

COLLANA DI DIRITTO INTERNAZIONALE
E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

16

Direttore

Augusto SINAGRA

Sapienza Università degli Studi di Roma

Comitato scientifico

Ali ABUKAR HAYO

Università nazionale somala e Università degli Studi Niccolò Cusano

Paolo BARGIACCHI

Università degli Studi di Enna "Kore"

Aldo BERNARDINI

Università degli Studi di Teramo

Irene BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ

Universidad de Córdoba

Gian Luigi CECCHINI

Università degli Studi di Trieste
Scuola Superiore Universitaria per Mediatori Linguistici CIELS,
sede di Gorizia

Jovan CIRIC

Università degli Studi di Belgrado
Instituta za Uporedno Pravo
Giudice della Corte costituzionale serba

Benjamin DAVIS

The University of Toledo, Ohio, USA

Comitato editoriale

Tudor AVRIGEANU

Istituto di Ricerche giuridiche "Acad. Andrei Rădulescu"
dell'Accademia romena di Bucarest, Romania

Ezio BENEDETTI

Università degli Studi di Trieste, sede di Gorizia

Francesco BUONOMENNA

Università degli Studi di Salerno

Claudia Regina CARCHIDI

Università degli Studi "Niccolò Cusano" di Roma

Roland DODANI

Università "Luigi Gurakuqi" di Scutari, Albania

Miroslav ĐORĐEVIĆ

Istituto di diritto comparato di Belgrado, Serbia

Dmitriy GALUSHKO

Università statale di Voronezh, Russia

Erjon HITAJ

Direttore del Dipartimento giuridico dell'Università statale
"Ismail Qemali" di Vlore-Valona, Albania

Jelena KOSTIĆ

Istituto di diritto comparato di Belgrado, Serbia

Cesare LAMANTIA

Università degli Studi di Trieste

Juan Manuel DE FARAMIÑAN GILBERT

Universidad de Jaén

Ciro Nolberto GÜECHA MEDINA

Universidad Libre
"Santo Tomas", Tunja, Boiaca, Colombia

Giovanni Michele PALMIERI

Università degli Studi di Trieste
già Direttore del Dipartimento Minoranze del Consiglio
d'Europa

Massimo PANEBIANCO

Università degli Studi di Salerno

Ennio TRIGGIANI

Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

Florin TUDOR

Universitatea Dunarea de Jos din Galati

Anna Lucia VALVO

Università degli Studi di Enna "Kore"

Ugo VILLANI

Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

Lucia MOKRÁ

Preside della Facoltà di Scienze Economiche e Sociali
Università "Comenius" di Bratislava, Slovacchia

Niuton MULLETI

Università "Epoka" di Tirana, Albania

Pietro NEGLIE

Università degli Studi di Trieste

Marko NOVAKOVIĆ

Istituto di politica ed economia internazionale, Belgrado, Serbia

Valentina RANALDI

Università degli Studi "Niccolò Cusano" di Roma

Teresa RUSSO

Università degli Studi di Salerno

Andrea SERRAINO

Sapienza Università degli Studi di Roma

Giovanni CODEVILLA

già Docente dell'Università degli Studi di Trieste

Miloš STANIĆ

Istituto di diritto comparato di Belgrado, Serbia

Ismail TAFANI

Albanian University di Tirana, Albania

COLLANA DI DIRITTO INTERNAZIONALE E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

La “Collana di Diritto internazionale e Diritto dell’Unione europea” ospita monografie relative a problematiche di diritto internazionale pubblico di tipo classico, come anche relative a problemi di diritto internazionale riflettenti la attualità. Così, per esempio, i limiti di “penetrabilità” della sovranità dello Stato con riferimento a un necessario punto di equilibrio tra divieto di ingerenza negli affari interni e dovere di intervento a tutela di valori e interessi superiori della Comunità internazionale degli Stati; ovvero, il “dovere di proteggere”; la relatività storica dei contenuti e dei valori protetti dalle norme di *jus cogens* e i rapporti tra queste e le norme *erga omnes*. E ancora: i diritti umani fondamentali di cosiddetta “ultima generazione”; il consolidarsi di un *corpus* normativo in materia di tutela internazionale dell’ambiente; i principi regolatori del commercio internazionale; i presupposti e i limiti del “diritto allo sviluppo”. Senza con ciò trascurare, come detto, temi tradizionalmente classici del diritto internazionale come, ad esempio, quello dei contenuti e limiti della sovranità statale e, ancor prima, della soggettività giuridica internazionale.

I lavori monografici afferenti al diritto dell’Unione europea, che pure rientrano nelle previsioni di questa nuova Collana, prescindono da ogni “attrazione” per così dire internista (come, per esempio, la disciplina del libero mercato e della libera concorrenza, l’integrazione dei sistemi economici, i problemi di natura fiscale nel processo integrazionista europeo, ecc.), rivolgendosi specificamente agli aspetti per così dire pubblicistici dell’Unione europea come, tra gli altri, il dibattuto problema della soggettività giuridica internazionale della Unione, e i rapporti interordinamentali tra diritto comunitario, ordinamenti giuridici nazionali degli Stati membri dell’Unione e ordinamento internazionale; la discussa problematica del riparto della sovranità e delle competenze; il *deficit* di democraticità; la politica estera e di difesa; la cooperazione giudiziaria in materia penale come in materia civile; i rapporti dell’Unione con gli Stati terzi e i rapporti dell’Unione europea con l’Organizzazione Mondiale del Commercio; ed infine, ma sempre a titolo esemplificativo, e non certamente in ordine di importanza, le competenze dell’Unione in materia di riconoscimento e protezione dei diritti fondamentali della persona, e i rapporti tra l’Unione stessa e la Corte europea dei diritti dell’uomo di Strasburgo.

Nella “Collana di Diritto internazionale pubblico e Diritto dell’Unione europea” sono pubblicate opere di alto livello scientifico, anche in lingua straniera per facilitarne la diffusione internazionale. Il direttore approva le opere e le sottopone a referaggio con il sistema del « doppio cieco » (« *double blind peer review process* ») nel rispetto dell’anonimato sia dell’autore, sia dei due revisori che si scelgono: l’uno da un elenco deliberato dal comitato di direzione, l’altro dallo stesso comitato in funzione di revisore interno. I revisori rivestono o devono aver rivestito la qualifica di professore universitario di prima fascia nelle università italiane o una qualifica equivalente nelle università straniere. Ciascun revisore formulerà una delle seguenti valutazioni:

- a) pubblicabile senza modifiche;
- b) pubblicabile previo apporto di modifiche;
- c) da rivedere in maniera sostanziale;
- d) da rigettare;

tenendo conto della: a) significatività del tema nell’ambito disciplinare prescelto e originalità dell’opera; b) rilevanza scientifica nel panorama nazionale e internazionale; c) attenzione adeguata alla dottrina e all’apparato

critico; *d*) adeguato aggiornamento normativo e giurisprudenziale; *e*) rigore metodologico; *f*) proprietà di linguaggio e fluidità del testo; *g*) uniformità dei criteri redazionali. Nel caso di giudizio discordante fra i due revisori, la decisione finale sarà assunta dal direttore, salvo casi particolari in cui il direttore provvederà a nominare tempestivamente un terzo revisore a cui rimettere la valutazione dell'elaborato. Il termine per la valutazione non deve superare i venti giorni, decorsi i quali il direttore della collana, in assenza di osservazioni negative, ritiene approvata la proposta. Sono escluse dalla valutazione gli atti di convegni, le opere dei membri del comitato e le opere collettive di provenienza accademica. Il direttore, sotto sua responsabilità, può decidere di non assoggettare a revisione scritti pubblicati su invito o comunque di autori di particolare prestigio.

Le droit d'appel dans le cadre de la justice administrative internationale

édité par
Valentina Ranaldi

Contributions de
Francesco Crisafulli
Laurent Germond
Moncef Kateb
Laure Levi
Jazz Omari
Massimo Panebianco
Ezio Perillo
Valentina Ranaldi





Aracne editrice

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

Copyright © MMXX
Giacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

www.giacchinoonoratieditore.it
info@giacchinoonoratieditore.it

via Vittorio Veneto, 20
00020 Canterano (RM)
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-3155-8

*Les droits de traduction, de mémorisation électronique,
de reproduction et d'adaptation même partielle,
avec n'importe quels moyens, sont réservés pour tous les Pays.*

*Ne sont absolument pas permises les photocopies
sans l'autorisation écrite de l'Editeur.*

I édition: mars 2020

Table des matières

- 9 *Présentation*
Valentina Ranaldi
- 13 L'appello nel contesto delle garanzie giurisdizionali accordate agli individui
Francesco Crisafulli
- 23 Le bilan de la réforme juridictionnelle dans le système des Nations Unies
Moncef Kateb
- 31 Les recours garantis aux fonctionnaires de l'Union européenne à la suite de la création du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne
Ezio Perillo
- 43 Should an appeal mechanism be introduced against rulings by the courts of International Financial Institutions? Multilateral Development Banks: The Good, the Bad and the Ugly
Jazz Omari
- 79 Faudrait-il introduire un mécanisme d'appel des jugements du Tribunal administratif de l'Organisation Internationale du Travail (TAOIT)?
Laurent Germond

8 *Table des matières*

91 Faudrait-il introduire un mécanisme d'appel des jugements des Organisations coordonnées?

Laure Levi

115 *Conclusions*

Massimo Panebianco

127 *Programme de la Table ronde*

Présentation

VALENTINA RANALDI*

À l'occasion de la Table ronde qui s'est tenue à Rome le 6 novembre 2015, d'importantes contributions ont été apportées concernant le droit d'appel dans le cadre de la Justice administrative internationale.

En particulier, le problème auquel les illustres Intervenants ont essayé de répondre est lié à l'opportunité ou non, d'instituer un second degré de jugement au sein des Juridictions administratives des Organisations internationales, qui traitent le contentieux entre les relatives Administrations et leur personnel. Il s'agit d'une des questions qui font actuellement l'objet de vives discussions entre les experts du droit de la fonction publique internationale qui, en tant que droit en évolution continue, est constamment confronté à de nouveaux défis.

Pour ce qui concerne les évolutions de la protection juridictionnelle, en particulier, le but des organisateurs de cette rencontre scientifique était d'essayer de saisir les tendances au sujet d'une protection ultérieure des agents publics internationaux à la lumière des propositions récentes qui ont intéressé plusieurs Organisations.

Ce débat s'inscrit dans le cadre d'un besoin croissant de démocratisation des Organisations internationales, qui naissent avec une attitude de ré-proposition de l'État et, à ce titre, également avec la mise en place d'une fonction juridictionnelle. Cependant, la nécessité pour l'Organisation internationale est, au moins originairement, de créer une administration pour garantir le moment décisionnel tout en négligeant le moment de la garantie judiciaire. Dans ce contexte, au fil du temps est apparue la nécessité démocratique de réformer les systèmes de protection juridictionnelle, même en introduisant un degré d'appel pour la révision des décisions prises en première instance. Ça afin de concilier leurs besoins respectifs et d'empêcher les dirigeants des Or-

* Enseignante-chercheuse en Droit de l'Union européenne à l'Université "Niccolò Cusano" de Rome.

ganisations internationales d’agir de manière intimidante ou même tyrannique envers le personnel.

Ainsi, plusieurs réformes se sont succédées au cours des dernières décennies, qui ont eu comme conséquence la mise en place, à côté des systèmes de protection juridictionnelle qu’on pourrait appeler de première génération (le TAOIT, les juridictions administratives des Organisations coordonnées, etc.) et des systèmes de deuxième génération (Nations Unies et Union européenne), qui ont accompli des progrès surtout en ce qui concerne la procédure de nomination des juges et l’instauration de procédures d’appel.

Le problème de l’appel hante, donc, depuis longtemps le droit de la fonction publique internationale et, bien que préconisée par des illustres Juristes, une solution partagée n’a pas encore été trouvée¹.

Pour cette raison, les Spécialistes présents à la Table ronde se sont interrogés sur l’opportunité de l’introduction d’un second degré de juridiction et sur des questions qui s’y rattachent, tels que: existe-t-il un fondement d’obligation pour introduire un double degré de jugement en matière civile au niveau international? À quoi devrait servir un jugement d’appel? Comment devrait-il être structuré?

Une autre question à laquelle on a tenté de répondre lors de la Table ronde est celle relative à ce que l’on entend par “appel”, et si cela doit être conçu comme *rehearing* de l’affaire, comme *review* ou si le juge doit réexaminer les éléments objectivement contestables dans le contexte d’une *re-evaluation*.

La question est également de savoir si la confiance des parties augmente ou non dans un système avec appel et si un double degré de jugement de mérite ait une utilité non seulement pour les parties concernées mais aussi pour des exigences qui concerne le droit public. En effet, il faut prendre en considération la spécificité de la procédure judiciaire en cause, car il ne s’agit pas de juridictions d’États mais d’Organisations internationales, dans lesquelles un seul appel pourrait

¹ À ce propos cf. la conclusion de Alain PELLET à la journée d’étude organisée par la Société française pour le droit international en 1994, dans laquelle il se déclarait «partisan non seulement d’un second degré de juridiction (au moins de la création d’une instance chargée de “juger” les droits) à l’intérieur de chaque système d’Organisations, mais encore d’une véritable “Cour mondiale de cassation administrative” (*Conclusions générales présentées à la journée d’étude de la SFDI sur le Contentieux de la fonction publique internationale*, Paris, Pedone, p. 189). Pour un approfondissement sur ces problématiques cf., en particulier, PALMIERI (dir.), *Les évolutions de la protection juridictionnelle des fonctionnaires internationaux et européens*, Bruylant, Bruxelles, 2012.

harmoniser toutes ou en tout cas plusieurs organisations. Bien qu'il soit dans l'intérêt des parties de disposer d'un second degré de jugement pour corriger les éventuelles erreurs du juge et des parties, en fait, il est nécessaire de prendre en considération les profils de droit public de la question, étant donné que l'évolution en question peut également répondre à un intérêt public tel que celui de la surveillance des juridictions supérieures sur celles inférieures, également pour assurer la valeur de l'uniformité dans l'interprétation de la loi.

Une autre des questions posées par l'hypothèse d'introduction d'un second degré de juridiction concerne la possibilité d'étendre la capacité d'intenter une action en justice même aux représentants du personnel.

Pour essayer de répondre aux nombreuses et complexes questions soulevées, ici seulement brièvement et partiellement retracées, les rapports scientifiques se sont focalisés, dans la première séance de la Table ronde, sur les transformations évidentes subies par l'institut du recours en appel au sein des deux systèmes codifiés des Nations Unies et de son organisation spécialisée, comme dans le système parallèle des organisations régionales européennes. Ces contributions, publiées dans ce volume, ont surtout porté sur l'appel dans le contexte des garanties juridictionnelles accordées aux individus ainsi que sur un bilan de la réforme juridictionnelle dans le système des Nations Unies et de l'Union Européenne - à la suite de la création du Tribunal de la fonction publique de l'Union européenne (TFPUE) qui a garanti les recours aux fonctionnaires.

Par contre, la seconde séance de la Table ronde s'est principalement consacrée aux moyens de résoudre les différends de l'emploi public international alternatifs à la juridiction, utilisés par la plupart des Organisations internationales existantes (autres que les Nations Unies et l'Union européenne).

Ces moyens, plus faciles en termes de délais et de modalités d'exécution par rapport au contentieux, se substituent à la juridiction confiée aux instances institutionnalisées, facilitant ainsi l'exécution du double degré de jugement, y compris celui d'appel ou de révision du premier jugement. Cependant ce moyen, analysé dans les différentes interventions - concernant notamment l'opportunité d'introduire un mécanisme d'appel des jugements, respectivement, des juridictions des Institutions financières internationales (Banque mondiale, Fonds monétaire international, Banque asiatique de développement, Banque

africaine de développement, etc.), du Tribunal administratif de l'Organisation Internationale du Travail (TAOIT) et des Organisations coordonnées - présente certains points critiques mis amplement en évidence par les Intervenants.

En conclusion, différentes positions ont émergé à l'égard de l'introduction d'un second degré de juridiction, à savoir: la position qui fait référence aux Organisations internationales qui ont déjà adopté l'appel ou qui sont enclines à le faire par le biais des amendements nécessaires aux Traités constitutifs ou aux statuts et règlements de procédure; la position de ces organismes internationaux satisfaits d'utiliser les recours propres au droit interne de l'État; la position favorable à l'utilisation de ces outils de choix public), selon une pratique internationale progressivement répandue et développée parmi les Organisations internationales et leurs salariés sous contrat de droit public ou privé.

Même s'il n'est pas évident de pouvoir concilier les différentes positions dans un secteur aussi délicat que celui de la juridiction du rapport de travail des agents publics internationaux, la Table Ronde de Rome, et ce volume en publiant les résultats, représente un moment important de dialogue sur le sujet, porteur certainement d'un échange constructif entre les sujets concernés en vue d'une éventuelle harmonisation entre les systèmes adoptés par les différentes Organisations internationales.

L'appello nel contesto delle garanzie giurisdizionali accordate agli individui

FRANCESCO CRISAFULLI*

SOMMARIO: 1. Esiste un fondamento giuridico che consenta di ritenere “necessaria” o “obbligatoria” l’istituzione di procedimenti di secondo grado in materia “civile”? – 1.1. Carta dei diritti fondamentali dell’UE. – 1.2. Convenzione europea dei diritti dell’uomo. – 1.3. Altre fonti. - 2. Esistono ragioni di opportunità che militano in maniera decisiva in favore dell’istituzione di un doppio grado di giudizio? – 2.1. Prima questione: a quali funzioni dovrebbe assolvere il giudizio di appello? – 2.2. Seconda questione: che cosa s’intende per “appello”, o secondo grado di giudizio? Come lo si vuole concepire e disciplinare? – 2.2.1. Esigenze di carattere pubblico. - 2.2.2. Esigenze di carattere privato. - 3. Conclusione.

1. Esiste un fondamento giuridico che consenta di ritenere “necessaria” o “obbligatoria” l’istituzione di procedimenti di secondo grado in materia “civile”?

A rischio di guastare la *suspense*, dirò subito che la ricerca di un fondamento giuridico, internazionale o europeo, che consenta di rispondere affermativamente a questa domanda esporrebbe il solerte indagatore ad un’alta probabilità di frustrazione.

Prima di entrare, però, nel vivo dell’argomento, mi pare utile precisare che, nel mio discorso, il termine “civile” qualificherà ogni procedimento avente ad oggetto una materia “non penale”: comprendendo, quindi, sia le materie indiscutibilmente e tradizionalmente “civili” (cioè di diritto privato), sia quelle che, almeno nei sistemi di *civil law*, appartengono al diritto amministrativo.

* Giudice presso il Tribunale di Roma (Sezione Civile) e vicepresidente del Comitato direttivo sulla cooperazione giuridica del Consiglio d'Europa.

Fatta questa premessa terminologica, rivolgiamo lo sguardo ai due grandi testi normativi “costituzionali” in vigore in Europa, alla ricerca di una disposizione che induca a considerare necessaria o obbligatoria l’introduzione di procedimenti di secondo grado (di merito) in materia civile.

1.1. *Carta dei diritti fondamentali dell’UE*

Gli articoli dedicati ai diritti “procedurali” sono gli artt. 47-50, contenuti nel Titolo VI, dedicato alla giustizia.

Di questi l’unico non dedicato alla materia penale (e riferibile, quindi, ai procedimenti civili) è l’art. 47, che non contiene alcuna menzione di un giudizio di appello o, *a fortiori*, di un diritto soggettivo ad un doppio grado di giurisdizione di merito (e, se è per questo, neppure di legittimità: il giudizio di cassazione non è, almeno espressamente, garantito).

1.2. *Convenzione europea dei diritti dell’uomo*

Del tutto simile si presenta la situazione nella Convenzione europea dei diritti dell’uomo, il cui art. 6 (sulla cui falsariga, del resto, è stato poi redatto l’art. 47 della Carta di Nizza) non contiene nulla riguardo al diritto di appello in materia civile.

Aggiungo che l’art. 2 del Protocollo n° 7 espressamente prescrive il doppio grado di giurisdizione in materia penale. Una disposizione analoga non si rinviene nella Carta dei diritti fondamentali. La differenza tra i due testi induce, da un lato (ma questo aspetto ci riguarda meno da vicino, in questa sede) a pensare che il diritto dell’Unione non considera essenziale tale forma di garanzia per gli imputati. Ma, d’altro lato (ed è questo che conta ai nostri fini), sembra sottolineare, per differenza, la mancanza di un diritto garantito al doppio grado di giurisdizione in materia civile (secondo il noto, ancorché discutibile, brocardo: *ubi lex voluit, dixit...*).

La stessa giurisprudenza della Corte di Strasburgo conforta la conclusione secondo cui non si può trarre dalla Convenzione di Roma del 1950 una garanzia del diritto all’appello in materia civile.

Nella sentenza *Delcourt c. Belgio* (del 17/1/1970), al paragrafo 25, la Corte (prima di affermare che, laddove il diritto interno di uno Stato contraente abbia comunque istituito un doppio grado di giurisdizione

di merito, il procedimento di appello deve rispettare i principi dell'equo processo) premette che

«certes, l'article 6 (art. 6) de la Convention n'astreint pas les États contractants à créer des cours d'appel ou de cassation.» Ed ancora, recentissimamente, nella sentenza *Mazzoni c. Italia* (del 16/6/2015), al paragrafo 42, la Corte ribadisce che «dans l'arrêt *Delcourt précité* (paragraphes 25-26), la Cour a déjà rappelé que, s'il est vrai que l'article 6 de la Convention n'astreint pas les États contractants à créer des cours d'appel ou de cassation, néanmoins, un État qui se dote de juridictions de cette nature a l'obligation de veiller à ce que les justiciables jouissent auprès d'elles des garanties fondamentales de l'article 6».

1.3. *Altre fonti*

Va detto, però, che in altre fonti europee è possibile rinvenire spunti che fanno pensare, se non ad un vero e proprio obbligo di istituire corti di secondo grado, quanto meno ad una tendenza a considerare almeno auspicabile siffatta istituzione.

Così, ad esempio, l'art. 1 della Raccomandazione R(95)5 del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa sull'introduzione o il miglioramento dell'appello nei procedimenti civili e commerciali. Oppure – con più specifico riferimento alle controversie di diritto amministrativo – la Raccomandazione n° 20 del 2004, dal titolo *Recommandation Rec(2004)20 du Comité des Ministres aux Etats membres sur le contrôle juridictionnel des actes de l'administration*, il cui Principio B.4.i così recita: «La décision du tribunal qui contrôle un acte de l'administration devrait, au moins dans les cas importants, pouvoir être contestée devant une juridiction supérieure, sauf si une telle juridiction en a été saisie directement dans les cas prévus par la loi nationale».

Si tratta però di fonti autorevoli, ma non vincolanti (cosiddetta *soft law*).

A questi esempi, si potrebbe aggiungere, in ambito Unione europea, il documento allegato alla Decisione del Consiglio del 18/2/2008 (2008/157/CE), relativa ai principi, alle priorità e alle condizioni contenute nel partenariato per l'adesione con la Repubblica di Turchia (preceduto da altri documenti analoghi), che pure fa riferimento ad un doppio grado di giurisdizione in materia civile.

Infine, la tendenza a riconoscere l'opportunità (se non la necessità o il diritto) di aumentare i gradi di giurisdizione civile si manifesta anche in certe riforme, più o meno recenti, intervenute in alcuni Stati europei.

La Turchia, ad esempio, nel quadro del processo di adeguamento alle condizioni fissate nella decisione relativa al partenariato (che ho appena citato), ha istituito un sistema "ternario" (peraltro non ancora operativo) in sostituzione di quello "binario" (giudizio di prima istanza e giudizio di appello in punto di diritto davanti alla *Yargıtay*), introducendo, tra i due, un'istanza di merito, *istinaf*). Le preesistenti Corti d'appello (*Yargıtay*) funzioneranno quindi come Corti di cassazione.

La Federazione Russa, sotto l'egida e con il contributo del Consiglio d'Europa, ha varato nel 2010 (con entrata in vigore al 1/1/2012) una vasta riforma della procedura civile, con la quale è stato introdotto un vero e proprio giudizio di appello, ad iniziativa di parte, che è andato a sostituire il giudizio di cassazione prima esercitato dalle Corti regionali e (soprattutto) la procedura cosiddetta di "revisione" ("supervisory review", in russo надзор, letteralmente "sorveglianza, controllo"), di derivazione sovietica, precedentemente affidato al pubblico ministero.

Infine – e mi sembra che il particolare sia abbastanza significativo, ma il tema sarà meglio approfondito, immagino, dal giudice Perillo – la stessa Unione europea (nel cui diritto, lo abbiamo visto, l'appello non è oggetto di una specifica garanzia) ha però ritenuto di introdurre il doppio grado di giudizio per le controversie di competenza del Tribunale della Funzione pubblica.

2. Esistono ragioni di opportunità che militano in maniera decisiva in favore dell'istituzione di un doppio grado di giudizio?

L'osservazione della situazione attuale in Europa e delle riforme recentemente attuate, o che sono allo studio, indica, per un verso, e come ho già detto, una certa tendenza alla diffusione del doppio grado di merito in materia civile.

Tuttavia, per altro verso, accanto ad esempi di paesi europei nei quali tradizionalmente, l'appello, pur essendo previsto, non è oggetto di un vero e proprio diritto (ma piuttosto di una facoltà soggetta ad au-

torizzazioni o filtri: è tipico l'esempio del Regno Unito), non si può ignorare una tendenza, di segno opposto, a limitare l'esercizio del diritto di appello o a renderlo meno agevole.

Si tratta di una tendenza che si registra in particolare in paesi che, tradizionalmente, s'ispirano ad un più ampio riconoscimento dei diritti della difesa, e nei quali il diritto di impugnare una sentenza di primo grado è tradizionalmente riconosciuto e garantito, come la Germania e l'Italia.

Le tecniche di limitazione possono variare: possono essere basate sul valore della causa, o sulla sua natura; oppure sull'importanza delle questioni sollevate dalla controversia. Il primo criterio, in entrambe le sue declinazioni, è certamente più oggettivo, ma ha il difetto di risultare, a volte, un po' asfittico. Il secondo è certamente più elastico e consente maggiori aperture, ma proprio per queste sue caratteristiche è anche più esposto a possibili eccessi di discrezionalità (se non all'arbitrio). Un diverso modo di arginare l'esercizio del diritto di appello consiste, invece, nell'agire su modalità e limiti del ricorso, sull'ammissibilità dei motivi, sui poteri del giudice di secondo grado, sulla natura e l'oggetto del suo giudizio.

In Italia, ad esempio, il tradizionale carattere pienamente devolutivo dell'appello (*rehearing*) è stato fortemente limitato, tanto in via giurisprudenziale (Cass. SS.UU. n° 16 del 29/1/2000), quanto con l'intervento del legislatore (l. n° 353/1990 e l. n° 69/2009). Oggi, almeno secondo un indirizzo giurisprudenziale (che appare comunque maggioritario), l'appello è divenuto un mezzo d'impugnazione "a critica vincolata", nel quale la parte che lo propone deve indicare con precisione i capi della sentenza che intende contestare, i motivi della contestazione (e quindi, in particolare, le censure che muove al ragionamento o all'apprezzamento dei fatti o all'interpretazione delle norme, contenuti nella sentenza impugnata) e le ragioni per le quali un diverso percorso argomentativo (quello, cioè, che l'appellante ritiene corretto e che il primo giudice avrebbe erroneamente omesso di seguire) avrebbe determinato un esito diverso della causa.

Questo modo di concepire e disciplinare l'appello comporta, com'è evidente, una sua trasformazione dalla sua precedente natura – per così dire – di nuovo giudizio completo sulla vicenda litigiosa, a quella (attuale) di giudizio "sulla sentenza" (e non più "sulla vicenda"), con conseguente severa limitazione del *petitum* (che non è più, o non è più soltanto ed in primo luogo) il bene della vita al cui conseguimento

tendeva la parte mediante il processo, ma la correzione degli “errori” commessi dal primo giudice.

Di fronte a questa duplice, ed in parte contraddittoria, tendenza degli ordinamenti europei, è legittimo domandarsi, allora, se vi sia l’opportunità di istituire giudizi di appello là dove essi non esistono (ed in particolare, per quanto interessa in questo convegno, nelle organizzazioni internazionali, per le controversie del personale).

La risposta al quesito postula la risoluzione di due questioni strettamente interconnesse.

Prima questione: a quali funzioni dovrebbe assolvere il giudizio di appello?

Seconda questione: che cosa s’intende per “appello”, o secondo grado di giudizio?

Le due questioni sono legate perché l’obiettivo – o gli obiettivi, ed in questo caso la loro gerarchia – che viene assegnato al giudizio di secondo grado condiziona le caratteristiche, i limiti e le modalità di proposizione e decisione dell’appello; e questi elementi, a loro volta, incidono sul bilancio fra costi e benefici della sua introduzione in un ordinamento.

2.1. Prima questione: a quali funzioni dovrebbe assolvere il giudizio di appello?

Quando ci si interroga sull’opportunità di creare qualcosa di nuovo, che prima non c’era, è sempre saggio domandarsi, innanzitutto, a che cosa questa novità dovrà servire, a quali bisogni dovrà dare risposta.

La funzione e lo scopo di un secondo grado di giudizio di merito può avere (almeno) due possibili scopi.

Scrive Adrian Zuckermann, in un saggio abbastanza recente:

«[...] il processo d’appello ha un duplice scopo: da un lato pubblico, e dall’altro privato. Quello privato risponde ad un interesse dei contendenti di salvaguardare i propri diritti dagli errori giudiziari. Quello pubblico risponde alla necessità di interpretare la legge in modo autorevole, alla necessità di un efficiente meccanismo che la sviluppi in risposta ai cambiamenti socio-economici, e per assicurare degli standard elevati alle decisioni processuali al fine di promuovere la fiducia del pubblico nell’amministrazione della giustizia» (Adrian Zucker-

man, *On Civil Procedure – Principles of Practice*, Sweet & Maxwell, 3 ed., 2013).

In un'ottica di partenza abbastanza simile, un esame alquanto approfondito delle finalità del doppio grado di giudizio è stato svolto anche da J.M. Barendrecht, K.F. Bolt e M.W. de Hoon nel quadro di una valutazione della sua utilità, in termini di bilancio costi/benefici, e di una riflessione su possibili miglioramenti (Tilburg, 2006; il saggio è consultabile all'indirizzo http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=942289). Gli autori hanno identificato e discusso i seguenti aspetti positivi dell'appello, suddivisi in due categorie:

- benefici per le parti (scopo privato): correggere eventuali errori del primo giudice (e delle parti); consentire un nuovo esame del caso o di suoi singoli aspetti (di fatto o di diritto);
- benefici per la collettività (scopo pubblico): supervisione delle Corti superiori sulle decisioni di quelle inferiori, con incremento della fiducia nel sistema giudiziario; aumento di qualità delle decisioni di prima istanza; assicurare l'uniformità e l'evoluzione del diritto.

2.2. *Seconda questione: che cosa s'intende per "appello", o secondo grado di giudizio? Come lo si vuole concepire e disciplinare?*

Il problema della definizione del concetto di "appello" (e quindi del suo scopo, della sua struttura e della sua funzione) si risolve, essenzialmente, nel problema dell'effetto devolutivo dell'appello e della sua estensione. Appello come *rehearing* o come *review*? In questa tradizionale bipartizione andrebbe forse introdotta, peraltro, una terza ipotesi: l'appello come *re-evaluation* (nuova valutazione dei fatti accertati in primo grado, e non più discutibili; nuova valutazione delle loro implicazioni in diritto nei casi opinabili, dove non c'è "errore" del primo giudice).

A questa scelta di fondo si collegano (per completarla) le note questioni che riguardano la necessaria specificazione dei motivi di appello, l'ammissibilità di nuove domande, eccezioni e/o prove, gli oneri di allegazione e prova ed il loro oggetto (su questi aspetti, per l'esempio italiano, v. Cass. SS. 28498/2005 e n° 3033/2013).

È infatti intuitivo che la struttura dell'appello (i poteri del giudice e delle parti, il contenuto e la finalità della decisione) dovrà essere coerente con la funzione che gli si attribuisce e con gli scopi per i quali

esso viene istituito o ampliato (oppure, viceversa, limitato, magari anche soppresso, come pure, a tratti, la politica italiana è parsa tentata di fare, nel tentativo di ridurre i tempi processuali).

L'interazione delle due questioni e la loro rilevanza per la valutazione di costi e benefici del doppio grado di giudizio.

Se, dunque, la struttura e il funzionamento del giudizio di appello devono rispondere alle esigenze imposte dalla finalità (o dalla finalità prevalente) che tale giudizio intende conseguire, allora è bene aver chiaro l'obiettivo perseguito (o la pluralità di obiettivi – perché no? – e la loro gerarchia).

2.2.1. Esigenze di carattere pubblico

Per soddisfare le esigenze di carattere pubblico può essere sufficiente (ed anzi preferibile) un giudizio di semplice *review* o, al massimo, di *re-evaluation*.

L'esistenza di un giudice "superiore", che si presume (*juris tantum*) più esperto di quello inferiore, abilitato a supervisionare le decisioni di quest'ultimo ed a correggerne i possibili "errori" (eventualmente comprendendo nel concetto di "errore" anche le valutazioni opinabili) basta a garantire l'affidabilità del sistema. È assai discutibile se la possibilità di ottenere un nuovo giudizio (effetto devolutivo pieno dell'appello) abbia gli stessi risultati: al contrario, può facilmente generare sfiducia in una giustizia troppo "soggettiva" e in una "certezza del diritto" che apparirebbe come una chimera.

A certe condizioni, il giudizio di *review* (o *re-evaluation*) sarebbe in grado di produrre anche effetti migliorativi sulle decisioni di prima istanza; ma questo dipende da altri fattori, di tipo organizzativo (ordinamento giudiziario), che diano concretezza alla presunzione di maggiore affidabilità del giudice di appello rispetto a quello di prime cure.

Il giudizio di *review* potrebbe consentire, inoltre, l'uniformità della giurisprudenza ed eventualmente la sua evoluzione, in misura peraltro maggiore o minore a seconda del grado di vincolatività del precedente.

Si può però dubitare che queste esigenze siano realmente forti nell'ambito delle organizzazioni internazionali, attesa la dimensione relativamente ristretta del numero dei potenziali giustiziabili e la concentrazione degli organi decisionali.