Roma 17 novembre 2023

L’interpretazione dell’atto amministrativo

Sommario: 1. Introduzione – 2. Autonomia dell’interpretazione dell’atto amministrativo rispetto a quella di altri atti giuridici – 3. Le caratteristiche di specialità dell’atto rilevanti in sede di interpretazione – 4. Il rilievo del procedimento amministrativo e della sua disciplina generale – 5. Il ruolo della giurisprudenza: tre esempi significativi

1. Introduzione

Ogni attività di interpretazione giuridica pone problemi complessi, a partire da quello della sua stessa qualificazione.

Preciso preliminarmente che non intendo entrare qui nel merito della questione che cosa significhi interpretare giuridicamente, se cioè si tratti di identificare nel testo l’unico precetto giusto o se essa includa anche la decisione e la selezione fra i vari significati possibili del precetto da applicare, e quindi la partecipazione alla creazione del precetto stesso. Senza argomentarlo, parto dalla posizione – che corrisponde alla mia convinzione – secondo cui l’interpretazione non è comunque mai solo conoscenza, ma è anche decisione e volontà; e ciò sul presupposto che non è possibile identificare il diritto senza creare nuovo diritto, restando naturalmente il testo il limite invalicabile per l’interprete.[[1]](#footnote-1)

In questo contesto, che assume l’intrinseca complessità di ogni attività ermeneutica, l’interpretazione dell’atto amministrativo si pone con una sua particolare nettezza come problema, se non altro per la semplice ragione che il diritto positivo non se ne occupa, diversamente da quanto accade per la legge (art. 12 delle disposizioni preleggi) e per il contratto (artt. 1362-1371 cod. civ.), oltre che per lo stesso atto privato unilaterale (secondo quanto previsto dall’art. 1324 cod. civ.).

Siamo così in presenza, nel caso dell’atto amministrativo, di una lacuna dell’ordinamento significativamente simmetrica a quella che riguarda gli atti processuali, e segnatamente la sentenza[[2]](#footnote-2), la quale non a caso presenta taluni aspetti simili a quelli del provvedimento. Entrambi, provvedimento dell’amministrazione e sentenza del giudice, sono atti giuridici retti dal diritto pubblico, entrambi attuativi della legge e diretti a concretizzarne il precetto generale, ed entrambi assunti all’esito di un procedimento nel tempo progressivamente sempre più formalizzato, connotati dall’obbligo di motivazione e articolati di regola in un dispositivo recante la determinazione assunta, preceduto dall’esposizione dei motivi.

Per entrambi e, per quanto qui ci interessa, per il provvedimento amministrativo le domande che di volta in volta si pongono sono: quali criteri si applicano alla sua interpretazione? Si possono mutuare i canoni ermeneutici previsti rispettivamente per la legge o per il contratto? Quali altri criteri, diversamente, posto che non vi è dubbio che anche l’atto che dà concreta attuazione alla regola generale deve essere interpretato? Quanto conta il testo, quanto gli elementi estrinseci, quanto la volontà? E quale volontà? E nel testo, quanto la determinazione contenuta nel dispositivo e quanto la motivazione? A queste e ad altre non facili domande ha cercato di rispondere la dottrina amministrativistica[[3]](#footnote-3), e su di esse si è intensamente impegnata anche la giurisprudenza amministrativa, come cercherò di mostrare soffermandomi su alcune pronunce recenti che mi sembrano particolarmente significative.

Entrando poi più specificamente nella prospettiva di questo incontro – che considera in generale il problema dell’interpretazione *nel* diritto amministrativo e la colloca in questo contesto, suggestivamente, fra legalità e discrezionalità – il tema specifico dell’interpretazione dell’atto amministrativo presenta a sua volta caratteri suoi propri rispetto a quelli che pone l’interpretazione della legge amministrativa. E ciò, per quanto lo speciale rapporto del provvedimento con la legge – in un ambiente connotato dal principio di legalità – non renda estraneo il primo alla vicenda dell’interpretazione della seconda; e per quanto anche nell’interpretazione dell'atto amministrativo si possa porre, come si pone certamente con evidenza nell’attività di applicazione della legge, un problema di confini fra interpretazione e discrezionalità.

Solo che per il provvedimento la definizione di questi confini ha portata diversa da quella che presenta per la legge: in quest’ultimo contesto la qualificazione dell’attività applicativa della legge rispettivamente come interpretazione o come discrezionalità è decisiva per stabilire il grado di incisività del controllo giurisdizionale: pieno e sostitutivo nel primo caso (spettando al giudice l’ultima parola, la decisione ultima cioè, sul significato da attribuire alla previsione normativa, e dunque sulla corretta interpretazione della legge), e invece mediato dalle tecniche di controllo del potere quando si tratti di discrezionalità (rientrando la scelta discrezionale nell’ambito riservato all’amministrazione, salva la verifica tendenzialmente estrinseca da parte del giudice del corretto esercizio del potere discrezionale). Spostandosi sul piano dell’atto amministrativo, invece, il problema non è più di stabilire il confine fra interpretazione e discrezionalità, giacché la stessa interpretazione (dell’atto) assorbe in sé, in principio indistintamente, la definizione del contenuto dell’atto stesso, sia nella parte in cui esso costituisce pura applicazione della legge, sia in quella in cui, in ipotesi, esprime concreto esercizio della discrezionalità.

L’interpretazione del provvedimento amministrativo presenta in ogni caso una sua specialità rispetto all’interpretazione di tutti gli altri atti giuridici, derivante, oltre che dalla già sottolineata assenza di indicazioni esplicite sui criteri di interpretazione applicabili, da una serie di vicende e caratteri propri di questo specifico tipo di atto, che lo distinguono anche dalla sentenza.

1. Autonomia dell’interpretazione dell’atto amministrativo rispetto a quella di altri atti giuridici

Nello studio monografico del 1939 sull’*Interpretazione dell’atto amministrativo* – coevo all’altrettanto fondamentale *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione[[4]](#footnote-4)* – il ventiquattrenne M. S. Giannini, dopo essersi occupato della teoria dell’interpretazione degli atti giuridici, rivendicava l’autonomia dell’interpretazione dell’atto amministrativo, ponendo fine, in corrispondenza con la rivendicata autonomia del regime giuridico di tale tipo di atto, alla tentazione di origine pandettistica di applicare senz’altro al provvedimento le categorie sviluppate con riguardo al negozio giuridico.

 Un’autonomia collegata strettamente al contesto fattuale specifico in cui l’atto si colloca: «Ogni tipo di atto giuridico presenta per l’interpretazione delle caratteristiche esteriori che riguardano non tanto la volontà quanto il modo con cui esteriormente l’atto si presenta. Essendo inconcepibile considerare l’atto giuridico avulso dalle realtà di cui è parte, esso deve connettersi ad altri accadimenti. Così l’atto normativo si connette ad altri atti normativi, il negozio privato alle circostanze occasionali, il trattato internazionale agli avvenimenti storici, ecc.».[[5]](#footnote-5)

 Da allora, la maggioranza della dottrina – seguita dalla giurisprudenza – ha messo in evidenza le criticità della mera trasposizione sul piano dell’interpretazione del provvedimento amministrativo dei canoni interpretativi della legge, da un lato, e del contratto dall’altro. [[6]](#footnote-6)Vi ostano, si osserva, la diversa natura, la diversa funzione e il diverso contesto di riferimento dell’atto amministrativo.[[7]](#footnote-7)

Quanto all’utilizzo dei criteri applicati nell’interpretazione della legge, ricordo per tutte le considerazioni sui caratteri di concretezza del provvedimento amministrativo che consentono di riferire anche ad esso le stesse ragioni di inapplicabilità ai contratti dei canoni ermeneutici della legge. Rammento, in particolare, la contrapposizione fra le ragioni dell’interpretazione *ex nunc* della legge diretta a rendere coerente la norma giuridica con l’insieme dell’ordinamento giuridico vivente di cui è parte – giacché la c.d. “intenzione del legislatore” non può che mutare con il mutare dell’ordinamento, collegandosi il suo scopo all’intero sistema da cui risulta[[8]](#footnote-8) – e le ragioni della interpretazione *ex tunc* del contratto che dà conto della comune volontà dei contraenti come espressa nel momento della conclusione del contratto[[9]](#footnote-9). Non mi soffermo qui sulla questione dell’interpretazione degli atti amministrativi regolamentari e generali, che, oltre a porre problemi di distinzione fra loro, si collocano notoriamente sul crinale della distinzione fra atti concreti e norme generali e astratte.

Quanto ai criteri di interpretazione del contratto, basta considerare – richiamando Giannini, Betti e Miele[[10]](#footnote-10) – la radicale diversità fra la volontà che si manifesta nel contratto (autonoma, libera nel fine) e la volontà che si esprime nel provvedimento amministrativo (teleologica, indirizzata al raggiungimento di un pubblico interesse specifico indicato dalla legge), per convincersi dell’impossibilità di trasporre senz’altro alla interpretazione di quest’ultimo i canoni ermeneutici offerti dal diritto positivo per il contratto.

Proprio sul piano del diritto positivo, rileva invece la codificazione del regime generale dell’attività amministrativa con la legge 241 del 1990, come successivamente modificata e integrata, che, per quanto nemmeno essa si occupi dell’interpretazione degli atti della pubblica amministrazione, offre elementi non privi di rilievo anche su questo terreno, a partire dall’enunciazione dei principi dell’attività amministrativa, che non possono non essere tenuti in considerazione anche nell’interpretazione degli atti in cui essa si manifesta.

C’è chi ha voluto trarre dalla previsione dell’art. 1, comma 1 *bis*, della stessa legge 241, secondo cui «La pubblica amministrazione, nell’adozione degli atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato, salvo che la legge disponga diversamente», addirittura un divieto di applicazione delle regole sull’interpretazione dei contratti per gli atti autoritativi o quantomeno una direttiva all’amministrazione a non sentirsene vincolata, in assenza di regole pubblicistiche. Non enfatizzerei tuttavia la portata di questa previsione che non mi pare aggiunga nulla a quanto già si desume dall’ordinamento sulla possibilità e sui limiti dell’impiego dei canoni ermeneutici generali nell’interpretazione del provvedimento amministrativo.

Tutto quanto detto fin qui, infatti, non significa che i criteri di interpretazione di altri atti giuridici, e in particolare del contratto, siano inapplicabili al provvedimento amministrativo – mi soffermerò poi sul fatto che la giurisprudenza li richiama abbondantemente – ma che essi possono essere, almeno in parte e di volta in volta, applicati all’interpretazione dell’atto amministrativo solo in quanto contengono principi logici comuni all’interpretazione di tutti gli atti giuridici, nei termini e nei limiti già limpidamente delineati da Giannini.[[11]](#footnote-11) Mentre resta fermo che gli atti amministrativi presentano particolari caratteristiche che influenzano l’operazione interpretativa, sicché l’interprete deve servirsi di strumenti che gli consentano di tener conto di quella specificità.

1. Le caratteristiche di specialità dell’atto rilevanti in sede di interpretazione

Fra queste caratteristiche di specialità spicca certamente la particolare relazione con la legge, derivante dal principio di legalità che conforma l’attività amministrativa.

E ciò, non – come detto – nel senso che all’interpretazione dell’atto si debbano applicare le regole di interpretazione della legge, ma nel senso che la legge costituisce esattamente «mezzo tecnico dell’interpretazione dell’atto amministrativo»[[12]](#footnote-12). Perché «nell’interpretazione dell’atto amministrativo il riferimento all’interpretazione della legge è continuo»[[13]](#footnote-13), come del resto non può non essere, in omaggio al principio di legalità che esige la predeterminazione per legge degli aspetti più importanti del potere amministrativo e dunque dell’atto giuridico in cui esso si manifesta. Questo dà conto del fatto che già Giannini segnalava come nella giurisprudenza del Consiglio di Stato si trovasse «una quantità di casi in cui tutta la difficoltà dell’interpretazione dell’atto si accentra intorno al modo con cui viene in applicazione una legge».[[14]](#footnote-14)

L’interpretazione dell’atto assume così, per questo aspetto, la valenza di una sorta di interpretazione di secondo grado della legge, dal momento che, per comprendere appieno il significato oggettivo del primo occorre ricostruire il significato della seconda, da cui si traggono, o si possono trarre, anche indicazioni ed elementi non emergenti direttamente dall’atto stesso.

Naturalmente, questo legame in funzione interpretativa fra provvedimento e legge si atteggia in modo differente a seconda del carattere vincolato o discrezionale dell’attività oggetto del provvedimento. Quando la legge amministrativa attribuisce potestà discrezionale, sono gli elementi teleologici in essa definiti ad assumere particolare rilievo nell’interpretazione dell’atto; mentre nel caso dell’attività vincolata, la relazione fra l’interpretazione dell’atto amministrativo e l’interpretazione della legge tende a non differire in principio da quanto accade quando si interpretano atti privati.

Altri aspetti che rendono peculiare l’attività di interpretazione del provvedimento amministrativo, differenziandola da quella degli altri atti giuridici, attengono per un verso allo specifico rilievo di determinati elementi che nel provvedimento si atteggiano in modo diverso che nel contratto, come per esempio la volontà, da intendere nel nostro caso in senso oggettivo e non soggettivo; per altro verso, allo specifico regime di validità e di efficacia dello stesso provvedimento amministrativo, che porta a far sì che l’interpretazione possa essere determinante in una serie di vicende tipiche dell’atto amministrativo, come ad esempio per stabilirne la qualificazione, e in conseguenza di essa la validità, o i termini di operatività e quindi l’efficacia.[[15]](#footnote-15)

1. Il rilievo del procedimento amministrativo e della sua disciplina generale

L’interpretazione dell’atto amministrativo risponde a regole proprie, che non escludono l’utilizzo di volta in volta di canoni ermeneutici applicati nell’interpretazione di atti giuridici di altro tipo, in particolare i contratti, i quali devono tuttavia essere adattati e integrati tenendo conto delle peculiarità dell’atto da interpretare, del suo regime e della sua funzione. In questa operazione di definizione, anche attraverso la mutuazione o l’adattamento di criteri eteronomi, ciò che conta, in altri termini, è che le regole di interpretazione che ne risultano siano coerenti con il sistema del diritto amministrativo.

In tale contesto, non può non venire innanzitutto in evidenza il fatto che il provvedimento è adottato all’esito di una vicenda, il procedimento, che assume importanza decisiva nella sua interpretazione: la coerenza con il procedimento del significato da attribuire al provvedimento attraverso l’interpretazione è il canone ermeneutico fondamentale dell’atto amministrativo.

Il procedimento è in grado di offrire all’interprete una pluralità di elementi, di cui a questo punto sfuma anche il carattere più o meno testualmente intrinseco o estrinseco all’atto da interpretare, vista l’inscindibile intreccio fra quest’ultimo e la storia procedimentale che lo ha prodotto. È infatti del tutto ovvio che elementi di interpretazione estrinseci possano – e debbano anzi – essere legittimamente desunti dagli atti dell’istruttoria processuale e che la coerenza dell’interpretazione si misuri anche con la loro avvenuta considerazione.

Ancora, la coerenza con il procedimento assorbe in sé anche i canoni interpretativi riconducibili ai principi che, nell’ambito del procedimento, condizionano l’azione amministrativa. E dunque: tutti i principi enunciati all’art. 1 della legge generale sul procedimento amministrativo, quali l’economicità, l’efficacia, l’imparzialità, la pubblicità, la trasparenza, la collaborazione e la buona fede, nonché i principi dell’ordinamento comunitario, fra i quali, prima di tutti, la tutela dell’affidamento e la proporzionalità.

Accanto a questo rileva inoltre, sul piano dell’interpretazione teleologica, la funzione oggettiva del provvedimento come desumibile dalla legge, secondo i criteri di interpretazione della legge stessa. Solo in questo senso si può parlare, per questo tipo di atti, di canone interpretativo teleologico.

1. Il ruolo della giurisprudenza: tre esempi significativi

Già Giannini ci avvertiva che la risposta alla domanda su “quali criteri” si debbano applicare all’interpretazione dell’atto amministrativo andava cercata, più che in teorie ancorate alla struttura dell’attività amministrativa, nella pratica giurisprudenziale, pratica che dovrebbe costituire, in questo ambito, proprio la guida all’individuazione dei criteri interpretativi, più che il campo di riscontro delle dottrine.[[16]](#footnote-16)

La ragione di questa precisazione circa il rilievo del formante giurisprudenziale, andrebbe ricercata, secondo Giannini, nella nozione di opportunità amministrativa, la quale è retta da regole e principi suoi propri, e nel fatto che l’interprete, soprattutto l’interprete di merito (Giannini distingue fra interpretazione qualificatoria, interpretazione piena e interpretazione di merito[[17]](#footnote-17)), il quale «ha il potere d’intendere l’atto anche sotto il profilo dell’opportunità»[[18]](#footnote-18), conosce tali principi e tali regole «ed ha la possibilità di inquadrare in essi l’atto interpretando»[[19]](#footnote-19).

Come anticipavo, mi pare che la giurisprudenza amministrativa, anche recente, offra significativi contributi al riguardo. Essa registra e accetta il dato della complessità dell’operazione interpretativa dell’atto amministrativo e utilizza una – se posso dire così – avveduta combinazione di criteri rilevanti per giungere a una soluzione e, in questo, dà conto delle sue scelte, sia rifacendosi ai precedenti e a quanto si è consolidato in essi, sia motivando la combinazione di criteri di volta in volta prescelta.

La stessa giurisprudenza amministrativa offre inoltre spunti interessanti in tema di rapporto fra interpretazione del provvedimento e controllo della discrezionalità, cosi come fra interpretazione dell’atto e valutazione della sua validità.

Mi soffermo su tre esempi, che danno conto di questo approccio e che rispecchiano quello che mi pare un comune sentire dei giudici amministrativi. Nelle pronunce che prendo in esame, in particolare, vengono applicate in via analogica regole previste dal codice civile per l’interpretazione dei contratti dei contratti. e dunque gli articoli 1362-1371, ma solo sull’espresso presupposto che da esse possono essere desunti principi logici comuni all’interpretazione di tutti gli atti giuridici. Le stesse regole, inoltre, vengono lette alla luce della specificità dell’atto amministrativo e soprattutto vengono integrate con criteri che di tale specificità tengono conto.

5.1. Un significativo esempio di questo modo di operare è offerto da una pronuncia del Consiglio di Stato del 2019 (Sezione sesta, 19-24 settembre 2019, n. 6378). Il dubbio interpretativo che si pone al giudice, chiamato a risolvere la questione di legittimità dell’assegnazione di un appalto pubblico, riguardava il riferimento alle «ore di lavoro richieste» come elemento dell’offerta in un bando di gara nella procedura per l’affidamento di un servizio di pulizia. La questione era se le ore di lavoro in questione dovessero essere intese come «ore effettive» o «ore contrattuali».

Il Consiglio di Stato enuncia la regola, usualmente applicata dal giudice amministrativo, secondo cui, ai fini dell’interpretazione degli atti amministrativi, in mancanza di disposizioni specifiche, si applicano analogicamente le regole previste dal codice civile per l’interpretazione del contratto, con i necessari adattamenti connessi alla diversità tra atto amministrativo, espressione di potere pubblico e contratto, espressione di autonomia negoziale.

Fa così riferimento agli articoli del codice civile contenenti le regole dell’interpretazione soggettiva, e segnatamente all’art. 1362 che reca la norma fondamentale sulla ricerca della effettiva volontà delle parti secondo cui «*[n]ell’interpretare il contratto si deve indagare quale sia stata la comune intenzione delle parti e non limitarsi al senso letterale delle parole*» (primo comma) e «*[p]er determinare la comune intenzione delle parti, si deve valutare il loro comportamento complessivo anche posteriore alla conclusione del contratto*» (secondo comma), ma non manca di precisare come, trattandosi dell’interpretazione di un atto amministrativo, occorra fare riferimento alla volontà oggettiva propria del particolare tipo di atti.

Ricorda poi come, in ambito civilistico, si discuta se abbia preminenza il criterio letterale, con la conseguenza che solo in caso di mancata chiarezza del testo si può fare applicazione del criterio extra-letterale, valutando anche il comportamento complessivo delle parti, ovvero se i due criteri siano posti su un piano di equivalenza. Ma sottolinea come, nel diritto amministrativo, la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato[[20]](#footnote-20), per assicurare, nel settore dei contratti pubblici, il rispetto del principio di concorrenza e, in particolare, il principio del pari trattamento tra i diversi concorrenti, assegni senz’altro valenza primaria al criterio letterale, mentre la valutazione del comportamento dell’amministrazione rileva solo nel caso in cui il testo risulti non chiaro.

Poiché nel caso di specie l’atto amministrativo non sarebbe stato chiaro sul punto – in questo il giudice di appello si discosta da quanto era stato deciso in primo grado – il Consiglio di Stato ritiene di dover fare ricorso ad altri criteri interpretativi.

Il primo è quello costituito dal comportamento dell’amministrazione. In questo caso la ricerca degli elementi rilevanti va oltre lo stesso procedimento e viene in gioco l’istruttoria processuale. L’istruttoria condotta nel corso del giudizio aveva dimostrato come la stazione appaltante, in altri bandi, avesse inteso il riferimento alle ore come alle ore contrattuali (e non effettive).

Il secondo è il criterio per cui le clausole si interpretano le une per mezzo delle altre. Nella specie assumeva rilievo un’altra clausola dello stesso bando, che, facendo riferimento alle ore effettivamente svolte, intendeva le ore contrattuali (e non le ore effettive).

Vengono poi considerati – e qui viene in gioco il terzo criterio – “ulteriori elementi di giudizio”, quale, fra gli altri, il fatto che l’amministrazione avesse avuto riguardo, in un altro passaggio della stessa procedura, alle ore contrattuali.

Un ulteriore criterio utilizzato è poi la coerenza con il contesto regolatorio cui la previsione provvedimentale si riferisce. In questo caso il Consiglio di Stato ravvisa nel diritto del lavoro la materia di riferimento, e le indicazioni che vengono dalla specifica disciplina lavoristica vanno nel senso che, a tutela del lavoratore, le ore sono definite calcolando anche quelle non lavorate.

Il giudice amministrativo applica dunque una tecnica a contenuto composito di interpretazione della previsione provvedimentale, tecnica che nella sua struttura non si differenzia da quella normalmente impiegata nell’interpretazione di una previsione normativa, ma che nei contenuti di riferimento utilizza anche elementi (quali appunto i comportamenti tenuti altri casi dall’amministrazione provvedente) del tipo di quelli utilizzati nell’interpretazione del contratto.

Nel caso esaminato non viene in rilievo la natura vincolata o discrezionale del provvedimento: per un verso l’operazione interpretativa non si confronta con dubbi sui termini di conoscibilità, da parte del giudice, della ricostruzione di senso della legge operata dall’amministrazione, giudicata interamente rivedibile dal giudice, e non conoscibile soltanto attraverso il filtro del controllo della discrezionalità; per altro verso il giudice non è chiamato a interpretare il contenuto discrezionale del provvedimento, esaurendosi la sua attività ermeneutica nella definizione del significato da attribuire al suo contenuto strettamente dispositivo.

5.2*.* Il problema del confine fra attività di interpretazione e controllo della discrezionalità nella verifica di legittimità di un provvedimento amministrativo emerge, invece, in maniera esemplare in una pronuncia del TAR Veneto del 2021 (Sezione prima, 1° dicembre 2020 – 14 gennaio 2021, n. 52).

In questo caso la questione riguardava la qualificazione di un provvedimento (attraverso quella che Giannini chiama la «interpretazione qualificatoria»[[21]](#footnote-21)) come annullamento o come revoca. Sulla base dell’analisi del provvedimento, il giudice richiama i criteri applicati dalla giurisprudenza amministrativa per la sua esatta qualificazione (da operare tenendo conto del suo effettivo contenuto e della sua causa), ritiene di dover superare il *nomen iuris* di revoca di autorizzazione formalmente assegnato ad esso dall’amministrazione, e constata l’incerta qualificabilità della determinazione amministrativa. A questo punto, però, l’iter logico seguito nella pronuncia si sposta dal piano dell’interpretazione a quello della valutazione dell’esercizio del potere – e segnatamente della discrezionalità – e conduce a riscontrarne l’illegittimità, sul presupposto che sarebbe ravvisabile una evidente «perplessità della determinazione amministrativa», nella quale si intrecciano inscindibilmente profili di opportunità e convenienza e profili di stretta legittimità.

L’ibridazione dei poteri esercitati e l’impossibilità di individuare in via interpretativa quale potere l’amministrazione abbia effettivamente esercitato conduce il giudice amministrativo a ritenere l’atto viziato per eccesso di potere per perplessità. Il dubbio interpretativo, in questo caso, non è sciolto in sede giurisdizionale, ed è la sua stessa esistenza, unita alla riscontrata impossibilità di risolverlo, che apre la strada al giudizio sull’esercizio non corretto del potere.

L’esito dell’operazione interpretativa condotta trasferisce quindi il giudizio dalla logica strettamente interpretativa a quella del controllo dell’attività discrezionale dell’amministrazione secondo lo schema proprio del sindacato sul potere. Rispetto a questo tipo di intervento del giudice, l’interpretazione e la qualificazione dell’atto – o meglio la ritenuta impossibilità di pervenire a una sua qualificazione – costituiscono il *prius* logico del giudizio che porta all’invalidazione dell’atto per aspetti che trascendono la questione dell’interpretazione.

5.3. Una terza pronuncia di interesse è quella, assai recente, del TAR Lazio (Sezione terza, 2-7 agosto 2023, n. 13162), che, nell’ambito di un ricorso proposto contro la decisione del collegio di garanzia dello sport presso il CONI, si impegna sull’interpretazione dei criteri infrastrutturali e sportivi-organizzativi della Federazione Italiana Gioco Calcio. La vicenda è quella della ammissione al campionato di serie B 2023/2024 di una certa squadra di calcio, il LECCO Calcio, esclusa perché non sarebbe riuscita a documentare nel termine i requisiti infrastrutturali necessari per ospitare le partite di serie B.

Nella questione il TAR fa applicazione della già richiamata giurisprudenza pacifica in base alla quale l’atto amministrativo va interpretato secondo le regole interpretative del contratto.

Nela specie il giudice amministrativo menziona anche l’art. 1324 sull’estensibilità di quelle stesse regole agli atti unilaterali aventi contenuto patrimoniale, in quanto compatibili. Va segnalato inoltre, che, sempre nel contesto di questa operazione, la pronuncia fa riferimento, accanto a quelle regole, al canone della interpretazione sistematica (art. 1363) e a quello della buona fede (art. 1366), e ancora più specificamente all’art. 1, co. 2 *bis*, della legge 241 del 1990 e s.m.e i. sui rapporti tra il cittadino e l’amministrazione, che devono essere improntati ai principi della collaborazione e della buona fede.

È in applicazione di questi canoni – «alla stregua di una interpretazione non formalistica e di buona fede – ossia ragionevole –», passaggio questo che lascia intravvedere uno slittamento verso un criterio tipico del controllo del potere – che il giudice amministrativo interpreta la decorrenza dei termini assegnati per la produzione della documentazione prescritta per l’ammissione al campionato, il cui rispetto era oggetto della questione.

All’esito di questo percorso, il TAR ritiene che l’intervenuto spostamento della partita dei *play off* abbia reso inapplicabili i termini di cui si tratta, e perviene a questa conclusione sulla base dell’interpretazione dell’atto amministrativo, costituito dai «criteri infrastrutturali e sportivi-organizzativi» della FIGC.

In questo caso, la qualificazione come attività interpretativa del provvedimento amministrativo dell’operazione che conduce il giudice ad affermare la disapplicazione dei termini, consente al TAR di superare l’obiezione – trasfusa in un motivo di ricorso – che, così facendo, si sarebbe disapplicato un atto amministrativo a contenuto generale. Puntualmente la pronuncia precisa, infatti, che nel caso di specie non si sarebbe in presenza di una (inammissibile) disapplicazione dell’atto generale (il manuale delle licenze), ma semplicemente della sua corretta interpretazione. È l’interpretazione dell’atto generale, condotta in applicazione dei criteri menzionati, che consente di concludere per l’inapplicabilità dei termini in contestazione. Si afferma infatti che «[l]ogicamente […] la disapplicazione presuppone la potenziale applicabilità di una disciplina a un determinato caso; quando quest’ultima non sussiste ci si trova semplicemente ad una restrizione del perimetro degli effetti della disposizione sul piano dell’attuazione, che è vicenda diversa.»

La pronuncia ci offre così un altro indizio, anch’esso a suo modo esemplare, della specialità dell’attività interpretativa quando riferita all’atto amministrativo.

I tre casi su cui mi sono soffermata, tratti dalla giurisprudenza amministrativa recente, testimoniano dell’importanza del momento dell’applicazione giurisprudenziale dei criteri di interpretazione dell’atto amministrativo, non solo nei termini di riscontro delle teorie dottrinali sull’interpretazione, ma, secondo la lezione di Giannini, come guida nell’individuazione della specificità di tale interpretazione, sia per quanto attiene ai criteri applicabili, sia, ancor prima, per quanto riguarda i confini e la funzione delle stessa operazione interpretativa.

Daria de Pretis

Professoressa emerita di diritto amministrativo nell’Università di Trento

Vicepresidente emerita della Corte costituzionale

1. Per tutti, G. Zaccaria, *Interpretazione della legge*, *Enc. dir.*, *Annali*, V, 2012, p. 702 ss. [↑](#footnote-ref-1)
2. Sulle incertezze giurisprudenziali per l’assenza dell’indicazione positiva di criteri legali di interpretazione delle sentenze, C. Consolo, *L’interpretazione della sentenza (di cassazione con rinvio) – e in genere degli atti «causativi» – come «atti di volontà particolare» e così secondo gli artt. 1362 ss, c.c*., in *Corr. giur.*, 204, 1335 ss. [↑](#footnote-ref-2)
3. Restano naturalmente fondamentali gli studi di M. S. Giannini, *L’interpretazione dell’atto amministrativo e la teoria giuridica generale dell’interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1939, e di E. Betti, *Interpretazione della legge e degli attui giuridici* [1949], seconda edizione riveduta e ampliata da G. Crifò, Milano, Giuffrè, 1971. In tempi più recenti, ne trattano fra gli altri: M. Monteduro, *Provvedimento amministrativo e interpretazione autentica I. questioni presupposte di teoria del provvedimento*, Padova, Cedam, 2012, p. 241 ss., R. Villata-M. Ramajoli, *Il provvedimento amministrativo*, in *Sistema del diritto amministrativo italiano*, diretto da F.G. Scoca, F.A. Roversi Monaco, G. Morbidelli, Torino, Utet, 2006, p. 628 ss., C. Marzuoli, *L’interpretazione dell’atto amministrativo nella giurisprudenza*, in *Studi in onore di Giorgio Berti,* vol. II, Napoli, Jovene, 2005, p. 1529. [↑](#footnote-ref-3)
4. V. *supra* nota 3. [↑](#footnote-ref-4)
5. M. S. Giannini, *L’interpretazione dell’atto amministrativo*, cit., p. 279. [↑](#footnote-ref-5)
6. Sul tema G. Miele, *Interpretazione dei contratti e interpretazione degli atti amministrativi*, in *Giur. compl. Cass. Civ*, 1955, IV, 207 [↑](#footnote-ref-6)
7. In questo senso la dottrina citata alla nota 3. [↑](#footnote-ref-7)
8. F. Modugno, *Appunti dalle lezioni di teoria dell’interpretazione*, Padova, Cedam, 1998, p. 2 ss. [↑](#footnote-ref-8)
9. N. Irti, *Testo e contesto, Una lettura dell’art. 1362 Codice civile*, Padova, Cedam, 1996, 156 s. [↑](#footnote-ref-9)
10. M. S. Giannini, *L’interpretazione dell’atto amministrativo*, cit., p. 277, e E. Betti, *Interpretazione della legge e degli attui giuridici*, cit., p. 343, G. Miele, *Interpretazione dei contratti e interpretazione degli atti amministrativi*, cit. p. 210. [↑](#footnote-ref-10)
11. M. S. Giannini, *L’interpretazione dell’atto amministrativo*, cit.,in speciep. 344 ss. [↑](#footnote-ref-11)
12. M. S. Giannini, *L’interpretazione dell’atto amministrativo*, cit., p. 334. [↑](#footnote-ref-12)
13. M. S. Giannini, *op. cit., loco cit*. [↑](#footnote-ref-13)
14. M. S. Giannini, *op. cit.*, p. 335 ss. [↑](#footnote-ref-14)
15. Una esaustiva disamina di questi profili è offerta da M. Monteduro, *Provvedimento amministrativo e interpretazione autentica. 1. Questioni presupposte di teoria del provvedimento*, cit., p. 250 ss. [↑](#footnote-ref-15)
16. M. S. Giannini, *L’interpretazione dell’atto amministrativo*, cit., p. 288. [↑](#footnote-ref-16)
17. M. S. Giannini, *op. cit.*, p. 289. [↑](#footnote-ref-17)
18. M. S. Giannini, *op. cit.*, p. 290. [↑](#footnote-ref-18)
19. M. S. Giannini, *op. cit.*, p. 291, con l’esempio dell’espropriazione. [↑](#footnote-ref-19)
20. Richiamando per tutte Consiglio di Stato, Sezione sesta, 16 giugno 2016, n. 2652. [↑](#footnote-ref-20)
21. M. S. Giannini, *L’interpretazione dell’atto amministrativo*, cit., p. 289. [↑](#footnote-ref-21)