

L' ACCESSO AL GIUDICE INGLESE: ANALISI COMPARATA TRA ELEMENTI DI TUTELA SOGGETTIVA E OGGETTIVA

BRUNO BALLERINI*

Il contributo propone un'analisi comparata degli ordinamenti inglese, italiano e francese con l'intento di mettere in risalto gli elementi dell'accesso al giudice ricorrenti nei sistemi di tutela prevalentemente oggettiva, confrontandoli con quelli tipici della tutela soggettiva. Lo scritto si sofferma in particolare sull'istituto del leave e sull'evoluzione della giurisprudenza anglosassone in materia di accesso alla giustizia, alla ricerca di quegli elementi "irriducibili" della visione oggettiva delle funzioni del processo. Si studieranno le ragioni storiche che hanno invece spinto l'ordinamento italiano ad accogliere, con la Costituzione repubblicana, un modello di tutela prevalentemente soggettiva.

The present study proposes a comparative analysis of the English, Italian, and French legal systems, to highlight the elements of the access to justice, typical of the view of recours objectif, comparing them with the the recours subjectif approach. The article focuses in particular on the legal institute of leave and the evolution of Anglo-Saxon jurisprudence on access to justice, looking for those unshakeable elements of the objective view of the functions of the process. The study will also reflect on the historical reasons why Italy chose a subjective administrative contentious.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le ragioni e le peculiarità di un filtro per l'accesso al giudice inglese: il *leave*. – 2.1 Cenni storici dell'*administrative law*: da Dicey alla discrezionalità dei *prerogative remedies*. – 2.2 L'accesso alla giustizia: il *leave*, la *fusion* e la discrezionalità del "se" decidere. – 3. Le condizioni generali dell'azione inglesi e italiane: una comparazione storica alla ricerca dell'oggettività. – 4. Contaminazioni e elementi "irriducibili" della tutela oggettiva: un confronto comparato. – 5. Conclusioni.

1. *Introduzione*. – Il presente scritto propone una riflessione comparata sull'accesso al giudice inglese, alla luce del dualismo tra la visione soggettiva e oggettiva delle funzioni del processo amministrativo. Con la prima si intende

* Studente di Giurisprudenza all'Università degli Studi di Firenze.

La Nuova Giuridica - *Florence Law Review*, ISSN 2974-5640 © 2022 B. Ballerini. This is an open access article, double blind-peer reviewed, published by Firenze University Press under the terms of the Creative Commons Attribution Licence, which permits use, distribution and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited. DOI:

<https://riviste.fupress.net/index.php/nuovagiuridica>

quell'approccio che tutela *in primis* le situazioni giuridiche soggettive azionate in giudizio e con la seconda quella visione del processo che mira a garantire, in primo luogo, la legittimità dell'azione amministrativa.

Per riuscire a cogliere le attuali caratteristiche e problematiche dell'istituto del *leave* — un'autorizzazione che le corti superiori decidono se rilasciare o meno, ai fini della ammissibilità del ricorso — verranno ripercorse, seppur brevemente, le principali tappe evolutive della giustizia amministrativa inglese. Questo primo approfondimento permetterà di chiarire le differenze che esistono in materia di accesso alla giustizia tra l'ordinamento inglese e quello italiano: quest'ultimo con la Costituzione repubblicana ha infatti abbracciato una forma di tutela prevalentemente soggettiva, abbandonando il precedente modello oggettivo di ispirazione francese. Si analizzeranno quindi le ragioni che hanno determinato la svolta italiana verso una tutela soggettiva, per poi studiare il modo in cui il nostro ordinamento risponde oggi alle critiche mosse dalla dottrina inglese riguardo i limiti di tale tutela. Emergerà che le soluzioni proposte dall'ordinamento italiano a fronte di queste problematiche non sono in realtà troppo dissimili da quelle offerte in Francia e Inghilterra. Infine, consapevoli dell'esistenza di diversi elementi di affinità e contaminazione tra forme di tutela oggettiva e soggettiva, si rifletterà su quegli elementi "irriducibili" della tutela oggettiva che ancora oggi connotano fortemente la Francia e soprattutto l'Inghilterra.

2. *Le ragioni e le peculiarità di un filtro per l'accesso al giudice inglese: il leave.*

– 2.1 *Cenni storici dell'administrative law: da Dicey alla discrezionalità dei prerogative remedies.* – Per ricostruire le caratteristiche attuali dell'accesso al giudice inglese in sede amministrativa è necessario ripercorrere brevemente gli snodi principali della storia del diritto amministrativo inglese. Si partirà quindi dallo studio degli strumenti di tutela contro l'azione della pubblica amministrazione noti come *prerogative remedies*, rimedi assai risalenti e a lungo

“trascurati” dalla dottrina inglese, in particolare da A.V. Dicey, il suo principale esponente¹. Questi strumenti sono riconducibili in buona sostanza alle sentenze di annullamento di un atto e di condanna dell’amministrazione² e la loro riscoperta ha permesso alla dottrina di individuare almeno due importanti profili storici della tutela del privato di fronte all’operato dei pubblici poteri che tuttora influenzano la natura dell’accesso alle corti superiori inglesi³.

In primo luogo, lo studio dei *prerogative remedies* ha evidenziato come tali azioni di controllo su (in un primo momento) attività giurisdizionali e progressivamente anche su quelle semi-giurisdizionali fossero azionabili unicamente dal Sovrano (tramite la *King’s Bench*) e solo successivamente su sollecitazione del privato: l’espressione “*prerogative*” deriva dunque dalla loro

¹ A.V. DICEY, uno dei più importanti e influenti giuristi inglesi, sostenne convintamente, nella sua fondamentale opera *An Introduction to the Study of Law of the Constitution* (1885), come nell’ordinamento inglese l’«*administrative law is unknown*», definendo il modello del Regno Unito di *rule of law* come antitetico rispetto al *droit administratif* francese. Questa contrapposizione proposta dal principale esponente della dottrina anglosassone è interessante perché dietro ai motivi del successo di questa ricostruzione del modello di tutela inglese, caratterizzato dalla centralità del Parlamento, si cela una particolare concezione del ruolo delle corti e dello Stato che influenza ancora oggi le modalità di accesso alla giustizia nel Regno Unito. Sicuramente in Inghilterra, a partire dalla *Magna Charta*, si è assistito a uno sviluppo lineare di una concezione liberale del potere e ad una certa tendenza alla fusione tra il ruolo delle amministrazioni e quello delle corti: agli occhi di Dicey, l’amministrazione non aveva bisogno di un diritto speciale e deliberava nel rispetto dei principi della *natural justice*, attraverso il rispetto di una *fair procedure* preliminare che facilitava l’adozione di provvedimenti equilibrati, come sostiene M. D’ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato*, Bologna, 1992, pp. 14-17. Tutto questo ha contribuito alla creazione nel Regno Unito del «mito dell’amministrazione senza diritto amministrativo» secondo l’espressione di S. CASSESE, *La ricezione di Dicey in Italia e in Francia*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1995, I, p. 109. In verità, la ricostruzione diceyana dell’ordinamento inglese fin qui descritta, dominante nel dibattito dottrinale anglosassone per buona parte del secolo scorso, è stata più recentemente ridimensionata come una «falsa partenza» (l’espressione è di M.P. CHITI, *L’affermazione della giustizia amministrativa in Inghilterra: dalla common law al droit administratif*, in Id., *Cittadino e potere in Inghilterra*, Milano, 1990, p. 7).

² In realtà, più precisamente distinguiamo tra *quashing order* (richiesta al giudice di una sentenza di annullamento), *prohibiting order* (richiesta al giudice di vietare all’amministrazione di fare qualcosa) e *mandatory order* (richiesta di condanna dell’amministrazione a un *facere*).

³ In questo senso P. CHIRULLI, *Attività amministrativa e sindacato giurisdizionale in Gran Bretagna, dal locus standi alla justiciability*, Torino, 1996, p. 21-23.

intima connessione con i poteri della corona⁴. L'altro profilo riguarda la tradizionale ampia discrezionalità dei giudici delle corti superiori⁵ nel decidere se concedere o meno l'accesso alla propria giurisdizione. Questo elemento rappresenta ancora oggi la principale caratteristica (nonché problematicità) dei *remedies* offerti contro l'attività amministrativa inglese. Questi due profili rafforzano l'idea di una smentita della tesi di Dicey sull'inesistenza di un *administrative law* anglosassone. Sicuramente l'assenza nel Regno Unito di una Costituzione scritta⁶ ha storicamente reso più complessa la separazione dei poteri giudiziario e amministrativo⁷.

Ciò che allora è utile trattenere ai fini del ragionamento da questa analisi storica è il fatto che la tradizionale idea di una giustizia "concessa" – sia dal sovrano sia dalle stesse corti di *common law* – unita alle ambiguità di una costituzione non scritta e al pensiero diceyano sull'autonomia del diritto amministrativo, hanno paradossalmente ritardato l'introduzione di quelle

⁴ Secondo V. BARSOTTI, *L'arte di tacere, strumenti e tecniche di non decisione della corte suprema degli Stati Uniti*, Torino, 1999, p. 226, essi erano quindi considerati come «gli strumenti usati dalla corona nella sua vittoriosa affermazione di supremazia al fine di raggiungere la centralizzazione di tutti i poteri». In questo senso i rimedi di prerogativa rappresentavano il mezzo con cui le autonomie locali venivano controllate dalla corona.

⁵ Per discrezionalità dei rimedi si intende che il giudice compie, al di là della fondatezza della pretesa azionata, una valutazione volta a verificare in primo luogo, dal punto di vista della p.a. resistente, l'impatto che potrebbe avere una sentenza di annullamento (o di altro tipo) sulla cura del pubblico interesse; in secondo luogo, dal punto di vista del ricorrente, la condotta tenuta dal privato. Si veda in questi termini CHIRULLI, *Attività amministrativa e sindacato giurisdizionale*, cit., p. 22, nota 51. L'Autrice aggiunge che tutto questo portò a definire i rimedi di prerogativa come *writs of grace* (ad eccezione dell'*habeas corpus*, provvedimento con cui veniva ordinato il rilascio di una persona illegittimamente detenuta), nonostante che in realtà non fossero propriamente delle concessioni del sovrano.

⁶ A differenza di altri paesi di *common law* come gli Stati Uniti.

⁷ Si può anzi ritenere che per molti aspetti questa assenza di un riferimento costituzionale espresso del ruolo dei giudici abbia spinto a rafforzare la storica legittimazione di tipo professionale delle corti superiori, incentrata sull'idea che i loro giudici devono essere selezionati tra i migliori giuristi di tutto il Regno, in quanto esponenti ed eredi dell'intera tradizione di *common law*. Questa modalità di nomina dei giudici, assieme al loro storico ruolo di protettori e creatori della *common law*, attribuisce alle corti superiori inglesi un prestigio e un'autorevolezza tali da decidere discrezionalmente se concedere il *leave* per avviare il processo, alimentando di fatto la concezione di una giustizia elitaria, costosa e poco accessibile. Per i profili del ruolo del giudice inglese e le modalità della sua nomina si rimanda a A. DE LUCA, *Una rivoluzione all'inglese: la giustizia a dieci anni dal Constitutional Reform Act*, Torino, 2016, in particolare pp. 123-146.

specifiche forme di protezione dei privati cittadini (tra cui lo sviluppo degli *Administrative Tribunals*⁸), in nome delle quali si era rifiutato il concetto stesso di *administrative law*⁹.

2.2 *L'accesso alla giustizia: il leave, la fusion e la discrezionalità del "se" decidere.* – Gli effetti del peculiare percorso storico inglese hanno contribuito alla creazione di un accesso al giudice molto originale rispetto ad altri ordinamenti europei e particolarmente problematico, per quanto riguarda il profilo delle limitazioni dell'effettività della tutela.

Quel che mai sembra essere venuto meno, neanche nella storia inglese più recente, è l'idea per cui il sindacato sull'attività delle pubbliche amministrazioni vada concesso al privato in virtù della meritevolezza del suo interesse, comparato e confrontato però anche con quello pubblico e dei soggetti controinteressati. Per capire meglio le conseguenze di questa configurazione del *locus standi* inglese è utile fare cenno ad alcune storiche sentenze che hanno avuto sicura influenza sulla conformazione attuale del *leave*, soffermandosi in particolare sulla giurisprudenza successiva alla fondamentale riforma in materia di *judicial review* dell'*Order 53* del 1977 (e del successivo *Supreme Court Act*¹⁰). Questa riforma è assai importante perché ha permesso l'uniformazione delle modalità di accesso al giudice, unificando le procedure previste per i rimedi contro la pubblica amministrazione di diritto comune e di prerogativa nell'unico processo

⁸ Per un approfondimento sul ruolo e l'evoluzione degli *Administrative Tribunals* si rinvia a P. CANE, *Administrative tribunals and adjudication*, Oxford, 2009.

⁹ Di questo avviso G. NAPOLITANO, *Introduzione al diritto amministrativo comparato*, Bologna, 2020, p. 68-70, secondo cui in Inghilterra per diverso tempo si è assistito ad una assoluta prevalenza del diritto comune sul diritto amministrativo, poiché non si è voluto riconoscere al diritto pubblico un proprio ambito separato: «Paradossalmente la resistenza nel riconoscere un'autonoma rilevanza agli strumenti di diritto amministrativo finirà così per ritardare proprio l'introduzione di specifiche forme di protezione per i privati, nel cui nome si era rifiutato il concetto stesso di quel diritto».

¹⁰Supreme Court Act, 1981, c. 54, poi rinominato Senior Courts Act.

di *judicial review*¹¹. Storicamente lo strumento del *permission* per poter adire il giudice svolge alcune funzioni fondamentali quali restringere l'accesso ai *busybodies*¹², cercando di non caricare le corti superiori di cause di scarsa rilevanza, evitare che le politiche del governo e dell'amministrazione vengano rallentate dall'eccessivo numero di processi ed infine permettere di impostare correttamente, già dalla presentazione del ricorso, il giudizio di merito¹³.

Quello che si cercherà di chiarire è il fatto che nell'ambito della giurisdizione inglese l'accesso al giudice è un diritto fondamentale riferito al solo giudizio preliminare in base a cui si deciderà se rilasciare il *leave*¹⁴. Il motivo di questa discrezionalità "genetica" delle corti superiori è da ricercarsi nell'idea per cui i giudici di *common law* sono tradizionalmente creatori di diritto e nel fatto che nel Regno Unito vige il principio dello *stare decisis*¹⁵.

Per approfondire il tema si può cominciare dallo studio dell'art 31(3) del *Supreme Court Act* del 1981, il quale disciplina il rilascio del *leave* da parte del giudice subordinandolo all'esistenza di un «*sufficient interest in the matter to which*

¹¹ Tale riforma è da inquadrare in un periodo storico di generale sviluppo dell'effettività della tutela giurisdizionale in Inghilterra, grazie alla generalizzazione della garanzia processuale del *right to be heard* (caso *Ridge v. Baldwin*, 1964) e all'estensione del sindacato di ragionevolezza, ben oltre quello del *Wednesbury unreasonableness* di fine anni '40, fino all'affermazione del sindacato di proporzionalità (caso *Newbury district council*, 1981). Insiste sul contesto storico della riforma dell'Order 53/1977 in particolare D'ALBERTI, *Diritto amministrativo comparato*, 2019, pp. 109-110.

¹² Per *busybodies* si intendono quei privati che decidono di impugnare un atto amministrativo adducendo una motivazione pretestuosa perché inadeguata, impropria o inconsistente.

¹³ Queste sono secondo P. CANE, *Administrative law*, Oxford, 2004, p. 78 e ss. le principali funzioni del *permission*. L'Autore sottolinea anche come sia importante per i giudici evitare di rallentare l'azione amministrativa in presenza di un notevole interesse pubblico.

¹⁴ L'accesso al giudice non è quindi riferito al giudizio di merito. Più in generale, per capire che le carenze di effettività della tutela nei paesi di *common law* derivano anche dall'originaria prevalenza della tipicità del rimedio sulla situazione giuridica soggettiva, si pensi che fino all'Ottocento le corti superiori si riservavano il potere di decidere sulla legittimità del *writ* ed eventualmente di «rifiutare la propria pronuncia se la pretesa oggetto della controversia era di un tipo sconosciuto alla *common law*». Così V. VARANO, *Organizzazione e garanzie della giustizia civile nell'Inghilterra moderna*, Milano, 1973, p. 26.

¹⁵ Tale principio esprime la natura vincolante del precedente giurisprudenziale. Inoltre, il fatto che i casi di *overruling* siano rarissimi comporta che anche l'ipotesi di ottenimento del *leave* rappresenti un sicuro interesse generale, potendo la sentenza di accoglimento andare potenzialmente a modificare orientamenti di diritto comune consolidati. V. VARANO, V. BARSOTTI, *La tradizione giuridica occidentale*, Torino, 2021, pp. 290-311, approfondisce il sistema delle fonti nell'ordinamento inglese.

the application relates». La *ratio* che *prima facie* appare connotare la disposizione è quella di voler armonizzare una precedente disciplina del *permission* poco limpida, attraverso la creazione di un unico *legal standing test*¹⁶. L'espressione «*sufficient interest*» nasce volutamente ampia ed elastica, ma successivamente è stata imbrigliata dalla giurisprudenza in modo discutibile¹⁷. Il *leading case* in materia di *standing* è sicuramente il cosiddetto caso I.R.C.¹⁸ con cui l'*House of Lords* ha avviato un processo di progressiva apertura e liberalizzazione dell'accesso alla giustizia, stabilendo per la prima volta che lo *standing* si lega anzitutto all'interesse del *claimant* e non al rimedio cercato¹⁹. Detto di questa nuova centralità della posizione del ricorrente, che è stata sicuramente una grande innovazione, il punto su cui tutti i giudici della corte si sono trovati totalmente d'accordo è stato però la necessità di valutare l'interesse del *claimant* non in astratto o sulla base di una mera applicazione delle disposizioni di legge, ma alla luce della fattispecie concreta. Questo rendeva indispensabile un esame della vicenda controversa esteso ad una valutazione, ancorché più o meno superficiale, del merito delle censure formulate dal ricorrente. Alla luce di questo, fermo restando che l'*I.R.C. case* è sicuramente apprezzabile per essere riuscito, in linea con la *ratio* del *Senior Court Act* dell'anno precedente, a rendere più ampia la possibilità di arrivare a un giudizio di merito di fronte alle corti

¹⁶ Prima dell'*Order 53* del 1977 era infatti presente un orientamento giurisprudenziale assai restrittivo, consolidatosi con il cosiddetto caso *Gouriet* del 1977 (*Gouriet v. Union of Post Office Workers and others*, 1977), secondo cui il criterio da applicare per lo *standing* era quello del «*private legal right*», che consisteva nella verifica dell'esistenza di un diritto privato in capo al ricorrente. In assenza di un *private right*, la possibilità di richiedere la tutela di un *public law right* sarebbe infatti stata rimessa alla valutazione dell'*Attorney General*.

¹⁷ Si veda CHIRULLI, *Attività amministrativa e sindacato giurisdizionale*, cit., pp. 143-170.

¹⁸ In *Inland Revenue Commissioners v. National Federation of Self-Employed and Small Business* (1982), pur non venendo concesso il *leave* ad una associazione di lavoratori autonomi e piccoli imprenditori per l'ottenimento di una *declaration* sull'illegittimità di una "amnistia fiscale" accordata a migliaia di lavoratori occasionali dall'amministrazione finanziaria, l'*House of Lords* ha fornito una innovativa interpretazione del *permission* e del requisito del *sufficient interest*.

¹⁹ Sottolinea l'importanza di questo passaggio argomentativo in particolare CANE, *Administrative law*, cit., pp. 64-65, anche se poi molto critico sui limiti all'effettività della tutela enucleati con questa sentenza.

superiori, la sentenza è stata comunque oggetto di alcune riflessioni²⁰ che hanno evidenziato degli elementi di contraddittorietà sotto il profilo dell'effettività della tutela. Quel che infatti sembra emergere dall'*I.R.C. case* e dalla giurisprudenza successiva è il fatto che il *public law wrong* venga definito in termini di *public interest*, come se la gravità dell'illegittimità (intesa non tanto come lesiva dell'interesse privato, quanto soprattutto dell'interesse generale) e le possibilità di ottenere il *permission* fossero direttamente correlate²¹. Inoltre, è stata sottolineata la propensione dei giudici ad unire in un'unica decisione le condizioni generali dell'azione con il merito del giudizio stesso²². Proprio quest'ultimo approccio della giurisprudenza inglese è stato rinominato tecnica della *fusion*²³ da parte della dottrina, intendendo con *fusion* – non tanto una forma di giudizio prognostico effettuato prima dell'esame del merito quanto – quella tecnica che permette, indagando sommariamente il merito della vicenda per valutare se sussistano i requisiti indispensabili per il rilascio del *permission*, di lasciare pressoché intatta quell'ampia discrezionalità alla corte «del “se” decidere»²⁴ sul merito della vicenda, tipica delle corti di *common law*²⁵.

²⁰ Si veda in particolare CHIRULLI, *Attività amministrativa* cit., pp. 147-153.

²¹ Dire che maggiore è la gravità del *public law wrong* e maggiore è la possibilità di veder accolto il ricorso è infatti una prospettiva sicuramente distante dalla concezione di effettività della tutela che siamo soliti immaginare. Da questo orientamento giurisprudenziale otteniamo allora un quadro più completo di quelli che sono i limiti della tutela giurisdizionale inglese sull'effettiva centralità riconosciuta alle posizioni giuridiche soggettive dei privati.

²² CANE, *Administrative law*, cit., p. 66 in questo senso è molto critico su questo approccio della giurisprudenza, perché «*it makes little sense to say that entitlement to raise and argue the claim depends on whether the claim is a strong one*».

²³ «*Fusion of Standing and Merits*» è utilizzato da P. CRAIG, *Administrative law*, Londra, 2016, pp. 782-783.

²⁴ Espressione di BARSOTTI, *L'arte del tacere*, cit., pp. 219-244.

²⁵ Questo potere di valutazione dell'organo giudicante anche dei profili di merito al momento dell'accesso al giudice si somma con la possibilità che la corte ha di non concedere lo *standing* qualora vi sia un ingiustificato ritardo nella presentazione del ricorso. Si noti in tal senso l'espressione «*promptly*» nella Part 54 (5) del *Civil Procedure Rules* che, collocata accanto all'indicazione di un termine massimo di tre mesi, crea grande incertezza sui termini di presentazione del ricorso. A ciò va ad aggiungersi la possibilità del giudice di bilanciare l'interesse privato ad ottenere la tutela della sua situazione soggettiva con l'interesse generale di non interferire con l'azione amministrativa. Solleva il dubbio, tra gli altri, CHITTI, *L'affermazione della giustizia amministrativa in Inghilterra*, cit., pp. 33 e ss. se questa ampia discrezionalità delle corti di *common law* non sia irrispettosa della sovranità parlamentare, poiché esiste il concreto rischio che provvedimenti *ultra vires* siano mantenuti operanti *lesivi*

Tutto questo è utile per poter affermare che la tutela giurisdizionale in Inghilterra è consapevolmente ristretta, non accessibile a tutti e oggettiva. Ciò lo si può notare guardando anche alla più recente riforma in materia di *locus standi* contenuta nel *Criminal Justice and Courts Act* (2015), che recepisce il consolidato orientamento giurisprudenziale²⁶ secondo cui il *permission* va rilasciato a seguito di un giudizio preliminare (*Leave stage*) di meritevolezza in sé dell'interesse del ricorrente; quello stesso interesse deve poi essere confrontato e comparato con la posizione dei controinteressati e soprattutto con l'interesse generale²⁷.

Quel che dalla normativa del *Permission stage* non sembra emergere è una specifica rilevanza delle caratteristiche della persona del ricorrente ai fini del rilascio del *leave*. In realtà approfondire questo aspetto è utile ai fini della

della situazione giuridica soggettiva del privato. Oltretutto non sono previste forme di tutela risarcitoria in caso di mancato ottenimento del *permission*, neanche nei casi in cui la corte riconosca che ci sia stata una lesione del diritto del ricorrente.

²⁶ Si veda il fondamentale caso *R. v. Monopolies and Mergers Commission ex Argyll Group* del 1986 in cui la *House of Lords* stabilì espressamente le valutazioni da compiere per decidere in quali situazioni non rilasciare il *leave*: emerse chiaramente che l'attenzione deve essere soprattutto volta ad operare un giudizio preliminare di meritevolezza in sé dell'interesse del ricorrente (per accertare che non si tratti di un ricorso avente una motivazione inadeguata, impropria, inconsistente), da confrontare e comparare con la posizione dei controinteressati e soprattutto con l'interesse generale. È da notare come la corte insista proprio sulla tutela dell'interesse pubblico, indicando che non si può pensare anche solo di far accedere al giudizio di merito il ricorso presentato su un atto che in concreto non avrebbe potuto avere un contenuto diverso o che comunque avrebbe potuto ritardare in modo ingiustificato l'azione della p.a. Nel caso *Argyll* si insiste molto anche sull'aspetto del comportamento delle parti, ritenendo che il *leave* non sia comunque ottenibile nel caso in cui la pubblica amministrazione stia facendo quanto nelle sue possibilità per rimediare a una evidente situazione di illegittimità. Risulta evidente come tutta questa serie di valutazioni, assolutamente discrezionali, generi una forte incertezza che, specie se sommata ai costi da sostenere per il processo, costituisce una fondata ragione per evitare di presentare domanda per il *judicial review*.

²⁷ Il *Criminal Justice and Courts Act* è intervenuto modificando la Part 54 del *Civil Procedure Rules*, stabilendo che non debba essere rilasciato il *permission* «if it appears to the court to be highly likely that the outcome for the applicant would not have been substantially different if the conduct complained of had not occurred» a meno che non sussistano particolari ragioni di interesse pubblico che devono però essere motivate dalla stessa corte. Questa disposizione, oltre a riprendere in parte il testo della sentenza sull'*Argyll case* del 1986, è sostanzialmente analoga a quella dell'art. 21-octies della L. 241/1990 sul procedimento amministrativo italiano e si inserisce in un contesto normativo dove durante le procedure del *Leave stage* viene richiesto un altissimo grado di diligenza da parte del privato. Per un approfondimento sulla disciplina del *Leave stage* si rinvia a JUDICIARY FOR ENGLAND AND WALES, *The Administrative Court Judicial Review Guide*, 2021, pp. 31-43.

presente trattazione in quanto permette di rinvenire come nell'ordinamento inglese la centralità della figura del *claimant* è strumentale, funzionalizzata alla cura dell'interesse pubblico. Da questa prospettiva, risulta molto interessante lo studio dei cosiddetti *representative standing*, ed in particolare il confronto tra il controverso caso del *Rose Theatre Trust* (1990)²⁸ e il cosiddetto *Greenpeace case*, di quattro anni successivo²⁹, da cui emerge come il *leave* venga rilasciato soltanto a quei soggetti dotati di una comprovata *expertise* e ritenuti particolarmente qualificati per tutelare l'interesse pubblico attraverso la proposizione di un'impugnazione³⁰.

Dal quadro emerso, si può ritenere che il *public interest* era e continua ad essere centrale nel sistema di tutela giurisdizionale inglese, a discapito della centralità della situazione giuridica soggettiva del ricorrente. In conclusione, nel Regno Unito «la legge non ritiene che la funzione delle corti sia quella di essere a disposizione di chiunque abbia interesse a sindacare l'azione amministrativa»³¹

²⁸ *R. v. Secretary of State for the Environment, ex parte Rose Theatre Trust*, 1990.

²⁹ Queste le fattispecie. Nel primo caso il Ministero non rilasciò il provvedimento, richiesto da un gruppo di appassionati d'arte riuniti in un trust, contenente il vincolo artistico necessario per preservare un antico teatro rinvenuto durante degli scavi nel centro di Londra. In *R. v. Her Majesty's Inspectorate of Pollution and the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex p. Greenpeace*, 1994, invece, la nota associazione ambientalista aveva impugnato la decisione con cui l'autorità amministrativa aveva autorizzato alcuni scarichi di rifiuti radioattivi nella località di Sellafield. In questi due casi la valutazione sul *locus standi* da parte della corte è arrivata a esiti opposti: mentre nel *Greenpeace case* si è ritenuto esistente il *sufficient interest* della nota associazione ambientalista, nel *Rose Theatre Trust case* in un primo momento il giudice ha accordato il *leave* al trust, salvo poi stabilire nel giudizio di merito l'assenza di un suo sufficiente interesse poiché tale riconoscimento avrebbe determinato «probabili richieste di indennizzo da parte di alcuni cittadini» e poiché comunque l'interesse per la conservazione di un bene storico artistico andava in ogni caso bilanciato con quello allo sviluppo urbanistico della città. Vari furono gli argomenti presi in considerazione nel caso della famosa associazione ambientalista: venne evidenziato infatti come si trattasse di un'organizzazione diffusa in tutto il mondo, guidata nel suo agire da una comprovata serietà, buona fede ed *expertise* tali, secondo la corte, da poter argomentare con cognizione di causa la motivazione per il rimedio richiesto. Viceversa il trust del Rose theatre era stato costituito con l'esclusivo scopo di conservare il teatro e questo fu un elemento che il giudice del *Greenpeace case* utilizzò per chiarire che le fattispecie erano completamente diverse.

³⁰ In questo senso P. CANE, *Standing up for the public*, pp. 281 e ss.

³¹ J. SCHIEMANN, *Queen's Bench, High Court*, in *R. v. Secretary of State for the Environment, ex parte Rose Theatre Trust*, 1990. Il fatto che la giustizia anglosassone sia costosa, incerta e poco accessibile, anche nel caso in cui il ricorrente possa prospettare la più grave violazione di un proprio diritto, è un tratto congenito del carattere dell'ordinamento inglese, che neanche l'introduzione dell'*Human Rights Act* è riuscita a smussare. Certo è che qualche passo in

e l'effettività della tutela della posizione del *claimant* viene così rimessa alla discrezionalità della corte.

Nonostante ciò, la stessa dottrina inglese sembra avere chiari i punti deboli dell'alternativa soggettivistica, abbracciata con la Costituzione del 1948 dal nostro ordinamento³²: protezione di attività amministrative illegittime (nei casi in cui queste non violino un diritto soggettivo, ma ledano comunque l'interesse generale e il buon andamento dell'amministrazione) e inefficienza del sistema di appelli, per coloro i quali ritengano di essere stati colpiti nei propri interessi. Sono questi gli aspetti che parte della dottrina inglese critica della tutela soggettiva italiana.

3. *Le condizioni generali dell'azione inglesi e italiane: una comparazione storica alla ricerca dell'oggettività.* – Nonostante che il testo costituzionale appaia piuttosto inequivocabile sul carattere di forte effettività che la tutela giurisdizionale deve offrire al privato ricorrente anche nei confronti dei pubblici poteri, l'affermazione di una tutela prevalentemente soggettiva in Italia ha origini non certo antiche come quelle della tutela oggettiva anglosassone, poiché il modello di giurisdizione amministrativa italiano, ispirato al sistema oggettivo francese, è stato abbandonato solo con la Costituzione del 1948³³. Si tenterà quindi di ripercorrere brevemente l'evoluzione del dibattito sulle condizioni generali dell'azione nel processo amministrativo, delineando le principali ragioni storiche dell'attuale conformazione dell'interesse a ricorrere. Tutto questo sarà

avanti verso una maggiore centralità dell'elemento sostanziale su quello processuale si sta lentamente compiendo, basti pensare allo sviluppo delle *legitimate expectations*. Sul tema delle *legitimate expectations* e sulle loro differenze rispetto agli interessi legittimi si rinvia a CHITI, *L'affermazione della giustizia amministrativa*, cit., pp. 40-41. Per quanto concerne invece le problematiche irrisolte a seguito dell'entrata in vigore dell'*Human Rights Act*, su cui non è possibile in questa sede compiere una trattazione esaustiva, si rimanda a CRAIG, *Administrative law*, cit., pp. 579-631.

³² C. HARLOW, *Una rassicurazione simbolica: controllo giurisdizionale e democrazie liberali, in Cittadino e potere in Inghilterra*, cit., pp. 213-216.

³³ In particolare è l'art. 24 Cost. che imprime al nostro ordinamento una propensione alla cura delle situazioni giuridiche soggettive, siano esse diritti o interessi legittimi.

utile ai fini di un confronto tra l'accesso al giudice in paesi a tutela oggettiva come l'Inghilterra e a tutela soggettiva come l'ordinamento italiano.

Al fine di comprendere il concetto di interesse a ricorrere è necessario fare riferimento alla giurisprudenza amministrativa che fornisce ormai un'interpretazione consolidata, secondo la quale l'interesse ad agire si configura come un'utilità materiale o morale oggettivamente riconoscibile, ottenibile con una sentenza di accoglimento³⁴. A differenza di quanto avviene nel giudizio civile³⁵, nel processo amministrativo il ruolo dell'interesse a ricorrere assume grande importanza anche nelle sentenze costitutive, legandosi saldamente con la legittimazione ad agire. Quest'ultima rappresenta l'altra fondamentale condizione generale per l'esperimento del ricorso e riguarda la situazione giuridica soggettiva che il proponente vuole azionare di fronte al giudice, che può consistere in un diritto soggettivo o in un interesse legittimo. Ed è proprio l'enucleazione della *legitimatō ad causam* come autonoma condizione del processo amministrativo italiano uno degli elementi che una parte della

³⁴ Tale utilità è da intendersi come attinente alla situazione giuridica soggettiva e, più specificamente, deve consistere in un vantaggio attuale, personale e concreto, immediatamente collegato agli effetti della decisione del giudice. Il richiamo della definizione giurisprudenziale è reso necessario dall'assenza, almeno a prima vista, di una nozione di interesse a ricorrere contenuta nel Codice del Processo Amministrativo. In realtà, volendo ricercare delle basi di diritto positivo di tale nozione, abbiamo principalmente il rinvio esterno dell'art. 39 c.p.a., che offre un sicuro rimando alla previsione sull'interesse ad agire dell'art. 100 c.p.c.; l'art. 13 c.p.a. che parla di interesse a ricorrere riguardo alla competenza territoriale; l'art. 35 c.p.a., che stabilisce l'inammissibilità del ricorso nel caso di carenza di interesse da parte del ricorrente. Su questo punto si veda S. TORRICELLI, *I confini incerti e mutevoli dell'interesse a ricorrere*, in *Diritto processuale amministrativo*, 2021, pp. 28-29, il quale sottolinea come manchi, almeno a prima vista, una norma generale sulle condizioni generali dell'azione nel c.p.a.

³⁵ Analizzando il disposto dell'art. 100 c.p.c., nel processo civile l'interesse ad agire è un requisito extraformale delle parti che acquista rilevanza solo in ipotesi ridotte, in particolare nelle sentenze di mero accertamento, dove è ritenuto necessario al fine di evitare la proposizione di domande vessatorie per il convenuto. Sottolinea questo profilo G. MANNUCCI, *Legittimazione e interesse a ricorrere (dir. amm.)*, in www.treccani.it, https://www.treccani.it/enciclopedia/legittimazione-e-interesse-a-ricorrere-dir-amm_%28Diritto-on-line%29/, consultato in data 03/12/2022, la quale considera la centralità dell'interesse ad agire nel processo amministrativo come una «spia della perdurante concezione processuale dell'interesse legittimo» e ritiene che sia «funzionale a tenere in piedi un modello di giudizio dai tratti oggettivi».

dottrina³⁶ ha individuato come determinanti per il passaggio da una forma di tutela oggettiva ad una soggettiva, suggellato dall'entrata in vigore della Costituzione del 1948³⁷. Fondamentale in questa evoluzione è stato sicuramente lo sviluppo del concetto di interesse legittimo, che da interesse meramente processuale si è progressivamente conformato come situazione giuridica soggettiva meritevole di tutela, trovando una sua base sostanziale e riducendo la centralità dell'interesse a ricorrere³⁸.

³⁶ La condivisibile ricostruzione sulle ragioni che hanno determinato la svolta italiana verso una forma di tutela prevalentemente soggettiva è quella proposta da S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, Milano, 2018. Si veda anche l'approfondimento sulla tradizionale concezione della legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo di C. CUDIA, *Legittimazione a ricorrere, concezione soggettivistica della tutela e principio di atipicità delle azioni del procedimento amministrativo*, in *P.A. Persona e Amministrazione*, 2019, pp. 106-110.

³⁷ L'orientamento di fine Ottocento e inizio Novecento che muove da una visione oggettiva del giudizio amministrativo italiano (a cui aderiscono E. Guicciardi e F. D'Alessio) merita di essere ricordato proprio per le particolarità della sua ricostruzione delle nozioni di legittimazione e interesse al ricorso come concetti aventi fondamento e rilevanza esclusivamente processuale, legati ad una tutela dell'interesse generale e solo occasionalmente di quello del ricorrente, come sottolinea MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, cit., p. 31. Sicuramente questo filone dottrinale si pone in contrasto con una visione della giurisdizione amministrativa parallela a quella ordinaria. Viene infatti negata l'idea di una *legitimatō ad causam* autonoma e distinta dalla nozione di interesse, poiché secondo F. D'ALESSIO, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, 1934, p. 402, «l'appartenenza del diritto a ricorrere coincide coll'esistenza dell'interesse ad agire. Chiunque può ricorrere purchè vi abbia interesse. Sicché manca la qualificazione attiva del soggetto e solo si richiede [...] un interesse quale condizione dell'azione». Tale interesse, qualificato attraverso una serie di caratteri (personalità, immediatezza, attualità), non deriva dalla lesione di una posizione giuridica sostanziale, previamente riconosciuta e tutelata dall'ordinamento, bensì dalla lesione che in concreto può derivare al ricorrente dall'illegittimità dell'atto impugnato. Tale violazione della situazione soggettiva può sì trovare soddisfazione nella decisione di annullamento dell'atto, ma si deve tenere a mente che quest'ultima viene pronunciata dal giudice al solo scopo di ristabilire la legalità dell'azione amministrativa. S. MIRATE, *La legittimazione a ricorrere nel processo amministrativo*, cit., p. 33 evidenzia come tutti gli autori che aderiscono alla visione oggettiva del processo riconducono legittimazione ad agire e interesse a ricorrere ad una medesima categoria esattamente come in Francia per l'*intérêt à agir* e in Inghilterra con il *sufficient interest*.

³⁸ Importante secondo Mirate è stata anche la creazione della IV Sezione del Consiglio di Stato, la quale ha iniziato ad offrire tutela agli interessi privati non qualificabili come diritti, spingendo sempre più la giurisdizione amministrativa verso un'ottica di tutela individualistico-soggettiva e contribuendo a creare un parallelismo con il processo civile. Secondo l'Autrice fondamentale in questo senso è stata anche la diffusione del criterio di riparto di giurisdizione basato sulla *causa petendi*, il quale ha rafforzato ulteriormente il carattere sostanziale dell'interesse legittimo. Questi elementi hanno dunque progressivamente spinto la dottrina a sviluppare gli attuali connotati delle due condizioni generali dell'azione. La legittimazione ad agire si è infatti sviluppata secondo l'elemento chiave dell'«affermazione

Inoltre, un altro elemento determinante nella svolta italiana verso la tutela soggettiva è stato l'utilizzo dell'istituto della rinuncia al ricorso anche nel processo amministrativo. L'uso di questo strumento, sconosciuto nella giurisdizione amministrativa francese, necessariamente implica la capacità del titolare dell'interesse leso non solo di avviare, ma anche di arrestare il giudizio amministrativo. Nel momento in cui si apre all'istituto della rinuncia, il processo amministrativo non si svolge evidentemente più nel solo interesse generale.

4. *Contaminazioni e elementi "irriducibili" della tutela oggettiva: un confronto comparato.* – È svolta ora qualche riflessione comparativa sull'evoluzione della giurisdizione amministrativa italiana da una tutela oggettiva ad una prevalentemente soggettiva, evidenziando le affinità e le differenze che sussistono tra il *sufficient interest* e le condizioni generali dell'azione italiane.

In primo luogo, per quanto riguarda la tecnica della *fusion*, non si ritiene che si possa parlare del *Permission stage* come di un giudizio sulle *prospect of success*³⁹ paragonabile ad una sorta di giudizio prognostico, per certi aspetti non distante dal cosiddetto filtro in appello del nostro processo civile poiché, almeno da un punto di vista statistico⁴⁰, il rilascio del *leave* non assicura maggiori probabilità di successo della causa, poiché è un giudizio che valuta l'interesse generale che riveste la questione.

A proposito di interesse generale, il requisito del *sufficient interest* ben si presta ad un confronto con le condizioni generali italiane dell'azione nella prospettiva della tutela dell'interesse pubblico. Avendo infatti analizzato le problematiche di un'eccessiva genericità di questo requisito del *permission*, si è

della lesione/tutela dell'interesse sostanziale», contrapposta al binomio «affermazione di un'utilità/conseguimento di un vantaggio patrimoniale o morale», caratterizzante l'interesse a ricorrere.

³⁹ È la posizione contenuta in M. ELIANTONIO, C.W. BACKES, C.H. VAN RHEE, *et alia*, *Standing up for your right(s) in Europe*, 2012, p. 61, secondo i quali «*the appeal is unlikely to be refused unless there is considered no prospect of success*».

⁴⁰ Statistiche del 2010 contenute Ivi, p. 61, riportano che nel Regno Unito, a fronte di 10548 *Judicial Review applications*, 5148 sono state rifiutate.

evidenziato quanto sia difficile distinguere nel *sufficient interest* tra utilità generale, utilità individuale e lesione della situazione giuridica soggettiva. In questo la bipartizione italiana tra legittimazione e interesse a ricorrere sicuramente permette una maggior chiarezza; esistono comunque delle analogie tra il *leave* e le due condizioni generali dell'azione del nostro ordinamento, in particolare se si guarda al ruolo ricoperto dall'interesse ad agire. Infatti l'interesse a ricorrere propone anzitutto una correlazione tra l'interesse sostanziale dedotto in giudizio e la norma di cui si denuncia la violazione⁴¹. Sarebbe sbagliato dire che l'utilità prospettata nell'interesse ad agire debba essere un'utilità di carattere generale (perché, come mostra la giurisprudenza, quel vantaggio derivante dalla sentenza di accoglimento deve avere sicuro carattere personale), ma è invece condivisibile la tesi secondo la quale la concezione dell'interesse a ricorrere più tradizionale guarda al giudizio di legittimità come una parentesi dell'azione amministrativa⁴². Di riflesso, si può allora sostenere che l'utilità che il ricorrente potrà trarre dalla sentenza di accoglimento, è sì un vantaggio personale, ma questo sarà "concesso" (e a quel punto riconosciuto) partendo sempre da una sorta di "presunzione di non utilità" della sentenza di accoglimento che occorrerà ribaltare, proprio in modo simile a quel che accade in Inghilterra⁴³. Da questa concezione dell'interesse ad agire deriva allora che esso si configura come quella condizione dell'azione che permette di conformare il processo secondo l'interesse pubblico. Dunque, si può ritenere che anche in Italia vi siano alcuni caratteri fisiologici di continuità tra il Consiglio di Stato e l'azione

⁴¹ Si veda F. TRIMARCHI BANFI, *L'interesse legittimo: teoria e prassi*, in *Colloquio sull'interesse legittimo, atti del convegno in memoria di Umberto Pototschnig*, Milano, 19 aprile 2013, 2014, pp. 126-127.

⁴² TRIMARCHI BANFI, *L'interesse legittimo: teoria e prassi*, cit., p. 127, riflette sul legame tra natura dell'interesse al ricorso e concezione del processo amministrativo.

⁴³ Occorre precisare che quest'ultima impostazione è volta non tanto al rispetto di un principio di economia processuale, quanto a conformare l'interesse a ricorrere come strumento che delimita l'interferenza del giudice con l'attività amministrativa. In questo senso TORRICELLI, *I confini incerti e mutevoli dell'interesse a ricorrere*, cit., p. 31, il quale sottolinea in quest'ottica l'importanza del fatto che qualora l'amministrazione ritenga in un secondo momento un proprio atto illegittimo potrebbe comunque agire in autotutela (sia attraverso l'annullamento di ufficio che tramite la revoca ove manchino le condizioni del primo).

amministrativa di sicura derivazione francese. Infatti ad un esame più attento, lo stesso interesse a ricorrere è figlio di un'idea di giustizia e di giudice amministrativo che bisogna "scomodare", così come in Inghilterra, solo dimostrando di poter ottenere una qualche utilità personale dalla sentenza di accoglimento. In questo caso però il ricorso del "busybody italiano" non va ad intaccare una tradizione giurisprudenziale di *common law* pluricentenaria, come in Inghilterra, bensì coinvolge l'azione amministrativa, che potrebbe essere modificata dal giudice in lesione dell'interesse pubblico.

Si spiega così l'importanza dell'interesse ad agire nel processo amministrativo e soprattutto il motivo per cui, nelle sentenze costitutive del processo civile italiano, non è ordinariamente necessario addurre un interesse a ricorrere. Naturalmente gli elementi di tutela oggettiva dell'accesso al giudice italiano non possono certo spingersi a quelle considerazioni prospettate dalla giurisprudenza inglese, secondo cui esiste una correlazione tra il *public law wrong* e la possibilità di ottenimento del *leave*: questo ragionamento comprimerebbe le situazioni giuridiche soggettive in violazione dell'art. 24 Cost., la norma che oggi rappresenta la vera stella polare che dovrebbe orientare qualsiasi considerazione in materia di accesso al giudice. In Inghilterra notiamo invece che questa compressione è ritenuta assolutamente legittima anche per via di quella tradizionale idea di accesso alla corte ristretto, limitato al solo *Leave stage*.

Ad ogni modo, il rafforzamento di una concezione sostanziale dell'interesse legittimo, a fianco a quella tradizionale, ha permesso di subordinare le valutazioni sull'interesse pubblico rispetto a quelle sulla situazione giuridica sostanziale avanzate dal ricorrente, anche se ancora oggi si avvertono in giurisprudenza tensioni tra queste due concezioni che convivono nell'interesse legittimo⁴⁴.

⁴⁴ TRIMARCHI BANFI, *L'interesse legittimo: teoria e prassi*, cit., p. 128, approfondisce il rapporto tra le due concezioni che convivono nell'interesse legittimo.

A questo punto, viene però da domandarsi fino a che punto la tutela in Italia sia prevalentemente soggettiva e quali siano le risposte adottate dall'ordinamento italiano riguardo alle specifiche critiche mosse dalla dottrina inglese a questa centralità delle situazioni giuridiche soggettive, in particolare sul tema dell'inefficienza del sistema degli appelli e soprattutto sulla possibilità di mantenere in vita atti illegittimi non lesivi di interessi soggettivi.

Per rispondere a quest'ultimo interrogativo, si può osservare la disciplina italiana in materia di contratti pubblici, che si differenzia da un modello di tutela soggettiva *tout court* in cui gli unici guardiani (*watchdogs*) del rispetto della legge da parte della pubblica amministrazione sono i privati che decidono di presentare ricorso prospettando la lesione di una propria situazione giuridica soggettiva⁴⁵: l'ordinamento italiano opera infatti una scelta non troppo dissimile dal modello francese⁴⁶, consentendo di ricorrere direttamente a soggetti pubblici, come ad esempio ANAC⁴⁷, in modo analogo al ricorso presentato in Francia dal prefetto o dai «*membres de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales concerné*», senza peraltro dover prospettare

⁴⁵ Di questo avviso L. VIOLA, *Il contenzioso dei contratti pubblici in Italia e in Francia: una (prima) comparazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2018, 2, che descrive a p. 7 come «paradossale» e addirittura «schizofrenica» questa tendenza del nostro ordinamento.

⁴⁶ Su questa posizione VIOLA, *Il contenzioso*, cit., p. 10. L'Autore sottolinea le affinità tra ordinamento italiano e francese nell'utilizzo di strumenti di tutela oggettiva per rimuovere atti lesivi dell'interesse generale. Condividendo questa prospettiva, è opportuno precisare che comunque, in termini generali, i due paesi presentano tuttavia numerose differenze di carattere strutturale. L'analisi di Viola è però interessante perché offre un parallelismo tra le tendenze "oggettivistiche" dell'ordinamento italiano e quelle "soggettivistiche" della Francia: infatti egli evidenzia come la giurisprudenza francese, specie negli ultimi vent'anni, abbia intrapreso il percorso di una «storica» trasformazione di un ricorso [in materia di contratti pubblici], in precedenza, ricostruito nei termini tradizionali di *recours pour excès de pouvoir* a carattere obiettivo in un *recours de pleine juridiction* a carattere subiettivo». Determinante in questo senso è stata sicuramente l'armonizzazione incoraggiata dal diritto europeo.

⁴⁷ Il Codice dei Contratti Pubblici, D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50, all'art 211 comma 1-bis, come modificato dal D.L. 24 aprile 2017, n. 50, stabilisce che: «LANAC è legittimata ad agire in giudizio per l'impugnazione dei bandi, degli altri atti generali e dei provvedimenti relativi a contratti di rilevante impatto, emessi da qualsiasi stazione appaltante, qualora ritenga che essi violino le norme in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture».

un particolare interesse a ricorrere⁴⁸. Per quanto attiene al profilo della possibile inefficienza dei sistemi di appello negli ordinamenti a tutela soggettiva, è interessante evidenziare come l'Italia abbia, in fin dei conti, una disciplina molto simile a quella inglese in materia di costi del processo, specie se confrontata con la normativa dell'ordinamento francese, poiché in entrambi i paesi si finisce per utilizzare gli alti costi del processo come un efficace strumento deflattivo⁴⁹.

Detto allora di queste affinità, somiglianze e contaminazioni tra ordinamenti a tutela oggettiva e soggettiva in materia di accesso al giudice, resta da chiarire quali siano quegli elementi che più di altri rendono queste due tipologie di sistemi ancora distanti tra loro sotto molti punti di vista. Si farà allora riferimento ad una recente questione emersa nell'ordinamento francese in

⁴⁸ Addirittura lo stesso Codice dei Contratti Pubblici, all'art 211 comma 1-quater, affida all'Autorità Nazionale Anticorruzione il potere di individuare, per mezzo di un proprio regolamento, i casi o le tipologie di provvedimenti in relazione ai quali essa può agire in giudizio. Questa previsione, introdotta con il D.L. 24 aprile 2017, n. 50, specie se accostata al potere di AGCM di proporre ricorso davanti alla corte per atti lesivi della normativa antitrust (Ex art. 21-bis L. 10 ottobre 1990, n. 287: condizione per l'azione dell'AGCM è il previo svolgimento di una fase precontenziosa, volta a sollecitare la p.a. a conformarsi alla disciplina di legge), mostra quindi una tendenza dell'ordinamento italiano a inserire elementi di diffuso controllo oggettivo dell'azione amministrativa per bilanciare i casi (di atti illegittimi e lesivi dell'interesse generale) in cui venga in concreto a mancare la richiesta di un controllo giurisdizionale da parte di controinteressati (il quale è invece un controllo legato alla tutela delle loro posizioni soggettive).

⁴⁹ Nell'impossibilità di offrire in questa sede una trattazione completa dell'analisi economica del processo nei paesi a tutela oggettiva e soggettiva, basti ricordare che l'Italia e l'Inghilterra utilizzano gli alti costi del processo come un vero e proprio strumento deflattivo, differenziandosi in questo dall'ordinamento francese che, in linea di principio, considera i ricorsi dei privati come un'occasione di controllo della legittimità dell'attività amministrativa e, proprio per questo motivo, anche in caso di soccombenza, i costi da sostenere per il processo sono contenuti (aggirandosi infatti tra i 1.000 e i 5.000 euro). Per i costi del processo amministrativo francese si veda J. BELL, F. LICHÈRE, *Contemporary French Administrative Law*, Cambridge, 2022, pp. 174-175. Per un approfondimento sull'ordinamento francese e sulla centralità del controllo di legittimità degli atti si veda sempre Ivi, pp. 154-172. Inoltre, l'ordinamento italiano si caratterizza per una storica obbligatorietà del patrocinio dell'avvocato che lo contraddistingue sia dalla Francia che dall'Inghilterra e che rappresenta quindi un ulteriore elemento da considerare nel calcolo delle spese processuali complessive. Sicuramente influisce sulla questione l'assenza di una consistente giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in materia di spese processuali. Si finisce così per fornire agli Stati attraverso la materia dei costi del ricorso «*un moyen simple et efficace pour soustraire leurs Administrations au contrôle de leurs décisions contractuelles*», come sostiene S. TORRICELLI, *Uniformité et particularisme dans les transpositions nationales du droit européen des procédures de recours*, p. 481.

tema di tutela degli interessi diffusi, evidenziando che la soluzione che *le législateur* sembra prospettare non è assolutamente dissimile da quella individuata dalla giurisprudenza anglosassone nel noto caso *Greenpeace*⁵⁰. Per inquadrare il profilo problematico bisogna tenere presente che in Francia il processo amministrativo è attualmente caratterizzato da un lato, da una certa stabilità e, dall'altro, da evoluzioni significative dovute al costante aumento del numero dei ricorsi⁵¹ e al fatto che, negli ultimi trent'anni, l'intervento del legislatore nella disciplina del processo amministrativo è diventato sempre più invasivo, arrivando a restringere anche le tradizionali prerogative dello stesso *Conseil d'État*⁵². Per ridurre il crescente numero di ricorsi, si è intervenuti in materia di tutela degli interessi diffusi modificando l'art. 600 del *Code de l'urbanisme*⁵³ che oggi stabilisce come non sia possibile impugnare un atto amministrativo per le associazioni ambientaliste che non si siano costituite almeno un anno prima dell'emanazione dell'atto. Volendo ricercare quegli elementi strutturali di comunanza tra ordinamenti a tutela oggettiva, si osserva come questo approccio sembri riproporre quella stessa logica descritta nel *Rose Theatre trust case*, dove la *High Court* stabilì che non sussisteva il requisito del *sufficient interest*, poiché il *trust* era stato costituito «for the exclusive purpose of saving the Rose Theatre site»⁵⁴. Inoltre il nuovo art. 600 del *Code de l'urbanisme* suggerisce la ricerca di un certo grado di *expertise* e serietà nell'associazione

⁵⁰ Si veda *supra* al punto 1.2.

⁵¹ F. ANGEL, F. PAUDICE, *La durata dei ricorsi (processi) amministrativi in Italia, 2020*, pp. 2-3 e p. 5, evidenziano a livello statistico come la Francia riesca a mantenere un buon tasso di smaltimento dei processi amministrativi, pur avendo un numero di ricorsi ogni 100.000 abitanti sicuramente superiore rispetto a quello italiano.

⁵² O. RENAUDIE, in occasione del convegno su *Le azioni nel processo amministrativo francese: analisi e prospettive*, 19 aprile 2022, insiste su questi due elementi come le principali linee evolutive del processo amministrativo, indicando poi nella volontà del legislatore di restringere l'accesso al giudice una delle più recenti tendenze.

⁵³ Oggi, a seguito delle riforme del 2006 e del 2018, l'art. 600 stabilisce che «*Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statuts de l'association en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire*». Il deposito degli statuti è avvenuto «*au moins un an avant l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire*».

⁵⁴ Lord A. MELCHETT, Queen's Bench, in *R. v. Her Majesty's Inspectorate of Pollution and the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex p. Greenpeace*, 1994.

ricorrente, differenziandosi dalle scelte dell'ordinamento italiano che invece ha una concezione più aperta in materia di accesso al giudice per la tutela degli interessi diffusi⁵⁵. La giurisprudenza italiana si è infatti dimostrata più in linea con un'impostazione di tutela soggettiva nel riconoscere anche ai comitati spontanei la legittimazione contro atti lesivi di beni ambientali⁵⁶, anche se in dottrina permangono diverse perplessità condivisibili in merito alla natura degli interessi diffusi e, più in generale, all'effettività della tutela⁵⁷.

5. *Conclusioni.* – In conclusione, nonostante che vi siano elementi di affinità e di contaminazione tra gli ordinamenti analizzati, ciò che emerge è che sussistono ancora dei significativi momenti di diversità tra l'accesso alla tutela giurisdizionale riconosciuto da Inghilterra, Italia e Francia, con quest'ultima che sembra collocarsi in una “posizione mediana”. In questo senso, si ritiene che si possa parlare di elemento “irriducibile” della tutela oggettiva a proposito di

⁵⁵ Si noti che in Italia la legittimazione ad agire delle associazioni ambientaliste è riconosciuta fin dalla legge istitutiva del Ministro dell'Ambiente, L. 8 luglio 1986, n. 349.

⁵⁶ Per quanto riguarda la legittimazione ad agire dei comitati, per costante giurisprudenza (Cons. St., Sez. IV, 19 febbraio 2010 n.1001; Sez. VI, 13 settembre 2010 n. 6554 e 23 marzo 2011 n.3107; Sez. V, 22 marzo 2012 n.1640; Sez. III, 8 agosto 2012 n.4532), è riconosciuta ai comitati spontanei allorquando venga dimostrato «un collegamento stabile con il territorio ove (il comitato) svolge l'attività di tutela degli interessi stessi» e di avere svolto una «attività... protratta nel tempo» e quindi di non esistere soltanto «in funzione della impugnazione di singoli atti e provvedimenti». Anche in Italia dunque occorre soddisfare alcuni requisiti per l'accesso al giudice da parte dei comitati spontanei, ma ciò non è assolutamente paragonabile né alla disciplina dettata dal *Code de l'urbanisme* né tantomeno alla giurisprudenza delle corti superiori inglesi.

⁵⁷ Significativa è la riflessione di C. CUDIA, *Gli interessi plurisoggettivi tra diritto e processo amministrativo*, Rimini, 2012, pp. 77-96. L'autrice rileva come la giurisprudenza e parte della dottrina abbiano veicolato le esigenze di tutela del singolo in soggetti collettivi, identificati a livello normativo o processuale. L'Autrice richiama (p. 95) le parole di A. CARATTA, *Profili processuali della tutela degli interessi collettivi e diffusi*, in *La tutela giurisdizionale degli interessi collettivi e diffusi*, a cura di L. Lanfranchi, Torino, 2003, p. 134, per chiarire come tale impostazione limiti la legittimazione a ricorrere individuale per non correre il rischio di «azioni avventurose da parte di soggetti poco responsabili, suscettibili di turbare il mercato» o di rallentare i tempi della giustizia. Quello che allora l'Autrice propone è il superamento del concetto di interessi diffusi intesi come interessi sovraindividuali in favore di un modello di interessi plurisoggettivi, nel quale «ogni membro del gruppo ha la legittimazione ad agire *uti singulus*, mentre i soggetti collettivi hanno (eventualmente) una legittimazione aggiuntiva» (corsivi dell'Autrice). In giurisprudenza, cfr. l'Ad. Plen. 6/2020, con nota di G. MANNUCCI, *La legittimazione a ricorrere delle associazioni: fuga in avanti o ritorno al passato?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2020, pp. 529-536.

quell'idea della giurisprudenza inglese per cui la legge non è a disposizione di chiunque abbia interesse a sindacare l'attività amministrativa.⁵⁸ Questa impostazione anglosassone sembra infatti riecheggiare nelle recenti riforme in materia ambientale in Francia, su cui si è espresso da ultimo anche il *Conseil Constitutionnel*⁵⁹, chiarendo la legittimità costituzionale dell'art. 600, specificando che esso ha come scopo quello di «*prévenir les recours abusifs et dilatoires*» da parte dei “*busybodies* francesi”.

⁵⁸ SCHIEMANN, *Queen's Bench, High Court*, in *R. v. Secretary of State for the Environment, ex parte Rose Theatre Trust*, cit.

⁵⁹ Décision n° 2022-986 QPC du 1^{er} avril 2022, Association La Sphinx.