o poco prima che il suo incarico venisse terminato, e le norme interne non consentono l'accesso al sistema di giustizia interna agli ex funzionari o, per via dei limiti temporali ristretti, non era ragionevole ritenere che il funzionario avrebbe potuto azionare il sistema interno, si ritiene possibile che il funzionario adisca legittimamente il Tribunale per far valere i suoi diritti⁷¹⁷.

⁷¹⁶ “3. Article VII, paragraph 1, of the Tribunal's Statute says that for a complaint to be receivable the internal remedies must have been exhausted. But precedent has it that, if there is delay over the final decision, the requirement will be met provided that the complainant has done everything that might be expected of him to get one but the appeal proceedings are unlikely to end within a reasonable time. See Judgments 1243 (in re Singh No. 2) under 16; 1404 (in re Rwegellera) under 8; 1433 (in re McLean) under 4 and 6; 1486 (in re Wassef No. 8) under 11 and 13; 1534 (in re Wassef No. 14) under 3; and the cases cited therein. The requirement was plainly met in this case. Having done all that he did, to no avail, the complainant could not reasonably be required to wait any longer, there being no grounds for expecting the Appeals Committee to report soon. The Organisation's domestic difficulties in running its appeal procedure afforded no excuse for denying him due process. And the very nature of his case called for a fairly prompt decision since he says he needed the reports for the purposes of his medical treatment and the defence of his rights.” Cit. da ILOAT 29 gennaio 1998 n. 1684 par. 3. Più di recente, ILOAT 30 giugno 2015 n. 3558, par. 9, ha affermato quanto segue: “9. The clear and consistent authority of the Tribunal is that a complaint filed directly with the Tribunal is irreceivable unless a complainant shows that the requirement to exhaust the internal remedies has had the effect of paralysing the exercise of her or his rights. It is only then that she or he is permitted to come directly to the Tribunal where the competent bodies are not able to determine an internal appeal within a reasonable time, depending on the circumstances. A complainant can make use of this possibility only where he has done his utmost, to no avail, to accelerate the internal procedure and where the circumstances show that the appeal body was not able to reach a decision within a reasonable time (see, for example, Judgments 1486, under 11, 1674, under 6(b), and 2039, under 4 and 6(b), and the cases cited therein).” È dunque evidente il consolidato indirizzo giurisprudenziale in merito che si riflette anche nelle sentenze più recenti. Un esempio in proposito è offerto da ILOAT 24 gennaio 2018 n. 3978.

⁷¹⁷ “8. In Judgment 2840, also a case where the relevant regulations and rules relating to internal appeals referred only to a “staff member” and not a “former staff member”, it was held that “where a decision has not been communicated until after a staff member has separated from service, the former staff member does not have recourse to the internal appeal process”. The same is true of a staff member who has either been summarily dismissed or dismissed with such short notice that it is impracticable to commence internal appeal proceedings before the dismissal takes effect. In the present case, the complainant received the decision dismissing him with

Secondo quanto disposto dall'art. 5, par. 1 e 2, del Regolamento del Tribunale il funzionario che promuove il ricorso può decidere di difendersi da solo o nominare a tal fine un rappresentante. Il rappresentante in questione, provvisto di apposita procura alle liti, può essere individuato tra: i funzionari o ex funzionari di un'Organizzazione che ha riconosciuto la giurisdizione del TAOIL o delle Nazioni Unite; i membro di un ordine professionale forense che ha sede in uno Stato membro di un'Organizzazioni che ha riconosciuto la giurisdizione del TAOIL o delle Nazioni Unite; o tra i soggetti qualificati per trattare questioni relative all'impiego internazionale (in quest'ultimo caso è necessario ottenere un esplicito permesso del Presidente del Tribunale).

Quanto alla forma del ricorso, l'art. 6, par. 1, del Regolamento prevede poi che esso sia redatto nella forma prescritta dall'apposito modulo, contenuto nell'allegato 1⁷¹⁸ del Regolamento e disponibile sul sito del Tribunale o in cancelleria, in lingua inglese o francese⁷¹⁹. Il modulo del ricorso deve contenere un breve riassunto dei fatti e delle richieste avanzate dal ricorrente, dev'essere debitamente firmare e ad esso devono essere allegati gli originali o le copie certificate di qualsiasi documento a supporto del ricorso⁷²⁰.

Nel caso in cui il ricorso non soddisfi i requisiti formali posti dal par. 1 dell'art. 6 del Regolamento, il par. 2 dello stesso articolo prevede che il cancelliere inviti il ricorrente o il suo rappresentante ad integrare il ricorso entro un termine perentorio di trenta giorni.

effect from 7 September 2007 only on 5 September 2007. It is unreasonable to expect that he could or should have commenced internal appeal proceedings in the short period of time before he ceased to be a staff member on 7 September and no longer had access to the internal appeal process. In these circumstances he has access to the Tribunal in accordance with Article II, paragraph 6(a), of its Statute (see Judgment 2582 and the case law therein cited; see also Judgment 2840). It follows that the first complaint is receivable.” Cit. ILOAT 3 febbraio 2010 n. 2892 par. 8.

⁷¹⁸ L'allegato 1 del Regolamento del Tribunale dispone che il modulo di ricorso si articoli nelle seguenti parti: 1. *The complainant*. 2. *The defendant organization*. 3. *The impugned decision*. 4. *The pleadings (brief, relief claimed, supporting documents)*. 5. *Special applications*.

⁷¹⁹ Ex art. 6, par. 4 Regolamento del Tribunale la lingua scelta conformemente al par. 1, lettera a), per presentare il ricorso deve essere utilizzata in ogni successivo atto scritto.

⁷²⁰ Ex art. 6, par. 1, lettera c), Regolamento del Tribunale qualsiasi testo che non sia in inglese o francese deve essere corredato da una traduzione certificata nella lingua scelta in conformità con la lettera a) del primo comma dell'articolo 6 per la presentazione del ricorso. Inoltre, ai sensi della lettera d) di tale comma, è previsto che il funzionario ricorrente fornisca cinque copie del modulo di ricorso, del brief contenente le argomentazioni di fatto e di diritto e di ogni elemento aggiunto di prove, provvedendo a firmare ciascuna delle cinque copie al fine di certificarne l'autenticità.

Solo nel caso in cui il ricorso sia perfetto nella forma il cancelliere provvederà ad inoltrarlo all'Organizzazione resistente avviando così la procedura ordinaria di ricorso innanzi al TAOIL anche se, quand'anche le tre condizioni di ricevibilità vengano tutte rispettate e il ricorso sia proposto nella forma adeguata, l'art. 7 del regolamento del Tribunale dispone che ai ricorsi che siano evidentemente pretesuosi, privi di merito o frivoli, non debba essere dato seguito. In tali casi, infatti, il Presidente del Tribunale ha l'autorità di incaricare il cancelliere di non procedere con il ricorso e di inoltrarlo all'Organizzazione convenuta "solo per informazione".

È importante notare, infine, che in base al dettato del par. 4 dell'art. VII dello Statuto il deposito di un reclamo non implica la sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata.

6.6.2 La risposta del convenuto

Ai sensi dell'art. 8 del Regolamento del Tribunale l'Organizzazione convenuta a mezzo di ricorso ordinario, regolarmente presentato dal funzionario e inoltrato dal cancelliere, ha un termine perentorio di 30 giorni dalla notifica per rispondere al ricorso depositando la sua comparsa di risposta in cancelleria.

L'Organizzazione convenuta agisce in giudizio a mezzo di un rappresentante individuato: tra i suoi funzionari o ex funzionari, o tra i funzionari o ex funzionario di un'altra Organizzazione che ha riconosciuto la giurisdizione del Tribunale o delle Nazioni Unite; tra i membri di un ordine professionale forense che ha sede in uno Stato membro di un'Organizzazioni che ha riconosciuto la giurisdizione del TAOIL o delle Nazioni Unite; o tra i soggetti qualificati per trattare questioni relative all'impiego internazionale (in quest'ultimo caso è necessario ottenere un esplicito permesso del Presidente del Tribunale)⁷²¹.

Nella sua risposta, la convenuta deve argomentare le proprie difese allegando gli originali o le copie certificate dei documenti che intende addurre come mezzi di prova e le traduzioni certificate di tutti quei documenti che non già nella lingua scelta dal ricorrente all'atto di presentare il ricorso. Come il funzionario ricorrente, peraltro, anche l'Organizzazione

⁷²¹ Art. 5, par. 3 e 4, Regolamento del Tribunale.

convenuta deve depositare cinque copie della sua risposta, di ogni elemento di prova aggiunto e dei certificati, avendo cura che ciascuna copia sia debitamente firmata dal rappresentante.

Se l'Organizzazione convenuta non dà alcuna risposta entro il termine previsto in base al par. 3 dell'art. 8 del Regolamento del Tribunale si ritiene che abbia rinunciato a tale facoltà e non potrà dunque presentare ulteriori le memorie scritte.

6.6.3 La replica dell'attore e la controreplica del convenuto

Una volta ricevuta la risposta dal convenuto, se il cancelliere ritiene che la stessa soddisfi tutti i requisiti posti dall'art. 8 del Regolamento, ai sensi dell'art. 9 del Regolamento del Tribunale ne trasmette copia al funzionario ricorrente o al suo rappresentante, che può presentare una replica entro 30 giorni dalla data della notifica.

Sempre in base al disposto dell'art. 9 del Regolamento è poi previsto che, se il ricorrente si avvale del suo diritto a formulare entro il termine previsto una replica alla risposta, essa, dopo essere stata ricevuta dal Cancelliere, viene da questi notificata all'Organizzazione convenuta perché la stessa elabori, entro un termine di 30 giorni, una controreplica che dopo essere stata depositata in cancelleria verrà notificata al ricorrente a cura del Cancelliere.

Se il funzionario ricorrente non deposita la replica entro il termine o, avendola depositata, l'Organizzazione convenuta non deposita la controreplica, si ritiene che le parti abbiano rispettivamente rinunciato al proprio diritto di produrre memorie.

6.6.4 Chiusura del procedimento scritto, supplemento istruttorio e iscrizione a ruolo

Il Presidente del Tribunale può, d'ufficio o su richiesta di una delle parti, ordinare la presentazione di ulteriori dichiarazioni o documenti scritti, fissando a tale scopo un apposito limite di tempo⁷²².

Il Tribunale può, inoltre, d'ufficio o su richiesta di una delle parti, disporre un supplemento istruttorio attraverso gli strumenti che riterrà più opportuni, ivi compresa la comparizione delle parti, l'audizione di esperti e di altri testimoni, la consultazione di qualsiasi autorità

⁷²² Art. 9, par. 6, Regolamento del Tribunale.

internazionale competente e il ricorso ad esperti⁷²³. È importante notare, tuttavia, che non è mai ammessa la cross-examination delle risultanze istruttorie⁷²⁴.

Quando il presidente ritiene che la documentazione scritta sia sufficiente, incarica il cancelliere di iscrivere la causa al ruolo perché venga discussa in una sessione del Tribunale. Una volta fatto ciò, spetta al cancelliere informare le parti prima dell'apertura di tale sessione dell'inclusione del reclamo nell'elenco delle cause da discutere⁷²⁵.

6.6.5 Le udienze

Ai sensi dell'art. V dello Statuto, il Tribunale, a sua discrezione, può decidere di tenere o una procedura orale, anche eventualmente su richiesta di una parte. Il tribunale può decidere di volta in volta se il procedimento o parte di esso debbano svolgersi in modo pubblico o a porte chiuse.

La richiesta di procedere ad un'udienza inoltrata da una delle parti o da entrambe deve contenere l'identificazione di tutti i testimoni che si desidera siano ascoltati e le domande che si desidera vengano rivolte a questi ultimi⁷²⁶. In occasione delle udienze, inoltre, le parti possono svolgere delle comunicazioni orali.

È importante notare, tuttavia, che a dispetto della previsione contenuta nello Statuto e delle regole di procedura contenute nel regolamento, dal 1989 l'ILOAT non ha mai tenuto un'udienza orale, nonostante le richieste avanzate dalle parti in tal senso⁷²⁷.

⁷²³ Art. 11 Regolamento del Tribunale.

⁷²⁴ In tal senso si veda R. Silverstein, *Revisiting the legal basis to deny international civil servants access to a fundamental right*, cit., 2017.

⁷²⁵ Art. 10 Regolamento del Tribunale.

⁷²⁶ In base al disposto dell'art. 12 Regolamento del Tribunale i testimoni, quando sono chiamati a rendere testimonianza in udienza, devono leggere la seguente formula: "*I solemnly declare that I shall speak without hatred and without fear, and shall speak the truth, the whole truth and nothing but the truth.*" Nel caso in cui il testimone sia anche un esperto alla formula appena menzionata deve seguire anche la seguente frase: "*I solemnly declare that I shall give evidence to the best of my knowledge and belief.*"

⁷²⁷ Si vedano in proposito: R. Silverstein, *Revisiting the legal basis to deny international civil servants access to a fundamental right*, cit., 2017; e E. P. Flaherty, *Legal Protection in International Organizations—A Practitioner's View*, in *The law offices of Edward Flaherty and Schwab Flaherty et Associés*, 2012.

6.6.6 L'intervento nel processo

Tutti coloro che godono della legittimazione attiva ad adire il Tribunale ai sensi dell'art. II dello Statuto possono chiedere di intervenire nel processo. Secondo la previsione dell'art. 13 del Regolamento del Tribunale la domanda di intervento deve indicare le basi su cui l'interveniente ritiene che si trovi in una situazione di fatto e di diritto simile a quella del funzionario denunciante o dell'Organizzazione resistente e dunque i motivi per i quali egli ritenga che la decisione finale potrebbe avere effetto anche nei suoi confronti⁷²⁸.

Al fine di sollecitare l'intervento dei terzi che potrebbero avere interesse a partecipare al processo è inoltre previsto che il Tribunale o, tra una sessione e l'altra, il Presidente, incarichi il cancelliere di notificare il ricorso ai terzi se appare verosimile che questi potrebbero voler presentare osservazioni⁷²⁹.

6.6.7 La procedura rapida

Come specifica l'art. 7 bis del Regolamento del Tribunale, se la controversia tra dipendente e Organizzazione riguarda unicamente l'applicazione di una o più norme specificatamente identificate in un accordo siglato da entrambe le parti, mentre i fatti principali non sono contestati, le parti possono concordare, in qualsiasi momento prima dell'assegnazione dell'iscrizione a ruolo, di fare domanda al Presidente del Tribunale per avviare una procedura rapida. Nell'ambito di tale procedura tutte le memorie devono essere brevi e concentrarsi sulle domande concordate, e includere la succinta dichiarazione dei motivi a sostegno delle opinioni avanzate; gli allegati alle domande devono inoltre essere limitati ai documenti direttamente correlati alle domande di legge.

Il denunciante che desidera richiedere una procedura rapida può farlo entro trenta giorni dalla notifica della decisione impugnata (o entro trenta giorni dalla scadenza del termine di sessanta giorni dell'art. VII, par. 3, dello Statuto) inviando al Cancelliere un modulo di ricorso compilato

⁷²⁸ Ex art. 13, par. 2, Regolamento del Tribunale, infatti, non sono solo i singoli funzionari a poter intervenire ma anche le altre Organizzazioni Internazionali che hanno riconosciuto la giurisdizione del Tribunale.

⁷²⁹ Art. 13, par. 3, Regolamento del Tribunale.

in ogni sua parte e indicando nella sezione 5 ("domande speciali") sotto la voce "Procedura sommaria" le domande che il denunciante intende sottoporre al Tribunale nell'ambito di questa procedura. Il cancelliere trasmette una copia di questo ricorso all'Organizzazione convenuta che comunica per iscritto al Cancelliere, entro trenta giorni dal ricevimento, se accetta o rifiuta la proposta⁷³⁰.

Se l'Organizzazione convenuta respinge la proposta, il Cancelliere notifica al denunciante tale rigetto e si procede con la procedura ordinaria offrendo al funzionario denunciante di presentare un reclamo completo, in conformità dell'art. 6 del Regolamento del Tribunale, entro sessanta giorni dalla notifica del rifiuto a proseguire con la procedura rapida⁷³¹. Se invece l'Organizzazione convenuta accetta la proposta, il Cancelliere invita il funzionario denunciante a presentare un breve riassunto dei fatti e delle richieste avanzate dal ricorrente entro trenta giorni dalla notifica di tale accettazione⁷³². Una volta depositato, l'atto redatto dal funzionario viene notificato all'Organizzazione convenuta che, a sua volta, ha un termine di 30 giorni per depositare la sua risposta in cancelleria⁷³³.

È anche possibile che la procedura rapida sia richiesta dall'Organizzazione convenuta che, entro 15 giorni dalla notifica della copia del ricorso ordinario presentato da un funzionario ai sensi dell'art. 6 del Regolamento del Tribunale, invia una lettera al Cancelliere contenente una proposta per l'avvio della procedura rapida. Ai sensi dell'art. 3 dell'allegato 2 al Regolamento del Tribunale la proposta, che deve identificare le domande contestate ed una breve sintesi dei fatti, è trasmessa a cura del Cancelliere al denunciante che notifica per iscritto al Cancelliere la sua accettazione o il suo rifiuto entro trenta giorni dal giorno in cui ha ricevuto la proposta dell'Organizzazione.

⁷³⁰ Art. 1, lettera a), allegato 2 al Regolamento del Tribunale.

⁷³¹ Art. 1, lettera b), allegato 2 al Regolamento del Tribunale.

⁷³² Tale breve riassunto deve essere corredato, inoltre, dall'elenco dei documenti giustificativi e dall'indicazione di qualsiasi elemento di prova che il denunciante ritenga utile.

⁷³³ Art. 1, lettera c), allegato 2 al Regolamento del Tribunale. L'art. 2 dell'allegato 2 dispone inoltre che, se viene presentata una replica e una controreplica, si applicano gli artt. 9 e 10 del Regolamento del Tribunale a patto che tutti questi atti siano succinti così come previsto dall'art. 7 bis del Regolamento del Tribunale.

Se il funzionario respinge la proposta, il cancelliere ordina all'Organizzazione convenuta di presentare la sua risposta, in conformità dell'art. 8 del Regolamento del Tribunale, entro trenta giorni dalla notifica del rifiuto; se invece il ricorrente accetta la proposta, il Cancelliere informa l'Organizzazione convenuta affinché questa presenti la propria risposta secondo la procedura rapida, in conformità all'art. 7bis del Regolamento del Tribunale, entro trenta giorni dalla comunicazione dell'accettazione.

Qualora poi le parti decidessero di optare per la procedura rapida rispettivamente dopo aver ricevuto una copia della risposta dell'Organizzazione convenuta o dopo la replica del funzionario ricorrente così come regolamentate dall'art. 8 o 9 del Regolamento, hanno a disposizione un termine di 15 giorni dalla data di ricevimento della risposta o della replica per inviare un'apposita lettera al Cancelliere⁷³⁴. Questi trasmette copia della lettera all'altra parte che ha un termine di 30 giorni per accettare o rifiutare la proposta, dandone comunicazione scritta al Cancelliere. Se l'altra parte respinge la proposta, il cancelliere notifica alla parte richiedente di presentare la replica o la controreplica, conformemente all'articolo 9 del Regolamento, entro trenta giorni dalla notifica della mancata accettazione della proposta. Se invece l'altra parte accetta la proposta, il cancelliere informa la parte richiedente della necessità di presentare la propria replica o controreplica, conformemente all'art. 7 bis del Regolamento entro trenta giorni dalla notifica dell'accettazione della proposta.

Infine, è ammessa persino la possibilità che le parti optino per la procedura rapida dopo aver già concluso lo scambio di tutte le loro memorie in base alle norme che disciplinano la procedura ordinaria, a patto però che la controversia non sia stata ancora iscritta a ruolo⁷³⁵. In tale caso le parti possono chiedere di optare per la procedura rapida inviando una lettera al Cancelliere nella quale specificano l'accordo (o la proposta di accordo) sull'individuazione delle domande di legge contestate e un breve riassunto dei fatti. Se entrambe le parti accettano

⁷³⁴ Art. 4 allegato 2 al Regolamento del Tribunale.

⁷³⁵ Art. 5 allegato 2 al Regolamento del Tribunale.

di optare per una procedura rapida, devono presentare ciascuna una sintesi delle loro memorie⁷³⁶.

Indipendentemente dal momento in cui viene effettuata la richiesta di procedere nella modalità rapida ex art. 7 bis del Regolamento nel momento in cui il Cancelliere ritiene che siano stati soddisfatti i requisiti per la procedura rapida, inoltra il ricorso al Presidente per l'approvazione. Se viene data l'approvazione, al ricorso deve essere data priorità e, se possibile, essere inserito nell'elenco per la prossima sessione del Tribunale. Il Tribunale emetterà, in conclusione, una decisione succinta.

La previsione di una procedura rapida trova la propria *ratio* nell'enorme ritardo giuridizionale che segna tristemente il Tribunale. *“it would take the ILOAT over 6 years to clear its backlog. As a result, the ILOAT struggles to meet its caseload. ILOAT proceedings, due to case backlog, further delays an already slow IJS process. During this time, ILOAT staff rush through records of pending cases, and draft hundreds of judgments, dismissing as many cases as possible on technicalities, and glossing over the finer points of those appellant submissions that it accepts.”*⁷³⁷

6.6.8 La decisione

L'art. VIII dello Statuto dispone che se, all'esito dell'istruttoria, il Tribunale giunge a ritenere che il ricorso fondato, ordina la revoca della decisione impugnata o l'adempimento dell'obbligo fatto valere. Peraltro, se tale annullamento o l'obbligo di fare non è possibile o consigliabile, il Tribunale può disporre l'attribuzione al funzionario ricorrente di un risarcimento in denaro.

⁷³⁶ Ex art. 5 allegato 2 al Regolamento del Tribunale le memorie devono essere brevi e concentrarsi sulle domande e sulle domande contestate concordate e sui rimedi conseguenti e includere le ragioni sintetiche che sostengono le opinioni avanzate. Gli allegati alle domande, inoltre, sono limitati ai documenti che riguardano direttamente le domande contestate di legge.

⁷³⁷ Cit. da R. Silverstein, *Revisiting the legal basis to deny international civil servants access to a fundamental right*, cit., 2017, pag. 394.

Ad ogni sessione il Tribunale consegna circa 90 sentenze su casi che sono generalmente esaminati secondo la procedura ordinaria di cui agli artt. 6, 8 e 9 del suo Regolamento o secondo la procedura sommaria di cui all'art. 7 del Regolamento del Tribunale.

L'art. VI dello Statuto il Tribunale prescrive la regola della maggioranza semplice per la decisione di sentenze che sono per natura definitive, dunque immediatamente esecutive⁷³⁸ in tutte le loro parti⁷³⁹, e senza appello. Il par. 2 dell'art. 6 stabilisce che i motivi della sentenza devono essere indicati ma non sono previste ulteriori specifiche direttive circa le modalità concrete con cui tali motivi devono essere analizzati. Del resto, è chiarificatrice sul punto la sentenza ILOAT 18 novembre 1982 n. 536 al par. 3 afferma: *“The rule in Article VI paragraph 2 of the Statute that the reasons for a judgment shall be stated derives from a general principle. What is required is that the decision, be it to dismiss or to allow the complaint, should follow a line of reasoning which bears out the Tribunal's conclusions. The judgment deals with all the pleas put forward by the parties either by dealing with them on the merits or else by declaring them irrelevant or irreceivable. The parties cannot require the Tribunal to address itself to the merits of arguments which have no bearing on its decision. That is the obligation on a tribunal, and, for a judicial decision to be valid, that, but no further, obligation must be discharged. But neither any general principle of law nor the Statute of the Tribunal nor its Rules of Court lay down any particular formal requirements for the framing of its judgments. The practice has indeed been to recapitulate the parties' submissions before proceeding to the considerations,*

⁷³⁸ Quanto alla immediata esecutività delle sentenze del Tribunale è esemplificativo il par. 6 di ILOAT 10 aprile 1965 n. 82: *“In the present case, on the one hand, Judgment No. 61 delivered on 4 September 1962 did not indicate that the sum mentioned in item 7 of its operative part would be payable only at a later date. On the other hand, according to article VI, paragraph 1, of the Statute of the Tribunal, its “judgments shall be final and without appeal”; while, in fact, ITU, by virtue of article XII of the aforementioned Statute, has the option of asking the International Court of Justice for an opinion, which is binding, on the validity of judgments delivered by the Tribunal, this option, which can moreover be used without any restriction as to time, does not affect, in the absence of any explicit provisions in the above-mentioned article XII, the immediately operative character of those judgments. With regard to the opinion which the organisation may possibly request from the Court by virtue of article VII of the Agreement between the United Nations and ITU, this opinion is only of an advisory character and could not, in any event, have any influence on the execution of the judgment of the Tribunal.”*

⁷³⁹ ILOAT 11 febbraio 2015 n. 3394 par. 9: *“The Tribunal's judgments carry the authority of res judicata and must be executed by the parties as ruled. They may not be called into question except when an application for review is allowed. They may form the subject of an application for interpretation by the Tribunal only if one party considers that the ruling is deficient or insufficiently clear (see Judgment 1887, under 8).”*

and such a recapitulation forms part of the text signed by the three Judges and the Registrar. The authorship of this or that part of the judgment is no concern of the parties, and those who sign bear full responsibility for it. Thus the recapitulation does not constitute a distinct part of the judgment. Since there is no formal requirement the Tribunal need comply with, it may, if it wishes, sell out the parties' submissions in the considerations, and the mere absence of a recapitulation affords no grounds for setting a judgment aside."⁷⁴⁰

La decisione finale, una volta adottata dal Tribunale e depositata in cancelleria, deve essere redatte in una sola copia, che deve essere depositata negli archivi dell'Ufficio internazionale del lavoro, dove deve essere disponibile per la consultazione da parte di qualsiasi persona interessata; essa inoltre viene comunicata per iscritto al Direttore generale dell'Ufficio Internazionale del lavoro, o al Direttore Generale dell'Organizzazione Internazionale convenuta, e al funzionario che ha promosso il ricorso⁷⁴¹.

6.6.9 Le domande di interpretazione, esecuzione o revisione del giudicato

Il par. 1 dell'art. VI dello Statuto dispone che, nonostante le sentenze del Tribunale siano definitive e senza appello, il TAOIL può prendere in considerazione domande di interpretazione, esecuzione o revisione del giudicato.

Il contenuto del par. 1 dell'art. VI è il frutto dell'ultima modifica statutaria del 2016 e recepisce l'orientamento consolidato della giurisprudenza del Tribunale che già da tempo riconosceva la capacità di entrambe le parti di presentare domande di interpretazione, in tutti quei casi in cui il dispositivo di una sentenza dava adito a incertezza o ambiguità circa il suo significato o la sua portata⁷⁴², e domande di esecuzione, in tutti quei casi in cui fosse presente una seria difficoltà riguardante l'esecuzione di una sentenza⁷⁴³. La giurisprudenza del Tribunale, inoltre,

⁷⁴⁰ Cit. da ILOAT 18 novembre 1982 n. 536 par.3.

⁷⁴¹ Art. VI, par. 2 e 3 Statuto ILOAT.

⁷⁴² Si veda, tra le altre, ILOAT 13 marzo 1987 n 802 che, al par. 4, stabiliva in merito che: "*an application for interpretation of a judgment is receivable only if the operative part gives rise to uncertainty or ambiguity about its meaning or import.*"

⁷⁴³ Si veda, tra le altre, ILOAT 3 febbraio 2003 n. 2178 che, al par. 4, stabiliva in merito che: "*the Tribunal's case law shows a constant line of precedent on this issue: any serious difficulty concerning the execution of a judgment*

era concorde anche sulla necessità di riconoscere come legittimo l'esercizio di un potere limitato di revisione, al fine di consentire la correzione di eventuali errori derivanti da incidente o inavvertenza. Si prevedeva, al riguardo, che tale potere di controllo potesse essere esercitato dal Tribunale solo in circostanze eccezionali e su motivi strettamente limitati, quali la mancata considerazione di fatti materiali, un errore materiale tale da non comportare l'esercizio di un giudizio, un'omissione a decidere su un credito o la scoperta di nuovi fatti che il denunciante non è stato in grado di far valere nel procedimento originale ma che, se fatti valere, avrebbero potuto influire sul risultato del caso⁷⁴⁴.

Come chiariva in modo esemplare la sentenza ILOAT numero 1255, infatti, prima della revisione statutaria del 2016 la situazione era la seguente: “*Judgments are "final and without appeal" according to Article VI of the Statute of the Tribunal and they carry the authority of res judicata. The Tribunal will therefore entertain an application for review only in quite*

can validly be brought before the Tribunal by means of an application for execution. In the present case, it is to be regretted that the difficulties could not be overcome by the parties through discussion in good faith, but the Federation may not object to the receivability of the complainant's application. The relevance of his claims must therefore be examined.”

⁷⁴⁴ Si veda, tra le altre, ILOAT 20 dicembre 1983 n. 570 par. 1 e 2: “1. *The respondents contend that the Tribunal is incompetent to review its own judgments since its Statute by Article VI provides that these judgments shall be final and without appeal. This article embodies the finality principle which in one form or another is a feature of all jurisdictions. There is however another principle which likewise in one form or another is to be found in most jurisdictions and this is that no court or tribunal is tied to what it has written per incuriam. The principle of finality is vital to the administration of justice but judges are human and can make slips and the principle does not go so far as to require that errors arising through accident or inadvertence or the like can never be corrected; if it went as far as that, the principle could be made an instrument of injustice. The article does not therefore preclude the exercise of a limited power of review. 2. Accordingly, the jurisprudence of the Tribunal has recognised the power and has indicated the sort of cases in which it may be exercised. They include an omission to take account of particular facts; a material error involving no exercise of judgment and therefore distinguishable from misappraisal of fact which does not warrant review; an omission to pass judgment on a claim; and the discovery of a so-called "new" fact, i.e. one which the applicant discovered too late to cite in the original proceedings. An error within these categories constitutes a basis for the exercise of the power to review. It does not necessarily mean that the jurisdiction will be exercised. As the Tribunal has said repeatedly, judgments may be reviewed only in exceptional circumstances. This means not only that the categories will be narrowly construed, but also that in each case there must be found some exceptional circumstance, such as accident or inadvertence, strong enough to justify the displacement of the principle of finality.” Più di recente si segnala, tra le altre, ILOAT 3 febbraio 2016 n. 3561 par. 3 in bas alla quale: “*Consistent precedent has it that, pursuant to Article VI of the Statute of the Tribunal, the latter's judgments are "final and without appeal" and carry the authority of res judicata. They may therefore be reviewed only in exceptional circumstances and on strictly limited grounds. As stated, for example, in Judgments 1178, 1507, 2059, 2158 and 2736, the only admissible grounds for review are failure to take account of material facts, a material error involving no exercise of judgement, an omission to rule on a claim, or the discovery of new facts which the complainant was unable to rely on in the original proceedings. Moreover, these pleas must be likely to have a bearing on the outcome of the case. Pleas of a mistake of law, failure to admit evidence, misinterpretation of the facts or omission to rule on a plea, on the other hand, afford no grounds for review. (See, for example, Judgments 3001, under 2, 3452, under 2, and 3473, under 3.)”**

*exceptional circumstances. As it has stated many times, and in detail in Judgment 442 (in re de Villegas No. 4), the admissible grounds for review of a judgment are strictly limited: they are failure to take account of some material fact, a mistaken finding of fact that involves no exercise of judgment, omission to rule on a claim and the discovery of some new essential fact which the complainant was unable to rely on in the original proceedings. Moreover, the applicant's plea must be such as to affect the original ruling. The grounds which are not admissible for an application for review are an alleged mistake of law, misinterpretation of the facts, failure to admit evidence and omission to comment on a plea.*⁷⁴⁵.

La modifica del 2016, peraltro, oltre ad avere il notevole pregio di recepire e cristallizzare l'orientamento consolidato della giurisprudenza, ha anche l'ulteriore e più rilevante effetto di mettere in evidenza ancora una volta come i vari sistemi di giustizia interna delle Organizzazioni Internazionali si influenzino tra loro.

Nel 2016, infatti, il Governig Body, all'atto di proporre la modifica dello Statuto del Tribunale⁷⁴⁶, fa esplicito riferimento alle modifiche simili già intervenute negli statuti di numerosi altri tribunali amministrativi internazionali⁷⁴⁷, che oggi prevedono specificamente la revisione delle sentenze e l'applicazione per la loro interpretazione o esecuzione.

⁷⁴⁵ Cit. da ILOAT 14 luglio 1993 n. 1255 par. 2.

⁷⁴⁶ Resolution GB.326/PFA/12/1 of the Governing Body 326th Session, Geneva, 10–24 March 2016, Proposed amendments to the Statute of the Tribunal.

⁷⁴⁷ Il riferimento è, nello specifico, alle seguenti norme: International Monetary Fund (IMF) Administrative Tribunal, artr. XVI and XVII dello Statuto; World Bank Administrative Tribunal, art. XIII dello Statuto; African Development Bank Administrative Tribunal, art. XII, par. 3 e 4, dello Statuto; Asian Development Bank Administrative Tribunal, art. XI dello Statuto.

CAPITOLO VII – Il sistema di giustizia interna dell’Organizzazione delle Nazioni Unite

7.1 La nascita del sistema di giustizia interna dell’Organizzazione delle Nazioni Unite

7.1.1 Il sistema di giustizia in vigore prima del 2009

Fino al 2009 la tutela dei diritti dei funzionari internazionali nell’ambito dell’Organizzazione delle Nazioni Unite veniva garantita attraverso un apposito sistema di giustizia che si componeva di una serie di rimedi interni ed esterni alla struttura amministrativa dell’ONU e di cui oggi non rimane traccia.

Sotto il profilo interno, erano predisposti sette canali informali e due rimedi formali; sotto il profilo esterno era prevista la possibilità di adire un apposito tribunale.

Erano categorizzati come rimedi interni informali i vari tentativi di conciliazione esperiti da: *supervisors, human resources officers ed executive officers; staff counsellors; staff representative bodies; panel of counsel* in funzione consultiva; *departmental focal points for women; panels on discrimination and other grievances*; e dall’*ombudsman*⁷⁴⁸.

Erano qualificati come rimedi interni formali i procedimenti instaurati innanzi ai vari comitati consultivi, i più significativi dei quali erano senz’altro il Joint Disciplinary Committee (JDC),

⁷⁴⁸ I primi cinque rimedi informali elencati non prevedono il coinvolgimento di soggetti terzi e indipendenti ma il ricorso a semplici strumenti utili a consigliare i funzionari su come eventualmente proseguire attraverso gli altri due rimedi informali o attivando i rimedi formali. I *Panels on Discrimination and Other Grievances*, istituiti nel 1977, sono gli unici, tra questi possibili canali informali, a rappresentare una vera e propria procedura di reclamo informale finalizzata a risolvere le accuse di trattamento discriminatorio attraverso il ricorso alla mediazione. Quanto all’ultimo strumento indicato, ovvero il ricorso all’Ombudsman, è opportuno ricordare che, facendo seguito alle Risoluzioni della General Assembly n. 55/258 e 56/253, il Segretario Generale delle Nazioni Unite ha nominato il primo difensore civico il 14 giugno 2002 ed ha costituito l’apposito ufficio il 25 ottobre 2002.

per le questioni disciplinari, e il Joint Appeals Board (JAB), per i reclami avverso decisioni amministrative con effetti diretti sui singoli membri del personale⁷⁴⁹.

Inoltre, per fornire assistenza legale e rappresentanza ai membri del personale delle Nazioni Unite nell'ambito sistema di giustizia interno (e dunque sia nell'ambito dei rimedi informali che dei rimedi formali), l'Organizzazione aveva formalmente istituito, nel 1984, il *Panel of Counsel*.

Da ultimo, era prevista la possibilità di promuovere un ricorso innanzi al United Nations Administrative Tribunal che fungeva da giudice di unica istanza.

7.1.2 Le critiche al sistema precedente e la necessità di un cambiamento

Gli aspetti problematici del vecchio sistema di giustizia dell'ONU erano notevoli: esso era molto complesso e costoso, inefficiente, e poco trasparente⁷⁵⁰.

Dei rimedi interni formali si metteva in evidenza come tutti i vari comitati avessero natura meramente consultiva e fossero composti da membri del personale in parte nominati dal Segretario Generale ed in parte eletti dal personale, con un presidente sempre nominato dal Segretario Generale. Peraltro, i membri degli stessi, indipendentemente dal fatto di essere stati eletti o nominati, partecipavano solo su base volontaria, dunque dovevano conciliare l'espletamento delle loro mansioni ordinarie con la partecipazione al comitato e, generalmente, non avevano qualifiche o esperienza legale. Inoltre, nonostante il procedimento interno formale si concludesse con l'adozione di raccomandazioni elaborate dai singoli comitati⁷⁵¹, l'esito del

⁷⁴⁹ Esistevano infatti anche i Classification Appeals and Review Committees, i Claims Board, i Medical Boards (per i reclami riguardandi le assenze per malattia), il Central Examination Board, e numerosi altri Rebuttal Panels che permettevano di proporre reclamo avverso le valutazioni delle performance dei dipendenti.

⁷⁵⁰ Il fatto che i vari organi consultivi fossero composti da volontari generava l'illusione avere di fronte un sistema particolarmente economico, ma la verità era l'esatto opposto. I costi occulti, derivanti da ritardi, e le condanne per danni da ritardo da parte dell'UNAT erano infatti numerose e frequenti.

⁷⁵¹ I JDC e i JAB disponevano di un segretariato comune e la priorità era sempre accordata alle questioni disciplinari perciò i ritardi nei procedimenti JAB erano spesso notevoli. Dopo la presentazione del ricorso all'Organizzazione era accordato un termine di due mesi per presentare una risposta e due ulteriori scadenze per la presentazione di una memoria da parte del membro del personale e da parte dell'amministrazione. Tali termini, pur configurati come perentori dalle staff rules, erano molto spesso estesi dai comitati e dunque di fatto trasformavano i termini in ordinatori. Inoltre, a causa di una certa mancanza di certezza nelle regole dei comitati, il membro dello staff e il management sono spesso autorizzati a presentare ulteriori commenti prima che un panel venga costituito per ascoltare l'appello. In conclusione, i ritardi e la disorganizzazione sono tali che, generalmente, l'intero procedimento innanzi ai comitati richiede almeno tre anni dall'inizio alla fine.

procedimento era sempre deciso unicamente dal Segretario Generale che adottava decisioni finali che dovevano solo “tenere conto” delle raccomandazioni e non conformarvisi, stante l’assenza di qualsivoglia forza vincolante di queste ultime.

Del Panel of Counsel si criticava duramente il fatto che anch’esso funzionasse unicamente grazie al contributo volontario del suo staff ridotto e dei membri del personale che, oltre a svolgere il loro servizio regolarmente, mettevano a disposizione il proprio tempo per consigliare i colleghi sulle strategie da seguire per impugnare una decisione amministrativa lesiva del proprio status. Mancavano inoltre uffici del Panel nelle stazioni di servizio sul campo e non erano previsti obblighi di formazione legale o di qualifiche giuridiche per il servizio nel gruppo di esperti legali⁷⁵².

Quanto poi al United Nations Administrative Tribunal, era aspramente criticato sia il fatto che questo di fatto rappresentasse l’unico strumento per ottenere una tutela effettiva⁷⁵³, sia il fatto che le decisioni dello stesso non fossero sempre coerenti e che la sua giurisprudenza non fosse ben sviluppata.

7.1.3 La necessità di una riforma

A fronte di tutte queste criticità, con la Risoluzione 59/283 del 2 giugno 2005 l’Assemblea Generale ha affidato al Segretario Generale il compito di nominare un gruppo di esperti esterni e indipendenti, noto come “*Redesign Panel on the United Nations system of administration of justice*”, perché analizzasse il sistema di giustizia vigente e, prendendo in considerazione tutte le informazioni disponibili, eventualmente ricavabili anche da un confronto con i sistemi

⁷⁵² Fatto che si scontra con la realtà della qualità dell’assistenza legale dell’Organizzazione che non è rimessa ai volontari ma è affidata ad un gruppo di avvocati professionisti appositamente selezionati e riuniti nel Dipartimento di gestione e nell’Ufficio degli affari legali, creando una evidente disparità tra le risorse legali a disposizione della dirigenza e quelle a disposizione dei membri del personale.

⁷⁵³ Come si è appena visto, infatti, i comitati interni erano privi del potere di prendere decisioni vincolanti e, dunque, di determinare i diritti o gli obblighi delle persone interessate. Tale circostanza, tuttavia, facendo del Tribunale l’unico grado di ricorso possibile, segnava l’incompatibilità del sistema di giustizia dell’ONU con gli standard internazionali di garanzia dei diritti umani, che invece prevedono sempre la possibilità di promuovere un appello.

vigenti in altre Organizzazioni Internazionali, ridisegnasse il sistema di amministrazione della giustizia presso le Nazioni Unite⁷⁵⁴.

Nel 2005, dunque, è stato nominato il Redesign Panel⁷⁵⁵ che, dopo circa un anno di lavoro, ha presentato la sua relazione finale all'Assemblea Generale il 28 luglio 2006, in occasione della 61° sessione. Il Redesign Panel si è espresso in termini molto duri e diretti sul sistema di giustizia in vigore all'ONU in quel momento affermando che: *“the administration of justice in the United Nations is neither professional nor independent. The system of administration of justice as it currently stands is extremely slow, underresourced, inefficient and, thus, ultimately ineffective. It fails to meet many basic standards of due process established in international human rights instruments. For all these reasons, staff of the Organization have little or no confidence in the system as it currently exists. An overwhelming majority of stakeholders consulted by the Redesign Panel believe that the present system, established early in the life of the Organization over half a century ago and based largely on a peer review mechanism in which participation is voluntary, has outlived its relevance. The time has come to overhaul the system rather than seek to make marginal improvements. Staff members, including staff unions and managers, voiced strong support for a professional, independent and adequately resourced system of internal justice that guarantees the rule of law within the United Nations. The Redesign Panel stresses that the effective rule of law in the United Nations means not only the*

⁷⁵⁴ il compito del Redesign Panel non è semplicemente quello di riorganizzare sommariamente il sistema di giustizia preesistente (operazione che, pur presa in considerazione, era stata considerata assolutamente inutile ed inefficiente - *“The United Nations internal justice system is outmoded, dysfunctional and ineffective and [...] lacks independence. The financial, reputational and other costs to the Organization of the present system are enormous, and a new, redesigned system of internal justice will be far more effective than an attempt to improve the current system.”* Cit. da Risoluzione A/61/205, summary.) ma quello di analizzarne i punti deboli e, sulla base di questi, procedere alla creazione di un sistema di giustizia completamente nuovo, ispirato al principio dello "stato di diritto" (A/61/205, par. 13) ed in grado di rispettare “la naturale evoluzione del sistema” (A/RES/69/203, par. 7).

⁷⁵⁵ *“The panel shall be composed of a pre-eminent judge or former judge with administrative law experience, an expert in alternative dispute resolution methods, a leading legal academic in international law, a person with senior management and administrative experience in an international organization and a person with United Nations field experience”* Cit. da A/RES/59/283. Il Redesign Panel è stato dunque composto da cinque membri: Mary Gaudron, Louise Otis, Ahmed El-Koshery, Diego Garcia-Sayan, Kingsley C. Moghalu.

*protection of the rights of staff members and management, but accountability of managers and staff members alike.”*⁷⁵⁶

Il Redesign Panel ha dunque affermato con decisione la necessità di introdurre un sistema di giustizia interna che, pur assicurando l'accertamento della responsabilità dei membri del personale, fornisca agli stessi garanzie adeguate delle loro posizioni giuridiche, in linea con gli standard di tutela dei diritti umani che l'ONU stesso promuove a livello internazionale⁷⁵⁷ e che potesse essere considerato affidabile da tutti i soggetti che potrebbero entrarvi in contatto⁷⁵⁸.

7.1.4 Il nuovo sistema di giustizia

Sulla base delle conclusioni argomentate dal Redesign Panel nel suo report finale il nuovo sistema di giustizia avrebbe dovuto essere decentralizzato, indipendente, trasparente, professionale e snello; i suoi metodi di lavoro avrebbero dovuto essere coerenti con diritto internazionale e con i principi dello Stato di diritto e del giusto processo; ed esso avrebbe dovuto essere composto da un sistema giustiziale, articolato in una serie di strumenti interni

⁷⁵⁶ Cit. da par. 5 e 6 Report of the Redesign Panel on the United Nations system of administration of justice, A/61/205.

⁷⁵⁷ “[E]stablishing a professional system of internal justice is essential if the United Nations is to avoid the double standard — which currently exists — where the standards of justice that are now generally recognized internationally and that the Organization pursues in its programmatic activities are not met within the Secretariat or the funds and programmes themselves. These international standards include the right to a competent, independent and impartial tribunal in the determination of a person’s rights, the right to appeal and the right to legal representation. When “in the determination of ... his rights and obligations in a suit at law” [International Covenant on Civil and Political Rights, art. 14 (resolution 2200 A (XXI), annex)] *an individual is deprived of the right to appeal, this severely weakens the fairness of the procedure. International standards establish the right to “an effective remedy”* [Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, art. 13 (United Nations Treaty Series, vol. 213, n. 2889)], *“the right to simple and prompt recourse, or any other effective recourse, to a competent court or tribunal”* [American Convention on Human Rights, art. 25 (United Nations Treaty Series, vol. 1144, n. 17955)] and *“the right to an appeal”* [African Charter on Human and Peoples’ Rights, art. 7 (United Nations Treaty Series, vol. 1520, n. 26363)]. *Hearings, too, are a clear requirement in international standards whenever there are disputed issues of fact* [Universal Declaration of Human Rights, art. 10 (resolution 217 A (III)); International Covenant on Civil and Political Rights, art. 14 (resolution 2200 A (XXI), annex)]. *To guarantee due process and to facilitate decisions, oral hearings should be promoted and accepted. Finally, to guarantee equality before courts and tribunals, access to lawyers and legal services is crucial* [The Basic Principles on the Role of Lawyers clearly establish that “all persons are entitled to call upon the assistance of a lawyer of their choice to protect and establish their rights and to defend them in all stages of criminal proceedings” (par. 1) and that “Governments shall ensure that efficient procedures and responsive mechanisms for effective and equal access to lawyers are provided for all persons”, par. 2 (Eighth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Havana, 27 August-7 September 1990: report prepared by the Secretariat (United Nations publications, Sales n. E.91.IV.2), cap. I, sez. B)].” Cit. da par. 9 e 10 Report of the Redesign Panel on the United Nations system of administration of justice, A/61/205.

⁷⁵⁸ *“A justice system is only as good as the level of respect and confidence it commands.”* Cit. da par. 8 Report of the Redesign Panel on the United Nations system of administration of justice, A/61/205.

formali ed informali ben collegati tra loro (ed eventualmente in grado di funzionare in simultanea), e da un sistema giudiziario vero e proprio strutturato su due livelli.

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha recepito queste indicazioni e, con le Risoluzioni 61/261, 62/228 and 63/253 ha creato il sistema di giustizia che oggi conosciamo e che è ufficialmente in vigore dal 1° luglio del 2009.

Tra i tentativi informali di soluzione dei conflitti viene dato ampio rilievo alla mediazione, al cui esperimento può essere operato un rinvio, se le parti sono d'accordo, anche durante la procedura formale di reclamo e ricorso. Per quanto invece riguarda i rimedi formali, si propone la sostituzione dei comitati consultivi con un organo giudicante di prima istanza professionale e decentralizzato in grado di emettere decisioni vincolanti che ciascuna delle parti può appellare innanzi all'apposito Tribunale. Il nuovo sistema formale, infatti, inizia generalmente con un reclamo, inoltrato da un membro del personale e finalizzato a promuovere la Management Evaluation⁷⁵⁹; se poi la valutazione non è favorevole, può essere inoltrato un ricorso al Tribunale di primo grado la cui decisione può a sua volta essere impugnata, dalla parte che vi ha interesse, innanzi al Tribunale di ultima istanza.

Il sistema giudiziario, composto da giudici professionisti cui è attribuito il potere di prendere decisioni vincolanti, risulta articolato in due gradi di giudizio nell'ambito dei quali viene istituito un Tribunale di primo grado, detto United Nations Dispute Tribunal (UNDT), che ha delle sezioni decentrate a New York, Ginevra e Nairobi, e un Tribunale di secondo grado, detto United Nations Appeals Tribunal (UNAT).

La gestione di tutto il complesso sistema di giustizia ONU è affidata all'Office of Administration of Justice (OAJ)⁷⁶⁰, un ufficio indipendente, con sede centrale a New York, responsabile del coordinamento generale delle componenti formali del sistema di giustizia interno delle Nazioni Unite.

⁷⁵⁹ La valutazione della gestione è il primo step obbligato, a meno che la decisione che si intende contestare non sia stata presa sulla base di pareri di organi tecnici o di questioni disciplinari, nel qual caso la doglianza può essere proposta direttamente al Tribunale di prima istanza.

⁷⁶⁰ L'OAJ è stato istituito con il Secretary-General's Bulletin ST/SGB/2010/3 del 7 aprile 2010.

Le funzioni principali dell'OAJ sono: migliorare le capacità di ricerca online attraverso il potenziamento delle funzionalità del motore di ricerca giurisprudenziale; potenziare il sistema di gestione dei casi giudiziari per il deposito elettronico; diffondere informazioni sul sistema di amministrazione della giustizia attraverso il web e l'intranet riservato ai dipendenti.

L'OAJ è composto da varie unità organizzative ed è guidato da un direttore esecutivo nominato dal Segretario Generale⁷⁶¹. Oltre all'ufficio del direttore esecutivo, incaricato di fornire raccomandazioni su eventuali miglioramenti del funzionamento del sistema, l'OAJ include: l'ufficio di assistenza legale del personale (Office of Staff Legal Assistance - OSLA)⁷⁶², Il registro del United Nations Dispute Tribunal, e Il registro del United Nations Appeal Tribunal⁷⁶³. Oltre alle sue funzioni generali, richiamate appena sopra, l'OAJ ha dunque anche il compito: di fornire supporto tecnico e amministrativo ai Tribunali, di assistere i membri dello staff e i loro rappresentanti nel perseguire reclami e ricorsi, e di garantire l'indipendenza nella fornitura di servizi legali nonché la trasparenza e l'equità nelle operazioni dell'OSLA.

L'OSLA, ha il compito di garantire ai membri del personale il diritto a ricevere un'assistenza legale qualificata in qualsiasi momento della controversia, o anche semplicemente in previsione di una controversia⁷⁶⁴. L'OSLA è un ufficio indipendente e, sebbene possa entrare in contatto con le associazioni del personale, l'ufficio dell'ombudsman e gli altri uffici delle Nazioni Unite coinvolti nella risoluzione delle controversie, l'interesse prioritario rimane sempre e soltanto quello di favorire la posizione dello staff member che ha richiesto

⁷⁶¹ Ex par. 2.3, sez. 2, Secretary-General's Bulletin ST/SGB/2010/3: "*The Office is headed by an Executive Director. The Executive Director and the officials in charge of each organizational unit, in addition to the specific functions set out in the present bulletin, perform the general functions applicable to their positions*".

⁷⁶² Istituito con la Risoluzione 63/253 dell'Assemblea Generale del 24 dicembre 2008.

⁷⁶³ La presenza di tali unità all'interno dell'Office for Administration of Justice fa sì che, oltre alla sua sede centrale a New York, l'OAJ abbia anche una rappresentanza presso le sedi dei registri UNDT e presso le filiali dell'Ufficio di assistenza legale del personale a Ginevra e Nairobi (e ad Addis Abeba e Beirut dove si trovano le filiali dell'Ufficio di assistenza legale).

⁷⁶⁴ UNDT 22 dicembre 2009 n. 93 ha chiarito tuttavia che "[...] *La résolution de l'Assemblée Générale [ndr. Il riferimento è alla risoluzione 62/228] doit être interprétée comme créant un droit pour les fonctionnaires de demander des conseils juridiques à OSLA qui a l'obligation de leur fournir des conseils pertinents notamment sur les mérites de leur affaire. Ainsi, OSLA, est en droit de conseiller aux fonctionnaires de ne pas présenter de requête devant le Tribunal et peut donc légalement refuser de désigner un conseil pour un requérant au motif que sa requête a peu de chances d'aboutir. 28. Il résulte de ce qui a été ci-dessus que le requérant, qui a reçu d'OSLA des conseils sur le bien-fondé de sa requête et qui, ensuite, a pu être représenté devant le Tribunal par un conseil choisi par lui, ne peut soutenir que son droit à un procès équitable n'aurait pas été respecté.*" (cit. da par. 27 e 28).

l'assistenza. L'OSLA è composta da avvocati professionisti, esperti in diritto del lavoro, in diritto amministrativo e in diritto dei funzionari internazionali, che svolgono questo incarico a tempo pieno e che sono tenuti ad attenersi ad un codice di condotta che mette al primo posto le esigenze dei funzionari⁷⁶⁵.

I membri del personale del sistema delle Nazioni Unite non devono sostenere alcuna spesa legale per l'assistenza fornita dall'OSLA, sia che da questo ufficio abbiano ricevuto semplicemente un consiglio durante la ricerca di una soluzione informale alla controversia, sia che abbiano invece goduto della rappresentanza e /o della consulenza di un funzionario dell'OSLA durante il processo formale di management evaluation o innanzi alle corti del UNDT o del UNAT⁷⁶⁶.

Infine, è stato istituito anche il c.d. "*Internal Justice Council*" (IJC)⁷⁶⁷ al fine di contribuire a garantire il rispetto dei più elevati standard di indipendenza e professionalità nell'amministrazione del sistema di giustizia interna delle Nazioni Unite.

L'ICJ è composto da cinque membri⁷⁶⁸ ed è responsabile del monitoraggio del sistema di giustizia formale interno, della compilazione di un elenco di non meno di tre persone eleggibili come giudici dei Tribunali cui fare ricorso per riempire un posto vacante e della redazione del codice di condotta per i giudici.

⁷⁶⁵ La sede centrale dell'OSLA è a New York, ma sono presenti dei presidi anche a Ginevra, a Nairobi, ad Addis Abeba e a Beirut. Come si legge sulla pagina web dell'OSLA: "*OSLA's regular budget staffing consists of seven lawyers and three legal assistants, with one lawyer working in each of Addis Ababa, Beirut, Geneva and Nairobi and a small team in New York. As the system has become more established and better known, more and more staff have come to OSLA for legal assistance. In 2011 the team was augmented by the addition of another lawyers funded from the Peacekeeping Support Account, which shored up the very busy Nairobi office. In 2013, the General Assembly established, on an experimental basis, the Voluntary Supplemental Funding Mechanism through which staff members could contribute to the additional resources OSLA requires, through a small monthly payroll deduction, amounting to 0.05% of net base salary (excluding post adjustment and other allowances). This Mechanism has allowed OSLA to add more lawyers and a legal assistant in order to enhance its service to staff.*" Cit. da <http://www.un.org/en/internaljustice/osla/funding.shtml>.

⁷⁶⁶ L'OSLA è finanziato principalmente dalle Nazioni Unite ma è anche possibile che i funzionari che si avvalgono dei servizi dell'ufficio contribuiscano volontariamente al suo bilancio.

⁷⁶⁷ Si veda in proposito la Risoluzione dell'Assemblea Generale A/RES/62/228 del 6 febbraio 2008.

⁷⁶⁸ L'Internal Justice Council (IJC) è composto da un rappresentante del personale, da un rappresentante della direzione e da due giuristi esterni, uno nominato dal personale e uno dal management. Tale organo, inoltre, è presieduto da un terzo giurista esterno nominato dal il Segretario Generale previa consultazione con i quattro membri dell'Internal Justice Council.

7.2 Gli standard di condotta degli staff member

In qualsiasi grande Organizzazione o struttura burocratica, un ambiente di lavoro armonioso è essenziale per assicurare un'elevata produttività. A tal fine, sono necessari sistemi, regole e procedure che stabiliscano standard comuni per comportamenti e azioni e che assicurino che il lavoro svolto da ciascun dipendente contribuisca concretamente al raggiungimento degli obiettivi comuni⁷⁶⁹.

I diritti e i doveri dei membri del personale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite⁷⁷⁰ sono descritti in numerose norme⁷⁷¹, che spesso operano riferimenti incrociati (rappresentando specificazione le une delle altre) e che sono contenute nella Carta delle Nazioni Unite⁷⁷², nella Dichiarazione dei diritti dell'uomo⁷⁷³, nella Convenzione sui privilegi e le immunità delle

⁷⁶⁹ Sull'affermazione del principio di legalità la linea interpretativa è ormai consolidata. Si veda ad esempio UN Administrative Tribunal 30 settembre 2004 n. 1195: “*The Tribunal notes that employment within the United Nations is regulated by a series of regulations and rules, which have been drafted and are the result of long lasting policies; agreements with staff representatives; experience; and, the desire to create a well-functioning working environment. Unless it is shown that the Administration had the authority to, and indeed did, deviate from the Staff Regulations and Rules to the benefit of the employee, exceptions of this kind are presumed to have been due to a mistake.*” UN Administrative Tribunal 23 novembre 2005 n. 1256 (ripresa anche da UN Administrative Tribunal 31 gennaio 2006 n. 1266), inoltre, è molto chiara nell'affermare che: “*the laws governing the Tribunal's decisions are the laws of the United Nations, as adopted by the General Assembly or by other bodies to which the authority for promulgating rules has been delegated. The law governing the current case is the Tribunal's Statute and the inherent powers of the Tribunal, as recognized by the International Court of Justice in its advisory opinion of 13 July 1954. (See Crawford et al. (ibid.)) Thus, the references made by the Applicant to other jurisdictions are irrelevant.*”

⁷⁷⁰ Per garantire che le norme interne si applichino a tutti i membri del personale dell'Organizzazione, compresi tutti i membri del personale di tutti i suoi organi principali e sussidiari, anche quelli con amministrazioni completamente separate, nella sezione “scope and purpose” delle staff regulations si chiarisce che: “*For the purposes of these Regulations, the expressions 'United Nations Secretariat', 'staff members' or 'staff' shall refer to all the staff members of the Secretariat, within the meaning of Article 97 of the Charter of the United Nations, whose employment and contractual relationship are defined by a letter of appointment subject to regulations promulgated by the General Assembly pursuant to Article 101, paragraph 1, of the Charter.*”

⁷⁷¹ Per rendere più agevole ed immediata la conoscenza di queste norme agli staff member il 21 luglio 2016 il Segretariato Generale delle Nazioni Unite ha adottato il Bollettino ST/SGB/2016/9 intitolato “*Status, basic rights and duties of United Nations staff members*” di cui viene data copia ad ogni nuovo funzionario. Nell'introduzione si specifica che: “*The commentary is designed to explain individual provisions and to help staff members understand each provision by placing it into context. It is not part of the Staff Regulations and Rules and so is not a legal norm, nor does it have the legal force of a rule. It is, however, an official guide published by the Secretary-General for the use of management and staff on the scope and application of the regulations and rules contained in this annex. Staff may thus safely rely on the commentary to guide their actions, since it provides a more detailed understanding of and guidance on the statutory provisions and of staff members' basic rights and obligations.*”

⁷⁷² Adottata il 26 giugno 1945 a San Francisco.

⁷⁷³ Per quanto concerne il dovere di rispettare la Dichiarazione dei diritti dell'uomo la giurisprudenza dei Tribunali Amministrativi delle Nazioni Unite si mostra solida e non risente della modifica del sistema della giustizia interna del 2006. Già in UN Administrative Tribunal 17 maggio 1984 n. 326 il Tribunale affermava la necessità di rispettare e promuovere i principi contenuti nella dichiarazione e negli accordi internazionali ad essa collegati.

Nazioni Unite⁷⁷⁴, nelle Staff Regulations e Staff Rules⁷⁷⁵, e negli Standards of conduct for the international civil service del 2013⁷⁷⁶.

Sia la Carta delle Nazioni Unite che la Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite si esprimono in termini molto ampi e generali nell'accennare a quali siano i doveri e gli standard di condotta dei funzionari.

L'art. 101, co. 3, della Carta delle Nazioni Unite⁷⁷⁷ afferma che la condotta di tutti i dipendenti dell'Organizzazione deve essere improntata al raggiungimento dei più elevati standard di efficienza, competenza e integrità⁷⁷⁸ mentre l'art. V, sez. 20 e 21, della Convenzione sui

⁷⁷⁴ Adottata dall'Assemblea Generale con la Risoluzione 22 (I) del 13 febbraio 1946.

⁷⁷⁵ L'Assemblea Generale ha istituito le Staff Regulations e nelle Staff Rules conformemente all'art. 101 della Carta con la risoluzione 590 (VI) del 2 febbraio 1952 e li ha modificati successivamente con le risoluzioni 781 (VIII) e 782 (VIII) del 9 dicembre 1953, risoluzione 882 (IX) del 14 dicembre 1954, risoluzione 887 (IX) del 17 dicembre 1954, risoluzione 974 (X) del 15 dicembre 1955, risoluzione 1095 (XI) del 27 febbraio 1957, risoluzioni 1225 (XII) e 1234 (XII) di 14 Dicembre 1957, risoluzione 1295 (XIII) del 5 dicembre 1958, risoluzione 1658 (XVI) del 28 novembre 1961, risoluzione 1730 (XVI) del 20 dicembre 1961, risoluzione 1929 (XVIII) dell'11 dicembre 1963, risoluzione 2050 (XX) del 13 Dicembre 1965, risoluzione 2121 (XX) del 21 dicembre 1965, risoluzione 2369 (XXII) del 19 dicembre 1967, risoluzioni 2481 (XXIII) e 2485 (XXIII) del 21 dicembre 1968, risoluzione 2742 (XXV) del 17 dicembre 1970, risoluzione 2888 (XXVI) del 21 dicembre 1971, risoluzione 2990 (XXVII) del 15 dicembre 1972, risoluzione 3008 (XXVII) del 18 Dicembre 1972, risoluzione 3194 (XXVIII) del 18 dicembre 1973, risoluzioni 3353 (XXIX) e 3358 B (XXIX) del 18 dicembre 1974, risoluzione 31/141 B del 17 dicembre 1976, risoluzione 32/200 e decisione 32/450 B di 21 dicembre 1977, risoluzione 33/119 del 19 dicembre 1978, decisione 33/433 del 20 dicembre 1978, risoluzione 35/214 del 17 dicembre 1980, decisione 36/459 del 18 dicembre 1981, risoluzione 37/126 del 17 dicembre 1982, risoluzione 37/235 C del 21 dicembre 1982, risoluzione 39/69 del 13 dicembre 1984, risoluzioni 39/236 e 39/245 del 18 dicembre 1984, decisione 40/467 del 18 dicembre 1985, risoluzioni 41/207 e 41/209 dell'11 Dicembre 1986, risoluzioni 42/221 e 42/225 del 21 dicembre 1987, risoluzione 43/226 del 21 dicembre 1988, risoluzione 44/185 del 19 dicembre 1989, risoluzione 44/198 del 21 dicembre 1989, risoluzioni 45/241 e 45 / 251 del 21 dicembre 1990, risoluzione 45/259 del 3 maggio 1991, risoluzione 46/191 del 20 dicembre 1991, risoluzione 47/216 del 12 marzo 1993, risoluzione 47/226 del 30 aprile 1993, reso 48/224 e 48/225 del 23 dicembre 1993, risoluzioni 49/222 e 49/223 del 23 dicembre 1994, risoluzione 49/241 del 6 aprile 1995, risoluzione 51/216 del 18 dicembre 1996, risoluzione 52/216 del 22 dicembre Dicembre 1997, risoluzione 52/225 del 4 febbraio 1998, risoluzione 52/252 dell'8 settembre 1998, risoluzione 54/238 e decisione 54/460 del 23 dicembre 1999, risoluzione 55/223 del 23 dicembre 2000, risoluzione 55/258 del 14 Giugno 2001, risoluzione 56/244 del 24 dicembre 2001, risoluzione 57/285 del 20 dicembre 2002, risoluzione 57/310 del 18 giugno 2003, risoluzione 58/265 del 23 dicembre 2003, risoluzione 59/268 del 23 dicembre 2004, risoluzioni 60/238 e 60/248 del 23 dicembre 2005, delibera 61/239 del 22 dicembre 2006, delibera 62/227 del 22 dicembre 2007, delibera 63/271 del 7 aprile 2009, delibera n. 65/248 del 23 dicembre 2010, delibere 67 / 254 A e 67/255 del 12 aprile 2013, delibere 68/252 e 68/253 del 27 dicembre 2013, delibera 70/244 del 23 dicembre 2015, delibera 70/256 del 1 ° aprile 2016, delibera 71/263 del 23 dicembre 2016 e la delibera 72/254 del 24 dicembre 2017. L'ultima modifica è intervenuta il primo gennaio 2018 con il bollettino del Segretario Generale ST/SGB/2018/1.

⁷⁷⁶ Proposti dalla International Civil Service Commission nel suo report del 2012 (A/67/30 e Corr.1) e approvati dall'Assemblea Generale con la Risoluzione 67/257.

⁷⁷⁷ Ex art.101, co. 3, Carta delle Nazioni Unite: *“The paramount consideration in the employment of the staff and the determination of the conditions of service shall be the necessity of securing the highest standards of efficiency, competence and integrity. Due regard shall be paid to the importance of recruiting the staff on as wide a geographical basis as possible.”*

⁷⁷⁸ Nell'ambito della Carta delle Nazioni Unite si fa menzione degli staff member anche in altre norme come ad esempio negli artt. 7 e 8 del cap. III dedicato agli Organi, agli artt. 97, 98 e 100 del cap. XV dedicato al Segretariato, e all'art. 105 del cap. XVI dedicato alle *“Miscellaneous provisions”*.

privilegi e le immunità delle Nazioni Unite mette in chiaro che questi sono concessi agli staff member non per beneficio personale ma nell'esclusivo interesse delle Nazioni Unite, ed impone all'Organizzazione di cooperare con le autorità competenti dei Paesi Membri per facilitare la corretta amministrazione della giustizia, assicurare l'osservanza dei regolamenti di polizia e prevenire il verificarsi di qualsiasi abuso in relazione ai privilegi e alle immunità concesse ai funzionari.

A fronte di tali enunciazioni di carattere più generale, le Staff Regulations e le Staff Rules entrano invece nello specifico delle condizioni d'impiego, dei diritti, dei doveri e degli obblighi fondamentali dei dipendenti delle Nazioni Unite⁷⁷⁹.

Lo *staff regulation* 1.1, rubricata "*status of staff*", dispone che tutti i membri del personale che abbiano prestato l'apposito giuramento alla presenza del Segretario Generale o di un suo rappresentante autorizzato⁷⁸⁰, indipendentemente dal fatto che siano stati reclutati a livello locale o internazionale, debbano essere qualificati "*international civil servants*", ovvero funzionari pubblici internazionali, dunque godano dell'immunità internazionale⁷⁸¹. In forza di una tale qualificazione, la lettera c della *staff regulation* 1.1 codifica in capo al Segretario Generale il dovere di garantire il rispetto dei diritti e dei doveri dei membri del personale, così come sanciti dalla Carta delle Nazioni Unite, dalla Convenzione sui privilegi e le immunità

⁷⁷⁹ Come specifica la sezione introduttiva delle Staff Regulations, dedicata alla definizione degli scopi e degli obiettivi: "*For the purposes of these Regulations, the expressions "United Nations Secretariat", "staff members" or "staff" shall refer to all the staff members of the Secretariat, within the meaning of Article 97 of the Charter of the United Nations, whose employment and contractual relationship are defined by a letter of appointment subject to regulations promulgated by the General Assembly pursuant to Article 101, paragraph 1, of the Charter. The Secretary-General, as the chief administrative officer, shall provide and enforce such staff rules consistent with these principles as he or she considers necessary.*"

⁷⁸⁰ Il giuramento che i funzionari devono prestare è contenuto alla lettera b) della *staff regulation* 1.1 ed è il seguente: "*I solemnly declare and promise to exercise in all loyalty, discretion and conscience the functions entrusted to me as an international civil servant of the United Nations, to discharge these functions and regulate my conduct with the interests of the United Nations only in view, and not to seek or accept instructions in regard to the performance of my duties from any Government or other source external to the Organization. I also solemnly declare and promise to respect the obligations incumbent upon me as set out in the Staff Regulations and Rules.*"

⁷⁸¹ Come mette in evidenza la lettera f) della *staff regulation* 1.1., il cui contenuto richiama l'art. V della Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite e i par. 43 e 44 degli *standard of conduct* del 2013, i privilegi e le immunità di cui godono le Nazioni Unite in virtù dell'art. 105 della Carta sono sempre conferiti nell'interesse dell'Organizzazione. L'estensione di tali privilegi ed immunità anche ai dipendenti non ha lo scopo di fornire una copertura ai membri del personale per non rispettare le leggi e le norme di polizia dello Stato in cui si trovano, né tantomeno rappresentano una valida scusa per l'inadempimento degli obblighi privati.

delle Nazioni Unite e dalle norme interne dell'Organizzazione: un dovere che deve tuttavia coniugarsi con il dovere, anch'esso gravante sul Segretario Generale, di sostenere, nei contesti appropriati, l'adozione di quelle che egli ritiene siano le modifiche più adatte per il raggiungimento delle condizioni appropriate per assicurare il reclutamento e la fidelizzazione del personale in possesso dei più alti standard di efficienza, competenza e integrità.

La *staff regulation* 1.2, rubricata “*Basic rights and obligations of staff*”, delinea poi i “*core values*” del *civil service* internazionale all'ONU, nonché i diritti e gli obblighi generali dei funzionari. Ai sensi delle lettere a) e b) i valori fondamentali per il lavoro nell'Organizzazione sono quelli enunciati nella Carta delle Nazioni Unite, ovvero il rispetto dei diritti umani fondamentali, della dignità e del valore della persona umana⁷⁸², e il raggiungimento e il mantenimento dei più alti standard di efficienza, competenza e integrità⁷⁸³.

Esempi di come tali valori fondamentali debbano essere perseguiti in concreto dai funzionari sono forniti nelle lettere successive della *staff regulation* 1.2 e nel dettato della *staff rule* 1.2 ove si legge che, nell'esecuzione delle proprie funzioni i membri del personale: non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo o da qualsiasi altra fonte esterna all'Organizzazione; si impegnano a svolgere le proprie funzioni e a regolare la propria condotta unicamente sulla base degli interessi dell'Organizzazione⁷⁸⁴; pur nel rispetto della loro libertà di manifestazione del pensiero, si impegnano a fare in modo che le loro opinioni religiose o politiche non

⁷⁸² E da ciò discende l'obbligo, per tutti i funzionari, di non discriminare, rispettando tutte le culture con cui avranno occasione di entrare in contatto, e di non abusare del potere e dell'autorità loro conferiti. È interessante anche rilevare che le

⁷⁸³ Tra questi tre valori quello sul quale l'apparato ONU ha puntato di più è senza dubbio quello dell'integrità che, come chiarito dagli Standards of conduct for the international civil service del 2013: “*embraces all aspects of behaviour of an international civil servant, including such qualities as honesty, truthfulness, impartiality and incorruptibility*”.

⁷⁸⁴ La seconda frase della lettera e) della *staff regulation* 1.2 afferma in proposito che: “*Loyalty to the aims, principles and purposes of the United Nations, as set forth in its Charter, is a fundamental obligation of all staff members by virtue of their status as international civil servants*”. La seconda frase si concentra dunque maggiormente sul concetto di lealtà agli scopi, ai principi e alle finalità dell'Organizzazione definiti nella Carta delle Nazioni Unite; la rilevanza di tale obbligo è tanto pregnante che al Segretario Generale, ed a coloro ai quali questi ha delegato l'autorità decisionale, è attribuito il potere di decidere se il personale abbia ottemperato alle disposizioni interne dell'Organizzazione ed all'interpretazione che di esse si dà sulla base delle prassi interne e della giurisprudenza dei Tribunali internazionali. Posto che è evidentemente presente un certo grado di discrezionalità nella valutazione circa il rispetto o meno degli standard è bene però tenere presente che, per giurisprudenza costante, è sempre stata esclusa la legittimità di qualsiasi decisione fondata su pregiudizi, arbitrarità, movente improprio o discriminazione.

traspaiano e a tenere un comportamento sempre in linea con il loro status di dipendenti pubblici internazionali (incluso l'evitare qualsiasi azione e, in particolare, qualsiasi tipo di dichiarazione pubblica che possa avere ripercussioni negative sul loro status, o sull'integrità, l'indipendenza e l'imparzialità richieste da tale status⁷⁸⁵); non devono utilizzare il loro ufficio o le conoscenze acquisite grazie alle loro funzioni ufficiali per ottenere benefici economici o di altro tipo per sé o per terze parti, compresi familiari⁷⁸⁶, né utilizzarli per nuocere ad altri per motivi personali; possono esercitare il diritto di voto ma la loro partecipazione a qualsiasi attività politica deve essere coerente con i doveri di indipendenza ed imparzialità che discendono dal loro status⁷⁸⁷; devono esercitare la massima discrezione in merito a tutte le questioni inerenti agli affari ufficiali e non devono comunicare a nessun governo, ente, persona o altra fonte alcuna informazione a loro nota in ragione della loro posizione ufficiale che essi sanno, o avrebbero dovuto sapere, non sono pubblici, salvo che tale divulgazione sia specificatamente parte dei loro doveri o sia intervenuta una previa autorizzazione del Segretario Generale; non possono accettare alcun onore, decorazione, favore, dono o remunerazione da alcun governo⁷⁸⁸ salvo

⁷⁸⁵ *Staff regulation* 1.2. lettera f).

⁷⁸⁶ La *staff regulation* 1.2. lettera g) proibisce anche l'uso dell'ufficio o delle proprietà o risorse dell'Organizzazione, inclusa la tecnologia dell'informazione, per pubblicizzare o altrimenti promuovere interessi privati o politici, compresi, a titolo esemplificativo, società private o partiti politici.

⁷⁸⁷ Ex *staff regulation* 1.2. lettera h), dunque, i membri del personale non possono essere candidati a cariche politiche ma hanno il diritto di associarsi e formare organi di rappresentanza del personale in conformità con le *staff regulations* 8.1 e 8.2 al fine di garantire, ai sensi della *staff regulation* 8.1 “*the effective participation of staff in identifying, examining and resolving issues relating to staff welfare, including conditions of work, general conditions of life and other human resources policies*”. Quanto infine alla possibilità di partecipare a eventi politici in pubblico, si specifica che lo status di dipendenti pubblici internazionali imparziali non cessa mai durante il servizio, e l'espressione di una particolare opinione o opinione politica su una questione politica particolarmente sensibile in pubblico potrebbe non essere mai compatibile con tale status, nemmeno quando si manifesta semplicemente nella forma della partecipazione ad un raduno politico. La lettera u) della *staff rule* 1.2 specifica inoltre che l'ammissione a un partito politico è consentita solo a condizione che tale iscrizione non comporti un'azione o un obbligo di agire da parte del membro del personale.

⁷⁸⁸ La regola generale che impone di rifiutare i premi, i regali e le onorificenze personali si applica indipendentemente dal motivo del premio, anche se il premio non è correlato al servizio del membro dello staff con l'Organizzazione, poiché è imperativo che un dipendente pubblico internazionale sia percepito come indipendente da qualsiasi governo nazionale o altra organizzazione internazionale ma non si applica alle sovvenzioni o ai privilegi offerti a livello locale a tutti i membri dello staff delle Nazioni Unite presso una stazione di servizio come possono essere, ad esempio, le strutture di assistenza all'infanzia sovvenzionate dallo Stato o altri aspetti disciplinati dell'accordo di Paese ospitante quali esenzioni fiscali o doganali. Peraltro, non è vietato nemmeno il ricevimento della retribuzione sotto forma di salario da parte un'altra organizzazione internazionale in cui il personale stia effettuando una modalità contrattuale approvata come distacco sulla base dell'accordo intergovernativo in materia di trasferimento, distacco o prestito di personale tra le Organizzazioni che applicano il sistema comune di stipendi e indennità delle Nazioni Unite o accordi bilaterali.

che il rifiuto possa essere inteso come fonte di imbarazzo per l'Organizzazione⁷⁸⁹; non devono svolgere alcuna attività lavorativa o professionale esterna, retribuita o meno, senza l'approvazione del Segretario generale⁷⁹⁰; devono utilizzare le proprietà e il patrimonio dell'Organizzazione solo per scopi ufficiali e, nel farlo, devono esercitare ragionevoli precauzioni; devono rispondere adeguatamente alle richieste di informazioni avanzate da altri membri dello staff e altri funzionari dell'Organizzazione autorizzati a indagare sul possibile abuso di fondi, sprechi o abusi.

Nello svolgimento del loro lavoro i membri del personale seguono le direttive e le istruzioni emesse dal Segretario generale e dai supervisor⁷⁹¹, salvo che esse siano manifestamente incoerenti con le loro funzioni ufficiali o minaccino la loro sicurezza⁷⁹². Essi, peraltro, devono rispettare le leggi locali, onorando i loro obblighi legali privati⁷⁹³, ed hanno l'obbligo di segnalare qualsiasi violazione delle norme dell'Organizzazione ai soggetti preposti, cooperando con le indagini debitamente autorizzati⁷⁹⁴.

⁷⁸⁹ Ex lettera k) *staff regulation* 1.2 può accadere che l'attribuzione avvenga in pubblico e senza preavviso dunque, per evitare di porre l'Organizzazione in cattiva luce, il membro del personale potrà ricevere l'onorificenza o il regalo a nome dell'Organizzazione e quindi riferire e affidarlo al Segretario Generale, che provvederà a conservarlo per l'Organizzazione o a disporne per uno scopo di beneficenza. Una previsione identica è ribadita nella *staff rule* 1.2 lettere l) – p).

⁷⁹⁰ Ex lettera p) della *staff regulation* 1.2 il Segretario Generale può autorizzare i membri del personale a svolgere un'occupazione o un impiego esterni, retribuiti o meno, se: l'occupazione o l'impiego esterni non sono in conflitto con le funzioni ufficiali del membro dello staff o con lo status di un funzionario pubblico internazionale; se l'occupazione o l'impiego esterni non sono contrari all'interesse delle Nazioni Unite; se l'occupazione o l'impiego esterni sono consentiti dalla legge locale presso la stazione di servizio o dove si verifica l'occupazione o l'impiego. Alla previsione appena analizzata si allinea quella della *staff rule* 1.2 lettera t) che fornisce un elenco non esaustivo delle attività esterne che riguardano lo scopo, le attività o gli interessi delle Nazioni Unite e che non possono essere svolte dai funzionari senza previa autorizzazione. Tra esse rientrano: l'emettere dichiarazioni alla stampa, alla radio o ad altre agenzie di informazioni pubbliche; il partecipare a produzioni cinematografiche, teatrali, radiofoniche o televisive; l'invio di articoli, libri o altro materiale per la pubblicazione o per qualsiasi diffusione elettronica.

⁷⁹¹ Secondo gli standard di condotta del 2013, i membri del personale devono seguire le istruzioni che ricevono in relazione alle loro funzioni ufficiali, ma hanno anche il diritto di chiedere chiarimenti scritti se hanno dubbi sulla coerenza delle istruzioni con la Carta delle Nazioni Unite o qualsiasi altra norma interna dell'Organizzazione. Ai funzionari è anche permesso contestare le istruzioni che ritengono siano in contrasto con il loro contratto di lavoro o con le condizioni di nomina ai sensi del cap. XI delle *staff rules*.

⁷⁹² *Staff rule* 1.2 lettera a).

⁷⁹³ *Staff rule* 1.2 lettera b).

⁷⁹⁴ *Staff rule* 1.2 lettera c).

Tutti questi obblighi non cessano al momento della separazione dal servizio⁷⁹⁵ e il mancato rispetto degli standard di efficienza, competenza e integrità nello svolgimento delle funzioni, appurato con appositi strumenti di valutazione delle performance, comporta la responsabilità dei funzionari nei confronti del Segretario Generale⁷⁹⁶.

La violazione, da parte di un membro del personale, degli obblighi e degli standard di condotta definiti dalle norme appena analizzate costituisce illecito disciplinare e può portare all'avvio di un procedimento disciplinare, cui può far seguito l'imposizione di misure disciplinari⁷⁹⁷.

La segnalazione sulla condotta scorretta di un funzionario, che può provenire da qualsiasi fonte⁷⁹⁸ e che dev'essere indirizzata all'Office for Internal Oversight Services (OIOS)⁷⁹⁹, deve contenere: una descrizione dettagliata della condotta insoddisfacente, i nomi dei membri del personale implicati, indicazioni circa l'ora e il luogo in cui si è verificato il comportamento insoddisfacente, i nomi dei potenziali testimoni, tutta la documentazione di supporto eventualmente disponibile⁸⁰⁰.

⁷⁹⁵ La previsione contenuta nella lettera i) della *staff regulation* 1.2. è in linea con il principio in base al quale l'interesse dell'Organizzazione deve sempre essere anteposto a quello dello staff.

⁷⁹⁶ Così dispongono sia la *staff regulation* 1.3 lettera a) sia la *staff rule* 1.3 lettera a). È importante notare che la competenza e l'efficienza dello staff non fanno soltanto riferimento al modo in cui svolgono i funzionari i loro compiti, ma anche al modo in cui interagiscono con gli uni con gli altri.

⁷⁹⁷ Così dispone la *staff rule* 10.1, cui fa eco il par. 3.1 della sez. 3 dell'Administrative instruction on unsatisfactory conduct, investigation and the disciplinary process, ST/AI/2017/1 del 26 ottobre 2017 ove si legge che: “*Unsatisfactory conduct is any conduct where a staff member fails to comply with the staff member's obligations under the Charter of the United Nations, the Staff Regulations and Rules of the United Nations or other relevant administrative issuances or to observe the standards of conduct expected of an international civil servant. Unsatisfactory conduct includes conduct of sufficient gravity that rises to the level of misconduct.*”

⁷⁹⁸ Ex sez. 4 dell'Administrative instruction on unsatisfactory conduct, investigation and the disciplinary process, ST/AI/2017/1 del 26 ottobre 2017 la segnalazione può provenire da altri funzionari o essere il frutto di informazioni ottenute durante un'indagine, un processo disciplinare, una revisione contabile, un'indagine o una revisione della gestione, un giudizio di un tribunale nazionale.

⁷⁹⁹ Ex par 4.4 dell'Administrative instruction on unsatisfactory conduct, investigation and the disciplinary process, ST/AI/2017/1 del 26 ottobre 2017 può aversi il caso in cui ad aver posto in essere il comportamento scorretto sia stato proprio un membro dell'Office for Internal Oversight Services ed in una così particolare evenienza la segnalazione deve essere indirizzata direttamente ed unicamente all'attenzione dell'Under-Secretary-General for Internal Oversight Services. Inoltre, è anche ammissibile che la segnalazione venga indirizzata al supervisore responsabile del funzionario e, in casi del genere, spetta al supervisore trasmettere tutta la segnalazione all'OIOS. Sul funzionamento del procedimento disciplinare innanzi all'OIOS si veda: T. A. Shockley, *The Investigation Procedures of the United Nations Office of Internal Oversight Services and the Rights of the United Nations Staff Member: An Analysis of the United Nations Judicial Tribunals' Judgments on Disciplinary Cases in the United Nations*, in *Pace International Law Review*, vol. 27, 2015, pagg. 468 – 548.

⁸⁰⁰ Par 4.5 Administrative instruction on unsatisfactory conduct, investigation and the disciplinary process, ST/AI/2017/1 del 26 ottobre 2017.

Posto che l'OIOS ha totale discrezionalità nel decidere quali casi prendere in considerazione, nell'effettuare la valutazione preliminare circa la possibilità di procedere ulteriormente esso prende in considerazione vari fattori come ad esempio il fatto che la condotta segnalata possa integrare gli estremi dell'illecito disciplinare, che la segnalazione sia adeguatamente circostanziata e in buona fede, che la procedura di risoluzione informale sarebbe più appropriata. Nei casi in cui il funzionario responsabile o l'OIOS⁸⁰¹ decidano di non avviare un'indagine, il tutto può chiudersi con senza ulteriori azioni o con l'adozione di semplici misure manageriali o con un rimprovero scritto o orale (a patto che l'incolpato abbia avuto modo di commentare per iscritto i fatti e le circostanze allegate).

In seguito alla decisione di avviare un'indagine, il funzionario responsabile nomina un gruppo investigativo diverso dall'OIOS composto, di regola, da almeno due persone che hanno un training specifico nello svolgimento di indagini sul luogo di lavoro e, nel caso in cui tali soggetti siano anche funzionari dell'Organizzazioni, è imprescindibile che essi abbiano una qualifica di livello comparabile o superiore rispetto a quello del funzionario la cui condotta è oggetto di accertamento⁸⁰².

Come mette in chiaro il par. 6.1 dell'Administrative instruction on unsatisfactory conduct, investigation and the disciplinary process, ST/AI/2017/1 del 26 ottobre 2017: *“The purpose of an investigation is to gather information to establish the facts that gave rise to the allegation of unsatisfactory conduct. The investigator(s) should pursue all lines of enquiry as considered appropriate and collect and record information, both inculpatory or exculpatory, in order to*

⁸⁰¹ Ex par. 5.2, 5.3 e 5.4 Administrative instruction on unsatisfactory conduct, investigation and the disciplinary process, ST/AI/2017/1 del 26 ottobre 2017 la valutazione preliminare viene gestita dal supervisore responsabile o direttamente dall'OIOS anche se, laddove venga affidato al primo il compito di operare la valutazione preliminare, l'OIOS conserva sempre il potere di revocare l'incarico e proseguire l'indagine autonomamente. Nello svolgimento della valutazione preliminare il supervisore responsabile può farsi assistere da altri membri dello staff.

⁸⁰² Ex par 6.4 Administrative instruction on unsatisfactory conduct, investigation and the disciplinary process, ST/AI/2017/1 del 26 ottobre 2017 nel caso in cui la composizione del gruppo investigativo non si allineai ai criteri appena individuati le ragioni che giustificano un disallineamento rispetto a questi criteri devono essere registrate per iscritto. Inoltre, come specificano i paragrafi seguenti, i membri del gruppo investigativo firmano una dichiarazione in cui affermano l'assenza di qualsiasi conflitto di interessi e devono godere di un sufficiente grado di libertà dalle proprie mansioni per potersi dedicare all'indagine.

establish the facts. The investigator(s) shall not make a legal determination about the established facts.”⁸⁰³ Ciò posto, sul funzionario il cui comportamento è oggetto di accertamento grava l’obbligo di cooperare senza riserve con tutte le indagini debitamente autorizzate e a di fornire qualsiasi documentazione o altre informazioni che gli sia richiesta, atteso che la mancata collaborazione può essere considerata una violazione disciplinare.

Ai sensi del par. 6.10, durante la valutazione preliminare il responsabile può svolgere delle interviste che devono essere trascritte e possono essere registrate le interviste con vari soggetti⁸⁰⁴, primo tra tutti l’accusato. Il membro del personale che è stato identificato come soggetto di un’indagine deve essere informato per iscritto, prima o all’inizio del colloquio, di essere oggetto di un’indagine e della contestazione che gli viene mossa; ha diritto ad essere accompagnato all’intervista da un altro funzionario in qualità di ossevatore⁸⁰⁵, ha diritto ad essere informato del nome degli investigatori per iscritto prima dell’inizio dell’intervista; ha diritto ad avere l’opportunità durante l’intervista di dare la sua versione degli eventi e delle circostanze rilevanti per le accuse e di segnalare ogni altra informazione che consideri rilevante per la decisione del caso, ha diritto ad avere l’opportunità di fornire agli investigatori nomi e contatti di persone che potrebbero essere in possesso di informazioni rilevanti sulla questione oggetto dell’inchiesta, ha diritto a ricevere una copia della trascrizione o della registrazione

⁸⁰³ Cit. da par. 6.1 Administrative instruction on unsatisfactory conduct, investigation and the disciplinary process, ST/AI/2017/1 del 26 ottobre 2017.

⁸⁰⁴ Ex par. 6.8 Administrative instruction on unsatisfactory conduct, investigation and the disciplinary process, ST/AI/2017/1 del 26 ottobre 2017 agli intervistati deve essere data una ragionevole opportunità di esaminare e fornire commenti sulla registrazione del colloquio, compresi i commenti relativi al processo di intervista, prima di firmare. Se l’intervistato non rivede e / o firma la registrazione del colloquio, i motivi forniti, se presenti, devono essere annotati nel registro del colloquio o nel rapporto di indagine. Ad eccezione di quanto previsto nella sezione 6.10 (ovvero il caso in cui l’intervistato sia anche il soggetto accusato), l’intervistato non ha normalmente il diritto di conservare una copia della registrazione dell’intervista. Gli intervistati non hanno diritto alla presenza di un soggetto terzo (il cui ruolo è semplicemente quello di facilitare lo svolgimento del colloquio e non quello di difendere l’intervistato, parlare a nome suo o partecipare) se non sono direttamente imputati di aver posto in essere la condotta scorretta e se non hanno meno di 18 anni (Così par. 6.9 Administrative instruction on unsatisfactory conduct, investigation and the disciplinary process, ST/AI/2017/1 del 26 ottobre 2017).

⁸⁰⁵ Ex par. 6.10, lettera a) Administrative instruction on unsatisfactory conduct, investigation and the disciplinary process, ST/AI/2017/1 del 26 ottobre 2017 l’ossevatore non deve partecipare in alcun modo al colloquio ma può prendere appunti in forma scritta a mano (salvo dover fornire una copia di tali note agli investigatori). Se il funzionario accusato decide di portare un ossevatore al colloquio, deve assicurarsi che questi sia disponibile ad intervenire all’orario e nel luogo previsto dal momento che le interviste non devono essere riprogrammate a causa dell’indisponibilità dell’ossevatore.

dell'intervista, ed ha il diritto di presentare, entro due settimane dalla data di un colloquio, una dichiarazione scritta che fornisca ulteriori informazioni sugli argomenti oggetto dell'inchiesta e / o sulle questioni trattate durante l'intervista, unitamente alle informazioni documentali pertinenti⁸⁰⁶.

Il responsabile dell'intervista, dal canto suo, ha la facoltà di accedere a tutti i documenti, i report e le altre informazioni a disposizione dell'Organizzazione⁸⁰⁷, salvo che si tratti di documenti riservati in possesso dell'ufficio etico, dell'ufficio del difensore civico, dei servizi di mediazione, dell'ufficio di assistenza legale del personale o della divisione servizi medici⁸⁰⁸.

Al termine dell'indagine è preparato un rapporto d'indagine che contiene un'analisi delle informazioni ottenute durante l'inchiesta e deve essere accompagnato da copie di tutta la documentazione di supporto, che può includere registrazioni di interviste, dichiarazioni scritte fornite dal soggetto accusato o da altri testimoni, documenti e / o fotografie o altre riproduzioni di qualsiasi prova fisica⁸⁰⁹. Inoltre, nei casi in cui l'inchiesta comporti un accertamento di una perdita finanziaria per l'Organizzazione a seguito delle azioni poste in essere dal funzionario accusato, il rapporto d'indagine dovrebbe, ove possibile, specificare l'importo della perdita finanziaria attribuibile al soggetto.

I passaggi immediatamente successivi rispetto alla conclusione della valutazione preliminare differiscono in base al soggetto che ha svolto la valutazione in concreto: qualora un'indagine

⁸⁰⁶ Ex lettera e) Administrative instruction on unsatisfactory conduct, investigation and the disciplinary process, ST/AI/2017/1 del 26 ottobre 2017 le richieste di estensioni di tempo per la presentazione di tali dichiarazioni devono essere presentate per iscritto e devono includere la motivazione dell'estensione richiesta, in caso contrario si concluderà che il soggetto ha rifiutato di fornire una dichiarazione scritta.

⁸⁰⁷ Ex par. 6.14 Administrative instruction on unsatisfactory conduct, investigation and the disciplinary process, ST/AI/2017/1 del 26 ottobre 2017 Le indagini che richiedono l'accesso alle risorse e ai dati delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione seguono le procedure contenute nel bollettino del Segretario generale ST / SGB / 2004/15.

⁸⁰⁸ Salvo il caso in cui il funzionario cui le informazioni si riferiscano abbia prestato il suo consenso alla loro diffusione, nel caso in cui il responsabile della valutazione preliminare entri in possesso di documenti o informazioni riservate essi devono essere rimossi dai registri investigativi e non devono essere fatti valere nel contesto dell'indagine o citati nel rapporto di indagine.

⁸⁰⁹ Ex par. 6.18 è considerato comportamento concludente, dunque tale da poter essere valutato come agomento di prova, il fatto di colui che non riesce a partecipare a una o più interviste senza una spiegazione soddisfacente; fornisce informazioni false o omette o trattiene informazioni materiali; rifiuta di fornire agli investigatori le informazioni o la documentazione richieste che pure sono in suo possesso o che può ragionevolmente ottenere o procurarsi.

preliminare sia stata condotta direttamente dall'OIOS e questa abbia appurato l'assenza di evidenze fattuali concrete circa il coinvolgimento del membro del personale accusato, sia il funzionario incolpato che il suo supervisore responsabile ricevono un avviso di conclusione dell'indagine; nel caso in cui sia invece emersa una base fattuale verificabile l'Under-Secretary-General for Internal Oversight Services invia la relazione di indagine all'Assistant Secretary-General for Human Resources Management corredata da tutta la documentazione di supporto pertinente (comprese le copie di tutti i record scritti di interviste e copie di eventuali registrazioni digitali di interviste) e trasmette una copia della relazione sull'indagine all'Under-Secretary-General for Legal Affairs perché questi valuti l'opportunità di un eventuale rinvio alle autorità nazionali⁸¹⁰.

Laddove invece la valutazione preliminare sia stata effettuata dal funzionario responsabile e non direttamente dall'OIOS, questi è tenuto ad inviare il rapporto finale e la documentazione raccolta all'OIOS ed è questo ufficio a decidere se proseguire nonostante il report dell'indagine affermi l'isussistenza della necessaria base empirica a sostegno dell'accusa mossa ad un funzionario, o se non proseguire nonostante l'accertamento di comportamenti inadeguati ma non tali da integrare un illecito disciplinare, limitandosi al massimo all'adozione di azioni manageriali o misure amministrative⁸¹¹.

Sulla base del rapporto di indagine, delle informazioni di supporto e di eventuali ulteriori informazioni ottenute, l'Assistant Secretary-General for Human Resources Management decide se chiudere la questione, adottare azioni manageriali o misure amministrative, o avviare un processo disciplinare cristallizzando le accuse per iscritto.

Come afferma la lettera a) della staff rule 10.3: *“No disciplinary measure may be imposed on a staff member following the completion of an investigation unless he or she has been notified,*

⁸¹⁰ Par. 7.1 e 7.2 Administrative instruction on unsatisfactory conduct, investigation and the disciplinary process, ST/AI/2017/1 del 26 ottobre 2017.

⁸¹¹ Ex par. 7.5, lettera b), prima dell'emissione di una nota di biasimo, al membro del personale incolpato deve essere data l'opportunità di fornire commenti sui fatti e sulle circostanze, in linea con quanto previsto dalla *staff rule* 10.2 lettera c) del personale.

in writing, of the formal allegations of misconduct against him or her and has been given the opportunity to respond to those formal allegations. The staff member shall also be informed of the right to seek the assistance of counsel in his or her defence through the Office of Staff Legal Assistance, or from outside counsel at his or her own expense.”

La comunicazione scritta dell'avvio del procedimento disciplinare è dunque essenziale⁸¹² e deve contenere, in base alla previsione del par. 8.3 dell'Administrative instruction on unsatisfactory conduct, investigation and the disciplinary process, ST/AI/2017/1 del 26 ottobre 2017: l'indicazione chiara delle accuse⁸¹³, la notifica del diritto di rispondere alle accuse e di fruire delle prove a suo discarico⁸¹⁴, l'indicazione del suo diritto a farsi assistere da un consulente⁸¹⁵, l'avviso della possibilità di incorrere in un recupero finanziario forzato nel caso in cui venga accertato l'illecito disciplinare. Alla comunicazione scritta dell'avvio del procedimento disciplinare vanno anche allegate una copia del rapporto di indagine e la relativa documentazione di supporto.

Nell'ambito del procedimento disciplinare l'Assistant Secretary-General for Human Resources Management può richiedere ulteriori informazioni da qualsiasi fonte pertinente e, qualora ne aggiunga di nuove rispetto a quelle raccolte nella fase di valutazione preliminare, deve condividerle con il membro dello staff per un'ulteriore risposta entro due settimane dalla notizia⁸¹⁶.

⁸¹² *Staff rule* 10.1 lettera c) rimette totalmente alla discrezionalità del Segretario Generale e dei soggetti da questi delegati, nello specifico l'Assistant Secretary-General for Human Resources Management.

⁸¹³ Che dovrebbero includere l'indicazione specifica degli obblighi e degli standard di condotta violati.

⁸¹⁴ Ex par. 8.5: “*The staff member shall be given an opportunity to respond in writing to the allegations of misconduct within one month of the date of receipt of the allegations. The staff member may request, in writing, additional time to respond. Any such request must be made prior to the expiration of the deadline and must contain reasons for the request. If no response to the allegations of misconduct is received within the specified time limit, the matter may nevertheless proceed, without further notice to the staff member.*”

⁸¹⁵ Tale consulente potrà essere nominato tra i membri dell'Office of Staff Legal Assistance o scelto diversamente dal funzionario accusato ed in tal caso sarà a sue spese.

⁸¹⁶ Ex par. 8.6 Administrative instruction on unsatisfactory conduct, investigation and the disciplinary process, ST/AI/2017/1 del 26 ottobre 2017 Il membro dello staff può richiedere, per iscritto, ulteriore tempo per rispondere. Qualsiasi richiesta di questo tipo deve essere presentata prima della scadenza del termine e deve contenere i motivi della richiesta. Se nessuna risposta sulle informazioni aggiuntive viene ricevuta entro il limite di tempo specificato, la questione può comunque procedere, senza ulteriore avviso, al membro dello staff. L'Assistant Secretary-General for Human Resources Management può anche chiedere conferma o chiarimento delle informazioni già registrate prima del Segretario generale aggiunto.

Rappresenta un unicum tra le normative analizzate delle varie Organizzazioni Internazionali la previsione del par. 9.1 rubricato “*The applicable standard of proof*” ove si legge che, per giustificare l’adozione di una misura grave come la separazione o il licenziamento, le prove che dimostrano la condotta illecita sotto il profilo disciplinare devono essere fondanti, chiare e convincenti ad un livello di poco al di sotto dello standard “dell’oltre ogni ragionevole dubbio”, e che, per giustificare l’adozione di ogni altra misura disciplinare diversa dalla separazione o dal licenziamento, lo standard probatorio cui attenersi è quello del “più probabile che non”.

A conclusione del procedimento disciplinare l’Assistant Secretary-General for Human Resources Management può decidere: di non intraprendere ulteriori azioni e informare di conseguenza il supervisore responsabile e il membro dello staff; di non perseguire più la questione come un caso disciplinare ed invece adottare misure amministrative e / o azioni gestionali (eventualmente riferendo la questione al supervisore responsabile); di raccomandare all’Under-Secretary-General for Management l’adozione di sanzioni disciplinari⁸¹⁷ cui eventualmente associare misure amministrative e/o azioni manageriali stante la sussistenza dei fatti contestati provati nel rispetto dello standard di prova richiesto⁸¹⁸.

La decisione finale è dunque quella dell’Under-Secretary-General for Management e questa viene comunicata per iscritto all’Assistant Secretary-General for Human Resources

⁸¹⁷ “(a) *Disciplinary measures may take one or more of the following forms only: (i) Written censure; (ii) Loss of one or more steps in grade; (iii) Deferment, for a specified period, of eligibility for salary increment; (iv) Suspension without pay for a specified period; (v) Fine; (vi) Deferment, for a specified period, of eligibility for consideration for promotion; (vii) Demotion with deferment, for a specified period, of eligibility for consideration for promotion; (viii) Separation from service, with notice or compensation in lieu of notice, notwithstanding staff rule 9.7, and with or without termination indemnity pursuant to paragraph (c) of annex III to the Staff Regulations; (ix) Dismissal. (b) Measures other than those listed under staff rule 10.2 (a) shall not be considered to be disciplinary measures within the meaning of the present rule. These include, but are not limited to, the following administrative measures: (i) Written or oral reprimand; (ii) Recovery of monies owed to the Organization; (iii) Administrative leave with full or partial pay or without pay pursuant to staff rule 10.4. (c) A staff member shall be provided with the opportunity to comment on the facts and circumstances prior to the issuance of a written or oral reprimand pursuant to subparagraph (b) (i) above.*” Cit. da staff rule 10.2.

⁸¹⁸ Laddove pertinente, l’Assistant Secretary-General for Human Resources Management può anche raccomandare all’Under-Secretary-General for Management di effettuare la determinazione di cui alla sez. 9.5 Administrative instruction on unsatisfactory conduct, investigation and the disciplinary process, ST/AI/2017/1 del 26 ottobre 2017 e decidere di recuperare la perdita finanziaria per l’Organizzazione, in tutto o in parte.

Management e, in copia, al funzionario accusato⁸¹⁹. Tale decisione viene iscritta nel registro di servizio del funzionario accusato e risulta visibile sul suo stato ufficiale.

Le controversie che possono sorgere tra l'Organizzazione, in qualità di datrice di lavoro, e il funzionario, in qualità di lavoratore, relativamente all'eventuale misura disciplinare comminata a seguito di un procedimento disciplinare non sono poi così diverse da ciò che potrebbe accadere in qualsiasi luogo di lavoro ma le qualità specifiche dei soggetti coinvolti determinano una serie di peculiarità che occorre tenere sempre presente: l'ONU è un'Organizzazione Internazionale dunque è immune dalle giurisdizioni nazionali e, in ragione della sua struttura, è caratterizzata da una diversità culturale ricchissima e da una marcata dispersione geografica. Tutto ciò rende necessaria la predisposizione di un sistema di giustizia interno in grado di garantire l'integrità, l'equità, l'uguaglianza, e la responsabilità fornendo allo stesso tempo modi efficienti per l'Organizzazione di svolgere il proprio lavoro quotidiano.

Il sistema di giustizia interna delle Nazioni Unite, così come modificato dalla riforma del 2009, si compone di una serie di rimedi interni informali e formali e culmina con la possibilità di attivare un doppio grado di giurisdizione innanzi ai Tribunali Amministrativi Internazionali UNDT e UNAT.

7.3 Le caratteristiche del sistema di giustizia interna

⁸¹⁹ Ex par. 9.3 Administrative instruction on unsatisfactory conduct, investigation and the disciplinary process, ST/AI/2017/1 del 26 ottobre 2017 la data di ricevimento da parte del membro del personale della decisione è determinata conformemente alla sez. 2.4 ove si legge che: “*Where documentation is transmitted to a staff member, the “date of receipt” shall be the earliest of: (a) The date on which the staff member acknowledges receipt; (b) The date on which an electronic return receipt is generated; or (c) Seven calendar days from the date on which the documentation was transmitted to the staff member’s contact information on file with the Organization, unless the staff member provides sufficient evidence of circumstances beyond the staff member’s control that impeded the staff member’s receipt of the documentation.*” Tuttavia, la decisione dell’Under-Secretary-General for Management di separare o licenziare il membro del personale ai sensi della *staff rule* 10.2 lettera a) (viii) o (ix) dev’essere considerata ricevuta alla data in cui la decisione è stata comunicata per via elettronica.

Nel nuovo sistema di giustizia interna dell'Organizzazione delle Nazioni Unite gli strumenti interni, informali e formali, per la risoluzione dei conflitti sono pochi e semplici.

Sono previsti due rimedi informali interni per la risoluzione bonaria della controversia (ricorso al difensore civico e la mediazione) che sono disponibili sia prima, sia durante, sia al posto di un reclamo formale e nell'ambito dei quali è possibile richiedere l'assistenza legale dell'OSLA. Anche in questo caso, come si è rilevato in precedenza per i rimedi informali approntati dal sistema di giustizia interna dell'ILO, tra i rimedi informali non corre alcun vincolo di gerarchia o di obbligatorietà: essi non rappresentano fasi diverse delle procedure informali e, nel caso in cui l'esperimento di uno non risulti soddisfacente, è possibile passare ad un altro in modo assolutamente informale ed elastico se ciò favorisce una rapida ed efficace soluzione.

Il rimedio formale interno è solo uno (la "*management evaluation*") e in alcuni casi non è nemmeno esperibile, lasciando campo libero alla diretta proponibilità del ricorso innanzi al Tribunale di primo grado⁸²⁰.

Infine, è prevista la possibilità di proporre un ricorso allo United Nations Dispute Tribunal (UNDT - giudice di primo grado) e, successivamente, allo United Nations Appeal Tribunal (UNAT - giudice di secondo grado)⁸²¹.

Il ricorso ai Tribunali va esperito nei tempi e nei modi specificati nei rispettivi Statuti e nelle rispettive regole di procedura e prevede sempre, come requisito essenziale per la ricevibilità, il previo esaurimento di tutti i meccanismi di ricorso interno approntati dall'Organizzazione.

⁸²⁰ L'obbligatorietà dell'attivazione della *management evaluation* viene meno nel caso in cui la decisione impugnata comporti l'imposizione di una misura disciplinare o non disciplinare ai sensi della *staff rule* 10.2 (dunque sia stata emessa a seguito di un processo disciplinare), o che la decisione contestata sia stata presa sulla base del parere di organismi tecnici. In tali casi, infatti, l'impugnazione della decisione amministrativa può essere presentata direttamente al UNDT.

⁸²¹ *Staff regulation* 11.1: "There shall be a two-tier formal system of administration of justice: (a) The United Nations Dispute Tribunal shall, under conditions prescribed in its statute and rules, hear and render judgment on an application from a staff member alleging non-compliance with his or her terms of appointment or the contract of employment, including all pertinent regulations and rules; (b) The United Nations Appeals Tribunal shall, under conditions prescribed in its statute and rules, exercise appellate jurisdiction over an appeal of a judgment rendered by the United Nations Dispute Tribunal submitted by either party."

7.4 I meccanismi interni di risoluzione delle controversie tra l'Organizzazione delle Nazioni Unite e i suoi staff member

7.4.1 I rimedi interni informali

Un membro del personale che ritenga di aver subito un danno a seguito dell'adozione di un provvedimento da parte dell'Organizzazione dal contenuto lesivo dei termini del contratto di lavoro o delle condizioni di nomina, prima di ogni ulteriore passaggio formale, è fortemente incoraggiato a compiere ogni sforzo per risolvere la controversia in modo informale⁸²². Tale possibilità di risoluzione bonaria della controversia, peraltro, è aperta anche all'amministrazione che, nella persona del Segretario Generale, può attivare autonomamente il canale informale e coinvolgere il funzionario⁸²³.

La circostanza che l'approccio informale alla risoluzione di una disputa sia aperta e perseguibile da entrambe le parti, infatti, rappresenta un grande vantaggio: il dialogo informale è spesso meno stressante dell'azione legale formale, è generalmente in grado di risolvere il contrasto in tempi più brevi, offre un maggiore controllo del risultato da parte dei soggetti coinvolti⁸²⁴ e spesso permette di raggiungere soluzioni che riescono a contemperare al meglio le esigenze dei litiganti.

Posto che, all'insorgere del contrasto, i funzionari sono incoraggiati a parlare con i loro colleghi, con i loro supervisori, o con un manager di cui si fidano per ottenere consigli su come potrebbero essere in grado di risolvere il problema all'interno del loro ufficio o dipartimento, gli strumenti che rientrano in senso tecnico tra i rimedi informali approntati dall'Organizzazione sono il ricorso al difensore civico (ombudsman) e la mediazione.

⁸²² *Staff rule* 11.1, lettera a).

⁸²³ *Staff rule* 11.1, lettera b).

⁸²⁴ Le parti devono essere necessariamente d'accordo sull'esito finale, in contrasto con quanto avviene nei casi portati dinanzi al Tribunale il cui giudizio è generalmente a favore di una sola parte.

In quanto risorsa informale per la risoluzione dei conflitti, l'Ombudsman offre l'opportunità di discutere un problema in modo assolutamente riservato al di fuori dei normali canali delle Nazioni Unite, di esplorare alternative per risolvere un problema e apprendere come funziona il sistema di giustizia interna, di aumentare la capacità e la fiducia del membro dello staff nell'affrontare i conflitti, e di ottenere un parere esterno qualificato su come presentare un problema o una preoccupazione⁸²⁵.

I principi guida dei difensori civici sono: l'indipendenza, la neutralità, l'imparzialità, la riservatezza e l'informalità. Un difensore civico, dunque, è un soggetto neutrale e indipendente che non prende alcuna posizione in un conflitto, che non può imporre una soluzione né prendere una decisione manageriale, e che deve mantenere il più assoluto riserbo sulle comunicazioni intercorse nell'ambito del suo intervento⁸²⁶. Il supporto dell'Ombudman è fornito caso per caso sia a singoli individui che a gruppi, attraverso incontri diretti e, quando possibile, svolti di persona.

La riforma del sistema di amministrazione della giustizia ha inserito, all'interno dell'ufficio dell'ombudman, una divisione di mediazione, dunque oggi, durante un tentativo di risoluzione informale di una controversia è possibile sia che il difensore civico proponga alle parti di avviare una mediazione, sia che lo staff member si attivi autonomamente per contattare direttamente la divisione mediazione.

La mediazione è un processo informale e confidenziale in cui un mediatore qualificato può aiutare le parti a raggiungere una soluzione negoziata della controversia; il mediatore non impone una soluzione, ma agisce come facilitatore e, trattandosi di procedimento volontario, è

⁸²⁵ Oltre all'Ombudsman delle Nazioni Unite e ai servizi di mediazione (UNOMS) che servono il Segretariato, vi sono difensori civici e servizi di mediazione separati e specificatamente dedicati per l'UNDP, l'UNICEF, l'UNFPA, l'UNOPS, UN Women e l'UNHCR. L'ufficio dei difensori civici delle Nazioni Unite ha sede a New York, e per l'UNHCR, anche a Ginevra e a Budapest, essi forniscono servizi di supporto all'intera forza lavoro dell'Organizzazione, inclusi stagisti, volontari e altro personale contrattualizzato.

⁸²⁶ Oltre ai servizi di risoluzione delle controversie, i difensori civici possono anche promuovere la competenza in materia di conflitti e formulare raccomandazioni per miglioramenti dell'ambiente di lavoro basati su osservazioni di problemi sistemici e tendenze.

imprescindibile che entrambe le parti accettino esplicitamente di intraprenderlo⁸²⁷. Riunendo le parti in un contesto strettamente confidenziale, il mediatore stimola un dialogo significativo, fatto di ascolto reciproco, nell'ambito del quale ciascuna parte può scoprire i bisogni e gli interessi dell'altra parte, aumentando le probabilità di giungere ad una soluzione amichevole. Il processo, peraltro, aiuta anche a ripristinare i rapporti di lavoro e, così facendo, a sviluppare un ambiente di lavoro armonioso e stabile nel lungo periodo.

È importante notare che i servizi informali di risoluzione sono disponibili sia prima, sia durante, sia al posto di un reclamo formale e che, nell'ambito degli stessi, è possibile richiedere l'assistenza legale dell'Ufficio di assistenza legale del personale che fornisce consulenza legale qualificata⁸²⁸.

E' anche possibile che una controversia, per la quale siano già stati attivati i rimedi formali, venga deferita alla divisione mediazione da un giudice del Tribunale se in tal senso sussiste il consenso delle parti, tenendo sempre presente che, qualora la mediazione non andasse a buon fine, il caso tornerebbe al processo formale.

Se la mediazione o l'intervento del difensore civico hanno successo e viene raggiunto un accordo, laddove questo non venisse poi attuato da una delle parti l'altra potrebbe presentare una domanda di esecuzione direttamente al Tribunale per imporne l'attuazione⁸²⁹.

7.4.2 I rimedi interni formali

Il funzionario che intenda contestare formalmente una decisione amministrativa poiché ritenuta lesiva dei suoi diritti lavorativi e del suo status, dopo aver tentato invano una risoluzione informale del contrasto, deve obbligatoriamente attivare il meccanismo interno formale di

⁸²⁷ Il Mediatore può gestire una vasta gamma di questioni relative al lavoro, comprese le controversie relative al rinnovo del contratto, al trattamento equo, selezione del personale, benefici e diritti, questioni interpersonali o situazioni in cui i membri del personale si sentono maltrattati.

⁸²⁸ Ex cap.VII *staff rules* l'attivazione dei meccanismi informali prima della presentazione di un reclamo formale non determina necessariamente una sospensione della decorrenza dei termini decadenziali previsti per l'attivazione degli strumenti di risoluzione formale delle controversie.

⁸²⁹ Ex *staff rule* 11.1, lettera d), la domanda di esecuzione deve essere presentata entro 90 giorni dal termine di attuazione specificato nell'accordo o, se l'accordo non stabilisce ufficialmente un termine entro 90 giorni dalla data in cui l'accordo è stato firmato.

risoluzione delle controversie approntato dal sistema di giustizia interna dell'Organizzazione delle Nazioni Unite: la *Management Evaluation* (ME)⁸³⁰.

Il membro del personale che desidera contestare formalmente una decisione amministrativa dovrà infatti richiedere, per iscritto ed entro il termine perentorio di 60 giorni dalla data in cui ha ricevuto notifica della decisione che intende impugnare⁸³¹, al Segretario Generale di avviare una ME nell'ambito della quale l'Organizzazione ha la possibilità di agire in autotutela e rimediare ad errori nel processo decisionale, riducendo il numero di casi che esitano in contenziosi formali innanzi ai Tribunali amministrativi.

La procedura di management evaluation comporta una revisione obiettiva della decisione impugnata da parte di personale con una preparazione legale che non faceva parte del processo decisionale ordinario. Sulla base di questa revisione, la Management Evaluation Unit (MEU) redige una raccomandazione indirizzata al sottosegretario generale alla gestione o al corrispondente dirigente di gestione nel fondo, programma o entità delle Nazioni Unite, che ha l'ultima parola sulla revisione. Questi infatti decide se il provvedimento amministrativo contestato è stato adottato in conformità con il quadro giuridico dell'Organizzazione e se, in caso contrario, è opportuno adottare un rimedio correttivo, che potrebbe includere la modifica della decisione. Come già sottolineato, peraltro, è previsto che anche durante la procedura di management evaluation si attivino i rimedi informali per la risoluzione dei conflitti, e spesso accade che si opti per un rinvio del caso al Mediatore.

⁸³⁰ L'unica eccezione ammessa all'obbligatorietà dell'attivazione della *management evaluation* è il caso in cui la decisione impugnata comporti l'imposizione di una misura disciplinare o non disciplinare ai sensi della *staff rule* 10.2 (dunque sia stata emessa a seguito di un processo disciplinare), o che la decisione contestata sia stata presa sulla base del parere di organismi tecnici. In tali casi, infatti, l'impugnazione della decisione amministrativa può essere presentata direttamente al UNDT. *Staff rule* 11.2, lettera b): "A staff member wishing to formally contest an administrative decision taken pursuant to advice obtained from technical bodies, as determined by the Secretary-General, or of a decision taken at Headquarters in New York to impose a disciplinary or non-disciplinary measure pursuant to staff rule 10.2 following the completion of a disciplinary process is not required to request a management evaluation."

⁸³¹ *Staff rule* 11.2, lettera c).

Se il funzionario che ha attivato la ME è di ruolo a New York, la procedura di management evaluation deve concludersi entro il termine perentorio di 30 giorni dal ricevimento della richiesta formale di attivazione del rimedio⁸³².

7.5 Lo United Nations Dispute Tribunal

Lo United Nations Dispute Tribunal (UNDT) è stato costituito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite con la Risoluzione 63/253 del 2008 che ne ha adottato lo Statuto⁸³³.

Si tratta di un Tribunale di primo grado competente a conoscere e decidere sui ricorsi presentati dai funzionari⁸³⁴ per l'impugnazione di decisioni amministrative che si presume siano state adottate in violazione delle condizioni di nomina o del contratto di lavoro⁸³⁵, avverso i provvedimenti che impongono una misura disciplinare, e per ottenere l'implementazione di un accordo raggiunto attraverso la mediazione.

Inoltre, ai sensi dei par. 2, 3, 4 e 6 dell'art. 2 dello Statuto, il Tribunale è competente a decidere: sull'accoglimento o il rigetto della domanda di sospensione degli effetti del provvedimento amministrativo nelle more del procedimento di management review⁸³⁶; sull'ammissibilità della memoria presentata da un'associazione del personale in una causa in qualità di *amicus curiae*;

⁸³² Ex *staff rule* 11.2, lettera d), il termine conclusivo, che comunque è di tipo ordinatorio, si estende fino a 45 nel caso in cui il funzionario non si trovi presso la sede centrale di New York ma presso altre sedi distaccate o sul campo.

⁸³³ Dalla sua adozione nel 2008 lo Statuto dello UNDT ha subito alcune modifiche ad opera della Risoluzione 69/203, adottata il 18 dicembre 2014, dalla Risoluzione A/70/112, adottata il 14 dicembre 2015 e, da ultimo, dalla Risoluzione 71/266, del 23 dicembre 2016.

⁸³⁴ Secondo la procedura descritta all'art. 3, co. 1, dello Statuto che sarà analizzata nel paragrafo successivo relativo alle regole di procedura dello UNDT.

⁸³⁵ Ex art. 2 Statuto UNDT lettera a): "*The terms "contract" and "terms of appointment" include all pertinent regulations and rules and all relevant administrative issuances in force at the time of alleged non-compliance*".

⁸³⁶ Ex art. 2, par. 2, Statuto UNDT, la richiesta di sospensione degli effetti può essere avanzata quando la decisione impugnata appaia prima facie illegittima, in tutti i casi di particolare urgenza e in quei casi in cui l'attuazione della decisione potrebbe causare un danno irreparabile. Importante notare come la decisione dello UNDT su tale richiesta non sia soggetta ad appello.

sull'ammissibilità dell'intervento nel processo di altri funzionari controinteressati; sulle questioni di giurisdizione e di competenza della Corte.

L'art. 4 dello Statuto⁸³⁷ dispone che lo UNDT sia composto da cinque giudici di cui tre a tempo pieno e due a tempo parziale. Tutti i giudici sono nominati dall'Assemblea Generale su raccomandazione del Consiglio di Giustizia Interna⁸³⁸ tenendo conto una serie di criteri selettivi professionali e geografici ben specifici⁸³⁹. Posto infatti che non è possibile la compresenza di due giudici della stessa nazionalità e che dev'essere tenuta in debito conto la distribuzione geografica dei giudici, è infatti essenziale che tutti i soggetti selezionati per l'incarico abbiano una moralità impeccabile e imparziale⁸⁴⁰, abbiano un'esperienza giudiziaria almeno decennale nel campo del diritto amministrativo in una o più giurisdizioni nazionali, siano fluenti in almeno una delle lingue di lavoro della Corte⁸⁴¹.

Salvo diversa decisione dell'Assemblea Generale, il mandato dei giudici del Tribunale ha sempre inizio il primo luglio successivo alla loro nomina formale⁸⁴². La Corte solitamente siede in composizione monocratica ma, in casi particolarmente complessi o importanti, può essere convocato un panel di tre giudici: in eventualità simili la Corte deciderà a maggioranza e sarà possibile registrare una dissenting opinion nella sentenza⁸⁴³.

⁸³⁷ Modificato in due occasioni: dalla Risoluzione 70/112 e dalla Risoluzione 71/266.

⁸³⁸ Per un approfondimento sul Consiglio di Giustizia Interna (IJC) si veda il par. 7.1 al sottopar. 4.

⁸³⁹ Attualmente la composizione dello UNDT è la seguente: Nkemdilim Amelia Izuako (Nigeria) in qualità di presidente, Teresa Maria da Silva Bravo (Portogallo), Rowan Downing (Australia), Memooda Ebrahim-Carstens (Botswana), Alessandra Greceanu (Romania), Goolam Hoosen Kader-Meeran (Regno Unito), Alexander W. Hunter Jr. (USA), Agnieszka Klonowiecka-Milart (Polonia).

⁸⁴⁰ Requisito la cui verificabilità è inevitabilmente aperta all'interpretazione trattandosi più di una questione morale che di un requisito strettamente giuridico o quantificabile in anni di servizio o esperienza.

⁸⁴¹ Le lingue di lavoro dello UNDT sono l'inglese o il francese.

⁸⁴² Art. 3 regole di procedura dello UNDT.

⁸⁴³ Art. 5 regole di procedura dello UNDT. Inoltre, come spiega più nel dettaglio la *Practice Direction n.1 on Three-Judge Panels* adottata il 17 dicembre 2010 in occasione del quarto Plenary Meeting di New York ai sensi dell'art. 36.2 regole di procedura dello UNDT: "3. A judge may request the President of the Dispute Tribunal (President) to seek authorization from the President of the Appeals Tribunal to refer the case to a panel of three judges (panel). 4. Upon receiving the authorization and after consultation with the judges, the President will make an Order appointing the panel members. If the concerned case is assigned to the President, the other full-time judge at the President's duty station will appoint the members. 5. The judge to whom the case is assigned shall act as the presiding member of the panel. 6. Following the appointment of the panel members, the panel shall decide on the most appropriate means of deciding any interlocutory matter. 7. All panel members shall be physically present during the oral hearing on the merits and subsequent deliberations. 8. Judgments of the panel will be drafted by the presiding member and will be signed by all members."

Per evitare la perdita di conoscenza e di armonia nel funzionamento che deriverebbe dalla cessazione contemporanea degli incarichi di tutti i giudici alla scadenza del settennato non rinnovabile di nomina, il par. 4 dell'art. 4 dello Statuto specifica che due dei cinque giudici (un giudice a tempo pieno e un giudice a tempo parziale) inizialmente nominati si è deciso di prevedere un mandato dalla durata ridotta (soltanto 3 anni) rinnovabile per un secondo mandato di sette anni⁸⁴⁴, questo meccanismo, dunque, ha creato un sistema di ricambio graduale che stabilizza la Corte ed evita vuoti e lacune⁸⁴⁵.

Per preservare l'indipendenza dei giudici, è espressamente previsto che, ai sensi della Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite, questi vengano considerati funzionari internazionali diversi dai funzionari del Segretariato⁸⁴⁶, inoltre, ai sensi del par. 6 dell'art. 4 dello Statuto, un soggetto che ha servito come giudice dello United Nations Dispute Tribunal non potrà essere ammesso ad alcun tipo di selezione all'interno delle Nazioni Unite, ad eccezione di un altro incarico giudiziario, per un periodo di cinque anni successivi alla scadenza del mandato. Peraltro, sempre alla garanzia dell'indipendenza dei giudici attiene la previsione del par. 10 dell'art. 4 dello Statuto che limita l'ingerenza dell'Assemblea Generale stabilendo che la stessa, pur avendo nominato formalmente i giudici, può rimuoverli dal loro incarico solo per "*misconduct or incapacity*"⁸⁴⁷.

Inoltre, per salvaguardare la terzietà della Corte, qualora un giudice si trovi in una posizione che integri o paia integrare un conflitto di interessi⁸⁴⁸, egli deve ricusare sé stesso dal caso, e

⁸⁴⁴ Ex art. 4 par. 4 Statuto UNDT anche che la scelta dei due che avranno un mandato più breve tra i cinque è effettuata con una estrazione a sorte.

⁸⁴⁵ Ex par. 11 art. 4 Statuto UNDT è possibile che un giudice si dimetta notificando tale sua intenzione all'Assemblea Generale tramite il Segretario Generale delle Nazioni Unite; le dimissioni hanno effetto dalla data di notifica, a meno che l'avviso di dimissioni non specifichi una data successiva. Per garantire il sistema dei rinnovi scadenzati e periodici contro eventuali disallineamenti che potrebbero derivare dalla cessazione anticipata dell'incarico di uno dei giudici il comma 5 dell'articolo 4 dello Statuto prevede che, qualora un giudice nominato per sette anni non termini il suo mandato, verrà nominato un nuovo giudice che sostituirà quello mancante per la durata restante del suo incarico e che, se la sostituzione è durata meno di 3 anni, allo scadere del mandato del giudice sostituito, potrà essere nominato nuovamente per un settennato.

⁸⁴⁶ Art. 4, par. 12, Statuto UNDT.

⁸⁴⁷ Cit. da par. 10 art. 4 Statuto UNDT.

⁸⁴⁸ L'art. 27 *rules of procedure* dello UNDT definisce il conflitto di interessi in questi termini: "1. *The term "conflict of interest" means any factor that may impair or reasonably give the appearance of impairing the ability of a judge to independently and impartially adjudicate a case assigned to him or her.* 2. *A conflict of interest arises where a case assigned to a judge involves any of the following: (a) A person with whom the judge has a*

può anche essere ricusato dalle parti con apposita richiesta avanzata direttamente al presidente del Tribunale⁸⁴⁹.

Spetta al Segretario Generale delle Nazioni Unite l'adozione di tutte le disposizioni amministrative necessarie per il funzionamento del Tribunale, comprese le disposizioni relative al viaggio e ai relativi costi del personale la cui presenza fisica dinanzi alla Corte è ritenuta dalla stessa necessaria e degli spostamenti dei giudici che devono viaggiare per raggiungere le località dove svolgere le sessioni. Tra le disposizioni amministrative che sono state adottate rientrano la creazione di appositi uffici registro del Tribunale⁸⁵⁰ (ciascuno composto da un cancelliere e da altro personale, con sede a New York, Ginevra e Nairobi e che sono ufficialmente inseriti nella struttura burocratica dell'Office of Justice Administration), e la previsione che le spese del Tribunale siano a carico delle Nazioni Unite.

Quanto all'organizzazione interna dello UNDT, è previsto che i cinque giudici eleggano tra loro un presidente⁸⁵¹. L'articolo 1 delle regole di procedura dello UNDT specifica, al riguardo che il presidente è eletto tra i giudici a tempo pieno, per un mandato rinnovabile di un anno, per dirigere i lavori del Tribunale e dei Registri.

personal, familiar or professional relationship; (b) A matter in which the judge has previously served in another capacity, including as an adviser, counsel, expert or witness; (c) Any other circumstances that would make it appear to a reasonable and impartial observer that the judge's participation in the adjudication of the matter would be inappropriate."

⁸⁴⁹ Ex art. 4 par. 9 Statuto UNDT. L'art. 28 *rules of procedure* dello UNDT precisa poi, al riguardo, che: "2. A party may make a reasoned request for the recusal of a judge on the grounds of a conflict of interest to the President of the Dispute Tribunal, who, after seeking comments from the judge, shall decide on the request and shall inform the party of the decision in writing. A request for recusal of the President shall be referred to a three-judge panel for decision. 3. The Registrar shall communicate the decision to the parties concerned."

⁸⁵⁰ Ex art. 21 regole di procedura dello UNDT: "1. The Dispute Tribunal shall be supported by Registries, which shall provide all necessary administrative and support services to it. 2. The Registries shall be established in New York, Geneva and Nairobi. Each Registry shall be headed by a Registrar appointed by the Secretary-General and such other staff as is necessary. 3. The Registrars shall discharge the duties set out in the rules of procedure and shall support the work of the Dispute Tribunal at the direction of the President or the judge at each location. In particular, the Registrars shall: (a) Transmit all documents and make all notifications required in the rules of procedure or required by the President in connection with proceedings before the Dispute Tribunal; (b) Establish for each case a master Registry file, which shall record all actions taken in connection with the preparation of the case for hearing, the dates thereof and the dates on which any document or notification forming part of the procedure is received in or dispatched from his or her office; (c) Perform any other duties that are required by the President or the judge for the efficient functioning of the Dispute Tribunal. 4. A Registrar, if unable to act, shall be replaced by an official appointed by the Secretary-General."

⁸⁵¹ Ex art. 4 par. 7 Statuto UNDT. L'art. 5 dello Statuto, seguito dall'art. 4 delle regole di procedura, stabilisce inoltre che: "The three full-time judges of the Dispute Tribunal shall exercise their functions in New York, Geneva and Nairobi, respectively. However, the Dispute Tribunal may decide to hold sessions at other duty stations, as required by its caseload."

Generalmente l'elezione del presidente, che avviene a maggioranza semplice e, in caso di assenza, ammette il voto per corrispondenza, avviene ogni anno in una riunione plenaria e l'eletto assume le sue funzioni all'atto dell'elezione⁸⁵² e, naturalmente, laddove egli dovesse cessare di essere giudice, dovrebbe dimettersi dal suo ufficio di presidente prima della scadenza del termine normale; in casi simili si disporrà una nuova elezione allo scopo di nominare un successore per il porzione non scaduta del termine.

Per trattare questioni relative all'amministrazione o al funzionamento del Tribunale tutti i giudici si riuniscono, di norma, una volta l'anno in una riunione plenaria⁸⁵³.

7.6 La procedura del United Nations Dispute Tribunal

Fatte salve le disposizioni dello Statuto, ai sensi dell'articolo 7 dello stesso il Tribunale adotta un proprio regolamento interno soggetto all'approvazione dell'Assemblea Generale che stabilisce le regole di procedura per il ricorso e per il funzionamento della Corte. Qualunque eventuale emendamento delle regole di procedura deve essere adottato dal Tribunale riunito in seduta plenaria e, pur operando sin da subito in via provvisoria, per divenire definitivo deve essere appositamente approvato dall'Assemblea Generale⁸⁵⁴.

I principi generali che devono guidare l'attività del Tribunale sono la pubblicità e la trasparenza: il lavoro della Corte dovrebbe essere aperto e trasparente, salvo che le informazioni prese in considerazione siano ritenute sensibili. Posto infatti che per regola le sentenze sono pubbliche, il Tribunale ha il potere di concedere, rifiutare o limitare l'accesso ai suoi archivi se sorge la necessità di proteggere dati personali⁸⁵⁵.

⁸⁵² Ex art. 1 lettera b) regole di procedura dello UNDT il presidente uscente rimane in carica fino all'elezione del suo successore.

⁸⁵³ Art. 2 regole di procedura dello UNDT.

⁸⁵⁴ Art. 37 regole di procedura dello UNDT.

⁸⁵⁵ Par. 4, 5 e 6 *Practice direction n. 6 On Records of The Dispute Tribunal* del 27 aprile 2012.

7.6.1 La domanda dell'attore

Ex art. 3 dello Statuto dello UNDT la legittimazione attiva ad adire il Tribunale spetta a qualsiasi membro o ex membro del personale delle Nazioni Unite, sia che abbia prestato servizio presso il Segretariato delle Nazioni Unite sia che invece abbia svolto la sua attività presso fondi e programmi delle Nazioni Unite amministrati separatamente, ed a qualsiasi altra persona che reclama in nome di un membro del personale inabilitato o deceduto.

Il soggetto legittimato ad agire, come appena identificato, può proporre ricorso sia contro l'Organizzazione delle Nazioni Unite, rappresentata dal Segretario Generale, sia contro un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite⁸⁵⁶, sia contro ogni altra Organizzazione Internazionale o entità istituita da un trattato che partecipa al sistema comune delle Nazioni Unite e che abbia concluso un accordo speciale per accettare i termini della giurisdizione del Tribunale in accordo con il suo Statuto⁸⁵⁷.

La domanda, che deve essere depositata presso uno degli uffici del registro identificato sulla base della prossimità geografica e di ogni altra considerazione materiale pertinente⁸⁵⁸, può essere presentata in forma libera ma, di solito, segue il modello elaborato dal cancelliere e messo a disposizione dei potenziali attori attraverso l'ufficio del registro o il sito internet del Tribunale.

Le domande devono essere presentate all'ufficio del registro entro termini perentori che tengono conto della differenza tra Regions ed Headquarters e della possibilità che non sia

⁸⁵⁶ Artt. 57 e 63 Carta delle Nazioni Unite

⁸⁵⁷ Ex art. 2, par. 5, Statuto UNDT tale accordo speciale prevede, tra le altre cose, che l'agenzia, l'organizzazione o l'entità interessata siano vincolate dalle sentenze del Tribunale, siano responsabili per il pagamento di eventuali indennizzi concessi dal Tribunale ai funzionari ricorrenti, e adottino disposizioni relative alla condivisione delle spese del Tribunale.

⁸⁵⁸ Art. 6 regole di procedura dell'UNDT. In proposito i par. 15, 16 e 15 *Practice Direction n.4 on filling of applications and replies* del primo luglio 2014 specificano che: "15. Applications shall be submitted to the Registry in Geneva, Nairobi and New York in accordance with the following geographical distribution: a. Geneva Registry: Applications from staff assigned at the time of the contested decision in duty stations located in Europe and Asia (including the Pacific); b. Nairobi Registry: Applications from staff assigned at the time of the contested decision in duty stations located in Africa, the Arabian Peninsula, Iraq, Israel, Jordan, Lebanon, Syria, as well as Palestine; c. New York Registry: Applications from staff assigned at the time of the contested decision in the Americas and the Caribbean. 16. An application which is not filed with the appropriate Registry will be redirected. 17. The application shall be heard and determined in the Tribunal sitting in the place where the application is submitted unless the application has been filed with the wrong Registry, or a judge of the Tribunal orders otherwise either on the initiative of the judge or on the application of a party."

sempre disponibile un provvedimento espresso da impugnare: il termine è di 90 giorni per i funzionari dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e di un anno per gli eredi dei membri del personale che sono deceduti e decorre: dalla notifica della decisione della finale del procedimento di management evaluation o dal termine entro il quale tale decisione avrebbe dovuto essere adottata dall'amministrazione (vale a dire 30 giorni per le controversie sorte agli Headquarters e 45 giorni per le controversie sorte in altri uffici distaccati); dalla notifica della decisione amministrativa nei casi in cui non obbligatorio procedere allo step della management evaluation e si può adire immediatamente il Tribunale (tipico caso è quello delle sanzioni disciplinari); dalla data dell'insuccesso della mediazione; o, se la domanda presentata al Tribunale mira ad ottenere l'attuazione di un accordo raggiunto dopo una mediazione di successo, dalla data specificata nell'accordo per l'implementazione dello stesso⁸⁵⁹.

In casi eccezionali è possibile che il soggetto legittimato a proporre una domanda allo UNDT presenti una richiesta scritta al Tribunale per ottenere una sospensione o una proroga dei termini per la presentazione della domanda, e tale richiesta deve essere suffragata da una spiegazione chiara, seppur sintetica, delle circostanze eccezionali sulle quali essa si fonda⁸⁶⁰.

⁸⁵⁹ Ex art. 7 regole di procedura dello UNDT se l'accordo di mediazione non prevedeva esplicitamente una data di implementazione il termine per la presentazione della domanda al Tribunale decorre dal trentesimo giorno successivo alla data della firma dell'accordo.

⁸⁶⁰ In ogni caso, tuttavia, non è mai ricevibile una domanda presentata dopo più di tre anni dalla notifica della decisione amministrativa contestata da parte del richiedente, indipendentemente dal fatto che il soggetto abbia richiesto di essere rimesso in termini. Circa il rispetto dei limiti temporali per la presentazione dell'azione e le circostanze eccezionali che possono comportarne una deroga si segnalano due sentenze. La UNDT 29 gennaio 2010 n. 19, par.29 e 30 ha affermato che: "29. *Il faut se rappeler que les dates limites sont liées à une action individuelle, comme de soumettre une requête en droit dans un délai fixé. C'est pourquoi les exceptions aux délais prescrits doivent aussi être liées aux conditions et à la situation individuelle de la personne qui cherche un recours en droit et non aux caractéristiques de la requête. Naturellement, tous les facteurs pertinents sont à prendre en considération (Voir UNDT/2009/036, Morsy). Toutefois, les facteurs qui font qu'un requérant n'agit pas dans les délais prescrits se limitent à ses capacités individuelles. Des facteurs comme les perspectives de succès quant au fond et à l'importance du cas sont extrinsèques à l'obligation de soumettre une requête dans les délais prescrits et ne devraient pas être pris en considération à ce niveau. Ainsi, les «cas exceptionnels» dont il est fait état au paragraphe 3 de l'article 8 du statut de l'UNDT renvoient aussi à la situation personnelle du requérant et non aux caractéristiques de la requête. 30. En d'autres termes, les cas exceptionnels naissent de circonstances personnelles exceptionnelles. L'ancien UNAT définissait les circonstances exceptionnelles comme des circonstances qui «échappent au contrôle du requérant» (voir le jugement no 372, Kayigamba (1986) et, généralement, le jugement no 913, Midaya (1999) et le jugement no 1054, Obuyu (2002). Cette définition renvoie à juste titre à la capacité du requérant à respecter les dates limites. Que les circonstances échappent ou non à son contrôle est affaire de normes individuelles, comme du niveau d'instruction de chacun. Tous les facteurs pertinents sont à prendre en considération, comme les problèmes techniques, l'état de santé, etc. Impossible de dire où s'arrêter. Comme il est de l'intérêt du requérant d'obtenir une suspension, une levée ou une prolongation des dates limites, la charge de la preuve revient au requérant.*" Inoltre, la UNDT 8 febbraio 2010 n. 25 ha chiarito,

Ai sensi dell'art. 8 delle regole di procedura dello UNDT la domanda deve includere le seguenti informazioni: nome completo del richiedente, data di nascita e nazionalità; status occupazionale del richiedente o rapporto con il membro del personale se il soggetto che propone la domanda non è il diretto titolare del rapporto d'impiego; nome del rappresentante legale del richiedente (con autorizzazione allegata)⁸⁶¹; indirizzo per le comunicazioni e l'invio dei documenti; informazioni circa la decisione contestata come ad esempio il luogo e la data della sua adozione; azione e rimedi richiesti; eventuali documenti giustificativi (allegati e numerati, compresi di una traduzione, se necessaria)⁸⁶²; una succinta dichiarazione dei fatti e delle circostanze invocate per dimostrare che la decisione non era conforme ai termini della nomina o del contratto di lavoro; copia della richiesta di management evaluation e della

ai par-37 - 39, anche che: “37. Normalement, l'absence d'avocat-conseil n'est pas une circonstance exceptionnelle non plus et c'est pourquoi ce n'est pas une justification suffisante de l'inobservation des dates limites fixées par le statut du Tribunal. Le statut du Tribunal n'attache pas non plus de coûts financiers au dépôt d'une requête, il n'exige pas non plus que les requêtes soient déposées par un avocat-conseil ni qu'il faille faire appel à un avocat-conseil pour engager une procédure judiciaire. Si la disposition 11.4 d) du règlement provisoire du personnel dit qu'«un fonctionnaire se fait aider par un membre de l'OSLA s'il ou si elle le désire», cette disposition est à lire dans l'esprit de la résolution de l'Assemblée générale sur laquelle elle est fondée. À cet égard, le Tribunal a, dans le jugement UNDT/2009//093, Siyed, arrêté que la résolution 62/228 de l'Assemblée générale «est à interpréter comme créant pour les membres du personnel un droit de demander conseil à l'OSLA, qui est tenu de fournir des conseils judiciaires y compris sur le bienfondé de l'affaire. C'est pourquoi l'OSLA a le droit de conseiller aux requérants de ne pas déposer de requête devant le Tribunal et peut par conséquent légalement refuser de désigner un avocat au requérant au motif que sa requête a peu de chances de réussir». Interpréter la résolution comme imposant à l'OSLA de fournir une assistance juridique à tous les membres du personnel qui la demandent, y compris à ceux qui manquent manifestement de sérieux, obérerait le Bureau et porterait préjudice aux requérants dont le cas est sérieux. 38. En l'absence de circonstances exceptionnelles, le Tribunal considère que le délai supplémentaire voulu par la requérante pour déposer une requête doit être rejeté. 39. Les contacts de la requérante avec le Bureau de l'Ombudsman commun et les tentatives qu'elle a faites pour obtenir l'assistance de l'OSLA malgré la fin de non- recevoir qu'y a opposé celui-ci dans sa réponse du 15 septembre 2009 ne la dispensaient pas de l'obligation de respecter les délais. L'OSLA ne lui a à aucun moment indiqué qu'il avait changé d'avis sur son cas. Il appartenait donc à la requérante de déposer, de sa propre initiative, une requête auprès du Tribunal. Le dossier montre que ceci ne dépassait pas ses possibilités.”

⁸⁶¹ Ex art. 12 regole di procedura dello UNDT: “1. A party may present his or her case to the Dispute Tribunal in person, or may designate counsel from the Office of Staff Legal Assistance or counsel authorized to practice law in a national jurisdiction. 2. A party may also be represented by a staff member or a former staff member of the United Nations or one of the specialized agencies.” In proposito la Practice Direction n. 2 on Legal Representation, adottata il 27 aprile 2012, stabilisce anche che: “5. A party may change counsel at any time during the proceedings. The Tribunal shall be notified immediately and provided with the new counsel's contact details and, as relevant, with the Applicant's signed authorization for the new counsel. 6. When a party chooses to be represented by more than one counsel, a lead counsel shall be designated and that lead counsel shall correspond with the Tribunal through the Registry and shall conduct the case and make all written and oral submissions unless the judge decides otherwise on good cause shown. [...] 8. Counsel authorized to practice law in a national jurisdiction are subject to the rules of their national bar associations. 9. Counsel who are staff members of the United Nations are subject to the rules and regulations governing the conduct of staff members in their respective organization.”

⁸⁶² Ex art. 8, par. 3, regole di procedura il ricorso firmato in originale e gli allegati devono essere consegnati tutti insieme, eventualmente anche per via elettronica.

decisione conclusiva della stessa, se disponibile⁸⁶³. Sia la domanda che gli allegati devono essere presentati in una delle lingue ufficiali dell'Organizzazione delle Nazioni Unite⁸⁶⁴.

Dopo un primo vaglio circa la sussistenza dei requisiti di ammissibilità della domanda, che deve apparire completa in tutti i suoi elementi essenziali⁸⁶⁵, ai sensi del par. 4 dell'art. 8 delle regole di procedura il cancelliere trasmette copia della stessa al convenuto e a qualsiasi altra parte che un giudice ritenga appropriato informare.

Ai sensi dell'art. 8 dello Statuto la ricevibilità della domanda dipende: dal rispetto dei requisiti sulla competenza del Tribunale fissati dall'art. 2 dello Statuto, dal rispetto dei requisiti sulla legittimazione attiva fissati dall'art. 3 dello Statuto, dall'aver previamente esaurito il rimedio interno della *management evaluation* laddove obbligatorio, dall'aver rispettato i termini per la presentazione della domanda fissati dall'art. 7 dello Statuto.

Da ultimo è importante notare che, come dispone il par. 5 dell'art. 8 dello Statuto, il deposito della domanda non ha alcun effetto sospensivo rispetto all'attuazione della decisione amministrativa contestata e dunque, a tale scopo, deve essere presentata un'esplicita richiesta nelle forme prescritte dall'art. 10, par. 1 e 2 dello Statuto e dall'art. 14 delle regole di procedura⁸⁶⁶.

⁸⁶³ Questi ultimi due requisiti sono prescritti dal par. 7 della *Practice Direction n.4 on filling of applications and replies* del primo luglio 2014 nel caso in cui la domanda presentata al Tribunale sia rivolta ad ottenere una decisione nel merito. Laddove invece la domanda sia mirata a ottenere l'implementazione di un accordo raggiunto tramite mediazione le informazioni da includere nella domanda sono le seguenti: “*a. The applicant’s full name, date of birth and nationality; b. The name of the applicant’s legal representative (with authorization attached), if any, together with contact details; c. The e-mail address to which documents should be sent; d. In an annex, a copy of the agreement; e. A brief description of the steps, if any, taken by the applicant to implement the agreement; f. The relief sought; and g. The grounds relied on in support of the application.*”

⁸⁶⁴ Art. 8, par. 6, Statuto UNDT. Le lingue ufficiali delle Nazioni Unite sono sei: inglese, francese, spagnolo, arabo, cinese e russo.

⁸⁶⁵ Se i requisiti formali della domanda elencati dal par. 2 dell'art. 8 delle regole di procedura non sono soddisfatti, il cancelliere può richiedere al richiedente di integrare i requisiti entro un determinato periodo di tempo; una volta che le correzioni sono state eseguite correttamente, il cancelliere trasmette una copia della domanda al convenuto.

⁸⁶⁶ Ex art. 14 regole di procedura: “*1. At any time during the proceedings, the Dispute Tribunal may order interim measures to provide temporary relief where the contested administrative decision appears prima facie to be unlawful, in cases of particular urgency and where its implementation would cause irreparable damage. This temporary relief may include an order to suspend the implementation of the contested administrative decision, except in cases of appointment, promotion or termination. 2. The Registrar shall transmit the application to the respondent. 3. The Dispute Tribunal shall consider an application for interim measures within five working days of the service of the application on the respondent. 4. The decision of the Dispute Tribunal on such an application shall not be subject to appeal.*”

7.6.2 *La risposta del convenuto*

Ai sensi dell'art. 10 delle regole di procedura il convenuto, dopo aver ricevuto notifica a cura del cancelliere della domanda presentata dall'attore, ha un termine di 30 giorni per presentare una risposta.

La risposta può avere forma libera ma generalmente si allinea al modello predisposto dall'ufficio del registro e disponibile sia in forma cartacea che on line; essa dev'essere debitamente firmata e, unitamente ai relativi allegati, dev'essere presentata in originale, eventualmente anche in forma elettronica.

Il termine per la risposta è perentorio dunque, qualora esso sia decorso inutilmente, il convenuto non potrà prendere parte al procedimento, salvo che con il permesso del Tribunale.

La risposta, completa in tutti i suoi elementi, ricevuta tempestivamente dall'ufficio del registro viene poi notificata all'attore e a qualsiasi altra parte che il giudice ritenga appropriato coinvolgere a cura del cancelliere. Nel caso in cui i requisiti formali della risposta non siano soddisfatti, il cancelliere può richiedere al convenuto di provvedere ad un'integrazione entro un determinato periodo di tempo e, se le correzioni sono state eseguite correttamente, provvede a trasmettere una copia della risposta all'attore.

7.6.3 *L'iscrizione a ruolo e la definizione sommaria*

Quando lo scambio delle notifiche di domanda e risposta è avvenuto correttamente⁸⁶⁷, il cancelliere provvede all'iscrizione a ruolo attraverso l'inserimento della causa nel *case management system* cui corrisponde l'assegnazione di un numero di caso che viene comunicato alle parti via e-mail. Il numero del caso è composto dall'acronimo "UNDT", che indica appunto il Tribunale, seguito dalla sigla "GVA", "NBI" o "NY" che indica l'ubicazione del Registro

⁸⁶⁷ Ex art. 10 par. 4 Statuto UNDT: "4. Prior to a determination of the merits of a case, should the Dispute Tribunal find that a relevant procedure prescribed in the Staff Regulations and Rules or applicable administrative issuances has not been observed, the Dispute Tribunal may, with the concurrence of the Secretary-General of the United Nations, remand the case for institution or correction of the required procedure, which, in any case, should not exceed three months. In such cases, the Dispute Tribunal may order the payment of compensation for procedural delay to the applicant for such loss as may have been caused by such procedural delay, which is not to exceed the equivalent of three months' net base salary."

presso il quale è stata depositata la causa, dall'anno in cui il caso è stato iniziato il processo, e dal numero di serie del caso per quell'anno⁸⁶⁸.

Ai sensi dell'art. 9 delle regole di procedura le parti possono richiedere un giudizio sommario quando non vi è alcuna controversia sui fatti allegati ed è certo il diritto della parte ad ottenere una determinata decisione. Su tale richiesta il Tribunale conserva il potere di decidere discrezionalmente se procedere o meno al giudizio sommario ed evitare qualsiasi attività istruttoria.

7.6.4 Le prove, le udienze e il supplemento istruttorio

Ai sensi dell'art. 9 dello Statuto il giudice cui è stata attribuita la causa può ordinare la produzione di documenti o altre prove che ritenga necessarie e può decidere se limitare l'istruzione del procedimento alla produzione di documenti procedere ad udienze orali⁸⁶⁹.

Il Tribunale per le controversie determina l'ammissibilità di qualsiasi prova sia documentale che testimoniale, può ordinare la produzione di prove ad entrambe le parti in qualsiasi momento, può richiedere a qualsiasi persona di rivelare qualsiasi documento o fornire tutte le informazioni che appaiono necessarie per una corretta e celere cessione del procedimento, può escludere elementi di prova che ritiene irrilevanti, frivoli o privi di valore probatorio e può, su richiesta di una delle parti, imporre misure per preservare la riservatezza delle prove, ove ciò sia giustificato da interessi di sicurezza o da altre circostanze eccezionali.⁸⁷⁰

La parte che desidera fornire elementi di prova che siano però in possesso della parte avversa o di qualsiasi altro soggetto può chiedere, nella domanda iniziale o in qualsiasi fase del procedimento, al Tribunale di ordinarne la produzione.

⁸⁶⁸ Ad esempio: UNDT / GVA / 2010/001. Queste regole dettagliate sono contenute nella *United Nations Dispute Tribunal Information Note to parties appearing before the Dispute Tribunal*, lettera E, del 18 febbraio 2011.

⁸⁶⁹ Art. 16, par. 2, regole di procedura, specifica che, generalmente, si procede sempre ad udienze orali nel caso in cui il ricorso sia stato promosso contro una decisione amministrativa che impone sanzione disciplinare adottata a seguito di debito procedimento disciplinare. Inoltre, ai sensi del par. 3 dell'art. 9 dello Statuto, ripreso dal par. 6 dell'art. 16 delle regole di procedura, l'udienza è pubblica a meno che il giudice decida, di propria iniziativa o su richiesta di una delle parti, che circostanze eccezionali richiedano di procedere a porte chiuse.

⁸⁷⁰ Così dispongono i commi dell'art. 18 delle regole di procedura dello UNDT che evidentemente attribuiscono al giudice un potere molto penetrante.

Qualora il giudice disponga di procedere con un'udienza, il cancelliere notifica preventivamente alle parti la data e l'ora della stessa, conferma i nomi dei testimoni o dei periti che intervengono e adotta tutte le necessarie accortezze organizzative necessarie a rendere possibile l'udienza⁸⁷¹. Le parti e i loro rappresentanti, debitamente designati, devono essere presenti all'udienza di persona o, ove non disponibili, tramite collegamento video, telefono o altri mezzi elettronici appositamente autorizzati dal giudice⁸⁷².

Ai sensi della lettera I) della *United Nations Dispute Tribunal Information Note to parties appearing before the Dispute Tribunal* del 18 febbraio 2011, ai fini della preparazione dell'udienza e della presentazione delle prove nel corso di un'audizione, le parti devono fornire al cancelliere ed alla controparte, in versione elettronica, le prove che intendono utilizzare in udienza almeno quindici giorni prima dell'udienza programmata o ad una data ordinata dal Tribunale. Le prove fornite possono essere trasmesse dal funzionario del Tribunale al servizio di interpretazione e traduzione, se necessario, in condizioni rigorose di riservatezza. Se durante un'udienza, una parte sceglie di fornire una copia cartacea delle prove fornite elettronicamente, la parte che presenta il documento deve fornire copie sufficienti per tutti i presenti.

⁸⁷¹ Ex lettere B) e C) *United Nations Dispute Tribunal Information Note to parties appearing before the Dispute Tribunal* del 18 febbraio 2011: “21. As appropriate, the Tribunal may hold hearings at duty stations other than Geneva, Nairobi or New York. 22. The Registries publish a calendar of hearings that is posted on the intranet page of the Office of Administration of Justice or any other medium deemed suitable by the Registries. The calendar states useful information including the case number, the Judge or panel of Judges seized thereof, the date, time and location of the proceedings and, if appropriate, whether the proceedings are to be held in public or in closed session. 23. In scheduling hearings, the Registries give precedence to proceedings relating to requests for suspension of action filed pursuant to articles 13 and 14 of the Rules of Procedure of the Dispute Tribunal.”

⁸⁷² Ex art. 16, par. 5, regole di procedura, se il Tribunale richiede la presenza fisica di una parte o di qualsiasi altra persona all'udienza, i costi necessari associati al viaggio e all'alloggio della parte o di un'altra persona sono a carico dell'Organizzazione. Quanto invece alla testimonianza resa con collegamento video, telefono o altro mezzo elettronico la lettera J) della *United Nations Dispute Tribunal Information Note to parties appearing before the Dispute Tribunal* del 18 febbraio 2011 dispone quanto segue: “31. The Registry makes necessary arrangements whenever the Tribunal orders that a party, witness or any other participant be heard by means of audio or video-link or other technology. At a date ordered by the Tribunal and no less than seven calendar days before the hearing, the party must provide the Registry with contact details and any other information to facilitate the testimony of the relevant party. 32. In choosing a venue for a remote testimony, the following locations, in particular, may be considered by the Registry: (a) The other branches of the Dispute Tribunal or any convenient UN duty stations; (b) A national Tribunal; (c) An office of an international organization; or (d) An embassy or a consulate. 33. In the case of a video-link, any person giving evidence by way of video-link should be able to see and hear the Judges and the person questioning him or her. Likewise, the Judges and the person questioning him or her should be able to see and hear the witness as well as any evidence submitted from the remote location.”

Le parti possono convocare testimoni ed esperti per testimoniare⁸⁷³. La parte avversa può interrogare direttamente i testimoni e gli esperti proposti dalla controparte e può opporsi alla loro testimonianza indicando le ragioni delle sue obiezioni al giurice, al quale spetta l'ultima parola sulla ammissibilità della testimonianza. Anche il giudice Il Tribunale può esaminare testimoni e gli esperti chiamati da una delle parti, oltre ad avere la facoltà di chiamare qualsiasi altro testimone o esperto che ritenga necessario⁸⁷⁴.

7.6.5 *La sospensione del processo e il tentativo di mediazione*

Ex art. 10 dello Statuto, in qualsiasi momento durante il procedimento, dunque anche durante le udienze, il giudice può disporre, sia d'ufficio sia su richiesta di parte la sospensione del procedimento e il rinvio della causa ad un mediatore per tentare una risoluzione bonaria della controversia⁸⁷⁵.

La finestra temporale entro la quale il processo può rimanere sospeso e deve essere esperito il tentativo di mediazione è di tre mesi, anche se, dopo aver consultato le parti, laddove la Divisione Mediazione lo ritenga opportuno, essa notificherà all'ufficio del registro che il tentativo di risoluzione informale richiederà più tempo.

All'esito del tentativo, è onere della Divisione Mediazione informare tempestivamente lo UNDT sull'esito della mediazione, inoltre, come specifica l'art. 15 delle rules of procedure,

⁸⁷³ “27. *The participants must provide the Tribunal and the opposing party with the names of the witnesses they intend to call at the hearing at least fifteen calendar days before the hearing or at the date ordered by the Tribunal. They must ensure that the witnesses they intend to call are available for the hearing, including arranging for their presence should they wish the witnesses to appear in person. They must also provide all information about the location and contact details of the witnesses they wish to call. Notwithstanding the foregoing, the Tribunal retains discretion to refuse or require the presence of a particular witness, for the purpose of the proper conduct of a case.* 28. *The witness of a participant may discuss his or her statement with counsel prior to giving oral testimony, but must not read from a prepared statement unless copies of such statement have been prepared and circulated to all parties prior to the hearing. A party calling a witness must not discuss the case with the witness once the testimony has started and until the testimony is completed.*” Cit. da *United Nations Dispute Tribunal Information Note to parties appearing before the Dispute Tribunal*, lettera G), del 18 febbraio 2011.

⁸⁷⁴ Art. 17, par. 3 e 4, regole di procedura dello UNDT definisce anche quale debba essere la formula d'impegno che deve essere pronunciata da testimoni ed esperti prima di rendere la loro testimonianza. I primi devono infatti pronunciare la seguente formula: “*I solemnly declare upon my honour and conscience that I will speak the truth, the whole truth and nothing but the truth*”; per i secondi la formula è leggermente diversa: “*I solemnly declare upon my honour and conscience that my statement will be in accordance with my sincere belief*”.

⁸⁷⁵ Ex art. 15, par. 3 e 4, regole di procedura se le parti decidono di propria iniziativa di chiedere la mediazione, devono informare tempestivamente l'ufficio del registro per iscritto che provvederà a trasmettere tutti i documenti del caso all'ufficio del mediatore.

tutti i documenti utilizzati e le dichiarazioni orali rese durante qualsiasi tentativo informale di risoluzione dei conflitti o di mediazione sono assolutamente riservati e devono mai essere trasmessi al Tribunale.

7.6.6 *L'intervento nel processo*

Il giudice può in qualsiasi momento, su richiesta di una parte o di propria iniziativa, ammettere la partecipazione di un soggetto in qualità di parte se ritiene che la parte in questione abbia un interesse legittimo all'esito del procedimento⁸⁷⁶. Il soggetto che intende intervenire deve presentare domanda, attraverso un modulo appositamente predisposto dal cancelliere⁸⁷⁷, e la stessa, se in linea con i requisiti di ammissibilità previsti, viene trasmessa in copia all'attore ed al convenuto.

Ai sensi dell'art. 22 delle regole di procedura, una volta che il giudice ha stabilito l'ammissibilità della richiesta di intervento, decide anche quali documenti, se del caso, relativi al procedimento devono essere trasmessi all'interveniente dal cancelliere e fissa un termine entro il quale eventuali osservazioni scritte devono essere presentate dall'interveniente. Il giudice decide inoltre se l'interveniente è autorizzato a partecipare a qualsiasi procedimento orale.

Oltre all'intervento di un soggetto in qualità di parte, il regolamento del Tribunale ammette l'intervento nel processo di un'associazione del personale in qualità di *amicus curiae*.

Secondo quanto previsto dall'art. 24 delle regole di procedura, infatti, una *staff association* può presentare una richiesta di essere ammessa a intervenire nel processo con una memoria compilando l'apposito modulo predisposto dal cancelliere e inviandolo elettronicamente o depositandolo all'ufficio del registro. Una volta ricevuta dalla richiesta, il cancelliere la trasmette alle parti, che hanno un termine di tre giorni per depositare eventuali obiezioni attraverso un modulo messo a loro disposizione dall'ufficio del registro.

⁸⁷⁶ Art. 11 regole di procedura dello UNDT.

⁸⁷⁷ Ex art. 23 regole di procedura la domanda di intervento deve essere presentata in originale all'ufficio del registro, generalmente elettronicamente.

Spetta al presidente dello UNDT o al giudice cui è attribuito il caso stabilire o meno l'ammissibilità della domanda e la valutazione si basa sulla considerazione dell'utilità della memoria dell'*amicus curiae* per la decisione del caso⁸⁷⁸.

7.6.7 La decisione

Terminata l'istruzione del procedimento si passa alla fase della decisione che si conclude sempre con l'adozione di un provvedimento scritto in forma di sentenza, vincolante per le parti coinvolte, che indica le ragioni di fatto e di diritto e le norme cui si fa riferimento per la definizione della controversia.

Le sentenze devono essere redatte in una delle lingue ufficiali delle Nazioni Unite, in due copie originali, che possono contenere, nel caso in cui la questione sia stata decisa da una giuria di tre giudici, una motivazione separata, dissenziente o concorrente, e che devono essere depositate negli archivi delle Nazioni Unite. Il cancelliere trasmette una copia della sentenza a ciascuna delle parti, che hanno diritto a ricevere una copia redatta nella stessa lingua in cui hanno scelto di presentare la domanda originale, salvo che non avanzino una diversa richiesta⁸⁷⁹.

Le sentenze del Tribunale sono inoltre oggetto di pubblicazione sull'apposito portale dello UNDT e rese disponibili alla consultazione presso l'ufficio del registro, previa adozione di tutte le cautele necessarie a proteggere i dati personali.

Quanto al contenuto delle sentenze, l'art. 10 dello Statuto chiarisce il Tribunale può solo ordinare uno o entrambi i seguenti provvedimenti: l'annullamento della decisione amministrativa contestata o obbligo di fare specifico che, nel caso in cui la decisione amministrativa contestata riguardi la nomina, la promozione o la risoluzione, il convenuto può scegliere di commutare nel pagamento di un risarcimento in alternativa rispetto all'annullamento della decisione amministrativa contestata o all'esecuzione specifica ordinata;

⁸⁷⁸ Ex art. 24, ultimo comma, regole di procedura la decisione sulla ammissibilità della domanda di intervento da parte dell'associazione del personale è comunicata alle parti a cura del cancelliere.

⁸⁷⁹ Art. 11 Statuto UNDT e art. 25 regole di procedura.

la quantificazione del risarcimento per danno subito⁸⁸⁰.

Se il giudice che una parte abbia manifestamente abusato dell proprio diritto ed abbia intentato una lite temeraria, può imputare costi del giudizio a tale parte ma non deve in nessun caso concedere danni esemplari o punitivi⁸⁸¹.

Quanto all'esecutività, il par. 3 dell'art. 11 dello Statuto afferma che le sentenze dello UNDT non sono immediatamente esecutive e dunque divengono tali solo dopo la scadenza del termine previsto per l'appello nello statuto del United Nations Appeal Tribunal⁸⁸². Ai sensi del par. 2 dell'art. 32 delle regole di procedura⁸⁸³, inoltre, se, trascorso il termine utile all'impugnazione, le sentenze sono divenute esecutive ma la parte che avrebbe dovuto adempiere è rimasta inerte lasciando decorrere inutilmente il termine fissato nella sentenza per l'escuzione dell'obbligo sancito dal giudice, la parte vittoriosa potrà rivolgersi nuovamente al giudice per ottenere un titolo esecutivo e così costringere la parte soccombente ad adempiere a quanto prescritto dalla sentenza.

7.6.8 Revisione della sentenza, interpretazione e eliminazione degli errori materiali

Ex art. 12 dello Statuto una volta che il giudizio innanzi allo UNDT si è concluso le parti possono rivolgersi nuovamente alla Corte per ottenere: la revisione della sentenza per fatti sopravvenuti, la correzione di errori materiali, o chiarificazioni su possibili equivoci interpretativi legati al testo della sentenza.

Quanto alla revisione, tutte le volte in cui venga scoperto, in un momento successivo alla conclusione del processo ma non superiore ad un anno dalla sentenza, un fatto decisivo che durante lo stesso era sconosciuto al Tribunale e alla parte cui avrebbe giovato, senza che tale

⁸⁸⁰ Che di norma non eccedono l'equivalente di due anni di retribuzione base netta del richiedente.

⁸⁸¹ L'art.10 dello Statuto è molto chiaro in tal senso e non ammette nessuna deroga al divieto di imporre danni esemplari o punitivi.

⁸⁸² Ex art. 11, par. 3, Statuto UNDT gli ordini o le direttive adottati dal giudice per la gestione dei casi sono invece sempre immediatamente esecutivi.

⁸⁸³ Riprende l'art. 12, par. 4, Statuto UNDT.

ignoranza fosse dovuta a negligenza, la parte interessata ad ottenere la revisione della sentenza può presentare apposita domanda entro un termine di 30 giorni dalla scoperta del fatto⁸⁸⁴.

Quanto alla correzione di errori materiali o aritmetici, o di errori che derivano da un qualsiasi slittamento o omissione accidentale, è ammessa la proposizione di un'apposita istanza di correzione a cura di una delle parti in qualsiasi momento, ed è persino ammissibile che sia il Tribunale stesso, di propria iniziativa, ad attivarsi in tal senso⁸⁸⁵.

Quanto infine all'istanza di interpretazione, è possibile che ciascuna parte adisca il Tribunale per ottenere un'interpretazione del significato o della portata di una sentenza inoltrando un'apposita domanda all'altra parte, che avrà 30 giorni per presentare i suoi commenti sulla domanda. Il Tribunale, una volta avvenuto questo scambio, deciderà se ammettere la domanda di interpretazione e, in caso affermativo, specificherà quale debba essere l'interpretazione corretta della sentenza⁸⁸⁶.

7.7 Lo United Nations Appeal Tribunal

Lo United Nations Appeal Tribunal (UNAT) rappresenta il secondo livello del sistema giudiziario introdotto dalla riforma del 2006, dunque l'ultimo strumento predisposto dal sistema di giustizia interna dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per garantire ai funzionari la tutela dei loro diritti rispetto ai provvedimenti dell'amministrazione che ledono i loro diritti e le loro condizioni d'impiego, ed è competente a decidere i ricorsi presentati avverso sentenze dello UNDT⁸⁸⁷ e i ricorsi che questionano la competenza dello UNAT⁸⁸⁸.

⁸⁸⁴ Art. 12, par. 1, Statuto UNDT e art. 29 regole di procedura.

⁸⁸⁵ Art. 12, par. 2, Statuto UNDT, e art. 31 regole di procedura.

⁸⁸⁶ Art. 12, par. 3, Statuto UNDT, e art. 30 regole di procedura.

⁸⁸⁷ Ex art. 2, par. 1, Statuto UNAT, tali ricorsi possono lamentare sia la violazione, per eccesso o per difetto, delle norme che disciplinano l'ambito della giurisdizione o della competenza del Tribunale di primo grado, sia un errore in diritto nella sentenza, sia un errore nell'applicazione delle regole di procedura del Tribunale, sia ancora un errore in fatto tale da rendere la decisione in primo grado manifestamente irragionevole.

⁸⁸⁸ Art. 2, par. 8, Statuto UNAT.

Come dispone l'art. 3 dello Statuto⁸⁸⁹, l'Appeals Tribunal è composto da sette giudici nominati dall'Assemblea Generale su raccomandazione dell'Internal Justice Council, tenendo conto della necessità di garantire un equilibrio geografico e di genere e facendo in modo che non siano mai nominati contemporaneamente due giudici della stessa nazionalità⁸⁹⁰. Una volta nominati, i giudici possono essere rimossi dall'incarico a cura dell'Assemblea Generale solo per cattiva condotta o incapacità⁸⁹¹, ed hanno la facoltà di dimettersi dal loro incarico laddove lo ritengano opportuno notificando tale intenzione all'Assemblea Generale che potrà solo prenderne atto⁸⁹².

Come nel caso dello UNDT, anche i giudici dello UNAT sono nominati per un mandato non rinnovabile di sette anni⁸⁹³ e, come nello UNDT, per assicurare la continuità nel lavoro della Corte è stato previsto che tre dei giudici inizialmente nominati, da determinare mediante estrazione di sorte, avessero un mandato breve di soli tre anni (salvo la possibilità di essere rinominati presso lo stesso Tribunale per un ulteriore periodo non rinnovabile di sette anni). Inoltre, nel caso in cui venga nominato un giudice in sostituzione di un altro il cui mandato non è ancora scaduto, è previsto che il sostituto resti in carica per il resto del mandato del suo

⁸⁸⁹ Così come modificato dalla risoluzione 69/203 e dalla risoluzione 70/112.

⁸⁹⁰ I criteri per essere nominati come giudici sono decisamente elevati anche se in alcuni punti piuttosto aperti all'interpretazione. Ex art. 3, par. 3, Statuto UNAT: “(a) *Be of high moral character and impartial; (b) Possess at least 15 years of aggregate judicial experience in the field of administrative law, employment law or the equivalent within one or more national or international jurisdictions. Relevant academic experience, when combined with practical experience in arbitration or the equivalent, may be taken into account towards 5 of the qualifying 15 years; (c) Be fluent, both orally and in writing, in at least one of the working languages of the Appeals Tribunal.* [ex art. 12 regole di procedura le lingue di lavoro sono l'inglese e il francese]” È evidente, dunque, che a fronte di requisiti oggettivamente misurabili previsti nelle lettere b e c, il requisito morale richiesto ai sensi della lettera a è senza dubbio discutibile. Al momento i giudici dello UNAT sono i seguenti: John Raymond Murphy (Sudafrica) in qualità di presidente, Dimitrios Raikos (Grecia) in qualità di primo vicepresidente, Sabine Knierim (Germania) in qualità di secondo vicepresidente, Richard Lussick (Samoa), Deborah Thomas-Felix (Trinidad e Tobago), Martha Halfeld Furtado de Mendonça Schmidt (Brasile).

⁸⁹¹ Ex art. 3, par. 2, regole di procedura dello UNAT precisa in proposito che: “2. *No member of the Appeals Tribunal can be dismissed by the General Assembly unless the other members unanimously agree that he or she is unsuited for further service.*”

⁸⁹² Ex art. 3, par. 11, Statuto UNAT le dimissioni di un giudice dello UNAT, notificate da questi all'Assemblea Generale, hanno effetto dalla data della notifica o, se diversamente specificato, dalla data successiva espressamente specificata.

⁸⁹³ Ex art. 3, par. 1, regole di procedura dello UNAT: “1. *Unless otherwise decided by the General Assembly, the term of office of the judges of the Appeals Tribunal shall commence on the first day of July following their appointment by the General Assembly.*”

predecessore, con la possibilità, se la sostituzione è durata meno di tre anni, di essere rinominato per un ulteriore mandato non rinnovabile di sette anni.

Per salvaguardare l'indipendenza del Tribunale è fatto divieto a qualunque giudice dello UNDT⁸⁹⁴ di divenire giudice dello UNAT e a qualunque giudice dello UNAT di essere ammesso a svolgere qualsiasi incarico presso le Nazioni Unite salvo che non si tratti di un altro incarico giudiziario, per un periodo di cinque anni successivo alla scadenza del suo mandato⁸⁹⁵. I giudici, peraltro, vengono considerati funzionari diversi dai funzionari ordinari del Segretariato delle Nazioni Unite e dunque ad essi si applica una disciplina differente ai sensi della Convenzione sui privilegi e le immunità delle Nazioni Unite⁸⁹⁶.

Per salvaguardare la terzietà del Tribunale il par. 8 dell'art. 3 dello Statuto impone al giudice che si trovi in una situazione di reale o potenziale conflitto di interessi⁸⁹⁷ di recusare sé stesso, ammettendo anche la possibilità che le parti promuovano una richiesta di ricusazione al presidente del Tribunale d'Appello⁸⁹⁸.

Quanto al funzionamento interno del Tribunale d'Appello, il par. 7 dell'art. 3 e il par. 2 dell'art. 5 dello Statuto dispongono che tra i sette giudici vengano eletti un presidente e due vicepresidenti⁸⁹⁹ e che il Tribunale possa contare su un ufficio del registro appositamente dedicato.

⁸⁹⁴ Indipendentemente dal fatto che questi sia in carica o il suo mandato sia già scaduto.

⁸⁹⁵ Art. 3, par. 4 e 6, Statuto UNAT.

⁸⁹⁶ Art. 3, par. 12, Statuto UNAT.

⁸⁹⁷ Art. 22 regole di procedura dello UNAT: *“The term “conflict of interest” means any factor that may impair or reasonably give the appearance of impairing the ability of a judge to independently and impartially adjudicate a case assigned to him or her. 2. A conflict of interest arises where a case assigned to a judge involves any of the following: (a) A person with whom the judge has a personal, familiar or professional relationship; (b) A matter in which the judge has previously served in another capacity, including as an adviser, counsel, expert or witness; (c) Any other circumstances that would make it appear to a reasonable and impartial observer that the judge’s participation in the adjudication of the matter would be inappropriate.”*

⁸⁹⁸ Art. 23 regole di procedura dello UNAT: *“1. A judge of the Appeals Tribunal who has or appears to have a conflict of interest as defined in article 22 of the rules of procedure shall recuse himself or herself from the case and shall so inform the President. 2. A party may make a reasoned request for the recusal of a judge on the grounds of conflict of interest to the President or the Appeals Tribunal, which, after seeking comments from the judge, shall decide on the request and shall inform the party of the decision in writing. 3. A decision by a judge to recuse himself or herself, or a decision by the President or the Appeals Tribunal to recuse a judge, shall be communicated to the parties concerned by the Registrar.”*

⁸⁹⁹ Ex art. 2, par. 1 e 2, regole di procedura dello UNAT: *“1. The President shall direct the work of the Appeals Tribunal and of the Registry, shall represent the Appeals Tribunal in all administrative matters and shall preside at the meetings of the Appeals Tribunal. 2. If the President is unable to act, he or she shall designate one of the*

L'art. 1 delle regole di procedura dello UNAT disciplina l'elezione, che si svolge ogni anno in una riunione plenaria durante l'ultima sessione dell'anno del Tribunale, e dispone che la regola del voto sia la maggioranza semplice, con la possibilità di votare per corrispondenza. In base al disposto di tale norma, il presidente e i vicepresidenti assumono le loro funzioni all'atto dell'elezione e restano in carica per un anno, oltre a rimanere in carica in regime di prorogatio fino a che il nuovo presidente e i nuovi vicepresidenti vengano eletti; peraltro, se il presidente o un vicepresidente cessano di essere giudici dello UNAT, o devono dimettersi dal suo ufficio prima della scadenza del termine normale, è previsto che si tenga un'elezione per nominare un successore che possa rimanere in carica per la porzione non scaduta del termine.

La disciplina dell'ufficio del registro si ricava poi dal combinato disposto dell'art. 21 delle regole di procedura dello UNAT e della sez. 6 del Bollettino del Segretario Generale ST/SGB/2010/3 intitolato "organization and terms of reference of the Office of Administration of Justice".

In base a queste norme viene istituito un'ufficio del registro pre il Tribunale d'Appello con sede a New York presso l'Ufficio per l'Amministrazione della Giustizia che ha il compito di fornire tutti i necessari servizi amministrativi e di supporto alla Corte. Il cancelliere viene nominato dal Segretario Generale e può contare su uno staff dedicato per svolgere tutte le sue peculiari funzioni tra cui rientrano: il trasmettere tutti i documenti e fare tutte le notifiche richieste nel regolamento di procedura o richieste dal presidente o dal panel costituito per una determinata causa innanzi allo UNAT e il procedere all'iscrizione della causa nell'apposito registro⁹⁰⁰.

Vice- Presidents to act as President. In the absence of any such designation by the President, the First Vice-President or, in the event of the latter's incapacity, the Second Vice-President shall act as President."

⁹⁰⁰ Altre funzioni del cancelliere sono identificate dal par. 6.4 del Bollettino del Segretario Generale in base al quale: "The core functions of the Registrar are: (a) Providing substantive, technical and administrative support to the judges of the Tribunal in the adjudication of cases, including by enforcing compliance with the rules of procedure of the Tribunal by the parties; (b) Maintaining the Tribunal's registers and managing the publication and dissemination of the decisions, rulings and judgements rendered by the Tribunal; (c) Maintaining the Tribunal's case law and jurisprudence databank; (d) Preparing inputs for reports on the work of the Tribunal to the General Assembly and other bodies, as may be mandated, and representing the Tribunal in relevant bodies; (e) Managing the human, financial and other resources allocated to the Registry, as required; (f) Analysing the implications of emerging issues in the Registry and making recommendations on possible strategies and measures; (g) Advising the Principal Registrar on administrative, human resources and logistical matters related to the Registry's operational activities."

Quanto infine all'attività del Tribunale d'Appello, l'art. 10 dello Statuto prevede che i ricorsi siano di norma esaminati da una giuria di tre giudici e siano decisi a maggioranza anche se, laddove il presidente dello UNAT o qualsiasi due giudici che siedono in un caso particolare ritengano che la causa sollevi una questione particolarmente significativa di diritto, possono richiedere in qualsiasi momento prima che la sentenza sia resa che la causa venga sottoposta all'esame dell'intero UNAT, dove verrà decisa con una votazione il cui quorum è di cinque giudici⁹⁰¹.

Secondo il disposto dell'art. 4 Statuto, così come modificato dalla Risoluzione 71/266, e degli artt.5 e 6 delle regole di procedura dello UNAT, l'Appeals Tribunal esercita le sue funzioni a New York, ma può decidere di tenere sessioni a Ginevra o Nairobi, a secondo delle necessità imposte dal suo carico di lavoro⁹⁰². Le sessioni ordinarie sono generalmente solo due per anno solare, ma il presidente può convocare delle ulteriori sessioni straordinarie quando, a suo parere, il numero o l'urgenza dei casi lo richieda⁹⁰³. A margine delle sessioni ordinarie (all'inizio e alla fine di ciascuna) vengono poi organizzate le riunioni plenarie per trattare questioni relative all'amministrazione o al funzionamento del Tribunale per i ricorsi.

Ultima notazione di carattere generale sullo UNAT ma che è importante sottolineare è che, come specifica il par. 3 dell'art. 5 dello Statuto, le spese del Tribunale d'Appello sono a carico delle Nazioni Unite.

7.8 La procedura del United Nations Appeal Tribunal

⁹⁰¹ Ex art. 4, par. 2, regole di procedura dello UNAT in caso di parità il voto decisivo dev'essere quello del presidente.

⁹⁰² Ex art. 5 par. 1 Statuto UNAT, spetta al Segretario Generale delle Nazioni Unite l'adozione di tutte le disposizioni amministrative necessarie per il funzionamento del Tribunale d'Appello, comprese le disposizioni relative al viaggio e ai relativi costi del personale la cui presenza fisica dinanzi all'appello è ritenuta necessaria dal Tribunale e dei giudici che devono affrontare un viaggio per tenere sessioni a Ginevra e Nairobi.

⁹⁰³ Il presidente decide la data e il luogo delle sessioni ordinarie e straordinarie previa consultazione con il cancelliere. L'avviso di una sessione straordinaria deve essere dato ai membri del Tribunale almeno 30 giorni prima della data di apertura della sessione.

Fatte salve le disposizioni dello Statuto, e in accordo con quanto disposto dall'art. 6 dello stesso, il Tribunale d'Appello adotta un proprio regolamento interno soggetto all'approvazione dell'Assemblea Generale⁹⁰⁴.

Il regolamento interno attualmente in vigore è stato adottato per la prima volta dall'Assemblea Generale con la Risoluzione 64/119 del 16 dicembre 2009 e, dopo varie modifiche, oggi si presenta nella versione emendata del gennaio 2016⁹⁰⁵.

7.8.1 Il ricorso dell'appellante

La legittimazione attiva alla proposizione di un'impugnazione innanzi allo UNAT spetta a tutte le parti del giudizio di primo grado⁹⁰⁶.

I ricorsi, che per forma devono seguire il modulo appositamente predisposto dall'ufficio del registro⁹⁰⁷, disponibile presso le sedi dello stesso o su internet, devono essere presentati in

⁹⁰⁴ Ex art. 6, par. 2, Statuto UNAT, il regolamento interno dello UNAT deve comprendere disposizioni concernenti l'elezione del presidente e dei vicepresidenti, la composizione del Tribunale nelle sue sessioni, l'organizzazione del lavoro, le modalità di presentazione delle comunicazioni e la procedura da seguire al riguardo, le procedure per mantenere la riservatezza, l'intervento da parte di persone che non sono parti della causa, il deposito delle memorie da parte dei soggetti che si propongono come *amicus curiae*, la pubblicazione delle sentenze, le funzioni del registro, la procedura per la ricusazione dei giudici, e tutte le altre questioni relative al funzionamento del Tribunale.

⁹⁰⁵ In precedenza, il testo è stato modificato dall'Assemblea Generale con la Risoluzione 66/107 del 9 dicembre 2011, con la Risoluzione 66/237 del 24 dicembre 2011, con la Risoluzione 67/241 del 24 dicembre 2012 e con la Risoluzione 70/112 del 14 dicembre 2015.

⁹⁰⁶ Ex art. 2, par. 2, Statuto UNAT: "2. *An appeal may be filed by either party (i.e., the applicant, a person making claims in the name of an incapacitated or deceased applicant, or the respondent) to a judgement of the Dispute Tribunal.*" Inoltre, come precisa il comma 10 dell'articolo 2 con specifico riguardo alle controversie che sorgono tra staff member e organizzazioni internazionali che fanno parte del sistema ONU e che hanno sottoscritto un accordo per accettare la giurisdizione dei Tribunali Amministrativi UNDT e UNAT: "*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 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.*"

⁹⁰⁷ Ex art. 8, par. 2, regole di procedura dello UNAT devono essere allegate al ricorso: una nota che spiega i motivi di diritto che sono alla base della proposizione del ricorso; una copia di ciascun documento a cui si fa riferimento nell'appello, accompagnata da una traduzione in una delle lingue ufficiali delle Nazioni Unite se la lingua originale non è una di queste. Il par. 6 dell'art. 7 dello Statuto precisa, inoltre, che sia il ricorso che gli allegati devono essere presentati in una delle sei lingue ufficiali delle Nazioni Unite.

originale e debitamente firmati al cancelliere entro 60 giorni dalla notifica della sentenza dello UNDT, o entro un termine fissato dallo UNAT ai sensi dell'art. 7, par. 2, delle regole di procedura dello UNAT per fare fronte a casi eccezionali in cui l'appellante ha presentato apposita richiesta scritta al Tribunale per sospendere, rinunciare o prorogare il termine di 60 giorni⁹⁰⁸.

Ai sensi dell'art. 13 delle regole di procedura, il diritto di difesa dell'appellante è garantito attraverso l'istituto della rappresentanza nella misura in cui questi può scegliere tra quattro opzioni: può infatti decidere di presentare di persona il proprio caso dinanzi al Tribunale; può essere rappresentato da un membro dello staff o da un ex membro dello staff delle Nazioni Unite o di una delle Agenzie Specializzate; può designare un consulente legale dell'Ufficio di Assistenza Legale del personale incardinato presso l'Ufficio di Amministrazione della Giustizia; e può nominare un consulente esterno, abilitato ad esercitare la professione legale in una giurisdizione nazionale.

A differenza di quanto avviene per la proposizione del ricorso di primo grado innanzi allo UNDT, l'aver adito il Tribunale d'Appello ha automaticamente l'effetto di sospendere l'esecuzione della sentenza o dell'ordine impugnato⁹⁰⁹.

Ai sensi dell'art. 7 dello Statuto la ricevibilità dell'impugnazione dipende dal ricorrere di tre requisiti: che il Tribunale sia effettivamente competente ad ascoltare e pronunciare un giudizio sul ricorso, ai sensi dell'art. 2, par. 1, dello Statuto; che il ricorrente vanti una legittimazione attiva alla proposizione del ricorso ai sensi dell'art. 2, par. 2, dello Statuto; e che il deposito sia avvenuto nel rispetto dei termini di decadenza prescritti dall'art. 7 delle regole di procedura⁹¹⁰.

⁹⁰⁸ La richiesta per la sospensione, la rinuncia o la proroga del termine deve pervenire in forma scritta e deve esporre in modo estremamente succinto (massimo due pagine) le ragioni eccezionali che, secondo la parte ricorrente, giustificano la richiesta. Specifica inoltre il comma e dell'articolo 7 delle regole di procedura che nessun ricorso allo UNAT è mai ammissibile se è decorso un anno dalla notifica della sentenza del tribunale di primo grado.

⁹⁰⁹ Così art. 7, par. 5, Statuto UNAT e art. 8, par. 6 regole di procedura.

⁹¹⁰ Ex art. 8, par. 5, regole di procedura, nel caso in cui il ricorso venga ritenuto irricevibile per mancanza di uno di dei tre requisiti appena elencati il presidente dello UNAT incarica il cancelliere di informare l'appellante di tale decisione.

7.8.2 *La risposta del convenuto*

Dopo averne accertato la conformità ai requisiti posti dall'art. 8 delle regole di procedura, il cancelliere ha cura di trasmetterne una copia del ricorso al convenuto⁹¹¹.

La risposta del convenuto deve essere presentata su un modulo, anch'esso predisposto dall'ufficio del registro e disponibile sia presso l'ufficio stesso che on line, accompagnato da una serie di allegati che il par. 2 dell'art. 9 delle regole di procedura identifica in una memoria breve (massimo 15 pagine) contenente le argomentazioni legali a sostegno della risposta; e da una copia di ciascun documento a cui si fa riferimento nella risposta, accompagnato da una traduzione in una delle lingue ufficiali delle Nazioni Unite se la lingua originale non è una delle lingue ufficiali.

Il modulo di risposta, in originale e debitamente firmato, dev'essere depositato o trasmesso elettronicamente all'ufficio del registro entro 60 giorni dalla data in cui il convenuto ha ricevuto notifica del ricorso a cura del cancelliere.

Oltre ad una semplice risposta, inoltre, ex par. 4 art. 9 delle regole di procedura, una parte che risponde al ricorso dell'appellante può anche presentare ricorso incidentale, che tuttavia deve limitarsi al *thema decidendum* identificato dall'appellante e non può aggiungere nuove richieste.

Posto che se i requisiti formali della risposta non sono soddisfatti, il cancelliere può richiedere al convenuto di integrare la risposta entro un termine specificato, se la risposta è correttamente presentata il cancelliere ne trasmette copia al ricorrente.

Come nel caso dello UNDT, se la risposta del convenuto non viene depositata entro il termine stabilito, inclusa qualsiasi proroga concessa dal Tribunale, il procedimento preliminare sarà considerato chiuso e l'Appeals Tribunal giudicherà la questione unicamente sulla base del ricorso presentato dal ricorrente.

⁹¹¹ Ex art. 8, par. 4, regole di procedura, qualora i requisiti formali dell'articolo non fossero soddisfatti, il cancelliere potrebbe richiedere al ricorrente di conformare il ricorso ai requisiti dell'articolo entro un tempo determinato e, ove le correzioni venissero eseguite correttamente, potrebbe poi procedere a trasmettere una copia del ricorso al convenuto.

È possibile che, dopo il deposito della risposta del convenuto, l'attore depositi una sua replica e il convenuto una controreplica la cui disciplina è identica a quella appena descritta per la risposta del convenuto.

7.8.3 Chiusura del procedimento scritto, supplemento istruttorio e iscrizione a ruolo

In base al disposto degli artt. 2 dello Statuto e 18 delle regole di procedura, entrambe le parti possono chiedere allo UNAT di essere ammesse a presentare prove documentali ulteriori rispetto a quelle già presentate durante il giudizio di primo grado, ed in circostanze eccezionali, laddove l'Appeals Tribunal ritenga probabile che i fatti vengano accertati con tali prove documentali aggiuntive, inclusa la testimonianza scritta, può disporre l'acquisizione se ciò è nell'interesse della giustizia e della risoluzione efficiente e rapida del procedimento. Laddove invece l'Appeals Tribunal stabilisca che una decisione non può essere presa senza ulteriori accertamenti di fatto, deve rinviare la causa al giudice di prime cure⁹¹².

Quando il presidente ritiene che la documentazione di un caso sia sufficientemente completa procede, ai sensi dell'art. 11 delle regole di procedura, ad incaricare il cancelliere di iscrivere la causa a ruolo.

Non appena viene fissata la data di apertura della sessione in cui è stata inserita la causa il cancelliere ne informa le parti per l'audizione, il cancelliere ne informa le parti.

L'art. 18 bis delle regole di procedura, introdotto il 9 dicembre 2011, dispone inoltre che il Presidente può, in qualsiasi momento, su mozione di parte o di propria iniziativa, emettere qualsiasi ordine che ritenga appropriato per la corretta e rapida gestione della causa. Ciò significa che, se prima dell'apertura della sessione l'appellante informa il Tribunale, per iscritto, con avviso al convenuto, che desidera interrompere la procedura, il Presidente può ordinare che il caso venga rimosso dal registro, e che, se un'azione è divenuta priva di scopo e

⁹¹² Ex art. 2, par. 5, Statuto UNAT gli elementi di prova che possono essere adottati per la prima volta nel giudizio di appello non comprendono prove note a una delle parti e che avrebbero dovuto essere presentate al livello del tribunale per le controversie. In proposito il par. 7 dell'art. 2 dello Statuto precisa anche che: “7. *For the purposes of the present article, “written record” means anything that has been entered in the formal record of the Dispute Tribunal, including submissions, evidence, testimony, motions, objections, rulings and the judgement, and any evidence received in accordance with paragraph 5 of the present article.*”

non vi è più alcun bisogno di giudicare su una specifica vicenda, il presidente può, in qualsiasi momento, di sua spontanea volontà ma dopo aver informato le parti di tale intenzione, adottare un provvedimento motivato che dispone l'eliminazione del caso dal registro.

Inoltre, come dispone il par. 4 dell'art. 9 dello Statuto, il presidente o il giudice competente possono adottare, in qualsiasi momento durante il procedimento, provvedimenti provvisori per fornire alle parti una sospensione temporanea necessaria al fine di prevenire un danno irreparabile e mantenere la coerenza con la sentenza del Tribunale di primo grado.

7.8.4 Le udienze

L'Appeals Tribunal decide se sia necessario o meno procedere ad un'udienza orale e se, nell'ambito della stessa, sia opportuna o no la comparizione personale dell'appellante o di qualsiasi altra persona per risolvere il caso in modo rapido ed equo⁹¹³.

Le udienze orali dello UNAT sono di regola pubbliche e possono persino svolgersi per via elettronica, ma, al ricorrere di circostanze eccezionali, le parti possono richiedere che si proceda a porte chiuse o il Tribunale stesso può disporre in tal senso d'ufficio.

7.8.5 L'intervento nel processo

Ai sensi dell'art. 16 delle regole di procedura dello UNAT qualsiasi persona che abbia la legittimità attiva per adire la Corte può intervenire in un processo in ogni sua fase se ritiene che i suoi diritti potrebbero essere influenzati dal giudizio del Tribunale d'Appello.

Per poter intervenire, l'interessato deve presentare un'apposita domanda di intervento al cancelliere che deve trasmetterne copia all'appellante e al convenuto. Sull'ammissibilità di tale domanda di intervento deve pronunciarsi, con una decisione definitiva e inappellabile, il presidente dello UNAT o, quando il Tribunale è in sessione, il giudice che presiede la giuria del Tribunale cui è stata assegnata la causa⁹¹⁴.

⁹¹³ Art. 8 Statuto UNAT rispetto al quale l'art. 18 regole di procedura specifica che, oltre ad essere disposta d'ufficio, è possibile che la richiesta di procedere ad un'udienza orale venga presentata anche da una delle parti.

⁹¹⁴ Art. 16, par. 2 e 3, regole di procedura.

Una diversa forma di intervento nel processo è quella prescritta dall'art. 17 delle regole di procedura, in base alla quale una persona o un'organizzazione che ha la legittimazione a proporre un appello, e un'associazione del personale, può decidere di presentare una memoria in qualità di *amicus curiae* trasmettendola, anche in formato elettronico, all'ufficio del registro. L'obiettivo di tale memoria è aiutare il giudice nelle sue deliberazioni senza divenire parte del processo dunque, una volta che tale memoria è stata depositata, il cancelliere ha il dovere di trasmetterne una copia alle parti cui è concesso un termine breve di tre giorni per presentare obiezioni utilizzando uno specifico modulo.

Spetta al presidente, o il collegio giudicante nel caso in cui si sia già nella sessione, decidere sull'ammissibilità della memoria e la sua decisione deve poi essere comunicata alle parti a cura del cancelliere.

7.8.6 La decisione

Le sentenze sono adottate a maggioranza e ciascun giudice che lo desidera può esprimere un'opinione separata, dissenziente o concomitante⁹¹⁵.

Ai sensi dell'art. 2, par. 3, dello Statuto, il giudice d'appello può confermare, sovertire, o modificare la sentenza di primo grado o rinviare la questione allo UNDT, e può inoltre emettere tutti gli ordini che ritiene necessari o appropriati in base alla propria giurisdizione e in conformità con lo Statuto.

Le sentenze devono essere emesse per iscritto, in una delle lingue ufficiali delle Nazioni Unite, e devono indicare i motivi, i fatti e la legge su cui si basano⁹¹⁶. Esse sono definitive, senza appello e vincolanti per le parti

⁹¹⁵ Art. 19 regole di procedura.

⁹¹⁶ Ex art. 10 Statuto UNAT, le sentenze del Tribunale devono essere redatte in una delle lingue ufficiali delle Nazioni Unite, in due originali, che devono essere depositate negli archivi delle Nazioni Unite. Una copia della sentenza deve essere comunicata a ciascuna delle parti nella causa. Il richiedente riceverà una copia nella lingua in cui è stato presentato il ricorso, a meno che non chiedi una copia in un'altra lingua ufficiale delle Nazioni Unite.

Se l'Appeals Tribunal accoglie il ricorso promosso dall'appellante può disporre l'annullamento della decisione amministrativa contestata o l'esecuzione specifica⁹¹⁷, e un risarcimento pecuniario per l'eventuale danno subito⁹¹⁸.

Se invece l'Appeals Tribunal ritiene che una parte abbia manifestamente abusato della procedura di ricorso, può condannarla al pagamento delle spese ma non può mai stabilire il pagamento di danni esemplari o punitivi. Al limite, ove lo ritenga opportuno, l'Appeals Tribunal può deferire il caso al Segretario Generale delle Nazioni Unite o ai Direttori Generali di fondi e programmi delle Nazioni Unite amministrati separatamente, perché questi valutino la possibilità di intraprendere azioni volte a sanzionare il comportamento scorretto del dipendente.

Quando l'Appeals Tribunal rimanda una causa al Dispute Tribunal può ordinare che la causa sia esaminata da un giudice diverso rispetto a quello che ha preso la decisione contestata⁹¹⁹.

Come dispone il par. 9 dell'art. 10 dello Statuto tutte le sentenze dello UNAT devono essere pubblicate, proteggendo al contempo i dati personali, e devono essere rese disponibili per la consultazione dalla cancelleria del Tribunale⁹²⁰.

7.8.7 Revocazione per fatti sopravvenuti e altri rimedi per le sentenze dello UNAT

In base alla previsione dell'art. 11 dello Statuto, echeggiato dagli artt. 24, 25, 26 e 27 delle regole di procedura, le parti possono tornare a rivolgersi al Tribunale d'Appello per chiedere la revocazione per fatti sopravvenuti, l'interpretazione della sentenza, la correzione di un errore aritmetico o materiale e l'esecuzione della sentenza.

⁹¹⁷ Ex art. 9, par. 1, Statuto UNAT ciò è possibile solo a condizione che, laddove la decisione amministrativa contestata riguardi la nomina, la promozione o la risoluzione, l'Appeals Tribunal fissi anche un importo di risarcimento che il convenuto può scegliere di pagare in alternativa alla revoca della decisione amministrativa contestata o all'esecuzione specifica ordinata.

⁹¹⁸ Ex art. 9, par. 1, Statuto UNAT il risarcimento accordato di norma non eccede l'equivalente di due anni di retribuzione base netta dell'appellante tuttavia, il Tribunale può, in casi eccezionali, ordinare il pagamento di un risarcimento più elevato per il danno, debitamente provato, fornendo adeguate motivazioni circa le ragioni di tale decisione.

⁹¹⁹ Art. 2, par. 6, Statuto UNAT.

⁹²⁰ Ex art. 20 regole di procedura il cancelliere cura la pubblicazione delle sentenze del tribunale d'appello sul sito web dello stesso dopo la loro notifica alle parti e che i giudizi pubblicati rechino, normalmente, i nomi delle parti.

Quanto alla revocazione, il par. 1 dell'art. 11 dello Statuto afferma che, fatto salvo l'art. 2 dello statuto, ciascuna delle parti può chiedere al Tribunale una revisione di una sentenza sulla base della scoperta di un fatto decisivo che, al momento della sentenza, era sconosciuto agli appellanti senza loro colpa. La domanda deve essere presentata entro 30 giorni dalla scoperta del fatto e comunque entro un anno dalla data del giudizio.

Circa l'interpretazione della sentenza il par. 3 dell'art. 11 dello Statuto e l'art. 25 delle regole di procedura affermano che spetti a ciascuna parte la facoltà di chiedere al Tribunale di specificare l'interpretazione del significato o della portata della sentenza. Prima che il Tribunale decida sull'ammissibilità della domanda di interpretazione essa deve essere inviata all'altra parte, che avrà 30 giorni per presentare i suoi commenti attraverso un modulo appositamente predisposta.

Quanto alla correzione di errori materiali o aritmetici, il par. 2 dello stesso articolo prevede che essi possono essere corretti in qualsiasi momento dall'Appeals Tribunal, sia di propria iniziativa, sia su richiesta di una delle parti.

Infine, è possibile che se la sentenza richiede l'esecuzione entro un certo periodo di tempo e tale esecuzione non è stata eseguita, ciascuna delle parti si rivolga allo UNAT per ottenere un ordine di esecuzione della sentenza.

CAPITOLO VIII – Il sistema di giustizia interna della Banca Mondiale

8.1 La nascita del sistema di giustizia interna del Gruppo della Banca Mondiale

8.1.1 Le Organizzazioni del World Bank Group

Il World Bank Group (WBG)⁹²¹ si compone oggi cinque istituzioni che condividono tra loro l'impegno a ridurre la povertà, aumentare la prosperità condivisa e promuovere lo sviluppo sostenibile: la Banca internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD), l'International Finance Corporation (IFC), l'International Development Association (IDA), l'International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID) e il Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA)

L'IBRD, istituita nel 1944 per favorire la ricostruzione europea dopo la seconda guerra mondiale, è una banca cooperativa di portata globale di proprietà di 189 Paesi, creata allo scopo di supportare la missione del Gruppo Banca Mondiale fornendo prestiti, garanzie, prodotti di gestione del rischio e servizi di consulenza a Paesi a medio e basso reddito, nonché coordinando le risposte a livello regionale e globale.

⁹²¹ Sull'argomento di vedano, tra gli altri: D. Kapur, J. P. Lewis, R. C. Webb, *The World Bank: Its First Half Century, Volume 1: History*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2011; AA.VV., *A Guide to the World Bank: Edition 3*, World Bank Publications, 2011; E. S. Mason, R. E. Asher, *The World Bank since Bretton Woods*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2010; D. A. Phillips, *Reforming the World Bank: Twenty Years of Trial - and Error*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009; E. P. McLellan, *The World Bank: Overview and Current Issues*, Nova Science Publishers, New York, 2003; S. I. Skogly, *Human Rights obligations of the World Bank and the IMF*, Cavendish Publishing Limited, London -Sidney, 2001; C. L. Gilbert, D. Vines, *The World Bank: Structure and Policies*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

L'IFC⁹²², costituito nel 1956, è la più grande istituzione di sviluppo globale focalizzata esclusivamente sul settore privato nei Paesi in via di sviluppo, mentre l'IDA, costituita sulla scia del successo dell'IBRD in Europa nel 1960, è oggi riconosciuta come punto di riferimento a livello globale per il sostegno ai Paesi più poveri⁹²³.

L'ICSID, creato nel 1966 dopo l'approvazione, un anno prima, della Convenzione per la composizione delle controversie relative agli investimenti fra Stati e cittadini di altri Stati, è un tribunale *ad hoc* per la risoluzione di controversie relative agli investimenti tra gli Stati contraenti e cittadini di altri Stati contraenti.

Da ultimo, il MIGA⁹²⁴ è stato istituito il 12 aprile 1988 con un'apposita convenzione internazionale allo scopo di aumentare il flusso di capitale e tecnologia verso i Paesi in via di sviluppo a fini produttivi in condizioni coerenti con i bisogni di questi ultimi, le politiche e gli obiettivi di sviluppo, nel rispetto di standard equi e stabili per il trattamento degli investimenti stranieri.

Insieme, IBRD e IDA formano la Banca Mondiale, che fornisce finanziamenti, consulenza politica e assistenza tecnica ai governi dei paesi in via di sviluppo.

IFC, MIGA e ICSID si concentrano invece sul rafforzamento del settore privato nei Paesi in via di sviluppo. Attraverso queste tre istituzioni, il Gruppo della Banca Mondiale fornisce

⁹²² I 182 paesi membri dell'IFC (che sono membri dell'IBRD) concorrono collettivamente alla determinazione delle politiche dell'organismo ed all'approvazione degli investimenti, ed i diritti di voto all'interno del principale organo dell'IFC (il Consiglio dei Governatori) sono proporzionali alle quote di capitale (azioni) detenute dai vari Paesi.

⁹²³ Negli anni '50, divenne chiaro che i paesi in via di sviluppo più poveri avevano bisogno di termini più morbidi di quelli che la IBRD offriva ai Paesi europei e questo portò alla creazione dell'IDA nel 1960. L'IDA è una delle più grandi fonti di assistenza per i 75 paesi più poveri del mondo, 39 dei quali sono in Africa, ed è la principale fonte di fondi per i servizi sociali di base in questi Paesi.

⁹²⁴ Il MIGA è un'entità giuridicamente autonoma e finanziariamente indipendente dal resto del World Bank Group. All'atto della sua istituzione, l'iscrizione al MIGA era aperta a tutti i membri IBRD e l'agenzia iniziò con un capitale sociale di \$ 1 miliardo. I 29 membri originali del MIGA erano: Bahrain, Bangladesh, Barbados, Canada, Cile, Cipro, Danimarca, Ecuador, Egitto, Germania, Grenada, Indonesia, Giamaica, Giappone, Giordania, Corea, Kuwait, Lesotho, Malawi, Paesi Bassi, Nigeria, Pakistan, Samoa, Arabia Saudita, Senegal, Svezia, Svizzera, Regno Unito e Stati Uniti. Il MIGA è stato creato per integrare fonti pubbliche e private di assicurazione degli investimenti contro i rischi non commerciali nei Paesi in via di sviluppo. Il carattere multilaterale e la sponsorizzazione congiunta del MIGA da parte dei paesi sviluppati e in via di sviluppo sono stati considerati un miglioramento significativo della fiducia tra gli investitori transfrontalieri ed oggi la missione del MIGA è semplice: promuovere gli investimenti diretti esteri nei Paesi in via di sviluppo per sostenere la crescita economica, ridurre la povertà e migliorare la vita delle persone.

finanziamenti, assistenza tecnica, assicurazione del rischio politico e risoluzione delle controversie a imprese private, comprese le istituzioni finanziarie.

8.1.2 I primi passi verso l'implementazione di un sistema formale di giustizia interna

Inizialmente, l'unico strumento a disposizione dei funzionari per promuovere il riesame di decisioni pregiudizievoli era la “*administrative review*”, un procedimento meramente interno che consisteva nella semplice richiesta alla direzione di procedere ad una riconsiderazione dell'opportunità dell'adozione di una decisione contestata. Ciascun funzionario poteva richiedere l'*administrative review* in modo autonomo e diretto ma ciò spesso si risolveva in un ostacolo per il funzionario che poteva non essere in grado, da solo, di seguire l'iter burocratico necessario per la corretta proposizione dell'istanza di revisione. A tale scopo, dunque, è stata istituita nel 1972 l'Associazione del personale, che poteva fornire consulenze specializzate al personale sulla gestione delle lamentele e che aveva una forza contrattuale maggiore far valere i diritti del personale⁹²⁵.

L'*administrative review* non era tuttavia in grado di garantire realmente i diritti dei funzionari poiché il riesame amministrativo si configurava quasi sempre come un semplice passaggio *pro forma* che confermava quasi sistematicamente le decisioni già adottate dall'Organizzazione⁹²⁶.

Per porre rimedio a questa situazione, dunque, nel 1976 è stato istituito l'*Appeals Committee*, un comitato per gestire i ricorsi contro le decisioni di revisione amministrativa e nel 1980 è stato creato anche un apposito Tribunale Amministrativo (il *World Bank Administrative Tribunal* - WBAT) presso il quale appellare le raccomandazioni dell'*Appeals Committee*.

Inoltre, nel 1991 è stato nominato il primo difensore civico (*ombudsman*) per favorire la risoluzione alternativa delle controversie (ADR) prima dell'instaurazione di un eventuale contraddittorio sulle decisioni dell'*Administrative review*, ed è stato costituito l'Ufficio per

⁹²⁵ A. Cave, *Evolution Of The World Bank Group's Internal Justice System*, in *Best Practices In Resolving Employment Disputes In International Organizations*, Conference Proceedings, ILO Geneva, 15-16 September 2014, Edited by A. Talvik, 2015.

⁹²⁶ “[B]y 1976, the *Administrative Review* had come to be regarded as a “*rubber stamp*” for management decisions.”, Cit. da A. Cave, *Evolution Of The World Bank Group's Internal Justice System*, cit., 2015, pag. 59.

l'etica professionale (in seguito l'Ufficio per l'etica e la condotta aziendale), il cui compito era vigilare sul rispetto del codice di condotta e fornire formazione e consulenza in materia di etica. Infine, 1993 è stato lanciato un programma di consulenza volontaria tra pari resa da consulenti denominati “*Anti-Harassment Advisors*”.

8.1.3 La prima stagione di riforme (1998 – 2005)

Dal 1998 al 2005 il sistema di giustizia interna del WBG ha subito una serie di piccoli aggiustamenti che hanno avuto l'importante merito di allontanare progressivamente il sistema da un modello più rudimentale e strettamente amministrativo ed avvicinarlo invece ad un sistema giurisdizionale.

La prima riforma del procedimento di revisione delle decisioni si ha infatti nel 1998 quando, per rafforzare i meccanismi informali di risoluzione dei conflitti, viene abolita la *administrative review* ed è istituito un ufficio di servizi di mediazione (Office of Mediation Services) che ha iniziato la propria attività nel 2000. Viene inoltre reclutato un *ombudsman* aggiuntivo e i consulenti volontari dell'Associazione dello staff, formati dall'*Appeal Committee*, cominciano a farsi carico di informare sul funzionamento dell'*Appeal Committee* tutti i funzionari che manifestano l'intenzione di rivolgersi allo stesso.

La seconda riforma è intervenuta nel 2001, quando lo statuto del WBAT è stato rivisto per migliorarne l'indipendenza reale e quella percepita del Tribunale. La riforma, in particolare, ha conferito al WBAT il potere di emettere sentenze vincolanti (tra cui quella che dispone la reintegrazione di dipendenti licenziati), di disporre, alla luce di specifici presupposti, la riunione delle cause, e di affermare il potere vincolante del precedente in casi simili. Peraltro, anche il processo di selezione e rinnovo dei termini dei giudici del WBAT è stato modificato per favorire l'ingresso di giudici con competenze specifiche e per conferire allo Staff Association un ruolo più formale. Sempre nel 2001, inoltre, è poi stato istituito il Dipartimento per l'integrità istituzionale (*Department of Institutional Integrity*) per indagare su frodi e

corruzione, che ha preso il posto dell'Ufficio di Etica e Condotta Aziendale (*Office of Ethics and Business Conduct - EBC*).

Nel 2005, infine, il programma di *Anti-Harassment Advisors* avviato nel 1993 è stato ampliato e rivisto per dare vita al programma *Respectful Workplace Advisor (RWA)*⁹²⁷.

8.1.4 Le riforme del 2009

Una revisione del 2007 del sistema di risoluzione dei conflitti e una revisione simultanea del Dipartimento per l'integrità istituzionale (*Department of Institutional Integrity*) hanno portato a una sostanziale riforma generale del sistema di giustizia interna del WBG nel 2009, fortemente ispirata ai cambiamenti contemporanei intervenuti nel sistema di giustizia interna delle Nazioni Unite.

Le principali modifiche hanno riguardato: la riforma dell'*Appeal Committee*⁹²⁸, una nuova riforma del WBAT⁹²⁹, l'introduzione di garanzie per i c.d. *Whistleblower*⁹³⁰, la costituzione di

⁹²⁷ Sono stati reclutati più RWA per coprire tutti gli uffici nazionali con 15 o più membri dello staff. Al momento, quasi tutti gli uffici nazionali hanno almeno un RWA.

⁹²⁸ “[T]he 2007 review recommended that the Appeals Committee become less “legalistic” and return to its origins as a peer review body. Accordingly, in 2009, the Appeals Committee was transformed into the current Peer Review Services. Its procedures became lighter, with staff and managers preparing and presenting their own cases. Although parties may not have legal representation in hearings, they are still allowed access to legal counsel to help prepare cases. Peer Review panels elect their own chairs, instead of automatically being headed by a manager.” Cit. da A. Cave, *Evolution Of The World Bank Group’s Internal Justice System*, cit., 2015, pag. 61.

⁹²⁹ Dal momento che della Peer Review è stato accentuato il carattere meramente amministrativo, è stato deciso che l'eventuale verifica giurisdizionale spettasse unicamente alla WBAT. Proprio per accentuare la distinzione tra ricorso interno amministrativo e ricorso giurisdizionale il WBAT è stato spostato all'esterno dei locali del WBG, ha ottenuto una maggiore indipendenza di bilancio e sono stati interrotti eventuali canali di comunicazione privilegiata tra WBAT e *Appeal Committee* (ad esempio facendo in modo di non rendere più accessibili per i giudici del WBAT le decisioni dell'*Appeal Committee*).

⁹³⁰ “Alla domanda secca “come si traduce in italiano la parola whistleblower?”, una prima essenziale e altrettanto secca risposta è che, al momento, nel lessico italiano non esiste una parola semanticamente equivalente al termine angloamericano. Manca la parola, ma è innanzitutto il concetto designato a essere poco familiare presso l'opinione pubblica italiana. L'assenza di un traduttore adeguato è, in effetti, il riflesso linguistico della mancanza, all'interno del contesto socioculturale italiano, di un riconoscimento stabile della “cosa” a cui la parola fa riferimento. [...] In inglese la parola whistleblower indica ‘una persona che lavorando all'interno di un'organizzazione, di un'azienda pubblica o privata si trova ad essere testimone di un comportamento irregolare, illegale, potenzialmente dannoso per la collettività e decide di segnalarlo all'interno dell'azienda stessa o all'autorità giudiziaria o all'attenzione dei media, per porre fine a quel comportamento’. [...] In realtà, soprattutto nei paesi di cultura anglosassone, ciò che ha reso il referente in questione degno di attenzione è stato il ruolo che una figura come quella definita ed esemplificata sopra ha o può avere nel portare allo scoperto, combattere e disincentivare fenomeni di corruzione su grande e piccola scala. Un altro aspetto chiave è che la scelta di denunciare irregolarità e comportamenti illegali riscontrati sul luogo di lavoro comporta spesso (se non sempre), e a tutte le latitudini, ritorsioni e conseguenze negative per chi denuncia e, dunque, in tempi diversi e in diversi paesi, si è profilata la necessità di legiferare a tutela di queste persone.” Cit. da M. C. Torchia, “Che cosa indica e come si traduce la parola inglese whistleblower”, *Redazione Consulenza Linguistica*,

un *Internal Justice Council*⁹³¹, la costituzione di un *Internal Justice Coordinator's Office*⁹³², e, soprattutto, un notevole potenziamento della presenza di mediatori, cui ha fatto seguito una maggiore enfasi sulla consapevolezza nella gestione dei conflitti, sulla formazione, sulla prevenzione e sulla risoluzione anticipata dei conflitti attraverso canali informali.

Questo secondo ciclo di riforme è stato decisamente molto efficace e, come sottolinea in modo chiaro Alice Cave⁹³³ nel suo intervento in occasione della Conferenza tenutasi a Ginevra nel 2014 su “*Best Practices In Resolving Employment Disputes In International Organizations*”, “*Since the introduction of the 2009 reforms, there has been a considerable improvement in the functioning and viability of the internal justice and related services. More staff are aware of and willing to use the services, with usage increasing from 7 to 11 per cent of the staff between 2009 and 2014. Most cases (95 per cent) are addressed through the informal system. More country office staff are using the internal justice services, although they tend to use informal services more often. The presence of regional mediators increased country office use of mediation from 13 to 36 per cent of cases between 2009 and 2014, while the use of Ombuds services by country office staff has increased from 29 to 42 per cent of cases. Average case processing times in the formal services have decreased, with Peer Review case processing*

Accademia della Crusca, www.accademiadellacrusca.it. Sul whistleblower si vedano anche i contributi di: L. Corbolante, *Whistleblower, un concetto poco italiano*, in *Terminologia etc.* (blog di *Terminologia, localizzazione, traduzione e altre considerazioni linguistiche*), 2013; D. Del Monte, G. Fraschini (a cura di), *Un'alternativa al silenzio. Promozione delle segnalazioni nell'interesse pubblico*, Transparency International Italia, Milano, 2012; D. Rinoldi, N. Parisi, G. Fraschini, *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*, Bonanno, Acireale, 2011; D. Rinoldi, N. Parisi, G. Fraschini, *Protezione delle "vedette civiche": il ruolo del whistleblowing in Italia*, Transparency International Italia, Milano, 2009; W. Vandekerckhove, *Whistleblowing and Organizational Social Responsibility: A Global Assessment (Corporate Social Responsibility)*, Ashgate Publishing Limited, Farnham, 2006.

⁹³¹ Il Consiglio di Giustizia Interna (*Internal Justice Council*) è un organo di governo nel quale sono rappresentati tutti i gruppi di stakeholder e in cui è presente un rappresentante del WBAT in veste di osservatore.

⁹³² L'Ufficio di Coordinamento della Giustizia Interna nasce per assicurare il coordinamento tra i vari servizi, compilare e pubblicare statistiche, condurre studi e fungere da segreteria del Consiglio di Giustizia Interna.

⁹³³ Alison Cave è stata coordinatrice dei servizi di giustizia interna del Gruppo della Banca mondiale dal 2012 al 2014. In precedenza, dal 2005 al 2007, è stata presidente dell'Associazione del personale della Banca mondiale, in cui ha svolto un ruolo determinante nel favorire la riforma del sistema di risoluzione del conflitto, la riforma del WBAT e l'istituzione di una politica di protezione dei *whistleblower*. Prima di entrare a far parte del World Bank Group, ha lavorato presso AMIDEAST e USAID in Egitto.

times falling from eight to three months, and the processing time for the WBAT falling from twelve to eight months.”⁹³⁴

8.2 Gli standard di condotta degli staff member

Lo Statuto del personale, alla *staff rule* 4.01, rubricata "*Appointment*", stabilisce le disposizioni che disciplinano l'assunzione e la nomina del personale del World Bank Group. La politica di assunzione del Gruppo consiste nel reclutare membri del personale di alto livello attraverso un processo di selezione competitivo, basato su criteri determinati dalle esigenze del WBG e dai requisiti della posizione, tenendo debitamente conto dell'importanza di assumere personale su base diversificata⁹³⁵.

I funzionari internazionali, reclutati e nominati in accordo con quanto previsto dal regolamento del personale, sono poi tenuti a rispettare dei principi e degli standard di condotta che devono ispirare sia la loro attività lavorativa sia le loro interazioni sociali nel contesto socioculturale di riferimento e che, in caso di violazione, possono comportare l'adozione di sanzioni disciplinari.

Ciò è particolarmente importante se si tiene presente che il WBG, in quanto composto da Organizzazioni Internazionali, non è soggetto alla legislazione sul lavoro di nessuno dei Paesi Membri, dunque la policy adottata il primo agosto del 1983, ed ancora oggi in vigore, è lo strumento di normazione interna più prezioso per la tutela dei funzionari e il corretto svolgimento del rapporto di lavoro⁹³⁶. Attraverso l'individuazione di principi generali, la definizione delle condizioni generali di impiego nell'Organizzazione, nonché l'individuazione

⁹³⁴ Cit. da A. Cave, *Evolution Of The World Bank Group's Internal Justice System*, cit., 2015, pagina 61 e 62.

⁹³⁵ È infatti proprio la sez. I *staff rule* 4.01, dedicata alla definizione degli obiettivi e dell'ambito di applicazione delle norme in questione, a specificare, al par. 1.01 quanto segue: "*This Directive, Staff Rule 4.01, "Appointment" (hereinafter Rule) sets forth provisions governing the Bank Group's recruitment and appointment of Staff. The Bank Group's recruitment policy is to recruit Staff Members of the highest caliber through a competitive selection process based on criteria determined by the needs of the Bank Group and the requirements of the position, paying due regard to the importance of recruiting Staff on a diverse basis.*"

⁹³⁶ Si veda in proposito WBAT 27 ottobre 1987 n. 38 par. 7.

dei doveri e degli obblighi delle Organizzazioni e dei membri dello staff, la policy in questione è infatti il baluardo che ispira e garantisce la corretta definizione delle politiche generali di organizzazione e gestione dello staff adottate dal Presidente del WBG⁹³⁷.

Gli obblighi generali delle Organizzazioni Internazionali verso i funzionari e quelli dei funzionari verso le Organizzazioni Internazionali sono descritti rispettivamente dai principi 2 e 5 e dal principio 3 e dalla *staff rule* 3.1⁹³⁸.

In base al principio 2, nelle loro relazioni con i membri del personale, le Organizzazioni devono sempre agire con correttezza e imparzialità, non devono fare differenziazioni ingiustificate tra individui o gruppi all'interno dello staff⁹³⁹ e devono incoraggiare la diversità del personale in accordo con la natura e gli obiettivi delle Organizzazioni⁹⁴⁰. Peraltro, esse sono anche tenute al

⁹³⁷ Come stabilisce il principio 1, che chiarisce l'ambito di applicazione della disciplina dell'83, sul Presidente del WBG grava il compito di garantire l'osservanza dei Principi contenuti nella policy e di sviluppare e mantenere la coerenza dei programmi dell'Organizzazione e del Regolamento del personale con questi Principi; tali principi infatti, vengono esplicitamente identificati come necessari per la conduzione efficiente delle attività delle Organizzazioni che compongono il WBG. "19. *The cardinal rules governing staff rights and duties are those contained in the Principles of Staff Employment, which establish the constitutional foundations on which the Staff Rules and other regulatory elements are based. One such foundational Principle provides that "[t]he Organizations shall at all times act with fairness and impartiality and shall follow a proper process in their relations with staff members. ..."* (Principle 2.1 ("General Obligations of The World Bank and IFC") of the Principles of Staff Employment.) While on occasion overlooked by the Bank, such Principles form part of the "contract of employment or terms of appointment," as was held in *de Merode, Decision No. 1 [1981], the Tribunal's first judgment.*" Cit. da WBAT 28 settembre 2006 n. 356 (par. 19). In senso conforme si vedano: WBAT 24 maggio 2007 n. 368 (par. 23) e WBAT 23 marzo 2010 n. 427 (par. 33).

⁹³⁸ Sez. III *staff rule* 3.01: "2.01 Upon appointment, each staff member shall file with the Manager, HR Operations, a statement representing that s/he has read and will comply with Principle 3, "General Obligations of Staff Members," under the "Principles of Staff Employment," and Staff Rules 3.01 to 3.06 ("General Obligations of Staff Members") inclusive. 2.02 Each staff member may be required to complete periodic training regarding the requirements of Principle 3, "General Obligations of Staff Members," under the "Principles of Staff Employment," and Staff Rules 3.01 to 3.06 ("General Obligations of Staff Members") inclusive. The Office of Ethics and Business Conduct (EBC) is responsible for conducting this training. To facilitate compliance with this Rule and to complement such training, this Rule will be communicated periodically to all staff members."

⁹³⁹ Un esempio di differenziazione giustificata è quello esaminato da WBAT 4 novembre 2005 n. 344 (par. 54, 64 e 67) o da WBAT 29 ottobre 2010 n. 444 (par. 46, 52 e 56), mentre un esempio di mancata discriminazione è quello analizzato da WBAT 24 maggio 2007 n.367 (par. 54, 76 e 77), o WBAT 25 maggio 2011 n. 453 (par. 64 e ss.).

⁹⁴⁰ In base al dettato del principio 2, gravano espressamente sulle Organizzazioni datrici di lavoro i seguenti doveri: a. stabilire e mantenere adeguate salvaguardie per rispettare la privacy personale dei membri del personale e proteggere la riservatezza delle loro informazioni personali; b. compiere ogni ragionevole sforzo per garantire un'adeguata protezione e sicurezza per i membri del personale nell'esercizio delle loro funzioni; c. astenersi da qualsiasi azione che priverebbe retroattivamente i membri del personale del risarcimento in qualsiasi forma per i servizi già resi; d. garantire ai membri del personale una stabilità di impiego coerente con i termini delle loro nomine, delle loro prestazioni e della loro condotta e con le esigenze di garantire un'amministrazione efficiente delle Organizzazioni; e. sviluppare e mantenere politiche e pratiche di compensazione e gestione del personale volte a contribuire alla creazione di un ambiente favorevole al raggiungimento degli elevati standard di prestazione richiesti dalle Organizzazioni nell'interesse dei loro paesi membri; f. prendere le misure necessarie per proteggere il carattere internazionale dello staff nell'adempimento dei propri doveri.

rispetto dei diritti essenziali dei membri del personale che sono stati e che potranno essere identificati dal Tribunale Amministrativo della Banca mondiale.

Inoltre, il par. 1 del principio 5 è chiarissimo nel mettere in evidenza l'apparente ossimoro che caratterizza la costituzione e la gestione dell'apparato fisico-organizzativo imprescindibile al buon funzionamento delle Organizzazioni Internazionali. Se infatti l'amministrazione efficiente delle Organizzazioni richiede che il loro lavoro sia condotto nel rispetto di determinati standard e condizioni generalmente applicabili, allo stesso tempo, tuttavia, si riconosce come le mutevoli esigenze delle Organizzazioni richiedano la predisposizione di strutture particolarmente flessibili, facilmente rimodellabili ed in ogni caso in grado di soddisfare esigenze e circostanze in evoluzione. Per consentire alle Organizzazioni di rispondere efficacemente in tali circostanze, e allo stesso tempo in un modo rispettoso dei bisogni e delle aspirazioni del loro personale, la policy del 1983 identifica un nucleo basilare di doveri gravanti sull'Organizzazione Internazionale che spaziano dal dovere di tenere in debito conto le qualifiche e i desideri dei membri del personale quando, per soddisfare esigenze strutturali, si procede ad organizzare, assegnare e trasferire personale⁹⁴¹, al dovere di stabilire le differenze tra i vari tipi di nomina e determinare le loro caratteristiche⁹⁴².

Per quanto invece attiene ai doveri dei funzionari internazionali nei confronti delle Organizzazioni datrici di lavoro, il principio 3 afferma la necessità che gli stessi siano consapevoli della natura sensibile e riservata di gran parte del loro lavoro, che richiede integrità

⁹⁴¹ In particolare, le Organizzazioni del WBG devono determinare i termini e le condizioni in base ai quali i membri del personale possono essere distaccati o rilasciati per lavorare per un'altra entità o organizzazione.

⁹⁴² Fanno parte di questi doveri anche: quello di stabilire procedure per la revisione periodica delle prestazioni lavorative dei membri del personale al fine di promuovere l'uso più efficace delle loro competenze, determinare la qualità del loro servizio, riconoscere i risultati raggiunti e identificare le esigenze di formazione e sviluppo dei membri del personale nell'interesse delle Organizzazioni; stabilire programmi e disposizioni per la formazione e lo sviluppo del personale al fine di aggiornarne e migliorarne le competenze per meglio soddisfare le esigenze delle organizzazioni; stabilire procedure per la promozione dei membri del personale, fatte salve le assunzioni esterne a tutti i livelli; stabilire procedure e condizioni in base alle quali i membri del personale possono essere assegnati a posizioni classificate a vari livelli, pur fornendo misure ragionevoli per attenuare gli effetti negativi sui membri del personale assegnati a posizioni classificate o registrate a un livello inferiore; stabilire le condizioni e i limiti in base ai quali i membri del personale possono essere tenuti a viaggiare, a spese delle Organizzazioni, per affari ufficiali; e stabilire regole e procedure riguardanti l'orario di lavoro, comprese le condizioni e i limiti per il lavoro straordinario e le vacanze ufficiali. A titolo esemplificativo si veda WBAT 26 maggio 1988 n. 66.

e attenzione per gli interessi delle Organizzazioni⁹⁴³. Inoltre, in qualità di dipendenti di Organizzazioni Internazionali, grava sui membri del personale la peculiare responsabilità di evitare situazioni e attività che potrebbero riflettersi negativamente sulle Organizzazioni datrici di lavoro, compromettere le loro operazioni o portare a conflitti di interessi reali o apparenti⁹⁴⁴. La *staff rule* 3.01, rubricata “*standards of professional conduct*”, approfondisce ulteriormente il dettato del principio 3 ed elenca in concreto gli standard di condotta e i doveri fondamentali dei funzionari.

Il primo fra tutti è senza dubbio l’obbligo di diligenza in base al quale i membri del personale devono rispettare tutti gli obblighi previsti dalla normativa interna all’Organizzazione, inclusi gli eventuali obblighi fiduciari intrinsecamente connessi all’attività di supervisione dell’utilizzo di fondi interni ed esterni, e devono svolgere le proprie mansioni con cura e onestà.

⁹⁴³ Circa l’obbligo di non abusare della propria posizione per ottenere vantaggi o guadagni personali, enucleato dal principio 3, è utile fare riferimento a WBAT 18 luglio 2008 n. 388 e WBAT 25 maggio 2011 n. 451.

⁹⁴⁴ In modo specifico, il principio 3 identifica come obbligazioni generali gravanti sui membri del personale: a) il dovere di assolvere le funzioni esclusivamente nell’interesse e sulla base degli obiettivi delle Organizzazioni, in quanto soggetti all’autorità del Presidente e responsabili nei suoi confronti; b) il dovere di rispettare il carattere internazionale delle loro posizioni e di mantenere la loro indipendenza non accettando alcuna istruzione relativa all’adempimento dei loro doveri da parte di governi, altre entità o persone esterne alle Organizzazioni a meno che non siano distaccati o assunti da loro mentre sono in aspettativa da The World Bank o IFC. I membri del personale non devono infatti accettare, mentre lavorano al servizio delle Organizzazioni, alcuna remunerazione, beneficio, favore o regalo di valore significativo da governi o altre entità o persone, né tanto meno possono accettare medaglie, decorazioni o onori; c) il dovere di comportarsi sempre in un modo che si addice al loro status di dipendenti di un’organizzazione internazionale. Non devono intraprendere alcuna attività che sia incompatibile con il corretto adempimento dei loro doveri e devono evitare qualsiasi azione e, in particolare, qualsiasi dichiarazione pubblica o attività lucrativa personale che possa riflettersi negativamente o sfavorevolmente sul loro status o sull’integrità, l’indipendenza e l’imparzialità richieste da tale status; d) il dovere di osservare la massima discrezione in merito a tutte le questioni relative alle Organizzazioni sia mentre sono membri dello staff sia dopo che il loro servizio con le Organizzazioni è terminato. In particolare, devono astenersi dal diffondere in modo improprio, diretto o indiretto, di informazioni relative all’attività del WBG. In proposito si segnala WBAT 12 dicembre 2003 n. 305 (par. 11, e da 38 a 46) che analizza un caso in cui un dipendente ha accettato favori, e WBAT 18 luglio 2008 n. 388 che analizza un caso in cui un dipendente, oltre a trarre vantaggi personali dalla sua posizione, ha anche minato l’indipendenza ed il ruolo dell’Organizzazione.

È poi sancito il dovere di improntare i rapporti di vigilanza all'equità ed all'imparzialità⁹⁴⁵, il dovere di non divulgare informazioni non pubbliche⁹⁴⁶, il dovere di essere leali solo all'Organizzazione e di prendere ordini solo dalla stessa nell'espletamento delle mansioni⁹⁴⁷, il dovere di non rendere dichiarazioni pubbliche in mancanza di un'apposita autorizzazione scritta da parte dell'Organizzazione⁹⁴⁸, il dovere di limitare il proprio coinvolgimento attivo nella politica dello Stato di appartenenza e di non avere nessun coinvolgimento attivo nella politica degli Stati dove si trovano a svolgere le mansioni su disposizione dell'Organizzazione e di cui si ha la nazionalità⁹⁴⁹, il dovere di dimettersi nel caso in cui si decida di candidarsi alle

⁹⁴⁵ Sezione III staff rule 3.01: "4.01 Supervisors shall at all times treat staff in a fair and unbiased manner. Treatment of staff shall not be influenced by personal ties between the supervisor and the staff member, nor shall it be influenced by the race, nationality, sex, religion, political opinions, or sexual orientation of the supervisor or staff member. 4.02 A sexual relationship between a staff member and his/her direct report, or direct or indirect manager or supervisor is considered a de facto conflict of interest. The manager/supervisor shall be responsible for seeking a resolution of the conflict of interest, if need be in consultation with management, who will take measures to resolve the conflict of interest. Failure to promptly resolve the conflict of interest may result in a finding of misconduct."

⁹⁴⁶ Sezione III staff rule 3.01: "5.01 Staff members and former staff members in possession of non-public information obtained in the course of Bank Group employment shall not, without written authorization from a senior manager, disclose to any third party for any reason or otherwise use such information in furtherance of a private interest or the private interest of any other person or entity. These obligations continue after separation from Bank Group service. "Non-public information" is defined as information generated by the Bank Group that has not been approved for release outside the Bank Group in accordance with the Bank Group's Rules. 5.02 Staff members may be required to sign agreements with governments, and other entities or persons, for the protection of the secrecy of proprietary information made known to them by reason of their Bank Group employment."

⁹⁴⁷ Sezione III staff rule 3.01: "6.01 Except as otherwise required to perform Bank Group assignments involving service to other entities, staff members owe their duty entirely to the Bank Group and to no other authority. Accordingly, staff members may not accept instructions relating to the performance of their duties with the Bank Group from any governments or other external entities or persons except where performing duties for others pursuant to: a. the terms of an Executive Director's Advisor Appointment; b. an External Service Assignment; c. during Leave Without Pay; or d. the provisions of Staff Rule 3.04, "Bank Group Endorsed Activities with External Entities." 6.02 Except when holding Special Assignment Appointments, or if the staff member is on External Service without Pay or on Leave without Pay in order to accompany a spouse on a Bank assignment, staff members may not accept any remuneration from governments or other external entities or persons in connection with their appointment to or service with the Bank Group."

⁹⁴⁸ Sezione III staff rule 3.01: "7.01 Except as provided in this Rule, Staff members may not testify in person or in writing before national or other legislatures without written authorization from the staff member's Vice President, in consultation with the General Counsel of the applicable Bank Group organization and the Vice President, External Affairs. Such authorization may be granted in exceptional circumstances of institutional significance, but only so long as the testimony concerns factual matters based on the Bank Group's work, is not compulsory, is permissible under the Bank Group organization's disclosure policy, and has been requested or endorsed by the executive branch of the government concerned. The authorization may limit the manner or scope of testimony. 7.02 Public statements, other than testimony before national or other legislatures, on issues which concern Bank Group policies and activities or which may generally affect the Bank Group's public image or relationship with member governments must be cleared in accordance with the procedures set out in Administrative Manual Statement 14.20, "Public Statements of Staff Members."

⁹⁴⁹ Sezione III staff rule 3.01: "8.01 It is recognized that staff members have a legitimate interest in the civic and political affairs of the country of which they are citizens. However, the degree to which they become actively involved in politics must necessarily be limited by their status as international civil servants. In particular, staff members shall not identify themselves as World Bank staff members when engaging in any political activity. Provided these activities are carried out in an entirely private capacity, permissible political activities include,

elezioni o si cominci a ricoprire un ruolo politico o pubblico in uno Stato⁹⁵⁰, il dovere di non accettare regali o utilità offerte in ragione dell'incarico professionale svolto offerti dalle autorità del luogo ove vengono svolte le mansioni⁹⁵¹, il dovere di non accettare medaglie, decorazioni o onori da soggetti esterni all'Organizzazione⁹⁵², il dovere di non utilizzare i servizi, le forniture o le strutture del Gruppo bancario per fini di lucro privato e di non consentire ad altre persone di farlo⁹⁵³.

È previsto che un membro del personale che non rispetti gli standard di condotta stabiliti in base ai principi fondamentali identificati dal WBG nell'apposita policy, che ponga in essere comportamenti scorretti, o che trascuri di eseguire compiti assegnati senza giustificato motivo, possa essere soggetto a misure disciplinari⁹⁵⁴.

A seconda della gravità dell'illecito disciplinare commesso e di altri fattori rilevanti, le misure disciplinari adottate nel caso specifico possono variare⁹⁵⁵ ed è persino possibile che, nelle more del procedimento disciplinare, il funzionario il cui comportamento è oggetto di accertamento sia sospeso dal servizio pur continuando a percepire una retribuzione.

but are not limited to: a. belonging to national political parties; b. making legal political contributions; c. voting; d. contacting elected representatives; e. participating in local community affairs; f. participating in peaceful demonstrations. 8.02 Staff members present in the course of their Bank Group employment in a country, where they are not citizens, may not belong to a political party or engage in any overt partisan political activity, but may: a. participate in local community affairs; b. participate in peaceful demonstrations; provided these activities are carried out in an entirely private capacity and without identifying themselves as World Bank Group staff members."

⁹⁵⁰ Sez. III staff rule 3.01: "9.01 A staff member who evidences intent or undertakes by conduct or stated decision to become a candidate for or accept an appointment to national public office shall resign from the service of the Bank Group. 9.02 Except with the prior approval of the Outside Interests Committee, a staff member may not be a candidate for, or accept appointment to, any other public office. Any activity in pursuit of such other public office or its duties shall take place outside Bank Group office hours or while the staff member is on leave and shall not make use of Bank Group services, supplies or facilities."

⁹⁵¹ Par. 10, sez. III, staff rule 3.01.

⁹⁵² Par. 11, sez. III, staff rule 3.01.

⁹⁵³ Sez. III staff rule 3.01: "12.01 Staff members shall not use Bank Group services, supplies or facilities for private gain or permit other persons to do so. With the approval of their manager, staff members may make individual solicitations on Bank Group premises to colleagues for donations of money or purchase of goods for the benefit of a charitable, religious or educational organization. A staff member may not, however, otherwise use Bank Group services, supplies or facilities on behalf of such an organization without the written permission of the Director, General Services Department, or an official designated to act for the Director."

⁹⁵⁴ Par. 2, principio 8, rubricato "disciplinary measures" e da ultimo modificato nel 2008. Casi esemplari di mancato rispetto degli standard di condotta che sono stati sanzionati disciplinarmente sono quelli discussi e decisi con WBAT 25 marzo 2009 n. 389 (par. 42, da 46 a 86 e da 87 a 96), WBAT 26 aprile 2001 n. 244 (par. 61 e 64), WBAT 18 luglio 2008 n. 388 e WBAT 1° luglio 2009 n. 396 (par. da 27 a 37).

⁹⁵⁵ dalla semplice censura, alla sospensione dal servizio con o senza retribuzione o con retribuzione ridotta, alla retrocessione, alla riduzione della retribuzione o separazione del membro del personale dal servizio delle Organizzazioni.

In ogni caso, però, il membro del personale il cui comportamento è oggetto di una verifica disciplinare, ha il diritto di essere informato per iscritto dei motivi dell'azione disciplinare, ha il diritto di presentare il proprio caso senza timore di ritorsioni difendendosi sia nell'ambito interno all'Organizzazione datrice di lavoro (attraverso i meccanismi informali e formali di risoluzione dei conflitti all'uopo predisposti) sia attraverso un ricorso al Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale che, nelle forme prescritte nel suo statuto, ascolterà e pronuncerà le sue decisioni sulle questioni relative all'inosservanza dei loro contratti di lavoro o dei termini di nomina, compresi i principi e tutti i pertinenti regolamenti⁹⁵⁶.

Al par. 2 della sez. III della *staff rule* 8.01, rubricata "*Disciplinary Proceedings*", è presente un elenco non esaustivo di quelli che sono considerati i casi di cattiva condotta (*misconduct*) al WBG e si specifica che sono tali tutti quei comportamenti che, pur posti in essere senza malizia o colpa, determinano: “*a) Failure to observe Principles of Staff Employment, Staff Rules, and other duties of employment. Examples of such failure may include failure to observe Bank Group personnel information policies, public information disclosure policies, information security policies, or procurement policies; unauthorized use of Bank Group offices, equipment, computer resources or staff; abuse of authority; or abuse or misuse of Bank Group funds or other public funds (e.g., donor trust funds) or Bank Group property; b) Reckless failure to identify, or failure to observe, generally applicable norms of prudent professional conduct; failure to perform assigned duties; gross negligence in the performance of assigned duties; performance of assigned duties in an improper or reckless manner; failure to know, and observe, the legal, policy, budgetary, and administrative standards and restrictions imposed by the Bank Group; undertaking an activity where authority to do so has been denied; or willful*

⁹⁵⁶ Principio 9, rubricato “*appeals*”: “*9.1 Staff members have the right to fair treatment in matters relating to their employment. Where disputes arise, staff members shall have full opportunity to present their case without fear of reprisal. To this end: a. the President shall establish mechanisms, with staff participation as appropriate, to assist in the resolution of such disputes; and b. the World Bank Administrative Tribunal shall, as prescribed in its Statute, hear and pass judgment upon applications from staff members alleging non-observance of their contracts of employment or terms of appointment, including these Principles and all pertinent Staff Rules of the Organizations.*” Si veda in proposito WBAT 28 marzo 2007 n. 362 (par. da 2 a 30), che a sua volta richiama WBAT 4 novembre 2005 n. 340 (par. 78), WBAT 12 dicembre 2003 n. 304 (par. 61 e 65), e WBAT 19 ottobre 1998 n. 197 (par. 57).

misrepresentation of facts intended to be relied upon: c) Acts or omissions in conflict with the general obligations of staff members set forth in Principle 3, "General Obligations of Staff Members," of the Principles of Staff Employment and Staff Rules 3.01 through 3.06, "General Obligations of Staff Members."; d) Misuse of Bank Group funds or other public funds for personal gain of oneself or another in connection with Bank activities or employment, or abuse of position in the Bank for personal gain of oneself or another."

La *staff rule* 8.01 regola le modalità di svolgimento dei procedimenti disciplinari attribuendo la competenza decisionale a diversi uffici in base al tipo di condotta illecita che si ritiene sia stata posta in essere dal funzionario⁹⁵⁷ ed è dunque in base a questa normativa che è attribuita all'ufficio etica e condotta aziendale (EBC) la competenza a ricevere, verificare e decidere accuse relative alla commissione di comportamenti scorretti, contrastanti con le disposizioni del codice etico, dei principi generali, delle *staff rules* e di qualsiasi altra norma che imponga un obbligo di condotta all'interno del WBG, mentre è riservata all'ufficio della Vicepresidenza per l'Integrità (INT) la competenza in tema di uso improprio dei fondi, abuso di posizione nel Gruppo bancario, frode, corruzione, coercizione, collusione, o offerta, ricezione o sollecitazione di tangenti o altri benefici personali (ad esempio in natura) che coinvolgono operazioni finanziate o supportate del Gruppo bancario o appalti aziendali, appropriazione indebita di fondi da budget amministrativi, prestiti, crediti o fondi del Gruppo bancario⁹⁵⁸.

⁹⁵⁷ Ex par. 1.03 sez. I *staff rule* 8.01, laddove sorgesse, in qualunque momento, una questione di competenza, essa andrà risolta attraverso una consultazione diretta ra il capo dell'EBC e il Vicepresidente dell'INT.

⁹⁵⁸ Sulla differenziazione delle funzioni tra i due uffici EBC e INT è utile richiamare un breve passaggio argomentativo di WBAT 12 novembre 2004 n. 325: "10.[...] In 2001, as a result of an expansion and reorganization of the OPE, the task of conducting support proceedings and investigations, and instituting salary deductions, was shifted to INT, which was and is presently charged with investigating allegations of staff misconduct more generally and allegations of fraud and corruption in Bank Group operations. The distinct tasks of educating and advising staff members on ethical matters were given to the renamed department, the Office of Ethics and Business Conduct (EBC). [...] 47. The Respondent contends that the authority to implement its family support policies (which the Applicant concedes are in themselves reasonable) was given to INT – upon its formation in 2001 – because of its general authority to investigate charges of staff misconduct and the availability of INT staff skilled and experienced in the conduct of factual investigations. The Tribunal concludes that this is an altogether reasonable justification and also comports with "the interests of efficient administration," so that there has been no abuse of the Bank's discretion. EBC, which the Applicant appears to contend is the proper organ within the Bank to conduct such investigations of claimed support delinquencies, is given the separate responsibility for advising and educating staff members concerning such matters. This division of authority between EBC and INT does not appear to the Tribunal to be unreasonable or arbitrary or otherwise an abuse of discretion. [...] 48. The Tribunal also concludes that the Bank has taken the proper steps to "task" INT with the

L'attivazione dell'EBC e dell'INT avviene a seguito di apposita segnalazione⁹⁵⁹ e, in proposito, è previsto ai sensi del par. 2.01 della sez. III della *staff rule* 8.01 che, nei casi in cui la condotta di cui uno o più *staff member* sono stati testimoni costituisca una frode o un'ipotesi di corruzione (dunque sia di competenza dell'ufficio INT) gravi sui di essi un vero e proprio dovere di segnalazione della condotta scorretta, mentre non è qualificabile in termini di vero e proprio obbligo giuridico il dovere di segnalare una condotta scorretta che rientri tra le ipotesi di illecito disciplinare di competenza dell'EBC. In base al dettato della norma, infatti, è semplicemente previsto che: *“A staff member is encouraged to report all other forms of misconduct to his/her line management or EBC, but is not required to do so. A manager who suspects or receives a report of suspected misconduct, however, has an obligation to report it to EBC. With respect to reports of suspected misconduct that may threaten the operations or governance of the Bank Group, the provisions of Staff Rule 8.02, “Protections and Procedures for Reporting Misconduct (Whistleblowing),” shall apply.”*

8.2.1 L'ufficio etica e condotta aziendale

L'ufficio etica e condotta aziendale (Office of Ethics and Business Conduct - EBC) svolge attività di sensibilizzazione, comunicazione e formazione volta a promuovere la consapevolezza e l'osservanza degli obblighi etici da parte dei membri del personale del

investigatory authority exercised in this case. As is set forth in the Terms of Reference for INT: “The Bank Group has charged INT with the responsibility for the investigation of fraud and corruption in Bank Group operations. The Bank Group has also charged INT with the responsibility for investigating allegations of misconduct against Bank Group staff.” There remains a question, however, as to whether the different functions of INT and EBC have been clearly and adequately communicated to the staff. [...] 65. The confusions and lack of transparency surrounding the treatment of the Applicant in this case are compounded by the misleading information set forth on the intranet websites regularly accessible to staff members of the Bank Group. Most pertinently, on the website of the EBC, there is a statement – set forth in full at paragraph 44 supra – that conveys the clearest impression that compliance with support obligations, culminating in deductions from salary, is enforced by “the Ethics Office,” a reference that, on the EBC website, can only be read to mean the EBC itself. There is no reference there at all to INT. A staff member concerned about rights, procedures and allocation of responsibilities in matters of family support can only be thoroughly confused, if not positively misled, by the information displayed on the EBC website. 66. The Tribunal emphasizes that there is nothing in the internal law of the Bank, including the decisions of this Tribunal, that would prevent the Bank from giving to INT the sort of authority it appears that the Bank seeks to grant in matters of family support obligations of staff members. But it must do so clearly, consistently and transparently, which is not the case on the record here.”

⁹⁵⁹ Per prevenire un comportamento scorretto da parte degli *staff member* è disposto che ciascuna segnalazione debba sempre essere corredata da un'apposita documentazione, anche eventualmente scarna, ma tale da giustificare la segnalazione, e che, nel caso in cui un funzionario avanzi una segnalazione palesemente falsa e non suffragata da alcuna prova, venga aperta nei suoi confronti una procedura per illecito disciplinare innanzi all'EBC.

Gruppo. Tra questi compiti rientra l'elaborazione e la pubblicazione del codice di condotta del WBG attraverso il quale viene definita la linea interpretativa ufficiale dei principi generali sull'impiego internazionale nel Gruppo, delle *staff rules* e delle altre norme interne, articolando il tutto in un unico documento che identifica in modo chiaro le responsabilità e gli impegni che gravano sugli *staff member*, sul WBG⁹⁶⁰ e sugli altri principali stakeholder⁹⁶¹. Il Codice di condotta, infatti, fornisce orientamenti generali e integra le regole e le politiche del Gruppo della Banca Mondiale anche se, in caso di discrepanza tra le *staff rules* e il Codice, devono sempre essere ritenute prevalenti le regole del personale.

L'EBC è un ufficio intimamente legato all'ufficio della Presidenza del WBG⁹⁶² ma, rispetto a quest'ultimo, ha una propria indipendenza, ed ha il compito di offrire, agli *staff member* che ne facciano richiesta, consulenza su questioni e domande relative ai principi generali sull'impiego

⁹⁶⁰ “When the IBRD was founded in 1944, its Articles of Agreement articulated the institution’s purpose. As ICSID, IDA, IFC, and MIGA joined the World Bank Group family, their respective articles of Agreement and Conventions stated the principles upon which these institutions were established. While each institution has had a guiding statement since inception, their staff initially did not. The World Bank Group Board recognized that it has a special responsibility to define the roles, obligations, and rights of its staff members. To address this need, it developed and approved the Principles of Staff Employment in 1983. Staff Rules and policies, which are approved by Management in consultation with the Staff Association, provide more detailed guidance on the implementation of the Principles. Living Our Values articulates the mutual obligations between the World Bank Group and its stakeholders that are embodied in Principles 2 and 3. It is designed to assist staff in applying these two important Principles and provides guidance for the types of situations that may not be explicitly addressed in a Rule or policy.” Cit. da *Living our values*”, code of conduct, the World Bank Group, terza edizione, 2013, pag. 6.

⁹⁶¹ “The World Bank Group is accountable to many different stakeholders—from member countries, global partners, and the world’s poor, to the clients, vendors, and fellow staff with whom World Bank Group staff members interact daily. The relationships that we maintain with each of these stakeholders, and the extent to which we demonstrate the Core Values in our interactions with them, collectively form the World Bank Group’s reputation. This reputation gives the institution credibility to move forward and work constructively on achieving its primary mission: to reduce global poverty.” Cit. da “*Living our values*”, code of conduct, the World Bank Group, terza edizione, 2013, pag. 5.

⁹⁶² Ex sez. III *staff rule* 3.00 è previsto che il capo dell'EBC, in carica per cinque anni, rinnovabili una sola volta, sia direttamente nominato dal Presidente del WBG e ad esso sia direttamente sottoposto; peraltro, si prevede che il capo dell'EBC possa essere eventualmente rimosso dal suo incarico solo in seguito ad un procedimento equo e solo con un provvedimento del Presidente. Nonostante questo stretto legame con il Presidente del WBG, tuttavia, le regole del personale richiedono che l'EBC svolga le sue funzioni senza interferenze improprie. EBC presenta relazioni periodiche all'Ufficio del Presidente fornendo una panoramica delle attività di EBC e informazioni su questioni e tendenze relative alle funzioni di condotta etica e aziendale, anche su questioni quali le preoccupazioni sollevate dagli agenti, le lezioni apprese nell'affrontare tali questioni, e il funzionamento del sistema di gestione dei casi di EBC. Tali segnalazioni possono essere basate su dati aggregati e devono mantenere eventuali tutele di riservatezza fornite ai singoli da EBC, sia nel corso della loro ricerca di consulenza e orientamento, della loro partecipazione in relazione alla risoluzione delle questioni in esame da EBC, o in altro modo.

internazionale, alle regole del personale, al manuale amministrativo, al codice di condotta ed alle altre politiche del Gruppo⁹⁶³.

Inoltre, come già accennato, all'EBC spetta anche il compito di ricevere, valutare e decidere le accuse di cattiva condotta per mancato rispetto del codice etico, dei principi generali, delle *staff rules* e di qualsiasi altra norma che abbia un contenuto eticamente rilevante adottata dal WBG⁹⁶⁴.

Peraltro, l'attivazione del procedimento disciplinare non dipende unicamente dalla ricezione di una segnalazione⁹⁶⁵ ed è ammessa anche l'attivazione d'ufficio in tutti quei casi in cui l'EBC, pur in assenza di un'apposita segnalazione, abbia comunque notizia di una condotta che potrebbe integrare un caso di illecito disciplinare. Né d'altra parte è obbligatorio che sia l'ufficio dell'EBC a gestire la fase preliminare, essendo invece del tutto lecita una delega a tale

⁹⁶³ Ciò anche eventualmente rendirizzando i membri del personale verso le altre unità operative del WBG che potrebbero affirre delle consulenze specializzate.

⁹⁶⁴ Ex *staff rule* 3.00, sez. III, par. 6, posto che una condotta, per essere ritenuta rilevante ai fini del procedimento disciplinare che si apre in seno all'EBC, non presuppone necessariamente la malizia del funzionario internazionale, integrano illeciti disciplinari i seguenti comportamenti: "a. Failure to observe obligations relating to health and safety, personnel information, disclosure of non-public information, information security, and the unauthorized use of Bank Group offices, equipment, computer resources or Staff; abuse of authority; absence from duty without justifiable cause; or abuse or misuse of Bank Group funds related to travel, benefits, allowances (including tax allowances), P-Card, petty cash, or property; b. Reckless failure to identify, or failure to observe, generally applicable norms of prudent professional conduct; failure to perform assigned duties; gross negligence in the performance of assigned duties; performance of assigned duties in an improper or reckless manner; failure to supervise a Staff Member; or failure to know, and observe, the legal, policy, budgetary, and administrative standards and restrictions imposed by the Bank Group; undertaking an activity where authority to do so has been denied; or willful misrepresentation of facts intended to be relied upon; c. Acts or omissions in conflict with the general obligations of Staff Members set forth in Principle 3, "General Obligations of Staff Members," of the Principles of Staff Employment and Staff Rule 3.01, "Standards of Professional Conduct" through Staff Rule 3.06, "Family Obligations – Spouse and (or) Child Support Obligations and Divorce." Omissions may include failure to file a timely, complete and accurate financial disclosure form; d. Conviction for acts that are criminal in nature, including theft, forgery, fraud, corrupt practices, use of or possession of illegal drugs, physical assault, or domestic abuse; e. Harassment; contributing to a hostile work environment; or wrongful discrimination, including on the basis of age, race, color, sex, sexual orientation, national origin, religion or creed; f. Failure to meet personal legal obligations as required by Bank Group policies, including payment of court-ordered spousal and child support; and g. Retaliation by a Staff Member against any person who provides information regarding suspected misconduct or who cooperates or provides information in connection with an investigation or review of allegations of misconduct, review or fact finding, or who uses the Internal Justice Services, including retaliation with respect to reports of misconduct to which Staff Rule 8.02, "Protections and Procedures for Reporting Misconduct (Whistleblowing)" applies. h. Sexual exploitation and sexual abuse; exchange of money, employment, goods or services for sex (e.g. using the services of sex workers; prostitution), including sexual favors or other forms of humiliating, degrading or exploitative behavior, regardless of the legal status of the activity in the country in which it is committed; and sexual activity with children (persons under the age of 18), regardless of the age of majority or age of consent locally. Mistaken belief regarding the age of a child is not a defense."

⁹⁶⁵ La *staff rule* 3.00 dedica due interi paragrafi alla disciplina delle segnalazioni prestando particolare cura, tra le altre cose, alla tutela del soggetto segnalante, la cui identità dev'essere protetta e nei cui confronti è vietata qualsiasi forma di ritorsione, ma considera e disciplina anche il caso delle segnalazioni anonime e l'ipotesi in cui la segnalazione sia intenzionalmente falsa o pretestuosa.

scopo al dirigente supervisore del membro del personale il cui comportamento è oggetto di accertamento, affinché questi conduca la fase di revisione preliminare e la fase istruttoria.

In ogni caso però, sia che ci sia stata una segnalazione o che l'EBC abbia deciso di attivarsi d'ufficio, sia che l'EBC si incarichi direttamente di svolgere gli adempimenti propri della fase preliminare⁹⁶⁶ e di quella istruttoria o che deleghi questa attività al dirigente supervisore, alla notizia del comportamento illecito deve seguire una fase di revisione preliminare⁹⁶⁷ che può culminare nella scelta di non proseguire ulteriormente il procedimento perché infondato⁹⁶⁸, di non proseguire ulteriormente il procedimento puntando invece su strumenti informali di risoluzione della vicenda⁹⁶⁹, o di aprire un vero e proprio procedimento disciplinare attraverso l'invio di un apposito avviso.

Ai sensi del par. 8.02, *staff rule* 3.00, l'avviso in questione è notificato per iscritto al membro del personale accusato e reca l'elencazione delle accuse mosse nei suoi confronti, dei diritti a lui spettanti e doveri che gravano su di lui in quanto accusato.

I diritti spettanti ai membri del personale i cui comportamenti sono oggetto di accertamento sono elencati brevemente dallo stesso par. 8.02 e, in modo più approfondito, dal par. I della

⁹⁶⁶ “Also part of those terms and conditions are the staff rules relating to disciplinary proceedings, in Staff Rule 8.01, Section 5. Among other things, those then provided for an inquiry by the Ethics Officer when “a staff member is alleged to have engaged in conduct for which disciplinary measures may be imposed” and when “supporting evidence of possible misconduct has been obtained” after a preliminary inquiry. Just as an accused is entitled to an investigation that does not amount to an abuse of discretion, the same is true for an accuser. It would make a mockery of the requirements set forth in Staff Rule 8.01 if the Bank were allowed to discharge it without affording due process to both the accuser and the accused and without requiring that an investigatory outcome be supported by evidence.” Cit. da WBAT 15 maggio 1998 n. 194 (par. 12). Si veda anche WBAT 9 dicembre 2009 n. 426 (par. da 68 a 79).

⁹⁶⁷ In base a quanto previsto dal par.8.03 della *staff rule* 3.00, nel corso della fase preliminare il soggetto incaricato di portare avanti l'indagine ha la facoltà di richiedere e ottenere, in qualsiasi momento, informazioni ritenute pertinenti alla verifica della fondatezza delle accuse formulate, incluse le informazioni sul personale ed eventuali registrazioni o documenti, e può consultare persone che si ritiene abbiano conoscenze o informazioni che possono aiutare nella risoluzione dei problemi e delle domande sollevate.

⁹⁶⁸ Nel caso in cui le accuse si rivelino infondate l'azione disciplinare deve essere interrotta, e ciò indipendentemente da quale fase del procedimento disciplinare sia in atto al momento del rilievo dell'infondatezza dell'accusa. Ex par. 8.01 *staff rule* 3.00: “The World Bank Group Chief Ethics Officer, EBC, or a designated EBC official, may at any time decline to consider a matter further if it is determined that there is insufficient factual basis to warrant further consideration.” Fa eco a questa disposizione il contenuto del par. 1 della lettera C) del regolamento “Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations” che dispone: “i. Investigators may not conduct preliminary inquiries on allegations unless sufficient detail or supporting evidence has been provided such that the matter can be pursued responsibly. ii. Subject staff members may not be the subject of an investigation that is predicated on unsupported allegations.”

⁹⁶⁹ Gli strumenti informali in questione, che saranno oggetto di apposito approfondimento in questo Capitolo, sono quelli disciplinati dai par. 9.01 e 9.02 *staff rule* 3.00, ovvero strumenti negoziali di risoluzione delle controversie.

lettera A), sez. III, del regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*” pubblicato ed entrato in vigore nel WBG il 15 settembre del 2016.

In base alle norme appena richiamate nei procedimenti disciplinari di competenza dell'EBC i funzionari accusati hanno diritto: a godere della presunzione di innocenza⁹⁷⁰; a ricevere comunicazione scritta dell'avvio di un'indagine per presunta cattiva condotta nei loro confronti⁹⁷¹; a rispondere alle accuse mosse contro di loro e di allegare o individuare qualsiasi informazione o prova (inclusi potenziali testimoni o documenti) che si ritenga utile a sostenere la loro posizione⁹⁷²; ad essere informati per iscritto, con un anticipo di almeno ventiquattro ore, dell'intenzione dell'investigatore di condurre un colloquio con i membri dello staff accusati⁹⁷³; a consultare i familiari, l'Ufficio dell'Ombudsperson del Gruppo Bancario, un rappresentante dell'Associazione del personale (incluso il consulente legale dell'Associazione del personale) e, a condizione che ciò non comporti una spesa per il WBG, consulenti finanziari o legali⁹⁷⁴; ad essere accompagnati, al loro colloquio con l'investigatore, da un altro membro del personale in qualità di osservatore, purché il membro del personale di accompagnamento sia ragionevolmente disponibile e non sia collegato alla questione oggetto dell'inchiesta⁹⁷⁵; a ricevere aggiornamenti periodici da parte di chi cura la fase istruttoria sullo stato generale

⁹⁷⁰ Ex par. I n.1 lettera A), sez. III, regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*” la presunzione di innocenza vale fino al momento in cui, verificati tutti i fatti e tutte le circostanze attinenti al caso, questo è deciso con una decisione motivata presa dal Vice Presidente delle Risorse Umane del Gruppo Banca Mondiale.

⁹⁷¹ Par. I n. 2 lettera A), sez. III, regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*”.

⁹⁷² Par. I n. 3 lettera A), sez. III, regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*”. In base alla previsione del par. 8.02 staff rule 3.00, infatti, un membro del personale ha il diritto di rispondere alle accuse formulate nei suoi confronti, sia oralmente sia per iscritto, o entrambe, e deve farlo entro un ragionevole periodo di tempo (Il tempo concesso a un membro del personale per rispondere per iscritto terrà conto della complessità e della gravità della questione, ma in ogni caso non sarà inferiore a 10 giorni lavorativi).

⁹⁷³ L'unica eccezione a questa regola ammessa dal par. I n. 4 lettera A), sez. III, regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*” è il caso in cui vi sia un motivo specifico per ritenere che la notifica preventiva possa compromettere l'inchiesta, ad esempio portando a manomissioni di testimoni o prove. È importante rilevare, peraltro, che sempre la stessa norma richiede che il preavviso di colloquio rechi una serie di informazioni aggiuntive: a) la natura della presunta cattiva condotta; b) un elenco non esaustivo di norme che si intendono violate; c) una panoramica del processo investigativo e decisionale che caratterizza il procedimento disciplinare di competenza dell'EBC; d) i diritti e gli obblighi dei membri dello staff, incluso il diritto di essere accompagnati da un altro membro del personale al colloquio.

⁹⁷⁴ Par. I n. 5 lettera A), sez. III, regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*”.

⁹⁷⁵ Ex par. I n. 6 lettera A), sez. III, regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*”, è anche possibile che il membro del personale di accompagnamento sia un rappresentante dell'Associazione dello staff.

dell'indagine e, laddove i funzionari accusati pongano a quest'ultimo domande specifiche, a ricevere pronta risposta⁹⁷⁶; ad essere informati di eventuali provvedimenti disciplinari adottati nei loro confronti e delle le ragioni su cui si fonda la loro imposizione da parte del decisore⁹⁷⁷; a veder tutelata la propria reputazione nel caso in cui le accuse si rivelino infondate⁹⁷⁸; a presentare ricorso contro qualsiasi decisione disciplinare presa ai sensi della *staff rule* 3.00 del personale innanzi al Tribunale amministrativo della Banca Mondiale in accordo con quanto previsto dalla *staff rule* 9.05.

Quanto ai doveri gravanti sui membri del personale i cui comportamenti sono oggetto di accertamento, il riferimento normativo è il par. 8.04, *staff rule* 3.00 e, in modo più approfondito, dal par. I della lettera B), sez. III, del regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*”.

In base alle norme appena richiamate, dunque, nei procedimenti disciplinari di competenza dell'EBC i funzionari accusati hanno il dovere di: cooperare pienamente con gli investigatori nel corso del procedimento disciplinare⁹⁷⁹; rendersi disponibili e rispondere personalmente alle domande durante le interviste con gli investigatori ed alle richieste di informazioni⁹⁸⁰;

⁹⁷⁶ Par. I n. 7 lettera A), sez. III, regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*”.

⁹⁷⁷ Ex par. I n. 8 lettera A, sez. III, regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*”, la notifica della decisione sia sempre in forma scritta salvo il caso in cui la sanzione disciplinare adottata è la semplice censura orale.

⁹⁷⁸ Ex par. I n. 9 lettera A, sez. III, regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*”, di tale esito dell'istruttoria in senso favorevole al funzionario accusato deve essere informato per iscritto il denunciante e, se del caso, anche le altre parti del procedimento disciplinare.

⁹⁷⁹ Così dispongono il n.1 e il n. 6 lettera B), sez. III, del regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*”, con la precisazione, contenuta al punto 6, che il dovere di collaborazione deve concretarsi, tra l'altro, nel dovere di rendersi disponibili e rispondere in modo veritiero a domande durante una o più interviste con gli investigatori; e di rispondere per iscritto alle accuse. L'importanza del dovere di leale collaborazione è ulteriormente sottolineata anche dal testo del par.8.04, *staff rule* 3.00, rubricato appunto “*cooperation*” ai sensi del quale: “*A Staff Member who is the subject of a preliminary enquiry or a further review has a duty to cooperate with the person conducting the review. A Staff Member believed to have knowledge relevant to a preliminary enquiry or a further review also has a duty to cooperate, unless the Staff Member shows a sufficient reason to justify failure to cooperate, as determined by the World Bank Group Chief Ethics Officer, EBC, or a designated EBC official. Cooperation includes providing the person conducting the review with any information or materials in the Staff Member's possession that would support a belief that misconduct alleged under this Rule has occurred, and Staff Members reporting alleged misconduct are encouraged to provide such information in their reports. Failure or refusal to cooperate may constitute a violation of this Rule and may subject the Staff Member to proceedings under this Rule.*”

⁹⁸⁰ N.2 e 3 lettera B), sez. III, regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*”.

mantenere la riservatezza dei procedimenti disciplinari⁹⁸¹; non vendicarsi o minacciare di vendicarsi sulle parti coinvolte o ritenute coinvolte in procedimenti disciplinari⁹⁸².

Sotto il profilo procedurale, il par. 10.01 *staff rule* 3.00 stabilisce, nel caso in cui al termine dell'accertamento sia stata riscontrato un principio di prova sufficiente a far ritenere utile un ulteriore approfondimento su un fatto rilevante sotto il profilo disciplinare, l'EBC o il dirigente cui è stato affidato lo svolgimento della revisione preliminare svolgono degli ulteriori accertamenti aprendo la fase istruttoria che in questo procedimento prende il nome di "*fact finding*".

Lo scopo della fase istruttoria è approfondire la verifica dei fatti ottenendo, valutando e analizzando tutte le informazioni disponibili e le prove sia a carico che a discarico dell'accusato per motivare o confutare le accuse⁹⁸³. La parte fondamentale dell'istruttoria è senz'altro l'intervista del funzionario accusato e, per lo svolgimento della stessa, si prevede che, salvo circostanze particolari⁹⁸⁴, l'audio delle interviste deve sempre essere registrato con strumenti adeguati e, della stessa deve sempre essere realizzata una trascrizione⁹⁸⁵. E' inoltre possibile che, nella fase istruttoria, gli investigatori procedano alla raccolta di documenti ed informazioni utili all'accertamento dei fatti ma, nel fare ciò, devono prestare attenzione alla presenza di una

⁹⁸¹ Ex n. 4 e n. 7 lettera B), sez. III, regolamento "*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*" la necessità di mantenere la riservatezza sul procedimento disciplinare si fonda sull'importanza di preservare l'integrità della procedura di accertamento dei fatti, evitare l'involontaria diffusione di disinformazione e / o evitare la comparsa di un'indebita influenza sugli altri membri del personale che potrebbero o dovranno essere intervistati sulla questione in esame. In particolare, specifica il regolamento, i membri del personale (inclusi osservatori, testimoni e membri del personale) non possono discutere indagini o indagini preliminari in corso (compresa l'eventuale ricezione, da parte del funzionario accusato, dell'avviso di un'imminente intervista) con nessuno senza previa autorizzazione scritta dello sperimentatore, salvo che il soggetto con cui si intende discutere del caso sia: (i) un consulente legale o finanziario personale; (ii) un rappresentante dell'Associazione del personale (incluso il consulente legale dell'Associazione del personale); (iii) l'Ufficio servizi Ombudsperson; e (iv) i membri della famiglia.

⁹⁸² Il n.5 lettera B), sez. III, regolamento "*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*" richiama, sotto questo profilo, la *staff rule* 8.02 sul Whistleblowing in base alla quale ai dirigenti e agli altri membri del personale è espressamente vietato intraprendere qualsiasi forma di ritorsione contro qualsiasi persona per aver segnalato sospetti comportamenti scorretti, per aver cooperato o per aver fornito informazioni durante una revisione o indagine successiva. Un membro del personale che si impegna in tali ritorsioni sarà infatti soggetto ai procedimenti disciplinari in base alla *staff rule* 3.00.

⁹⁸³ Lettera C) sez. III, regolamento "*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*".

⁹⁸⁴ Tra cui rientrano, ad esempio, i casi di malfunzionamento delle apparecchiature di registrazione o di colloquio improvvisato.

⁹⁸⁵ Ex par. 2 lettera C) regolamento "*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*" deve sempre essere fornita una copia della trascrizione della intervista realizzata, che potrà essere utile al funzionario accusato per preparare la sua difesa.

serie di limiti atti a tutelare la privacy del funzionario accusato; è infatti interdetto l'accesso a: informazioni, dichiarazioni o altri documenti dell'Ufficio dei servizi di mediazione⁹⁸⁶; informazioni mediche sul personale in mancanza di un apposito permesso del membro del personale accusato⁹⁸⁷; informazioni conservate dall'Ufficio dell'Ombudsman⁹⁸⁸; informazioni finanziarie o dichiarazioni di interesse detenute dall'Ufficio EBC senza l'autorizzazione del Chief Ethics Officer⁹⁸⁹; registri di posta elettronica senza preavviso al membro del personale in questione e senza aver ottenuto un'autorizzazione scritta⁹⁹⁰.

Per garantire che tale fase istruttoria si svolga nel rispetto dei diritti del funzionario accusato, la lettera C del regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*”, in accordo con quanto previsto dal par. 10.02 *staff rule* 3.00, ribadisce il diritto di: avere assegnato un termine per rispondere all'avviso di avvio del procedimento disciplinare⁹⁹¹; di fornire prove a discarico e identificare qualsiasi persona o documento il soggetto che egli ritenga possano sostenere la propria posizione⁹⁹²; di essere accompagnato durante le interviste da un altro membro del personale⁹⁹³; di essere assistiti da un rappresentante dell'Associazione del

⁹⁸⁶ Par. 1 lettera C) regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*” richiamando *staff rule* 9.01, "Ufficio dei servizi di mediazione".

⁹⁸⁷ Par.1 lettera C) regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*” richiamando *staff rule* 2.02, "Riservatezza delle informazioni mediche e cartelle cliniche".

⁹⁸⁸ Par. 1 lettera C) regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*” richiamando *staff rule* 9.02, "Ufficio servizi Ombuds".

⁹⁸⁹ Par. 1 lettera C) regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*”.

⁹⁹⁰ Par. 1 lettera C) regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*” richiamando *staff rule* 6.20, "Sicurezza delle informazioni", Allegato A, "Politica di sicurezza delle informazioni per gli utenti dell'informazione".

⁹⁹¹ Ai membri del personale dello staff devono essere garantiti almeno dieci (10) giorni lavorativi per rispondere per iscritto all'Avviso di avvio del procedimento disciplinare. Se il membro dello staff è stato intervistato dall'investigatore nella fase di revisione preliminare delle accuse gli deve essere fornita una copia della trascrizione delle sue interviste e il periodo di 10 giorni in cui fornire la risposta scritta alle accuse decorrerà dal ricevimento della trascrizione. Se non è stata condotta un'intervista, il funzionario accusato dovrà fornire la sua risposta scritta alle accuse entro dieci (10) giorni lavorativi dal ricevimento della notifica scritta dell'avviso. È possibile che il funzionario accusato richieda per iscritto una proroga di tempo per presentare la sua risposta scritta all'avviso, allegando a tale richiesta il motivo sul quale essa si fonda, ma in nessun caso essa sarà concessa soltanto in ragione delle necessità del consulente legale o finanziario personale di un membro dello staff.

⁹⁹² Ciò dev'essere fatto con la risposta del funzionario accusato all'avviso di avvio del procedimento disciplinare.

⁹⁹³ Ex par. 10.02 *staff rule* 3.00, sono requisiti fondamentali perchè tale diritto venga accordato che il membro dello staff da cui il funzionario accusato intende farsi accompagnare sia “ragionevolmente disponibile”, che questi non sia collegato alla questione in esame e che il suo intervento in qualità di accompagnatore sia stato approvato in anticipo dal capo dell'ufficio EBC. Inoltre, sia il par. 10.02 in questione che il par. 7 del regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*” stabiliscono che non i membri di qualsiasi vicepresidenza legale o dipartimento legale del Gruppo Bancario non possono rappresentare, consigliare o altrimenti assistere un membro dello staff la cui condotta è oggetto di accertamento secondo le modalità prescritte dalla *staff rule* 3.00 e dal regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*”. In ogni caso, la disciplina di

personale (incluso il consulente legale dell'Associazione del personale), o da consulenti legali o finanziari personali⁹⁹⁴ (a patto che ciò non comporti spese per il Gruppo Bancario), nella preparazione di risposte scritte all'avviso di avvio del procedimento disciplinare; di rivedere e commentare la bozza del rapporto investigativo che chiude la fase istruttoria e riassume tutte le risultanze istruttorie perché, sulla base delle stesse, i decisori possano valutare quale contenuto dare al provvedimento finale.

Quest'ultima garanzia procedurale si riferisce al fatto che, una volta conclusa l'istruzione, gli investigatori devono fornire ai funzionari accusati una copia della bozza della relazione finale perché questi la rivedano e, se del caso, la commentino⁹⁹⁵ prima che il rapporto sia finalizzato e presentato al decisore, identificando eventuali errori fattuali percepiti, introducendo qualsiasi altra informazione rilevante che il membro dello staff ritenga possa confutare i risultati o supportare la propria posizione⁹⁹⁶, chiarendo qualsivoglia affermazione precedente del membro dello staff.

Se i commenti del membro dello staff sulla bozza del rapporto finale danno luogo a una revisione sostanziale dei risultati o delle conclusioni in senso negativo per il funzionario accusato, al membro dello staff dev'essere data l'opportunità di rivedere anche la seconda bozza

riferimento è univoca nel sostenere che la presenza dell'accompagnatore non sollevi il funzionario accusato dell'obbligo di rispondere personalmente alle domande postegli dagli investigatori.

⁹⁹⁴ Ex par. 7 regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*” ai consulenti legali o finanziari personali non è consentito partecipare a colloqui o riunioni tenute durante il corso del procedimento disciplinare.

⁹⁹⁵ Ex par. 4 lettera C) regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*”, ai membri dello staff accusati deve essere concesso un termine di dieci giorni lavorativi per fornire eventuali commenti sulla bozza di relazione finale salvo che questi non richieda, per iscritto con istanza motivata, una proroga del tempo in cui presentare i suoi commenti. Gli investigatori devono rispondere per iscritto alla richiesta di proroga ma non concederanno mai la proroga nel caso in cui l'unica motivazione della stessa sia una necessità del consulente legale o finanziario personale del funzionario accusato.

⁹⁹⁶ Ex par. 4 lettera C) del regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*”, se il membro dello staff sceglie di commentare il progetto di relazione finale, i commenti devono includere tutte le informazioni che il membro dello staff del personale desidera prendere in considerazione dal decisore. Infatti, le informazioni non presentate e gli argomenti non sollevati, nei commenti scritti o in altre comunicazioni scritte precedenti indirizzate dal funzionario accusato agli investigatori, non vengono inclusi nella relazione. Essi pertanto non saranno presi in considerazione nel processo decisionale e potranno essere esclusi in ogni successivo ricorso amministrativo, a meno che tali informazioni non fossero ancora disponibili al soggetto interessato nel momento in cui ha risposto al progetto di relazione finale.

di revisione finale presentando, se del caso, una risposta aggiuntiva alla seconda bozza prima che sia finalizzata e presentata al decisore.

Le raccomandazioni contenute nella relazione finale possono spingere verso tre possibili conclusioni del procedimento disciplinare: l'adozione di azioni volte alla gestione delle performance⁹⁹⁷, l'adozione di una decisione finale favorevole all'accusato che accerti la correttezza del suo operato e l'impossibilità di sanzionare disciplinarmente il suo comportamento, l'adozione di sanzioni disciplinari⁹⁹⁸.

In quest'ultimo caso, in base a quanto prevede il regolamento "*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*", la decisione, in genere, è adottata dal Vicepresidente delle risorse umane del WBG, o da qualcuno appositamente designato da quest'ultimo, e deve tenere in considerazione i risultati dell'indagine e i suggerimenti e/o le raccomandazioni di qualsiasi altro funzionario del Gruppo con cui il decisore decida di consultarsi allo scopo di raggiungere decisione motivata e informata⁹⁹⁹.

Il funzionario accusato, e destinatario di un provvedimento sanzionatorio disciplinare, dev'essere informato per iscritto della decisione, delle misure disciplinari adottate, dei motivi della loro imposizione e del diritto di ricorso (salvo il caso in cui sia disposta la misura disciplinare della censura orale). In conformità con la staff rule 9.05 e con la normativa approfondita in questo paragrafo, il funzionario nei cui confronti è stata adottata una misura

⁹⁹⁷ La trattazione approfondita di tale tipo di azioni è svolta nel paragrafo successivo, nella parte dedicata ai meccanismi formali di risoluzione dei conflitti, ed a tale parte dell'elaborato si rimanda integralmente.

⁹⁹⁸ L'elenco delle sanzioni disciplinari applicabili è contenuto nei par. 10.06 e 10.07 *staff rule* 3.00. Inoltre, il testo del par.10.09 *staff rule* 3.00 dispone che, in caso di accertamento di condotta scorretta, le eventuali misure disciplinari imposte dal Gruppo a un membro del personale devono essere determinate caso per caso, tenendo conto di fattori quali la gravità della questione, eventuali circostanze attenuanti, la situazione del membro del personale, gli interessi del Gruppo e la frequenza della condotta. Sempre secondo questa norma, poi, si dispone che, salvo quanto previsto al par.10.10 *staff rule* 3.00, la cessazione del servizio debba sempre essere disposta laddove si determini che si sia verificata una delle seguenti condotte scorrette: a. Uso improprio dei fondi del Gruppo o altri fondi pubblici per l'utile personale o quello di soggetti terzi in relazione alle attività o all'occupazione del Gruppo bancario, o abuso di posizione nel Gruppo per il guadagno personale o di soggetti terzi; b. Commissione di un crimine; c. Rifiuto da parte dello Staff di presentare un modulo di divulgazione finanziaria tempestivo, completo e accurato senza giustificazioni ragionevoli e comunque accettabili per EBC.

⁹⁹⁹ Par. 8 lettera C) regolamento "*Conduct of Disciplinary Proceedings for EBC Investigations*".

disciplinare può presentare ricorso contro qualsiasi decisione disciplinare dinanzi al Tribunale amministrativo entro 120 giorni dalla notifica della decisione.

8.2.2 *L'ufficio della vicepresidenza per l'integrità*

Sono rimessi alla competenza dell'ufficio della Vicepresidenza per l'Integrità (INT) gli illeciti disciplinari identificati dalle lettere a), b) e c) del par. 2, sez. III *staff rule* 8.01, trasposti anche nell'elenco contenuto nel par. 6.02 *staff rule* 3.00 che disciplina il funzionamento dell'EBC, ovvero: uso improprio dei fondi, abuso di posizione nel Gruppo bancario, frode, corruzione, coercizione, collusione, o offerta, ricezione o sollecitazione di tangenti o altri benefici personali (ad esempio in natura) che coinvolgono operazioni finanziate o supportate del Gruppo bancario o appalti aziendali, appropriazione indebita di fondi da budget amministrativi, prestiti, crediti o fondi del Gruppo bancario.

Alla segnalazione di una condotta atta ad integrare un caso di illecito disciplinare di competenza dell'ufficio INT ad opera di uno *staff member* o di un dirigente fa seguito una breve fase preliminare al procedimento disciplinare in cui l'INT deve procedere ad una verifica per determinare la consistenza della segnalazione¹⁰⁰⁰.

¹⁰⁰⁰ Ex par. 4.03 sez. III *staff rule* 8.01 si specifica che non sempre è l'INT a svolgere la verifica preliminare e che questa, in alcuni casi può essere condotta anche da soggetti esterni all'ufficio. Per quello che attiene alle comunicazioni, è il paragrafo 7 del regolamento a chiarire che, anche ove il funzionario accusato si avvalga di consulenti legali o finanziari personali, gli investigatori non sono obbligati a corrispondere con il funzionario attraverso il suo consulente. Sulla obbligatorietà della verifica preliminare delle segnalazioni ricevute e il successivo avvio di un procedimento disciplinare WBAT 14 dicembre 2007 n. 371 afferma che: “41. *Whether or not to initiate a preliminary inquiry on a staff member’s complaint – the first step in a Staff Rule 8.01 investigation – is a discretionary decision necessarily left, in the first instance, to the judgment of INT. [...] A complaint by a staff member does not automatically compel INT to commence a preliminary inquiry. In Sjamsubahri, Decision No. 145 [1995], para. 9, the Tribunal stated: It must, however, be understood that a complaint by a staff member ... cannot automatically trigger proceedings of the kind prescribed in Staff Rule 8.01. The victim’s complaint is merely the starting point for consideration by the Bank of whether or not it will commence disciplinary proceedings. Staff Rule 8.01, Section 5.01 [Section 4.02 in the current version] leaves the Bank an option. The Rule says: “Disciplinary proceedings may be initiated by the Bank”. It does not say that such proceedings “shall” be initiated by the Bank. Before initiating disciplinary proceedings in such circumstances the Bank must, in a necessarily preliminary way, decide whether there is sufficient substance to the complaint in terms both of evidence and gravity to warrant taking the matter further. Were this not so, it would be open to any staff member, by making accusations of no matter how flimsy a character, to compel the opening of a formal investigation by the Bank which it is easy to imagine could cause significant harm to a possibly innocent fellow staff member. If the procedure had to be initiated automatically upon complaint by the complainant staff member, the discretion vested in the Bank by the opening words of Staff Rule 8.01, Section 5.02 “Disciplinary proceedings may be initiated by the Bank Group...” would be negated. [Sull’importanza della credibilità della verifica preliminare delle segnalazioni ricevute si è espresso dunque il WBAT con le sentenze numero 430 e 431 del 23 marzo 2010, e con la sentenza numero 450 dell’11 maggio 2011 (paragrafo 112)]. 42. Neither Staff Rule 8.01 nor the Tribunal’s jurisprudence provides specific indications of the kinds of considerations that INT must examine before initiating*

Laddove si stabilisca la fondatezza della segnalazione e venga aperto un procedimento disciplinare nei confronti del funzionario che ha posto in essere la condotta oggetto di segnalazione, questi dovrà essere informato per iscritto dell'avvio dell'inchiesta con un avviso che deve includere una descrizione delle accuse formulate contro di lui e una sintesi dei suoi diritti e dei suoi obblighi.

In base al regolamento rubricato “*Conduct of Disciplinary Proceedings for INT Investigations*”, adottato nel 2016 per integrare e chiarificare la disciplina dei procedimenti disciplinari di competenza dell'INT e regolati dalla *staff rule* 8.01, i diritti spettanti al funzionario accusato e gli obblighi su esso gravanti sono quelli descritti rispettivamente alle lettere A) e C) par. 1 e alla lettera B) della sez. III del regolamento.

La lettera A) prescrive che i membri dello staff che sono oggetto di accuse: hanno il diritto di essere ritenuti innocenti fino a prova contraria¹⁰⁰¹; hanno il diritto ad avere notizia dell'inizio dell'indagine disciplinare nei loro confronti attraverso un avviso scritto¹⁰⁰²: hanno il diritto di rispondere alle accuse mosse nei loro confronti e proporre all'INT qualsiasi mezzo di prova

a preliminary inquiry. The Tribunal has emphasized, however, that a preliminary inquiry cannot be launched on the sole basis of rumors or allegations from questionable sources. In G, Decision No. 340 [2005], para. 78, the Tribunal stated that “[t]he first matter to be considered is whether there must be a defined evidentiary basis for initiating a preliminary inquiry. It is difficult to articulate a positive standard. Neither Staff Rule 8.01, paragraph 4.02, nor INT’s Standards and Procedures for Inquiries and Investigations define any threshold in this regard; it appears to be a matter of discretion. A meaningful negative answer, on the other hand, was given by the Tribunal in Koudogbo, Decision No. 246 [2001], at para. 43, to the effect that a preliminary inquiry cannot be launched on the basis of rumors or allegations from questionable sources. An inquiry may be disruptive. It should not be triggered merely because there have been isolated, anonymous, indirect, word-of-mouth tips. Such indications may be very valuable in law enforcement everywhere, but they must be considered critically.” 43. The Bank states that INT in its practice considers the following factors in deciding whether to open a preliminary inquiry: (i) the overall specificity and credibility of the complaint; (ii) the existence of corroborating evidence; (iii) the complainant’s and witnesses’ willingness to cooperate; (iv) the timing of and motivation for filing a complaint; and (v) its jurisdiction to investigate the matter. The Bank further states that “[a]ll of these criteria need not be satisfied in every case, but sufficient factors must be met to permit INT to conduct a reasonable and focused inquiry in a manner that is fair to the accused and the complainant.” Sulla stessa linea si pongono WBAT 9 dicembre 2009 n. 426 (par. da 58 a 67) e WBAT 25 maggio 2011 n. 451 (par. 40 e 41).

¹⁰⁰¹ “Throughout the course of disciplinary proceedings, subject staff members are presumed innocent until all facts and circumstances have been obtained and a decision on the evidence has been made by the World Bank Group Human Resources Vice President.” Cit. da “Conduct of Disciplinary Proceedings for INT Investigations”, sez. III, lettera A), par. I n. 1, pag. 1.

¹⁰⁰² “Subject staff members will be provided a written Notice of Alleged Misconduct against them at the onset of an investigation.” Cit. da “Conduct of Disciplinary Proceedings for INT Investigations”, sez. III, lettera A), par. I n. 2, pag. 1.

(inclusi potenziali testimoni o documenti) a sostegno della propria innocenza¹⁰⁰³; hanno il diritto ad essere informato, con un anticipo di almeno ventiquattro ore ed attraverso un avviso scritto che contenga oltre all'indicazione dei capi di accusa anche l'elenco (pur non necessariamente esaustivo) delle norme che si intendono violate, una panoramica delle modalità di svolgimento del procedimento disciplinare e l'indicazione dei diritti e dei doveri dell'accusato, degli atti di indagine che verranno posti in essere per verificare le accuse mosse nei suoi confronti¹⁰⁰⁴, hanno il diritto di consultare i propri familiari, l'Ombudsperson del WBG, un rappresentante dell'Associazione del personale (incluso il consulente legale dell'Associazione del personale) e, senza spese per il gruppo bancario, anche consulenti legali personali¹⁰⁰⁵; hanno il diritto di essere accompagnati alla loro intervista da un altro membro del

¹⁰⁰³ *“During the course of an investigation, subject staff members will be provided with an opportunity to respond to allegations against them and identify any information or evidence (including potential witnesses or documents) that the subject staff member believes may support his/her position.”* Cit. da “Conduct of Disciplinary Proceedings for INT Investigations”, sez. III, lettera A) par. I n. 3, pag. 1. A questa previsione fa eco il dettato del par. 4.08 sez. III *staff rule* 8.01: *“A staff member has a right to respond to allegations of misconduct during the course of the investigation either orally or in writing, or both, and may be required to do so by the person conducting the investigation. The amount of time allowed a staff member to respond in writing will take into account the complexity and seriousness of the matter, but will not be less than ten work days.”*

¹⁰⁰⁴ *“if an investigator intends to conduct an interview with a subject staff member in order to provide that staff member with the written Notice of Alleged Misconduct and seek his/her response during an interview, the investigator will inform the subject staff member via e-mail at least twenty-four (24) hours in advance, unless there is a specific reason to believe that advance notification would jeopardize the investigation, such as leading to tampering with witnesses or evidence. The e-mail notification will include, and seek the subject staff member's written acknowledgement of receipt of, the following information: i. the nature of the alleged misconduct; ii. a non-exhaustive list of standards relevant to allegations of misconduct; iii. an overview of the investigative and decision-making process; and iv. the subject staff member's rights and obligations, including the right to be accompanied by another staff member to his/her interview.”* Cit. da “Conduct of Disciplinary Proceedings for INT Investigations”, sez. III, lettera A), par. I n. 4, pagg. 1 e 2.

¹⁰⁰⁵ *“During the course of disciplinary proceedings, subject staff members may consult with family members, the Bank Group Ombuds Services Office, a Staff Association representative (including Staff Association Legal Counsel), and, at no expense to the Bank Group, personal legal advisors.”* Cit. da “Conduct of Disciplinary Proceedings for INT Investigations”, sez. III, lettera A), par. I n. 5, pag. 2. In proposito è sempre lo stesso regolamento, al par. 7 lettera C), sez. III, a chiarire che, se è vero che il funzionario accusato ha il diritto di farsi assistere da un legale esterno questi non potranno partecipare a colloqui o riunioni tenute durante il corso del procedimento disciplinare (n.i) e il funzionario non sarà sollevato dal dovere di rispondere personalmente a tutte le interviste pur avendo assunto un legale (n.iii), né tanto meno il funzionario potrà pretendere che le comunicazioni avvengano solo per mezzo del suo avvocato (n.iv). Infine, sempre il par. 7 a stabilire che in nessun caso può svolgere il ruolo di consulente legale personale del funzionario accusato un membro dello staff che lavori per una delle Direzioni legali del Gruppo Bancario (n.ii). In proposito WBAT 25 marzo 2009 n. 389 (par. 125 – 137) precisa che: *“127. In G (No. 2), Decision No. 361 [2007], para. 24, the Tribunal observed that “Staff Rule 8.01, which governs disciplinary proceedings at the Bank, does not explicitly grant a staff member under investigation a right to an attorney, or to recoupment of attorney’s fees.” In G (No. 2), the Tribunal was asked to address the question whether a staff member who retained an attorney during an INT investigation can claim attorney’s fees if ultimately no misconduct is found. The Tribunal answered in the negative. The Tribunal observed at paras. 32-34: “[...] INT investigation is not litigation, and it was neither necessary nor required for Applicant to hire an attorney during the INT investigation. INT must be free to pursue good faith investigations into allegations of misconduct without the concern for the possibility of incurring an obligation to pay costly attorney’s*

personale in qualità di osservatore, purché il membro del personale di accompagnamento sia ragionevolmente disponibile e non sia collegato alla questione oggetto dell'inchiesta¹⁰⁰⁶; hanno il diritto di ricevere aggiornamenti periodici sullo svolgimento dell'indagine e di avere risposta a tutte le domande eventualmente poste all'ufficio INT¹⁰⁰⁷; hanno il diritto di avere notizia per iscritto (salvo il caso della sanzione della censura orale) della sanzione eventualmente erogata

fees if, ultimately, no misconduct is found. An award of attorney's fees to the Applicant would essentially penalize Respondent for fully and fairly investigating allegations of misconduct against Applicant. Since there was absence of malice and presence of probable cause for the INT investigation, Respondent has not infringed Applicant's right to fair treatment under Principles 2.1 and 9.1." [...] 128. In sum, neither the Staff Rules nor the jurisprudence of the Tribunal regarding due process rights confers a right to the assistance of counsel in disciplinary proceedings. Nor, in contrast to a defendant in a criminal case, does a staff member accused of misconduct have the right to Bank-appointed counsel. 129. The question then is whether a staff member can retain counsel of his or her own choosing during Bank disciplinary proceedings. The Staff Rules have not addressed this question explicitly. In G (No. 2), the Tribunal left the question open when it observed at para. 25 that: "Whether or not paragraph 4.10 [of Staff Rule 8.01] is interpreted so as to allow a staff member under investigation to seek assistance from an attorney outside the Bank, it places no legal obligation on the Bank to provide that staff member with an attorney or to reimburse the cost of such help in the event the staff member decides to retain one." But the Staff Rules do not prohibit a staff member from retaining counsel at his or her expense during INT investigations. Both the Bank and INT accept that a staff member under investigation may retain counsel. [...] 130. The essential question[s] before the Tribunal relates to the extent to which a staff member's private counsel should be allowed to participate in disciplinary proceedings. [...] and on] whether the Applicant was given an adequate opportunity to defend himself. The Tribunal understands that counsel can assist a staff member to prepare better for interactions and other communications with INT. That was indeed the case here. After the interview process, the Applicant's counsel participated in two other important stages of the investigations – written responses and comments on INT's draft reports. The Applicant's counsel did provide the written response. INT forwarded draft reports to the Applicant. His counsel provided extensive comments on the reports. The proceedings thus gave significant opportunities for the Applicant to involve his counsel. The Tribunal is unwilling to hold that the absence of counsel during the interview in and of itself amounts to a violation of due process rights, at least in this case where the Applicant has not substantiated how this limitation denied him opportunities to defend himself effectively in a manner that violated his due process rights. 137. Finally, the Applicant complains that INT continued to engage in direct contact with the Applicant despite receiving notification that he was represented by counsel. The Applicant does not explain how this resulted in due process violations. Under paragraph 4.06 of Staff Rule 8.01, the Applicant had a duty to cooperate with INT investigations. It was thus reasonable for INT investigators to contact him directly. In certain situations, a staff member may request that INT contact his or her counsel in case of need. For example, a staff member may be on mission or on personal travel or may be sick during an investigation. In such situations, if a staff member requests that INT contact him or her through counsel, INT should do so. In the present case, the Applicant has not provided any convincing reasons why INT should have refrained from contacting him directly. He could not terminate all direct contact with INT simply because he hired a lawyer. Based on the record before it, the Tribunal does not see that the Applicant's due process rights were violated in this regard."

¹⁰⁰⁶ "Subject staff members may be accompanied to their interview by another staff member as an observer so long as the accompanying staff member is reasonably available and is not connected to the matter under investigation. The accompanying staff member may be a Staff Association representative. In order to protect the confidential nature of the proceedings, the accompanying staff member will be required to sign a non-disclosure agreement." Cit. da "Conduct of Disciplinary Proceedings for INT Investigations", sez. III, lettera A), par. I n. 6, pag. 2. A questa previsione fa eco la disciplina contenuta nel par. 4.10 sez. III staff rule 8.01, in base alla quale: "A staff member may be accompanied at investigation interviews by another staff member who is reasonably available and who is not connected to the matter under investigation. The presence of such a person will not relieve a staff member of the obligation to respond personally in the matter under investigation. Members of any Legal Vice Presidency or Legal Department of the Bank Group may not represent, advise or otherwise assist a staff member in connection with investigations into suspected misconduct."

¹⁰⁰⁷ "The investigator will provide regular updates to subject staff members on the general status of an investigation and promptly respond to specific queries from subject staff members." Cit. da "Conduct of Disciplinary Proceedings for INT Investigations", sez. III, lettera A), par. I n. 7, pag. 2.

e i motivi sui quali si fonda la decisione di condanna¹⁰⁰⁸; hanno il diritto di essere informato per iscritto della decisione che ritiene non fondate o non provata la segnalazione iniziale¹⁰⁰⁹; hanno il diritto di presentare ricorso al Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale contro qualsiasi decisione disciplinare presa ai sensi della *staff rule* 8.01 dall'ufficio INT¹⁰¹⁰. A questi diritti si aggiunge anche quello di non essere oggetto di un procedimento disciplinare fondato su una segnalazione non verificata o non suffragata da prove sancito dal par. 1 della lettera C) del regolamento¹⁰¹¹.

La lettera B), invece, prescrive che sui membri dello staff che sono oggetto di accuse gravino i seguenti obblighi: cooperare pienamente con gli investigatori nel corso del procedimento disciplinare e¹⁰¹²; rendersi disponibili e rispondere personalmente e sinceramente alle domande durante le interviste con gli investigatori e rispondere personalmente alle richieste di informazioni scritte¹⁰¹³; mantenere la riservatezza dei procedimenti disciplinari, salvo che nelle comunicazioni con il suo consulente legale personale, con il rappresentante dell'Associazione del personale (incluso il consulente legale dell'Associazione del personale), con l'Ufficio

¹⁰⁰⁸ “Subject staff members will be notified of any disciplinary measures that will be taken and the reasons for their imposition by the decision-maker. Except where such measure is oral censure, the notification will be in writing.” Cit. da “Conduct of Disciplinary Proceedings for INT Investigations”, sez. III, lettera A), par. I n. 8, pag. 2.

¹⁰⁰⁹ “If the allegations against the subject staff member were not substantiated or are unfounded, the investigator will inform the complainant in writing and, as appropriate other parties to a preliminary inquiry or investigation, of the outcome of the preliminary inquiry or investigation in order to protect the reputation of the subject staff member.” Cit. da “Conduct of Disciplinary Proceedings for INT Investigations”, sez. III, lettera A), par. I n. 9, pag. 2.

¹⁰¹⁰ “Subject staff members may appeal any disciplinary decision made under the provisions of Staff Rule 8.01, “Disciplinary Proceedings,” to the World Bank Administrative Tribunal under the provisions of Staff Rule 9.05, “The World Bank Administrative Tribunal.” Cit. da “Conduct of Disciplinary Proceedings for INT Investigations”, sez. III, lettera A), par. I n. 10, pag. 2.

¹⁰¹¹ La previsione del par. 1, lettera C), regolamento “Conduct of Disciplinary Proceedings for INT Investigations”, sancisce al contempo un limite all’attività dell’ufficio INT vietando la conduzione di indagini non basate su segnalazioni fondate, e un corrispondente diritto per gli staff member la cui condotta è oggetto di accertamento di non essere soggetti ad un procedimento disciplinare fondato su una segnalazione non fondata.

¹⁰¹² “Staff members must cooperate fully with requests for assistance made by investigators throughout the disciplinary proceedings.” Cit. da “Conduct of Disciplinary Proceedings for INT Investigations”, sez. III, lettera B), n. 1, pag. 3. A questa previsione fa eco anche il dettato del par. 4.06 sez.III *staff rule* 8.0, ove si legge che: “A staff member who is the subject of a preliminary inquiry or an investigation has a duty to cooperate with the person conducting the investigation. [...] Failure or refusal to cooperate may constitute misconduct under this Rule”.

¹⁰¹³ “Staff members must personally respond to requests for information during the disciplinary proceedings. [...] Staff members are required to make themselves available for, and respond personally to, questions during interviews with investigators.” Cit. da “Conduct of Disciplinary Proceedings for INT Investigations”, sez. III, lettera B), n. 2 e 3, pag. 3.

dell'Ombudsperson e con i membri della sua famiglia¹⁰¹⁴; di non minacciare o vendicarsi contro le parti coinvolte o ritenute coinvolte in procedimenti disciplinari eventualmente anche in quanto segnalatori della condotta¹⁰¹⁵.

Tutta l'istruttoria è svolta dall'ufficio INT (salvo che la segnalazione di condotta illecita riguardi un funzionario dello stesso ufficio INT, poiché in tali casi deve essere nominato un revisore esterno¹⁰¹⁶), secondo modalità sancite dal regolamento "*Conduct of Disciplinary Proceedings for INT Investigations*" che stabilisce quali debbano essere le garanzie procedurali fondamentali cui conformare il procedimento disciplinare nella fase istruttoria e in quella decisoria.

È proprio da questa normativa, infatti, che emerge la centralità dei principi di imparzialità, di accuratezza, di tempestività, e di parità delle armi che si riflettono nella previsione di una serie di regole che disciplinano in concreto le modalità di svolgimento dell'istruttoria, le modalità di assunzione di alcune prove e le modalità di deliberazione della decisione finale.

¹⁰¹⁴ "*Staff members must maintain the confidentiality of the disciplinary proceedings, in order to preserve the integrity of the fact-finding process, to avoid the inadvertent spread of misinformation, and/or to avoid the appearance of undue influence over other staff members who might have to be interviewed on the matter under investigation. Specifically, staff members (including observers, witnesses and subject staff members) may not discuss ongoing preliminary inquiries or investigations (including the fact that a staff member has been interviewed by an investigator) with anyone without prior written clearance from the investigator, with the following exceptions: (i) a personal legal advisor; (ii) a Staff Association representative (including Staff Association Legal Counsel); (iii) the Ombuds Services Office; and (iv) family members. Unless otherwise permitted herein, communications to other parties about ongoing preliminary inquiries or investigations without prior clearance from the investigator(s) is expressly prohibited and is separate grounds for disciplinary action. For the avoidance of doubt, communications by an investigator about ongoing preliminary inquiries or investigations to any person who is not a necessary participant in the disciplinary proceedings or who otherwise does not have a need-to-know, is expressly prohibited and may be subject to disciplinary action.*" Cit. da "*Conduct of Disciplinary Proceedings for INT Investigations*", sez.III, lettera B), n. 4, pagg. 3 e 4.

¹⁰¹⁵ "*Staff members must not retaliate or threaten to retaliate against any party involved or believed to be involved in disciplinary proceedings. As set forth under Staff Rule 8.02, "Protections and Procedures for Reporting Misconduct (Whistleblowing)," managers and other staff members are expressly prohibited from engaging in any form of retaliation against any person for reporting suspected misconduct under this Rule, or for cooperating or providing information during an ensuing review or investigation. A staff member who engages in such retaliation will be subject to proceedings under Staff Rule 3.00, "Office of Ethics and Business Conduct (EBC)." Cit. da "*Conduct of Disciplinary Proceedings for INT Investigations*", sez. III, lettera B), n. 5, pag. 4.*

¹⁰¹⁶ Altro caso in eccezionale in cui l'istruttoria non è condotta dall'INT è quello delineato dal par. 4.04 *staff rule* 8.01: "*except (a) where INT requests a staff member's manager to conduct the investigation or (b) where the President, a Managing Director, the Senior Vice President and Group General Counsel, or the World Bank Group Human Resources Vice President designates a person outside of INT to conduct the investigation. Any designation of an alternative reviewer outside INT, pursuant to paragraph 4.04 (b) of this Rule, shall require prior authorization of the President, so as to avoid potentially conflicting designations by the aforementioned officials.*"

Per quanto riguarda lo svolgimento dell'istruttoria, posto che l'ufficio INT ha la facoltà di chiedere a qualsiasi membro dello staff di produrre documenti, di intervistarlo e di consultare qualsiasi membro del personale o persona che si ritiene abbia conoscenza degli eventi in questione¹⁰¹⁷, rimane precluso l'accesso alle dichiarazioni o ai report dell'ufficio del mediatore, dell'ufficio dell'ombudperson, dell'ufficio EBC¹⁰¹⁸ ed alle informazioni mediche sul personale¹⁰¹⁹ o ai registri di posta elettronica del personale¹⁰²⁰.

Inoltre, è previsto che, dopo l'invio dell'avviso scritto che informa dell'inizio di un procedimento disciplinare nei suoi confronti, al funzionario sia concesso un termine non inferiore a dieci giorni lavorativi per rispondere per iscritto alle accuse mosse contro di lui, eventualmente prorogabile su richiesta del funzionario accusato¹⁰²¹, che decorre dalla data di ricezione dell'avviso¹⁰²².

Nel rispondere i membri dello staff accusati devono indicare le prove a discarico e identificare qualsiasi persona o documento che si ritiene possa sostenere la propria posizione.

Se l'intervista del funzionario accusato non è stata condotta nella fase preliminare di verifica della segnalazione, deve essere posta in essere nella fase istruttoria secondo le modalità prescritte dal par. 2 della lettera C) del regolamento, ovvero con registrazione audio, successivamente trascritta. La trascrizione deve sempre essere trasmessa al funzionario accusato, che può anche essere autorizzato, se ne fa richiesta per iscritto, a riascoltare anche direttamente l'audio della registrazione.

¹⁰¹⁷ Par. 4.05 sez. III *staff rule* 8.01.

¹⁰¹⁸ Salvo il caso in cui ricevano apposita autorizzazione rilasciata dal capo dell'EBC.

¹⁰¹⁹ Ciò salvo il caso in cui gli investigatori ottengano un'apposita autorizzazione dal funzionario incolpato e sempre che ciò sia conforme alle disposizioni contenute nella *staff rule* 2.02 rubricata "*Confidentiality of Medical Information and Medical Records*."

¹⁰²⁰ Salvo il caso in cui abbiano ricevuto apposita autorizzazione ai sensi della disciplina contenuta nella *staff rule* 6.20 rubricata "*Information Security*".

¹⁰²¹ Ex par. 3, n. 1, lettera C), sez. III regolamento "*Conduct of Disciplinary Proceedings for INT Investigations*": "*A subject staff member may request an extension of time in which to submit his/her written response to the notice of alleged misconduct. Such requests must be in writing and include the reason for an extension. The investigator will respond to the request in writing. Extensions will not be granted based solely on scheduling concerns of a subject staff member's personal legal advisor.*"

¹⁰²² È tuttavia importante notare che se, durante la fase preliminare il funzionario è stato intervistato dagli investigatori, avendo egli diritto a ricevere una copia trascritta dell'interrogatorio trasmessa unitamente all'avviso di inizio del procedimento disciplinare, è proprio dalla data di ricezione della trascrizione e non dalla data di ricezione dell'avviso che deve cominciare a decorrere il termine per la risposta del funzionario.

Ricevuta la risposta del funzionario accusato all'avviso di inizio di procedimento disciplinare e conclusa l'istruttoria, l'investigatore predispone una bozza della relazione finale della fase istruttoria che deve essere consegnata ai decisori e trasmessa in copia anche al funzionario accusato per eventuali revisioni e commenti finalizzati a: rilevare errori, introdurre ulteriori informazioni a sostegno della posizione dell'accusato, e chiarire qualsivoglia affermazione precedentemente rilasciata dall'accusato¹⁰²³.

I commenti e le revisioni devono essere formulati entro un termine di dieci giorni lavorativi a decorrere dalla data della ricezione della bozza di relazione finale¹⁰²⁴ e, nel caso in cui essi diano luogo ad una revisione sostanziale dei risultati o delle conclusioni che ha un effetto negativo per il membro dello staff accusato, a questi deve essere data l'opportunità di rivedere la seconda bozza finale della fase conclusiva e nuovamente presentare commenti o revisioni. Una volta ricevuti i commenti del funzionario accusato gli investigatori redigono la versione definitiva della relazione finale della fase istruttoria che viene trasmessa a coloro che hanno il potere di esprimere una decisione finale sull'accusa di illecito disciplinare mossa al membro dello staff e, contestualmente, anche al funzionario accusato.

Il potere di emettere la decisione vincolante finale al termine di un procedimento disciplinare di competenza dell'ufficio INT è attribuita al soggetto che ha condotto la fase di accertamento preventivo e quella istruttoria: nella maggior parte dei casi l'investigatore è un funzionario dell'ufficio INT o un soggetto appositamente delegato dal Presidente del WBG o dal Vice Presidente delle Risorse Umane del Gruppo, dunque è competente a decidere il Vice Presidente

¹⁰²³ Ex par. 4 n. 3, sez.III lettera C) regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for INT Investigations*”, le informazioni non presentate e gli argomenti non sollevati, nei commenti scritti o in altre comunicazioni scritte precedenti allo sperimentatore, non saranno inclusi nella relazione. Essi pertanto non saranno presi in considerazione nel processo decisionale e potranno essere esclusi in ogni successivo ricorso amministrativo, a meno che tali informazioni non fossero disponibili al soggetto interessato quando ha risposto al progetto di relazione finale. È dunque evidente che il momento del commento alla bozza di relazione finale dell'istruttoria rappresenta un momento fondamentale per la delimitazione del *thema decidendum* dell'eventuale ricorso innanzi al Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale.

¹⁰²⁴ Ex par. 4 n. 2, sez. III lettera C) regolamento “*Conduct of Disciplinary Proceedings for INT Investigations*”: “*A subject staff member may request an extension of time in which to submit his/her comments. Such requests must be in writing and include the reason for an extension. The investigator will respond to the request in writing. Extensions will not be granted based solely on scheduling concerns of a subject staff member's personal legal advisor.*”

delle Risorse Umane del WBG, salvi eventuali casi di conflitto di interesse. Se invece l'indagine è stata condotta da un dirigente, sarà questi a decidere sulla condotta del funzionario e, laddove ne accerti l'illiceità disciplinare, potrà disporre direttamente la sanzione se la sanzione in questione si concreti al massimo in una censura orale o scritta, mentre, nel caso in cui la sanzione necessaria nel caso concreto sia più grave della censura, il dirigente dovrà redigere una raccomandazione indirizzata al Vice Presidente delle Risorse Umane del Gruppo Banca Mondiale, perché questi prenda la decisione finale.

La decisione finale, adottata dal soggetto competente, deve infine essere notificata al funzionario accusato e deve contenere una motivazione che spieghi le argomentazioni a supporto di tale decisione e, nel caso in cui si tratti di una decisione di condanna, e un richiamo al diritto spettante al funzionario di impugnare la decisione dinanzi al Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale¹⁰²⁵.

8.3 Le caratteristiche del sistema di giustizia interna

Nel sistema di giustizia interna della Banca Mondiale sono previsti due rimedi informali interni per la risoluzione bonaria della controversia (la mediazione e il ricorso al difensore civico)¹⁰²⁶ che, come nel caso dell'ILO e dell'ONU, non sono ordinati secondo un vincolo di gerarchia o di obbligatorietà dal momento che non rappresentano fasi diverse delle procedure informali e il loro unico obiettivo è favorire una soluzione rapida ed efficace della controversia insorta.

¹⁰²⁵ Il par.8 lettera C) sez. III regolamento *“Conduct of Disciplinary Proceedings for INT Investigations”* si allinea alla previsione del par.4.12 sez. III *staff rule* 8.01 nel prevedere che: *“In accordance with Staff Rule 9.05, “The World Bank Administrative Tribunal,” a subject staff member may appeal any disciplinary decision to the Administrative Tribunal within 120 days of being notified of the Bank Group's decision.”* Tale diritto è garantito al funzionario condannato salvo che non si tratti di condanna alla semplice misura della censura orale.

¹⁰²⁶ Sotto questo profilo il sistema di giustizia interna della Banca Mondiale si allinea a quello dell'Organizzazione delle Nazioni Unite.

I canali formali, poi, si distinguono in base all'oggetto della controversia: il *Peer Review Service* ha ad oggetto tutte le richieste di riesame che lamentano una lesione dei diritti connessa ad un'azione, un'omissione o una decisione manageriale non coerente con il contratto d'impiego o con le condizioni di nomina del membro dello staff che propone il ricorso; la *Administrative Review*, cui può seguire la *Performance Management Review*, ha invece ad oggetto le decisioni sulla gestione delle performance (c.d. Performance Management Decisions) ritenute ingiuste.

Infine, è prevista la possibilità di proporre un ricorso allo World Bank Administrative Tribunal che agisce come Tribunale di unico grado.

Il ricorso ai Tribunali va esperito nei tempi e nei modi specificati nei rispettivi Statuti e nelle rispettive regole di procedura e prevede sempre, come requisito essenziale per la ricevibilità, il previo esaurimento di tutti i meccanismi di ricorso interno approntati dall'Organizzazione.

8.4 I meccanismi interni di risoluzione delle controversie tra la Banca Mondiale e i suoi staff member

Come le altre Organizzazioni Internazionali esaminate, anche il WBG ha un proprio sistema interno di risoluzione dei conflitti tra Organizzazione, in veste di datore di lavoro, e funzionari, in qualità di lavoratori, e che si articola nella predisposizione di una serie di rimedi formali ed informali.

8.4.1 I rimedi interni informali

Per costruire una struttura burocratica efficace e solida, il Gruppo Bancario ha coltivato negli anni una cultura del posto di lavoro che valorizza la diversità del personale e promuove la fiducia reciproca e il lavoro di squadra. In linea con questi obiettivi, dunque, il WBG ha messo in atto una politica interna che incoraggia il personale e i dirigenti ad affrontare e risolvere le

controversie eventualmente insorte su questioni legate al lavoro nel modo più diretto ed informale possibile.

I rimedi informali messi a disposizione del funzionario che, in quanto destinatario di un provvedimento che questi ritiene sia stato adottato in violazione degli obblighi contrattuali¹⁰²⁷ e deontologici che caratterizzano il suo contratto di impiego, desidera impugnare la decisione del management all'interno del sistema organizzativo del WBG sono la mediazione e i servizi di risoluzione dei conflitti sotto la supervisione del difensore civico (c.d. ombudsperson).

I servizi di mediazione, costituiti e regolati dalla *staff rule 9.01*, nascono allo scopo di facilitare una comunicazione efficace tra membri del personale in conflitto tra loro, e tra membri del personale e dirigenza, grazie al supporto qualificato di un professionista (il mediatore¹⁰²⁸, appunto) che agisce in modo indipendente e imparziale, così da promuovere il raggiungimento

¹⁰²⁷ “16. Normally, members of the staff enter the service of the Bank as a result of an exchange of a letter of appointment and a letter of acceptance. The letter of appointment conveys to the prospective staff member “the formal offer of an appointment to the staff of the Bank”. It sets out certain specific details of the appointment, such as initial assignment, salary, dependency allowances, entry date, and information about benefits, visas, etc. It also states: “Your basic salary and your dependency allowances will be net of income taxes as presently or hereafter provided in the By-Laws and Regulations of the Bank ... “Your appointment is subject to the conditions of employment of the Bank as at present in effect and as they may be amended from time to time.” In his letter of acceptance the prospective employee states that he accepts appointment to the staff of the Bank “... under the terms and conditions set forth in my letter of appointment and the policies and procedures of the Bank as they may be in effect from time to time”. 17. Employment by the Bank thus results from an offer followed by an acceptance, that is to say, a contract, and not, as is the case with employment in the civil service of certain individual countries, as a result of a unilateral act of nomination by the administration. 18. However, the fact that the Bank's employees enter its service on the basis of an exchange of letters does not mean that these contractual instruments contain an exhaustive statement of all relevant rights and duties. The two sides are agreed on this point. The contract may be the *sine qua non* of the relationships, but it remains no more than one of a number of elements which collectively establish the ensemble of conditions of employment operative between the Bank and its staff members. In the case of other organizations one looks for these other elements principally in the constituent instrument of the organization and in its Staff Rules and Regulations.” Cit. da WBAT 5 giugno 1981 n. 1 (par. 16, 17 e 18). Sugli obblighi derivanti dal contratto di impiego (c.d. “*letter of appointment*”) si vedano anche WBAT 8 maggio 1992 n. 112 (par. da 49 a 53), WBAT 18 novembre 1997 n. 180 (par. da 16 a 31), WBAT 24 maggio 2002 n. 262 (par. 15), WBAT 9 dicembre 2009 n. 412 (par. 51 a 53). Peraltro, come afferma WBAT 10 dicembre 1993 n. 132 (par. 45): “A decision of the Tribunal, properly viewed, becomes a term of the affected staff member's employment”. In tal senso si vedano anche WBAT 24 maggio 2002 n. 267 (par. 8, 9 e 12) e WBAT 25 maggio 2011 n. 447 (par. 131).

¹⁰²⁸ Ex par. 2.01, sez. III, *staff rule 9.01*: “The Manager of Mediation Services is appointed by the President, or his/her designee, for a period of five years. This appointment may be renewed by the President, or his/her designee for one additional five year term. The Manager is responsible for developing, implementing, and coordinating the World Bank Group Mediation program.” Inoltre, ex par. 4.7, sez. III, *staff rule 9.01*: “Mediators treat all parties to a dispute with respect and even-handedness. They do not make final decisions on the substance of the matter. Instead, they facilitate the communication between the parties. Mediations may be conducted by: i. a qualified staff member within Mediation Services; ii. a staff member qualified by Mediation Services to act as a peer mediator; or iii. an external mediator selected by Mediation Services or jointly by the disputing parties from the list of mediators qualified by Mediation Services to perform as such.”

di soluzioni reciprocamente accettabili per la composizione di conflitti¹⁰²⁹. Gli obiettivi della mediazione includono, infatti, la responsabilizzazione delle parti, la creazione di un clima rilassato nel quale le parti possano far valere le reciproche posizioni e confrontarsi in modo costruttivo, la riduzione dei casi di ricorso ai rimedi formali interni e la promozione di un generale miglioramento dei rapporti interpersonali sul posto di lavoro e delle condizioni lavorative¹⁰³⁰.

Ai sensi del par. 4.01 *staff rule* 9.01 le richieste di mediazione possono essere presentate per iscritto congiuntamente da tutte le parti della controversia, individualmente da una sola delle parti, e perfino da soggetti terzi che però siano direttamente o indirettamente coinvolti nella controversia.

Dopo aver ricevuto questa richiesta iniziale, l'ufficio del mediatore organizza un incontro preliminare invitando ciascuna delle parti ad intervenire individualmente¹⁰³¹ e, sulla base di questi primi incontri, il mediatore decide se è opportuno o meno avviare la mediazione vera e propria¹⁰³². Laddove risulti evidente che proseguire sulla via della mediazione non risulterebbe opportuno, il par. 4.02 *staff rule* 9.01 stabilisce che non si tenti ulteriormente di proseguire e che le parti siano invece indirizzate agli altri rimedi approntati dal WBG per la risoluzione delle controversie; ove invece gli incontri preliminari lascino intravedere una possibilità per una

¹⁰²⁹ Il par. 3.2, sez. III, *staff rule* 9.01 definisce infatti la mediazione come: “*a good-faith attempt to resolve workplace conflict*”.

¹⁰³⁰ Par. 3.3, sez. III, *staff rule* 9.01.

¹⁰³¹ Ex par. 4.01, sez. III, *staff rule* 9.01 grava sulle parti un dovere di leale collaborazione con l'ufficio del mediatore in base al quale le stesse sono tenute a partecipare agli incontri preliminari e facilitare la ricostruzione del caso.

¹⁰³² Il favore dell'Organizzazione per i rimedi interni di risoluzione informale delle controversie risulta evidente anche dal dettato dei par. 4.04 e 4.05 *staff rule* 9.01 che richiamano la *staff rule* 9.03 che regola i servizi di *peer review*. In base al primo dei due paragrafi, infatti, se un membro del personale richiede una mediazione prima della scadenza del termine di 120 giorni per la presentazione di una richiesta di *peer review*, il termine in questione sarà temporaneamente sospeso e, se la mediazione non risolve la questione, le parti avranno il resto del termine originale o 30 giorni di calendario dalla chiusura del caso da parte dei servizi di mediazione (a seconda di quale sia maggiore) per l'invio della richiesta di revisione. In base al secondo paragrafo, poi, se un membro dello staff richiede una mediazione dopo aver presentato una richiesta di *peer review* entro il termine perentorio previsto, o se il Panel di valutazione tra pari richiede l'esperimento di un tentativo di mediazione, il processo di *peer review* sarà temporaneamente sospeso e, se la mediazione non risolve la questione, alla chiusura del caso innanzi al mediatore segue la ripresa del processo di revisione tra pari dal punto in cui è stato temporaneamente sospeso.

risoluzione bonaria ed informale del conflitto, è possibile proseguire con il percorso di mediazione secondo quanto previsto dalle norme di riferimento.

È quindi evidente che, sebbene il ricorso alla mediazione possa talvolta essere espressamente richiesto alle parti che hanno attivato uno dei rimedi interni formali per la risoluzione dei conflitti e nonostante la partecipazione all'incontro preliminare sia obbligatorio, la prosecuzione e il successo della stessa è a base volontaria¹⁰³³; non essendo prevista alcuna formalità particolare, essa è assolutamente flessibile per assecondare al meglio le esigenze delle parti. Contraltare della volontarietà è tuttavia l'impossibilità di considerare il tentativo eventualmente fallito di mediare la controversia quale valido passaggio per considerare debitamente esauriti i rimedi interni e poter così adire legittimamente il Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale¹⁰³⁴.

Altro elemento che la disciplina del WBG mette in grande risalto è la stretta confidenzialità che deve caratterizzare tutti i passaggi della mediazione: posta infatti una generale affermazione circa la natura completamente confidenziale del procedimento, la *staff rule* 9.01 specifica non soltanto che è proibito ai partecipanti divulgare qualunque informazione eventualmente appresa durante qualsiasi fase del processo di mediazione, salvo che tutti i partecipanti della mediazione non siano d'accordo alla divulgazione dell'informazione in questione, ma anche che i mediatori devono distruggere tutti gli appunti che hanno raccolto nell'arco del procedimento¹⁰³⁵.

¹⁰³³ WBAT 26 aprile 2001 n. 239 (par. 59).

¹⁰³⁴ “36. *As to the Applicant's argument that he exhausted internal remedies by going to some of the component units in the Conflict Resolution System (CRS) of the Bank, the Tribunal initially observes that the Staff Association is not part of the Bank's CRS. As to Mediation, it is considered to be a voluntary remedy and while the Applicant did ask for mediation, the Bank declined to submit thereto. Exhaustion of internal remedies means formal remedies and includes timely recourse to the Appeals Committee.*” Cit. da WBAT 13 maggio 2005 n. 335 (par. 36).

¹⁰³⁵ Il par. 4.9 elenca in modo non esaustivo di elementi coperti dalla garanzia di non divulgazione che caratterizza il procedimento di mediazione e in tale elenco ricomprende: “*a. views expressed, admissions or suggestions made by the parties in the course of mediation; or b. proposals made or views expressed by the mediator; or c. the fact that another party had or had not indicated a willingness to accept a proposal for resolution.*” Il par. 4.10 stabilisce che né i membri dello staff che lavorano per i servizi di mediazione né alcun mediatore esterno può essere chiamato come testimone di altri procedimenti del gruppo bancario relativi a una controversia mediata. Infine, il par. 4.11 identifica tre casi in cui sono ammesse delle eccezioni al principio di assoluta riservatezza della mediazione: “*a. When there is an explicit agreement between the parties to share information with others; b. When parties need to share the contents of the Mediation Agreement (MA) for purposes of implementing or enforcing its provisions; or c. When there appears to be an imminent threat of serious harm to anyone.*”

Salvi i casi in cui la mediazione venga conclusa anzitempo perché, ad esempio, una delle parti si ritira o non è possibile proseguire ulteriormente le trattative mediate per la risoluzione delle controversie¹⁰³⁶, l'ufficio del mediatore chiude la mediazione quando le parti raggiungono un accordo di cui viene data comunicazione scritta alle parti.

In base alla previsione del par. 4.12 *staff rule* 9.01, infatti, se le parti di una mediazione concordano sui termini di una soluzione reciprocamente accettabile, il mediatore redige un accordo di mediazione (c.d. *Mediation Agreement*) che registra gli accordi specifici stipulati da tutte le parti e che, una volta firmato, rappresenta un impegno vincolante per le parti¹⁰³⁷.

Il secondo rimedio interno informale approntato dal sistema di giustizia interna del WBG è l'intervento del difensore civico (c.d. ombudsperson) e la sua supervisione in caso di conflitti. L'ufficio del difensore civico è composto da uno o più Ombudperson, nominati dal presidente, previa consultazione con i rappresentanti del personale, per un periodo di cinque anni rinnovabile una volta sola. La differenza fondamentale tra il difensore civico e il mediatore è però la preclusione, valida solo nel caso del difensore civico, in base alla quale, dopo aver prestato servizio in qualità di Ombudsperson, un soggetto non è eleggibile per nessun altro incarico nel Gruppo Bancario per un periodo di due anni, salvo che si tratti di nomine di consulenti a breve termine limitate agli Uffici del difensore civico o dei Servizi di Mediazione e nominate con l'approvazione del presidente e dell'associazione dello staff.

¹⁰³⁶ “34. Under the applicable versions of Staff Rules 9.01 (Office of Mediation), and 9.03 (Appeals Committee), staff members can pursue mediation before filing an appeal within 90 days from the notification of an administrative decision. During mediation, the 90-day time limit to file an appeal is temporarily stayed. At the end of an unsuccessful mediation, the parties have at least 30 days to file an appeal.” Cit. WBAT 29 ottobre 2010 n. 443 (par. 34).

¹⁰³⁷ Ex par. 4.13 *staff rule* 9.01 nel caso in cui una delle parti firmatarie del *mediation agreement* ritenga che vi sia stata una violazione dell'accordo, o di un accordo transattivo raggiunto fuori da Mediation Services tra un rappresentante del WBG e un membro dello staff o ex membro del personale, può richiedere l'assistenza dell'ufficio del mediatore per tentare di risolvere il problema. Inoltre, il membro del personale può presentare una richiesta di revisione dell'accordo ai servizi di revisione tra pari (ai sensi della *staff rule* 9.03, "peer review services") o può direttamente presentare un ricorso per presunta violazione dell'accordo direttamente al Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale (WBAT), in conformità con la *staff rule* 9.05.

Anche il difensore civico è un soggetto che interviene in caso di controversie su questioni lavorative insorte tra funzionari e tra funzionari e dirigenza fornendo assistenza imparziale¹⁰³⁸ per la risoluzione di conflitti¹⁰³⁹ personali, ma ha anche un ruolo di più ampio respiro che si esprime, tra l'altro, nel potere di formulare raccomandazioni generali per il miglioramento del funzionamento delle politiche relative al personale per il Gruppo della Banca Mondiale¹⁰⁴⁰.

Nell'ambito delle controversie interpersonali, il difensore civico può interessarsi della questione su richiesta di una delle parti o di entrambe, ma può anche attivarsi di propria iniziativa. Inoltre, ai sensi del par. 5.04 *staff rule* 9.02, il difensore civico può, a sua discrezione, rifiutarsi di considerare i conflitti che, per essere risolti, necessitano di azioni di riforma complessiva del personale del WBG o di una categoria di personale, o che, in base alla valutazione del difensore civico, non siano stati portati tempestivamente alla sua attenzione tempestivo, o che appaiono essere per natura frivoli.

Nell'esercizio delle proprie funzioni, il difensore civico deve rimanere assolutamente neutrale rispetto alle parti e deve informare e consigliare le parti sulle le varie opzioni a loro disposizione, facilitando la risoluzione dei conflitti attraverso la conciliazione o qualsiasi altro mezzo appropriato per raggiungere l'obiettivo primario: evitare il ricorso ai rimedi formali.

In ogni caso, comunque, il difensore civico, come il mediatore, non ha alcun potere decisionale, e può solo consigliare e formulare suggerimenti o raccomandazioni, se del caso, sulle azioni

¹⁰³⁸ “*In the exercise of his or her duties, an Ombudsman is independent of any group or official of the Bank Group. [...] In the exercise of his or her duties, an Ombudsman or a Respectful Workplace Advisor is independent of any group or official of the Bank Group. An Ombudsman or Respectful Workplace Advisor shall, in the performance of his or her duties, be free from interference, control, limitation or penalty imposed for retaliatory purposes by any official or staff of the World Bank Group.*” Cit. da *staff rule* 9.02 par. 4.01 e 4.06.

¹⁰³⁹ Il par. 5.01 *staff rule* 9.02 afferma che il difensore civico può considerare un conflitto di qualsiasi natura legato all'occupazione nel Gruppo della Banca Mondiale e ha cura di precisare che il termine "conflitto" deve essere interpretato nel modo più ampio possibile, tale da comprendere, tra l'altro, questioni relative alle condizioni di impiego, alle pratiche manageriali e questioni relative al personale.

¹⁰⁴⁰ Ex par. 3.01 *staff rule* 9.02 l'ufficio dei difensori civici amministra il programma Respectful Workplace Advisors (RWAs) nell'ambito del quale dei volontari sono nominati dallo staff all'interno di un'unità di lavoro e li fungono da fonte informale e confidenziale di supporto e guida per i colleghi che affrontano problemi sul posto di lavoro. I volontari in questione sono normalmente nominati per un periodo di quattro anni e possono essere rielezionati. Inoltre, come dispone il par. 7 *staff rule* 9.02: “*7.01 The Ombuds Services Office shall issue periodic reports. The report shall include an overview of the office's activities and comments on policies, procedures and practices that have come to an Ombudsman's attention. 7.02 The Ombuds Services Office may be consulted on policy issues where their views and experience may prove helpful.*”

necessarie per regolare i conflitti, tenendo conto dei diritti e degli obblighi esistenti tra il WBG e il funzionario coinvolto.

8.4.2 I rimedi interni formali

Il Gruppo della Banca Mondiale ha predisposto, attraverso le sue *staff rules*, anche degli strumenti formali per facilitare la risoluzione stragiudiziale di eventuali controversie relative all'attività lavorativa dei membri del personale: il *Peer Review Service* e la *Administrative Review*, cui può seguire la *Performance Management Review*.

Il *Peer Review Service*, disciplinato dalla *staff rule* 9.03, consiste in un procedimento di revisione nell'ambito del quale lo *staff member* scontento e il suo manager presentano elementi di prova a favore delle rispettive posizioni innanzi ad un "gruppo di pari" (c.d. *Panel of peer*) che decide sulla questione¹⁰⁴¹.

I *peer*, che rappresentano l'elemento centrale del *peer review service*, sono membri del personale che si sono offerti volontari per ricoprire l'incarico e sono stati appositamente nominati dal presidente o dal suo designato sulla base delle raccomandazioni congiunte del vicepresidente delle risorse umane del WBG e dell'associazione del personale¹⁰⁴². Tra i *peer* viene nominato un Presidente (c.d. *Peer Review Chair*), che riceve apposita investitura dal

¹⁰⁴¹ "9. *The Appeals Committee Annual Report (2008)* provides as follows: «Working under the principle, "peers ensuring fairness," the Appeals Committee ... provide[s] staff members of the World Bank Group (Bank Group) a venue for challenging administrative decisions that affect the terms and conditions of their employment. Within the Conflict Resolution System (CRS), the Appeals Committee provides staff members with their first opportunity to obtain formal review of contested administrative decisions. Governed by the provisions of Staff Rule (SR) 9.03, the Appeals Committee seeks to ensure fair treatment of staff members by reviewing contested administrative decisions to determine whether management has abused its discretion by acting arbitrarily, discriminatorily, or in violation of applicable Bank Group procedures. Volunteer Bank Group staff members serve on the Panels that review appeals. At the conclusion of each appeal, Panel members recommend to the Vice President, Human Resources (VP HR), or to the designated Senior Management official, the course of action they believe the Bank should take to resolve the appeal. Typically, Panel members recommend either that the Bank dismiss an appeal or award the Appellant some form of remedy. Upon receiving a Panel's recommendation in an appeal, the VP HR or Senior Management official then decides whether to accept the Panel's advice.» [...] 10. Effective 1 July 2009, the Appeals Committee was renamed Peer Review Services. The new Staff Rule 9.03 (Peer Review Services) implemented a number of changes to make "the peer review process simpler, shorter, more equitable, and less legalistic, among other refinements." The new Rule applied to all requests for peer review filed on or after 1 July 2009. Appeals filed prior to that date are processed under the prior Staff Rule 9.03 (Appeals Committee)." Cit. da WBAT 23 marzo 2010 n. 433 (par. 10). Nello stesso senso si veda anche WBAT 29 ottobre 2010 n. 436 (par. 15). Sulla corretta individuazione della sfera di competenza attribuita al *Peer Review Service* si veda, tra le altre, WBAT 8 aprile 2016 n. 537.

¹⁰⁴² Par. 4.01 *staff rule* 9.03 dispone che ogni *peer* rimane in carica per tre anni, eventualmente rinnovabili una volta sola.

Presidente del WBG su proposta congiunta del vicepresidente delle risorse umane del gruppo della Banca mondiale e dell'associazione dello staff¹⁰⁴³, e che è responsabile, tra l'altro, della rappresentanza dei servizi di revisione tra pari¹⁰⁴⁴. I vari *Panel* sono costituiti da tre membri, individuati per la singola causa dal segretariato, e tra essi devono essere presenti dei “pari” sia a livello manageriale che a livello non manageriale. Il par. 4.03 *staff rule* 9.03 precisa peraltro che, laddove possibile, ciascun gruppo di pari deve comprendere almeno un membro che sia dello stesso grado o che abbia un'esperienza lavorativa simile a quella del membro del personale che ha richiesto la revisione, ed almeno un funzionario dello stesso istituto del Gruppo Bancario da cui proviene il membro del personale richiedente e il dirigente che ha adottato la decisione oggetto di revisione. In ogni caso, comunque, atteso che non c'è alcuna garanzia che i membri del panel abbiano un background giuridico, sempre il par. 4.03 dispone che tutti i membri seguano un corso di formazione sul funzionamento del sistema di giustizia interna del WBG organizzato dal segretariato prima di far parte di un panel.

Il funzionario interessato ad attivare questo rimedio interno deve presentare richiesta formale scritta di revione al Peer Review Secretariat¹⁰⁴⁵ tassativamente entro 120 giorni dalla ricezione della notifica della decisione che intende contestare¹⁰⁴⁶. Nel caso in cui non sia avventua la

¹⁰⁴³ Ex par. 4.02 *staff rule* 9.03 anche la nomina del Presidente è su base volontaria ed ha durata triennale eventualmente rinnovabile.

¹⁰⁴⁴ I doveri del Presidente del sistema di revisione tra pari sono individuati dal par. 4.02 *staff rule* 9.03, ove si legge che: “*The Peer Review Chair is responsible for advising the Peer Review Secretariat on matters relating to the operation of Peer Review Services and for representing Peer Review Services in various Bank forums. In addition, the Peer Review Chair is vested with the authority to decide certain matters relating to cases, as specified within this Rule. The Peer Review Chair is also considered a Peer Review Member and may participate in the review of cases.*”

¹⁰⁴⁵ “5.01 *The Peer Review Secretariat shall consist of an Executive Secretary and other staff members reporting to him/her. 5.02 The President or his/her designee, shall appoint the Executive Secretary, after consultation with representative members of the staff selected by the World Bank Group Staff Association. The Executive Secretary will report directly to the President or his/her designee. S/He will be appointed to serve for a period of five years with the possibility of one five-year renewal. 5.03 The Peer Review Secretariat is responsible for providing administrative support to the Peer Review Members in a neutral and impartial manner. The Secretariat also serves as an information resource regarding the peer review process.*” Cit. da par. 5 *staff rule* 9.03.

¹⁰⁴⁶ Ex par. 8.01 *staff rule* 9.03 se il termine di 120 giorni di calendario cade di sabato, domenica o durante una delle estività ufficiali riconosciute dal Gruppo Bancario presso la sede centrale, la scadenza includerà il giorno lavorativo successivo. Inoltre, nel caso in cui la contestazione abbia ad oggetto una decisione di licenziamento, il termine di 120 giorni decorrerà dalla data di cessazione del membro del personale dall'incarico lavorativo presso il Gruppo Bancario. WBAT 8 aprile 2016 n. 536 (par. 56): “56. *A non-selection decision is a typical managerial action, and the proper place to challenge such a claim is PRS [n.d.r. Peer Review Service]. In this case, the Applicant went to PRS but not in a timely manner. The Tribunal has previously found in CO (Nos. 1&2), Decision No. 504 [2015], para. 65: [I]nvocation of circumstances surrounding an administrative decision and of the*

notifica della decisione in questione, il par. 8.02 *staff rule* 9.03 dispone che il termine decorra dalla data in cui si possa ragionevolmente ritenere che il funzionario abbia avuto conoscenza della decisione a lui sfavorevole.

Nel caso in cui, prima della scadenza del termine utile alla presentazione della domanda di revisione, il funzionario attivi la procedura di mediazione secondo le modalità disposte dalla *staff rule* 9.01, il termine per la proposizione della domanda di revisione rimane sospeso e ricomincerà a decorrere per non meno di 30 giorni se la conclusione della mediazione sarà infruttuosa.

Dopo il deposito della domanda di revisione promossa dal funzionario, e prima che il segretariato provveda a comporre un panel per la considerazione del caso nel merito, il Presidente del *peer review* può adottare una serie di provvedimenti di rito che possono talvolta precludere l'avvio della revisione vera e propria. Tra questi rientrano, ad esempio, l'invito alle parti a deferire la questione all'ufficio del mediatore, a quello del difensore civico, a quello dell'EBC o a qualsiasi altri ufficio o individuo che possa in qualche modo favorire una risoluzione informale della controversia, o respingere la richiesta di revisione (o una o più delle rivendicazioni ivi contenute), quando le circostanze lo giustificano¹⁰⁴⁷, perché, ad esempio, non è stato rispettato il termine perentorio di 120 giorni per la presentazione o perché la decisione

reasons for it do not change the fact that what is actually challenged is the administrative decision. [The Tribunal] then held in Al-Muthaffar [n.d.r. WBAT 26 settembre 2014 n. 502], para. 40, that in challenging a decision «what is a timely manner is delimited by the time limit stipulated in the Staff Rules for the pursuit of internal remedies which, in this case, was triggered at the time at which the Bank's decision [...] was first notified to the Applicant. That is the dies a quo and it is not changed by assertion of a subsequent discovery of circumstances or allegedly false reasons given for the Bank's decision.» Therefore, the relevant date for the purposes of the Applicant's non-selection claim is the date on which he was notified of the non-selection decision, rather than the date on which he discovered the allegedly discriminatory nature of the decision.» A questo precedente si allineano le sentenze WBAT successive, tra cui WBAT 4 novembre 2016 n. 539 (par. 22 e 23) e WBAT 25 ottobre 2017 n. 574 che al par. 35 precisa che: “35. Under the Tribunal's jurisprudence, a failure to observe time limits for submission to PRS is a failure to comply with the Tribunal's statutory requirement of exhaustion of internal remedies.”

¹⁰⁴⁷ Ex par. 11.03 *staff rule* 9.03 altre tipologie di provvedimenti che il Presidente del *peer review* può adottare prima della costituzione del *panel* sono: rigettare una domanda di revisione che non è ammissibile o conforme in base alle disposizioni contenute nella *staff rule* 9.03 che regola la procedura revisione tra pari; formulare una raccomandazione ad interim sulla risoluzione di un caso; sospendere la revisione di una richiesta di riesame per un ragionevole periodo di tempo, al ricorrere di una serie di circostanze giustificato, per un tempo non superiore a sei mesi; riunire una o più richieste di revisione presentate dallo stesso membro dello staff.

di cui si chiede la revisione non rientra tra quelle per le quali è possibile ricorrere al *peer review service*¹⁰⁴⁸.

In proposito occorre infatti richiamare il par. 7.01 *staff rule* 9.03, in base al quale rientrano nella sfera di competenza del *peer review service*, tutte le richieste di riesame che lamentino una lesione dei diritti connessa ad un'azione, un'omissione o una decisione manageriale non coerente con il contratto d'impiego o con le condizioni di nomina¹⁰⁴⁹ del membro dello staff che propone il ricorso¹⁰⁵⁰. Tra l'altro, come chiarisce il paragrafo successivo, l'attivazione della

¹⁰⁴⁸ Altri casi in cui il Presidente del *peer review* può respingere la richiesta di revisione sono, in base alla lettera b) par. 11.03 *staff rule* 9.03, il caso in cui la stessa questione sia già stata affrontata da un procedimento di revisione attraverso *peer review* o da una sentenza del Tribunale amministrativo della Banca Mondiale; il caso in cui il segretario, pur avendo ricevuto la domanda di revisione, non sia successivamente in grado di contattare nuovamente il funzionario che ha presentato la domanda; o il caso in cui la richiesta di revisione presentata rappresenti un chiaro esempio di abuso del diritto a ricorrere agli strumenti formali interni di risoluzione dei conflitti approntati dal WBG.

¹⁰⁴⁹ Il par. 7.01 *staff rule* 9.03 specifica che l'espressione "contratto d'impiego" e quella "condizioni di nomina" comprendono i termini nella lettera di nomina di un membro del personale e tutte le norme e le politiche pertinenti, inclusi i Principi di impiego del personale e le *staff rule* in vigore al momento della presunta azione, omissione o decisione del dirigente della quale si chiede la revisione. Nella vigenza della precedente versione della *staff rule* 9.03 il WBAT si era espresso sulla sfera di competenza attribuita al *Peer Review Service* ed aveva affermato in proposito che: "Under the former version of Staff Rule 9.03, paragraph 4.01, the mandate of the Appeals Committee was to consider appeals against an "administrative decision." PRS found that it lacked "competence (i.e., subject matter jurisdiction) to review the decision not to select him for the Chief Economist position because no decision has been made." Notably, Staff Rule 9.03 (current version) has dropped the requirement of "administrative decision" from the jurisdictional clause of PRS. The current version of Staff Rule 9.03 expressly uses the term "Disputed Employment Matter," which is defined in paragraph 2.01 as: "A managerial action, inaction, or decision that is the subject of a staff member's Request for Review and that is reviewable under paragraph 6.01." Under paragraph 6.01 of Staff Rule 9.03, apart from specific exceptions not relevant here, "a Panel may review any Request for Review in which a Requesting Staff Member alleges that a managerial action, inaction, or decision was not consistent with his or her contract of employment or terms of appointment." Cit. da WBAT 25 maggio 2011 n. 453 (par. 48).

¹⁰⁵⁰ Il par. 7.04 *staff rule* 9.03 elenca le eccezioni alla regola generale sulla competenza dei *peer review panels* stabilita dal par. 7.01. Non è dunque possibile attivare il *peer review system* nei seguenti casi: a. decisioni prese dall'Outside Interest Committee; b. decisioni Benefits Administrator, the Finance Administrator, or the Pension Benefits Administration Committee of the World Bank Group Staff Retirement Plan; c. decisioni in merito a richieste di indennità per lavoratori, indennità di invalidità o prestazioni di assicurazione sanitaria fornite al personale iscritto e dipendente dal piano di assicurazione medica o dal piano di prestazioni mediche; d. azioni, omissioni o decisioni prese nell'ambito dalle indagini sui profili disciplinari della condotta dei membri dello staff condotte ai sensi della *staff rule* 3.00 dall'ufficio EBC, ai sensi della *staff rule* 8.01 sugli "Atti disciplinari" dall'ufficio INT o ai sensi della *staff rule* 8.02 sul whistleblowing; e. contestazioni circa la validità di Memorandum of Understanding (MOU) o di un accordo transattivo tra la Banca, IFC o MIGA e un membro del personale. (I panel possono esaminare l'accusa di violazione di tale MOU o accordo transattivo, sebbene un membro del personale che chiede la revisione di una presunta violazione di un MOU o di un accordo transattivo possa scegliere di ignorare il processo di revisione tra pari e presentare una istanza direttamente al Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale. Si veda in tal senso WBAT 13 novembre 2015 n. 525 (par. 98, 99 e 100) ove si legge che: "100. The MOU expressly permits the parties to take legal or administrative actions for the "purposes of implementing and, if needed, enforcing the terms and conditions of this MOU." In light of the fact that the separation benefits are noted in the MOU, the Tribunal finds that failure on the part of Human Resources to provide the Applicant with the requested information may be challenged directly before the Tribunal as it affects the implementation of the MOU"); f. qualsiasi decisione la cui richiesta di revisione sia pervenuta tardivamente; g. qualsiasi altro tipo di decisione per la quale possono essere stabilite procedure di ricorso specializzate o in relazione alle quali è specificamente previsto che la revisione tra pari non sia disponibile; h. le seguenti decisioni riguardanti la gestione delle prestazioni: (i) valutazione scritta delle prestazioni di un membro dello staff; (ii)

procedura di *peer review* per le revisione di una delle decisioni che rientrano tra quelle assoggettabili alla competenza del *peer review service*, è condizione necessaria per la ricevibilità dell'eventuale ulteriore ricorso promosso innanzi al Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale che richiede, ai sensi dell'art. 2, par. 2, dello Statuto, il previo esaurimento di tutti i mezzi stragiudiziali di composizione del conflitto¹⁰⁵¹.

Quando il *panel* viene costituito dal segretariato, ad esso viene affidato il compito di svolgere in modo imparziale¹⁰⁵² la fase istruttoria della revisione e, al termine della stessa, il compito di redigere un report.

Ai sensi del par. 11.05 *staff rule* 9.03 il processo di revisione tra pari comprende, generalmente un'udienza¹⁰⁵³ in cui le parti intervengono personalmente ma che può anche svolgersi, se le circostanze lo richiedono, in videoconferenza o per teleconferenza; inoltre, in base a quanto disposto dalle lettere da g) a k) del par. 11.03 della stessa *staff rule*, nel corso della fase istruttoria il *Panel* può: richiedere a qualsiasi individuo, compresi coloro che sono coinvolti nella questione in esame o coloro che non sono membri del WBG, di produrre documenti o informazioni pertinenti alla materia contestata stabilendo un termine di tempo entro cui deve essere fornito quanto richiesto¹⁰⁵⁴; chiedere a qualsiasi individuo di comparire come testimone in udienza¹⁰⁵⁵; decidere sulle richieste dei documenti e dei testimoni delle parti.

valutazione del rendimento di un membro dello staff; (iii) la decisione di collocare un membro del personale in un piano Opportunity to improve (OTI) o (iv) i termini che regolano il piano OTI di un membro dello staff.

¹⁰⁵¹ La previsione del par. 7.03 *staff rule* 9.03 introduce un'eccezione al dovere di previo esaurimento di tutti i mezzi stragiudiziali di composizione del conflitto ammettendo che, nel caso in cui un membro del personale intenda promuovere il riesame di una decisione di licenziamento, questi potrà scegliere di aggirare il processo di revisione inter pares e presentare un ricorso direttamente al Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale.

¹⁰⁵² Il dovere di imparzialità è sancito dal par. 11.04 *staff rule* 9.03 ove si legge che: "*The Peer Review Chair, Peer Review Members, and the Peer Review Secretariat shall, in the exercise of their duties, act impartially.*"

¹⁰⁵³ I casi in cui il *Panel* può Il gruppo di esperti scientifici può emettere una raccomandazione basata sulle osservazioni scritte senza udienza sono descritti dal par. 11.06 *staff rule* 9.03 e tra essi rientrano: l'ipotesi in cui il funzionario richiedente faccia apposita istanza; l'ipotesi in cui la controversia appaia basata sulla revisione delle comunicazioni scritte; l'ipotesi in cui il funzionario richiedente non riesca a rendersi disponibile per un'audizione entro 90 giorni dal momento in cui il dirigente resistente ha inviato la sua risposta; o l'ipotesi in cui il *Panel* stabilisca che non è possibile condurre un'audizione.

¹⁰⁵⁴ La lettera h) del par. 11.03 *staff rule* 9.03 specifica, al riguardo, che non è tuttavia accessibile, ai fini della *peer review*, la documentazione medica senza il consenso esplicito dell'interessato, la documentazione coperta dal segreto tra avvocato e cliente; o la documentazione di un'indagine in corso fino al completamento di tutti i procedimenti formali. Inoltre, le *staff rule* proteggono alcuni uffici, come l'Ufficio del difensore civico, dall'obbligo di divulgare le informazioni raccolte nei tentativi informali di composizione delle controversie

¹⁰⁵⁵ La lettera i) del par. 11.03 *staff rule* 9.03 precisa che non possono essere obbligati a testimoniare i difensori civici o i soggetti che non sono funzionari del WBG.

Nell'ambito della fase istruttoria il par. 9 *staff rule* 9.03 cristallizza il contenuto del diritto, spettante ad entrambe le parti che partecipano al procedimento di *peer review*, di ricevere assistenza qualificata.

A fronte di un diritto generale di ricevere assistenza imparziale dal segretariato circa gli adempimenti, le tempistiche e le regole procedurali che caratterizzano il procedimento, al funzionario richiedente è infatti riconosciuto il diritto di rivolgersi all'avvocato della *Staff Association*¹⁰⁵⁶ per avere un supporto qualificato che offra assistenza nel merito della controversia, mentre il dirigente resistente può, allo stesso scopo, rivolgersi agli uffici legali del Gruppo Bancario. Nonostante la possibilità di ricevere un aiuto qualificato anche per ciò che strettamente riguarda il merito della questione, tuttavia, è proprio il par. 9 ad affermare che sia il funzionario richiedente che il dirigente rispondente sono tenuti a redigere gli atti di parte da soli e presentare il proprio caso in udienza personalmente, sebbene possano farsi accompagnare alle udienze da consulenti di parte¹⁰⁵⁷ che siano anche membri passati o attuali della compagine lavorativa del WBG (non possono farsi accompagnare da avvocati) e tali consulenti possano svolgere un ruolo di oratore solo con il consenso del gruppo.

Quanto ai doveri delle parti nell'ambito della fase istruttoria, posto il dovere di collaborare pienamente con il *Panel*, il par. 10 *staff rule* 9.03 richiama la disciplina delle sanzioni disciplinari affermando che chiunque fornisca false informazioni o falsifichi documenti o informazioni presentati nel processo di revisione tra pari, ponga in essere un comportamento rilevante ai sensi delle *staff rule* che perseguono gli illeciti disciplinari e, dunque, è possibile che nei confronti di tali soggetti vengano avviati dei procedimenti disciplinari¹⁰⁵⁸.

¹⁰⁵⁶ Ex par. 9.02 *staff rule* 9.03 il WBG fornisce alla *Staff Association* i fondi necessari alla disponibilità di un avvocato per consigliare i membri dello staff richiedente in connessione con il processo di revisione tra pari. La *Staff Association* mantiene inoltre un elenco di Counselors per fornire consulenza e assistenza in relazione al processo di *peer review*.

¹⁰⁵⁷ Il par. 9.05 *staff rule* 9.03 proibisce, peraltro, che il consulente possa essere un testimone in materia.

¹⁰⁵⁸ Per quanto invece attiene ai soggetti chiamati a testimoniare o a cui viene richiesto di produrre dei documenti, il par. 10 *staff rule* 9.03 stabilisce che su tali soggetti gravi un obbligo di essere sincero e di cooperare pienamente alle attività istruttorie del *panel* ma richiama anche le eccezioni a tale obbligo che derivano dalle *staff rule* o dalle politiche del WBG (come ad esempio quelle che dispongono la non divulgazione delle cartelle cliniche). La violazione di tali obblighi integra la commissione di un illecito disciplinare.

Terminata l'istruttoria, il *Panel* esamina le prove raccolte e valuta la coerenza delle azioni del dirigente con il contratto di lavoro dello *staff member* e con le condizioni di nomina, comprese le regole e le politiche del WBG pertinenti al caso specifico, concludendo la sua attività con l'adozione di una "raccomandazione" che individua le misure correttive di cui, se del caso, si consiglia l'adozione. Peraltro, il par. 11.07 *staff rule* 9.03 ammette che il *Panel* possa anche includere nella sua raccomandazione osservazioni in merito alle aree di potenziale miglioramento delle pratiche e delle procedure bancarie che sono emerse dalla revisione di una questione.

La raccomandazione del *Panel* viene depositata presso il segretariato e, a cura di quest'ultimo, è trasmessa al vicepresidente dell'ufficio nell'ambito del quale svogono la loro attività il funzionario richiedente e il dirigente resistente che, con il parere del vicepresidente delle risorse umane del Gruppo della Banca mondiale o di un suo delegato, decide se presentare al membro del personale richiedente alcune o tutte le misure correttive raccomandati dal *Panel of peer* per risolvere il caso¹⁰⁵⁹. Le parti devono essere informate dell'avvenuta trasmissione della raccomandazione con un'apposita comunicazione a cura del segretariato.

La decisione finale sulle raccomandazioni del *Panel* deve essere adottata entro 30 giorni dalla data in cui la raccomandazione è stata trasmessa al decisore finale. In base alla previsione del par. 12.02 *staff rule* 9.03 il termine in questione è perentorio e il mancato rispetto dello stesso ha l'effetto di cristallizzare il contenuto della raccomandazione del *Panel*. Se la decisione finale viene correttamente adottata nel rispetto del termine previsto, copia della stessa e della raccomandazione del panel dev'essere notificata alle parti.

Ai sensi del par. 12.03, infine, è anche possibile che il soggetto incaricato di adottare la decisione finale e il funzionario richiedente concordino una risoluzione negoziale della

¹⁰⁵⁹ Ex par. 12 *staff rule* 9.03, per garantire l'imparzialità della decisione finale, ogni qualvolta il vicepresidente dell'ufficio cui afferisce il funzionario richiedente si trovi in una posizione di un conflitto di interessi che influisce sulla sua capacità di decidere un caso o sia egli stesso il dirigente rispondente nella controversia instaurata, la decisione finale deve essere presa dall'amministratore delegato che si trova in una posizione gerarchicamente sopraordinata. Infine, se il conflitto di interessi investe persino l'amministratore delegato, il decisore finale deve essere specificatamente designato dal Presidente del WBG tra i dirigenti di pari livello.

controversia e, in casi simili, il WBG adotterà prontamente le misure correttive e le misure risarcitorie concordate.

In conclusione, come è evidente da questa breve ricostruzione, il *Peer Review Service* è progettato per essere un procedimento partecipativo stagiudiziale equo, finalizzato ad aumentare il rispetto reciproco, la fiducia e la comunicazione tra il personale e il management. Nel caso in cui a suscitare lo scontento del dipendente siano invece delle decisioni sulla gestione delle performance, lo *staff member* che ritiene di essere stato destinatario di una decisione manageriale ingiusta non può azionare il meccanismo del *Peer Review Service* e, in base a quanto disposto dalle *staff rules*, deve necessariamente ricorrere, in prima istanza, al meccanismo della c.d. *Administrative Review of Performance Management Decisions*, cui può seguire, in una seconda fase, la c.d. *Performance Management Review*¹⁰⁶⁰.

La revisione amministrativa (*Administrative Review of Performance Management Decisions*), la cui disciplina è contenuta nella *staff rule* 9.06, è un procedimento che cerca di facilitare la risoluzione delle controversie insorte relativamente alla gestione delle performance (le c.d. *Performance Management Decisions*¹⁰⁶¹) in modo costruttivo e rapido attraverso un canale

¹⁰⁶⁰ “56. The internal remedies available, and the procedural requirements applicable, are addressed in Staff Rule 9.03, paragraph 7.02, which requires that: A staff member seeking a review of a disputed employment matter is required to submit the matter first to the Peer Review Services prior to appealing to the World Bank Administrative Tribunal, unless the matter comes under one of the exceptions listed in paragraphs 7.03 or 7.04 of this Rule. A staff member seeking review of the performance management decisions set forth in subparagraph 7.04 (h) is required to submit the matter to Administrative Review, as set forth in Staff Rule 9.06, “Administrative Review of Performance Management Decisions,” and thereafter Performance Management Review, as set forth in Staff Rule 9.07, “Performance Management Review,” prior to seeking review with the World Bank Administrative Tribunal. 57. Staff Rule 9.06, paragraph 3.01, states that the Administrative Review procedure is: [T]he first step for requesting review of a Performance Management Decision and must be exhausted before seeking Performance Management Review. Administrative Review is conducted by the World Bank Group Human Resources Vice President, or an official designated by the World Bank Group Human Resources Vice President, who considers whether management acted within its discretion, satisfied its obligations to the staff member, and followed proper procedures in connection with the Performance Management Decision under review. 58. For its part, Staff Rule 9.07, paragraph 3.01, provides that: Performance Management Review is the process by which staff members may request review, by a neutral reviewer, of a Performance Management Decision. Performance Management Review is conducted by a Reviewer, who considers whether management acted within its discretion, and otherwise satisfied its obligations to the staff member, in connection with the decision under review. Performance Management Review is intended to facilitate resolution of staff member concerns in a constructive manner at the earliest opportunity through an impartial and efficient process.” Cit. da WBAT 18 maggio 2018 n. 584 (par. 56, 56 e 58).

¹⁰⁶¹ Il par. 2.01 sez. II *staff rule* 9.06 definisce, alla lettera e) la *performance management decision* in questi termini: “Performance Management Decision means management’s: (i) determination of a staff member’s written performance evaluation; (ii) determination of a staff member’s performance rating; (iii) decision to place a staff

interno formale, imparziale ed efficiente, e di aumentare il rispetto reciproco, la fiducia e la comunicazione tra i membri del personale e la direzione.

Essa, avviata su istanza del funzionario¹⁰⁶², è condotta dal Vicepresidente delle Risorse Umane del Gruppo della Banca Mondiale, o da un funzionario designato dal Vicepresidente delle Risorse Umane del Gruppo¹⁰⁶³, cui è assegnato il compito di verificare che il dirigente, nel suo agire, abbia rispettato i propri obblighi nei confronti del membro dello staff e abbia seguito le procedure appropriate definite dalle norme interne del WBG. Peraltro, è previsto che, in qualunque momento della revisione, il membro del personale e la direzione decidano di tentare di risolvere la questione attraverso canali informali, ricorrendo alla mediazione¹⁰⁶⁴ o mirando ad un accordo guidati dal difensore civico¹⁰⁶⁵.

Salvo queste poche disposizioni richiamate, tuttavia, la *staff rule* di riferimento non si addentra in una descrizione dettagliata della procedura della revisione amministrativa dunque, salvo la previsione di generale dovere di cooperazione, gravante sulle parti ed inteso a favorire lo svolgimento della revisione e l'accertamento dei fatti¹⁰⁶⁶, ed un altrettanto generale dovere di mantenere la riservatezza su quanto emerso in sede di accertamento¹⁰⁶⁷, l'unica altra norma contenuta nella *staff rule* si limita ad identificare i rimedi, eventualmente azionabili, predisposti

member on an Opportunity to Improve (OTI) plan; or (iv) determination of the terms governing a staff member's OTI plan."

¹⁰⁶² Ex par. 3.04 sez. II *staff rule* 9.06, se un membro del personale invia più richieste di revisione amministrativa su decisioni relative alla gestione delle prestazioni, il revisore amministrativo può riunire le richieste in una soltanto. La riunione di una richiesta di revisione amministrativa con una questione già in fase di riesame della gestione delle prestazioni richiede il consenso del membro del personale.

¹⁰⁶³ Tali soggetti prendono il nome di "Administrative Reviewer", così come disposto dalla lettera a) del par. 2.01, sez. II *staff rule* 9.06.

¹⁰⁶⁴ Ex par. 3.02 *staff rule* 9.06 se viene richiesta la mediazione, la procedura di revisione amministrativa deve essere sospesa per 30 giorni, che potranno essere aumentati di altri 30 dal mediatore a condizione che il membro dello staff e la direzione facciano progressi nella mediazione.

¹⁰⁶⁵ Ex par. 3.03 *staff rule* 9.06 se viene avviato un tentativo di composizione informale della controversia sotto la supervisione del difensore civico, la procedura di revisione amministrativa deve essere sospesa per 30 giorni, che potranno essere aumentati di altri 30 dall'ombudsperson a condizione che il membro dello staff e la direzione facciano sì stiano impegnando seriamente nel tentativo di risoluzione informale e facciano progressi.

¹⁰⁶⁶ Par. 3.06 sez. III *staff rule* 9.06.

¹⁰⁶⁷ Par. 3.07 sez. III *staff rule* 9.06.

dal WBG per prevenire ritorsioni, discriminazioni e molestie connesse alla procedura di revisione amministrativa¹⁰⁶⁸.

Nel caso in cui la revisione amministrativa non abbia avuto l'effetto di sanare il contrasto insorto tra funzionario e dirigente in merito ad una decisione sulla gestione delle prestazioni da quest'ultimo adottata, è possibile attivare la *Performance Management Review* disciplinata dalla *staff rule* 9.07¹⁰⁶⁹.

La *Performance Management Review* è infatti quel rimedio interno formale di secondo grado, specificatamente predisposto dal WBG, per consentire ai membri del personale di richiedere la revisione, a cura di un revisore neutrale, di una decisione manageriale che attiene alla gestione delle performance e che è già stata oggetto di una revisione amministrativa.

Come nella revisione amministrativa, anche il revisore nominato¹⁰⁷⁰ nell'ambito della *Performance Management Review* valuta se la direzione ha agito nel'ambito della discrezionalità che gli è consentita e se ha soddisfatto i propri obblighi nei confronti del membro del personale, allo scopo di facilitare la risoluzione costruttiva e rapida della controversia attraverso un procedimento imparziale ed efficiente¹⁰⁷¹.

Inoltre, come nel caso della revisione amministrativa ex *staff rule* 9.06, anche la procedura della *Performance Management Review* non è descritta nel dettaglio dal momento che la *staff*

¹⁰⁶⁸ Il par. 3.05 sez. III *staff rule* 9.06 dispone infatti che un membro del personale può segnalare accuse di cattiva condotta, comprese ritorsioni, discriminazione o molestie connesse alle decisioni sulla gestione delle prestazioni, all'Office of Ethics and Business Conduct (EBC). Revisione amministrativa e riesame della gestione delle prestazioni comprendono la revisione di tutte le decisioni sulla gestione delle prestazioni, comprese quelle che un membro del personale afferma implicare ritorsioni, discriminazioni o molestie. I processi di Revisione amministrativa e Riesame della gestione delle prestazioni non comprendono, tuttavia, la determinazione dell'eventualità di ritorsioni, discriminazioni o molestie in relazione a una decisione sulla gestione delle prestazioni. Se le accuse di ritorsioni, discriminazioni o molestie in relazione a una decisione sulla gestione delle prestazioni sono giustificate in base alle disposizioni della *staff rule* 3.00, "Ufficio etico e di condotta aziendale (EBC)", il vicepresidente delle risorse umane del Gruppo della Banca mondiale può offrire assistenza, compensazione o altre misure correttive al membro del personale che ha subito ritorsioni, discriminazioni o molestie, senza richiedere al membro del personale di richiedere la revisione amministrativa o il riesame della gestione delle prestazioni. Tali misure correttive saranno fornite in consultazione con il membro dello staff.

¹⁰⁶⁹ Ex par. 3.01 sez. III *staff rule* 9.06, la revisione amministrativa è un primo passo imprescindibile per richiedere la revisione di una decisione sulla gestione delle prestazioni e deve necessariamente essere esaurita prima di richiedere ed accedere alla revisione della gestione della prestazione (la c.d. *Performance Management Review*).

¹⁰⁷⁰ Ex par. 3.05 sez. III *staff rule* 9.07 a proposito del revisore nominato: "Reviewers will be selected by the President, or his/her designee, based upon joint recommendations from the Staff Association and the World Bank Group Human Resources Vice President. Reviewers will serve as part of the Bank's Internal Justice Services (IJS)."

¹⁰⁷¹ Par. 3.01 sez. III *staff rule* 9.07.

rule 9.07 si limita ad individuare una serie di termini perentori che segnano i passaggi salienti del procedimento (l'avvio¹⁰⁷², lo svolgimento¹⁰⁷³ e la conclusione¹⁰⁷⁴) e

Ciò che invece entrambe le *staff rule* richiamate tengono ad affermare espressamente è che l'*Administrative Review* è il primo step predisposto dal sistema di giustizia interna del WBG per promuovere una revisione delle decisioni sulle performance dei funzionari e che la *Performance Management Review* è il secondo step costituito per garantire un secondo livello di revisione interna stragiudiziale. In base al dettato delle norme in questione, peraltro, si chiarisce che l'esaurimento di entrambi questi passaggi, nell'ambito della successione logica che li caratterizza, è un prerequisito indispensabile per poter adire validamente il Tribunale Amministrativo della Banca mondiale (WBAT); l'unico caso in cui può essere ammesso un ricorso da parte di un membro del personale che non ha previamente validamente esaurito tutto i rimedi interni è quello in cui il decisore, chiamato ad adottare la decisione conclusiva della *Performance Management Review* non prenda una decisione entro il termine specificato.

8.5 Il Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale

¹⁰⁷² Ex par. 3.03 *staff rule* 9.07 la *Performance Management Review* deve essere avviata entro 30 giorni dalla notifica della decisione risultante dal riesame amministrativo. Se la direzione non prende la decisione conclusiva della revisione amministrativa entro il termine previsto per farlo, decorso lo stesso il membro del personale può iniziare la *Performance Management Review* della decisione sulla gestione delle prestazioni.

¹⁰⁷³ Ex par. 3.04 *staff rule* 9.07 è possibile che il procedimento di *Performance Management Review* sia interrotto su richiesta di un Ombudsman, per fornire una mediazione concordata, o per consentire la riunione di più richieste di revisione.

¹⁰⁷⁴ Ex par. 3.04 *staff rule* 9.07 il procedimento della *Performance Management Review* deve svolgersi entro 60 dal momento in cui il membro del personale invia la richiesta di revisione.

Il Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale (WBAT) è stato istituito dal Consiglio dei Governatori della Banca Mondiale nel 1980¹⁰⁷⁵. Il Tribunale è il foro giudiziario¹⁰⁷⁶ indipendente¹⁰⁷⁷ di unica istanza¹⁰⁷⁸ per la risoluzione delle controversie insorte tra i membri

¹⁰⁷⁵ Ex art. 1, par. 1, Statuto WBAT: “*There is hereby established a Tribunal of the International Bank for Reconstruction and Development (hereinafter referred to individually as the "Bank"), the International Development Association and the International Finance Corporation (together with the Bank hereinafter referred to collectively as the "Bank Group") to be known as the World Bank Administrative Tribunal.*” Lo statuto del WBAT, che si compone di 17 articoli, è stato modificato in due occasioni (il 31 luglio 2001 e il 18 giugno 2009) dalla data della sua adozione.

¹⁰⁷⁶ “95. Referring to the Appeals Committee, which was the precursor to Peer Review Services, the Tribunal in *de Raet*, Decision No. 85 [1989], para. 54, held: [T]he relationship of the Appeals Committee to the Tribunal is not that of an inferior to a superior court. The Tribunal is not a court of appeal from the Appeals Committee and does not review the manner in which the Appeals Committee has dealt with a case before it. The proceedings before the Tribunal are entirely separate and independent despite the fact that recourse to the Appeals Committee is a condition precedent to the commencement of proceedings before the Tribunal. The function of the Appeals Committee is to assist the management of the Bank to determine for itself whether there has been a failure on the part of the Bank. The function of the Appeals Committee ends with its recommendation, which the Bank may or may not accept. [...] The Tribunal is the only body within the Bank that deals with complaints judicially and it does so only on the basis of the evidence before it. 96. Subsequently in *N*, Decision No. 356 [2006], para. 33, the Tribunal reiterated: that it does not sit as a court of appeals in respect of the proceedings, findings and recommendations of the Appeals Committee. (See, e.g., *de Raet*, Decision No. 85 [1989], para. 54; *Lewin*, Decision No. 152 [1996], para. 44; *Peprah*, Decision No. 275 [2002], paras. 19–20.) 97. Finally, in *Yoon* (No. 4), Decision No. 317 [2004], para. 22, the Tribunal held: The Tribunal reviews applications *de novo*. Its function is not to assess the regularity of the process that leads to an Appeals Committee recommendation, because that recommendation is of no moment in the Tribunal’s assessment of the legal merits of any application. 98. The Tribunal reaffirms that it will examine challenges to performance management decisions *de novo*. The AR/PMR process is an administrative recourse mechanism and the reviewers make recommendations to the management, which makes the final decision. Neither the Administrative Reviewer nor the Performance Management Reviewer is a judicial body. The Tribunal remains the only judicial body to which an aggrieved staff member can file an application, and, under Article II, paragraph 1, of the Statute of the Tribunal, the Tribunal’s role is to review decisions taken by the World Bank Group alleged to violate a staff member’s contract of employment or terms of appointment, including performance management decisions.” Cit. da WBAT 18 maggio 2018 n. 580 (par. 95 – 98).

¹⁰⁷⁷ Ex art. 1, par. 2, Statuto WBAT: “*The Tribunal is a judicial body that functions independently of the management of the Bank Group. The independence of the Tribunal shall be guaranteed and respected by the Bank Group at all times.*” Inoltre, per quanto concerne le spese del Tribunale, l’art. 6, par. 3, Statuto WBAT, esplicitamente prevede che: “*The expenses of the Tribunal shall be borne by the Bank Group. The Tribunal shall prepare and manage its budget independently.*”

¹⁰⁷⁸ Art. 11, par. 1, Statuto WBAT: “*Judgments shall be final and without appeal.*”

del personale¹⁰⁷⁹ e il Gruppo della Banca Mondiale¹⁰⁸⁰ per questioni connesse all'inosservanza dei contratti di lavoro o dei termini di nomina¹⁰⁸¹.

Il Tribunale è composto da sette giudici¹⁰⁸², tutti con diverse nazionalità ma tutti cittadini di Stati membri della Banca. I giudici del WBAT devono essere altamente qualificati in campo giuridico e l'art. 4, par. 1, dello Statuto è molto chiaro sul requisito profilo professionale che li deve caratterizzare: *“The members of the Tribunal shall be persons of high moral character and must possess the qualifications required for appointment to high judicial office or be jurisconsults of recognized competence in relevant fields such as employment relations, international civil service and international organization administration.”*

Per garantire l'indipendenza dell'organo giudiziario si dispone espressamente che il personale attuale e precedente del gruppo bancario non è ammesso a fungere da membro del Tribunale e che coloro che hanno servito come giudici nel WBAT non possono essere assunti dal WBG

¹⁰⁷⁹ Ex art. 2, par. 3, dello Statuto WBAT: *“For the purpose of this statute: the expression “member of the staff” means any current or former member of the staff of the Bank Group, any person who is entitled to claim upon a right of a member of the staff as a personal representative or by reason of the staff member's death, and any person designated or otherwise entitled to receive a payment under any provision of the Staff Retirement Plan.”*

¹⁰⁸⁰ Ex art. 15 Statuto WBAT non è escluso che al WBAT venga attribuita la competenza a decidere su domande presentate da funzionari di altre Organizzazioni se queste hanno accettato la giurisdizione del Tribunale e partecipano alle spese amministrative. È infatti espressamente previsto che: *“The Bank may make agreements with any other international organization for the submission of applications of members of their staff to the Tribunal. Each such agreement shall provide that the organization concerned shall be bound by the judgments of the Tribunal and be responsible for the payment of any compensation awarded by the Tribunal in respect of a staff member of that organization; the agreement shall also include, inter alia, provisions concerning the organization's participation in the administrative arrangements for the functioning of the Tribunal and concerning its sharing of the expenses of the Tribunal.”*

¹⁰⁸¹ Ex art. 2, par. 1, Statuto WBAT: *“The Tribunal shall hear and pass judgment upon any application by which a member of the staff of the Bank Group alleges non-observance of the contract of employment or terms of appointment of such staff member. The words “contract of employment” and “terms of appointment” include all pertinent regulations and rules in force at the time of alleged non-observance including the provisions of the Staff Retirement Plan.”* Si vedano in proposito WBAT 5 giugno 1981 n. 1 (par. 22 e 73), WBAT 25 maggio 1982 n. 7 (par. 4), WBAT 6 settembre 1983 n.14 (par. 50), WBAT 5 giugno 1984 n. 17 (par. 38) e WBAT 21 maggio 1987 n. 32 (par. 33). Peraltro, come precisano WBAT 9 dicembre 2009 n. 425 (par. 46) e WBAT 29 ottobre 2010 n. 442 (par. 53) le norme interne dell'Organizzazione devono essere periodicamente riviste ed attualizzate, anche grazie al contributo dell'associazione del personale. WBAT 25 ottobre 2017 n. 566 (par. 36) ricorda inoltre che: *“The Tribunal has consistently held that it will not overturn a discretionary decision unless it is demonstrated that the exercise of discretion was “arbitrary, discriminatory, improperly motivated, carried out in violation of a fair and reasonable procedure, or lack[ed] a reasonable and observable basis, constitute[ed] an abuse of discretion, and therefore a violation of a staff member’s contract of employment or terms of appointment.”* See AK, Decision No. 408 [2009], para. 41 citing de Raet, Decision No. 85 [1989], para. 67; Marshall, Decision No. 226 [2000], para. 21; Desthuis-Francis, Decision No. 315 [2004], para. 19.”

¹⁰⁸² Ex art. 5 dello Statuto: *“1. A quorum of five members shall suffice to constitute the Tribunal. 2. The Tribunal may, however, at any time form a panel of not less than three of its members for dealing with a particular case or group of cases. Decisions of such a panel shall be deemed to be taken by the Tribunal.”*

una volta cessato il loro mandato in Tribunale¹⁰⁸³; una tale garanzia si scontra, tuttavia, con la previsione del par. 2 dell'art. 4 dello Statuto, in base al quale la nomina formale a giudice proviene sempre dai Direttori esecutivi della Banca a partire da una lista di candidati nominati dal Presidente della Banca, previa appropriata consultazione¹⁰⁸⁴.

Il mandato dei giudici è di cinque anni con la possibilità di un solo rinnovo possono essere rinominati per un ulteriore periodo di cinque anni¹⁰⁸⁵, e durante questo periodo delle stesse immunità che si applicano ai funzionari del Gruppo bancario in relazione agli atti da essi compiuti nell'esercizio delle loro funzioni.

Ai sensi degli artt. 6 e 7 dello Statuto il Tribunale elegge un Presidente e due Vicepresidenti tra i suoi membri in base alle regole di procedura che il WBAT stesso stabilisce¹⁰⁸⁶ e che, tra l'altro, regolano il funzionamento del Tribunale. Il segretario esecutivo, invece, è designato dal presidente della Banca¹⁰⁸⁷.

¹⁰⁸³ Ex art. 4, par. 1, Statuto WBAT: “*Current and former staff of the Bank Group shall not be eligible to serve as members of the Tribunal and members may not be employed by the Bank Group following their service on the Tribunal.*”

¹⁰⁸⁴ Ex art. 4, par. 2, Statuto WBAT: “*The members of the Tribunal shall be appointed by the Executive Directors of the Bank from a list of candidates nominated by the President of the Bank after appropriate consultation. For this purpose, the President shall appoint an advisory committee composed of four members with relevant experience.*”

¹⁰⁸⁵ Ex art. 4, par. 3, 4 e 5, Statuto WBAT: “[...] *However, of the seven members appointed in 2001, the terms of three members shall expire at the end of three years. Any member who shall have served one or more full terms of office as of October 1, 2001 shall be eligible for reappointment for one additional term. 4. A member appointed to replace a member whose term of office has not expired shall hold office for the remainder of his predecessor's term, and may be appointed and reappointed in accordance with the provisions of paragraphs 2 and 3 of this Article IV. 5. The members of the Tribunal shall hold office until replaced.*”

¹⁰⁸⁶ In merito all'elezione del Presidente del Tribunale e dei due vice l'art. 2, cap. I, delle regole di procedura del WBAT dispone quanto segue: “*The Tribunal shall elect a President and two Vice Presidents for terms of three years. The President and Vice Presidents thus elected shall take up their duties immediately. They may be re-elected. 2. The retiring President and Vice Presidents shall remain in office until their successors are elected. 3. If the President should cease to be a member of the Tribunal or should resign the office of President before the expiration of the normal term, the Tribunal shall elect a successor for the unexpired portion of the term. In the case of a vacancy of a Vice President, the President may arrange for the election of a successor by correspondence. 4. The elections shall be by majority vote.*”

¹⁰⁸⁷ Ex art. 6, Statuto WBAT: “*1. The Tribunal shall elect a President and two Vice-Presidents from among its members. 2. The President of the Bank shall make the administrative arrangements necessary for the functioning of the Tribunal, including designating an Executive Secretary who, in the discharge of duties, shall be responsible only to the Tribunal.*”. Ai sensi dell'articolo 7 dello Statuto: “*1. Subject to the provisions of the present Statute, the Tribunal shall establish its rules. 2. The rules shall include provisions concerning: (a) election of the President and Vice-Presidents; (b) constitution of panels envisaged in Article V above; (c) presentation of applications and the procedure to be followed in respect of them; (d) intervention by persons to whom the Tribunal is open under paragraph 3 of Article II, whose rights may be affected by the judgment; (e) hearing, for purposes of information, of persons to whom the Tribunal is open under paragraph 3 of Article II; and (f) other matters relating to the functioning of the Tribunal.*” Inoltre, ex art. 4, cap. 1, regole di procedura del WBAT si prevede che: “*In addition to an Executive Secretary, the Tribunal shall have other staff placed at its disposal by the President of the Bank. The Executive Secretary, if unable to act, shall be replaced by an official appointed by the President of the Bank.*”

Il presidente dirige i lavori del tribunale e del suo segretariato, presiede le riunioni, e rappresenta il Tribunale in tutte le questioni amministrative¹⁰⁸⁸. Se il Presidente non è in grado di agire, uno dei Vicepresidenti designati dal Presidente agisce in qualità di Presidente.

Ai sensi dell'art. 15 delle regole di procedura, invece, il Segretario Esecutivo è responsabile della trasmissione di tutti i documenti e delle notifiche richieste in relazione ai procedimenti dinanzi al Tribunale; egli predispone, per ogni causa, un fascicolo che registra tutte le azioni intraprese in relazione alla preparazione della causa, le date della stessa e le date in cui ogni documento o notifica facente parte della procedura è ricevuto o inviato dal suo ufficio.

Per regola generale le udienze del Tribunale sono orali solo laddove ci sia una giustificazione specifica per procedere in tal modo e, nel caso in cui si tale giustificazione sussista, esse sono pubbliche a meno che il Tribunale non decida che circostanze eccezionali richiedano che siano tenute in privato¹⁰⁸⁹. In ogni caso tutte le sessioni devono svolgersi sotto la presidenza del Presidente o di uno dei Vicepresidenti¹⁰⁹⁰.

Il Tribunale opera in sessione plenaria o in panels costituiti *ad hoc* per l'analisi di singoli casi specifici o di gruppi di casi¹⁰⁹¹.

Le sessioni del Tribunale si tengono, generalmente, una volta l'anno presso la sede principale della Banca a salvo che la Corte non ritenga che la conduzione efficiente del procedimento su una domanda richieda lo svolgimento di sessioni altrove¹⁰⁹².

¹⁰⁸⁸ Ex art. 3, par. 1, regole di procedura del WBAT: “*The President shall direct the work of the Tribunal and of its Secretariat. He shall represent the Tribunal in all administrative matters and shall preside at meetings of the Tribunal.*”

¹⁰⁸⁹ Ex art. 9 Statuto WBAT: “*Il tribunale decide in ogni caso se la procedura orale è giustificata. Le procedure verbali devono essere pubbliche, a meno che il Tribunale non decida che circostanze eccezionali richiedano che siano tenute in privato.*”

¹⁰⁹⁰ Ex art. 3, par. 3, cap. I, regole di procedura del WBAT: “*No case shall be heard by the Tribunal except under the chairmanship of the President or one of the Vice Presidents.*”

¹⁰⁹¹ Ex art. 6, cap. II, regole di procedura del WBAT: “*1. When the Tribunal decides to form a panel provided for in Article V, paragraph 2 of the Statute, it shall determine the particular case or group of cases for which such panel is formed. 2. A panel when formed shall include the President or one of the Vice Presidents, who, as the case may be, shall preside over that panel. 3. The presiding member of a panel shall exercise all the functions of the President of the Tribunal in relation to cases before that panel, including determining the dates of sessions of the panel.*”

¹⁰⁹² Ex art. 8 Statuto WBAT: “*1. The Tribunal shall hold sessions at dates to be fixed in accordance with its rules. 2. The Tribunal shall hold its sessions at the principal office of the Bank, unless it considers that the efficient conduct of the proceedings upon an application necessitates holding sessions elsewhere.*”. L'art. 5, cap. II, delle regole di procedure del WBAT dispone inoltre: “*The Tribunal shall hold a plenary session once a year on a date*

Il Tribunale adotta tutte le sue decisioni a maggioranza dei membri presenti e, in caso di parità di voti, il Presidente o il membro che agisce in sua vece deve esprimere un voto decisivo¹⁰⁹³. Le decisioni del WBAT, che nella versione originale devono essere depositate negli archivi del WBG¹⁰⁹⁴, devono essere sempre adeguatamente motivate e in esse possono essere indicati sia eventuali *dissenting opinion* e pareri concomitanti, che specificazioni e chiarimenti¹⁰⁹⁵.

8.6 La procedura del Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale

La disciplina del procedimento innanzi al WBAT è regolata dallo Statuto del Tribunale e, così come previsto dall'art. 7 di quest'ultimo, da un corpo di regole di procedura che, nella versione emendata il primo gennaio 2002, si compone di trentadue articoli divisi in sette capitoli¹⁰⁹⁶.

8.6.1 La domanda dell'attore

La legittimazione attiva a proporre ricorso innanzi al Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale spetta unicamente alle persone fisiche che desiderano adire la Corte per questioni connesse all'inosservanza dei loro contratti di lavoro o dei termini di nomina; ciò evidentemente limita lo spettro dei soggetti che possono validamente proporre ricorso ed esclude, per

fixed by the President for the purpose of hearing cases, forming panels, electing officers and any other matters affecting the administration or operation of the Tribunal. When, however, there are no cases on the list referred to in Rule 14, paragraph 1, which in the opinion of the President would justify the holding of a session for their consideration, the President may, after consulting the other members of the Tribunal, decide to postpone the plenary session to a later date. A special plenary session may be convened by the President when, in his or her opinion, the number or urgency of cases requires such a session or it is necessary to deal with a question affecting the operation of the Tribunal. [...] Five members of the Tribunal shall constitute a quorum for plenary sessions."

¹⁰⁹³ Ex art. 10 Statuto WBAT: "1. The Tribunal shall take all its decisions by a majority of the members present. 2. In the event of an equality of votes, the President or the member who acts in such place shall have a casting vote."

¹⁰⁹⁴ Ex art. 14 Statuto WBAT: "The original copy of each judgment shall be filed in the archives of the Bank. A copy of the judgment shall be delivered to each of the parties concerned. Copies shall also be made available on request to interested persons."

¹⁰⁹⁵ Ex art. 11, par. 2, Statuto WBAT: "Each judgment shall state the reasons on which it is based. Dissenting and concurring opinions, as well as clarifications, may be set out in the judgment."

¹⁰⁹⁶ "the Tribunal, pursuant to Article VII of the Statute, adopted and promulgated its Rules as governing the procedural issues dealt with in those Rules. Accordingly, all actual or potential parties are bound by, and are fully entitled to rely on, the provisions of the Rules in all cases before this Tribunal." Cit. da WBAT 9 dicembre 2009 n. 426 (par. 45).

giurisprudenza ormai consolidata, la possibilità che l'associazione del personale presenti ricorso o intervenga nel processo¹⁰⁹⁷.

¹⁰⁹⁷ Come afferma WBAT 27 ottobre 1987 n. 40 (par. 80 – 87): “80. *The Staff Association contends, variously, that it is empowered to file an application on its own behalf (at least by virtue of the Respondent’s alleged failure adequately to consult with regard to the formulation of Rule 5.09), or on behalf of aggrieved staff members (in the generality or in particular), or as an intervenor, or as amicus curiae.* 81. *Under the Statute the only person who may properly file an application is a member of the staff as defined in Article II, para. 3. That definition refers only to an individual currently or formerly employed, or a personal representative of such an individual, or a person claiming a pension payment. The Staff Association is not within any of these categories. The Applicant in this case appears not to claim that it may properly be deemed a “personal representative” of a staff member, and that phrase rather clearly from its context invites limitation to representatives--such as conservators, guardians, and the like--who are acting of necessity on behalf of an incompetent or deceased individual.* 82. *The Statute is clear in defining not only the kind of person entitled to file an application but also the kind of claim that must be asserted in that application. The applicant must allege “non-observance of the contract of employment or terms of appointment of such staff member.” By expressing the nature of the claim in these terms, the Statute reinforces further a construction that would require that the applicant be an individual presently or formerly employed by the Respondent or be within the other narrow categories of individual applicants contemplated in paragraph 3. Obviously, the Staff Association fails to satisfy this requirement as well, for it cannot properly allege the non-observance of an employment contract or terms of appointment of its own.* 83. *It therefore follows that the Staff Association has no standing to file an application with the Tribunal on its own behalf as an institution. Even if the Statute were not clear on its face, this conclusion is reinforced by examination of certain documents prepared in November 1979 in connection with the intended establishment of an administrative tribunal for the Bank. Drafts of proposed statutes were prepared by Bank management and by the Staff Association. The latter’s proposed draft would have accorded access to the Tribunal not only to affected staff members but also to the Staff Association: “Upon petition by the President of the World Bank or by the World Bank Group Staff Association, the Tribunal may, at its discretion, render an advisory opinion on the validity of administrative action which the World Bank Group or any of its constituent organizations proposes to take.” This proposal by the Staff Association was not incorporated in the Statute of the Tribunal as ultimately adopted. [...] 85. The Staff Association also asserts standing to file an application on behalf of all or particular staff members who have been adversely affected by the Respondent’s non-observance of those persons’ contracts of employment or terms of appointment. There is no greater support in the Statute of the Tribunal for the Staff Association filing an application on behalf of staff members than there is for its filing an application on its own behalf. Article II, para. 1, expressly contemplates the filing of an application “by which a member of the staff” alleges non-observance of the contract or terms of appointment “of such staff member.” There is no provision for an application by one staff member--let alone a person, such as the Staff Association, who falls altogether outside of the definition of “staff member”--that alleges failure by the Respondent to observe another staff member’s contract or terms of appointment. The aggrieved staff member must initiate the Tribunal proceeding himself or herself. The only exception to this rule concerns an application by an applicant acting “as a personal representative or by reason of the staff member’s death.” The reasons for such a limitation upon standing are obvious. Volunteers should not be accorded access to the Tribunal if the truly aggrieved individual is not sufficiently moved to seek such access himself, lest the Tribunal be diverted and overburdened with minor and speculative allegations which may be improperly understood and framed by the volunteer, or which in fact may be disclaimed by the actually aggrieved party. 86. The Staff Association appears to claim that because four members of the staff have been directly affected by the Bank reorganization through redundancy, job downgrading or reallocation, it is proper for the Staff Association to file this application, in part, on their behalf. The premise does not at all lead to the proffered conclusion. Those four staff members, if they can allege a non-observance of their own contracts of employment or terms of appointment, are free to file applications in their own names. They have in fact done so, and the Tribunal will decide their particular claims in due course. As already noted, if the Respondent has, in making a decision adversely affecting these individual staff members, violated any consultation procedures involving the Staff Association, that can be pointed out and dealt with in the context of the proceedings brought by the staff members. 87. The Staff Association also claims standing to file an application, in the alternative, as an intervening party. This contention must also be rejected. Article VII, para. 2(d), of the Statute of the Tribunal, empowering and directing the Tribunal to establish its Rules, provides: “The rules shall include provisions concerning ... intervention by persons to whom the Tribunal is open under paragraph 3 of Article II, whose rights may be affected by the judgment.” Rule 19(1) of the Rules of the Tribunal provides that intervention is available only to persons who are entitled to file an initial application with the Tribunal pursuant to Article II of the Statute. As was concluded just above, the Staff Association is not such a person.”*

Ai sensi dell'art. 2 dello Statuto l'ammissibilità della domanda è subordinata a due condizioni di ricevibilità: il previo esaurimento di tutti i mezzi stragiudiziali di composizione del conflitto (salvo casi eccezionali in cui entrambe le parti sono già preventivamente d'accordo sull'opportunità di adire direttamente il Tribunale)¹⁰⁹⁸, e il rispetto di un termine perentorio di 120 giorni che decorre dalla data in cui si è verificato l'evento che ha dato origine alla domanda, dal ricevimento dell'avviso che attesta l'esito negativo dei tentativi stragiudiziali di composizione previamente avviati, o dall'inutile decorso di ulteriori 30 giorni dalla decisione favorevole ottenuta dalla parte nell'ambito di modalità stragiudiziali di composizione del conflitto. Decorsi tali termini, infatti, non è più possibile impugnare la decisione lesiva dello status del funzionario¹⁰⁹⁹.

¹⁰⁹⁸ Ex art. 2, par. 2, Statuto WBAT: “No such application shall be admissible, except under exceptional circumstances as decided by the Tribunal, unless: (i) the applicant has exhausted all other remedies available within the Bank Group, except if the applicant and the respondent institution have agreed to submit the application directly to the Tribunal.” In proposito WBAT 5 giugno 1981 n. 3 (par. 18) chiarisce che: “18. Applicants' requests for an agreement from Respondent to submit the applications directly to the Tribunal could not be regarded as events causing extension of the time periods provided by the Statute of the Tribunal. The Statute of the Tribunal only allows for agreements to submit applications directly to the Tribunal as a waiver of the requirement to exhaust all other remedies.” Per quanto invece riguarda i casi eccezionali che permettono di bypassare il requisito del previo esaurimento dei mezzi stragiudiziali di composizione del conflitto la giurisprudenza del WBAT afferma che l'aver tentato una risoluzione attraverso i canali informali della mediazione e del difensore civile non è sufficiente a tale scopo ed enuclea una serie di casi rappresentativi tra cui rientrano: l'assenza di rimedi efficaci (si vedano in proposito WBAT 10 novembre 2000 n. 229 (par. 26) e WBAT 10 novembre 2000 n. 232 (par. 14-15 e 22-25); la malattia certificata (WBAT 14 ottobre 1994 n. 139 (par. 46) e WBAT 9 dicembre 2009 n. 426 (par. 28-36)); il mal funzionamento dei processi interni (WBAT 27 ottobre 1987 n. 51 (par. 30-34) e WBAT 27 ottobre 1987 n.52 (par. 27).

¹⁰⁹⁹ Ex art. 2, par. 2, Statuto WBAT: “2. No such application shall be admissible, except under exceptional circumstances as decided by the Tribunal, unless: [...] (ii) the application is filed within one hundred and twenty days after the latest of the following: (a) the occurrence of the event giving rise to the application; (b) receipt of notice, after the applicant has exhausted all other remedies available within the Bank Group, that the relief asked for or recommended will not be granted; or (c) receipt of notice that the relief asked for or recommended will be granted, if such relief shall not have been granted within thirty days after receipt of such notice.”. Nel definire in concreto quali siano le circostanze eccezionali che impediscono la declaratoria di inammissibilità del ricorso tardivo il Tribunale Amministrativo della Banca Mondiale ha affermato che né l'ignoranza delle regole procedurali né una malattia non documentata possono essere qualificate tali ed ha preferito sempre un approccio caso per caso. La Corte si esprime in modo molto chiaro ad esempio in WBAT 23 marzo 2010 n. 427 (par. 25): “25. The Tribunal has emphasized that an applicant must comply with the time requirements prescribed by the Tribunal's Statute and Rules. The Tribunal's Statute and its jurisprudence excuse a delay if an applicant can demonstrate “exceptional circumstances” for his or her failure to comply with time requirements. Neither the Statute nor the Tribunal's jurisprudence, however, provides a complete list of the factors to be considered by the Tribunal in determining whether exceptional circumstances exist in a given case. In Yousufzi, Decision No. 151 [1996], para. 28, the Tribunal stated that: Such circumstances are determined by the Tribunal from case to case on the basis of the particular facts of each case. In deciding that exceptional circumstances exist the Tribunal takes into account several factors, including, but not limited to, the extent of the delay and the nature of the excuse invoked by the Applicant. Thus under the Tribunal's jurisprudence, “the extent of the delay” and “the nature of the excuse” are two relevant factors in determining whether exceptional circumstances exist.” Nello stesso senso e per una indicazione orientativa dei casi che integrano o non integrano “casi eccezionali” si vedano, tra le tante, anche WBAT 24 giugno 1994 n. 136; WBAT 24 giugno 1994 n. 137; WBAT 10 dicembre 2000 n. 236; WBAT

Le domande che istituiscono un procedimento devono essere presentate al Tribunale tramite il Segretario esecutivo e devono avere una struttura prestabilita costituita da quattro sezioni¹¹⁰⁰ (I. Informazioni sullo stato personale e ufficiale del richiedente; II. motivi (c.d. *pleas*); III. Dichiarazione esplicativa; e IV. Allegati¹¹⁰¹).

Ai sensi dell'art. 7, par. 3, delle regole di procedura, la seconda sezione della domanda, la sezione dei *pleas*, deve contenere: la richiesta di eventuali misure preliminari o provvisorie¹¹⁰²; l'indicazione specifica della decisione contestata e di cui si chiede la revoca; le norme che la parte invoca in suo favore; l'importo del risarcimento richiesto; ogni altro provvedimento che la parte possa richiedere in conformità dello Statuto; e l'ammontare delle spese¹¹⁰³. Ai sensi dell'art. 7, par. 4, delle regole di procedura, la sezione terza, denominata "dichiarazione esplicativa", deve contenere l'indicazione dei fatti e dei motivi giuridici sui quali si basa il *petitum* specificando, tra l'altro, le disposizioni del contratto di lavoro o del mandato di cui è asserita l'inosservanza¹¹⁰⁴.

18 giugno 2004 n. 320; WBAT 25 marzo 2009 n. 395; WBAT 25 marzo 2009 n. 394; WBAT 15 maggio 1998 n. 195; WBAT 22 ottobre 1996 n. 151; WBAT 25 maggio 1982 n. 8; WBAT 18 novembre 1997 n. 174; WBAT 5 giugno 1984 n. 16.

¹¹⁰⁰ Ex art. 7, par. 1 e 2, regole di procedura del WBAT è stabilito che: "*Applications 1. Applications instituting proceedings shall be submitted to the Tribunal through the Executive Secretary. Such applications shall be divided into four sections, which shall be entitled respectively: I. Information concerning the personal and official status of the applicant; II. Pleas; III. Explanatory statement; and IV. Annexes. 2. The information concerning the personal and official status of the applicant shall be presented in the form contained in Annex I of these rules.*"

¹¹⁰¹ Ex art. 7, par. 5, lettere a), b) e c), regole di procedura del WBAT: "*The annexes shall contain the texts of all documents referred to in the first three sections of the application. They shall be presented by the applicant in accordance with the following rules and Annex I, Part II, of these rules: (a) each document shall be annexed in the original or, failing that, in the form of a copy bearing the words "Certified true copy"; (b) documents shall be accompanied by any necessary translations; and documents shall be accompanied by any necessary translations; and (c) unless part of the document is irrelevant to the application, each document, regardless of its nature, shall be annexed in its entirety.*"

¹¹⁰² Tra le quali possono rientrare la produzione di documenti supplementari o l'audizione di testimoni, che il richiedente richiede al Tribunale di ordinare prima di procedere a esaminare i meriti.

¹¹⁰³ Quanto alla possibilità di allegare fatti nuovi, direttamente connessi con quelli già avanzati in sede di proposizione del ricorso, WBAT 27 ottobre 1987 n. 38 (par. 49 e 51) ha chiarito che: "*Even though technically distinct from the 1984 decisions, the June 10, 1986, decision is in fact, as the record clearly demonstrates, closely connected with it. [...] 51. Bearing in mind that, according to the view expressed by the Permanent Court of International Justice and the International Court of Justice, a judicial body "whose function is international is not bound to attach to matters of form the same degree of importance which they might possess in municipal law" (Mavrommatis Palestine Concessions, P.C.I.J. Series A, No.2, p.34; Northern Cameroons, I.C.J. Reports 1963, p.28), the Tribunal concludes that it would not fulfill its judicial mission if it were, for procedural and purely formalistic reasons, to limit itself to the review of only one aspect of the case. The Tribunal, therefore, decides to take up the case as a whole. The jurisdictional objection raised by the Respondent with respect to the Applicants' plea subsequent to the resumption of the case is, consequently, rejected.*"

¹¹⁰⁴ Sull'onere della prova è opportuno richiamare WBAT 8 aprile 2016 n. 531 (par. 98 e 99): "*98. In BI, Decision No. 439 [2010], the Tribunal held at paras. 47-48: "As previously held by the Tribunal in de Raet, Decision No.*

Come afferma la Corte, con giurisprudenza ormai costante, “*The Statute does not require applicants to engage attorneys to file their applications nor does it impose any charges for filing applications.*”¹¹⁰⁵

La parte deve preparare otto copie della domanda che, in aggiunta all'originale¹¹⁰⁶ recante firma autentica della parte nell'ultima pagina¹¹⁰⁷, devono essere depositate presso l'ufficio del Segretario Esecutivo¹¹⁰⁸. Qualora il presidente dell'istituzione convenuta e il funzionario abbiano acconsentito a presentare la domanda direttamente al Tribunale in conformità con l'opzione loro concessa ai sensi dell'art. 2, par. 2, dello Statuto, il deposito deve aver luogo entro novanta giorni della data in cui il presidente dell'istituzione convenuta notifica al richiedente un accordo per la presentazione diretta. In tutti gli altri casi, il deposito deve avvenire entro i termini previsti dall'art. 2, par. 2, dello Statuto (120 giorni) e dall'art. 24 delle regole di procedura.

Nel caso in cui i requisiti formali per la corretta presentazione della domanda non siano soddisfatti, il Segretario Esecutivo può chiedere al funzionario di apportare le correzioni necessarie entro un periodo che egli stabilisce, ed a tale scopo restituisce alla parte istante tutti

85 [1989], para. 57, when considering allegations of discrimination or abuse of power, it is not the obligation of the Bank to demonstrate that there has been no discrimination or abuse of power – not, that is, until an Applicant has made out a prima facie case or has pointed to facts that suggest that the Bank is in some relevant way at fault. Then, of course, the burden shifts to the Bank to disprove the facts or to explain its conduct in some legally acceptable manner.” In that case, the Tribunal notes that the Applicant has not submitted evidence, beyond her own assertions, that the assessment of her performance [...] were retaliatory or discriminatory in nature [...] the Applicant has not discharged her burden of proof to sustain these allegations.” 99. The Tribunal has also found in Malekpour [n.d.r. WBAT 12 novembre 2004 n. 322], para. 29, that “an allegation is not a substitute for proof” and noted in CA, Decision No. 475 [2013], para. 58, that the Staff Rules prohibit retaliation against staff members who use the conflict resolution system and that under the Staff Rules such retaliation amounts to misconduct. Furthermore, in AH, Decision No. 401 [2009], para. 36, the Tribunal stated that: “It is not enough for a staff member to speculate or infer retaliation from unproven incidents of disagreement or bad feelings with another person. There must be a direct link between the alleged motive and the adverse action to amount to retaliation.”

¹¹⁰⁵ Cit. da WBAT 22 ottobre 1996 n. 151 (par. 29), cui fa eco WBAT 14 dicembre 2002 n. 280 (par. 20).

¹¹⁰⁶ Ex par. 6 art. 7 regole di procedura del WBAT ogni copia deve riprodurre integralmente tutte le sezioni dell'originale, inclusi gli allegati, tuttavia, in alcuni casi, il segretario esecutivo può concedere alla parte l'autorizzazione, su richiesta, di omettere il testo di un allegato di lunghezza insolita da un numero specifico di copie della domanda.

¹¹⁰⁷ Ex par. 7 art. 7 regole di procedura del WBAT in caso di incapacità del richiedente, la firma richiesta deve essere fornita dal suo rappresentante legale. Peraltro, la parte può, mediante una lettera trasmessa a tal fine al Segretario esecutivo, autorizzare il proprio avvocato o il membro del personale o del personale in pensione che rappresenta il richiedente a firmare in sua vece.

¹¹⁰⁸ Ex art. 7, par. 8, regole di procedura WBAT: “The applicant shall file the duly signed original and the eight copies of the application with the Executive Secretary.”

i documenti necessari. Talvolta, tuttavia, quando i difetti nella domanda non influiscono sulla sostanza e viene concessa un'apposita approvazione da parte del Presidente del WBAT, il Segretario Esecutivo può egli stesso apportare le necessarie correzioni.

Dopo aver accertato che i requisiti formali di questa norma sono stati rispettati, il Segretario Esecutivo trasmette una copia della domanda al convenuto.

Ai sensi del par. 11 dell'art. 7 delle regole di procedura, tutte le volte in cui una domanda appaia palesemente irricevibile o priva di fondamento, il Presidente può disporre che il Segretario Esecutivo non intraprenda ulteriori azioni al riguardo fino alla successiva sessione del Tribunale in occasione della quale la Corte prenderà in considerazione la domanda e, se del caso, deciderà di respingerlo sommariamente, o disporrà di procedere nel modo ordinario¹¹⁰⁹.

È importante notare che, in ogni caso, ai sensi dell'art. 13 delle regole di procedura il deposito di una domanda non sospende l'esecuzione della decisione contestata. Al più, l'attore può richiedere al Presidente del Tribunale una sospensione dell'esecuzione fino alla sentenza nel caso in cui ritenga che la stessa possa avere degli effetti altamente pregiudizievoli e irreversibili per i suoi interessi; nel caso in cui tale richiesta non sia manifestamente infondata, essa è trasmessa al convenuto, così che questi possa rispondere entro un termine fissato dal Presidente del Tribunale¹¹¹⁰.

¹¹⁰⁹ Un caso di respingimento con procedimento sommario legato alla presentazione di una domanda palesemente irricevibile o priva di fondamento perché sostanzialmente ripetitiva rispetto ad una domanda già presentata in precedenza e che ha avuto debito corso è l'*Order* del'11 aprile 1997. Mentre in WBAT 28 marzo 2007 n. 363 (par. 31), stante la ripetitività di una sola delle domande del ricorrente, il ricorso non è stato respinto sommariamente pur se il Tribunale ribadisce di non aver giurisdizione su una questione che è già stata portata alla sua attenzione in precedenza: “31. *The Applicant lastly claims that the Bank humiliated him and mismanaged his career. Once again, the Tribunal notes that the Applicant’s first application before the Tribunal raised exactly the same claims: “(iv) mismanagement of the Applicant’s career ... (vii) inflicting pain and suffering on the Applicant and his family by subjecting him to humiliating and abusive treatment.” Malekpour, Decision No. 320 [2004], para. 10. The Tribunal denied jurisdiction with respect to those claims. The Tribunal considers that the Applicant must not be allowed to circumvent that jurisdictional decision by introducing the same claims under cover of his present claim relating to the declaration of redundancy of his employment. The Applicant’s claims with respect to humiliation, abusive treatment and mismanagement of his career are therefore dismissed for lack of jurisdiction.*”

¹¹¹⁰ Tale previsione si allinea a quanto disposto dal par. 4 dell'art. 12 Statuto WBAT in base al quale: “*The filing of an application shall not have the effect of suspending execution of the decision contested.*”

8.6.2 *La risposta del convenuto*

Ai sensi dell'art. 8 delle regole di procedura qualsiasi obiezione da parte del convenuto alla giurisdizione del Tribunale o alla ricevibilità della domanda, o qualsiasi altra obiezione per la quale si richiede una decisione prima di ogni ulteriore procedimento sul merito, deve essere fatta per iscritto entro ventuno giorni dalla data della notifica al convenuto. L'obiezione preliminare deve esporre i fatti e le norme su cui si fonda e, nel caso in cui sia stata promossa all'indirizzo del Segretario Esecutivo, il procedimento sul merito è sospeso e il Presidente del Tribunale fissa il termine entro il quale l'attore può presentare una risposta scritta all'opposizione. Il presidente del tribunale decide se e in quale misura possono essere richieste ulteriori memorie alle parti, inoltre il Tribunale o, quando il Tribunale non è in sessione, il Presidente del Tribunale, può aderire all'obiezione preliminare se sembra esserci una significativa sovrapposizione di questioni o contese.

8.6.3 *La risposta del convenuto*

Ai sensi dell'art. 9 delle regole di procedura la risposta del convenuto (c.d. *answer*) deve essere presentata al Tribunale tramite il Segretario esecutivo entro sessanta giorni dalla data in cui la domanda è trasmessa¹¹¹¹ e dev'essere strutturata in modo speculare alla domanda (dunque deve comprendere i motivi (c.d. *pleas*), una motivazione e allegati. Anche il convenuto deve preparare otto copie della risposta che devono riprodurre tutte le sezioni dell'originale¹¹¹², inclusi gli allegati¹¹¹³.

¹¹¹¹ Ex art. 9, par. 4, regole di procedura del WBAT: “*Within sixty days of the date on which the application is transmitted to the respondent by the Executive Secretary, the respondent shall file the duly signed original and the eight copies of the answer with the Executive Secretary.*”

¹¹¹² Come l'originale della domanda, anche l'originale della risposta dev'essere firmato all'ultima pagina; nella risposta, tuttavia, ad apporre la firma è il rappresentante del convenuto (art. 9, par. 3, regole di procedura del WBAT)

¹¹¹³ Ex art. 9, par. 2, regole di procedura del WBAT: “*The respondent shall prepare eight copies of the answer in addition to the original. Each copy shall reproduce all sections of the original, including annexes. However, the Executive Secretary may grant the respondent permission, upon request, to omit the text of an annex of unusual length from a specified number of copies of the answer.*”

Dopo aver accertato che i requisiti formali di questa norma sono stati rispettati, il Segretario Esecutivo ha cura di trasmettere una copia della risposta all'attore. Laddove il convenuto lo trovi opportuno,

8.6.4 La replica dell'attore

Ai sensi dell'art. 10 delle regole di procedura l'attore ha un termine di quarantacinque giorni dalla data in cui gli viene trasmessa la risposta per presentare al segretario esecutivo una replica scritta (c.d. *reply*). Il testo completo dei documenti cui fa riferimento la replic scritta è allegato alle stesse conformemente alle norme stabilite per la domanda dall'art. 7, par. 5. La replica scritta deve essere archiviata in un originale e in otto copie, redatta conformemente alle regole stabilite per l'applicazione nella regola 7, par. 6. L'originale deve essere firmato conformemente alle regole stabilite per l'applicazione nell'art. 7, par.7.

Dopo aver accertato che i requisiti formali di questa norma sono stati rispettati, il segretario esecutivo trasmette una copia della risposta scritta al convenuto.

8.6.5 La controreplica del convenuto

In base all'art. 11 delle regole di procedura anche il convenuto può, entro trenta giorni dalla data in cui viene trasmessa la replica alla risposta del convenuto, presentare al Segretario Esecutivo una controreplica scritta (c.d. *rejoinder*)¹¹¹⁴. Anche per la controreplica il testo completo di tutti i documenti menzionati è allegato (così come previsto dall'art. 7, par. 5) e anche la controreplica deve essere depositata in un originale e in otto copie (così come previsto dall'art. 9, par. 2).

Dopo aver accertato che i requisiti formali della controreplica scritta siano stati rispettati, il Segretario Esecutivo trasmette una copia della controreplica scritta all'attore.

¹¹¹⁴ Sull'impossibilità di introdurre nuove argomentazioni nel *rejoinder* si veda WBAT 4 dicembre 2001 n. 256 (par. 1).

8.5.6 Chiusura del procedimento scritto e supplemento istruttorio

Ai sensi del par. 5 dell'art. 11 delle regole di procedura il procedimento scritto si chiude dopo la presentazione della controreplica.

In base all'art. 12 delle regole di procedura, tuttavia, in casi eccezionali, il Presidente del Tribunale può, di propria iniziativa o su richiesta di una delle parti, invitare le parti a presentare ulteriori dichiarazioni scritte o documenti supplementari entro un termine da lui stabilito¹¹¹⁵.

Ogni dichiarazione scritta, o documento aggiuntivo, deve essere comunicata, a cura del Segretario Esecutivo, alle altre parti, a meno che su richiesta di una delle parti e con il consenso delle altre parti, il Tribunale decida altrimenti.

I fascicoli del personale comunicati al WBAT dal convenuto sono messi a disposizione dell'attore dal Segretario Esecutivo conformemente alle istruzioni impartite dal Tribunale.

Infine, in base alla previsione del par. 3 dell'art. 12, il Presidente ha il potere di ottenere tutte le informazioni necessarie alla decisione del caso da qualsiasi parte, da testimoni o da esperti (eventualmente anche designando un membro del Tribunale, o una qualsiasi altra persona che sia terza rispetto alla causa, a raccogliere le dichiarazioni orali) a patto di garantire il diritto delle parti di interloquire con gli esperti e con i testimoni ponendo domande¹¹¹⁶.

8.6.7 Iscrizione a ruolo

Quando il Presidente ritiene che l'istruzione di un caso sia sufficientemente completa incarica il Segretario Esecutivo di inserire la causa nel ruolo e di trasmettere il dossier di tale causa ai membri designati del WBAT.

Il Segretario Esecutivo informa le parti dell'avvenuta iscrizione a ruolo e, da quel momento, non è più possibile presentare ulteriori dichiarazioni o documenti. Inoltre, non appena è fissata

¹¹¹⁵ Ex par. 1 art. 12 regole di procedura del WBAT i documenti aggiuntivi devono essere sempre forniti in originale o in forma debitamente autenticata; devono essere accompagnati da otto copie; e devono essere accompagnato da eventuali traduzioni necessarie.

¹¹¹⁶ Ex art. 18 regole di procedura del WBAT: "*The Tribunal may examine the witnesses and experts. The parties, their representatives or lawyers may, under the control of the presiding member, put questions to the witnesses and experts.*"

la data della sessione o del panel in cui è stata inserita una causa il Segretario Esecutivo provvede a darne comunicazione¹¹¹⁷.

8.6.8 Le udienze

Il procedimento innanzi al WBAT è generalmente unicamente cartolare e le udienze si tengono soltanto in quei casi in cui i giudici lo ritengano opportuno o nel caso in cui una delle parti ne fa espressa richiesta e tale richiesta è approvata dal Tribunale¹¹¹⁸.

Ai sensi dell'art. 17 delle regole di procedura in udienza può avverire la presentazione e l'escussione di testimoni o l'esame delle risultanze degli esperti nominati, e durante l'udienza ciascuna delle parti ha il diritto di argomentare oralmente e di commentare le prove fornite. In tempo utile prima dell'apertura del procedimento orale, ciascuna parte informa il Segretario Esecutivo e, tramite questi, le altre parti, dei nomi e delle credenziali dei testimoni e degli esperti che desidera ascoltare, indicando i punti a cui la prova è di riferirsi.

Il Tribunale decide in merito a qualsiasi domanda di audizione di testimoni o esperti e determina la sequenza degli esami. Ove appropriato, inoltre, il Tribunale può decidere che i testimoni rispondano per iscritto alle domande delle parti, garantendo il diritto delle parti di commentare qualsiasi risposta scritta.

In ogni caso, indipendentemente dalle prove fornite dalle parti, il Tribunale conserva un potere inquisitorio piuttosto penetrante e, in base alla previsione dell'art. 19 delle regole di procedura, può, in ogni fase del procedimento, richiedere la produzione di documenti o di altre prove, ed in generale può provvedere a qualsiasi misura di indagine che ritenga necessaria.

8.6.9 L'intervento nel processo

Oltre alle parti in causa anche altri soggetti possono avere interesse a partecipare alla causa per tutelare i diritti di cui sono titolari.

¹¹¹⁷ Ex art. 14, par. 3, delle regole di procedura, ogni richiesta di rinvio di una causa viene decisa dal Presidente o, quando il Tribunale è in sessione, dal Tribunale.

¹¹¹⁸ Una richiesta congiunta di procedere ad un'udienza orale è stata avanzata, ad esempio, nel caso deciso da WBAT 4 novembre 2005 n. 337, mentre l'udienza è stata disposta d'ufficio dalla Corte, ad esempio, nel caso deciso da WBAT 25 maggio 2011 n. 448.

Ai sensi dell'art. 21 delle regole di procedura ogni persona che ha la legittimazione attiva per adire il Tribunale¹¹¹⁹ può chiedere di intervenire in una causa già instaurata, in qualsiasi fase della stessa, se è titolare di un diritto che potrebbe essere pregiudicato dal giudizio che verrà emesso dal Tribunale. Inoltre, ai sensi dell'art. 22 delle regole di procedura, anche il presidente del WBG, l'amministratore delegato di un'Organizzazione Internazionale cui è stata estesa la competenza del WBAT, o il Presidente del comitato di amministrazione delle prestazioni pensionistiche della Banca, possono, previa comunicazione al Presidente del tribunale, intervenire in qualsiasi momento, se ritiene che la propria amministrazione possa essere pregiudicata dalla sentenza che deve essere pronunciata dal Tribunale.

Chi intende intervenire redige e presenta una domanda nelle modalità esplicitate dall'allegato II delle regole di procedura ed è tenuto a rispettare le previsioni degli art. da 7 a 16 delle regole di procedura per la preparazione e la presentazione delle domande di intervento.

Dopo aver accertato che i requisiti formali sono stati rispettati, il Segretario Esecutivo trasmette una copia della domanda di intervento al richiedente e all'istituzione convenuta. Il WBAT statuisce sulla ricevibilità di ogni domanda di intervento presentata e, una volta ammessa, il Presidente del Tribunale decide quali documenti relativi al procedimento devono essere trasmessi all'interveniente dal Segretario Esecutivo.

In ogni caso in cui, nell'ambito di una causa, appare chiaro che un soggetto terzo possa avere interesse a intervenire in una causa ai sensi degli art. 21 o 22 delle regole di procedura, il Presidente del WBAT, o il Tribunale quando è in sessione, può incaricare il Segretario

¹¹¹⁹ Ex art. 2, par. 3, Statuto WBAT hanno legittimazione attiva i membri del personale e sono definiti tale: “*any current or former member of the staff of the Bank Group, any person who is entitled to claim upon a right of a member of the staff as a personal representative or by reason of the staff member's death, and any person designated or otherwise entitled to receive a payment under any provision of the Staff Retirement Plan.*” Inoltre, ex art. 15 Statuto WBAT: “*The Bank may make agreements with any other international organization for the submission of applications of members of their staff to the Tribunal. Each such agreement shall provide that the organization concerned shall be bound by the judgments of the Tribunal and be responsible for the payment of any compensation awarded by the Tribunal in respect of a staff member of that organization; the agreement shall also include, inter alia, provisions concerning the organization's participation in the administrative arrangements for the functioning of the Tribunal and concerning its sharing of the expenses of the Tribunal.*”

Esecutivo di trasmettere a tale soggetto una copia della domanda che ha avviato il procedimento.

L'intervento nel processo non è tuttavia l'unica modalità con cui un soggetto terzo rispetto alle parti possa partecipare alla causa. Ai sensi dell'art. 25 par. 1 delle regole di procedura, infatti, tutti i membri del personale che sono in possesso di informazioni utili alla causa la cui condivisione è importante per orientare la decisione finale del Tribunale, possono presentare osservazioni scritte o orali a scopo informativo¹¹²⁰. Inoltre, ai sensi del par. 2, è ammessa la partecipazione al processo di uno o più *amicus curiae*¹¹²¹ entro il termine fissato per la risposta del convenuto¹¹²².

8.6.10 La decisione

L'art. 12 dello Statuto stabilisce che, nei casi in cui il Tribunale constata che la domanda dell'attore è fondata, ordina la revoca della decisione contestata o l'adempimento specifico dell'obbligo invocato, a meno che il Tribunale non ritenga che l'istituzione convenuta abbia

¹¹²⁰ Ex art. 25, par. 1, regole di procedura del WBAT: “*The Tribunal may, for purposes of information, permit persons to whom the Tribunal is open under Article II, paragraph 3, of the Statute, whenever such persons may be expected to furnish information pertinent to the case, to submit written or oral observations as may be appropriate.*”

¹¹²¹ Ex art. 25, par. 2, regole di procedura WBAT: “*The Tribunal may permit any person or entity with a substantial interest in the outcome of a case to participate as a friend-of-the-court. It may also permit the duly authorized representatives of the Staff Association of a respondent institution so to participate. A request so to participate shall be accompanied by a brief and shall be filed not later than the date fixed for the filing of the applicant’s reply under Rule 10(1). If the Tribunal grants the request, the Executive Secretary shall transmit a copy of the accompanying brief to the parties who may comment thereon within thirty days of the date on which the brief is transmitted to them.*” Circa la partecipazione della *Staff Association* al processo in qualità di *amicus curiae* WBAT 22 ottobre 1996 n. 152 (par. 41 e 42) afferma: “*41. The Tribunal does not accept this view. It is true that the Staff Association has no standing to file an application with the Tribunal, whether on its own behalf as an institution or on behalf of staff members or as an intervening party (The World Bank Staff Association, Decision No. 40 [1987], paras. 83, 85, 87). It is true also that the Tribunal can “rule only upon past administrative action affecting the rights of specific members of the staff” and has no jurisdiction to give advisory opinions or render declaratory judgments (Agodo, Decision No. 41 [1987], paras. 28 et seq.). On the other hand, Rule 23(2) gives to the Staff Association a role of significance in proceedings before the Tribunal, and this rule cannot be ignored either. Consequently, “[e]ven though the Staff Association may not appear as an applicant or as an intervenor before the Tribunal and, therefore, cannot submit pleas of its own, the Staff Association can indeed provide assistance to the Tribunal in rendering a full and considered decision of the issues raised...*” (*The World Bank Staff Association, Decision No. 40 [1987], para. 88*). *42. By reason of the Staff Association’s general concern for the well being of the staff, there is no doubt that the Staff Association has “a substantial interest in the outcome of the case” on this particular issue. In drawing the attention of the Tribunal to the importance of the issue and in informing the Tribunal of its views on the matter, the Staff Association has not exceeded the role of an amicus curiae. The Tribunal concludes that the amicus curiae brief filed by the Staff Association is admissible and is to be regarded as part of the proceedings.*”

¹¹²² Ex art. 10, par. 1, regole di procedura del WBAT: “*The applicant may, within forty-five days of the date on which the answer is transmitted to him or her, file with the Executive Secretary a written reply to the answer.*”

ragionevolmente stabilito che tale revoca della decisione o esecuzione specifica non sia praticabile o non sia nell'interesse dell'istituzione. In evenienze simili, il Tribunale, condanna l'Organizzazione convenuta al pagamento di un importo ragionevolmente sufficiente a risarcire il richiedente dei danni effettivamente subiti¹¹²³.

Laddove invece il Tribunale ritenga che la procedura prevista dalle regole dell'istituzione convenuta non sia stata rispettata, può, su richiesta del Presidente di tale Organizzazione convenuta e prima di aver raggiunto una decisione sul merito della causa, ordinare che la stessa sia rimandata¹¹²⁴.

8.6.11 Revocazione per fatti sopravvenuti

“27. Article XI of the Tribunal’s Statute provides that: “Judgments shall be final and without appeal.” In van Gent (No. 2), Decision No. 13 [1983], para. 21, the Tribunal held that: “Article XI lays down the general principle of the finality of all judgments of the Tribunal. It explicitly stipulates that judgments shall be “final and without appeal.” No party to a dispute before the Tribunal may, therefore, bring his case back to the Tribunal for a second round of litigation, no matter how dissatisfied he may be with the pronouncement of the Tribunal or its considerations. The Tribunal’s judgment is meant to be the last step along the path of settling disputes arising between the Bank and the members of its staff.” 28. The Tribunal has also stated that: “This rule of finality of the Tribunal’s judgments is essential to the operation of the Bank’s internal justice system. Once the Tribunal has spoken, that must end the matter; no one must be allowed to look back to search for grounds for further litigation.” Mpoy-Kamulayi

¹¹²³ Ex art. 12, par. 1, Statuto WBAT: *“If the Tribunal finds that the application is well-founded, it shall order the rescission of the decision contested or the specific performance of the obligation invoked unless the Tribunal finds that the Respondent institution has reasonably determined that such rescission or specific performance would not be practicable or in the institution’s interest. In that event, the Tribunal shall, instead, order such institution to pay restitution in the amount that is reasonably necessary to compensate the applicant for the actual damages suffered.”*

¹¹²⁴ A tale previsione, contenuta nel par. 2 dell’art. 12 Statuto WBAT, fa eco la disciplina ricavabile dall’art. 20 regole di procedura del WBAT in base al quale: *“1. If, in the course of the deliberations, the Tribunal finds that the case should be remanded in order that the required procedure may be instituted or corrected under Article XII, paragraph 2, of the Statute, it shall notify the parties accordingly. 2. The Tribunal shall decide on the substance of the case if, on the expiry of the time limit of two working days reckoned from the date of the notification under paragraph 1 above, no request for a remand has been made by the President of the respondent institution.”*

(No. 7), Decision No. 477 [2013], para. 27. 29. The sole exception to the principle of finality is found in Article XIII of the Statute which provides that: “A party to a case in which a judgment has been delivered may, in the event of the discovery of a fact which by its nature might have had a decisive influence on the judgment of the Tribunal and which at the time the judgment was delivered was unknown both to the Tribunal and to that party, request the Tribunal, within a period of six months after that party acquired knowledge of such fact, to revise the judgment.” 30. However, the Tribunal has stated in a number of its judgments that “the powers of revision of a judgment are strictly limited and may be exercised only upon compliance with the conditions set forth in Article XIII.” Skandera, Decision No. 9 [1982], para. 7. In Kwakwa (No. 2), Decision No. 350 [2006], paras. 18-19, the Tribunal further held that: “In this light, the character of Article XIII as a very limited exception should be obvious. Its requirements are not fulfilled unless the Tribunal is satisfied that newly discovered facts are potentially decisive. It is difficult to define in a phrase the nature of factual revelations which might justify the disruption of a *res judicata*; it is a matter to be determined in the particular circumstances of each case. If it were left to any disappointed litigant to assess the relevance and decisiveness of subsequently discovered facts, the ingenuity of pleaders would ensure that few, if any, judgments would ever be final. Unless some restrictive principle fulfills a rigorous screening function, the availability of revision would subvert a fundamental rule of tribunals such as this one: namely that its judgments are definitive. To ensure that Article XIII does not wreak havoc with the rule of finality, enshrined in Article XI, the former must be recognized as available only in exceptional circumstances. The “new fact” must shake the very foundations of the Tribunal’s persuasion; “if we had known that,” the judges must say, “we might have reached the opposite result.”¹¹²⁵

¹¹²⁵ Cit. da WBAT 21 aprile 2017 n. 565 (par.da 27 a 30). Approfondendo il “*principle of finality*”, l’ILOAT ha affermato in ILOAT 8 febbraio 2012 n. 3058 (par. 5) che: “*It is a fundamental principle that a person cannot, in separate proceedings, challenge a judgment to which he was a party by raising issues that could have been raised in the earlier proceedings.*”

Ai sensi dell'art. 13 dello Statuto, dunque, la parte che, una volta intervenuta una decisione, scopra un fatto che, per sua natura, avrebbe potuto avere un'influenza decisiva sul giudizio del Tribunale e che al momento in cui la decisione è stata pronunciata era sconosciuto sia al Tribunale sia a quella parte, può chiedere al Tribunale, entro un periodo di sei mesi dal momento in cui è venuta a conoscenza di tale fatto, di rivedere il giudizio.

Il par. 2 dell'art. 13 precisa, inoltre, che la richiesta di revocazione deve contenere le informazioni necessarie a dimostrare che le prove documentali decisive, rinvenute dalla parte che promuove istanza di revocazione, non fossero prima allegabili per forza maggiore o per fatto della controparte.

8.6.12 Casi rappresentativi

Sia l'attore che il convenuto in una causa promossa dinanzi al WBAT può chiedere che la decisione del Tribunale sulla causa sia applicata a tutti i funzionari in posizione simile, indipendentemente dal fatto che tali membri del personale abbiano presentato domanda o siano intervenuti nel procedimento¹¹²⁶.

Il Presidente del Tribunale può accogliere la richiesta avanzata dalle parti di fare della specifica causa un "caso rappresentativo" alle condizioni che ritiene opportune¹¹²⁷ al verificarsi di due circostanze: che sia in qualche modo dimostrabile l'esistenza di un gruppo identificabile di soggetti che condivide una posizione giuridica o di fatto comune a quella delle parti, e che, la sentenza in questione, elevata a rango di "caso rappresentativo", sarebbe effettivamente al servizio dell'efficienza giudiziaria nel chiarire i diritti o gli obblighi del gruppo specificato.

¹¹²⁶ Ex art. 26, par. 1, regole di procedura del WBAT: "*Either the applicant or the respondent to a case brought before the Tribunal may request that the Tribunal's judgment in the case be applied to all staff members similarly situated, whether or not such staff members have made application to or intervened in the proceedings before the Tribunal. The request must be made by the applicant not later than the date fixed for the filing of the reply, or by the respondent not later than the date fixed for the filing of the rejoinder.*"

¹¹²⁷ Ex art. 26, par. 3, regole di procedura del WBAT: "*The Tribunal may determine in its judgment the extent to which its judgment will apply and to whom it may apply within the specified group.*"

CONCLUSIONI PARTE III:

Come si è avuto modo di apprezzare in questa terza Parte, nonostante le tre Organizzazioni internazionali prese in esame abbiano caratteristiche di macro-organizzazione assimilabili (come qualsiasi organizzazione su scala globale), ciascuna di esse, al contempo, presenta alcuni tratti peculiari per quanto riguarda la micro-organizzazione e, in particolare, i sistemi di giustizia interna.

Soprattutto negli ultimi anni è innegabile che la tendenza di tutte e tre le Organizzazioni considerate sia stata quella di puntare sempre più sulle strategie di composizione informale dei conflitti, attraverso il potenziamento del ruolo dei mediatori e dei difensori civici, e che (come si è più volte messo in evidenza) le influenze reciproche tra i vari sistemi di giustizia interna siano state notevoli, anche se si è ancora ben lontani da quella uniformità degli standard e delle procedure che sarebbe auspicabile.

Sia l'Organizzazione Internazionale del Lavoro che la Banca Mondiale mantengono dei sistemi in cui, a fronte di due¹¹²⁸ o tre¹¹²⁹ efficienti canali informali, i rimedi formali sono complessivamente poco incisivi.

In modo particolare, ciò che suscita perplessità, è il perdurare in funzione di organi come il *Joint Advisory Appeals Board* (JAAB) dell'ILO e il *Peer Review Service* della WB, entrambi composti da "pari" che, sulla scorta dei principi di equità e giustizia, generalmente riconosciuti nel diritto amministrativo internazionale, esaminano i fatti allegati nei ricorsi e, sulla base delle risultanze istruttorie, predispongono delle relazioni da sottoporre al Direttore Generale della rispettiva Organizzazione, che normalmente includono una raccomandazione.

¹¹²⁸ Nel sistema di giustizia interna della WB sono previsti due rimedi informali interni per la risoluzione bonaria della controversia: la mediazione e il ricorso al difensore civico.

¹¹²⁹ Nel sistema di giustizia interna dell'ILO sono previste tre opzioni informali per la risoluzione delle controversie: il coinvolgimento di un soggetto terzo, l'intervento di un facilitatore e l'intervento di un mediatore.

I soggetti chiamati a comporre i panel, i c.d. “pari”, sono membri del personale che si sono offerti volontari per ricoprire l’incarico e sono stati appositamente nominati dal presidente o dal suo delegato, ma non c’è alcuna garanzia che abbiano un background giuridico, e certo non è possibile rimediare a queste carenze soltanto grazie al supporto dei legal officer o dei corsi di formazione sul funzionamento del sistema di giustizia interna organizzati dagli uffici competenti.

Inoltre, la raccomandazione finale di tali organi non ha mai carattere vincolate per il soggetto che adotta la decisione finale ed è dunque legittimo interrogarsi sui margini di ampiezza della discrezionalità riconosciuta ai Direttori Generali o ai soggetti da loro delegati, nel caso in cui questi ritengano di discostarsi dalla raccomandazione in questione. Del resto, la semplice affermazione della necessità formale di una motivazione in casi simili non è sufficiente a garantire i diritti dei funzionari, atteso che, in alcuni casi, le motivazioni in questione potrebbero essere vuote nella sostanza.

Quanto poi al sistema di giustizia interna dell’Organizzazione delle Nazioni Unite, è evidente come la riforma abbia innovato profondamente il regime giuridico previgente, creando un sistema estremamente snello e semplice che punta molto sulla risoluzione informale e che, nel caso in cui questa fallisca, incanala le controversie nell’ambito di un solo rimedio formale (la “*management evaluation*”) che poi lascia campo libero alla diretta proponibilità del ricorso innanzi al Tribunale di primo grado.

Il sistema di giustizia interna dell’ONU post 2007 è evidentemente un *unicum* nel panorama internazionale dal momento che esso è il solo a prevedere un doppio grado di giudizio innanzi ad una Corte professionale opportunamente dedicata.

Pertanto, come dimostra l’approfondimento dedicato a questi tre sistemi di giustizia interna, risulta più che mai attuale una riflessione sulla natura garantista o meno degli strumenti predisposti dalle normative interne delle principali organizzazioni internazionali.

OSSERVAZIONI FINALI

La tesi fin qui esposta è il frutto di una ricerca che mira a verificare il livello di garanzia accordato al diritto di difesa degli staff member nell'ambito dei sistemi di giustizia interna di tre grandi Organizzazioni Internazionali: l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) e la Banca Mondiale (WB).

Sulla base di una ricognizione generale del diritto amministrativo nazionale, del diritto internazionale e del diritto amministrativo globale è possibile affermare che il diritto di difesa può declinarsi sotto numerosi aspetti che, seguendo la divisione effettuata dagli autori del legitimacy index¹¹³⁰, possono essere suddivisi in quattro filoni principali: il diritto di accesso alla giustizia, il diritto di proporre appello, il diritto alla parità delle armi e il diritto ad avere accesso alle norme comprendendone il significato.

Il diritto ad avere accesso alla giustizia si esplica, in concreto, nella possibilità per tutti i soggetti di accedere ad un tribunale o ad un meccanismo di composizione delle controversie indipendente e imparziale e può essere scomposto, a sua volta, in quattro sottoprincipi: il diritto ad avere udienza dinanzi ad un tribunale; il diritto ad un giudice competente, indipendente e imparziale; il diritto di essere ascoltati in un processo equo e pubblico; il diritto ad una decisione motivata e pubblica.

¹¹³⁰ Si è scelto di condividere questa suddivisione perché basata su una ricostruzione solida del panorama delle fonti internazionali in materia di diritti umani che viene condivisa in pieno e che, utilizzando la sistematizzazione del legitimacy index è estremamente chiara nel mettere in luce le caratteristiche e le carenze di ciascun sistema di giustizia interna. Per un approfondimento sul legitimacy index si veda il Capitolo 5, paragrafo 5.6, cui si rimanda integralmente.

Il diritto di proporre appello, strettamente connesso al principio dell'equo processo, consiste nella facoltà di accedere ad un doppio grado di giurisdizione ed è fondamentale per l'implementazione del principio dello *stare decisis*¹¹³¹ in base al quale il giudice è obbligato a conformarsi alla decisione adottata in una precedente sentenza nel caso in cui la fattispecie portata al suo esame sia identica a quella già trattata, a meno che non dimostri in forma scritta che: il nuovo caso è distinguibile per legge o per fatto dal precedente, dunque la regola imposta in quest'ultimo non risulta applicabile; il precedente è palesemente scorretto; il precedente è contrario ai principi generalmente accettati del diritto internazionale.

Il diritto alla parità delle armi richiede che a ciascuna parte sia offerta una ragionevole opportunità di presentare il proprio caso in condizioni che non lo pongono in posizione di svantaggio sostanziale nei confronti del suo avversario. Ciò si specifica, in concreto, nel diritto alla rappresentanza legale, nel diritto alla "*disclosure*"¹¹³², e nel diritto a convocare, esaminare e controinterrogare i testimoni.

Il diritto ad avere accesso alle norme comprendendone il significato dev'essere poi inteso come principio universale imprescindibile alla corretta esplicazione dei tre principi precedenti, nella misura in cui le norme dei vari sistemi di giustizia interna devono essere chiare, per quanto possibili scritte, stabili e accessibili a tutti coloro cui tali norme devono applicarsi.

Ebbene, a conclusione di questo elaborato, è possibile valutare l'effettivo grado di tutela accordato agli staff member nei vari sistemi di giustizia interni considerati, mettendo in evidenza gli aspetti che li accomunano e quelli che invece rappresentano delle criticità sulle quali le Organizzazioni dovrebbero soffermarsi per ampliare le garanzie offerte ai funzionari internazionali.

Sono da apprezzare gli sforzi delle tre Organizzazioni Internazionali considerate che, negli anni, hanno adottato normative sufficientemente chiare e stabili per la disciplina del

¹¹³¹ Altrimenti noto come principio del precedente vincolante, è un principio tipico dei sistemi di common law.

¹¹³² Intesa come l'opportunità per la parte di conoscere e commentare tutte le prove addotte o le osservazioni condotte nel procedimento che lo coinvolge.

funzionamento dei rispettivi sistemi di giustizia interna e che, per rendere le stesse più facilmente accessibili e comprensibili ai funzionari, hanno adottato varie strategie di divulgazione delle conoscenze di base sul funzionamento di sistemi di risoluzione dei conflitti, sulle tempistiche e sui vari strumenti informali e formali¹¹³³. Tutte e tre le Organizzazioni considerate, peraltro, hanno adottato una politica di assoluta trasparenza, dunque tutte le norme interne sono facilmente accessibili direttamente dal sito web senza necessità di richiedere alcuna autorizzazione particolare.

Inoltre, deve essere sottolineata la cura posta dalle Organizzazioni all'implementazione di sistemi di giustizia che prevedano meccanismi di composizione delle controversie indipendenti e imparziali, abbandonando definitivamente il sistema di *peer review*, e riconoscendo ai dipendenti la possibilità di accedere ad un *Tribunal*.

In proposito, giova ricordare ancora una volta in questa sede che, come si è già affermato incidentalmente nel capitolo III, “*Il termine tribunal non è, in genere, tradotto in automatico con il termine «tribunale» ma, anzi, viene interpretato come contrapposto a quello di court, il quale identifica l'autorità giudiziaria o il giudice comune in senso proprio.*”¹¹³⁴ E' tuttavia possibile individuare degli elementi indicativi utili a fare chiarezza sulla natura giustiziale o giurisdizionale degli *Administrative Tribunal* delle Organizzazioni Internazionali e che in particolare si focalizzano: sul procedimento di nomina dei giudici dei *Tribunal*; sulla natura della domanda proposta ai *Tribunal*; sull'indipendenza, sull'imparzialità e sull'autonomia dei *Tribunal*¹¹³⁵, e sulla natura della decisione finale.

¹¹³³ La strategia divulgativa che pare abbia avuto maggior successo è stata quella della preparazione e della diffusione di panfletti informativi che sono stati messi a disposizione di tutti i dipendenti sia sul sito delle Organizzazioni che presso gli uffici deputati alla gestione del contenzioso. All'ILO, ad esempio, ha preso piede la pratica di fornire una copia degli Standard di Condotta a ciascun funzionario, chiedendo allo stesso di firmare una dichiarazione che confermi di aver letto e accettato di osservare questi standard.

¹¹³⁴ Cit. da M. C. Pangallozzi, *Le trasformazioni del diritto amministrativo inglese: i «nuovi» Administrative Tribunals*, cit., 2016, pag. 453. Il richiamo è alle considerazioni svolte nell'ambito del paragrafo 3.6 del capitolo III.

¹¹³⁵ Sulla differenza e il rapporto tra i due termini si veda A. Massera, *Autonomia e indipendenza nell'amministrazione dello Stato*, Milano, Giuffrè, 1988.

La domanda proposta agli *Administrative Tribunal* dai soggetti legittimati ha natura di vero e proprio *appeal* e non di semplice richiesta di *review* dal momento che essa è “strumento idoneo a sindacare un provvedimento di natura giurisdizionale e a far proseguire il procedimento originario, tra le stesse parti, in altra sede. Per tale ragione solamente le parti (o comunque chi possa vantare un sufficient interest) sono legittimate a riproporre la questione in sede di gravame, ciò senza che l’autorità competente possa discrezionalmente negarlo. In questo senso si parla, con riferimento all’*appeal*, di «statutory and substantive right» intendendo così un diritto riconosciuto dalla legge e tutelato dall’ordinamento in ogni caso, salve deroghe espresse.”¹¹³⁶

Il procedimento di *appointment* dei giudici degli *Administrative Tribunal*¹¹³⁷, disciplinato dagli statuti dei vari tribunali e dalle regole di procedura, è finalizzato a fare in modo che il tribunale, in cui siede un giudice o una giuria, sia composto da professionisti del diritto, anche se qualche riserva può essere avanzata circa l’effettiva indipendenza ed imparzialità dei giudici, soprattutto se si tiene presente che essi sono nominati dall’Organizzazione, che hanno un inquadramento poco chiaro nel novero dei funzionari internazionali ai sensi della convenzione per i privilegi e le immunità, e che i requisiti per l’elezione non sono poi così univoci¹¹³⁸.

¹¹³⁶ Cit. da M. C. Pangallozzi, *Le trasformazioni del diritto amministrativo inglese: i «nuovi» Administrative Tribunals*, cit., 2016, pag. 453. La richiesta di *review*, invece, sempre la stessa autrice afferma: “*integra una modalità di tutela improntata sulla valutazione da parte dell’autorità della legittimità dell’atto. In concreto, si configura come uno strumento volto ad effettuare un riesame del provvedimento attraverso un percorso articolato in tre fasi: analisi (consideration), revisione (inspection) ed infine, laddove la pretesa sia fondata, riesame (reexamination) della decisione assunta in precedenza. L’idea è di «take a second look of the decision» e, in ragione di ciò, è generalmente rimesso alla stessa autorità da cui essa proviene. Una delle fondamentali differenze tra *appeal* e *review* è ravvisabile nel fatto che quest’ultima forma di tutela non è riconducibile ad un diritto cristallizzato dall’ordinamento ma, al contrario, il destino dell’istanza è tutto rimesso alla discrezionalità del soggetto tenuto alla revisione, che pertanto potrà accogliere o negare la richiesta. Chiunque (any person) sia stato lesa o danneggiato dal provvedimento in esame, d’altra parte, è legittimato ad avanzare richiesta, senza la necessità che sussista un interesse qualificato al ricorso per poter agire.*”

¹¹³⁷ Come afferma Pangallozzi: “*Ponendo la lente sull’appointment process (procedura di nomina) dei membri dei tribunals si è cercato, nel tempo, di trarre elementi indicativi, tali da fornire indizi preziosi per la definizione della natura degli stessi. In passato, la propensione verso la connotazione dei tribunals come operatori di governo sorgeva proprio dal fatto che ai rappresentanti dell’esecutivo veniva attribuita, in via formale, la facoltà di nominare (sulla base di scelte più o meno discrezionali) i componenti delle autorità chiamate a pronunciarsi sulle loro decisioni.*” Cit. da M. C. Pangallozzi, *Le trasformazioni del diritto amministrativo inglese: i «nuovi» Administrative Tribunals*, cit., 2016.

¹¹³⁸ In proposito si rimanda alle considerazioni svolte al Capitolo 6 (paragrafo 6.5), al Capitolo 7 (paragrafi 7.5 e 7.7) e al Capitolo 8 (paragrafo 8.5).

“La Corte europea, a specifico riguardo dell’indipendenza, ha così deciso: «Al fine di stabilire se un organo giudiziario può essere considerato indipendente, come richiesto dall’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, assumono particolare importanza il modo di designazione dell’organo, la durata del mandato dei suoi componenti e l’esistenza di reali garanzie contro pressioni esterne. Ai fini della certezza della indipendenza occorre inoltre tener conto di quel che l’organo può apparire alle persone giudicate, dovendosi in esse creare un senso di completa fiducia» (così la sent. 24 giugno 1984, *Campbell e Fell c. Regno Unito*; ma vedi anche sentt. 26 agosto 1997, *de Haan c. Olanda*, 9 giugno 1998, *Incal c. Turchia*, 2 settembre 1998, *Lauko c. Slovenia*).”¹¹³⁹ Inoltre, un’importante declinazione dell’indipendenza è poi quella finanziaria dal momento che solo un organo giudiziario propriamente detto deve avere un proprio margine di spesa indipendente per poter sfuggire al controllo dell’esecutivo (a livello nazionale) o dell’Organizzazione Internazionale di cui aspira ad essere giudice. Ebbene, attenta dottrina ha rilevato come gli *Administrative Tribunal* si finanzino, di fatto, attraverso le tasse pagate dalle Organizzazioni convenute e che dunque queste di fatto “paghino per giocare”¹¹⁴⁰; tutto ciò evidentemente mina l’indipendenza dei *Tribunals*.

L’indipendenza ha un profilo soggettivo, che attiene al foro interno, ed uno oggettivo, che si riferisce al foro esterno, che si completano tra loro “in quanto la giustizia deve essere valutata non soltanto per quel che realizza, ma anche per come essa appare a coloro ai quali si rivolge”.¹¹⁴¹

L’autonomia, invece, deve essere intesa alla luce del concetto di “autonomia normativa” elaborato da Giannini ed in base al quale “presa nel suo valore originario, autonomia dovrebbe significare la situazione di chi dà a sé stesso le norme giuridiche, quindi del soggetto giuridico

¹¹³⁹ Cit. da G, Spadea, *Il giusto processo amministrativo secondo l’art. 6 della CEDU e con cenni al caso italiano*, cit., 2000.

¹¹⁴⁰ Si veda in proposito R. Silverstein, *Revisiting the legal basis to deny international civil servants access to a fundamental right*, cit., 2017.

¹¹⁴¹ Cit. da-G, Spadea, *Il giusto processo amministrativo secondo l’art. 6 della CEDU e con cenni al caso italiano*, cit., 2000.

che trova in sé e non in altri soggetti la fonte delle proprie norme e insieme agisce secondo le proprie norme. Si direbbe perciò un soggetto produttore ed utilizzatore di norme proprie, ed esclusivamente proprie. In tal modo il significato giuridico di autonomia coinciderebbe interamente con uno dei più noti significati filosofici del vocabolo.”¹¹⁴² Nel senso appena indicato occorre rilevare che, se da un lato è vero che gli *Administrative Tribunal* analizzati hanno degli statuti e delle regole di procedura propri, spesso le modifiche devono essere ratificate dall’organo esecutivo dell’Organizzazione di riferimento, quindi potrebbe affermarsi che l’autonomia normativa dei *Tribunals* non è piena.

Quanto poi alla natura della decisione finale adottata dagli *Administrative Tribunal*, stante la presupposta distinzione tra atto amministrativo e provvedimento giurisdizionale¹¹⁴³, deve riconoscersi la piena natura di sentenza della stessa, che è in grado di vincolare le parti del giudizio a porre in essere comportamenti in essa statuiti, e dunque la stessa è sempre adeguatamente motivata per iscritto¹¹⁴⁴.

Come precisa attenta dottrina: *“Quando si parla di giusto processo si deve ricordare che almeno uno dei suoi principi riguarda direttamente la sentenza: quello della motivazione. Una sentenza non motivata, che non ha tenuto conto degli argomenti delle parti, che si è pronunciata oracolarmente sulla questione decisa, potrà pure essere considerata moralmente*

¹¹⁴² Cit. da M. S. Giannini, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, pag. 851 e ss. Sulla nozione di autonomia si veda poi anche la voce di M. S. Giannini, *Autonomia pubblica*, in *Enciclopedia del diritto*, IV, 1959, pag. 356 e ss. e la voce di S. De Fina, *Autonomia*, in *Enciclopedia giuridica*, 2009, pag. 1 e ss.

¹¹⁴³ Che risulta dall’essere rispettivamente manifestazione di poteri dello Stato nettamente distinti tra loro.

¹¹⁴⁴ “Secondo la Corte europea le decisioni giudiziarie devono indicare, in modo sufficiente, i motivi sui quali si fondano. L’ampiezza di tale dovere può variare secondo la natura della decisione e deve essere valutata alla luce delle circostanze di ogni fattispecie (sentt. 21 gennaio 1999, Garcia Ruiz c. Spagna; 9 dicembre 1994, Ruiz Torija e Hiro Balani c. Spagna; 19 febbraio 1998, Higgins e altri c. Francia). Quindi l’art. 6.1 obbliga — in generale — i tribunali a motivare le loro decisioni, ma tale obbligo non richiede una risposta dettagliata ad ogni argomentazione (sent. 19 aprile 1994, Van de Hurk c. Olanda). Così ad esempio, respingendo un ricorso, il tribunale d’appello può limitarsi, in linea di principio, a fare propri i motivi della decisione impugnata (sent. 19 dicembre 1997, Helle c. Finlandia), ma occorre avere riguardo dell’insieme del processo svolto nell’ordinamento giuridico interno e del ruolo svolto dalla giurisdizione d’appello, cioè ad esempio, se di sola legittimità (sent. 29 ottobre 1991, Helmers c. Svezia) ovvero anche di merito: in questo ultimo caso il processo d’appello dovrà rispettare le norme dell’equo processo (sent. 26 maggio 1988, Ekbatani c. Svezia).” Cit. da G. Spadea, *Il giusto processo amministrativo secondo l’art. 6 della CEDU e con cenni al caso italiano*, cit., 2000.

soddisfacente o anche condivisibile sul piano della corrispondenza fra il decisum e i parametri normativi di giudizio (epperziò “esatta” o “corretta”), ma non sarà mai giusta.”¹¹⁴⁵

Da questa breve ricostruzione emerge che gli *Administrative Tribunal* sono organi quasi giurisdizionali ma ciò non ne diminuisce il valore ai fini della tutela del diritto di difesa dei funzionari internazionali.

Ai sensi dell’art. 6 CEDU, infatti, il termine “tribunale” deve essere inteso come “*organo di giustizia che gode di piena giurisdizione in fatto e diritto (sentt. 22 maggio 1998, Vasiliscu c. Romania, 24 novembre 1994, Beaumartin c. Francia) e che è stato istituito con legge del Parlamento [n.d.r. mutatis mutandis con fonte interna dell’Organizzazione Internazionale] nell’ambito dell’organizzazione del sistema giudiziario interno (decisione Comm. 6 settembre 1990, Kastl c. Italia).*”¹¹⁴⁶

Come precisa attenta dottrina, infatti, “*Nell’accezione autonoma della Corte di Strasburgo «tribunale» diviene allora qualsiasi autorità pubblica che sia chiamata a decidere un’accusa penale ovvero che sia idonea a «determinare», cioè a incidere significativamente e con efficacia vincolante su un «diritto civile». In altri termini, non è affatto necessario che i «tribunali» siano organi giurisdizionali in senso proprio secondo la qualificazione dell’ordinamento del foro: basta, sul piano formale, che vi sia un’autorità la cui funzione «is to determine matters within its competence on the basis of rules of law, following proceedings conducted in a prescribed manner». Nel ragionamento della Corte, quel che rileva è dunque soprattutto l’effetto della decisione (vale a dire la modificazione della realtà giuridica che un certo potere pubblico produce): non conta invece la natura del soggetto che adotta tale decisione, né la ragione di interesse pubblico per cui questo effetto modificativo si produce (cioè non importa che si tratti della risoluzione di una controversia in senso proprio).*”¹¹⁴⁷

¹¹⁴⁵ Cit. da M. Luciani, *Il “giusto” processo amministrativo e la sentenza amministrativa “giusta”*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, fasc.1, 2018.

¹¹⁴⁶ Cit. da G. Spadea, *Il giusto processo amministrativo secondo l’art. 6 della CEDU e con cenni al caso italiano*, cit., 2000.

¹¹⁴⁷ Cit. da M. Allena, *La rilevanza dell’art. 6, par 1, CEDU per il procedimento e il processo amministrativo*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, n. 2, 2010, p. 569 e ss. Nello stesso senso si esprime anche Mirante che in un

Tra le innumerevoli Organizzazioni Internazionali ad oggi esistenti, solo quattro possono vantano attualmente sistemi tanto complessi da prevedere una combinazione di rimedi interni informali e formali e di rimedi paragiurisdizionali innanzi agli *Administrative Tribunal*, e tutte e tre le Organizzazioni Internazionali considerate in questo studio sono tra esse¹¹⁴⁸.

Sia l'ILO, sia l'ONU, sia la WB infatti, hanno creato sistemi di giustizia interni che, dopo una serie più o meno lunga di rimedi interni, permettono agli staff member di avere accesso agli *Administrative Tribunal* ove essere ascoltati in un processo equo e pubblico, e che termina con una decisione motivata e pubblica.

Appare dunque corretto affermare che sia l'ILO, sia l'ONU, sia la WB garantiscano sufficientemente il diritto di difesa dei membri dello staff declinato come diritto ad avere accesso alle norme e come diritto ad avere accesso alla giustizia, anche se permangono delle perplessità su alcuni aspetti più sostanziali della normazione che è opportuno segnalare.

Spesso il grado di dettaglio delle norme è discutibile, dal momento che talvolta esse descrivono solo per sommi capi un passaggio o un'attività che deve essere svolta nell'ambito di uno dei meccanismi di risoluzione dei conflitti approntati dal sistema¹¹⁴⁹, e i termini hanno di solito meramente natura ordinatoria e non perentoria.

Basti, a titolo esemplificativo, considerare in che modo viene tutelato il diritto di difesa degli staff member inteso come diritto alla rappresentanza legale, esplicazione del diritto alla parità delle armi, nei tre sistemi di giustizia interna considerati¹¹⁵⁰.

volume del 2007 afferma che: “*La Corte e [...] la Convenzione hanno più volte riconosciuto il carattere di «tribunal» anche a organi che, secondo l'ordinamento del foro, erano considerati come amministrativi, ma che, per le loro caratteristiche «such as independence of the executive and also of the parties», potevano essere assimilati ad organi giurisdizionali.*” Cit. da S. Mirante, *Giustizia amministrativa e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, cit., 2007.

¹¹⁴⁸ Le quattro Organizzazioni Internazionali che hanno adottato sistemi di giustizia complessi indipendenti ed imparziali sono l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, l'Organizzazione delle Nazioni Unite, la Banca Mondiale e il Fondo Monetario Internazionale. In questo lavoro si è scelto di limitare l'analisi alle prime tre Organizzazioni per ragioni di contingentamento dell'attività di ricerca ma si auspica un ampliamento ed un approfondimento dell'indagine in sedi opportune.

¹¹⁴⁹ Un caso esemplare in tal senso è quello dell'*Administrative Review of Performance Management Decisions* e della successiva *Performance Management Review* della World Bank riguardo alle quali si rinvia al paragrafo 8.4.2.

¹¹⁵⁰ “Questo principio di uguaglianza delle armi significa piena uguaglianza tra le parti nella procedura, per cui è un elemento della più ampia nozione di equo processo (sent. 28 agosto 1991, *Brandstetter c. Austria*): tale principio garantito dall'art. 6 CEDU esige che a ciascuna parte di un processo sia data l'opportunità

Presso l'Organizzazione Internazionale del Lavoro, ad esempio, nell'ambito dei rimedi interni formali¹¹⁵¹ ai funzionari è concessa la possibilità di godere dell'assistenza da un rappresentante nominato tra gli ex o gli attuali funzionari dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro, o delle Nazioni Unite, o di qualsiasi agenzia specializzata delle Nazioni Unite, solo nel momento in cui viene attivato il secondo passaggio delle procedure interne informali, ovvero il ricorso al *Joint Advisory Appeals Board* (JAAB). Non si fa menzione della possibilità di ricorrere al supporto qualificato di un avvocato, dunque in questo step interno di risoluzione delle controversie la rappresentanza legale esterna è esclusa. Quanto poi al ricorso presentato innanzi al TAOIL, l'art. 5, par. 1 e 2, del Regolamento del Tribunale ammette che il funzionario possa sia decidere di difendersi da solo, sia nominare a tal fine un rappresentante. Il rappresentante in questione, provvisto di apposita procura alle liti, può essere individuato tra: i funzionari o ex funzionari di un'Organizzazione che ha riconosciuto la giurisdizione del TAOIL o delle Nazioni Unite; i membri di un ordine professionale forense che ha sede in uno Stato membro di un'Organizzazioni che ha riconosciuto la giurisdizione del TAOIL o delle Nazioni Unite; o tra i soggetti qualificati per trattare questioni relative all'impiego internazionale (in quest'ultimo caso è necessario ottenere un esplicito permesso del Presidente del Tribunale)¹¹⁵². Presso la World Bank, la disciplina interna dei rimedi formali cristallizza il contenuto del diritto, spettante al funzionario che partecipa al procedimento di *peer review*, di ricevere assistenza qualificata dall'avvocato della *Staff Association*¹¹⁵³ nel merito della controversia,

ragionevole di presentare al Giudice le proprie ragioni e difese in condizioni che non la pongano in una situazione di sostanziale svantaggio rispetto alla controparte (sentt. 22 febbraio 1996, Bulut c. Austria; 23 ottobre 1996, Ankerl c. Svizzera; 18 febbraio 1997, Nidero št - Huber c. Svizzera; 24 febbraio 1997, De Haes e Gijssels c. Belgio; 18 marzo 1997, Foucher c. Francia). Il principio, tuttavia, non significa rigida identità di posizioni, potendo esso variare in funzione della natura della procedura (ad es. penale rispetto alla civile) e dei diritti specifici di una parte. Ma ad es. la posizione di preminenza della pubblica amministrazione non può essere motivo per impedire al ricorrente la conoscenza preliminare dei documenti occorrenti per adire il Giudice.” Cit. da G, Spadea, *Il giusto processo amministrativo secondo l'art. 6 della CEDU e con cenni al caso italiano*, cit., 2000.

¹¹⁵¹ Per una trattazione dei quali si rimette a quanto approfondito nel sottoparagrafo 6.4.2.

¹¹⁵² Per una disamina più dettagliata della fase introduttiva del ricorso innanzi al TAOIL si rinvia al sottoparagrafo 6.6.1.

¹¹⁵³ In base alla previsione del par. 9.02 *staff rule* 9.03 la WB fornisce alla *Staff Association* i fondi necessari alla disponibilità di un avvocato per consigliare i membri dello staff richiedente in connessione con il processo di revisione tra pari. La *Staff Association* mantiene inoltre un elenco di Counselors per fornire consulenza e assistenza in relazione al processo di *peer review*.

tuttavia richiede che il dipendente rediga gli atti di parte da solo e presenti il proprio caso in udienza personalmente, pur potendosi far accompagnare alle udienze da consulenti di parte che siano anche membri passati o attuali della compagine lavorativa della WB¹¹⁵⁴. Sempre nell'ambito dei rimedi interni formali, peraltro, manca del tutto qualsiasi dettaglio circa la disciplina interna dell'Administrative Review of Performance Management Decisions e della successiva Performance Management Review, dunque non vi è alcuna garanzia per la parità delle armi dei soggetti coinvolti¹¹⁵⁵. Innanzi al WBAT, inoltre, l'unico riferimento circa la possibilità di godere di assistenza legale qualificata è contenuto nella giurisprudenza del Tribunale che afferma ormai in modo costante che: *“The Statute does not require applicants to engage attorneys to file their applications nor does it impose any charges for filing applications.”*¹¹⁵⁶

Tenuto conto di questi esempi, risulta dunque evidente che né l'ILO né la WB garantiscono adeguatamente la tutela del diritto all'assistenza legale qualificata. In netta contrapposizione si pone l'ONU che, grazie alla riforma del 2006 entrata in vigore nel 2009, ha introdotto un nuovo sistema di giustizia interna che ha istituito un apposito ufficio per l'assistenza legale degli staff member (l'Office of Staff Legal Assistance - OSLA), composto da avvocati professionisti e da esperti in diritto del lavoro e in diritto amministrativo e in diritto dei funzionari internazionali, il cui compito è proprio quello di garantire ai membri del personale il diritto a ricevere un'assistenza legale qualificata in qualsiasi momento della controversia, o anche semplicemente in previsione di una controversia¹¹⁵⁷. I membri del personale del sistema delle Nazioni Unite non devono sostenere alcuna spesa legale per l'assistenza legale fornita dall'OSLA, sia che abbiano ricevuto semplicemente un consiglio durante la ricerca di una

¹¹⁵⁴ Tali consulenti possono svolgere un ruolo di oratore solo con il consenso del panel. Tra i consulenti non possono essere annoverati gli avvocati.

¹¹⁵⁵ Per una più approfondita disamina dei rimedi interni formali della World Bank si rimanda al sottoparagrafo 8.4.2.

¹¹⁵⁶ Cit. da WBAT 22 ottobre 1996 n. 151 (par. 29), cui fa eco WBAT 14 dicembre 2002 n. 280 (par. 20). Sull'avvio del processo innanzi al WBAT si veda il sottoparagrafo 8.6.1.

¹¹⁵⁷ Per una descrizione più dettagliata dei compiti e della struttura dell'OSLA si rinvia al sottoparagrafo 7.1.4.

soluzione informale alla controversia, sia che abbiano goduto della rappresentanza e /o della consulenza di un funzionario dell'OSLA durante il processo formale di management evaluation o innanzi alle corti del UNDT o del UNAT.

Peraltro, è sempre grazie alla riforma che ha radicalmente modificato la struttura del sistema di giustizia interna che oggi l'ONU è l'unica Organizzazione Internazionale a vantare un sistema in grado di offrire una piena tutela del diritto dei dipendenti a proporre appello e dunque accedere ad un doppio grado di giurisdizione.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV. *A Guide to the World Bank*. III. Washington D.C.: World Bank Publications, 2011.
- Abbott, Kenneth W., e Snidal Duncan. «International standards' and international governance.» *Journal of European Public Policy* 8, n. 3 (2001): 345–70.
- Ago, Roberto. *L'organizzazione internazionale dalla società delle nazioni alle nazioni unite*. La Comunità internazionale, 1946.
- Aguado Correa, Teresa. *El principio de proporcionalidad en derecho penal*. Madrid: Edersa, 1999.
- Akehurst, Michael Barton. «Unilateral amendment of conditions of employment in international organizations». *British yearbook of international law* 40 (1964): 286 e ss.
- Alarcón Sotomayor, Lucía. *La garantía "non bis in idem" y el procedimiento administrativo sancionador*. Madrid: Iustel, 2008.
- Alfreðsson, Guðmundur S., e Rolf Ring. *The Inspection Panel of the World Bank: a different complaints procedure*. Vol. 5. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001.
- Allena, Miriam. *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*. Napoli: Editoriale scientifica, 2012.
- . «La rilevanza dell'art. 6, par 1, CEDU per il procedimento e il processo amministrativo». *Diritto Processuale Amministrativo*, n. 2 (2010): 569 e ss.
- Alvarez Cienfuegos, José Maria, e J. J. González Rivas. *Análisis teórico y jurisprudencial de la Ley de la Jurisdicción Contencioso administrativa. Ley 29/1998, de 13 de julio*. Pamplona: Aranzadi, 2002.
- Alvarez, José E. *International organizations as law-makers*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- Aman Jr, Alfred C. «The limits of globalization and the future of administrative law: from government to governance.» *Indiana Journal of Global Legal Studies*, n. 8 (2000): 379.
- Amerasinghe, Chittharanjan Felix. «International Institutional Law—A Point of View». *International Organizations Law Review* 5, n. 1 (2008): 143–150.
- . *Principles of the Institutional Law of International Organizations*. II. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- . «Reflections on the internal judicial systems of international Organizations». In E. Olufemi (a cura di), *The development and effectiveness of International*

- Administrative Law. On the occasion of the thirtieth anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*, 33 – 58. Queen Mary Studies in International Law 8. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.
- . «The individuals». In *R. J. Dupuy (a cura di) A handbook on international organizations*, II. Dordrecht/Boston/Londra: Martinus Nijhoff Publishers, 1998.
- . *The law of the international civil service (as applied by International Administrative Tribunals)*. I. Vol. I. Oxford: Clarendon Press, 1988.
- . *The law of the international civil service (as applied by International Administrative Tribunals)*. II. Vol. I. Gloucestershire: Clarendon Press, 1994.
- Amoroso, Giovanni, Vincenzo Di Cerbo, Arturo Maresca, e R. Foglia. *Diritto del lavoro*. Milano: Giuffrè, 2001.
- Andersen, Erik André, e Birgit Lindsnaes. *Towards new global strategies: public goods and human rights*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2007.
- Anzilotti, Dionisio. «Gli organi comuni nella società di Stati». *Rivista di diritto internazionale*, anno VIII 1914.
- Arroyo Yanes, Luis Miguel. *La formación histórica del sistema español de función pública*. Siviglia: Instituto Aragonés de Administración Pública (IAAP), 1998.
- Audit, Mathias. *Les conventions transnationales entre personnes publiques*. Vol. 358. LGDJ, 2002.
- Baldoni, Claudio. *Gli organi e gli istituti nelle unioni internazionali*. Roma: Athenaeum, 1931.
- . «Gli organi e gli Istituti nelle unioni internazionali». *Rivista di diritto internazionale*, anno XXIII 1931.
- Balladore Pallieri, Giorgio. *Le droit interne des organisations internationales*. Vol. 127. The Hague Academy of International Law. Leiden: Martinus Nijhoff, 1969.
- Ballaloud, Jacques. *Le tribunal administratif de l'organisation internationale du travail et sa jurisprudence*. Parigi: Pedone, 1967.
- Barberis, Julio A. *Nouvelles questions concernant la personnalité juridique internationale*. Vol. 179. The Hague Academy of International Law. Leiden: Martinus Nijhoff, 1983.
- Bastid-Basdevant, Suzanne. «La Condition juridique des fonctionnaires internationaux». Tesi di dottorato, Université de Paris, Faculté de droit, 1930.
- . *La Nature réglementaire ou contractuelle du lien des fonctionnaires des institutions des communautés européennes*. Parigi: Presses Universitaires de France, 1964.
- . *Le droit appliqué par les tribunaux administratifs internationaux*. Collected Courses of the Hague Academy of International Law. Leiden: Brill Nijhoff, 1957.
- Battini, Stefano. «Amministrazioni Internazionali». In *S. Cassese (dir.), Dizionario di diritto pubblico*, 282 e ss. Milano: Giuffrè, 2006.
- . *Amministrazioni nazionali e controversie globali*. Milano: Giuffrè, 2007.
- . *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*. Milano: Giuffrè, 2003.
- . «Il lavoro pubblico dopo la “riforma Brunetta”: una prima valutazione». In *R. Perrez (a cura di), Il “Piano Brunetta” e la riforma della pubblica amministrazione*. Dogana (Repubblica di San Marino): Maggioli editore, 2010.

- . «L'impatto della globalizzazione sulla pubblica amministrazione e sul diritto amministrativo: quattro percorsi.» *Giornale di diritto amministrativo*, n. 3 (2006): 339–43.
- Battini, Stefano, e Giulio Vesperini. *Lezioni di diritto amministrativo europeo*. Milano: Giuffrè, 2006.
- Baxter, K., e S. Flogaitis. «K. Baxter, S. Flogaitis, What Process is due? The Sokoloff Case». In *B. Kingsbury, R. B. Steward, K. Papanikolaou, M. Hiskaki, International Administrative Tribunals in a Changing World*. New York: Esperia Publications, 2008.
- Bedjaoui, Mohammed. *Fonction publique internationale et influences nationales*. Londra: Stevens & Sons Ltd., 1958.
- Bellavista, Alessandro. «Autonomia e responsabilità della dirigenza pubblica dopo il decreto Brunetta». In *Ferluga L (a cura di), La riforma del lavoro pubblico: merito e responsabilità garantiranno l'efficienza?* Milano: Giuffrè, 2012.
- . «Il decreto correttivo della riforma Brunetta e il “cantiere aperto” del lavoro pubblico». *Il lavoro nella giurisprudenza*, n. 12 (2011): 1185–91.
- . «La figura del datore di lavoro pubblico». *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali* 125 (2010): 87–158.
- . «La riforma Brunetta: luci e ombre». *Vita notarile*, n. 2 (2010).
- Benvenisti, Eyal. «The interplay between actors as a determinant of the evolution of administrative law in international institutions.» *Law and Contemporary Problems* 68, n. 3/4 (2004): 319 e ss.
- Bianco, Arturo, e Salvatore Cacace. *Testo unico sul pubblico impiego: guida ragionata del Dlgs. 165/2001 per regioni ed enti locali*. Il sole 24 ore., 2001.
- Blokker, Niels. «Comparing Apples and Oranges-Reinventing the Wheel-Schermers' Book and Challenges for the Future of International Institutional Law». *International Organizations Law Review* 5 (2008): 197–213.
- Bobbio, Norberto. *Teoria dell'ordinamento giuridico*. Torino: Giappichelli, 1960.
- Boisson de Chazournes, Laurence. «Changing Roles of International Organizations: Global Administrative Law and the Interplay of Legitimacies». *International Organizations Law Review*, n. 6 (2009): 655–66.
- Borsi, Umberto. «Il rapporto d'impiego nella Società delle Nazioni». *Rivista di diritto internazionale*, anno XV 1923.
- Bradley, Anthony Wilfred, e Keith D Ewing. *Constitutional and administrative law*. Harlow: Longman, 2002.
- Brölmann, Catherine M. *The institutional veil in public international law*. Hart Publishing Series: Hart Monographs in Transnational and International Law. Toronto, 2007.
- Buffa, Francesco, e Cinzia De Giorgi. *Il potere disciplinare. Nel lavoro privato, nel lavoro pubblico contrattualizzato, nel pubblico impiego e nel settore militare*. Macerata: Halley editrice, 2007.
- Bustillo Bolado, Roberto O. «Tutela Judicial, Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa y práctica forense: viejas dificultades y nuevas propuestas». *Revista de Administración Pública*, n. 184 (aprile 2011): 159–80.
- Caffarena, Anna. *Le organizzazioni internazionali*. Bologna: Il Mulino, 2001.
- Cahier, Philippe. «Le droit interne des organisations internationales». *Revue générale de droit international public* 67 (1963): 563.

- . «L'ordre juridique interne des organisations internationales». In *P. M. Dupuy (a cura di), Manuel sur les organisations internationales*. Leiden: Dalloz, 1998.
- Campbell, Colin, e Graham K Wilson. *The end of Whitehall: Death of a paradigm?* Oxford: Blackwell, 1995.
- Cane, Peter. *Administrative Tribunals and Adjudication*. Oxford: Hart Publishing, 2009.
- Cano Campos, Tomás. «La potestad sancionadora de la Administración: una regulación fragmentaria, incompleta y perniciosa». *Documentación Administrativa*, n. 2 (2015).
- . «Sanciones administrativas: principio de retroactividad, infracción continuada y non bis in idem, procedimiento sancionador, atenuantes y agravantes, sanciones». *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 13 (2006).
- . «Sanciones administrativas: reserva de ley y colaboración reglamentaria. Non bis in idem: sanción penal y sanción administrativa por lo mismo. Límites a la aplicación de la norma sancionadora más favorable.» *Revista General de Derecho Administrativo*, n. 15 (2007): 11.
- Capalbo, Angelo. *Riforma Brunetta. Tutte le novità nel pubblico impiego. Commento sistematico al decreto legislativo 27 ottobre 2009*. Macerata: Nuova Giuridica, 2009.
- Capotorti, Francesco. «Sulla competenza a stipulare degli organi di unioni». In *Scritti di diritto internazionale in onore di T. Perassi*. Milano: Giuffrè, 1957.
- Caranta, Roberto. «Administrative Tribunals e Courts in Inghilterra (e Galles)». In *G. Falcon e B. Marchetti (a cura di), Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto*, 37–48. quaderni della facoltà di giurisprudenza. Università degli Studi di Trento, 2015.
- Caridà, Rossana. «Principi costituzionali e pubblica amministrazione». *Consulta Online*, n. agosto (2013).
- Carinci, Franco, Sandro Mainardi, e Valerio Talamo. *Diritto del lavoro. I codici: Codice del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*. Milano: Utet giuridica, 2008.
- Carinci, Franco, e L Zoppoli. «Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni». In *F. Carinci (a cura di), Diritto del lavoro*, Vol. V. Unione Tipografico-Editrice Torinese (UTET) giuridica, 2004.
- Caringella, Francesco. *Manuale di diritto amministrativo*. X. Roma: Dike Giuridica, 2016.
- Carlston, Kenneth S. «International Administrative Law: A Venture in Legal Theory». *Journal of Public Law*, Emory University Law School, 8 (1959): 329.
- Carrasco Canals, Carlos. *La burocracia en la España del siglo XIX*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL), 1975.
- Casetta, Elio. *Manuale di diritto amministrativo*. XVIII. Milano: Giuffrè, 2016.
- Casini, Lorenzo. «L. CASINI, “Diritto amministrativo globale”». In *S. Cassese (dir.), Dizionario di diritto pubblico*. Milano: Giuffrè, 2006.
- Cassese, Sabino. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*. II. Milano: Giuffrè, 2003.
- . «Administrative Law without the State? The Challenge of Global Regulation.» *New York University Journal of International Law and Politics* 37 (2005): 663.
- . «Albert Venn Dicey e il diritto amministrativo». In *S. Cassese, Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 19:5–82. Milano: Giuffrè, 1990.
- . «Gamberetti, tartarughe e procedure. Standards globali per i diritti amministrativi nazionali.» *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 3 (2004): 657–78.

- . «Global standards for national administrative procedure». *Law and Contemporary Problems* 68, n. 3/4 (2005): 109–26.
- . *Istituzioni di diritto amministrativo*. Milano: Giuffrè, 2004.
- . «La costruzione del diritto amministrativo: Francia e Regno Unito». In *S. Cassese (a cura di), Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, II. Milano: Giuffrè, 2003.
- . «Relations between international organizations and national administrations». In *IISA, Proceedings, XIXth International Congress of Administrative Sciences, Berlin*, 165, 1983.
- . *Tribunali di Babele: I giudici alla ricerca di un nuovo ordine globale*. Roma: Donzelli Editore, 2009.
- . «What is Global Administrative Law and why study it?, in Global Administrative Law: An Italian Perspective». RSCAS Policy Papers 2012/04, Florence Robert Schuman Centre for Advanced Studies Global Governance Programme. Firenze: European University Institute, 2012.
- Cassese, Sabino, Bruno Carotti, Lorenzo Casini, Euan MacDonald, Marco Macchia, e Mario Savino. *Global administrative law: cases, materials, issues*. II. Roma - New York: IRPA - IILJ, 2008.
- Cassese, Sabino, e Martina Conticelli. *Diritto e amministrazioni nello spazio giuridico globale*. Vol. 2. Milano: Giuffrè, 2006.
- Castillo Badal, Ramon. «La competencia de los Juzgados centrales de lo contencioso-administrativo». *Cuestiones sobre la competencia surgidas con la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*, J. M. Alvarez-Cienfuegos Suárez et al., Cuadernos de Derecho Judicial, n. 8 (2000): 37–68.
- Castillo Blanco, Federico A., e Antonio Jiménez-Blanco. *Función pública y poder disciplinario del Estado*. Granada: Centro de estudios municipales y de cooperacion interprovincial (CEMCI), 1992.
- Castillo Blanco, Federico A., e Javier Eduardo Quesada Lumbreras. *Manual de empleo público*. Madrid: Iustel, 2009.
- Cavaglieri, Arrigo. «I soggetti del diritto internazionale». *Rivista di diritto internazionale*, anno XVII 1925.
- Cave, Allison. «Evolution Of The World Bank Group's Internal Justice System (conference proceedings edited by A. Talvik, 2015)». ILO Geneva, 2014.
- Cerulli Irelli, Vincenzo. *Lineamenti del diritto amministrativo*. V. Torino: Giappichelli, 2016.
- Chieppa, Roberto, e Roberto Giovagnoli. *Manuale di diritto amministrativo*. Milano: Giuffrè, 2018.
- Chiti, Mario P. *Diritto amministrativo europeo*. Milano: Giuffrè, 2018.
- . «La giustizia nell'amministrazione. Il curioso caso degli Administrative Tribunals britannici». In *G. Falcon e B. Marchetti (a cura di), Verso nuovi rimedi amministrativi? Modelli giustiziali a confronto*, 49 – 58. quaderni della facoltà di giurisprudenza. Università degli Studi di Trento, 2015.
- Chiti, Mario P., e Guido Greco. *Trattato di diritto amministrativo europeo*. II. Vol. Tomo I. Milano: Giuffrè, 2007.
- Clarich, Marcello. *Manuale di diritto amministrativo*. III. Bologna: Il Mulino, 2017.
- Comba, Andrea. *Le giurisdizioni amministrative delle organizzazioni internazionali*. Torino: Giappichelli, 1967.

- Conforti, Benedetto, e Carlo Focarelli. *Le Nazioni Unite*. Padova: CEDAM, 2017.
- Conforti, Benedetto, e Massimo Iovane. *Diritto internazionale*. XI. Napoli: Editoriale scientifica, 2018.
- Consacchi, Giorgio. «Il contratto di impiego dei dipendenti di enti internazionali». *Diritto dell'Economia*, 1955.
- Corbolante, L. «Whistleblower, un concetto poco italiano». Blog di Terminologia, localizzazione, traduzione e altre considerazioni linguistiche. *Terminologia etc.* (blog), 2013. <http://blog.terminologiaetc.it/2013/06/12/significato-traduzione-whistleblower/>.
- Corso, Guido. *Manuale di diritto amministrativo*. VIII. Torino: Giappichelli, 2017.
- Council of Europe. *The administration and you - A handbook*, 1998.
- Crespo Montes, Luis Fernando. «La reforma legal de la Función Pública española de los años sesenta». *Revista de administración pública*, n. 149 (1999): 337–398.
- D'Alberti, Marco. *Diritto amministrativo comparato: trasformazioni dei sistemi amministrativi in Francia, Gran Bretagna, Stati Uniti, Italia*. Bologna: Il Mulino, 1992.
- Danza, Maurizio. *D.Lgs.30 marzo 2001 n. 165. Il testo unico sul pubblico impiego "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*. VI. Roma: Università Popolare di Roma per gli studi Giuridici Economici e Sociali, 2013.
- . *D.Lgs.30 marzo 2001 n. 165. Il testo unico sul pubblico impiego "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche"*. VIII. Roma: Università Popolare di Roma per gli studi Giuridici Economici e Sociali, 2017.
- Darrow, Mac. *Between light and shadow: the World Bank, the International Monetary Fund and international human rights law*. Oxford: Hart Publishing, 2003.
- David, Eric. «L'immunité de juridiction des organisations internationales: Observations s/Bruxelles, 17 septembre 2003». *Journal des Tribunaux*, 2004, 619–622.
- De Angelis, Luigi. «Il contratto di lavoro a termine nelle pubbliche amministrazioni alla luce della giurisprudenza comunitaria: spunti di riflessione». *Foro Italiano*, 2007, 344 e ss.
- De Brabandere, Eric. «Belgian Courts and the Immunity of International Organizations». *International Organizations Law Review* 10, n. 2 (2014): 464–504.
- De Fina, Silvio. «Autonomia». In *Enciclopedia giuridica Treccani*, 1 e ss., 2009.
- De Franchis, Francesco. *Dizionario giuridico-Law dictionary*. Vol. II. Milano: Giuffrè, 1996.
- De Pretis, Daria. *La giustizia amministrativa, in Diritto amministrativo comparato*. Milano: Giuffrè, 2007.
- Decleva, Matteo. *Il diritto interno delle unioni internazionali*. Padova: CEDAM, 1962.
- Del Monte, Davide, e Giorgio Fraschini. «Un'alternativa al silenzio. Promozione delle segnalazioni nell'interesse pubblico». Report pubblicato nell'ambito del progetto europeo "Providing an Alternative to Silence: Towards Greater Protection and Support for Whistleblowers in the EU". Milano: Transparency International Italia, 2012.
- Del Vecchio, Angela. *Giurisdizione internazionale e globalizzazione: i tribunali Internazionali tra globalizzazione e frammentazione*. Milano: Giuffrè, 2003.
- . *Il tribunale amministrativo delle Nazioni Unite*. Milano: Giuffrè, 1972.

- D'Elia, Giuseppe. «Il diritto ad un giudice terzo e imparziale nell'interpretazione conforme al significato consolidato dell'art. 6 Cedu». *federalismi.it* 2, n. Focus Human Rights (2017).
- Della Cananea, Giacinto. *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*. Milano: Giuffrè, 2011.
- . «Il diritto amministrativo globale e le sue corti». In *Dalla cittadinanza amministrativa alla cittadinanza globale, a cura di F. Manganaro e A. Romano Tassone*, 125–43. Milano: Giuffrè, 2005.
- Dell'Aringa, Carlo, e Giuseppe Della Rocca. *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*. Bologna: Il Mulino, 2017.
- Deodato, Carlo, e Francesco Frettoni. *La riforma Brunetta: le nuove regole del lavoro pubblico. Commento organico al decreto legislativo 27 ottobre 2009*. Roma: Neldiritto Editore, 2009.
- Di Filippo, Marcello. *Immunità dalla giurisdizione versus diritto di accesso alla giustizia. Il caso delle organizzazioni internazionali*. Torino: Giappichelli, 2012.
- Di Nolfo, Ennio. *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici: la politica internazionale dal XX secolo a oggi*. Bari: Laterza, 2014.
- . *Storia delle relazioni internazionali: dal 1918 ai giorni nostri*. Bari: Laterza, 2008.
- . *Storia delle relazioni internazionali, volume I. Dalla pace di Versailles alla conferenza di Potsdam 1919-1945*. Vol. I. Bari: Laterza, 2017.
- Di Paola, Luigi. *Il potere disciplinare nel lavoro privato e nel pubblico impiego privatizzato*. Milano: Giuffrè Editore, 2006.
- Dicey, Albert Venn. *Lectures introductory to the study of the law of the constitution*. Londra: Macmillan and Co., 1885.
- Dicey, Albert Venn, e Emlyn Capel Stewart Wade. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. X. Vol. 10. Londra: Palgrave Macmillan, 1985.
- Diez De Velasco, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. XIV. Madrid: Tecnos, 2006.
- Donati, Donato. *I trattati internazionali nel diritto costituzionale*. Torino: Unione tipografico-editrice torinese, 1906.
- D'Orta, Carlo. «Introduzione ad un ragionamento sulla flessibilità del lavoro nelle pubbliche amministrazioni». *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 3–4 (2000): 515 e ss.
- Draetta, Ugo. *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali, Milano, Giuffrè, 1997*. Milano: Giuffrè, 2010.
- Drewry, Gavin. «The Judicialisation of 'administrative' tribunals in the UK: from Hewart to Leggatt.» *Transylvanian Review of Administrative Sciences* 5, n. 28 (2009): 45–64.
- Durante, Francesco. *L'ordinamento interno delle Nazioni Unite*. Milano: Giuffrè, 1964.
- Duroselle, JEean Baptiste, e P Pastorelli. *Storia diplomatica dal 1919 ai giorni nostri*. Genova: LED Edizioni Universitarie, 2000.
- Dyzenhaus, David. «The Rule of (Administrative) Law in International Law». *Law and Contemporary Problems*, IILJ Working Paper 2005/1, 68, n. 3/4 (2005): 127–66.
- Economides, Constantin. «Les actes institutionnels internationaux et les sources du Droit international». *Annuaire Français de Droit International*, anno XXXIV 1988, 131–45.

- Escudero Herrera, Maria Concepción. «La delimitación de la competencia objetiva de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativos». *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá (AFDUA)*, 2004, 30–57.
- Esposito, Marco, Vincenzo Luciani, Antonello Zoppoli, e Luciano Zoppoli. *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni. Commento alle innovazioni della XVII legislatura (2013 – 2018) con particolare riferimento ai d.lgs. nn. 74 e 75 del 25 maggio 2017 (c.d. riforma Madia)*. Torino: Giappichelli, 2018.
- Etsy, Daniel C. «Good governance at the supranational scale: globalizing administration law». *Yale Law Journal* 115 (2006): 1490–1563.
- Fedozzi, Prospero. *Corso di diritto internazionale*. Vol. I. Padova: CEDAM, 1930.
- Fernández, Tomás-Ramón. *De la arbitrariedad de la Administración*. Madrid: Civitatis, 2002.
- Fernández, Tomás-Ramón. «Sobre los límites constitucionales del poder discrecional». *Revista de administración pública (RAP)*, n. 187 (2012): 141–170.
- Ferrara, Andrea. «Il rapporto d’impiego nell’Istituto internazionale di agricoltura ed il potere di giurisdizione dello Stato italiano». *Rivista di diritto pubblico*, anno XXIII 1931, 531–40.
- Ferrari Bravo, Luigi. «Le controversie in materia di impiego presso enti internazionali e la giurisdizione italiana». *Rivista di diritto internazionale*, anno XLVIII 1956.
- Fiorillo, Luigi, e Adalberto Perulli. *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*. Vol. I. Grandi temi del diritto - il nuovo diritto del lavoro. Torino: Giappichelli, 2013.
- Flaherty, Edward Patrick. «Legal Protection in International Organizations—A Practitioner’s View». Studio legale. *The law offices of Edward Flaherty and Schwab Flaherty et Associés* (blog), 2012.
- Flogaitis, Spyridon. «I principi generali del diritto nella giurisprudenza del Tribunale Amministrativo delle Nazioni Unite»,. In *M. D’Alberti (a cura di) Le nuove mete del diritto amministrativo*, 93–114. Bologna: Il Mulino, 2010.
- Focarelli, Carlo. *Diritto internazionale*. III. Padova: CEDAM, 2015.
- . *Manuale di diritto internazionale*. Padova: CEDAM, 2017.
- . *Schemi delle lezioni di diritto internazionale*. Perugia: Morlacchi, 2003.
- Focillo, Antonio. *Il rapporto di lavoro nel pubblico impiego. Evoluzione e commento*. II. Roma: Aracne, 2018.
- Focsaneau, Lazar. «Le droit interne de l’organisation des Nation Unies». *Annuaire Français de Droit International*, anno III 1957, 315.
- Freedland, Mark. «Government by Contract Re-examined. Some Functional Issues». In *P. Craig and R. Rawlings (eds.), Law and Administration in Europe. Essays in Honour of Carol Harlow*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Fuentetaja Pastor, JA. *Pasado, presente y futuro de la Función Pública*. Pamplona: Thomson Reuters-Civitas, Navarra, 2013.
- Fusinato, Guido. «La personalità giuridica dell’Istituto internazionale di agricoltura». *Rivista di diritto internazionale*, anno VIII 1914.
- Gabriele, Alessia. «Il meccanismo sanzionatorio per l’illegittima successione di contratti a termine alle dipendenze della P.A. al vaglio della Corte di Giustizia». *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, n. 4 (2006): 614–21.
- Galantino, Luisa. *Diritto del lavoro pubblico*. VI. Torino: Giappichelli Editore, 2014.

- Gallardo Castillo, María Jesús. *Regimen disciplinario de los funcionarios públicos*. Pamplona: Aranzadi, 2015.
- Gallo, Daniele. «Status, privilegi, immunità e tutela giurisdizionale dei funzionari delle organizzazioni internazionali». In *A. Del Vecchio (a cura di), Diritto delle Organizzazioni Internazionali*, 273 – 313. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2012.
- . «The Administrative Tribunal of the International Labour Organization (ILOAT), the International Court of Justice (ICJ) and the Right of Access to Justice of International Organizations: The Need for a Reform in light of the ICJ Advisory Opinion of 1 February 2012». *LUISS Guido Carli - Department of Law Working paper*, n. n. 2-2014 (2014).
- Gallo, Daniele, e Luca Paladini. «Note sulla “rilevanza diretta” della Cedu nella recente giurisprudenza amministrativa». *Giurisprudenza italiana*, n. ottobre (2011): 2186 – 2192.
- Gamero Casado, Eduardo, e Severiano Fernández Ramos. *Manual básico de derecho administrativo*. XIV. Madrid: Tecnos, 2017.
- García de Enterría, Eduardo. «Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado». *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)*, n. 89 (1996): 69–89.
- García de Enterría, Eduardo, e Tomás-Ramón Fernández Rodríguez. *Curso de derecho administrativo I*. Madrid: Civitas, 2011.
- García de Enterría, Eduardo, e Tomás Ramón Fernández. *Curso de Derecho Administrativo II*. Madrid: Civitas, 2011.
- . *Curso de derecho administrativo II*. Madrid: Civitas, 2015.
- García-Trevijano Fos, José Antonio. *Tratado de derecho administrativo, tomo III*. Vol. I. Madrid: Editoriales de derecho reunidas, 1970.
- Gardella, Maria Mercè Darnaculleta. «El Derecho Administrativo Global? Un nuevo concepto clave del Derecho Administrativo?» *Revista de administración pública*, n. 199 (2016): 11–50.
- Garilli, Alessandro. «Dove va il pubblico impiego? Oggetto e finalità della Riforma». *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, 2011, 1078–91.
- . «Il precariato nel lavoro pubblico». *Quale Stato* 15 (2008): 71 e ss.
- Garilli, Alessandro, e Alessandro Bellavista. «Riregolazione legale e decontrattualizzazione: la neoibridazione normativa del lavoro nelle pubbliche amministrazioni». *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1 (2010): 1–26.
- Garofoli, Roberto, e Giulia Ferrari. *Manuale di diritto amministrativo*. Neldiritto Editore, 2018.
- Garrido Falla, Fernand, Alberto Palomar Olmeda, e Herminio Losada Gonzales. *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. Volume III. La Justicia Administrativa. Madrid: Tecnos, 2001.
- Gasbarri, Lorenzo. «Matters relating to the Administrative Tribunal of the ILO: Workload and Effectiveness of the Tribunal, 15th October 2015 [GB.325/PFA/9/1(Rev.)]». *Oxford Public International Law*, Oxford University Press, 2016.
- Gascon y Marin, José. *Les transformations du droit administratif international*. 34 vol. Collected Courses of the Hague Academy of International Law. Hague/Boston/Londra: Brill Nijhoff, 1930.
- Gentot, Michel. «Le contrôle du pouvoir discrétionnaire par les tribunaux administratifs internationaux». In *N.G. Ziadé (a cura di), Problems of International Administrative*

- Law On the Occasion of the Twentieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2008.
- Gercía-Trevijano Fos, José Antonio. *Tratado de derecho administrativo*. Vol. I tomo III. Madrid: Editoriales de derecho reunidas, 1970.
- Giannini, Massimo Severo. «Autonomia pubblica». In *Enciclopedia del diritto*, 4:357 e ss., 1959.
- . «Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)». *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1951, 851 e ss.
- Gil, José Luis Meilán. *Una aproximación al derecho administrativo global*. Vol. 3. Global Law Press, 2011.
- Gilbert, Christopher L, e David Vines. *The World Bank: structure and policies*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Gimeno Sendra, Vicente, Victor Moreno Catena, e Pascual Sala Sanchez. *Derecho Procesal Administrativo*. II. Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, 2001.
- Gomula, Joanna. «The International Court of Justice and Administrative Tribunals of International Organizations». *Michigan Journal of International Law* 13 (1991): 83–121.
- Greer, Scot L., e Holly Jarman. «The British Civil Service System». In *F. M. Van der Meer (a cura di), Civil Service Systems in Western Europe*. Edward Elgar publishing limited, 2011.
- Gutiérrez Reñón, Alberto. «La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas». *Instituto Nacional de Administración Pública, Documentación Administrativa (DA)*, n. 211 (1987).
- Harlow, Carol, e Richard Rawlings. *Law and administration*. Londra: Butterworths, 1997.
- Hobson, Asher. *The International Institute of Agriculture: an historical and critical analysis of its organization, activities and policies of administration*. Vol. 2. University of California publications in international relations, 1931.
- Hudson, Manley Ottmer. *Progress in International Organization*. Oxford: Oxford University Press, 1932.
- Iamiceli, P. «La società di interesse “comunitario” nel diritto inglese: spunti di comparazione a margine della legge delega italiana sull’impresa sociale». *Impresa Sociale* 74, n. 2 (2005): 160–70.
- Ibrido, Renato. «Intorno all’“equo processo costituzionale”: il problema della operatività dell’art. 6 cedu nei giudizi dinanzi ai tribunali costituzionali». *Rivista AIC*, n. 1 (2016): 1–32.
- Ivars Ruiz, Joaquin, e Rafael Manzana Laguarda. *Responsabilidad disciplinaria de los empleados públicos*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008.
- Jiménez Asensio, Rafael. *Políticas de selección de la función pública española*. Madrid: Instituto nacional administración pública (INAP), 1987.
- Johns, Fleur. *International legal personality*. Londra: Routledge, 2017.
- Kapur, Devesh, John P Lewis, e Richard C Webb. *The World Bank: its first half century*. Vol. 1-History. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2011.
- Kaul, Inge, Pedro Conceicao, Katell Le Goulven, e Ronald U Mendoza. *Providing global public goods: managing globalization*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Kelsen, Hans. *The Law of the United Nations*. New York: Frederick A. Praeger, 1950.

- Kingsbury, Benedict. «International courts: uneven judicialization in global order». In *J. Crawford e M. Koskeniemi (a cura di), The Cambridge Companion to International Law*, 203 – 228. Cambridge University Press, 2012.
- . «The administrative law frontier in global governance». *American Society of International Law Proceedings* 99 (2005): 143–53.
- . «The Concept of ‘Law’ in Global Administrative Law». *The European Journal of International Law* 20, n. 1 (2009): 23–57.
- . «The International Legal Order», IILJ Working Paper 2003/1 History and Theory of International Law Series - New York University School of Law - Institute for International Law and Justice, 1 (2003).
- . «Weighing global regulatory rules and decisions in national courts». *Acta Juridica* 1 (2009): 90–119.
- Kingsbury, Benedict, e Lorenzo Casini. «Global administrative law dimensions of international organizations law». *Global Administrative Law Series, International Law and Justice Working Papers 2009/9, Institute for International Law And Justice, New York University School of Law*, 2009.
- Kingsbury, Benedict, Nico Krisch, e Richard B Stewart. «El surgimiento del derecho administrativo global». *Law and Contemporary Problems*, n. 15 (2005).
- Kingsbury, Benedict, Nico Krisch, e Richard B. Stewart. «El Surgimiento del Derecho Administrativo Global». *Universidad de los Andes - Facultad de Derecho - Revista de Derecho Público*, n. 24 (2010).
- Kingsbury, Benedict, Nico Krisch, e Richard B Stewart. «The emergence of global administrative law». *International Law and Justice Working Papers 2004/1, Institute for International Law and Justice New York University School of Law*, 2004.
- . «The emergence of global administrative law». *Law and contemporary problems* 68, n. 3/4 (2005): 15 – 61.
- Kingsbury, Benedict, Nico Krisch, Richard B Stewart, e Jonathan B. Wiener. «Global Governance as Administration — National and Transnational approaches to Global Administrative Law». *NYU Journal of International Law and Politics* 68, n. 3/4 (2005): 1–13.
- Kingsbury, Benedict, e Richard B Stewart. «Administrative tribunals of international organizations from the perspective of the emerging global administrative law». In *E. Olufemi (a cura di), The Development and Effectiveness of International Administrative Law. On the Occasion of the Thirtieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*. Queen Mary Studies in International Law. Leiden: Brill | Nijhoff, 2012.
- Kingsbury, Benedict, e Richard B. Stewart. *Hacia el derecho administrativo global: fundamentos, principios y ambito de aplicaciòn*. Siviglia: Global law press-editorial Derecho Global, 2016.
- Kingsbury, Benedict, e Richard 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». In *B. Kingsbury, R. B. Stewart, k. Papanikolaou, m. Hiskaki, International Administrative Tribunals in a Changing World*. New York: Esperia Publications, 2008.
- . «Los tribunales administrativos de las organizaciones internacionales desde la perspectiva del emergente Derecho administrativo Global». In *B. Kingsbury e R. B. Stewart, Hacia el Derecho Administrativo Global: fundamentos, principios y ámbito de aplicación*. Madrid: Global Law Press – Editorial Derecho Global, 2016.

- Kinney, Eleanor D. «The Emerging Field of International Administrative Law: Its Content and Potential». *Administrative Law Review*, n. 54 (2002): 415.
- Klabbers, Jan. *An introduction to international organizations law*. III. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- . «Two concepts of international organization». *International Organizations Law Review* 2 (2005): 277–93.
- Klabbers, Jan, e Asa Wallendahl. *Research handbook on the law of international organizations*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2011.
- Klein, Pierre, e Philippe Sands. «(Re) Writing a Handbook on the Law of International Organizations: Options and Challenges». *International Organizations Law Review* 5 (2008): 215–22.
- Kohen, Marcelo Gustavo. «La pratique et la théorie des sources du droit international». In *L. Boisson de Chazournes M. G. Kohen G. P. Buzzini, La pratique et le droit international: colloque de Genève.*, 81–111. Parigi: A. Pedone, 2004.
- Krisch, Nico, e Benedict Kingsbury. «Introduction: Global Governance and Global Administrative Law in the International Legal Order». *The European Journal of International Law* 17, n. 1 (2006): 1–13.
- Lalinde Abadía, Jesús. *Los medios personales de gestión del poder público en la historia española*. Madrid: IEA, 1970.
- Laperuta, Lilla. *Il lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. La disciplina del pubblico impiego in seguito all'approvazione della riforma Brunetta e ai successivi provvedimenti di attuazione*. Rimini: Maggioli editore, 2013.
- Lemoine, Jacques. «Jurisprudence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail». *Annuaire français de droit international* 14 (1968): 304–321.
- . «Le controle judiciaire des modifications des conditions de service des fonctionnaires internationaux'». *Annuaire français de droit international*, 1962, 401–427.
- Ligugnana, Giovanna. *L'altra giustizia amministrativa: modelli ed esperienza d'oltremarica*. Torino: Giappichelli, 2010.
- . «L'amministrazione giudicante. Modelli ed esperienze inglesi». In *G. Falcon, Forme e strumenti della tutela nei confronti dei provvedimenti amministrativi nel diritto italiano, comunitario e comparato*, 63–81. Padova: CEDAM, 2010.
- Lopez Menudo, Francisco. *El principio de irretroactividad de la normas jurídico-administrativas*. Siviglia: Instituto Garcia Oviedo, 1982.
- Lopez Menudo, Francisco. «El principio de irretroactividad de la normas en la jurisprudencia constitucional». In *S. Martín-Retortillo Baquer, Estudios sobre la Constitución española: homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. Madrid: Civitas, 1991.
- López Nieves, José. «Consideraciones sobre el Estatuto de funcionarios de 1918». *Instituto Nacional de Administración Pública, Documentación Administrativa (DA)*, n. 16 (1959).
- Lozano Cutanda, Blanca. *Diccionario de sanciones administrativas*. Madrid: Iustel, 2010.
- Luciani, Massimo. «Il “giusto” processo amministrativo e la sentenza amministrativa “giusta”». *Diritto Processuale Amministrativo*, n. 1 (2018).
- Macchia, Marco. «La riforma degli amministrative tribunals nel Regno Unito». *Rivista trimestrale di diritto pubblico* 59, n. 1 (2009): 209–37.

- Mainardi, Sandro. «Il potere disciplinare nel lavoro privato e pubblico». In *Schlesinger P. (a cura di), Commentario al Codice Civile*. Milano: Giuffrè Editore, 2006.
- . «Piccolo requiem per la flessibilità del lavoro nelle pubbliche amministrazioni. A proposito della Legge 9 marzo 2006 nr. 80». *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 1 (2006): 23 e ss.
- Marks, Susan. «Naming global administrative law." NYUJ Int'l. L. & Pol. 37 (2004): 995.» *New York University Journal of International Law & Politics* 37 (2004): 995–1001.
- Martucci, Lino. *La responsabilità disciplinare nel pubblico impiego. Tutte le novità della Riforma Brunetta (D.lgs. 150/2009)*. Milano: Giuffrè Editore, 2010.
- Mason, Edward S, e Robert E Asher. *The world bank since Bretton Woods*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2010.
- Massera, Alberto. «Autonomia» e "indipendenza" nell'amministrazione dello stato. Milano: Giuffrè, 1988.
- McLean, Janet. «Divergent legal conceptions of the state: implications for global administrative law.» *Law and Contemporary Problems* 68, n. 3/4 (2005): 167–87.
- McLellan, Elisabeth P. *The World Bank: Overview and Current Issues*. New York: Nova Science Pub Incorporated, 2003.
- Melis, Guido. *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*. Bologna: Il Mulino, 1996.
- Meneguzzi Rostagni, Carla. *Politica di potenza e cooperazione. L'organizzazione internazionale dal Congresso di Vienna alla globalizzazione*. Padova: CEDAM, 2013.
- Menghini, Luigi. «Il contratto a tempo determinato». In *F. Carinci, L. Zoppoli (a cura di), Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni (vol. V de «Diritto del Lavoro» Commentario diretto da Franco Carinci)*, 557 e ss. Torino: Utet giuridica, 2004.
- Migliazza, Alessandro. *La Corte di giustizia delle comunità europee*. Milano: Giuffrè, 1961.
- Mirante, Silvia. *Giustizia amministrativa e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*. Napoli: Jovene, 2007.
- Monaco, Riccardo. *Lezioni di Organizzazione Internazionale*. II. Vol. I-Principi Generali. Torino: Giappichelli, 1985.
- Monda, Pasquale. *Contratto di lavoro pubblico, potere organizzativo e valutazione*. Torino: Giappichelli, 2016.
- Morelli, Gaetano. *La sentenza internazionale*. Padova: CEDAM, 1931.
- . «L'istituto internazionale di agricoltura e la giurisdizione italiana». *Foro Italiano*, 1931, 1424–30.
- Mugnaini, Marco. *Diplomazia multilaterale e membership ONU. Prospettive di storia delle relazioni internazionali*. Milano: Franco Angeli, 2015.
- Muñoz Machado, Santiago. *Tratado de derecho administrativo y de derecho público general*. Madrid: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (BOE), 2015.
- Negulesco, Paul. *Principes de droit international administratif*. Vol. 51. Collected Courses of the Hague Academy of International Law. Hague/Boston/Londra: Brill Nijhoff, 1935.
- Nieto Garcia, Alejandro. *Estudios históricos sobre administración y derecho administrativo*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 1986.
- . *La retribución de los funcionarios en España: historia y actualidad*. Madrid: Ediciones de la Revista de Occidente, 1967.
- Novak, Gregor, e August Reinisch. «Desirable standards for the design of administrative tribunals from the perspective of domestic courts». In *E. Olufemi (a cura di), The*

- Development and Effectiveness of International Administrative Law On the Occasion of the Thirtieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*. Leiden Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.
- Olmedo Gaya, Ana. «Evolucióh històrica de la funcióh pública en España y modelos comparados de funcióh pública». In *F. Castillo Blanco e A. Olmedo Gaya, Lecciones de funcióh pública*. Granada: Centro de Estudios Municipales y de Cooperacióh Internacional (CEMCI), 2003.
- Olufemi, Elias. *The Development and Effectiveness of International Administrative Law: On the Occasion of the Thirtieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*. Queen Mary Studies in International Law. Leiden Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012.
- Oppenheim, Lassa. «Le caractère essentiel de la Société des Nations». *Revue générale de droit international public*, n. 26 (1919): 234 e ss.
- Orsi Battaglini, Andrea. «Il puro folle e il perfetto citrullo (discutendo con Sabino Cassese)». *Diritto Pubblico*, 1995, 639–49.
- Palomar Olmeda, Alberto. *Derecho de la funcióh pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Madrid: Dykinson, 2000.
- . *Derecho de la funcióh pública: régimen jurídico de los funcionarios públicos*. Madrid: Dykinson, 2011.
- . *Tratado de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. Pamplona: Aranzadi, 2010.
- Pangallozzi, Maria Cristina. «Le trasformazioni del diritto amministrativo inglese: i “nuovi” Administrative Tribunals». *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 2 (2016): 453 e ss.
- Parada Vázquez, Ramon. *Derecho administrativo. Organizacióh y empleo público*. Madrid: Marcial Pons, 2000.
- Parada Vázquez, Ramon, e Jesús Ángel Fuentetaja Pastor. *Derecho de la funcióh pública*. Madrid: Open Ediciones Universitarias S.L., 2013.
- Partington, M. «The Leggatt Review of Tribunals: Academic Seminar Papers». Bristol: Bristol Centre for the Study of Administrative Justice, 2001.
- Patano, Fabio. «La c.d. ‘stabilizzazione’ dei lavoratori non a termine nella Finanziaria 2007 ed il ‘buon andamento’ della Pubblica Amministrazione». *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, n. 3–4 (2007): 635 e ss.
- Pedacci, Alessandra, e Ciro Silvestro. *Testo unico pubblico impiego esplicito. Il D.Lgs. 30 marzo 2011, n. 165 spiegato articolo per articolo*. Napoli: Edizioni giuridiche simone, 2014.
- Pellet, Alain, e David Ruzié. *Les fonctionnaires internationaux*. Collezione «Que sais-je?» Presses Universitaires de France, 1993.
- Pérez Alonso, María Antonia. *Derecho del empleo público*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2013.
- Pérez, Juan Beneyto. *Historia de la administracióh española e hispanoamericana*. Madrid: Aguilar, 1958.
- Pérez Marcos, Regina Maria, e Dolores del Mar Sánchez González. *Introduccióh a la Historia de la Administracióh en España*. Madrid: Universidad Nacional de Educacióh a Distancia (UNED), 2003.
- Phillips, David A. *Reforming the world bank: Twenty years of trial-and error*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.

- Plantey, Alain, e François Lorient. *Fonction publique internationale: organisations mondiales et européennes*. CNRS Éditions via OpenEdition, 2016.
- Pozzi, Armando. «La stabilizzazione dei precari del pubblico impiego: tecniche legislative tra illusioni e principi costituzionali». *Giurisprudenza amministrativa*, n. 1 (2008): 13–26.
- Pulido Quecedo, Manuel. *Código de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. III. Pamplona: Aranzadi, 2009.
- Quadri, Rolando. *Diritto internazionale pubblico*. Napoli: Liguori, 1989.
- Quadri, Rolando, Riccardo Monaco, e Alberto Trabucchi. *Commentario al Trattato istitutivo della Comunità economica europea*. Milano: Giuffrè, 1965.
- Quintana López, Tomás. «El principio "non bis in idem" y la responsabilidad administrativa de los funcionarios». *Revista española de derecho administrativo (REDA)*, n. 52 (1986): 585–600.
- Ramajoli, Margherita. «Giusto processo e giudizio amministrativo». *Diritto Processuale Amministrativo*, n. 1 (2013): 100–146.
- Ramírez, Antonio Bullón, e Juan José Fernández Dorbe Villa. *Historia del secretariado de administración local*. El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1968.
- Rapisardi Mirabelli, Andrea. *Il diritto amministrativo internazionale*. Padova: CEDAM, 1939.
- Raz, Joseph. *The Concept of a Legal System. An Introduction to the Theory of a Legal System*. II. Oxford: Oxford University Press, 1980.
- Rebollo, Luis Martín. *Leyes Administrativas*. XXIII. Pamplona: Aranzadi, 2017.
- Reinisch, August. *Challenging acts of international organizations before National Courts*. New York: Oxford University Press, 2010.
- . «Developing a Human Rights and Humanitarian Law Accountability of the UN Security Council for the Imposition of Economic Sanctions». *American Journal of International Law*, n. 95 (2001): 851.
- . «The Immunity of International Organizations and the Jurisdiction of Their Administrative Tribunals». *IILJ Working Paper 2007/11, Global Administrative Law Series, New York University School of Law*, 2007.
- . *The privileges and immunities of international organizations in domestic courts*. Oxford: Oxford University Press, 2013.
- Reinisch, August, e Peter Bachmayer. *The Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations and its Specialized Agencies: a commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
- Reinisch, August, e Ulf Andreas 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». *International Organizations Law Review* 1 (2004): 59–110.
- . «The Jurisdictional Immunity of International Organizations, the Individual's Right of Access to the Courts and Administrative Tribunals as Alternative Means of Dispute Settlement». *International Organizations Law Review*, n. 1 (2004): 59–110.
- Rescigno, Giuseppe Ugo. *Corso di diritto pubblico*. Bologna: Zanichelli, 1984.
- Richards, David. *The Civil Service Under the Conservatives, 1979 – 1997: Whitehall's Political Poodles?* Eastbourne: Sussex Academic Press, 1995.

- Riles, Annelise. «The anti-network: Private global governance, legal knowledge, and the legitimacy of the state». *The American Journal of Comparative Law* 56, n. 3 (2008): 605–630.
- Rinoldi, Dino Guido, Nicoletta Parisi, e Giorgio Frascini. *Il whistleblowing. Nuovo strumento di lotta alla corruzione*. Acireale: Bonanno, 2011.
- . *Protezione delle “vedette civiche”: il ruolo del whistleblowing in Italia*. Transparency International Italia: Milano, 2009.
- Rodríguez Arana, Jaime. «El Derecho Administrativo global: un derecho principal». *Revista Andaluza de Administración Pública*, n. 76 (2010).
- Rodríguez Campos Gonzàles, Sonia. *El empleo público en tiempo de reformas*. Madrid: Marcial Pons, 2014.
- Romano, Santi. *Corso di diritto internazionale*. Padova: CEDAM, 1929.
- . *Fragmentos de un diccionario juridico*. Montevideo: Europa-América, 1964.
- . *L'ordinamento giuridico*. Firenze: Sansoni, 1917.
- Roucounas, Emmanuel. «Practice as a relevant factor for the responsibility of international organizations: Essays in Memory of Sir Ian Brownlie». In *M. Ragazzi (a cura di), Responsibility of international organizations*. Leiden: Brill | Nijhoff, 2013.
- Roversi Monaco, Riccardo. *Lezioni di organizzazione internazionale*. Vol. I-Principi generali. Torino: Giappichelli, 1985.
- Ruiz Fabri H., Sorel J. *La motivation des décisions des juridictions Internationales*. Parigi: Pedone, 2008.
- . *La preuve devant les juridictions Internationales*. Parigi: Pedone, 2007.
- . *La saisine des juridictions Internationales*. Parigi: Pedone, 2006.
- . *Le principe du contradictoire devant les juridictions Internationales*. Parigi: Pedone, 2004.
- Ruth Mackenzie et al. *Selecting International Judges; Principle, process, and politics*. New York: Oxford University Press, 2010.
- Ruzié, David. «Jurisprudence du Tribunal administratif de l'Organisation internationale du travail». *Annuaire Français de Droit International* 53, n. 53 (2007): 486–513.
- Sánchez Morón, Miguel. *Derecho de la función pública*. Tecnos, 2010.
- . *Derecho de la función pública*. Madrid: Tecnos, 2014.
- . *Discrecionalidad administrativa y control judicial*. Madrid: Tecnos, 1994.
- . «La situación del empleo público». *el cronista del estado social y democratico de derecho*, n. 10 (2010).
- Sandulli, Aldo. *Il ruolo del diritto in Europa. L'integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*. Milano: Franco Angeli, 2018.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso. *Los principios jurídicos del derecho administrativo*. Madrid: La Ley, 2010.
- . *Principios de Derecho Administrativo*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1998.
- Sarooshi, Dan. *International organizations and their exercise of sovereign powers*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- . «Role of Domestic Public Law Analogies in the Law of International Organizations». *The International Organizations Law Review* 5 (2008): 237–39.

- Scerni, Mario. «Personalità giuridica internazionale ed autonomie normative». *Rivista di diritto internazionale*, anno XXIII 1931.
- . *Saggio sulla natura giuridica delle norme emanate dagli organi creati con atti internazionali*. Genova, 1930.
- Schermers, Henry G, e Niels M Blokker. *International institutional law, unity within diversity*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2003.
- Schmitt, Pierre. *Access to justice and international organizations: the case of individual victims of human rights violations*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.
- Scoca, Franco Gaetano. *Diritto amministrativo*. Torino: Giappichelli, 2017.
- Seidl-Hohenveldern, Ignaz. «Jurisdiction over Employment Disputes in International Organizations». In *Colección de Estudios Jurídicos en Homenaje al Prof. Dr. D. José Pérez Montero*, Vol. III, 1988.
- Sereni, Angelo Piero. *Le organizzazioni internazionali*. Milano: Giuffrè, 1959.
- Settimi, Roberta. «Breve nota alla sentenza n. 667 del 3 agosto 2011 del tribunale amministrativo regionale per il lazio, sezione distaccata di latina». *www.contabilità-pubblica.it*, n. settembre (2011).
- Shany, Yuval. *The competing jurisdictions of international courts and tribunals*. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- Shelton, Dinah. «The participation of nongovernmental organizations in international judicial proceedings.» *American Journal of International Law* 88, n. 4 (1994): 611–42.
- Shockley, Tamara A. «The Investigation Procedures of the United Nations Office of Internal Oversight Services and the Rights of the United Nations Staff Member: An Analysis of the United Nations Judicial Tribunals' Judgments on Disciplinary Cases in the United Nations». *Pace International Law Review* 27 (2015): 468 – 548.
- Sierra Bocanegra, Raul. «Comentario al art. 8 LRJCA». *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 in Revista Española de Derecho Administrativo*, n. 100 (dicembre 1998): 150.
- Silverstein, Gordon. «Globalization and the Rule of Law: «A Machine that Runs of Itself?»» *International Journal of Constitutional Law*, Oxford University Press and New York University School of Law 2003, n. 1 (2003): 427–45.
- Silverstein, Robin. «Revisiting the Legal Basis to Deny International Civil Servants Access to a Fundamental Human Right». *Michigan State International Law Review* 25 (2017): 375.
- Skogly, Sigrun. *Human Rights Obligations of the World Bank and the International Monetary Fund*. London-Sydney: Cavendish Publications, 2001.
- Sorrentino, Federico. «La Costituzione europea». In *M. P. Chiti e G. Greco (a cura di) Trattato di diritto amministrativo europeo, tomo I, II.*, 15–48. Milano: Giuffrè, 2007.
- Spadea, Giovanni. «Il giusto processo amministrativo secondo l'art. 6 della CEDU e con cenni al caso italiano». *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2000.
- Sperduti, Giuseppe. *La C.E.C.A. - ente sopranazionale*. Padova: CEDAM, 1966.
- Starita, Massimo. «Article 2». In *R. Kolb (a cura di) Commentaire sur le pacte de la Société des Nations*, 109 – 119. Bruxelles: Éditions Bruylant, 2015.
- Sticchi Damiani, Saverio, e Francesco Vetrò. *Lezioni di diritto amministrativo europeo*. Torino: Giappichelli, 2010.
- Stortoni, Luigi. «Delitti contro la pubblica amministrazione». In *T. Padovani e L. Stortoni, Diritto penale e fattispecie criminose*. Bologna: Il Mulino, 2002.

- Stuart Mill, John. *Considerations on representative government*. Londra: Parker Son and Bourn, 1841.
- Tanzi, Attila. *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*. II. Padova: CEDAM, 2006.
- Tenore, Vito. *Studio sul procedimento disciplinare nel pubblico impiego. Dopo la legge anticorruzione e la riforma Madia (L. 7 agosto 2015 n. 124)*. Milano: Giuffrè, 2017.
- Theakston, Kevin. *The civil service since 1945*. Oxford: Wiley-Blackwell, 1995.
- Torchia, Maria Cristina. «Che cosa indica e come si traduce la parola inglese whistleblower». In *Lingua italiana*. Redazione Consulenza Linguistica. Accademia della Crusca, 2014. www.accademiadellacrusca.it.
- Tosato, Gian Luigi. «Istituto internazionale per l'unificazione del diritto privato e la giurisdizione italiana». *Rivista di diritto internazionale*, 1967, 168 e ss.
- Trayter Jiménez, Joan Manuel. «El régimen disciplinario de los funcionarios públicos: situación actual y examen del anteproyecto del Estatuto de la Función Pública». In *Federico A. Castillo Blanco (a cura di), Situación actual y tendencias de la función pública española*. CEMCI, 1998.
- . «Sanción penal-sanción administrativa: el principio "non bis in idem" en la jurisprudencia». *Poder judicial (pj)*, n. 22 (1991): 113–136.
- Treves, Tullio. «Judicial Lawmaking in an Era of “Proliferation” of International Courts and Tribunals: Development or Fragmentation of International Law?» In *Developments of International Law in Treaty Making, a cura di R. Wolfrum e V. Röben*, 587–620. Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht. Berlino: Springer, 2005.
- Valaguzza, Sara. *La frammentazione delle fattispecie nel diritto amministrativo a conformazione europea*. Milano: Giuffrè, 2008.
- Valenti, Angelo MV. *La tutela degli interessi nelle Comunità europee*. Milano: Giuffrè Editore, 1963.
- Valticos, Nicolas. «A Propos du Contrôle du Pouvoir Discretionnaire par les Tribunaux Administratifs des Organisations Internationales». In *N.G. Ziadé (a cura di), Problems of International Administrative Law On the Occasion of the Twentieth Anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2008.
- Vandekerckhove, Wim. *Whistleblowing and Organizational Social Responsibility: A Global Assessment (Corporate Social Responsibility)*. Farnham: Ashgate Publishing Limited, 2006.
- Varsori, Antonio. *Storia internazionale: dal 1919 a oggi*. Bologna: Il Mulino, 2015.
- Vázquez, Parada. *Derecho administrativo. Organización y empleo público*. Madrid: Marcial Pons, 2000.
- Velardo, Michela. «L'effettività della tutela dei funzionari internazionali: Tribunale amministrativo dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro». *Il giuslavorista Focus* (3 novembre 2016).
- Venturini, Gabriella, e Natalino Ronzitti. *Le immunità giurisdizionali degli stati e degli altri enti internazionali*. Padova: CEDAM, 2008.
- Villar Palasí, José Luis. «Diez años de la Ley de Funcionarios». *Revista española de derecho administrativo*, n. 2 (1974): 215–226.
- Virally, Michel. «La notion de fonction dans la théorie de l'organisation internationale». In *Rousseau, C. E., Mélanges Offerts À Charles Rousseau la Communauté Internationale*. Pedone: A. Pedone, 1974.

- Viscomi, Antonio. «Contratto e contrattazione collettiva nelle pubbliche amministrazioni». In R. Santucci, L. Zoppoli (a cura di), *Contratto collettivo e disciplina dei rapporti di lavoro*. Torino: Giappichelli Editore, 2004.
- Vitta, Edoardo. *L'integrazione europea: studio sulle analogie ed influenze di diritto pubblico interno negli istituti di integrazione europea*. Milano: Giuffrè, 1962.
- Weber, Max. *Economia e società*. Milano: Edizioni di Comunità, 1992.
- Weiler, J. H. H. «The Rule of Lawyers and the Ethos of Diplomats: Reflections on the Internal and External Legitimacy of WTO Dispute Settlement». *Jean Monnet Working Paper*, n. 9 (2000).
- Ziadé, Nassib G. *Problems of international administrative law: on the occasion of the twentieth anniversary of the World Bank Administrative Tribunal*. Leiden: Martinus Nijhoff, 2008.

INDICE DELLE SENTENZE

SENTENZE ITALIANE

Consiglio di Stato, sez. IV, No. 823 (8 febbraio 2018).

Consiglio di Stato, sez. VI, No. 2938 (13 giugno 2008).

Corte di Cassazione. Drago v. International Plant Genetic Resources Institute (IPGRI), No. 3718 (Sezioni Unite 19 febbraio 2007).

———. P. Pistelli v. European University Institute, No. 20995 (Sezioni Unite 28 ottobre 2005).

———, No. 5942 (Sezioni Unite 18 maggio 1992).

———, No. 120 (Sezioni Unite 12 marzo 1999).

———, No. 149 (Sezioni Unite 18 marzo 1999).

———, No. 331 (Sezioni Unite 12 giugno 1999).

———, No. 531 (Sezioni Unite 3 agosto 2000).

———, No. 1150 (Sezioni Unite 7 novembre 2000).

———, No. 1237 (Sezioni Unite 23 gennaio 2004).

———, No. 1926 (27 gennaio 2011).

Corte di Cassazione del Regno d'Italia. Istituto Internazionale d'Agricoltura c. Profili (26 febbraio 1931).

———. Nanni c. Pace e Sovrano Militare Ordine di Malta (13 marzo 1975).

T.A.R. sez. I - Bologna, No. 375 (25 maggio 2012).

SENTENZE SPAGNOLE

Tribunal Constitucional de España, No. 11 (11 aprile 1981).

———, No. 23 (25 marzo 1983).

———, No. 22 (17 febbraio 1984).

———, No. 83 (24 giugno 1984).

———, No. 20 (14 febbraio 1985).

———, No. 99 (11 giugno 1987).

———, No. 29 (6 febbraio 1989).

———, No. 23 (31 gennaio 1991).

———, No. 14 (22 febbraio 1999).

———, No. 1 (24 giugno 2001).

———, No. 1 (16 luglio 2003).

———, No. 180 (2 novembre 2004).

———, No. 116 (21 maggio 2007).

———, No. 142 (15 giugno 2009).

Tribunal Supremo, No. 3400 (6 maggio 2009).

———, No. 1291 (9 marzo 2011).

SENTENZE INGLESÌ

Employment Appeal Tribunal. Bertolucci v. EBRD et al., No. EAT/276/97 (22 luglio 1997).

———. Miss Jan Jananyagam v. Commonwealth Secretariat, No. UKEAT/0443/06/DM (12 marzo 2007).

———. Mukoro v. EBRD, No. EAT/813/92 (19 maggio 1994).

SENTENZE BELGHE

Conseil d'État de Belgique. Dalfino v. Governing Council of European Schools and European School of Brussels, No. (108 ILR 638, 641) (17 novembre 1982).

Cour d'Appel de Bruxelles. Siedler v. Western European Union, No. (ILDC 53, BE 2003) (4^{ème} Chambre 17 settembre 2003).

Tribunal de Bruxelles. *Energies Nouvelles Et Environnement v. Agence Spatiale Européenne*, No. (ILDC 1229, BE 2005) (1 dicembre 2005).

SENTENZE FRANCESI

Cour d'Appell de Paris. *UNESCO v. Boulois* (14e Ch. A 19 giugno 1998).

Cour de Cassation. *Banque africaine de développement v. M.A. Degboe*, No. 04-41012 (Chambre sociale 25 gennaio 2005).

———. *Hintermann v. Union de l'Europe occidentale*, No. 413 (14 novembre 1995).

Tribunal de Grande Instance de Paris (ord. Réf.). *UNESCO v. Boulois*, No. (Rev. Arb. [1997] 575) (20 ottobre 1997).

SENTENZE SVIZZERE

Tribunal fédéral suisse. *Consortium X. v Swiss Federal Government (Conseil federal)*, No. (ILDC 344, CH 2004) (2 luglio 2004).

SENTENZE AMERICANE

United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit (D. C. Cir.). caso *Mendaro v. The World Bank*, No. (717 F.2d 610) (1983).

SENTENZE CORTE DI GIUSTIZIA

Corte di Giustizia della Comunità Europea, No. ECR 585 (6/64) (1964).

Corte di Giustizia Europea. C- 97/91 causa *Oleificio Borrelli* (3 dicembre 1992).

———. C- 208/90 causa *Emmott* (27 luglio 1991).

SENTENZE CORTE EUROPEA DEI DIRITTI DELL'UOMO

Corte Europea dei Diritti dell'Uomo. *Beer and Regan v. Germany*, No. Application No. 28934/95 (18 febbraio 1999).

———. sentenza *Delcourt c. Belgio* (17 gennaio 1970).

———. Waite and Kennedy v. Germany, No. Application No. 26083/94 (18 febbraio 1999).

**SENTENZE DELL'INTERATIONAL LABOUR ORGANIZATION
ADMINISTRATIVE TRIBUNAL (ILOAT)**

ILOAT, No. 28 (12 luglio 1957).

———, No. 61 (4 settembre 1962).

———, No. 63 (26 ottobre 1962).

———, No. 69 (10 settembre 1964).

———, No. 82 (10 aprile 1965).

———, No. 122 (15 ottobre 1968).

———, No. 158 (6 ottobre 1970).

———, No. 402 (24 aprile 1980).

———, No. 442 (14 maggio 1981).

———, No. 536 (18 novembre 1982).

———, No. 570 (20 dicembre 1983).

———, No. 623 (5 giugno 1984).

———, No. 775 (12 dicembre 1986).

———, No. 802 (13 marzo 1987).

———, No. 995 (23 gennaio 1990).

———, No. 1178 (15 luglio 1992).

———, No. 1243 (10 febbraio 1993).

———, No. 1255 (14 luglio 1993).

———, No. 1333 (31 gennaio 1994).

———, No. 1317 (31 gennaio 1994).

———, No. 1404 (1° febbraio 1995).

———, No. 1433 (6 luglio 1995).

———, No. 1486 (1° febbraio 1996).

———, No. 1507 (11 luglio 1996).
———, No. 1644 (10 luglio 1997).
———, No. 1684 (29 gennaio 1998).
———, No. 1674 (29 gennaio 1998).
———, No. 1867 (8 luglio 1999).
———, No. 1887 (8 luglio 1999).
———, No. 2039 (31 gennaio 2001).
———, No. 2059 (12 luglio 2001).
———, No. 2158 (15 luglio 2002).
———, No. 2197 (3 febbraio 2003).
———, No. 2178 (3 febbraio 2003).
———, No. 2232 (16 luglio 2003).
———, No. 2220 (16 luglio 2003).
———, No. 2312 (4 febbraio 2004).
———, No. 2282 (4 febbraio 2004).
———, No. 2295 (4 febbraio 2004).
———, No. 2278 (4 febbraio 2004).
———, No. 2294 (4 febbraio 2004).
———, No. 2345 (14 luglio 2004).
———, No. 2540 (12 luglio 2006).
———, No. 2549 (12 luglio 2006).
———, No. 2582 (7 febbraio 2007).
———, No. 2671 (6 febbraio 2008).
———, No. 2736 (9 luglio 2008).
———, No. 2781 (4 febbraio 2009).
———, No. 2840 (8 luglio 2009).
———, No. 2282 (3 febbraio 2010).

———, No. 2893 (3 febbraio 2010).
———, No. 2892 (3 febbraio 2010).
———, No. 3001 (2 febbraio 2011).
———, No. 3034 (6 luglio 2011).
———, No. 3032 (6 luglio 2011).
———, No. 3023 (6 luglio 2011).
———, No. 3003 (6 luglio 2011).
———, No. 3065 (8 febbraio 2012).
———, No. 3058 (8 febbraio 2012).
———, No. 3127 (4 luglio 2012).
———, No. 3184 (6 febbraio 2013).
———, No. 3222 (4 luglio 2013).
———, No. 3219 (4 luglio 2013).
———, No. 3311 (28 aprile 2014).
———, No. 3359 (9 luglio 2014).
———, No. 3435 (11 febbraio 2015).
———, No. 3447 (11 febbraio 2015).
———, No. 3450 (11 febbraio 2015).
———, No. 3422 (11 febbraio 2015).
———, No. 3394 (11 febbraio 2015).
———, No. 3452 (11 febbraio 2015).
———, No. 3558 (30 giugno 2015).
———, No. 3473 (30 giugno 2015).
———, No. 3561 (3 febbraio 2016).
———, No. 3837 (28 giugno 2017).
———, No. 3978 (24 gennaio 2018).
———, No. 4058 (26 giugno 2018).

SENTENZE DEL SISTEMA DI GIUSTIZIA INTERNA DELL'ORGANIZZAZIONE DELLE NAZIONI UNITE

UN Administrative Tribunal, No. 150 (6 ottobre 1971).

———, No. 230 (14 ottobre 1977).

———, No. 326 (17 maggio 1984).

———, No. 372 (28 ottobre 1986).

———, No. 913 (23 luglio 1999).

———, No. 1054 (22 luglio 2002).

———, No. 1125 (25 luglio 2003).

———, No. 1183 (30 settembre 2004).

———, No. 1195 (30 settembre 2004).

———, No. 1246 (22 luglio 2005).

———, No. 1202 (19 agosto 2005).

———, No. 1256 (23 novembre 2005).

———, No. 1266 (31 gennaio 2006).

UN Dispute Tribunal, No. 36 (16 ottobre 2009).

———, No. 93 (22 dicembre 2009).

———, No. 19 (29 gennaio 2010).

———, No. 25 (8 febbraio 2010).

———, No. 156 (31 agosto 2010).

SENTENZE DEL WORLD BANK ADMINISTRATIVE TRIBUNAL (WBAT)

WBAT. de Merode, No. 1 (5 giugno 1981).

———, No. 3 (5 giugno 1981).

———, No. 7 (25 maggio 1982).

———, No. 9 (25 maggio 1982).

———, No. 8 (25 maggio 1982).
———, No. 14 (6 settembre 1983).
———, No. 13 (6 settembre 1983).
———, No. 17 (5 giugno 1984).
———, No. 32 (21 maggio 1987).
———, No. 38 (27 ottobre 1987).
———, No. 51 (27 ottobre 1987).
———, No. 52 (27 ottobre 1987).
———, No. 40 (27 ottobre 1987).
———, No. 41 (27 ottobre 1987).
———, No. 66 (26 maggio 1988).
———, No. 85 (22 settembre 1989).
———, No. 112 (8 maggio 1992).
———, No. 132 (10 dicembre 1993).
———, No. 136 (24 giugno 1994).
———, No. 137 (24 giugno 1994).
———, No. 139 (14 ottobre 1994).
———, No. 145 (9 novembre 1995).
———, No. 152 (22 ottobre 1996).
———, No. 151 (22 ottobre 1996).
———, No. 180 (18 novembre 1997).
———, No. 174 (18 novembre 1997).
———, No. 194 (15 maggio 1998).
———, No. 195 (15 maggio 1998).
———, No. 197 (19 ottobre 1998).
———, No. 226 (18 maggio 2000).
———, No. 229 (10 novembre 2000).

———, No. 232 (10 novembre 2000).
———, No. 236 (10 dicembre 2000).
———, No. 244 (26 aprile 2001).
———, No. 239 (26 aprile 2001).
———, No. 256 (4 dicembre 2001).
———, No. 262 (24 maggio 2002).
———, No. 267 (24 maggio 2002).
———, No. 275 (30 settembre 2002).
———, No. 280 (14 dicembre 2002).
———, No. 304 (12 dicembre 2003).
———, No. 305 (12 dicembre 2003).
———, No. 317 (18 giugno 2004).
———, No. 315 (18 giugno 2004).
———, No. 320 (18 giugno 2004).
———, No. 325 (12 novembre 2004).
———, No. 322 (12 novembre 2004).
———, No. 335 (13 maggio 2005).
———, No. 344 (4 novembre 2005).
———, No. 340 (4 novembre 2005).
———, No. 337 (4 novembre 2005).
———, No. 350 (26 maggio 2006).
———, No. 356 (28 settembre 2006).
———, No. 362 (28 marzo 2007).
———, No. 361 (28 marzo 2007).
———, No. 367 (24 maggio 2007).
———, No. 368 (24 maggio 2007).
———, No. 371 (14 dicembre 2007).

———, No. 388 (18 luglio 2008).
———, No. 389 (25 marzo 2009).
———, No. 395 (25 marzo 2009).
———, No. 396 (1° luglio 2009).
———, No. 401 (7 ottobre 2009).
———, No. 426 (9 dicembre 2009).
———, No. 412 (9 dicembre 2009).
———, No. 425 (9 dicembre 2009).
———, No. 408 (9 dicembre 2009).
———, No. 430 (23 marzo 2010).
———, No. 431 (23 marzo 2010).
———, No. 427 (23 marzo 2010).
———, No. 433 (23 marzo 2010).
———, No. 444 (29 ottobre 2010).
———, No. 443 (29 ottobre 2010).
———, No. 436 (29 ottobre 2010).
———, No. 442 (29 ottobre 2010).
———, No. 439 (29 ottobre 2010).
———, No. 450 (11 maggio 2011).
———, No. 453 (25 maggio 2011).
———, No. 451 (25 maggio 2011).
———, No. 447 (25 maggio 2011).
———, No. 448 (25 maggio 2011).
———, No. 475 (13 febbraio 2013).
———, No. 477 (3 ottobre 2013).
———, No. 502 (26 settembre 2014).
———, No. 504 (29 maggio 2015).

- , No. 525 (13 novembre 2015).
- , No. 536 (8 aprile 2016).
- , No. 537 (8 aprile 2016).
- , No. 531 (8 aprile 2016).
- , No. 539 (4 novembre 2016).
- , No. 565 (21 aprile 2017).
- , No. 574 (25 ottobre 2017).
- , No. 566 (25 ottobre 2017).
- , No. 584 (18 maggio 2018).
- , No. 580 (18 maggio 2018).