



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 76 dell'1 agosto 2024
a cura dell'Ufficio del massimario

La Corte Suprema degli Stati Uniti – superando il proprio precedente *Chevron* e la dottrina della “deferenza”, facendo leva sul testo dell’*Administrative Procedure Act* – ridisegna i connotati del sindacato giurisdizionale sull’attività amministrativa delle Autorità indipendenti riavvicinandosi ai modelli continentali ed affermando il potere-dovere del giudice di conoscere e decidere le questioni di diritto che sorgono rispetto all’applicazione di una normativa dal significato ambiguo in maniera indipendente e, in particolare, senza essere vincolato all’interpretazione datane dall’Autorità medesima.

Corte Suprema degli Stati Uniti d’America, sentenza 28 giugno 2024; *Loper Bright Enterprises c. Raimondo*; Pres. Roberts.

Diritto comparato e legislazione straniera – Stati Uniti d’America – Autorità amministrative indipendenti – Sindacato del giudice – Limiti.

Nel decidere una controversia che abbia ad oggetto l’attività di un’Autorità amministrativa il giudice ha, ai sensi dell’Administrative Procedure Act il potere-dovere di conoscere e risolvere le questioni di diritto che sorgono rispetto all’applicazione di una normativa dal significato ambiguo in maniera indipendente e senza essere vincolato all’interpretazione datane dall’Autorità medesima (1).

(1) I. – Con la pronuncia in rassegna la Corte Suprema degli Stati Uniti ha operato un *overruling* rispetto ai principi dalla stessa stabiliti nel noto caso *Chevron* (Corte Suprema USA, *Chevron U. S. A. Inc. v. Natural Resources Defense Council Inc.*, 467, U. S., 837, 1984) superando la dottrina della “deferenza” e ridisegnando in senso ampliativo i connotati del sindacato giurisdizionale sull’attività amministrativa delle Autorità indipendenti (le cd. *Agencies*). In particolare, facendo leva sul testo dell’*Administrative Procedure Act*, ha chiarito che detto sindacato deve essere pieno quanto alle questioni di diritto che sorgono rispetto all’applicazione di una normativa dal significato ambiguo e deve svolgersi in maniera indipendente senza che il giudice sia vincolato dall’esegesi delle disposizioni seguita (ovvero proposta) dalle medesime Autorità. Si è registrata la *dissenting opinion* di J. Kagan e le *concurring opinions* di J. Thomas e J. Gorsuch (il cui testo è riportato in calce alla sentenza).

II. – La Corte, nel formulare il principio di cui in massima, ha osservato quanto segue:

a) sul piano normativo, il rapporto esistente tra attività amministrativa e controllo giurisdizionale è disegnato dall' *Administrative Procedure Act* (in acronimo, anche in seguito, A.P.A.); nel dettaglio:

a1) nel 1946 il Congresso americano ha emanato l'A.P.A. "come controllo sugli amministratori il cui zelo potrebbe altrimenti portarli a eccessi non contemplati nella legislazione che ha creato i loro uffici" (Corte Suprema USA, *United States v. Morton Salt*, 338 U.S., 644, 1950); esso ha rappresentato il culmine di un "ripensamento globale del posto delle agenzie amministrative in un regime di poteri separati e divisi" (Corte Suprema USA, *Bowen v. Michigan Academy of Family Physicians*, 476 U.S. 667, 670-671, 1986);

a2) in particolare, oltre a prescrivere le procedure per l'azione delle agenzie, l'A.P.A. delinea i contorni fondamentali del controllo giurisdizionale di tale azione stabilendo, al § 706 che "nella misura in cui è necessario per la decisione e quando viene presentato, la corte deve decidere tutte le questioni di diritto pertinenti, interpretare le disposizioni costituzionali e statutarie e determinare il significato o l'applicabilità dei termini di un'azione dell'agenzia" e richiedendo, al § 706, ai tribunali di "ritenere illegale e annullare l'azione dell'agenzia, i risultati e le conclusioni che risultano [...] non conformi alla legge";

a3) l'A.P.A. codifica, quindi, un principio elementare, che si riflette nella prassi giudiziaria risalente al caso *Marbury* (Corte Suprema USA, *Marbury vs. Madison*, 5 U.S., 137, 1803), secondo cui i tribunali decidono le questioni giuridiche applicando il proprio giudizio specificando che a questi, e non alle Autorità, spetta decidere "tutte le pertinenti questioni di diritto" che sorgono in sede di controllo giudiziario dell'azione dell'Autorità medesima, comprese quelle che riguardano leggi ambigue, e, per l'effetto, annullare qualsiasi atto in contrasto con la legge così come essi la interpretano;

a4) l'A.P.A. non prescrive alcuno standard di deferenza che le corti debbano utilizzare per risolvere a tali questioni di diritto e questo silenzio è eloquente, perché, a contrario, lo stesso § 706 (par. 2) prevede che il controllo giudiziario delle decisioni politiche e dell'accertamento dei fatti da parte delle Autorità sia deferente;

a5) in base all'A.P.A. "resta quindi responsabilità del tribunale decidere se la legge significa ciò che l'agenzia dice" (Corte Suprema USA, *Perez v. Mortgage Bankers Assn.*, 575 U. S. 92, 2015, con *concurring opinion* di J. Scalia);

l'A.P.A. fa, quindi, propria la concezione tradizionale della funzione giudiziaria, in base alla quale i tribunali devono esercitare un giudizio indipendente nel determinare il significato delle disposizioni di legge;

a6) nell'esercitare tale giudizio, tuttavia, i tribunali possono avvalersi, a supporto, delle interpretazioni di coloro che sono responsabili dell'attuazione di determinate discipline di legge; tali interpretazioni "costituiscono un corpo di esperienza e di giudizio informato al quale i tribunali e le parti in causa possono correttamente ricorrere per ottenere una guida" (Corte Suprema USA, *Skidmore v. Swift*, 323 U. S., 140, 1944) particolarmente utili specie ove l'interpretazione è rimasta costante nel

tempo (Corte Suprema USA, *United States v. American Trucking Assns.*, 310 U. S., 549, 1940);

a7) può, peraltro, accadere che la legge deleghi espressamente all'Autorità l'esercizio di un certo grado di discrezionalità anche nell'interpretazione delle proprie disposizioni (Corte Suprema USA, *Batterton v. Francis*, 432 U. S. 416, 425, 1977) ovvero nel "riempire i dettagli" di una sua previsione (Corte Suprema USA, *Wayman v. Southard*, 23 U.S., 43, 1825); in questi casi il ruolo del tribunale ai sensi dell'A.P.A. è quello di interpretare in modo indipendente la legge e di attuare la volontà del Congresso nel rispetto dei limiti costituzionali "fissando i confini dell'autorità delegata" (Corte Suprema USA, *Monaghan, Marbury and the Administrative State*, 83 Colum. L. Rev., 1, 27, 1983), e di garantire che l'agenzia si sia impegnata in un "processo decisionale motivato" all'interno di tali confini, (Corte Suprema USA, *Michigan v. Evtl. Prot. Agency*, 576 U. S., 750; Corte Suprema USA, *Motor Vehicle Mfrs. Assn. of United States, Inc. v. State Farm Mut. Automobile Ins. Co.*, 463 U.S. 29, 1983);

b) nei decenni intercorsi tra la promulgazione dell'A.P.A. e la decisione della Corte Suprema USA sul caso *Chevron* (Corte Suprema USA, *Chevron U. S. A. Inc. v. Natural Resources Defense Council Inc.*, 467, U. S., 837, 1984), i tribunali hanno generalmente continuato a sindacare le interpretazioni fornite dalle Autorità amministrative in maniera indipendente; il caso *Chevron*, deciso nel 1984 da un *quorum* scarno di sei giudici, ha dato il via a un netto allontanamento da tale approccio tradizionale; con riguardo a tale precedente (relativo all'interpretazione del termine "fonte fissa" utilizzato nel *Clean Air Act*) va rilevato che:

b1) in esso la Corte Suprema USA ha articolato un modello di sindacato articolato in due fasi;

b2) il primo passo consisteva nel discernere "se il Congresso avesse parlato direttamente della questione esatta in esame" (Corte Suprema USA, *Chevron*, cit., 842); in tal caso, "se la volontà del Congresso è chiara, la questione è chiusa" e i tribunali devono quindi "respingere le costruzioni amministrative che sono contrarie alla chiara volontà del Congresso" (Corte Suprema USA, *Chevron*, cit., 843, n. 9); per discernere tale volontà il tribunale deve "impiegare gli strumenti tradizionali di costruzione della legge";

b3) senza menzionare l'A.P.A., né riconoscere alcun cambiamento dottrinale, la Corte Suprema ha articolato un secondo argomento applicabile quando "il Congresso non ha affrontato direttamente la questione precisa in questione". (Corte Suprema USA, *Chevron*, cit., 843); in un caso del genere, cioè un caso in cui "lo statuto [era] silente o ambiguo rispetto alla questione specifica", il tribunale non poteva "semplicemente imporre la propria interpretazione dello statuto, come sarebbe stato necessario in assenza di un'interpretazione amministrativa"; il tribunale doveva invece mettere da parte i criteri interpretativi tradizionali e chiedere all'agenzia se questa avesse da offrire "una costruzione ammissibile dello statuto", anche se non "la lettura che il tribunale avrebbe raggiunto se la

questione fosse inizialmente sorta in un procedimento giudiziario” (Corte Suprema USA, *Chevron*, cit., n. 11);

b4) secondo la Corte Suprema USA, tale scelta era giustificata dalla consapevolezza che l’amministrazione degli statuti “richiede la formulazione di politiche” per colmare le “lacune” statutarie, dalla lunga tradizione giudiziaria di attribuire “un peso considerevole” alle interpretazioni dell’esecutivo nonché da una serie di altre considerazioni, tra cui la complessità dello schema normativo, la considerazione “dettagliata e ragionata” della normativa, la natura politica del giudizio presumibilmente richiesto e la responsabilità indiretta dell’agenzia nei confronti del popolo attraverso il Presidente (Corte Suprema USA, *Chevron*, cit., 843, 844, e n. 14, 865);

b5) utilizzando questo nuovo modello, la Corte Suprema USA ha concluso, nel caso specifico allora in esame, che il Congresso USA non aveva affrontato la questione in esame con il necessario “livello di specificità” e che l’interpretazione fornita dall’Autorità amministrativa aveva “diritto alla deferenza” (Corte Suprema USA, *Chevron*, cit., 865); restava, invece, irrilevante il fatto che il Congresso USA non avesse affrontato in modo chiaro la questione e che “l’agenzia avesse cambiato di volta in volta la sua interpretazione”; ciò in quanto l’ultima interpretazione offerta dall’Autorità amministrativa era una lettura “ammissibile” del *Clean Air Act* e come tale, in base a tale nuovo modello, vincolante per il giudice;

c) né la sentenza *Chevron* né nessuna successiva decisione della Corte Suprema USA hanno cercato di conciliare il suddetto modello di sindacato con l’A.P.A.; la “legge di deferenza” che la Corte ha costruito sulle fondamenta poste nel caso *Chevron* si è rivelata “incurante del disegno originale” dell’A.P.A. (Corte Suprema USA, *Perez*, cit., 109 con *concurring opinion* di J. Scalia);

d) il modello di sindacato disegnato nel caso *Chevron* è, invece, da ritenere incompatibile con l’A.P.A.; ciò in quanto:

d1) impone al giudice di applicare meccanicamente le interpretazioni indicate dalle Autorità amministrative, comprese quelle che sono state incoerenti nel tempo o che si sono pongono in contrasto con un precedente del medesimo tribunale;

d2) capovolge il sistema legale per il controllo giurisdizionale dell’azione delle Autorità amministrative;

d3) si fonda sulla presunzione che le ambiguità della disciplina legale costituiscano una delega implicita all’Autorità medesima nella definizione del significato delle disposizioni; presunzione, questa, non verosimile ed a carattere fittizio atteso che le ambiguità sono molto spesso non intenzionali e possono derivare anche da un’incapacità da parte del Congresso di rispondere esattamente all’esigenza regolatoria ovvero persino da un’incapacità di considerare quest’ultima con la precisione richiesta, sicché in nessuno dei due casi l’ambiguità è espressione della volontà del Congresso che un’Autorità amministrativa risolva, in luogo di un tribunale, il relativo problema ermeneutico;

- d4) detta presunzione è, peraltro, fuorviante poiché le Autorità amministrative non hanno una competenza speciale nella risoluzione delle ambiguità normative e, per contro, i tribunali sono normalmente chiamati ad affrontare queste poste che come, come riconosciuto nello stesso caso *Chevron*, “la magistratura è l’autorità finale sulle questioni di interpretazione legale” e che “in assenza di un’interpretazione amministrativa,” è “necessario” per un tribunale di “imporre la propria costruzione” (Corte Suprema USA, *Chevron*, cit., 843, e n. 9);
- d5) la delega dell’attività interpretativa ultima alle Autorità amministrative non è necessaria né per garantire che la risoluzione delle ambiguità abbia luogo in maniera competente né al fine di garantire l’uniforme applicazione del diritto; ciò in quanto, da un lato, l’opinione secondo cui l’interpretazione di disposizioni giuridiche ambigue si sostanzia in un’attività di *policy making* è errata atteso che si basa su un profondo equivoco in ordine al ruolo del potere giudiziario e, dall’altro, non ha molto senso imporre un’interpretazione uniforme di una previsione di legge se tale interpretazione è errata;
- e) il superamento del modello disegnato nel caso *Chevron* non è ostacolato dalla dottrina dello *stare decisis* atteso che quest’ultima non esprime un “comando inesorabile” (Corte Suprema USA, *Payne v. Tennessee*, 501 U. S. 808, 828, 1991) e che i criteri della “qualità del ragionamento [del precedente]” della “praticabilità della regola che ha stabilito” e dell’“affidamento sulla decisione” (Corte Suprema USA, *Knick v. Township di Scott*, 588 U. S. 180, 203, 2019) depongono tutti nel senso di poter abbandonare il principio ivi stabilito; ciò in quanto quattro decenni dopo la sua comparsa, il precedente *Chevron* è diventato un impedimento, piuttosto che un aiuto, per realizzare il compito giudiziario di base di “dire ciò che la legge è” (Corte Suprema USA, *Marbury*, cit., 177);
- f) ne discende, in conclusione, che, come richiesto dall’A.P.A., i giudici devono decidere in maniera indipendente se un’Autorità amministrativa ha agito o meno nell’ambito delle sue prerogative legali e, nel fare ciò, non devono rifarsi all’interpretazione fornita dall’Autorità amministrativa semplicemente perché la relativa disciplina di legge risulta ambigua.

III. – Per completezza si osserva quanto segue:

- g) sul sindacato esercitato, nel sistema nazionale italiano, dal giudice amministrativo sulle autorità di regolazione, fra gli ultimi contributi, si veda:
- g1) Cons. Stato, sez. VI, ordinanza 9 maggio 2024, n. 4196, oggetto di News UM n. 67 dell’8 luglio 2024 (a cui si rinvia per ulteriori riferimenti);
- g2) Cons. Stato, sez. VI, 14 dicembre 2020, n. 7972 (in *Foro it.*, rep. 2021, *Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici in genere*, n. 307, nonché in *Foro amm.*, 2020, 2268 (m) e in *Giur. comm.*, 2022, 1, II, 152) e Cons. Stato, sez. VI, 29 luglio 2019, n. 5324, (in *Foro it.*, 2019, III, 565, con nota di TRAVI) con particolare riguardo al rispetto del canone della legalità procedimentale;
- h) sui limiti che incontra, sempre nel sistema nazionale italiano, il giudice amministrativo nel sindacare in generale la discrezionalità tecnica si veda, da ultimo, Cass. civ., sez. un., ordinanza 19 giugno 2024, n. 16840;

i) in dottrina, per un'analisi, anche comparata, dei connotati del sindaco del giudice italiano, si vedano L. CARBONE, *The regulator and his judge*, intervento al Convegno ACCC/AER Regulatory Conference tenutosi a Brisbane il 23 luglio 2018 e L. CARBONE, *The Judge in the ecosystem of Independent Regulation*, intervento al Convegno A.C.A. tenutosi a Parigi il 6 dicembre 2021; C. VOLPE, *Attualità in materia antitrust, relazione al convegno "Antitrust between european law and national law"*, tenutosi a Treviso il 16 e 17 giugno 2022,; id., *Recenti sviluppi nell'antitrust italiano ed europeo*, relazione all'VII convegno biennale dell'Associazione antitrust italiana dal titolo "I principali sviluppi nel diritto della concorrenza dell'Unione europea e nazionale", svoltosi a Firenze l'8 e il 9 giugno 2023.

