

L'ACCESSO AI SISTEMI DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: UN'ANALISI COMPARATA

a cura di Ludovica Vezzani

INDICE

Introduzione	2
1. L'organizzazione dei tribunali: sistemi monistici e dualistici	2
2. Le modalità di accesso al processo amministrativo	3
2.1 - Italia	3
2.2 - Francia	4
2.3 - Germania	6
2.4 - Inghilterra	7
2.5 - Stati Uniti	9
3. Le competenze dei giudici e l'oggetto del giudizio: la tutela della legalità oggettiva e l'attenzione posta ai diritti soggettivi	9
3.1 - Italia	10
3.2 - Francia	10
3.3 - Germania	11
3.4 - Inghilterra	12
3.5 - Stati Uniti.....	12
4. Requisiti professionali per l'accesso alle giurisdizioni superiori	13
5. Conclusioni	13

L'ACCESSO AI SISTEMI DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: UN'ANALISI COMPARATA

a cura di Ludovica Vezzani

Introduzione

Nel corso della mia esperienza di stage presso Zoppolato e Associati - Studio Legale di diritto amministrativo, ho avuto la possibilità di approfondire le mie conoscenze in merito a questa branca del diritto, leggendo atti e assistendo a udienze pubbliche presso il TAR della Lombardia.

Non provenendo da un classico percorso di studi di giurisprudenza ma da uno principalmente focalizzato sulla comparazione dei diversi Sistemi Legali, l'aver appreso in maniera più dettagliata e toccato con mano il funzionamento del sistema italiano mi ha fornito lo spunto per proporre una comparazione con quelli francese, tedesco, inglese e statunitense, focalizzando l'analisi sul tema dell'introduzione del giudizio.

Proprio perché, per sua stessa natura, il diritto amministrativo disciplina il rapporto tra l'amministrazione ed i cittadini, una lettura superficiale potrebbe essere quella di percepire e considerare le sue articolazioni come degli unicum di sola pertinenza del rispettivo Stato o Organizzazione sovrana.

Lo stesso potrebbe essere pensato per il processo amministrativo, che ha il compito di garantire uno degli aspetti cruciali dello Stato di diritto contemporaneo: **il bilanciamento tra l'esercizio del potere pubblico e la tutela giurisdizionale del singolo**.

In questa sede s'intende sostenere che i singoli sistemi nazionali sono andati via via trasformandosi, nel corso degli anni, in un dialogo continuo, diretto e indiretto, tra i diversi sistemi di giustizia amministrativa degli altri paesi.

Un'evoluzione, portata avanti da forti fenomeni di convergenza ed ibridazione, che appare consentire una visione globale sulle questioni oggi più rilevanti, offrendo prospettive di analisi anche sotto il profilo legale più complete e adeguate, in continuità con quanto già avvenuto in altri ambiti, come quello economico.

Come si vedrà, il processo amministrativo presenta, negli ordinamenti presi in esame, una struttura procedimentale sostanzialmente analoga, conservando, tuttavia, specifiche **differenze organizzative e sistematiche**.

In tutte le Giurisdizioni prese in esame, il giudizio viene avviato con **l'impugnazione di un atto amministrativo** o di un comportamento della pubblica amministrazione ritenuto incidere in modo lesivo ed ingiustificato sulla posizione del soggetto che avanza il ricorso.

A ciò segue **l'instaurazione del contraddittorio**, la **produzione delle difese delle parti**, l'eventuale **acquisizione degli elementi necessari alla decisione** e, infine, **il pronunciamento del Giudice**, che può essere seguito da impugnazioni dinanzi ad Organi superiori, fino al raggiungimento della disposizione definitiva. Le principali differenze concernono l'organizzazione (sistemi monistici o dualistici), la disciplina del processo e l'estensione del controllo giurisdizionale.

1. L'organizzazione dei tribunali: sistemi monistici e dualistici

Come meglio si vedrà oltre, i diversi sistemi legali dei vari stati organizzano la procedura con cui viene esercitata la giustizia amministrativa, secondo due principali modelli: monistico o dualistico.

Il sistema **monistico**, tipico delle giurisdizioni che applicano la **common law**, prevede un unico ordine di giudici avente competenze decisionali sia in merito a questioni tra privati sia su quelle riguardanti privati e la Pubblica Amministrazione (PA). Non è presente, dunque, la distinzione tra giudici ordinari e giudici amministrativi, ma sono gli stessi magistrati ad occuparsi dell'intera pluralità degli ambiti. Questo modello si basa sul principio della **Rule of Law**, teorizzato dal giurista **Albert Venn Dicey**, secondo il quale lo stato e i suoi funzionari non devono godere di privilegi o di corti speciali ma essere sottoposti alla stessa legge e agli stessi giudici ordinari dei comuni cittadini.

Il sistema **dualistico** è caratterizzato, al contrario, dalla presenza di **due ordini di giudici distinti**, quelli ordinari, che si occupano delle controversie tra privati, e quelli amministrativi che si occupano invece dei procedimenti in cui è coinvolta la Pubblica amministrazione. Vigge dunque un **criterio di riparto** che si delinea in modo differente da paese in paese. Tale divisione trova le sue motivazioni nell'esperienza della Rivoluzione Francese e nel principio di **separazione dei poteri**, necessaria ai tempi per impedire che i giudici conserva-

L'ACCESSO AI SISTEMI DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: UN'ANALISI COMPARATA

a cura di Ludovica Vezzani

tori potessero bloccare l'azione dello stato rivoluzionario, in quanto era ritenuto che giudicare l'amministrazione costituisse di per sé anch'esso un atto amministrativo.

Questa partizione, tuttavia, espone ad un rischio al quale gli ordinamenti monistici non sono soggetti, ovvero che i due ordini di giudici entrino in conflitto in merito a quale delle due giurisdizioni abbia effettivamente le competenze di giudicare la causa.

Per far fronte a questo rischio, in Francia esiste un organo paritetico apposito, il Tribunal des Conflits; diversamente, in Italia il compito di regolamentare la giurisdizione è affidato alla Corte di Cassazione, che decide a Sezioni Unite (con la particolarità che a giudicare, quindi, è uno dei due possibili "contendenti").

La tradizionale e rigida **divisione** tra i due modelli, tuttavia, sembra diventata con il tempo **meno marcata**, oggi infatti appare più corretto parlare di **ibridi**, in cui si possono osservare numerose convergenze tra i due. I sistemi monistici si stanno "specializzando", creando corti parallele che si occupano prettamente di materia amministrativa come i Tribunals britannici e gli ALJ americani. L'inverso di tale tendenza si sta invece verificando nei sistemi dualistici dove alla figura del giudice amministrativo sono stati conferiti alcuni dei poteri tipici del giudice ordinario, tra cui il potere di condannare la P.A. al risarcimento del danno patrimoniale.

2. Le modalità di accesso al processo amministrativo

2.1 - Italia

In **Italia**, l'instaurazione del processo amministrativo è disciplinata dal **Codice del processo amministrativo (d.lgs. 104/2010)**.

Il processo ha inizio con la **notificazione** del ricorso all'amministrazione resistente, ovvero l'ente che ha emesso il provvedimento impugnato, e agli eventuali controinteressati, coloro che hanno interesse nel vedere confermata la decisione della P.A.

A ciò segue il **deposito** del ricorso presso il Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) ai sensi dell'Art. 40 e seguenti del Codice del processo amministrativo.

Nell'atto introduttivo occorre introdurre, in quanto requisiti essenziali per l'ammissibilità della causa: l'indicazione del provvedimento impugnato, i motivi di illegittimità, le conclusioni (*petitum*) e la sottoscrizione del difensore.

I motivi, per i quali il ricorrente può proporre un ordine d'esame non vincolante, paiono avere particolare rilevanza, in quanto il potere decisionale del giudice è limitato da essi in merito alla scelta della norma, non potendo ricavare da sé la disciplina effettivamente violata.

Questa pratica è in linea con il principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato che, a sua volta, implica il divieto per il magistrato di alterare gli elementi obiettivi e soggettivi di identificazione dell'azione, *petitum* e *causa petendi*. Al giudice è permesso tuttavia, solamente nel caso in cui da esso non possa derivare alcun vantaggio per il ricorrente, l'assorbimento di uno o più dei motivi presentati.

Il ricorso, strutturato sulla base dei motivi può avere due diverse strutture unitaria o plurima.

la prima teorizza un'unica azione, in quanto, nonostante la molteplicità dei motivi, questi sarebbero nel complesso espressione di un unitario interesse all'annullamento dell'atto. La seconda, al contrario, sostiene la presenza di tante azioni quanti i motivi di illegittimità segnalati, ciascuno oggetto di giudizio di un'apposita domanda.

Come anticipato, una volta redatto l'atto, perché possa essere preso in esame, deve essere notificato, a pena di decadenza, alla P.A. e ad almeno uno dei controinteressati entro il termine ordinario di sessanta giorni, decorrenti dalla notificazione, comunicazione o piena conoscenza dell'atto, **Art. 41**.

A seguito di ciò, entro trenta giorni, il ricorso deve essere depositato, con i documenti allegati, presso la segreteria del TAR di competenza, **Art. 45**, procedura che, ad oggi, avviene esclusivamente in modalità telematica attraverso Processo Amministrativo Telematico (PAT), disponibile tramite il portale di Giustizia Amministrativa: quindi solo con il deposito il Giudice viene a conoscere l'esistenza del ricorso e il suo contenuto.

L'ACCESSO AI SISTEMI DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: UN'ANALISI COMPARATA

a cura di Ludovica Vezzani

Emerge dunque come, nel nostro Paese, **l'iniziativa processuale** sia principalmente **focalizzata sull'impugnazione dell'atto amministrativo**, anche se, a seguito alla pubblicazione del Codice nel 2010, è stato codificata la possibilità di procedere con **diverse tipologie di azioni**: non solo l'azione di annullamento, ma anche l'azione di condanna, l'azione di accertamento e l'azione avverso il silenzio.

Il giudizio si svolge, salvo particolari esigenze istruttorie, in un'unica udienza pubblica (salvo che sia proposta istanza cautelare, nel qual caso vi è una discussione in camera di consiglio).

In esito all'udienza di discussione, preceduta dal rituale scambio di documenti, memorie e repliche, il collegio si pronuncia con la sentenza.

Nel complesso esistono tre mezzi d'impugnazione distinti: **appello, revocazione ed opposizione**.

L'appello è il mezzo ordinario di impugnazione e va presentato entro sessanta giorni dalla notificazione della sentenza o, qualora non notificata, entro sei mesi dalla pubblicazione.

Gli altri due mezzi d'impugnazione, ossia revocazione e opposizione, sono invece qualificati come straordinari.

La revocazione, definita dall'Art. 106 c.p.a., è una procedura straordinaria e per questo motivo il suo impiego è contingentato alla presenza di certi elementi viziosi emersi a processo, che non sarebbero altresì valutabili in sede d'appello. Occorre presentarne richiesta entro 60 giorni decorrenti dalla scoperta di tali vizi.

L'Art. 108 c.p.a. fa riferimento, invece, all'azione di opposizione da parte di terzi, ossia soggetti che non costituiscono le parti in causa ma i cui interessi vengono direttamente impattati dalla sentenza del giudice, qualora questa sia effetto di dolo o collusione a loro danno. Proprio a causa della natura più flessibile del rimedio, esso non prevede rigidi termini di notifica.

Le parti in ogni caso non sono autorizzate a proporre nuovi motivi, documenti o prove davanti al Consiglio di Stato a meno che essi non siano considerati fondamentali per la causa e che non fossero già a disposizione della parte durante il processo di primo grado.

Le modalità di notifica e deposito del ricorso sono analoghe a quelle previste in primo grado.

Anche in appello, il giudizio si conclude con una sentenza, emanata in esito alla discussione, preceduta dallo scambio di memorie e repliche, per garantire un contraddittorio pieno.

La sentenza emanata dal Consiglio di Stato risulta generalmente definitiva tranne alcuni casi, rari e di grave natura, in cui se ne può chiedere la revocazione davanti allo stesso Consiglio di Stato, o si può opporre **ricorso avanti la Corte di Cassazione per i soli motivi di giurisdizione**, ai sensi dell'art. 110 c.p.a.

2.2 - Francia

In confronto, il sistema **francese**, pur adottando una ripartizione simile a quella del sistema italiano, è maggiormente focalizzato sul tentare in primis di risolvere la controversia tramite un tentativo di conciliazione tra le parti mentre **il giudice** subentra unicamente in seguito, sia in qualità di garante della legalità che, come extrema ratio, ultima soluzione, **rispetto all'autotutela amministrativa**.

Questa disposizione è perfettamente in linea con uno dei principi fondamentali del diritto amministrativo francese, il **Privilegio di Préalable**, che conferisce all'amministrazione il potere di agire ed emanare atti esecutivi senza dover preventivamente attendere l'autorizzazione da parte di un giudice.

Rivolgere la contestazione prima all'autore dell'atto stesso appare un modo per tutelare al meglio la divisione e l'indipendenza dei 3 poteri dello stato (i.e. legislativo, esecutivo, giudiziario), suddivisione teorizzata dal filosofo francese Montesquieu ed introdotta in Francia ufficialmente con la Costituzione del 1791, durante la rivoluzione.

Proprio per garantire il rispetto del Privilegio di Préalable, il Code de Justice administrative, testo che disciplina il processo amministrativo francese, prevede in molte materie un **ricorso amministrativo prelimi-**

L'ACCESSO AI SISTEMI DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: UN'ANALISI COMPARATA

a cura di Ludovica Vezzani

nare obbligatorio (RAPO-Recourse administratif préalable obligatoire) che impone al cittadino di rivolgere la richiesta di riesamina del provvedimento prima all'amministrazione competente. Solo a seguito del rigetto, implicito o esplicito, da parte dell'autorità amministrativa, è possibile rivolgersi ad un giudice.

Il procedimento per via giudiziaria viene instaurato con il deposito di un **ricorso scritto** (*dépôt d'une requête*, Art. R. 411-1) presso il *Tribunal administratif* competente (Art. da R. 312-1 a R. 312-19). In tale documento devono essere contenuti i fatti, i motivi di diritto, le conclusioni e i documenti giustificativi. Ad oggi, come accade in Italia, il deposito avviene prevalentemente in modalità telematica tramite il portale *Télérecours* oppure tramite *Télérecours citoyens*, piattaforma semplificata utilizzabile dai cittadini che decidono di difendersi da soli nei casi in cui ciò sia permesso dalla legge (Articoli R. 414-1 e R. 414-2). Sia nel caso in cui sia previsto il RAPO che per i depositi da presentare direttamente in tribunale, il termine entro cui ciò è possibile è entro la decorrenza di due mesi a partire dalla notifica o pubblicazione dell'atto impugnato (Art. R. 421-1).

Il processo si articola per lo più in forma scritta: l'udienza finale, non sempre prevista, prevede una esposizione del relatore e brevi repliche degli avvocati. Il giudizio si chiude con il deposito di una sentenza.

Diversamente da ciò che accade in Italia, la giustizia amministrativa francese è strutturata su **tre** diversi gradi di giudizio. Per fare **appello contro una sentenza di primo grado** l'iter ordinario si svolge davanti alla **Corte Amministrativa d'Appello (CAA)**, competente per territorio.

Per portare avanti un giudizio in secondo grado, occorre innanzitutto verificare che la sentenza sia impugnabile davanti ad un CAA, in quanto, alcune decisioni di modesta entità economica o controversie specifiche possono solamente essere contestate in **terzo grado**, facendo ricorso al **Conseil d'État**.

Salvo casi d'ordinanze d'urgenza (*référé*) che prevedono un termine di quindici giorni oppure in presenza di alcune materie specifiche come contenziosi su stranieri o espulsioni, per cui è previsto un termine per presentare l'appello pari ad un mese, in circostanze ordinarie il termine del deposito decorre entro due mesi dalla data di notifica ufficiale della sentenza del TAR.

A seguito della sentenza della CAA, l'impugnazione di tale decisione presso il **Conseil d'État**, rappresenta l'ultimo grado di giudizio della giustizia amministrativa francese.

In questa fase non vengono riesaminati i fatti, ma viene controllato unicamente che la Corte d'Appello abbia applicato correttamente la legge; da ciò segue che l'**impugnazione** può essere **basata unicamente su vizi di diritto** quali: incompetenza del giudice, vizio di forma o violazione delle regole di procedura durante l'appello, errore di diritto, denaturazione dei fatti da parte dell'organo operante il giudizio di secondo grado.

In **Conseil d'État**, il ricorso deve superare una prima **fase di scrutinio iniziale** necessaria per dichiararne l'ammissibilità a seguito della quale un Relatore Pubblico ha il compito di esaminare il caso ed esporre le sue soluzioni agli avvocati delle parti.

Il giudizio del Conseil d'État può, infine, avere due esiti distinti: rigetto dell'appello, rendendo definitiva la sentenza della Corte d'Appello oppure accoglimento e correlato annullamento, rinviando la causa a una diversa CAA o alla medesima, disponendone però una diversa composizione.

In casi rari ed urgenti il Consiglio di Stato può anche decidere il merito della causa senza rinvio.

All'interno del panorama Europeo, il profilo tedesco offre una terza interpretazione del processo amministrativo, differente dalle due già presentate.

2.3 - Germania

In **Germania**, infatti, il **processo** non verte principalmente sull'impugnazione del provvedimento ammi-

L'ACCESSO AI SISTEMI DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: UN'ANALISI COMPARATA

a cura di Ludovica Vezzani

ni-strativo, ma è altresì **costruito attorno alla tutela delle diverse posizioni giuridiche del cittadino**. La pluralità delle azioni mette in luce un'impostazione principalmente focalizzata alla soddisfazione concreta della materia del contendere.

Il processo è disciplinato dalla *Verwaltungsgerichtsordnung*, codice del processo amministrativo/legge sul processo amministrativo, (VwGO).

Come in Francia, la procedura di giustizia amministrativa è suddivisa su tre gradi di giudizio: *Verwaltungsgericht* (VG), Tribunale Amministrativo territorialmente competente, *Oberverwaltungsgericht* (OVG), Tribunale Amministrativo Superiore e *Bundesverwaltungsgericht* (BVerwG), Corte amministrativa federale.

Un'altra similitudine con il sistema francese è costituita dal fatto che l'accesso all'udienza davanti al giudice è contingentato da un previo **tentativo di conciliazione interno**, *Vorverfahren*, procedimento preliminare con la pubblica amministrazione.

Caratteristiche fondamentali di tale procedimento sono:

- la *Widerspruch*, **opposizione amministrativa**, che deve essere presentata all'ente che ha emanato il provvedimento **entro un mese** dalla notifica dello stesso;
- la *Widerspruchsbescheid*, **decisione di rigetto**, provvedimento di diniego emesso dall'amministrazione in caso di rifiuto dell'opposizione. Da dalla comunicazione del rigetto decorre il termine per agire avanti il tribunale che è di un mese.

Se l'amministrazione non risponde entro tre mesi dalla *Widerspruch* è possibile iniziare il processo, *Klageerhebung*, presentando un **ricorso per silenzio-rifiuto**, *Untätigkeitsklage*.

In Germania l'organizzazione federale dello stato rende possibili regole proprie di ciascuno stato federato. Sicché si possono individuare tre tipologie di disciplina, a seguito della riforma nazionale della legge **§ 68 VwGO**, con la quale è stata concessa ai singoli Stati federati la libertà di abolirla o di limitarne l'applicazione al fine di snellire la burocrazia:

- **quasi totale abolizione**: in Bassa Sassonia e in Nord Reno-Westfalia il procedimento preliminare è stato quasi del tutto eliminato rimanendo obbligatorio solamente in alcuni settori specifici come il diritto scolastico o i contributi comunali;
- **mantenimento della regola generale**: ai fini di limitare il numero dei casi discussi davanti ai tribunali per non rallentare il processo giudiziario in Baviera, Baden-Württemberg, Assia o Berlino, l'opposizione scritta rimane ancora obbligatoria nella maggior parte dei casi;
- **esclusione per legge** in tutta la Germania per determinate tipologie di atti: atti emessi da ministeri se il provvedimento amministrativo è firmato direttamente da un'autorità suprema; inazione della Pubblica Amministrazione, *Untätigkeitsklage*; cause per risarcimento danni.

È possibile notificare il ricorso (contenente chiare indicazioni sul ricorrente, il convenuto, l'oggetto della controversia e la richiesta specifica) in tribunale tramite i **canali telematici** certificati della giustizia tedesca oppure **dettarlo verbalmente** presso la cancelleria del tribunale, *Urkundsbeamter*.

Nei giudizi in primo grado, il cittadino può anche decidere di difendersi da solo, tuttavia, al contrario del caso francese, non è prevista una piattaforma apposita.

Alla notifica seguono la fase scritta e l'istruttoria, *Vorverfahren* e *Schriftliches Verfahren*, in cui ha particolare rilievo il **principio inquisitorio**, *Untersuchungsgrundsatz*, uno degli elementi più importanti del processo amministrativo tedesco che prevede l'obbligo per il giudice di accertare i fatti d'ufficio, ordinando autonomamente perizie, richiedendo documenti aggiuntivi o ispezionando luoghi.

Lo scambio di memorie ha seguito fino a quando il giudice non ritiene la causa matura per la decisione.

La *Mündliche Verhandlung*, **udienza orale**, è obbligatoria salvo casi in cui il giudice decida con un decreto semplificato, *Gerichtsbescheid*, o le parti vi rinuncino. Essa si tiene davanti ad una Kammer, camera, costituita da un collegio formato da tre giudici togati e due giudici laici, cittadini comuni nominati per dare una

L'ACCESSO AI SISTEMI DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: UN'ANALISI COMPARATA

a cura di Ludovica Vezzani

prospettiva civica al giudizio.

La legge prevede, Art. 6 della VwGO, che in caso di casi semplici o standardizzati (seriali), la causa possa essere affidata a un giudice unico (*Einzelrichter*).

In sede di processo il presidente del collegio indica l'orientamento provvisorio del tribunale e tenta di portare le parti al raggiungimento di un accordo amichevole, *Vergleich*, che permetterebbe di chiudere la disputa senza sentenza.

Nei casi in cui ciò non si riveli possibile, nei giorni successivi all'udienza il collegio si riunisce in consiglio per prendere la decisione finale sulla materia del contendere, *Urteil*.

Il voto dei giudici laici ha lo stesso peso del voto dei giudici togati.

Una copia della sentenza, scritta e motivata viene poi notificata a tutte le parti nelle settimane successive e da quella notifica decorrono i termini, per chiedere l'accesso al secondo grado nei casi in cui s'intende impugnare la decisione.

Ai fini della ammissibilità del ricorso al **Tribunale Amministrativo Superiore** si richiede, quasi sempre, un'**autorizzazione preventiva**, *Zulassung*. Se il VG non ha già ammesso l'appello direttamente nel testo della decisione, l'istanza di ammissione all'appello va presentata entro un mese dalla notifica della sentenza ed entro due mesi il ricorrente è tenuto a depositare i motivi scritti per cui l'appello deve essere ammesso. L'OVG valuta in seguito l'istanza e se l'accetta il processo d'appello ha ufficialmente inizio, altrimenti la sentenza di primo grado diventa definitiva. In sede istruttoria del nuovo processo possono essere raccolte nuove prove e predisposta una nuova udienza orale.

Poiché l'OVG giudica a livello di singolo Stato Federato, la sua sentenza fissa l'interpretazione ufficiale delle leggi regionali e le sue sentenze godono di efficacia vincolante, § 121 VwGO, sia per le parti in causa che per la P.A. che non può emettere un provvedimento amministrativo identico a quello che è stato annullato né può riproporre le stesse motivazioni giuridiche bocciate dalla corte.

Questo organo esercita anche **Controllo Normativo Astratto**, § 47 VwGO, agendo dunque come giudice di unico grado in merito all'annullamento di regolamenti, sotto richiesta diretta da parte dei cittadini.

Anche l'accesso al terzo grado di giudizio è contingentato dalla decisione dell'OVG che esercita potere di sbarramento, decidendo se il caso ha un'importanza tale da essere ammesso alla **Revision** davanti al Tribunale Federale. Una volta che l'ammissione alla *Revision* viene negata e il successivo reclamo viene respinto, la sentenza dell'OVG diventa definitiva e inappellabile, in caso contrario la giurisdizione passa al *Bundesverwaltungsgericht*, BVerwG, che si concentra esclusivamente su questioni di diritto e violazioni del diritto federale. Il processo davanti a questo organo si conclude con un'udienza orale e una sentenza definitiva; nel caso in cui siano stati riscontrati errori determinanti, il BVerwG, annulla la sentenza e rinvia il caso all'OVG per un nuovo giudizio.

2.4 - Inghilterra

Diversa è invece l'impostazione degli ordinamenti di **common law**.

In **Inghilterra** la tutela avviene tramite **Judicial Review**, un procedimento speciale tenuto davanti alla High Court, in cui il giudice non ridiscute il merito della scelta amministrativa, ma verifica che le decisioni delle autorità pubbliche siano state prese nel rispetto della legge e delle regole procedurali.

Allo scopo di evitare l'abuso dello strumento del ricorso, non è possibile che la P.A. sia direttamente citata in giudizio; pertanto, il ricorrente deve prima chiedere, in sede di fase preliminare, il permesso al giudice, *Permission*, dimostrando di avere un interesse legittimo e fondato, **Standing**.

Il giudice accoglie la richiesta d'accesso alla Judicial Review basandosi principalmente su 3 vizi: **illegalità** (*illegality*), l'autorità ha agito ultra vires oltre i poteri previsti dalla legge; **irragionevolezza** (*Irrationality/Wednesbury unreasonableness*), la decisione è talmente assurda o sproporzionata che nessuna persona ragionevole l'avrebbe mai presa; violazione delle **regole procedurali** (*Procedural impropriety*), mancato rispetto del principio di giusto processo o del diritto di difesa che comprende il diritto di essere ascoltati e quello di imparzialità da parte dell'ente amministrativo.

Nel caso in cui il giudice rifiuti la concessione del permesso preliminare, il sistema giudiziario inglese prevede precisi meccanismi di impugnazione e riesame, regolati dalle **Civil Procedure Rules** (CPR).

L'ACCESSO AI SISTEMI DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: UN'ANALISI COMPARATA

a cura di Ludovica Vezzani

La prima decisione del giudice in merito al permesso viene presa unicamente analizzando i soli documenti scritti inviati dall'avvocato, ne segue che in caso di rifiuto il ricorrente ha il diritto di chiedere che la decisione venga ridiscussa di persona, *Oral Renewal*: un processo veloce condotto tramite un'udienza a porte chiuse, la cui richiesta deve essere presentata entro sette giorni dalla notifica del rifiuto. Se il permesso viene negato anche dopo l'udienza oppure il caso era stato considerato come *Totally Without Merit*, che determina la revoca del diritto all'udienza, al cittadino rimane unicamente la possibilità di rivolgersi direttamente all'ente giudiziario superiore; la *Court of Appeal*. L'*Appellant's Notice* viene presentata direttamente ai giudici d'appello sempre entro sette giorni dalla risposta negativa della *High Court*.

Nel caso in cui la ***Court of Appeal*** dia ragione al ricorrente, essa può concedere direttamente il permesso preliminare e ordinare alla *High Court* di iniziare il processo di *Judicial Review* vero e proprio. Se invece la concessione venisse a sua volta rifiutata, a quel punto non sarebbe più possibile procedere in giudizio in quanto, per legge, non è possibile presentare un ulteriore ricorso alla *Supreme Court* contro il diniego del permesso preliminare.

Nel caso in cui sia ammesso il ricorso e venga accolto, il giudice può emettere diversi provvedimenti tra cui:

- *Quashing Order*: annullare la decisione dell'autorità
- *Mandatory Order*: obbligare l'autorità a compiere un'azione specifica che ha omesso di fare
- *Prohibiting order*: impedire all'autorità di compiere un atto illegittimo
- Dichiarazioni e risarcimenti: dichiarare quali sono i diritti delle parti o, in alcuni casi specifici, disporre un risarcimento danni

Similmente agli altri sistemi di *common law*, anche in Inghilterra, l'**appello** non è un diritto automatico, ma un evento eccezionale. Per poter impugnare la sentenza della *High Court*, il ricorrente deve nuovamente chiedere ed ottenere un permesso che può essere concesso dal tribunale stesso o direttamente dalla corte superiore e che viene accordato unicamente se l'appello ha reali prospettive di successo o se solleva una questione di principio o di pratica legale di grande importanza.

Una volta ottenuto il permesso, il caso può essere esaminato dalla ***Court of Appeal (Civil Division)*** il cui ruolo non consiste né nel riesaminare i fatti né nel riascoltare i testimoni, ma nel **verificare** esclusivamente se il giudice di primo grado **ha applicato erroneamente la legge o ha commesso gravi irregolarità procedurali**. Solamente in casi di eccezionale e generale rilevanza pubblica, il giudizio di secondo grado può essere ulteriormente impugnato davanti alla *Supreme Court* del Regno Unito, tribunale di ultimo grado, sempre previo ottenimento di un permesso speciale.

Oltre all'istituzione della *High Court*, la giustizia amministrativa in Inghilterra può essere esercitata anche da **organi specializzati** che prendono il nome di ***Tribunals***. Questi organi non sono corti di giustizia ordinarie ma offrono una prima modalità più accessibile ed economica di risoluzione delle controversie e prevedono nella loro organizzazione una sede per discutere in primo grado, ***First-tier Tribunal***, e una di secondo grado a cui presentare richiesta di appello in caso di errori di applicazione della legge, l'***Upper Tribunal***. Le macroaree di cui si occupano queste camere specializzate sono: Immigrazione e Asilo, Fisco e Finanze, Lavoro, Sostegno Sociale e Sanità, Proprietà e Territorio, Salute mentale.

L'accesso al *First-tier Tribunal* è condizionato, come accade per i processi davanti alla *High Court*, dalla concessione di un permesso che può essere chiesto direttamente all'organo superiore nel caso in cui tale richiesta venga negata dal tribunale minore: spetta poi all'*Upper Tribunal* stabilire se sarà lo stesso tribunale a decidere in merito alla questione o rimandare la sentenza in primo grado, assegnandovi un nuovo giudice. L'ultima impugnazione possibile è quella davanti alla ***Court of Appeal***, ammissibile però, unicamente per questioni legali ritenute di **eccezionale importanza pubblica**.

Mancando un vero e proprio Codice del processo amministrativo, tutta questa struttura si basa su un insieme di diritto giurisprudenziale, *common law*, e su specifiche leggi del Parlamento (*Acts*), in particolar modo:

L'ACCESSO AI SISTEMI DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: UN'ANALISI COMPARATA

a cura di Ludovica Vezzani

- *Senior Courts Act 1981*, section 31: definisce la giurisdizione della *High Court* in materia amministrativa, stabilisce chi ha il diritto di presentare un ricorso e disciplina i rimedi applicabili.
- *Civil Procedure Rules (CPR)*, part 54: delinea le regole di condotta pratiche, i moduli da usare, le tempistiche di presentazione del ricorso e le modalità per richiedere il permesso preliminare a procedere.
- *Tribunals, Courts and Enforcement Act 2007*: ha riorganizzato il Sistema della giustizia amministrativa "minore" creando una struttura giudiziaria a due livelli, il *First-tier Tribunal* e l'*Upper Tribunal*, per gestire in modo rapido le controversie ordinarie in materie specifiche, alleggerendo il carico gravante sull'*High Court*.
- *Judicial Review and Courts Act 2022*: ha ridefinito il potere dei giudici amministrativi introducendo la possibilità di emettere rimedi solo prospettici, ovvero l'annullamento di un atto avrà effetto in rispetto al futuro mentre i suoi effetti precedenti alla sentenza di illegittimità dell'azione amministrativa verranno temporaneamente salvaguardati.
- *Human Rights Act 1998*: consente ai cittadini di impugnare le decisioni della P.A. se queste violano i diritti fondamentali previsti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo.

2.5 - Stati Uniti

Un modello ancora differente è proposto dal sistema **statunitense** dove la giustizia amministrativa è gestita direttamente dalle stesse agenzie governative attraverso procedimenti interni, seguiti poi dal controllo dei tribunali federali ordinari. Tutto il procedimento è regolato dall'**Administrative Procedure Act** (APA), rimasto pressoché invariato dalla sua adozione avvenuta nel 1946, sono state fatte, infatti, nel corso degli ultimi ottant'anni, solo sedici modifiche su aspetti di minor rilevanza. Negli Stati Uniti, tutte le leggi approvate dal parlamento vengono ordinate per materia in un'enciclopedia giuridica, lo **United State Code** (U.S.C.), divisa in vari volumi che prendono il nome di *Titles*. Il processo della giustizia amministrativa federale americana è codificato nel **Titolo V** di questa raccolta, i cui articoli, sections, descrivono in maniera estremamente specifica l'azione dell'ALJ, lo svolgimento dell'udienza e il successivo ricorso al giudice.

Come già accennato, la prima fase di **Adjudication**, per cui le parti parti devono ricevere una notifica tempestiva del tempo, del luogo e della natura dell'udienza, insieme alle questioni di fatto e di diritto contestate (5 U.S.C. § 554), avviene **internamente all'agenzia** che ha emanato l'atto stesso tramite un'udienza simile ad un processo ma senza giuria, presieduto da un **Administrative Law Judge** (ALJ), nominato dall'ente stesso (5 U.S.C. § 3105), che agisce sia come giudice che come organo inquirente e che non può ricevere ordini, essere supervisionato o consultarsi con i dipendenti dell'agenzia che svolgono compiti investigativi o di accusa nel medesimo caso (5 U.S.C. § 554(d)). La sezione § 555 (*Ancillary matters*) garantisce invece il fondamentale diritto alla rappresentanza legale.

L'ALJ emette un ordine iniziale che può essere impugnato davanti al vertice dell'agenzia stessa (5 U.S.C. § 557); una volta esaurite tutte le possibilità di ricorso interno, la decisione diventa "finale", prendendo il nome di **Final Agency Action**.

Completato tutto l'iter interno all'agenzia (*exhaustion of administrative remedies*, 5 U.S.C. § 704) se l'interessato non è soddisfatto, può rivolgersi al sistema delle corti federali ordinarie, presso una **District court**.

In questa sede, il giudice non riesamina il caso da zero ma valuta unicamente se l'agenzia sia stata "arbitraria, capricciosa o in violazione di legge" (*arbitrary and capricious test*, 5 U.S.C. § 706), dando rilevanza anche alle decisioni tecniche dell'agenzia, competenza recentemente ridefinita dalla Corte Suprema.

Contro la decisione della *District Court* è possibile appellarsi alle Circuit Courts of Appeal e, in ultima istanza, alla *United States Supreme Court*.

3. Le competenze dei giudici e l'oggetto del giudizio: la tutela della legalità oggettiva e l'attenzione posta ai diritti soggettivi

Per completare la, sia pur sommaria, disamina dei sistemi del processo amministrativo, appare utile porre

L'ACCESSO AI SISTEMI DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: UN'ANALISI COMPARATA

a cura di Ludovica Vezzani

attenzione anche all'**oggetto del giudizio**, ovvero se il giudice abbia competenze unicamente in merito alla pura legittimità (tutela dell'ordine giuridico e della legalità oggettiva) o se esse comprendano anche la tutela delle posizioni giuridiche individuali (diritti soggettivi e pretese sostanziali).

3.1 - Italia

L'ordinamento italiano rappresenta un unicum, assieme a quello spagnolo, nel panorama della giustizia amministrativa europea in quanto esso si focalizza su quale posizione giuridica del cittadino, **interesse legittimo o diritto soggettivo**, risulti lesa, in base al criterio previsto dagli articoli 24, 103 e 113 della nostra costituzione e non sull'attività oggettiva della P.A.

Gli interessi legittimi rappresentano l'oggetto principale della giurisdizione del giudice amministrativo che esercita un'azione di controllo (sindacato) incentrato sulla verifica della legittimità dell'atto impugnato ri-spetto ai tre vizi classici: incompetenza, violazione di legge, eccesso di potere.

Nel caso in cui la sentenza preveda l'annullamento dell'atto tale annullamento è applicato con effetti retroattivi (*ex tunc*).

La tutela dei diritti soggettivi (ovvero dei diritti cui l'ordinamento assegna al singolo la possibilità di piena tutela giurisdizionale), invece, è solitamente materia che viene riservata al giudice ordinario.

Ad oggi il sistema ha teso a superare la rigidità di questa divisione tramite l'istituto della giurisdizione esclusiva, codificato dall'Art. 133 del Codice del Processo Amministrativo, che prevede che in specifiche materie come l'urbanistica, l'edilizia, i contratti pubblici e i servizi pubblici, al giudice amministrativo siano stati devolute competenze in entrambi gli ambiti, per evitare che il cittadino debba frammentare la tutela davanti a due corti diverse per la stessa vicenda.

Un'altra novità è stata introdotta dall'Art. 7 c.p.a., basato sui principi della sentenza n.500/1999 della Corte di Cassazione, il quale prevede che il giudice amministrativo non si limiti più ad annullare l'atto illegittimo, ma abbia anche il potere di condannare la P.A. al **risarcimento del danno** sia per lesione di diritti soggettivi, con riferimento ai campi regolati da giurisdizione esclusiva, sia lesione di interessi legittimi.

3.2 - Francia

Il sistema francese, come anticipato, non conosce la distinzione tra i concetti di diritto soggettivo ed interesse legittimo, indicando invece il confine delle competenze dei giudici amministrativi sulla base della natura del ricorso attivato dal privato.

Nel **Recours pour Excès de Pouvoir** (REP), ricorso per eccesso di potere, viene presa in considerazione unicamente la pura legittimità oggettiva di un atto per verificare eventuali violazioni della legalità, a seguito di una segnalazione in merito. In questa sede i poteri del giudice appaiono strettamente vincolati in quanto egli può esercitare l'azione giudicante unicamente sull'atto, disponendone l'annullamento qualora riscontri elementi che ne vizino la legalità, ma dovendosi astenere da valutarne il merito.

Gli è inoltre preclusa la possibilità di condannare l'amministrazione a prestazioni specifiche.

Simile all'istituzione della giurisdizione esclusiva italiana è invece il **Plein Contentieux** (Piena Giurisdizione), ambito in cui il giudice amministrativo dispone di un maggior numero di poteri riferiti a materie come la responsabilità contrattuale ed extracontrattuale della P.A., i contratti pubblici o il contenzioso fiscale, giudicandone la situazione giuridica sostanziale, ossia l'interesse reale che il cittadino vuole proteggere ed ottenere.

Il **juge administratif** può inoltre prendere in esame e agire a tutela di diritti di credito e civili del privato, modificare o sostituire l'atto amministrativo viziato e condannare la pubblica amministrazione al risarcimento di danni o al pagamento di somme in denaro, accertare la sussistenza di veri e propri diritti di credito o civili del privato, modificare o sostituire l'atto amministrativo viziato e condannare l'ente pubblico al risarcimento dei danni o al pagamento di somme di denaro.

L'ACCESSO AI SISTEMI DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: UN'ANALISI COMPARATA

a cura di Ludovica Vezzani

3.3 - Germania

Il modello tedesco, contrariamente a quello tradizionale italiano e al *Recours pour Excès de Pouvoir* francese, basa l'intero processo amministrativo sulla **protezione dei diritti individuali del cittadino**. A tale riguardo l'Art. 42, comma 2 della VwGO, stabilisce che un ricorso contro la pubblica amministrazione può essere ammesso solo se il ricorrente è in grado di dimostrare che l'atto o l'omissione dell'amministrazione ha violato un proprio diritto soggettivo pubblico (*subjektiv-öffentliches Recht*), non è dunque permesso agire in giudizio solo per il fatto che l'amministrazione abbia violato una legge.

Il rispetto di tale legalità oggettiva è comunque garantito ma attraverso canali differenti tra cui:

- **controlli interni e gerarchici** quali *Dienstaufsicht* e *Fachaufsicht*, tramite i quali gli organi superiori possono annullare, riformare o sostituire atti illegittimi adottati dagli organi inferiori e sanzionare disciplinarmente i funzionari che hanno violato la legge e il procedimento di riesame (*Widerspruchsverfahren*) richiedibile dal cittadino direttamente alla P.A. anche nei casi in cui egli non vanti un diritto soggettivo perfetto e che costringe l'organo superiore a riesaminare l'atto sotto il profilo della pura legalità, annullandolo d'ufficio se illegittimo;
- **controlli politici e parlamentari** esercitati dagli organi legislativi come petizioni e difensore civico, *Bürgerbeauftragte*, che prevedono che i cittadini possano segnalare violazioni della legge al Parlamento o ai difensori civici che, pur non potendo annullare direttamente l'atto, sono in grado di esercitare una pressione politica mirata a portare i ministeri a porre rimedio alle illegalità per evitare scandali. Le commissioni d'inchiesta parlamentare vengono impiegate, invece, solamente in casi di grave e sistematica deviazione dalla legge.
- Il **Controllo Finanziario** e della Corte dei conti (*Bundesrechnungshof*) che intervengono qualora la violazione della legge comporti uno spreco di denaro pubblico, un uso inefficiente delle risorse o un danno all'erario, imponendo sanzioni di bilancio o di responsabilità personale per i dirigenti.
- La **tutela giurisdizionale oggettiva**, per **casi eccezionali** quali i ricorsi delle associazioni, *Verbandsklage*, in materie specifiche come la tutela dell'ambiente o la protezione degli animali oppure per il controllo astratto delle norme di rango secondario *Normenkontrollverfahren*, § 47 VwGO, che consente di verificare regolamenti comunali o piani urbanistici, contingentato dal fatto che il ricorrente possa subire o abbia subito un pregiudizio dalla norma.

Per tutti gli altri casi invece, per determinare se esista un diritto azionabile secondo la **norma di protezione**, *Schutznormtheorie*, il giudice applica il seguente test: la norma di legge che si assume essere stata violata dalla P.A. non deve essere stata scritta per tutelare genericamente l'interesse pubblico o della collettività, ma deve avere tra i suoi scopi specifici quello di salvaguardare la sfera giuridica di una determinata categoria di singoli cittadini.

Per determinare se esista un diritto azionabile, il giudice applica questa dottrina: la norma di legge che si assume violata dalla P.A. non deve essere stata scritta per tutelare genericamente l'interesse pubblico o della collettività, ma deve avere tra i suoi scopi specifici quello di **proteggere la sfera giuridica di una determinata categoria di singoli cittadini**. Per tale ragione accanto all'azione di annullamento, *Anfechtungsklage*, il giudice gestisce anche l'azione di adempimento, *Verpflichtungsklage*, valutando dunque la fondatezza della pretesa sostituendosi, quando ritenuto lecito, alla pubblica amministrazione nel giudizio sul diritto spettante al privato.

Un approccio simile a quello tedesco è adottato dall'**Unione Europea** quando si tratta dell'impugnazione di atti dell'UE non direttamente indirizzati al singolo ricorrente.

Ciò, infatti, è permesso solamente se quest'ultimo è in grado di dimostrare che tale atto lo riguarda **“direttamente e individualmente”**.

Un esempio cardine dell'applicazione di tale principio è costituito dalla causa C-25/62, la *Plaumann & Co.*, un grande importatore tedesco di frutta, sosteneva, infatti, di essere “individualmente” colpita perché l'atto impattava duramente la sua specifica attività commerciale, obbligandola a pagare dazi doganali più elevati

L'ACCESSO AI SISTEMI DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: UN'ANALISI COMPARATA

a cura di Ludovica Vezzani

per importare mandarini e clementine da paesi non membri della CEE. Sulla base di ciò, la società ha proposto ricorso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per chiedere l'annullamento della decisione della commissione.

La Corte ha respinto il ricorso di Plaumann formulando in tale sede la regola che ricalca la filosofia della *Schutznormtheorie*, **Plaumann Test**, da applicare per verificare se sussistano le condizioni per considerarsi "direttamente e individualmente" colpiti dal provvedimento: un soggetto che non sia destinatario di un atto può pretendere di essere riguardato "individualmente" solo se l'atto lo tocca a causa di qualità personali o di circostanze atte a distinguerlo dalla generalità, identificandolo alla stessa stregua dei destinatari. Poiché l'importazione di mandarini è un'attività commerciale che chiunque, in qualsiasi momento, può decidere di esercitare, l'atto della Commissione non andava a colpire la società come singolo individuo, ma in qualità di appartenente ad una categoria astratta e generale di operatori economici.

3.4 - Inghilterra

Nel sistema monistico inglese non esiste alcuna separazione tra il ruolo del giudice civile e di quello amministrativo, né alcuna distinzione formale tra diritti ed interessi legittimi.

Le corti ordinarie distinguono dunque l'azione in base al **regime dei rimedi**, pubblici o privati.

Tramite la procedura di *Judicial Review* analizzata nella prima sezione del presente scritto, il cittadino in grado di contestare l'esercizio di una funzione pubblica discrezionale chiede la verifica della legittimità procedurale sull'azione dell'autorità. Il giudice, dunque, non entra nel merito della scelta amministrativa, ovvero dell'oggetto dell'atto, controllandone esclusivamente la **legalità esterna**, chiedendosi se l'ente abbia agito *ultra vires*, sia stato irragionevole (*Wednesbury unreasonableness*) o se abbia violato la *procedural impropriety*, evitando invece di entrare nel merito dei diritti soggettivi del ricorrente.

Quando il cittadino contesta l'esercizio di una funzione pubblica discrezionale, non fa valere un "diritto soggettivo" bensì chiede il sindacato di legittimità procedurale sull'azione dell'autorità.

Anche in Inghilterra, tutto ciò è possibile solamente dopo aver dimostrato di avere uno *standing*, ovvero **sufficient interest** nella questione, come stabilito dall'Art. 31 del **Senior Courts Act** 1981.

Se nell'agire l'amministrazione invece viola un diritto privato del cittadino, l'azione di ricorso non segue la via della *judicial review*, viene applicata invece quella riservata ai rimedi ordinari di diritto privato per la verifica dell'esistenza di tale diritto, della violazione e del risarcimento opportuno.

Secondo l'*Human Rights Act* del 1998, quando un privato lamenta la lesione di un diritto fondamentale protetto dalla **Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo**, le corti inglesi applicano il principio di proporzionalità volto a garantire la diretta tutela di tali diritti contro l'atto della Pubblica Amministrazione.

3.5 - Stati Uniti

Il modello statunitense prescinde invece dalle categorie europee e dalla dicotomia diritto/interesse, ponendo maggiore attenzione sui **presupposti d'accesso** alle corti costituzionali.

Come in Inghilterra, anche la legge americana prevede la dottrina dello *standing*, prevista dall'Art. 3 della costituzione, che mira a verificare la presenza di un ***injury in fact***: un pregiudizio concreto, reale ed individualizzato. Questo pregiudizio può riguardare sia diritti patrimoniali ed economici (diritti soggettivi) sia interessi ambientali o procedurali, purché rientrino nella "zona d'interesse" tutelata dalla legge violata, **Zone of Interests Test**.

L'Art. 5 U.S.C. § 706, conferisce alle corti l'autorità di condurre accertamenti sull'operato delle agenzie per verificare se siano stati violati statutari o costituzionali del singolo, *statutory rights*, tuttavia l'ampiezza del controllo del giudice sul merito tecnico delle agenzie è tradizionalmente limitata dall'**arbitrary and capricious test**, il quale prevede che il giudice federale accerti sì la legalità dell'azione ma, allo stesso tempo, eviti di sostituirsi all'agenzia nelle valutazioni che richiedono un parere da parte di esperti.

L'ACCESSO AI SISTEMI DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: UN'ANALISI COMPARATA

a cura di Ludovica Vezzani

Questo *modus operandi*, che prende il nome di **dottrina della “chevron deference”**, è stato in parte superato nel 2024 con la sentenza della corte suprema sulla causa *Loper Bright Enterprises v. Raimondo*. Con tale decisione l'alta corte ha stabilito che i giudici non sono più tenuti ad attenersi alle ambigue interpretazioni delle leggi offerte dagli enti pubblici, posso ora invece esercitare **pieno e completo potere interpretativo**, espandendo il proprio ruolo alla determinazione e protezione dei diritti dei cittadini di fronte alla burocrazia federale.

Emerge dunque come a livello globale, sia nei sistemi più flessibili sia in quelli dove la divisione tra correttezza procedurale e diritti individuali è teoricamente più marcata, si stia affermando la tendenza ad investire il giudice amministrativo di un **maggior numero di poteri**, specialmente nelle questioni legate alla protezione di diritti fondamentali. Ciò non solo alleggerisce le procedure burocratiche ma garantisce anche un minor carico di lavoro ripartito sulle diverse corti che ha come conseguenza il raggiungimento più veloce di sentenze in merito a tutte le tematiche legate ad un'unica vicenda e maggiore tutela del cittadino.

4. Requisiti professionali per l'accesso alle giurisdizioni superiori

È interessante notare anche, oltre alle differenze procedurali dei vari ordinamenti, quali siano i **requisiti** che gli avvocati devono avere per poter rappresentare i propri clienti nei **diversi gradi di giudizio**. Seppur similare a ciò che è previsto dal sistema italiano, che permette solamente agli avvocati cassazionisti di presentare appello in Consiglio di Stato, anche per le corti di secondo e terzo grado, in Francia vi sono, infatti, delle restrizioni, territoriali per quel che riguarda la *Court de Appel* e di ordinamento per riferirsi invece al *Conseil d'État*, il cui accesso è possibile unicamente agli *Avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation*.

La Germania si configura come uno tra i sistemi più permissivi tra quelli che applicano la *civil law* non prevedendo alcun tipo di distinzione per ciò che riguarda strettamente il processo amministrativo, permettendo anzi anche un'estensione speciale in sede di giudizio di secondo e terzo grado che dà la possibilità ai **professori universitari di diritto**, *Rechtslehrer*, di costituirsi come difensori a patto che possiedano l'abilitazione alle funzioni magistratuali.

Considerando invece i paesi che adottano la *common law*, tra i due presi in esame, l'Inghilterra, si presenta come quello che pone meno restrizioni, conferendo il diritto di *standing* a tutti gli avvocati aventi la qualifica di **Barrister** e ai *Solicitors* a seguito del superamento di un esame. Negli Stati Uniti invece, l'accesso alle *district court* è possibile unicamente con il sostegno di uno sponsor, un avvocato già ammesso a quella specifica corte, che garantisce per il richiedente, criterio che assieme ai tre anni di anzianità, è richiesto anche per esercitare davanti alla Corte Suprema.

5. Conclusioni

Lo scopo di questa breve e mirata presentazione delle varie articolazioni dei processi amministrativi nei cinque stati presi in esame è stato quello di mettere in confronto le modalità con cui nei diversi ordinamenti il giudice verifica la legittimità dell'esercizio del potere pubblico e assicura la tutela giurisdizionale del cittadino nei confronti della P.A.

Le divergenze più significative riguardano principalmente, come si è visto, l'organizzazione della giurisdizione e i criteri attraverso i quali ciascun ordinamento individua le situazioni giuridiche meritevoli di tutela e il giudice competente a trattarne, mentre la successione delle fasi processuali appare sostanzialmente simile. Un altro elemento in comune è l'attenzione che viene posta alla tutela dell'individuo e dei suoi diritti, fine per il quale ogni giurisdizione prevede un'ampia pluralità di rimedi: emerge una chiara intenzione da parte del legislatore a garantire al cittadino la completa tutela dei suoi interessi e un giusto bilanciamento tra questi ultimi e quelli della Pubblica amministrazione. Direttamente connesso a questo aspetto è anche l'estensione delle competenze dei giudici e il generale “accorpamento” del sistema di riparto in un numero sempre maggiore di materie, come accade in Italia in merito alla distinzione tra diritti soggettivi ed interessi legittimi.

L'ACCESSO AI SISTEMI DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: UN'ANALISI COMPARATA

a cura di Ludovica Vezzani

Tutto ciò pare dimostrare come, nonostante le diverse ideologie di base e contesti storici differenti, con il passare del tempo, si è andato definendo un modello globalmente condiviso per l'articolazione e i requisiti necessari per poter portare avanti un efficace reclamo contro l'azione dell'amministrazione.

Nonostante ciascun ordinamento mantenga le proprie radici storiche e concettuali, la distanza tra queste tradizioni appare oggi ridimensionata.

In conclusione, appare possibile sostenere, a parere di chi scrive, che il processo amministrativo contemporaneo non sia più basato su una costruzione nazionale isolata, inserendosi in un contesto internazionale basato su standard condivisi di giustizia.

L'analisi comparata appare utile allo scopo di perseguire, anche alla luce delle esperienze degli altri Stati, l'obiettivo, apparentemente comune, di garantire un bilanciamento sempre più effettivo, rapido ed equilibrato tra l'esercizio del potere pubblico e la garanzia dei diritti fondamentali dell'individuo.