

# **I criteri di interpretazione della legge e del provvedimento amministrativo: profili ricostruttivi e nuove prospettive**

*di NICCOLÒ MARIA D’ALESSANDRO*

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. Il concetto di “interpretazione” secondo la ricostruzione della dottrina. — 3. I criteri di interpretazione della legge nella giurisprudenza amministrativa. — 4. I criteri di interpretazione dell’atto amministrativo nella giurisprudenza. — 5. Profili evolutivi e innovativi di carattere generale: sulle molteplici fisionomie della “volontà” nell’interpretazione della legge e del provvedimento amministrativo. — 6. I “nuovi” criteri di interpretazione nel d.lgs. n. 36/2023. Il principio del risultato quale nuovo criterio di interpretazione della legge e del provvedimento? — 7. Conclusioni e nuove prospettive.

## **1. Premessa.**

Il d.lgs. n. 36/2023 (il “Codice”) ha introdotto una serie di disposizioni nuove le quali potrebbero — almeno parzialmente — stravolgere i tradizionali criteri di interpretazione della legge e del provvedimento amministrativo.

In particolare, come meglio si osserverà, all’art. 4 rubricato “Criterio interpretativo e applicativo” il legislatore ha stabilito che le disposizioni del Codice si interpretano e si applicano in base ai principi di cui agli articoli 1 (principio del risultato), 2 (principio della fiducia) e 3 (principio di accesso al mercato). Sul punto, con specifico riferimento al principio del risultato, occorrerà cercare di fornire una risposta ai seguenti quesiti: in base al significato (letterale) di cui al predetto art. 4, i principi di risultato, fiducia e di accesso al mercato diventano nuovi criteri di interpretazione? In caso di risposta affermativa, i principi suddetti svolgono un ruolo paritario nell’interpretazione delle disposizioni del Codice

rispetto ai tradizionali criteri?

Le suddette disposizioni sembrano in un certo senso andare controcorrente rispetto a quanto affermato dalla giurisprudenza anche recente (Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 1/2025) in ordine al noto tema concernente i criteri di interpretazione della legge e del provvedimento da parte del giudice amministrativo.

Nella predetta sentenza, infatti, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato ha avuto modo di ribadire che il criterio di interpretazione primario debba essere quello “letterale” e ciò conformemente a quanto statuito dall'art. 12 delle Preleggi al Codice Civile, il quale recita: «Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore». Tale norma necessiterebbe di essere letta in combinato disposto con l'art. 101 Cost. secondo cui i giudici sono soggetti soltanto alla legge, mentre gli altri criteri di interpretazione rileverebbero solo nel caso in cui risultino equivoca e poco chiara l'interpretazione letterale<sup>(1)</sup>.

Pertanto, dopo un primo inquadramento di carattere generale sui criteri di interpretazione da parte della dottrina e della giurisprudenza, il presente lavoro tende a mettere in luce l'attività ermeneutica del giudice amministrativo in sede processuale, cercando al contempo di comprendere se in base al nuovo art. 4 del

(1) Cfr. Cons. Stato, Ad. Pl., n. 1/2025: «L'Adunanza Plenaria rileva come il primario criterio di interpretazione della legge sia quello letterale. L'art. 12 (rubricato “Interpretazione della legge”) delle “disposizioni sulla legge in generale” indicate al codice civile dispone che «Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore». La rilevanza del dato testuale della legge è desumibile anche dall'art. 101 della Costituzione, il quale — nel prevedere che «i giudici sono soggetti soltanto alla legge» — dispone il dovere del giudice di darne applicazione, salve le possibilità, consentite da altre disposizioni costituzionali, di emanare una ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale o di dare applicazione a prevalenti regole dell'Unione europea. Gli altri criteri di interpretazione rilevano solo quando risultino equivoca la formulazione linguistica dell'enunciato normativo e la disposizione presenti ambiguità e si presti a possibili differenti o alternative interpretazioni (per tutte, Cons. Stato, Sez. V, 18 luglio 2024, n. 6440)».

Codice si sia creato un nuovo criterio interpretativo al pari dei tradizionali criteri.

## **2. Il concetto di “interpretazione” della legge e dell’atto amministrativo secondo la ricostruzione della dottrina.**

Prima di analizzare singolarmente i criteri di interpretazione della legge e del provvedimento amministrativo, data la complessità e delicatezza della tematica in esame, occorre svolgere una ricognizione della nozione di interpretazione alla luce dei più rilevanti contributi dottrinali.

La dottrina ha tentato infatti nel corso degli anni di cogliere il significato generale di “interpretazione”.

Secondo un orientamento risalente, l’interpretazione è un’attività volta a riconoscere e a ricostruire il significato da attribuire, nell’orbita di un ordine giuridico, a forme rappresentative, che sono fonti di valutazione giuridiche o che di siffatte valutazioni costituiscono l’oggetto. L’interpretazione giuridica sarebbe una specie — forse la più importante — della categoria “interpretazione in funzione normativa” <sup>(2)</sup>.

In base a tale orientamento, dunque, l’interpretazione giuridica deve distinguersi dall’interpretazione di espressioni pure come

(2) Cfr. E. BETTI, *L’interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, 1949, 3 ss. il quale acutamente rileva che: «Oggetto di valutazioni giuridiche possono essere dichiarazioni o comportamenti, che si svolgono nella cerchia sociale disciplinata dal diritto, in quanto abbiano rilevanza giur. secondo le norme e i precetti ivi in vigore: in particolare, quelle dichiarazioni e quei comportamenti, che abbiano a loro volta contenuto e carattere precettivo, siccome destinati a determinare una ulteriore linea di condotta». Cfr.: altresì in generale S. CAPRIOLI, *Lineamenti dell’interpretazione*, Perugia, 2001, 1 ss.; P. CHIASSONI, *Tecnica dell’interpretazione giuridica*, Bologna, 2007, 1 ss.; G. CORREALE, *Attività interpretativa della pubblica amministrazione e presunzioni legali*, in *Foro Amm.*, 1967, 111 ss.; V. CRISAFULLI, *Atto Normativo*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1959, 238 ss.; Id, *Disposizione (e norma)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1964, 195 ss.; M.N. FRACANZANI, *Analogia e interpretazione estensiva nell’ordinamento giuridico*, Milano, 2003, 1 ss.; M. GNES, *L’estensione dell’obbligo di interpretazione conforme alle decisioni quadro*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2006, 501 ss.; R. LASCHENA, voce *Interpretazione: IV) Interpretazione dell’atto amministrativo*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1989; C. LAVAGNA, *L’interpretazione autentica delle leggi e degli altri atti giudici [1942]*, in *Ricerche sul sistema normativo*, Milano, 1984, 375 ss.; D. ZINNO, *Profili dell’interpretazione giuridica*, Milano, 2011, 1 ss.

opere d'arte, di pensiero, interpretazione storica in quanto la stessa interpretazione giuridica deve andare oltre il fine di sottoporre il fatto a una diagnosi giuridica <sup>(3)</sup>.

Un ulteriore orientamento, dopo aver compiuto una articolata ricerca storico-induttiva del concetto di interpretazione, ha sottolineato come la nozione giuridica dell'interpretazione verta sui seguenti punti: a) si tratta di un'attività che assume rilievo giuridico nel senso che il diritto la disciplina e la soppone talora a sindacati di vario genere (esiste un procedimento interpretativo che, in alcuni casi, è molto complesso); b) questo procedimento interpretativo contiene in sé una parte che si può definire "tecnica", in cui il sistema giuridico viene in contatto con elementi non giuridici, che costituiscono la realtà sociale; c) tale procedimento mira a intendere in che modo un atto giuridico porti modificazioni al mondo giuridico, ossia a intendere la portata giuridica di una volontà giuridicamente rilevante <sup>(4)</sup>.

<sup>(3)</sup> E. BETTI, *op. cit.*, 6 ss.: «In presenza di atti disciplinati dal diritto, essa deve mirare a ricavare dal tipo della dichiarazione emessa o del comportamento tenuto il senso che vi si ricollega nell'ambiente sociale, e così ad integrare nel suo contenuto la fattispecie dell'atto giuridico, raffrontandola alla fattispecie legale. Particolare importanza pratica assume poi la presenza di enunciazioni (o comportamenti) di carattere precettivo: siano norme di legge o di regolamento o di consuetudine, o sia il precezzo di una sentenza, di un atto amministrativo o di un trattato internazionale, o sia infine un precezzo dell'autonomia privata, negozio o statuto d'una società [...] Ora quanto più generali e astratti sono i termini in cui il precezzo è formulato, quanto più remoto esso si presenta dalla concreta situazione di fatto per la quale deve valere, tanto più si avverte l'esigenza che esso venga rielaborato e rinnovato, adattato e adeguato alla vita e alla natura dei rapporti disciplinari. A soddisfare tale esigenza provvede per l'appunto l'interpretazione: in modo precipuo, l'interpretazione della legge, data l'astrattezza e generalità delle sue enunciazioni».

<sup>(4)</sup> Cfr. M.S. GIANNINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria generale dell'interpretazione*, Milano, 1939, 35 ss. il quale sottolinea che: «È questo il punto fondamentale dell'interpretazione giuridica: la volontà nel campo del diritto si presenta infatti con caratteri e con attributi che variano profondamente, non solo nei vari ordinamenti, ma nel seno stesso di un sistema giuridico, da classe a classe, da genere a genere, da specie a specie di atto. L'atteggiamento che abbiamo detto giuridico, in tema di interpretazione della legge, aveva come precisa mira lo stabilire la nozione di volontà della legge». L'autore sottolinea altresì che vi sono dei mezzi da cui desumere la portata di una volontà giuridica, dei quali si tratta di riconoscerli e di vederne l'uso. Si vedano altresì: M.S. GIANNINI, *Interpretazione o qualificazione dell'atto amministrativo*, in *Giur. It.*, I, 1958, 597 ss.; Id., voce *Accertamento (diritto costituzionale e amministrativo)*, in *Enc.*

Sempre secondo tale orientamento, oggetto dell'interpretazione (giuridica) è sempre un'esternazione di volontà, cioè una volontà manifestata, positivamente o negativamente, che, in veste di atto giuridico, tende a produrre, direttamente o indirettamente, effetti giuridici<sup>(5)</sup>.

Per un differente orientamento, si registrano sostanzialmente due fondamentali accezioni di interpretazione. La prima sarebbe quella per cui questo vocabolo funge da nome dell'attività designata dal verbo "interpretare"; in questa accezione, interpretazione è sinonimo di "interpretare" e si riferirebbe primariamente a un fenomeno mentale, come attribuire un significato a un documento. La seconda accezione, invece, è quella per cui tale vocabolo funge da nome del prodotto dell'attività designata dal verbo "interpretare": in tal caso, l'interpretazione è sinonimo del «[...] risultato di aver interpretato e, tale, risultato è, per il fatto stesso di essere conosciuto, incorporato in un documento, che oltre a documentare il compiuto fenomeno mentale è dotato di maggiore o minore rilevanza socio-istituzionale a seconda della sua forma e della posizione dell'interprete»<sup>(6)</sup>.

*Dir.*, Milano, 1958, 219 ss.; *Id.*, *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali [1953]*, in *Scritti*, Vol. III, Milano, 2003, 769 ss.

(5) M.S. GIANNINI, *op. cit.*, 1939, 38, il quale attentamente osserva che: «Secondo il comune insegnamento, effetto giuridico significa nascita estinzione modificazione di capacità, potestà, diritti e doveri: l'atto giuridico, investendo dei fatti, fa sorgere effetti giuridici: interpretare s'intende quindi cercare quali sono i fatti presi in considerazione da una volontà giuridicamente manifestata, da cui sorgono quegli effetti».

(6) Sul punto si veda G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1980, 39-40 il quale precisa che: «Infatti da un lato la distinzione concettuale tra l'attività di interpretazione ed il risultato dell'interpretazione è imprescindibile strumento di ogni analisi rigorosa e di ogni teoria dell'interpretazione nel diritto e nell'interpretazione della legge; dall'altro lato la mancata distinzione ha reso possibile un non piccolo numero di equivoci che hanno a lungo gravato sulla dottrina giuridica. [...] "interpretazione" appare nella prima accezione, e si riferisce a una attività mentale, in contesti del tipo i seguenti: a) "L'art. 40 della Costituzione della Repubblica Italiana è ambiguo e necessita interpretazione", e questo enunciato esprime di solito la proposizione secondo cui chi voglia intendere la portata precettiva dell'art. 40 deve (non può non) sobbarcarsi dell'operazione mentale di attribuire significato ai vocaboli in esso contenuti [...] "Interpretazione" appare nella seconda accezione, e si riferisce al risultato di una precedente attività mentale quale di solito si incorpora in un documento, in contesti del tipo dei seguenti. c) "La Corte costituzionale interpreta l'art. 40 Cost. nel senso che il diritto di sciopero include lo sciopero politico"».

Ciò premesso, prima di analizzare le più rilevanti pronunce del giudice amministrativo in tema di interpretazione della legge e dell'atto amministrativo, appare opportuno fornire una classificazione di massima in ordine alle varie tipologie di criteri interpretativi della legge.

L'art. 12 delle Preleggi al Codice civile recita: «Nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore. Se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato».

Con particolare riferimento all'interpretazione della legge<sup>(7)</sup>, vengono in rilievo, in particolare, tre tipologie di "criteri di inter-

(7) Sull'interpretazione della legge in generale cfr. *ex multis*, T. ASCARELLI, *Studi di diritto comparato in tema di interpretazione*, Milano, 1952, 1 ss.; N. BOBBIO, *L'analogia nella logica del diritto*, Torino, 1938, 1 ss.; L. CAIANI, *I giudizi di valore nell'interpretazione giuridica*, Padova, 1954, 1 ss.; E. CALDERARA, voce *Interpretazione della legge*, in *Enc. Giur. It.*; G. GALLONI, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1955, 1 ss.; G. GORLA, *L'interpretazione del diritto*, Milano, 1941, 1 ss.; C. GRASSETTI, *L'interpretazione del negozio con particolare riguardo ai contratti*, Padova, 1938, 1 ss.; G. LASERRA, *L'interpretazione della legge*, Napoli, 1955, 1 ss.; G. MARZANO, *L'interpretazione della legge*, Milano, 1955, 1 ss.; L. MOSCO, *Principi sull'interpretazione dei negozi giuridici*, Napoli, 1952, 1 ss.; G. OPPO, *Profili dell'interpretazione oggettiva del negozio giuridico*, Bologna, 1943, 1 ss.; R. SACCO, *Il concetto di interpretazione del diritto*, Torino, 1947, 1 ss.; V. SCIALOJA, *Sulla teoria dell'interpretazione della legge*, in *Studi giuridici dedicati ed offerti a F. Schupfer*, Torino, 1898, 301; Secondo S. RENDI, *L'interpretazione della legge*, in *Enc. For.*, vol. IV, Milano, 1959, 432: «Le caratteristiche proprie della legge, la quale non dispone mai in vista di un caso concreto o dell'interesse di un singolo, richiedono un'attività interpretativa tutte le volte che ci si trova di fronte alla necessità di procedere alla sua applicazione: che non può essere effettuata se non quando dalla legge sia stato riconosciuto il significato in vista del puntualizzarsi della norma verso l'azione. A buon diritto, dunque, di parla della interpretazione come della vita del diritto». Osserva altresì M. ROTONDI, *Legge (interpretazione della)*, in *Nuovo Dig. It.*, VII, Torino, 737 che: «La interpretazione è un momento essenziale nell'applicazione della legge, ed un presupposto indispensabile, perché logicamente non si può concepire applicazione di norma giuridica che non sia stata previamente interpretata, se per interpretazione si intende, come deve intendersi, il processo logico attraverso al quale si rileva e si pone in evidenza il contenuto della disposizione legislativa. Anche la norma più perspicua e chiaramente formulato esige pertanto una interpretazione [...]».

pretazione”<sup>(8)</sup>.

La prima tipologia concerne l’interpretazione letterale che, secondo l’orientamento prevalente in giurisprudenza, esso prevale sugli altri criteri interpretativi ove la stessa concerne lo svolgimento di un’analisi del testo tramite la ricerca del significato letterale di ciò che si sta leggendo. Il significato letterale può riguardare sia la singola parola sia un enunciato<sup>(9)</sup>.

È stato ritenuto che l’interpretazione letterale è «[...] anche quella con cui i giuristi e i giudici ascrivono ad un testo normativo un significato *prima facie* che non dipende dalle regole del linguaggio ordinario e che tuttavia coincide con il significato letterale, essendo conforme agli usi che i giuristi fanno di determinati termini[...]; “interpretazione letterale” secondo l’unica definizione che è parsa utilizzabile a chi ha definito “lettera” l’insieme di tutti i possibili sensi che sono attribuibili a una disposizione secondo le regole semantiche e pragmatiche [...] sottostanti agli usi consolidati del linguaggio dei giuristi. Per cui, in definitiva, è “letterale” l’interpretazione che compie il massimo sforzo per non innovare i significati delle espressioni rispetto a quelli abituali nel lessico dei giuristi[...]»<sup>(10)</sup>.

<sup>(8)</sup> E. PICOZZA, *Il metronomo: problemi di interpretazione tra musica e diritto*, in *Scritti in onore di G. Berti*, III, Napoli, 2005, 1804 il quale afferma che: «Non si può non cogliere in questi caratteri generali della teoria dell’interpretazione evidenti analogie con i canoni generali dell’interpretazione giuridica e cioè: 1. L’interpretazione letterale, grammaticale e sintattica; 2. L’interpretazione logico-sistematica, strutturale e funzionale; 3. l’interpretazione storico-evolutiva; 4. l’interpretazione teleologica o di scopo; 5. l’interpretazione per valori 5. l’interpretazione per principi», il quale richiama il lavoro di G. TARELLO, *L’interpretazione della legge*, Milano, 1980.

<sup>(9)</sup> A.M. SORA, *L’interprete e le tecniche di interpretazione*, in *Il Mosaico del diritto. Teorie e strumenti dell’interpretazione giuridica*, Torino, 2024, 121 ss. secondo la quale: «Va rilevato inoltre come nella prassi interpretativa il “significato” letterale abbia assunto storicamente diverse declinazioni: a) il significato immediato, ovvero, il senso che viene attribuito in maniera istintiva dall’interprete immediatamente dopo aver letto la disposizione; b) il significato maggiormente aderente alla lingua in cui viene espressa la disposizione; c) il significato chiaro; secondo questa impostazione ciascuna parola può possedere un nucleo chiaro e percepibile immediatamente e tuttavia un lato oscuro, incerto, di dubbio valore semantico; d) l’insieme dei significati attribuibili alla singola parola o all’intera disposizione; e) il significato che è maggiormente aderente alla ratio legislativa».

<sup>(10)</sup> Cfr. F. MODUGNO - T. GUARNIER, *Interpretazione giuridica. Tomo III. Gli argo-*

La seconda tipologia riguarda l'interpretazione teleologica la quale concerne prettamente lo scopo delle disposizioni. Essa, nello specifico, può essere: 1) soggettiva, quando l'interprete pone l'accento sull'intenzione del legislatore; 2) oggettiva, quanto l'interprete si limita a dedurre gli scopi espressi nella disposizione, escludendo dall'attività ermeneutica l'*intentio legis auctoris* (¹¹).

Sull'intenzione del legislatore è stato sottolineato che la stessa, nonostante pare richiamare gli orientamenti strettamente soggetti dell'autore o degli autori del testo legislativo, non sembra essere una forzatura affermare che l'art. 12 delle Preleggi sottolinea la necessità di prendere in considerazione il contesto di formazione della legge, rappresentato anche dalle esigenze economico-sociali ad essa sottese, dagli orientamenti di dottrina e giurisprudenza, dallo stato della legislazione etc. (¹²).

*menti. Gli argomenti dell'interpretazione giuridica. L'interpretazione conforme a Costituzione*, Napoli, 2024, 24 ss. i quali sottolineano altresì che: «La tendenziale coincidenza del significato prima facie di un testo normativo con il significato letterale, inteso quale “significato (...) che è oggetto di un pacifco accordo tra gli interpreti e che pertanto un interprete attribuisce all'enunciato senza con ciò avanzare una tesi interpretativa bisogno-  
sa di giustificazione» (E. Diciotti, 1999, 345), induce ad intendere per “interpretazione letterale” una interpretazione “non-correttiva”, ossia quella interpretazione la quale né estende né restringe il supposto significato “naturale”, “oggettivo” (cioè “letterale” (...)) del testo normativo» (R. Guastini, 2004, 145).

(¹¹) Id, 122, secondo cui: «Nella prima ipotesi occorrerà individuare la corretta volontà legislativa [...] Nella seconda ipotesi occorre porre mente alla finalità del testo; tuttavia, è necessario comprendere quali siano i criteri che consentano di individuare le finalità c.d. oggettive di una certa disposizione o insieme di disposizioni. A tal proposito si è fatto riferimento allo scopo immanente o, ancora, ai valori tutelati dalla volontà del sistema giuridico; concetti, dunque, molto vaghi e stridenti sul piano dell'effettività».

(¹²) Sul punto cfr. A. BELVEDERE, *Analisi dei testi legislativi e art. 12 delle Preleggi*, in *L'interpretazione della legge alle soglie del XXI secolo*, A. PALAZZO (a cura di), Napoli, 2001, 155 ss. secondo cui: «Non siamo affatto lontani, come si vede facilmente, da quanto i giuristi dicono a proposito della ricerca delle intenzioni del legislatore, attraverso la c.d. interpretazione logica. Evitando però un aggettivo (“logico”) impegnativo e in larga misura fuori posto, e collegando invece le nostre categorie con quelle di altri campi del sapere, possiamo renderci conto che la ricerca della intenzione del legislatore altro non è che la valutazione della dimensione pragmatica del discorso legislativo. La pragmatica è infatti l'aspetto dell'analisi linguistica relativo alle modalità ed alle funzioni che i processi di comunicazione hanno nelle concrete circostanze in cui si svolgono, con particolare riferimento alle interazioni che tali circostanze possono avere con le intenzioni degli autori degli atti comunicativi e con gli effetti che questi atti hanno sui loro destinatari».

La terza tipologia è l'interpretazione sistematica, la quale, come è stato osservato, non può essere ricondotta a una categoria unica in quanto si compone di una serie di "sotto-criteri sistematici". Ad esempio, si fa riferimento alla interpretazione "topografica" laddove la disposizione inserita in uno specifico capo o sezione di un codice consentirebbe di dedurre il ruolo o la funzione laddove queste ultime siano controverse<sup>(13)</sup>.

Secondo un altro orientamento, è opportuno distinguere l'attività interpretativa delle leggi di diritto privato rispetto a quelle di diritto pubblico. In base a tale orientamento, infatti, il diritto privato è risultato agevolato nel separare le regole che riguardano l'interpretazione delle norme di diritto obiettivo, cioè delle leggi in senso proprio, dalle altre regole che si riferiscono all'interpretazione dei negozi giuridici<sup>(14)</sup>.

Di converso, tale distinzione non è assimilabile a quanto si riscontra nel diritto pubblico fra norma obiettiva ed atto amministrativo dato che: a) vi sono atti amministrativi che contengono senza dubbio delle norme di diritto obiettivo: "ad essi dovranno per conseguenza riferirsi regole d'interpretazione analoghe a quelle proprie delle leggi materiali; non però del tutto identiche, giacché il più delle volte bisogna tener conto di due volontà, quella di chi emanò tali atti o, per dir meglio, regolamenti, e quella del Legislatore che li permise o lo prescrisse: e queste due volontà, bisogna, com'è naturale, fondere in un tutto armonico"<sup>(15)</sup>; b)

<sup>(13)</sup> A. BELVEDERE, *op. cit.*, 123, la quale evidenzia che: «Un terzo argomento è rappresentato dalla coerenza e risulta funzionale alla prevenzione delle antinomie (Chiassoni, 2007, 251). Tale argomento consiste nel selezionare il significato, nell'insieme di più possibili significati, che non risulti in contrasto con un'altra disposizione. Si badi bene però che un sistema giuridico che presenta antinomie resta comunque valido anche se risulterà piuttosto farraginoso se non anche disfunzionale (Tincani, 2017, 291)».

<sup>(14)</sup> SANTI ROMANO, *L'interpretazione delle leggi di diritto pubblico*, in *Scritti Mino-ri*, Milano, 1950, 94 ss. secondo cui: «Norma giuridica e negozio giuridico son due figure assolutamente distinte: qualche siano i rapporti fra esse intercedenti e che da tempo in qua hanno formato obiettivo di sottili investigazioni, egli è certo che, come entità per dir così fenomeniche, è assai remoto il pericolo che l'una possa confondersi con l'altra».

<sup>(15)</sup> Id., 95 secondo cui: «[...] I) nell'interpretazione delle leggi di diritto pubblico, allo spirito delle leggi medesime, ai fini che il legislatore si propose, si deve, molte volte,

possono esservi, al contrario, atti amministrativi che non contengono norme giuridiche, ma sono dei semplici provvedimenti da interpretarsi ad una stregua simile, fino ad un certo punto, a quella dei negozi giuridici privati (16).

Parzialmente differente risulta la classificazione in ordine ai criteri di interpretazione dell'atto amministrativo nonché delle norme attributive del potere amministrativo (17).

Tale differenza, come si osserverà di qui a poco, riguarda pro-

accordare una considerazione maggiore di quella che occorrerebbe nel diritto privato; 2) avviene frequentemente che, mentre nell'autorità amministrativa, nell'esercizio dei poteri ad esse conferiti, è non solo lecito, ma doveroso indagare lo scopo per cui tali poteri le furono attribuiti, in modo da servirsene in rigorosa conformità, all'autorità giudiziaria rimane interdetta un'interpretazione così intima della volontà legislativa e il suo esame deve necessariamente limitarsi alla formale corrispondenza dell'atto su cui si disputa, con la norma obiettiva, quale è fatta palese dal significato delle parole secondo la connessione di esse. Ricercare la più riposta intenzione del legislatore è compito di altri interpreti, cioè degli organi dell'amministrazione attiva e anche dell'amministrazione contenziosa. Siffatti principii, come si sarà facilmente intuito, trovano applicazione nel campo così vasto e importante dei poteri discrezionali attribuiti alle pubbliche amministrazioni. Tali poteri non sono, com'è noto, in nessuna guisa paragonabili alle facoltà concesse ai privati nelle loro relazioni patrimoniali e civili. Mentre l'esercizio di quest'ultime facoltà è, per regola generale che soffre poche eccezioni, completamente rimesso all'arbitrio del loro titolare, per modo che il giudice deve limitarsi ad esaminare soltanto se esse siano state dal legislatore concesso e non può vietarle anche quando, nel caso singolo, riescono contrarie ai fini che il legislatore medesimo ebbe in vista, lo stesso non può dirsi pei poteri amministrativi discrezionali. Egli è che nel primo caso si hanno sempre dei veri e propri diritti subbiettivi, e del proprio diritto, nel campo dei rapporti privati, ciascuno può fare, almeno normalmente, anche un cattivo uso. Nel secondo caso, invece, non si hanno sempre dei diritti, giacché, com'è stato molto opportunamente osservato, il potere discrezionale costituisce molte volte un dovere della pubblica amministrazione. Ciò deve intendersi nel senso che, anche quando il suo esercizio è reso perfettamente libero e possibile, il pubblico funzionario, sotto pena di gravi responsabilità amministrative e politiche, deve indagare quale sia il fine e quale l'utilità che il legislatore ebbe in vista e non farne mai un uso, non solo contrario, ma anche estraneo a tali intenzioni. Ora non sembra dubbio che siffatta indagine sia una vera e propria interpretazione della legge, interpretazione che vince la parola di essa e va al di là del suo significato letterale, allo scopo di precisare meglio quest'ultimo con la considerazione di ciò che comunemente si chiama spirito della legge. Si tratta di un'interpretazione che, tanto per intenderci, si potrebbe chiamare di secondo grado, e che non trova luogo nel diritto privato».

(16) *Id, op. cit.*, 95.

(17) Cfr. M. ALESSIO, *L'interpretazione degli atti amministrativi*, in *Nuovo dir.*, 2006, 454 ss.; C. MARZUOLI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo nella giurisprudenza*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, II, Napoli, 2005, 1529 ss.

prio i connotati, la natura e la struttura del provvedimento amministrativo emesso a valle di un procedimento avente natura vincolata, discrezionale “pura” o c.d. mista.

Autorevole dottrina, in particolare, si è concentrata specificamente sull’interpretazione dell’atto amministrativo. Secondo tale orientamento, infatti, l’interpretazione dell’atto amministrativo non può limitarsi all’applicazione dell’articolo 12 delle Preleggi (che riguarda l’interpretazione della legge), sebbene alcuni di quei principi (come il criterio letterale) possano avere una valenza generale. L’atto amministrativo è un atto di volontà di un soggetto pubblico, finalizzato alla cura di un interesse pubblico e sottoposto a un regime giuridico particolare (18).

Secondo tale tesi, infatti, la volontà sarebbe quella specificamente ordinata dal pubblico interesse, indicato con questo che essa, esplicandosi in un’attuazione di norma, nei margini lasciati

(18) SANTI ROMANO, *op. cit.*, 203, il quale sottolinea che: «[...] non si può certo riferire l’interpretazione dell’atto amministrativo a quella della legge: mentre questa come atto giuridico, è caratterizzata da una volontà preventiva e astratta, nell’atto amministrativo vi è una volontà attuale e concreta; mentre mezzo tecnico tipico dell’interpretazione della prima è quello sistematico, a nessuno è mai venuto in mente di applicare lo stesso all’interpretazione dell’atto amministrativo». Tali considerazioni sono state richiamate da A. CIOFFI, *Il problema dell’interpretazione nel diritto amministrativo*, in *Dir. Amm.*, 1, 2020, 127 ss. il quale ha sottolineato che: «Nella ricerca dottrinaria del suo significato, però, rapidamente, spunta fuori altro, grazie alla lezione di Giannini, che rompe gli schemi. La volontà del provvedimento non somiglia alla volontà del contratto e non è riconducibile ad un mero fatto giuridico contemplato dalla legge. Può riflettere altro: l’esercizio del potere, le situazioni soggettive coinvolte, l’atto come fonte di effetti giuridici. Questi diversi fattori spingono la dottrina a rinunciare a pensare che la manifestazione di volontà del dispositivo sia l’unico fattore rilevante. Si affaccia l’idea che il provvedimento rispecchi ora l’uno ora l’altro fattore; e, dunque, un modo per interpretare in modo unitario il provvedimento c’è: quello di ammettere che l’interpretazione si traggia dai “suoi elementi teleologici”. Così si arriva a dire che la volontà dell’atto è volontà ordinata al pubblico interesse. In questo modo si apre una particolare relazione tra legge e provvedimento. È la circolarità tra fine della legge e scopo del provvedimento. Precisamente, il fine che la legge fissa al provvedimento si riflette nello scopo concreto del provvedimento, e viceversa. L’uno riflette sull’altro, in un modo reciproco e speculare. Il modo riflette, in fondo, la circolarità tra autonomia dell’amministrazione e autonomia della legge. Ed è qui, nella teoria dell’interpretazione, che inizia a vedersi bene questa circolarità, che nel suo apice più evidente e sensibile trasforma l’interesse nel fine, nel fine della legge e nello scopo del provvedimento».

liberi, deve indirizzarsi al raggiungimento di un pubblico interesse specifico indicato dalla norma stessa, cioè che di fronte al diritto assumono rilievo anche gli elementi teleologici di questa volontà, ove essa si muova in un margine libero (19).

È stato correttamente osservato che l'interpretazione dell'atto amministrativo può essere svolta — seppure con “modi” differenti — sia dalla pubblica amministrazione che ha adottato il provvedimento sia dal giudice amministrativo. La differenza, tuttavia, risiede nel fatto che il giudice si trova generalmente in una posizione di terzietà rispetto agli interessi in gioco (20). Difatti, è diversa la finalità del soggetto che svolge l'attività interpretativa: il giudice amministrativo interpreta in funzione della tutela degli interessi della collettività “generale”, mentre la pubblica amministrazione interpreta per tutelare quel determinato interesse tramite un atto di secondo grado (c.d. autotutela) (21).

(19) SANTI ROMANO, *op. cit.*, 277.

(20) L. MACCARRONE, *Sull'interpretazione nel diritto amministrativo*, Napoli, 2007, 124 ss. la quale acutamente evidenzia che: «Il giudice è mosso da esigenze di giustizia. Egli procede ad interpretare un provvedimento quando, chiamato a decidere della sua legittimità, si rende necessario, in una fase logicamente precedente l'esame del merito, effettuare l'interpretazione dell'atto stesso. Ciò che, invece, muove l'amministrazione è la volontà di superare le difficoltà pratiche legate all'applicazione dubbia di un provvedimento, il cui regolamento di interessi appare poco chiaro, non univoco, e perciò fonte di un potenziale conflitto tra amministrazione e interessati».

(21) Id., 125-126 secondo la quale: «L'interpretazione ad opera della stessa amministrazione di precedenti atti può ricondursi al più ampio potere di autotutela ad essa riconosciuto: l'autorità amministrativa dà inizio ad un procedimento di secondo grado, che sfocia in una dichiarazione interpretativa, avente per oggetto l'interpretazione di un precedente provvedimento [...] In forza del principio dell'irretroattività degli atti amministrativi, l'amministrazione si limiterà a ribadire, al fine di fare chiarezza, quanto già esternato nell'atto originario. L'interpretazione fedele, effettuata senza mutare il contenuto sostanziale dell'atto, avrà, dunque, valore sin dal momento dell'emanazione del provvedimento, nei limiti del fatto compiuto e della tutela dell'affidamento». In materia di autotutela cfr., *ex multis*, M. ANNUNZIATA, *Natura e limiti dell'autotutela amministrativa e suoi rapporti con la giurisdizione ordinaria e amministrativa*, in *Temi nap.*, II, 1965, 372 ss.; G. BARONE, *In tema di autotutela e tutela giurisdizionale*, in *Foro it.*, I, 1975, 2316; Id., *Autotutela amministrativa e decorso del tempo*, in *Enti pubblici*, 2004, 259 ss.; F. CARINGELLA, *Affidamento e autotutela: la strana coppia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, 2; P. CERBO, *Brevi note sul potere di autotutela “tardivo”*, in *Giur. it.*, 2020, 655 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Annnullamento d'ufficio e riesercizio del potere dopo la riforma Madia*, in *Giornate di studio in onore di Enrico Follieri*, in *Dir. proc. amm.*, 1/2019, 77

ss.; V. CONTESSA, *Annotazione sui mezzi di autotutela della p.a.*, in *Funzione amm.*, 1983; L. CONTI, *L'autotutela decisoria alla luce del nuovo art. 21-nones*, in *Giustamm.*, 2016; A. CONTIERI, *Il riesame del provvedimento amministrativo. L'annullamento e revoca tra posizioni "favorevoli" e interessi sopravvenuti*, Bologna, 1991, 1 ss.; F. COSTANTINO, *L'annullamento d'ufficio del provvedimento*, in A. ROMANO (a cura di), *L'azione amministrativa*, Torino, 2016, 869 ss.; S. D'ANCONA, *L'annullamento d'ufficio dopo la Riforma Madia*, in *Giur. it.*, 2015, 2748 ss.; A. DI GIOVANNI, *Il potere di autotutela della pubblica amministrazione: ambito di esercizio e limiti applicativi*, in *Il Sole 24 Ore – Avvocato*, 10/2005; V. DI IORIO, *Osservazioni a prima lettura sull'autotutela dopo la l. n. 124 del 2015: profili di incertezza nell'intreccio tra diritto amministrativo e diritto penale*, in *Federalismi*, 2015, 1 ss.; C. DEODATO, *Il potere amministrativo di riesame per vizi originari di legittimità*, in *Federalismi*, 7/2017; D.U. GALETTA, *Autotutela decisoria e diritto comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, 42; F. FRANCARIO, *Autotutela amministrativa e principio di legalità (nota a margine dell'art. 6 della l. 7 agosto 2015, n. 124)*, in *Federalismi*, 2015, 1 ss.; secondo L. GIANI, *Affidamento del privato tra certezza della decisione ed (in)esauribilità del potere*, in *Scritti in onore di Bruno Cavallo*, Torino, 2021, 123 ss. (spec. 133): «Il terreno sul quale la fluidità dei confini e, dunque, le maggiori criticità in ordine alla garanzia del diritto alla certezza sono state registrate, è forse quello della autotutela nel quale, nonostante gli sforzi ricostruttivi spinti da una esigenza di sistematizzazione teorica degli istituti in una prospettiva attenta alle esigenze del privato e del risultato amministrativo [...] continuano ad emergere degli elementi che implicitamente o esplicitamente assumono un rilevo tale da incrinare quella coltre, che pare composta di un cristallo pronto a incrinarsi, di garanzie della stabilità della posizione del privato»; ID, *Funzione amministrativa ed obbligo di correttezza. Profilo di tutela del privato*, Napoli, 2005, 1 ss.; F. GOISIS, *L'annullamento d'ufficio dell'atto amministrativo per illegittimità comunitaria*, in *Dir. amm.*, 2/2010, 439 ss.; M. IMMORDINO, *I provvedimenti amministrativi di secondo grado*, in F.G. SCOCÀ (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino, 2021, 318 ss.; M. MACCHIA, *Sui poteri di auto tutela: una riforma in senso giustiziale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 634 ss.; A. MASSERA, *Alcune considerazioni in tema di autotutela della p.a.*, in *Giurisprudenza di merito*, III, 1969, 261 ss.; A. PAJNO, *L'autotutela tra tradizione e innovazione*, in *Federalismi*, 2017; N. POSTERARO, *Sui rapporti tra dovere di provvedere e annullamento d'ufficio come potere doveroso*, in *Federalismi*, 2017, secondo cui: «Anche il legislatore del 2015, dopotutto, intervenendo sulla norma che disciplina l'annullamento d'ufficio, ha esplicitamente tenuto conto di tale principio, limitando temporalmente il potere di annullamento, nel caso di provvedimenti di autorizzazione o di attribuzione di vantaggi economici, al fine di parametrare, nel massimo dei diciotto mesi, il tempo ragionevole entro cui l'amministrazione possa aggredire il provvedimento già esistente»; G. PIPERATA, *L'autotutela esterna e l'autotutela interna nei contratti pubblici – il commento*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 1 ss.; M. SINISI, *Il potere di autotutela caducatoria*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Principi e regole dell'azione amministrativa*, Milano, 2015, 339-359; F. TRIMARCHI BANFI, *L'annullamento d'ufficio e l'affidamento del cittadino*, in *Dir. amm.*, 2005, 843 ss.; S. TUCCILLO, *Autotutela: potere doveroso?*, in *Federalismi*, 2016, 7 secondo la quale: «D'altronde il Consiglio di Stato, nel recentissimo parere reso sullo schema di decreto legislativo attuativo della delega in materia di segnalazione certificata di inizio attività (di cui all'art. 5 della l. n. 124 del 2015), ha ravvisato nella modifica dell'art. 21-nones l'introduzione di una 'nuova regola generale' che impronta alla certezza

Per il suddetto orientamento, l'interpretazione dell'atto amministrativo presenta propri caratteri. Il criterio "principale", quindi, concerne la forma di attività della pubblica amministrazione sia essa vincolata o discrezionale (22). Difatti, nell'attività vincolata, la pubblica amministrazione non fa altro che qualificare dei fatti secondo detta legge, applicando quindi le regole che ne derivano; nell'attività discrezionale, invece, avendo la p.a. un margine di scelta tra varie soluzioni possibili, l'interprete dovrebbe esaminare attentamente i fatti, vedere come si è formata la volontà dell'autorità "desumendo ciò dai mezzi a propria disposizione [...] e, tenendo particolarmente conto degli elementi teleologici, vedere in che modo la soluzione adottata fosse oggettivamente opportuna" (23).

za il rapporto tra potere pubblico e privati. Certezza dei rapporti, in tale contesto, significa immodificabilità dell'assetto consolidato nel tempo e prevalenza dell'affidamento».

(22) Sulla discrezionalità in generale si veda, tra i tanti: G. BARONE, *Discrezionalità*, in *Enc. giur.*, Treccani, XI, Roma, 1989, 2 ss.; F. CANGELLI, *Potere discrezionale e fatti-specie consensuali*, Milano, 2004, 1 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Dir. proc. amm.*, 1984, 463 ss.; D. DE PRETIS, *Valutazione amministrativa e discrezionalità tecnica*, Padova, 1995, 1 ss.; E. FOLLIERI, *Discrezionalità tecnica*, in *Dir. e Proc. Amm.*, n. 3/2023, 535 ss.; F. FOLLIERI, *Discrezionalità e interpretazione*, in *Dir. e Proc. Amm.*, 3/2022, 597 ss.; G. GARDINI, *La discrezionalità amministrativa e tecnica*, in *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, M. DE DONNO - G. GARDINI - M. MAGRI (a cura di), Roma, 2022, 267-280; M.S. GIANNINI, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione. Concetto e problemi*, Milano, 1939, 52 il quale ha definito il potere discrezionale come il: «[...] potere di apprezzare in un margine determinato l'opportunità di soluzioni possibili rispetto alla norma amministrativa da attuare»; C. MARZUOLI, *Discrezionalità amministrativa e sindacato giudiziario: profili generali*, in *Dir. pubbl.*, 1998, 129 ss.; C. MORTATI, *Note sul potere discrezionale*, in *Studi dell'Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale dell'Università di Roma*, 1936, ora in *Scritti giuridici*, III, Milano, 1972, 997 ss.; Id., voce *Discrezionalità*, in *Noviss. Dig. it.*, V, Torino, 1960, 1098 ss.; A. ORSI BATTAGLINI, *Attività vincolata e situazioni soggettive*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1988, 39 ss.; A. PIRAS, voce *Discrezionalità amministrativa*, in *Enc. dir.*, XIII, Milano, 1964, 65 ss.; M.E. SCHINAIA, *Il controllo del giudice amministrativo sull'esercizio della discrezionalità della pubblica amministrazione*, in *Dir. proc. amm.*, 1999, 1101 ss.; F.G. SCOCÀ, *La discrezionalità nel pensiero di Giannini e nella dottrina successiva*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1045 ss.; S. TARULLO, *Discrezionalità tecnica e sindacato giurisdizionale: l'ottica comunitaria ed i profili evolutivi*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, 1385 ss. Sulla discrezionalità nella prospettiva dell'ermeneutica cfr. L. BENVENUTI, *Interpretazione e dogmatica nel diritto amministrativo*, Milano, 2002, 79 ss.

(23) M.S. GIANNINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria generale dell'interpretazione*, Milano, 1939, 286 ss. il quale rileva che: «Mentre perciò per l'attività vincolata l'operazione interpretativa consisterebbe in una mera reinterpretazione della

Giannini ha sostenuto altresì che nella maggioranza delle controversie dinanzi ad autorità investite di poteri giurisdizionali, l'interpretazione dell'atto amministrativo assume forma di interpretazione meramente qualificatoria: essa esisterebbe indipendentemente dall'essere l'atto discrezionale o vincolato, oggetto di accertamento principale, o di questione pregiudiziale o altro. In altri termini, l'interpretazione meramente qualificatoria può essere intesa come quell'interpretazione cui l'interprete non indaga sul reale accadimento storico dei fatti, ma, accettandoli quali emergono dal contesto dell'atto, indaga quale qualifica abbiano essi ricevuto dalla pubblica amministrazione (24).

legge di fronte all'atto concreto, nel senso con cui la prima interpretazione fu compiuta dall'autorità, per l'attività discrezionale sarebbe necessario non solo interpretare la legge, ma riesaminare gli elementi teleologici reali che costituiscono il giudizio di opportunità dell'autorità che emanò l'atto».

(24) Cfr. M.S. GIANNINI, *op. cit.*, 306 secondo cui: «Per gli atti vincolati, essendo tutti gli elementi legislativamente determinati, basta il semplice confronto degli elementi della fattispecie nella loro pura emergenza con gli elementi astrattamente previsti dalla legge. Per gli atti discrezionali invece omettere l'accertamento e *gestis* del fatto che sottostà all'elemento per cui ricorre la discrezionalità significa che l'interprete accetta la soluzione scelta dall'autorità, come se essa sia la migliore possibile, limitandosi a vedere come il fatto qualificato in questo elemento possa rientrare nel disposto della legge relativo all'elemento stesso nell'uno o nell'altro atto; qui l'opera dell'interprete è veramente una riqualificazione dei fatti, essendo la prima qualificazione quella compiuta dall'autorità nell'assumere quel certo fatto nell'elemento per il quale le è attribuita discrezionalità». Continua l'Autore: «I casi più notevoli in cui ciò ricorre sembrano i seguenti: a) essendovi una motivazione, l'interprete accetta come motivo che realmente mosse l'autorità quello indicato nella motivazione; in seguito cerca a quale atto possa esso fungere da motivo. Così per gli atti che pongono fine al rapporto d'impiego, definire i motivi serve a individuare l'atto, e poi, in sede di sindacato, a vederne l'esattezza. Nella legge può mandare del tutto l'indicazione del motivo, oppure esso può essere indicato in maniera generica: la ricerca interpretativa consiste allora nel vedere come il fatto dedotto rientri nella categoria prevista dalla legge. Ma naturalmente non si può dire qual è il limite della genericità: solo è certo assai raro che il motivo sia indicato dalle leggi con minuzia grandissima, per molte evidenti ragioni; b) frequente è il caso che l'incertezza riguardi il presupposto: trattasi di elemento di estrema delicatezza, che per essere individuato richiede una mente abituata all'interpretazione delle leggi, ed è l'elemento che occorre chiarire in quasi tutti i casi di concorso di norme nella disciplina di una stessa materia. Tuttavia esso presenta un grado di variabilità molto minore di quello dei motivi; c) più raramente l'interpretazione meramente qualificatoria verte sull'incertezza di altri elementi: l'accertamento dell'oggetto, della causa, richiedono quasi sempre indagini di fatto, per ragioni intuitive. L'interpretazione detta può avversi nel senso negativo, ossia che data l'esistenza accertata di certi fatti,

Ed è qui che l'Autore è riuscito a superare la contrapposizione tra “qualificare” e “interpretare”: infatti, secondo tale orientamento, per qualificare un atto è necessario che esso venga interpretato, sebbene l'attività interpretativa debba essere finalizzata ad attribuirgli una qualifica giuridica. In altre parole, l'operazione volta a qualificare un atto non esclude, ma anzi presuppone, che l'atto sia ugualmente interpretato, come accade quando tra la percezione immediata di oggetti, fatti, atti, situazioni e la loro qualificazione interponiamo quel momento di intermediazione, che è il momento nel quale a quei fatti, atti o situazioni si attribuisce un senso. Ciò significa che il momento interpretativo precede logicamente ogni forma di qualificazione<sup>(25)</sup>.

Con specifico riferimento, invece, all'interpretazione della norma attributiva di potere, parte della dottrina ha ritenuto che lo specifico interesse pubblico è contenuto implicitamente nella fattispecie normativa dell'atto; sicché la fattispecie concreta deve ritenersi invalida ogniqualvolta manchi quell'elemento, o si presenta in essa un interesse, anche pubblico, diverso da quello prescritto dalla legge<sup>(26)</sup>.

si esclude possano essi formare il contenuto di un atto; d) abbastanza frequente è il caso che l'incertezza riguardi l'elemento della competenza (non così della legittimazione) anzi si può dire che per essa l'interpretazione è quasi solo di questo tipo: per lo più si tratta di vedere come l'autorità ha inteso di voler esercitare un potere, oppure di vedere in quale veste ha agito».

<sup>(25)</sup> L. MACCARRONE, *Sull'interpretazione nel diritto amministrativo*, Napoli, 2007, 129, la quale cita il lavoro di G. TARELLO, *op. cit.*, 1980. La stessa Autrice evidenzia come allo stesso modo E. BETTI, *op. cit.*, 1949, 146, affermi che nell'individuare le operazioni necessarie ai fini della valutazione giuridica di atti, negozi giuridici o provvedimenti amministrativi, indica la seguente sequenza logica: «1) prova del fatto della dichiarazione, o del comportamento, costituente la fattispecie del negozio o del provvedimento; 2) interpretazione del negozio, o del provvedimento, così provato, col risultato di ricostruirlo nella sua concreta configurazione, quale atto di autonomia o di autorità (sovranità); 3) qualificazione giuridica, consistente nel verificare se e in qual misura la fattispecie concreta del negozio, o del provvedimento, corrisponda alla fattispecie legale (in larga misura tipica) alla quale assume di appartenere».

<sup>(26)</sup> Cfr. G. CORSO, *L'interpretazione della legge nel diritto amministrativo*, in *L'interpretazione della legge alle soglie del XXI secolo*, A. PALAZZO (a cura di), Napoli, 2001, 296, secondo il quale: «Il potere che la norma attribuisce va inteso come potere da esercitare a protezione di un interesse pubblico specifico: tale interesse coincide con la ragione

Pertanto, è l'interesse pubblico che necessita di essere vagliato di volta in volta quando la pubblica amministrazione esercita il proprio potere, interesse pubblico perseguito tramite un provvedimento che è la conclusione di un procedimento amministrativo semplice o ordinario, complesso o frazionato (27).

Di conseguenza, come attentamente è stato rilevato, se l'interesse pubblico è oggetto di interpretazione, si comprende come la dottrina abbia sostenuto che l'interesse divenga “ragione della decisione” tenendo ad identificarsi in un preciso fatto oggettivo. L'interesse, secondo tale orientamento, riguarda: «[...] l'individuazione della fattispecie, ovvero il fine, visto dalla luce della disciplina e dei principi» (28).

per cui la norma attribuisce il potere — ossia un interesse statuito sul piano normativo —, ma nello stesso tempo è interesse da tener presente in ogni atto di applicazione, ossia nel momento del concreto esercizio del potere da parte dell'Autorità amministrativa. Sul piano normativo, per così dire, quell'interesse deve essere dato per scontato (e si tratta, al più, di individuarlo), non sarebbe costituzionalmente ammissibile una norma che conferisse un potere amministrativo che non fosse preordinato alla protezione di uno specifico interesse pubblico; se per un mutato orientamento politico l'interesse pubblico che si riteneva di tutelare non appare più rilevante — o addirittura di potere attribuito viene giudicato in contrasto con un interesse pubblico di maggior peso, la norma va abrogata».

(27) Sia consentito rinviare a N.M. d'ALESSANDRO, *Profili teorici della nullità nell'attività amministrativa. Nullità reali, nullità digitali e principio del risultato*, Torino, 2024, 101 secondo cui: «È noto infatti che, in alcuni procedimenti amministrativi, determinati provvedimenti amministrativi ne necessitano di ulteriori per essere portati ad esecuzione (a titolo meramente esemplificativo, si pensi al procedimento amministrativo culminato con un ordine di demolizione) che potremmo definire “procedimenti complessi o frazionati”. Mentre altri provvedimenti amministrativi non hanno bisogno di un altro provvedimento amministrativo per essere portati ad esecuzione in quanto l'esecutorietà e l'esecutività del provvedimento sono già intrinseci nel provvedimento emesso (c.d. provvedimenti auto esecutivi); tali procedimenti potrebbero essere quindi definiti come “procedimenti “semplici” o “ordinari”».

(28) A. CIOFFI, *Il problema dell'interpretazione nel diritto amministrativo*, in *Dir. Amm.*, 1, 2020, 127 ss. L'Autore attentamente rileva che: «[...] il diritto dell'amministrazione non è il solo e unico diritto che si occupa dell'interesse generale: è l'intero ordinamento che riconosce quell'interesse. Lo considera come il riflesso di esigenze della società e, quindi, lo considera non come qualcosa di speciale, ma come qualcosa di generale, cioè di normale. Ne viene che il diritto amministrativo non è un diritto speciale, bensì è un diritto normale: è il diritto normale degli interessi da amministrare. Questo può avere una grande conseguenza sulla teoria dell'interpretazione: le norme del diritto amministrativo non sono norme speciali. Quindi possono sfuggire al divieto di analogia [...].».

Secondo un differente orientamento — il quale muove dalle considerazioni espresse dalla dottrina sopra citata —, si potrebbe ricostruire la problematica e ridefinire i criteri interpretativi dell'atto amministrativo partendo dalle caratteristiche del provvedimento amministrativo. In tal caso, sarebbe opportuno operare tale distinzione: a) in merito al “testo” del provvedimento la prevalenza della motivazione espressa rispetto a tutti gli altri indici testuali per il particolare valore assegnato a tale elemento della disciplina positiva; b) con riferimento al “contesto” del provvedimento la coerenza con il procedimento amministrativo che ha necessariamente preceduto l'adozione della decisione; c) per quel che concerne la “funzione” di cui è espressione il provvedimento amministrativo, l'orientamento agli obiettivi/valori di interesse pubblico indicati dalle disposizioni normative, censite e riscostruite in sistema dall'interprete, che attribuiscono e disciplinano il potere amministrativo, concretamente esercitato, in base al principio di legalità (criterio teleologico orientato alla legge); d) sempre con riferimento alla “funzione” del provvedimento, la armonizzazione dei significati del provvedimento con i plurimi criteri e principi dell'ordinamento multilivello dai quali l'attività amministrativa, di cui il provvedimento è espressione, è retta ai sensi dell'art. 1, della l. n. 241/1990 (interpretazione orientata ai [e dai] principi dell'ordinamento costituzionale, eurounitario e sovranazionale) (29).

Appare chiaro, dunque, che l'interpretazione nel diritto amministrativo (30) assume caratteri differenti rispetto al diritto civile, in quanto nella disciplina amministrativistica non rileva un mero interesse ma un “interesse pubblico”: da qui sorgono diverse tecniche interpretative che devono tenere conto del precipuo fine

(29) Cfr. M. MONTEDURO, *Provvedimento amministrativo e interpretazione autentica. I. Questioni presupposte di teoria del provvedimento*, Milano, 2012, 288 ss. Si vedano altresì i seguenti lavori: Id, *Interpretazione del bando*, in L.R. Perfetti (a cura di), *Repertorio degli appalti pubblici*, II, Padova, 2005, 764 ss.; Id, *Interpretazione e violazione degli strumenti urbanistici*, in *Riv. Giur. urb.*, 2010, 243 ss.

(30) Cfr. N. PAOLANTONIO, *Di un particolare caso di interpretazione dell'atto amministrativo*, in *Giust. Amm.*, 5/2004, 982 ss.

dell'attività<sup>(31)</sup> dell'amministrazione, ovvero il perseguimento dell'interesse pubblico valutando interessi primari e secondari coinvolti in un determinato procedimento<sup>(32)</sup>.

### **3. I criteri di interpretazione della legge nella giurisprudenza amministrativa.**

In ordine ai criteri di interpretazione della legge nella giurisprudenza amministrativa è opportuno anzitutto evidenziare la giurisprudenza più rilevante su tali criteri di interpretazione, per poi richiamare le pronunce più rilevanti in tema di interpretazione del provvedimento amministrativo.

Come già accennato in precedenza, la giurisprudenza prevalente — facendo leva sia sulla previsione di cui all'art. 12 delle Preleggi al Codice Civile sia sull'art. 101 Cost. — ritiene che il

(<sup>31</sup>) Sulla nozione di attività amministrativa cfr.: in particolare M.S. GIANNINI, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, 989 ss. si indica innanzi tutto «una categoria dell'agire di un operatore giuridico, che si qualifica per il solo fatto di avere per contenuto l'amministrare. [...]. In particolare per ciò che concerne l'amministrazione pubblica, essa si suole identificare con la nozione di "amministrazione in senso oggettivo", ossia con una delle funzioni fondamentali dei pubblici poteri in generale, dello Stato in specie»; F.G. SCOCA, *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, Agg., VI, Milano, 2002, 75 ss. il quale evidenzia come la dottrina non si fosse soffermata granché ad illustrare e approfondire la nozione giuridica di attività amministrativa. Secondo l'Autore: «Come ogni fatto giuridicamente rilevante, l'attività amministrativa ha una sua configurazione materiale o, forse meglio, pregiuridica; e tale configurazione è bene espressa dalla stessa locuzione: il sostantivo "attività" inteso come "insieme di operazioni, comportamenti e decisioni", ovvero, in una forma giuridicamente più corretta, come "insieme di atti, ai quali l'ordinamento attribuisce rilevanza giuridica (anche) nel loro complesso; l'aggettivo 'amministrativa', assunto nel senso di (attività diretta alla) cura di interessi (propri o) alieni, nel caso che ci occupa, di interessi pubblici».

(<sup>32</sup>) Cfr. D. DE PRETIS, *L'interpretazione dell'atto amministrativo*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2023, 10 la quale — muovendo la riflessione dalla tesi di Giannini — fa riferimento alla: «[...] specialità dell'attività interpretativa quando riferita all'atto amministrativo [...]» sottolineando come le recenti pronunce del giudice amministrativo siano la testimonianza: «[...] 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».

criterio primario da utilizzare al fine di interpretare la legge sia quello letterale, come confermato dalla citata sentenza dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 1/2025.

Difatti, in base ad un primo orientamento<sup>(33)</sup>, qualora sia sufficientemente chiara la disposizione, deve applicarsi il criterio di interpretazione letterale e non già il sussidiario criterio ermeneutico c.d. teleologico volto a carpire l’intento del legislatore.

Di converso, nel caso in cui il criterio di interpretazione letterale non sia sufficiente, l’intento del legislatore si atteggi quale criterio paritetico a quello letterale ed entrambi vengono contestualmente uti-

(33) Cfr. Cons. Stato, n. 6440/2024: «Ed invero in tema di interpretazione della legge ai sensi dell’art. 12 delle preleggi, nelle ipotesi in cui l’interpretazione letterale di una norma di legge sia sufficiente ad individuarne, in modo chiaro ed univoco, il relativo significato e la connessa portata precettiva, l’interprete non deve ricorrere al criterio ermeneutico sussidiario costituito dalla ricerca della “*mens legis*”, specie se, attraverso siffatto procedimento, possa pervenirsi al risultato di modificare la volontà della norma, così come inequivocabilmente espressa dal legislatore e desumibile anche dalla connessione fra i singoli disposti. Soltanto qualora la lettera della norma medesima risulti ambigua e si appalesi altresì infruttuoso il ricorso al criterio ermeneutico sussidiario dell’analisi complessiva del testo, l’elemento letterale e l’intento del legislatore, insufficienti se utilizzati singolarmente, acquistano un ruolo paritetico in seno al procedimento ermeneutico, così che il secondo funge da criterio comprimario e funzionale ad ovviare all’equivocità del testo da interpretare, potendo, infine, assumere rilievo prevalente rispetto all’interpretazione letterale soltanto nel caso, eccezionale, in cui l’effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione sia incompatibile con il sistema normativo — come in ipotesi di evidente incostituzionalità — non essendo consentito all’interprete correggere la norma nel significato tecnico proprio delle espressioni che la compongono, nell’ipotesi in cui ritenga che tale effetto sia solo inadatto rispetto alla finalità pratica cui la norma stessa è preordinata (Cass. civ., sez. lav., 14 ottobre 2016, n. 20808; in senso analogo Cass. civ., sez. I, 06 aprile 2001, n. 5128; Id., sez. lav., 13 aprile 1996 n. 3495; T.A.R. Puglia, Bari, sez. III, 10 novembre 2010, n. 3875)». Sul punto cfr. altresì T.A.R. Campania, Salerno, n. 1751/2019 secondo cui: «In effetti, secondo un criterio di interpretazione letterale tutt’ora da ritenersi primario ai sensi dell’art. 12 delle preleggi (*ex multis* Cassazione civile, sez. lav., 4 maggio 2017, n. 10831) la norma regolamentare citata parrebbe nettamente differenziare l’uso di sostanze stupefacenti, di per sé ostativo all’uso delle armi, dall’uso di alcol, occorrendo in quest’ultimo caso un “*quid pluris*” ovvero l’abuso. Ritiene il Collegio “*res melius perspensa*” come tale orientamento non possa condividersi nell’ipotesi — ricorrente nel caso di specie — in cui l’utilizzo occasionale e pur episodico di alcol venga accertato in occasione della guida di autoveicolo, quale comportamento maggiormente connotato da antisocialità e pericolosità per l’incolumità pubblica, idoneo di per sé a fondare un giudizio prognostico di possibile abuso delle armi, nell’ambito di un ordinamento sempre più finalizzato a sanzionare con maggiore rigore i soggetti che si pongono alla guida con tasso alcolemico superiore al limite di legge».

lizzati nell'attività interpretativa del giudice<sup>(34)</sup>. Pertanto, in alcuni casi il criterio di interpretazione letterale deve concorrere con il criterio di interpretazione teleologica nell'interpretazione della legge<sup>(35)</sup>.

Infine, solo nel caso in cui (ipotesi del tutto eccezionale) non sia in alcun modo possibile utilizzare il criterio di interpretazione letterale come, a titolo meramente esemplificativo, laddove si versi in casi di disposizione palesemente incostituzionale, l'intento del legislatore diventa criterio primario rispetto al predetto criterio letterale<sup>(36)</sup>.

<sup>(34)</sup> Cfr. T.A.R. Campania, Salerno, n. 626/2021 il quale ha utilizzato contestualmente il criterio letterale e il criterio teleologico al fine di comprendere la portata della disposizione. Sul punto è stato ritenuto che: «Nonostante il regime normativo sia quello in precedenza esposto, nella sentenza passata in giudicato, della quale si chiede l'esatta esecuzione, viene riconosciuta la spettanza di "tutti i benefici previsti dalla L. 206/2004.

Secondo il ricorrente, tenuto conto della chiarezza della statuizione del giudice del lavoro, non potrebbe prescindersi dall'interpretazione letterale, in base alla quale al ricorrente spetterebbero tutti i benefici previsti dalla suddetta legge: tale interpretazione produrrebbe, però, l'effetto di attribuire al ricorrente un diritto non previsto dalla legge n. 206/2004, né derivante da altra fonte normativa che abbia esteso alla condizione del ricorrente [...] il regime previsto per le [...].

Seguendo l'interpretazione letterale, quindi, si arriverebbe ad un risultato non compatibile con l'ordinamento: verrebbero attribuite al ricorrente prestazioni che non gli spettano in base alla legge.

L'utilizzazione del criterio di interpretazione letterale non può essere quindi seguito, in quanto comporta l'attribuzione — da parte del giudice del lavoro — di un beneficio non previsto dalla legge.

7. Ciò comporta la necessità di ricorrere al criterio di interpretazione logico-sistematico al fine di assegnare alla statuizione del giudice un significato che sia rispondente al dettato normativo».

<sup>(35)</sup> Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, n. 5435/2018 secondo cui: «Pertanto, il dato letterale della norma non può essere assolutizzato e, nell'interpretazione da darsi, esso deve concorrere con il c.d. criterio di interpretazione teleologica, avente riguardo all'intenzione del legislatore, ossia del redattore della norma regolamentare (cfr., nella stessa materia, la recentissima sentenza della Sezione del 18/7/2018 n. 4770: "nell'interpretazione della norma in questione, il dato letterale non può essere assolutizzato (cfr. TAR Puglia - Lecce, sez. I, 17/10/2017 n. 1627: "L'art. 12 delle preleggi stabilisce, anzitutto, che nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso se non quello fatto palese: a) dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse (criterio cosiddetto di interpretazione letterale); b) dalla intenzione del legislatore (criterio cosiddetto di interpretazione teleologica). L'interpretazione da prescegliere deve essere, dunque, quella che risulti il più possibile aderente al senso letterale delle parole e, al tempo stesso, il più possibile corrispondente all'intenzione del legislatore, quale si desume dalla legge")».

<sup>(36)</sup> Sull'utilizzo del criterio teleologico in via "eccezionale" si veda T.A.R. Basilicata, Potenza, n. 655/2019 secondo cui: «Sul punto, occorre rammentare che l'attività di

Pertanto, il criterio teleologico assume carattere prevalente in via del tutto eccezionale soltanto quando l'interpretazione letterale di una disposizione non consenta di addivenire a conclusioni conformi con l'impianto normativo generale presente nell'ordinamento<sup>(37)</sup>.

attribuzione di un significato alle norme da applicare va condotta secondo i criteri fissati dall'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile, c.d. "preleggi", secondo cui nell'applicazione della legge non si può a essa attribuire altro senso se non quello fatto palese «dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse», ovverosia dall'interpretazione letterale, e dalla «intenzione del legislatore», ossia dall'interpretazione teleologica. Come evidenziato da autorevole dottrina, la legge va dunque interpretata alla lettera, senza possibilità per l'interprete di attribuirle liberamente un senso, riflettendo tale criterio ermeneutico il principio della statutalità del diritto.

Anche il criterio di interpretazione teleologica tende a questo risultato, in quanto le parole costituiscono il mezzo mediante il quale si esprime "l'intenzione del legislatore", e come tale vanno interpretate, risultando così preclusa una lettura che attribuisca alla norma un senso diverso da quello che, dal contesto della legge, risulta corrispondere alla finalità che la norma si propone, tradizionalmente definita anche come "*ratio legis*", ragione giustificatrice della norma. Peraltro, in giurisprudenza è costante il rilievo del primato dell'interpretazione letterale, potendosi dare spazio all'interpretazione secondo la *ratio legis* solo eccezionalmente, quando la lettera della norma sia ambigua (*ex multis*, Cass. civ., 26 febbraio 1983, n. 1482), il che non può certamente essere sostenuto nel caso di specie». Si veda altresì T.A.R. Perugia n. 261/2012: «Nel caso, dunque, di "testo chiaro" della legge, non vi è spazio per il ricorso al criterio di interpretazione teleologica, che può assumere rilievo paritetico, comprimario, od addirittura prevalente solo nel caso, eccezionale, in cui l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione di legge sia incompatibile con il sistema normativo; nel dettaglio, non è consentito all'interprete correggere la norma, nel significato tecnico-giuridico proprio delle espressioni che la compongono, nell'ipotesi in cui ritenga che l'effetto giuridico che ne deriva sia inadatto rispetto alla finalità pratica cui la norma è intesa (in termini Cass., Sez. lav., 13 aprile 1996, n. 3495; Cass., Sez. I, 6 aprile 2002, n. 5128; Cons. Stato, Sez. I, 9 maggio 2001, n. 427; Cons. Stato, Sez. VI, 14 gennaio 2002, n. 155)».

<sup>(37)</sup> Cfr. Cons. Stato, n. 124/2011: «3.4. Ciò premesso, il problema è allora accettare se il citato art. 16 del d.lgs. nr. 166 del 2006, nel disporre che la nuova disciplina si applica "con decorrenza dalla data di pubblicazione del bando", stia inequivocabilmente a significare una deroga al principio innanzi richiamato, e quindi l'immediata applicabilità delle nuove norme anche alle procedure, quale è quella per cui è causa, che fossero in itinere alla data suindicata.

La risposta di parte appellante è senz'altro affermativa, sulla base di un insistito richiamo al primato dell'interpretazione letterale della legge su qualunque altro tipo di operazione ermeneutica (logica, sistematica, teleologica etc.).

Tuttavia, va richiamato l'indirizzo giurisprudenziale secondo cui il criterio di interpretazione teleologica, previsto dall'art. 12 delle preleggi al cod. civ., può assumere rilievo prevalente rispetto all'interpretazione letterale nel caso in cui l'effetto giuridico risultante dalla formulazione della disposizione di legge sia incompatibile con il sistema normativo (cfr. Cass. civ., sez. lav., 13 aprile 1996, nr. 3495)».

Secondo un differente orientamento, è necessario ricorrere al criterio di interpretazione logico-sistematico nel caso in cui il criterio di interpretazione letterale non sia conforme con l'intero assetto normativo presente nell'ordinamento giuridico<sup>(38)</sup>. In altri termini, è necessario ricorrere al criterio logico-sistematico qualora l'interpretazione secondo il criterio letterale comporti dei contrasti con disposizioni presenti nell'ordinamento giuridico<sup>(39)</sup>. Pertanto, è necessario ricorrere anche al criterio di interpretazione sistematica nel caso in cui la mera interpretazione letterale porti al risultato inevitabile di cozzare con altra disposizione presente nell'ordinamento.

A seconda della tipologia di disposizione che viene di volta in volta in rilievo — contestualizzata in una determinata fattispecie — la giurisprudenza ha puntualizzato che il primario criterio deb-

<sup>(38)</sup> Cfr. Cons. Stato, 5793/2021 secondo cui: «Nonostante il regime normativo sia quello in precedenza esposto, nella sentenza passata in giudicato, della quale si chiede l'esatta esecuzione, viene riconosciuta la spettanza di "tutti i benefici previsti dalla L. 206/2004".

Secondo il ricorrente, tenuto conto della chiarezza della statuizione del giudice del lavoro, non potrebbe prescindersi dall'interpretazione letterale, in base alla quale al ricorrente spetterebbero tutti i benefici previsti dalla suddetta legge: tale interpretazione produrrebbe, però, l'effetto di attribuire al ricorrente un diritto non previsto dalla legge n. 206/2004, né derivante da altra fonte normativa che abbia esteso alla condizione del ricorrente [...] e [...] il regime previsto per le [...].

Seguendo l'interpretazione letterale, quindi, si arriverebbe ad un risultato non compatibile con l'ordinamento: verrebbero attribuite al ricorrente prestazioni che non gli spettano in base alla legge.

L'utilizzazione del criterio di interpretazione letterale non può essere quindi seguito in quanto comporta l'attribuzione — da parte del giudice del lavoro — di un beneficio non previsto dalla legge. 7. - Ciò comporta la necessità di ricorrere al criterio di interpretazione logico-sistematico al fine di assegnare alla statuizione del giudice un significato che sia rispondente al dettato normativo».

<sup>(39)</sup> Cfr. T.A.R. Sicilia, Catania, n. 1015/2013 secondo cui: «a) Non può quindi in alcun modo ipotizzarsi che il contratto avesse ad oggetto anche l'autorizzazione alla gestione in esclusiva dei distributori automatici, se non altro perché ... una simile autorizzazione avrebbe richiesto l'individuazione degli spazi di installazione e la determinazione di un canone. Quindi il criterio di interpretazione letterale (art. 1362 comma primo cod. civ.) e quello di interpretazione sistematica (art. 1363 cod. civ.) convergono nel far ritenere che alla S.E.B.A.R. fu affidata solo la gestione del bar interno e non quella dei distributori automatici» (e ciò è confermato anche dal "comportamento complessivo delle parti prima e dopo la stipula del contratto (criterio di interpretazione c.d. globale: art. 1362 comma secondo cod. civ.) ...»).

ba essere quello letterale ricorrendo (in via sussidiaria) talvolta al criterio teleologico talvolta al criterio sistematico.

#### **4. I criteri di interpretazione dell'atto amministrativo nella giurisprudenza.**

Anche con riferimento all'interpretazione dell'atto amministrativo (40) la giurisprudenza ha utilizzato nel corso degli anni diversi criteri interpretativi a seconda della tipologia di provvedimento adottato in una determinata fattispecie.

In termini generali, la giurisprudenza è costante nel ritenerre che si debba fare riferimento al criterio di interpretazione in materia di contratti di cui all'art. 1362 c.c. dovendo prevalere il criterio di interpretazione letterale, di concerto con il criterio di interpretazione sistematica e secondo i principi di buona fede e di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. (41). Il giudice, quindi,

(40) Cfr. E. CANNADA BARTOLI, *L'interpretazione giudiziaria degli atti amministrativi secondo la Cassazione*, sez. un., n. 203/1956, in *Foro Amm.*, 1956, 175 ss.; A.M. SANDULLI, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, in *Foro It.*, 1954, IV, 217 ss.; P. VIRGA, *Il Provvedimento amministrativo*, Milano, 1972, 1 ss.

(41) Cfr. Cons. Stato, n. 814/2024 secondo cui: «L'interpretazione degli atti amministrativi, ivi compresi il bando di gara pubblica, soggiace alle stesse regole dettate dall'art. 1362 c.c. e seguenti per l'interpretazione dei contratti, tra le quali assume carattere preminente quella collegata alla interpretazione letterale in quanto compatibile con il provvedimento amministrativo, dovendo in ogni caso il giudice ricostruire l'intento dell'amministrazione, ed il potere che essa ha inteso esercitare, in base al contenuto complessivo dell'atto (interpretazione sistematica), tenendo conto del rapporto tra le premesse ed il suo dispositivo e del fatto che, secondo il criterio di interpretazione secondo buona fede ex art. 1366 c.c., gli effetti degli atti amministrativi devono essere individuati solo in base a ciò che il destinatario può ragionevolmente intendere, anche in ragione del principio costituzionale di buon andamento, che impone alla P.A. di operare in modo chiaro e lineare, tale da fornire ai cittadini regole di condotta certe e sicure, soprattutto quando da esse possano derivare conseguenze negative» (cfr. *ex multis*, Cons. St., sez. V, 29 luglio 2022, n. 6699).

Inoltre, l'interpretazione del bando e del capitolato, al di là degli incisi letterali, va operata sulla base delle disposizioni di cui agli artt. 1362 e 1363 del c.c. e dunque anche secondo un approccio sistematico che tende ad evidenziare il significato e la funzione complessiva dell'atto. In sostanza, l'interpretazione della *lex specialis* di gara deve essere condotta secondo i suddetti criteri con un approccio proporzionale e ragionevole che consenta di apprezzare l'esatta determinazione dell'Amministrazione (cfr. Cons. St., sez. V, 17 febbraio 2022, n. 1186)».

deve altresì ricostruire l'intenzione dell'amministrazione — sulla base della disposizione attributiva di potere — tentando di comprendere il complessivo contenuto dell'atto, rapportandolo con ciò che il destinatario dell'atto stesso può ragionevolmente intendere in base al criterio di interpretazione secondo buona fede *ex art. 1366 c.c.*

Un differente orientamento, oltre al prevalente criterio letterale, ritiene altresì applicabile all'atto amministrativo il principio di conservazione degli atti giuridici di cui all'art. 1367 c.c. relativo ai contratti, il quale impone di interpretare le clausole di un provvedimento amministrativo nel senso in cui possano avere qualche effetto anziché in quello secondo cui non ne avrebbero alcuno (42).

(42) Cfr. Cons. Stato, n. 5348/2023: «Invero, per giurisprudenza consolidata l'interpretazione degli atti amministrativi soggiace alle stesse regole dettate dall'art. 1362 c.c. ss. Per l'interpretazione dei contratti, tra le quali assume carattere preminente quella collegata all'interpretazione letterale in quanto compatibile con il provvedimento amministrativo (cfr., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. V, 29 luglio 2022, n. 6699; id., 13 settembre 2018, n. 5360; id., 16 gennaio 2013, n. 238; id., 5settembre 2011, n. 4980; Sez. III, 10 giugno 2016, n. 2497; id., 24 settembre2013, n. 4364; Sez. IV, 22 settembre 2005, n. 4982; Sez. VI, 8 aprile 2003, n.1877). In argomento occorre richiamare, inoltre, il principio di conservazione degli atti giuridici, previsto quale criterio di interpretazione dei contratti dall'art. 1367 c.c. e pacificamente applicabile anche agli atti e provvedimenti amministrativi (cfr., *ex multis*, Cons. Stato, Sez. VII, 12 settembre 2022, n. 7926; Sez. III, 4 agosto 2021, n. 5744; id., 4 settembre 2020, n. 5358; Sez. VI, 8 aprile2020, n. 2325; id., 15 novembre 2011, n. 6030; id., 12 giugno 2008, n. 2909; Sez. V, 13 marzo 2014, n. 1177), che impone di interpretare le clausole di un provvedimento amministrativo nel senso in cui possano avere qualche effetto, anziché in quello secondo cui non ne avrebbero alcuno». Secondo Consiglio di Stato 5944/2024: «Senonché, al riguardo occorre tenere conto del principio di conservazione degli atti giuridici, il quale impone di assegnare agli stessi un significato idoneo a manifestarne la legittimità, anziché uno che comporti la loro invalidità (cfr. Cons. Stato, Sez. VII, 12 marzo 2024, n. 2408; Sez. VI, 27 febbraio 2023, n. 1957). Detto principio, infatti, previsto quale criterio di interpretazione dei contratti dall'art. 1367 c.c., è pacificamente applicabile anche agli atti ed ai provvedimenti amministrativi (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 4 settembre 2020, n. 5358;id., 25 novembre 2016, n. 4991; Sez. V, 13 marzo 2014, n. 1177): invero, il principio di conservazione è sancito anche a livello di normazione amministrativa dall'art. 21-nones, comma 2, della l. n. 241/1990 e costituisce espressione del principio di economicità ed efficacia dell'attività amministrativa di cui all'art. 1, comma 1, della stessa l. n. 241 (Cons. Stato, Sez. III, n. 5358/2020, cit.; id., 10 luglio 2015, n. 3488).

In base a tale principio, a fronte di plurime interpretazioni all'uopo prospettabili, l'atto amministrativo va inteso nel significato conforme alla disciplina sovraordinata, per

Per altro orientamento, con specifico riferimento all’interpretazione di un accordo tra p.a. e soggetti privati, il criterio di interpretazione secondo buona fede non può considerarsi sussidiario rispetto al criterio di interpretazione letterale e teleologico (43), ma deve essere integrato con gli stessi (44).

evitare dubbi di compatibilità con il dato positivo e per consentire, quindi, all’atto stesso di avere un qualche effetto giuridico (Cons. Stato, Sez. VI, 7 gennaio 2021, n. 173), in esplicazione dell’antico brocardo “*actus interpretandus est potius ut valeat quam ut pereat*” (C.d.S., Sez. IV, 21 aprile 2021, n. 3229)».

(43) Cfr. Cons. Stato, n. 7424/2024 secondo cui: «Nello stesso senso depone anche l’interpretazione secondo buona fede, criterio privilegiato di interpretazione che si pone quale “punto di sutura” tra i criteri di interpretazione soggettiva e oggettiva: proprio la modulazione dei tempi per la presentazione delle istanze necessarie all’approvazione del progetto, decisamente sperequata a favore del Comune, come sopra descritta, impone, nel dubbio, un’interpretazione meno rigorosa dei termini entro cui presentare le “altre” istanze (quelle diverse dall’istanza di permesso di costruire), considerando tali termini non perentori. Sotto questo profilo, va chiarito che il criterio di interpretazione secondo buona fede non può essere relegato a criterio di interpretazione meramente sussidiario rispetto ai criteri di interpretazione letterale e funzionale, in quanto l’elemento letterale va integrato con gli altri criteri di interpretazione, tra cui secondo buona fede o correttezza *ex art.* 1366 c.c., avendo riguardo allo scopo pratico perseguito dalle parti con la stipulazione del contratto e quindi alla relativa causa concreta (Cassazione civile sez. III, 19/03/2018, n. 6675; Cass., 23/5/2011, n. 11295). L’obbligo di buona fede oggettiva o correttezza *ex art.* 1366 c.c., quale criterio d’interpretazione del contratto (fondato sull’esigenza definita in dottrina di “solidarietà contrattuale”) si specifica in particolare nel significato di lealtà, e si concreta nel non suscitare falsi affidamenti e nel non contestare ragionevoli affidamenti ingenerati nella controparte (così, da ultimo, Cass., 19/3/2018, n. 6675; cfr. anche Cass., 6/5/2015, n. 9006; Cass., 23/10/2014, n. 22513; Cass., 25/5/2007, n. 12235; Cass., 20/5/2004, n. 9628). Non possono essere, quindi, condivisi quegli orientamenti che, invece, relegano il suddetto criterio interpretativo a meramente sussidiario, applicabile solo quando quelli oggettivi non sono di ausilio (cfr., Cassazione civile sez. III, 09/12/2014, n. 25840). Nessun accordo, di diritto privato o di diritto pubblico, può essere interpretato in contrasto con il principio di buona fede che affascia tutti i rapporti di diritto privato (*art.* 1175, 1375 c.c.) e di diritto pubblico (*art.* 1, comma 2-*bis*, l. n. 241 del 1990, *art.* 5 d.lgs. n. 36 del 2023). Nel caso di specie, peraltro, si può ritenere che l’interpretazione letterale collimi con quella secondo buona fede».

(44) Cfr. T.A.R. Lazio, Roma, n. 14179/2022: «Avendo natura di atto amministrativo generale, l’attività ermeneutica affidata all’organo giurisdizionale deve essere guidata dai criteri stabiliti dagli artt. 1362 ss. del codice civile in tema di interpretazione dei contratti, tra i quali assume carattere preminente quello collegata all’interpretazione letterale, dovendo in ogni caso il giudice ricostruire l’intento dell’amministrazione ed il potere che essa ha inteso esercitare in base al contenuto complessivo dell’atto e tenendo conto del rapporto tra le premesse ed il suo dispositivo.

Nell’ambito della cornice creata dalla interpretazione letterale, “occorre poi aggiungere, per un verso, che secondo il criterio di interpretazione di buona fede (*ex art.* 1366

Un ulteriore orientamento ritiene, addirittura, che la “realizzazione dell’interesse pubblico” rappresenti un criterio di interpretazione, ferma restando l’applicazione dei criteri e principi del codice civile (45).

Le pronunce richiamate sembrano abbastanza lineari e concordi nel ritenere la prevalenza del criterio letterale che, tuttavia, pare dover essere applicato di concerto con gli altri criteri, come se per gli atti amministrativi — essendovi la peculiarità del perseguimento dell’interesse pubblico primario — debba essere svolta necessariamente una interpretazione “complessiva”, coinvolgendo un po’ tutti i criteri ammessi nell’ordinamento dal legislatore e dalla giurisprudenza.

Di particolare rilevanza, poi, sempre con riferimento all’interpretazione dell’atto amministrativo, sembra essere l’interpretazione tramite “principi” (es. buon andamento) (46). In tal caso,

c.c.), gli effetti degli atti amministrativi devono essere individuati solo in base a ciò che il destinatario può ragionevolmente intendere, anche in ragione del principio costituzionale di buon andamento che impone alla P.A. di operare in modo chiaro e lineare, in modo da fornire ai cittadini regole di condotte certe e sicure, soprattutto quando da esse possano derivare conseguenze negative e, per altro verso che, solo in caso di oscurità ed equivocità delle clausole del bando (e degli atti che regolano i rapporti tra cittadini e P.A.), può ammettersi una lettura idonea a tutela dell’affidamento degli interessati in buona fede, non potendo generalmente addebitarsi al cittadino un onere di ricostruzione dell’effettiva volontà dell’amministrazione attraverso complesse indagini ermeneutiche ed integrative” (Cons. Stato, Sez. V, 30 giugno 2022, n. 7335)».

(45) T.A.R. Toscana, Firenze n. 1985/2014 secondo cui: «L’utilizzo degli accordi nel campo del diritto pubblico è dunque condizionato dal motivo per il quale l’amministrazione si induce a stipularlo, ossia la realizzazione di fini di pubblico interesse. Tale condizionamento non è però totale ma limitato a quelle parti in cui i rapporti tra i contraenti dell’accordo vengono, per legge o pattuizione in esso contenuta, disciplinate in modo particolare rispetto al contratto di diritto civile. Inoltre la realizzazione dell’interesse pubblico rappresenta un criterio di interpretazione, poiché “l’interprete deve tenere presente che, anche quando si avvalga di strumenti alternativi all’attività di carattere provvedimentale, l’Amministrazione non perde il potere autoritativo di gestione dell’interesse pubblico (e può quindi anche disporre la revoca della volontà espressa nell’accordo, previo indennizzo), ferma restando tuttavia l’applicazione — per l’interpretazione e la disciplina di eventuali accordi, integrativi o sostitutivi del provvedimento — dei principi del codice civile in materia di obbligazioni, in quanto compatibili” (Cons. Stato, VI, 18 dicembre 2012 n. 6474)».

(46) Cfr. Cons. Stato, sez. V, n. 7966/2010 con nota di G. FARES, *L’interpretazione dell’atto amministrativo*, in *Studium iuris*, 2011, 229.

però, come si osserverà di qui a poco, tale tecnica interpretativa sembra ormai essere del tutto equiparabile all'interpretazione letterale e, con riferimento al principio del risultato, quest'ultimo sembra mutare da mero criterio "orientativo" a vero e proprio "criterio interpretativo". Sul punto, come si tenterà di dimostrare, quantomeno nel d.lgs. 36/2023, i principi — nonostante la loro qualificazione come tali — non sembrano svolgere più una mera funzione per così dire "integrativa" dell'interpretazione letterale, teleologica, sistematica etc., ma sembrano, al contrario, assumere una diversa funzione, molto più incisiva, ossia quella di fungere da criteri interpretativi al pari (almeno) dei tradizionali criteri.

## **5. Profili evolutivi e innovativi di carattere generale: sulle molteplici fisionomie della “volontà” nell'interpretazione della legge e del provvedimento amministrativo.**

Probabilmente, il comune denominatore tra l'interpretazione della legge e del provvedimento della pubblica amministrazione risiede nel concetto di “volontà”.

Secondo la dottrina più autorevole, l'atto amministrativo non è espressione di un atto psichico individuale, ma il risultato di un procedimento istituzionale finalizzato alla cura di un interesse pubblico. La volontà si manifesta nel rispetto del principio di legalità<sup>(47)</sup> e deve essere motivata per rivelare il processo logi-

(47) F. ASTONE - F. MARTINES, *Principio di legalità ed attività di diritto privato delle amministrazioni pubbliche*, in *Dir. econ.*, 2016; M. ANTONIOLI - A. MANIACI, *Dal principio di legalità allo Stato giurisdizionale: analisi critica dell'interpretazione giudiziaria*, Torino, 2020, 1 ss.; E. BRUTI LIBERATI, *La legalità presa sul serio. La norma come matrice del potere amministrativo*, in *Per un diritto amministrativo coerente con lo Stato costituzionale di diritto. L'opera scientifica di Aldo Travi*, Pisa, 2022, 22 ss.; M.A. CABIDDU, *Principio di legalità e amministrazione consensuale*, in *Amministrare*, 1-2, 2008, 27-39 secondo la quale: «[...] nel diritto pubblico la legge impone il raggiungimento di obiettivi e risultati, cioè con forma l'esercizio del potere, finalizzando l'attività degli organi che per i soggetti pubblici agiscono. Dunque, in questo ambito, la norma non costituisce (solo) un limite negativo, segnando il confine fra lecito e illecito, ma è congegno funzionale, regola positiva del potere, la cui violazione può essere rilevata dal giudice della legittimità sub specie di eccesso di potere, vizio tipico della discrezionalità amministrativa. La doverosità connaturata al di ritto pubblico impone, insomma, e si starebbe per dire, innanzi tutto,

che le norme debbano essere attuate e gli scopi perseguiti. Se ciò non accade, i poteri pubblici perdono la loro legittimazione, giacché non semplicemente l'amministrazione è legittimata dalla legge, quanto piuttosto la legge è in funzione di garanzia e di indirizzo dell'amministrazione»; M.A. CABIDDU, *Tra legalità e consenso: la nuova “specialità” dell'amministrazione*, in *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009, 61-77 (spec. 67) secondo la quale: « [...] nel diritto pubblico la legge impone il raggiungimento di obiettivi e di risultati, cioè conforma l'esercizio del potere, finalizzando l'attività degli organi che per i soggetti pubblici agiscono. Dunque, in questo ambito, la norma non costituisce (solo) un limite negativo ma è congegno funzionale, regola positiva del potere, la cui violazione può essere rilevata dal giudice della legittimità sub specie di eccesso di potere, tipico vizio della discrezionalità amministrativa»; L. CARLASSARE, *Legalità (principio di)*, in *Enc. giur. Treccani*, XVIII, Roma, 1990; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2022, 36-43; S. CASSESE, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2015, 11- 15; S. COGNETTI, *Profili sostanziali della legalità amministrativa*, Milano, 1993, 1 ss.; G. CORSO, *Il principio di legalità*, in M.A. SANDULLI (a cura di), *Codice dell'azione amministrativa*, Milano, 2010, 16 ss.; V. CRISAFULLI, *Principio di legalità e “giusto procedimento amministrativo”*, in *Giur. cost.*, 1962, 130 ss.; M. D'ALBERTI, *Lzioni di diritto amministrativo*, Torino, 2021, 37; M. D'AMICO, *Legalità (dir. cost.)*, in S. CASSSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, 3365 ss.; S. FOIS, *Legalità (il principio di)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, 659; M.S. GIANNINI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 261 ss.; R. GUASTINI, voce *Legalità (principio di)*, in *Dig. disc. pubbl.*, IX, Torino, 1994, 84 ss.; F. LEDDA, *Dal principio di legalità al principio dell'infallibilità dell'amministrazione*, in *Foro amm.*, 1997, 3303 ss.; M. MAGRI, *I principi di legalità e riserva di legge*, in M. DE DONNO - G. GARDINI - M. MAGRI (a cura di), *Il diritto amministrativo nella giurisprudenza*, Roma, 2022, 19 ss.; F. MERUSI, *I sentieri interrotti della legalità. La decostruzione del diritto amministrativo*, Bologna, 2007, 1 ss.; S. PERONGINI, *Principio di legalità e risultato amministrativo*, in M. IMMORDINO - A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Atti del Convegno, Palermo, 27-28 febbraio 2003, Torino, 2003, 39 ss.; E. PICOZZA, *Principio di legalità e risultato amministrativo, ovvero del nuovo diritto pubblico italiano*, in M. IMMORDINO - A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, cit., 52 ss. il quale autorevolmente afferma che: «Se invece si rimane ancorati ad una concezione soggettiva ‘pubblica’ in senso formale, ancorché colorato di federalismo e di sussidiarietà verticale, l'antinomia non è solo apparente ma sostanziale, ma dubito che i due principi siano quantomeno in equilibrio; la legalità cede ai risultati dell'azione amministrativa (e soprattutto di quella politica come chiarirò in seguito). I modi della flessione sono molteplici: il più sicuro e ormai già praticato anche in Italia, è quello di posizionare l'illegalità a livello legislativo, sicché rimane salvo il principio di legalità formale del diritto amministrativo, inteso come riserva di legge e conformità dell'atto amministrativo alla norma superiore. In tal caso le uniche protezioni sono date dal diritto internazionale, comunitario e dall'istinto di giustizia degli organi giurisdizionali, soprattutto amministrativa e civile»; G.U. RESCIGNO, *Sul principio di legalità*, in *Dir. pubbl.*, 2005, 266; A. ROMANO, *Amministrazione, principio di legalità ed ordinamenti giuridici*, in *Dir. amm.*, 1999, 114 ss.; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, X ed., Napoli, 1969, 33 ss.; M.A. SANDULLI, *Semplificazione amministrativa e amministrazione di risultati*, in M. IMMORDINO - A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Atti del Convegno,

co-giuridico che l'ha determinata (48).

La volontà, secondo chi scrive, non è mera intenzione del legislatore e dell'amministrazione, ma ricomprende tutta una serie di elementi. Essa, infatti, può esprimersi in vari modi: essa equivale a “intenzione”, a finalità dell'amministrazione, al momento antecedente rispetto alla manifestazione dell'amministrazione verso l'esterno sino al raggiungimento di un obiettivo (predeterminato) che potrebbe (*rectius*, dovrebbe) coincidere, come si vedrà, con la nozione di “risultato”.

In effetti, la volontà solo apparentemente rispecchia l'elemento soggettivo, ma — in realtà — abbraccia l'intera fase di formazione della legge nonché l'intero procedimento amministrativo. Essa non va confusa con la mera intenzione del legislatore o dell'amministrazione (e, quindi, non si può ridurre soltanto a parametro teleologico), ma ha un'accezione più ampia rispetto alla funzione di interpretazione teleologica. Non appare, dunque, corretto interpretare la volontà in un'unica accezione, in una per così dire dimensione “statica” o unitaria, ma deve essere letta in chiave “dinamica”, coinvolgendo i vari processi evolutivi della legge (es: regolamento) e del procedimento amministrativo (es: gara per la fornitura di determinati dispositivi medici). La concezione “dinamica” della volontà, dunque, non rileva soltanto nella fase iniziale di formazione della legge o di manifestazione di indizione di un procedimento amministrativo, ma sembra coinvolgere altresì la fase istruttoria, la fase decisoria e la fase c.d. esecutiva.

Tuttavia, l'interprete (e, nello specifico, il giudice amministrativo) deve operare su piani differenti.

Quest'ultimo, nell'interpretare la legge, oltre ovviamente al

Palermo, 27-28 febbraio 2003, Torino, 232 ss.; F. SATTI, *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Padova, 1967; F. SORRENTINO, *Lezioni sul principio di legalità*, II ed., Torino, 2007; S. SPUNTARELLI, *Il principio di legalità e il criterio di imparzialità nell'amministrare*, in *Dir. amm.*, I, 2008, 223 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il principio di legalità e l'impiego del diritto privato per compiti dell'amministrazione pubblica*, in *Amministrare*, 2008, 1-2, 9 ss.

(48) Cfr. nuovamente M.S. GIANNINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria generale dell'interpretazione*, Milano, 1939, 35 ss.

dato letterale, deve ricercare la volontà del legislatore ed operare essenzialmente su un unico piano. Si pensi, a titolo meramente esemplificativo, al caso in cui venga pubblicato un regolamento che, a priori, impedisca a futuri gestori di chioschi la vendita di alimenti e bevande. In questa ipotesi, nel caso di impugnazione immediata del predetto regolamento, il giudice amministrativo dovrà valutare la volontà del legislatore nell'intero *iter* formativo del predetto regolamento al fine di verificarne la legittimità rapportandola nel caso concreto.

Di converso, nell'attività interpretativa dell'atto-provvedimento amministrativo il giudice deve operare su molteplici piani: 1) interpretazione della legge-fonte cui scaturisce il potere amministrativo<sup>(49)</sup>; 2) interpretazione dell'atto amministrativo<sup>(50)</sup> rispetto alla disposizione attributiva di potere; 3) interpretazione dell'atto amministrativo-provvedimento rispetto alla volontà espressa dall'amministrazione nella fase antecedente a quella dell'iniziativa (c.d. predeterminazione dell'attività amministrativa)<sup>(51)</sup>.

<sup>(49)</sup> Sulla nozione di potere amministrativo si veda, in particolare V. CERULLI IRELLI, *Il potere amministrativo e l'assetto costituzionale delle funzioni di governo*, in *Dir. pubbl.*, 1, 2011, 33 ss.; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Funzione, potere amministrativo e discrezionalità in un ordinamento liberal-democratico*, in *Dir. pubbl.*, 3/2009, 739 ss.; M. CLARICH, *, Padova, 1989, 1 ss.; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Notazioni su potere amministrativo e 'attitudine' negoziale*, in *Amministrativamente*, 4/2021, 700 ss.; G. CREPALDI, *Potere amministrativo, diritti soggettivi e giurisdizione*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, II, Napoli, 2020, 1223 ss.; sull'esercizio del potere a seguito della presentazione della dichiarazione di inizio attività cfr. W. GIULIETTI, *Attività privata e potere amministrativo. Il modello della dichiarazione di inizio attività*, Torino, 2008, 1 ss.; G. GUARINO, *Potere giuridico e diritto soggettivo*, Napoli, 1949, (rist.) 1990, 9 ss.; N. LUHMANN, *Sociologia del diritto*, Bari, 1977; C. MARZUOLI, *Potere amministrativo e valutazioni tecniche*, Milano, 1985, 1 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Note sul concetto di potere giuridico*, in *Ann. Fac. ec. e comm. Univ. Messina*, 1981, 405 ss.; B. SASSANI, *Dal controllo del potere all'attuazione del rapporto. Ottemperanza amministrativa e tutela civile esecutiva*, Milano, 1997, 1 ss.; S. TORRICELLI, *Il potere amministrativo e il suo esercizio*, in L. DE LUCIA - F. LUCIANI - A. ROMEO - S. TORRICELLI (a cura di), *Casi scelti di diritto amministrativo*, Torino, 2021, 67 ss.*

<sup>(50)</sup> Cfr. G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, 2000, 1 ss.; G. DE MARZO, *Norme CEDU e interpretazione adeguatrice*, in *Urb. app.*, 2009, 699 ss.

<sup>(51)</sup> Sul concetto di "predeterminazione" dell'attività amministrativa cfr. su tutti A. POLICE, *La predeterminazione delle decisioni amministrative. Gradualità e trasparenza*

Si pensi all'esempio fatto in precedenza. Viene pubblicato un regolamento da parte di un'amministrazione che, a priori, impedisce la vendita di alimenti e bevande a gestori di chioschi. L'amministrazione, sulla scia di tale regolamento, emette un provvedimento nei confronti di un soggetto "X" applicativo del regolamento stesso che nega la vendita di alimenti e bevande. Il soggetto "X" impugna innanzi al giudice amministrativo il provvedimento applicativo del regolamento. Va da sé che, nel caso di specie, l'interpretazione del giudice amministrativo è generalmente più complessa, in quanto egli deve non solo verificare la

*nell'esercizio del potere discrezionale*, Napoli, 1997, 1 ss. In particolare, da p. 62 ss., l'Autore precisa che: «[...] Si tratta, in altri termini, della anticipata individuazione dei parametri sulla base dei quali verrà effettuata la ponderazione dei diversi interessi. E questo processo non concreta certo la soppressione o la compressione del potere discrezionale, ma soltanto il suo anticipato esercizio [...]. Ebbene, si deve rilevare che la predeterminazione della propria condotta, da parte dell'Autorità, realizza al massimo grado quelli che sono i contenuti più profondi della domanda di legalità sostanziale delle scelte pubbliche: l'imparzialità, la tutela dell'affidamento dei cittadini, la democraticità complessiva dell'azione. Con la fissazione in via generale ed astratta dei valori di riferimento e delle scelte di base per le proprie decisioni future, l'Amministrazione realizza, in primo luogo, un incremento notevole delle garanzie di imparzialità ed uguaglianza nelle concrete ponderazioni di interessi che quotidianamente essa è chiamata ad effettuare. In secondo luogo, la indicazione in via preventiva delle scelte di base e delle scelte parziali consente la prevedibilità dell'azione amministrativa e, quindi, da un lato fa sorgere negli amministratori un giustificato affidamento sull'esito dell'azione amministrativa e, dall'altro, offre i mezzi di verifica per la sua tutela. In terzo luogo, la presenza di un binario che guida l'azione concreta dell'Amministrazione, consentendone visibilità, trasparenza e pubblicità, accresce il livello di democraticità complessiva dell'ordinamento amministrativo; e ciò, sia rendendo più consapevole la partecipazione, sia accrescendo le potenzialità del controllo sociale sull'Amministrazione». Secondo F.G. SCOCÀ, voce *Attività amministrativa*, in *Enc. dir.*, Agg., VI, Milano, 2002, 88: «Contemporaneamente si va invece rafforzando un principio, diverso nel fondamento (e nella finalità) e assai più ricco di contenuto: quello della necessaria predeterminazione normativa dell'attività amministrativa [...]. Pertanto, se si abbandona la forma autentica del principio di legalità e si sostituisce la legge formale con il ben più ampio concetto di legge in senso materiale (o di norma comunque vincolante), si può affermare che il principio di legalità non solo vige (in forma inautentica), ma vige come principio di legalità sostanziale, in quanto le norme vincolanti l'amministrazione non si limitano a predeterminare i poteri (o ad autorizzarne l'esercizio) ma disciplinano la finalità da raggiungere e i modo di esercizio [...]. Il principio di legalità, nella sua fisionomia aggiornata, comporta pertanto che l'attività amministrativa debba essere necessariamente preceduta da un quadro normativo tendenzialmente completo, nell'ambito del quale deve contenersi per potere essere valutata legittima».

legittimità del provvedimento emesso dall'amministrazione, ma deve vagliarne la legittimità in relazione al regolamento.

È qui che la “volontà” così intesa si manifesta in una molteplicità di accezioni e funge da parametro interpretativo ovvero da ambito entro il quale ricercare l'intenzione (come sopra intesa) del legislatore e/o dell'amministrazione. Quest'ultima, poi, si manifesta all'esterno attraverso varie modalità<sup>(52)</sup>.

Nel caso del regolamento, ad esempio, essa va ricercata non solo nel dato letterale di quella specifica previsione, ma nelle premesse, nei lavori preparatori che hanno poi dato vita al regolamento, nei principi (ove ve ne siano) etc.

Nel provvedimento applicativo del regolamento, invece, la volontà andrà ricercata non soltanto nella motivazione, ma nell'intero iter procedimentale, ovvero nell'istruttoria, nella partecipazione, sino alla fase di avvio del procedimento o, addirittura, in una eventuale fase di programmazione o progettazione nel caso di concessioni o appalti di lavori.

La volontà, quindi, secondo chi scrive, costituisce l'elemento determinante per l'interprete (e, nel caso di specie, del giudice amministrativo) al fine di una corretta interpretazione della legge o dell'atto-provvedimento amministrativo. Essa, dunque, rappresenta il punto di partenza e il punto di arrivo ovvero la guida cui l'interprete dovrebbe seguire nello svolgimento dell'attività interpretativa secondo quanto affermato in precedenza.

È, quindi, dalla “volontà” così intesa, composta da tutti i propri connotati — a seconda della tipologia di legge o di atto da interpretare — che il giudice amministrativo deve iniziare la propria attività di interpretazione della stessa legge e/o dello stesso atto-provvedimento amministrativo.

Secondo chi scrive, quindi, differentemente dall'interpretazione del negozio giuridico, nel diritto amministrativo – proprio perché l'amministrazione è vincolata nel fine ossia deve persegui-

<sup>(52)</sup> Cfr. in generale B.G. MATTARELLA, *L'imperatività del provvedimento amministrativo. Saggio critico*, Padova, 2000, 1 ss.

re il raggiungimento dell'interesse pubblico primario – l'interprete non può limitarsi al dato letterale, ma deve andare a ricercare necessariamente la volontà e, dunque, deve compiere uno sforzo maggiore, più ampio. Ad esempio, in caso di adozione provvedimenti di secondo grado<sup>(53)</sup>, l'interprete non può limitarsi al *nomen iuris* dell'atto adottato in autotutela, ma deve cercare, come è noto, l'intenzione della p.a.

Può accadere, infatti, che nel provvedimento amministrativo vi sia scritto “revoca” ma, invece, si tratti di un provvedimento di annullamento d’ufficio: in tal caso, infatti, se ci si limitasse ad una interpretazione letterale, non si riuscirebbe a cogliere la volontà della p.a. — sempre intesa in una dimensione “dinamica” — la quale, invece, ha inteso rimuovere con effetti retroattivi quel determinato provvedimento oggetto di autoannullamento.

## **6. I “nuovi” criteri di interpretazione nel d.lgs. n. 36/2023. Il principio del risultato quale nuovo criterio di interpretazione della legge e del provvedimento?**

Come accennato nella premessa, sempre con riferimento ai criteri di interpretazione, occorre a questo punto cercare di analizzare la disposizione di cui all’art. 4 del d.lgs. n. 36/2023 (il “Codice”).

L’art. 4 rubricato “Criterio interpretativo e applicativo” così recita: “1. Le disposizioni del codice si interpretano e si applicano in base ai principi di cui agli articoli 1, 2 e 3”.

Se si prova ad analizzare letteralmente la disposizione suindicata, essa lascerebbe intendere che ogni disposizione presente nel Codice si interpreta secondo i principi del risultato, della fiducia e di accesso al mercato.

Come è noto, è sempre esistita nella giurisprudenza l’inter-

<sup>(53)</sup> Cfr. P. TANDA, *Il decorso del tempo può comportare l'estinzione dell'ordine di demolizione (di un'opera abusiva) disposto dal giudice ordinario o dalla p.a.*, in *Dir. e Proc. Amm.*, 2024, 203 ss.; Cfr. altresì P. TANDA, *Attività amministrativa e sindacato del giudice ordinario: il caso del permesso edilizio illegittimo*, in *Dir. e Proc. Amm.*, *Quad.* 38, 1 ss.

pretazione per principi, ma a questo punto occorre domandarsi che ruolo abbiano i principi nel Codice. Essi fungono da mero ausilio, da criteri “orientativi” oppure, data la precisa collocazione nel Codice nonché dal contenuto dell’art. 4, si trasformano in veri e propri criteri interpretativi al pari (o addirittura) in posizione di supremazia rispetto all’interpretazione letterale?

Con specifico riferimento al principio del risultato occorre anzitutto cercare di partire dalla nozione di risultato in senso sostanziale<sup>(54)</sup>.

(<sup>54</sup>) Cfr. S. CASSESE, *Amministrazione di risultati?*, in *Giorn. dir. amm.*, 9/2004, 941 il quale, in chiave critica, afferma come vi sia stato il passaggio: «[...] dall’“amministrazione di risultati? Alla negazione sia della legittimità, sia della stessa efficienza»; G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario AIPDA*, 2002, 127 ss.; L. GIANI, *Regolazione amministrativa e realizzazione del risultato*, in M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2003, 308 ss. la quale, riprendendo alcuni importanti contributi in materia tra cui L. IANNOTTA, *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, in AA.Vv., *Amministrazione e legalità. Fonti normative e ordinamenti*, Atti del convegno di Macerata, 21-22 maggio 1999, a cura di C. PINELLI, Milano, 2000, 37 ss.; R. FERRARA, *Procedimento amministrativo, semplificazione e realizzazione del risultato: dalla “libertà dell’amministrazione” alla libertà dell’amministrazione*, in *Dir. e soc.*, 2000, 101 ss.; L. GIANI, *L’amministrazione tra appropriatezza dell’organizzazione e risultato: spunti per una rilettura del dialogo tra territorio, autorità e diritto*, in *Nuove autonomie*, 3/2021, 551 ss.; F. LEDDA, *Dal principio di legalità al principio di infallibilità dell’amministrazione*, in *Foro amm.*, 1997, 3303; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula «amministrazione per risultati»*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, 816 ritiene che: «La considerazione del risultato, in tutta la sua portata sostanziale, impone che si prenda in considerazione un duplice angolo visuale in base al quale scindere l’indagine in due diversi filoni. Il primo è quello del soggetto (pubblico) la cui attività deve essere tesa alla realizzazione del risultato; il secondo — ad esso evidentemente speculare — riguarda il soggetto (privato) in quanto destinatario dell’azione del primo, o, se si vuole, diretto beneficiario da un punto di vista sostanziale dell’attività svolta dal soggetto pubblico. Con riferimento al primo profilo considerato è evidente che, come è stato autorevolmente sottolineato, la realizzabilità del risultato in un certo qual modo viene a coincidere con la “cura degli interessi pubblici attuali, con il minor sacrificio possibile degli interessi privati”. [...] il secondo filone di indagine riguarda, appunto, l’angolo visuale del privato, diretto o indiretto destinatario dell’azione dei pubblici poteri, nel quale assumono un ruolo prioritario i beni che le norme mirano ad assicurare alle persone interessate, beni o servizi che rappresentano, evidentemente, lo scopo finale delle norme medesime»; E. D’ALTERIO, *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2016, 639 ss.; Id., *Dall’amministrazione di risultato all’amministrazione “performante”: storia di paradossi in tema di pubblico impiego*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 3, 2018, 488 ss.; Id., *La valutazione della performance nelle pubbliche amministrazioni: stato dell’arte e nodi (ancora) da sciogliere*, in *Diritti*

Tale orientamento mette in luce detta nozione dal punto di vista del soggetto pubblico che agisce nel perseguimento dell'interesse primario e del soggetto privato destinatario del provvedimento. Nel primo caso, il risultato verrebbe realizzato ogniqualvolta la pubblica amministrazione riesce ad adempiere alla cura degli interessi primari con il minor sacrificio degli interessi secondari; nel secondo caso, il privato destinatario del provvedimento assume rilevanza in quanto è legittimato alla verifica dei presupposti di ogni singola vicenda, dalla loro legittimità alla loro ragionevolezza<sup>(55)</sup>.

*lavori mercati*, 7/2019, 181 ss.; Id., *La cultura del controllo nel sistema amministrativo italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1/2024, 3 ss.; R. LOMBARDI, *Contributo allo studio della funzione di controllo. Controlli interni e attività amministrativa*, Milano, 2003; P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della pubblica amministrazione*, Torino, 2012, 191 il quale evidenzia che: «Lo spostamento del parametro di controllo della legittimità formale a quello sostanziale del risultato, ha comportato, già prima della c.d. riforma Brunetta, alcune modificazioni che hanno interessato anche il profilo strettamente organizzativo del sistema dei controlli stessi, determinando la costituzione di specifici organi di controllo interno (col compito di verificare, mediante comparazione tra costi e rendimenti, la corretta ed economica gestione, l'imparzialità e il buon andamento) e, successivamente, realizzando – come detto – con il d.lgs. n. 286/1999 un riassetto generale della materia, attraverso una serie di controlli interni distinti in funzione dell'oggetto su cui ricade tape tipo di controllo». Infine sia consentito anche di rinviare a N.M. d'ALESANDRO, *op. cit.*, 116 ss.

(55) Rileva L. GIANI, *Dirigenza e risultato amministrativo. Verso un ciclo proattivo dell'accountability dell'amministrazione. Spunti a margine del volume di Cristiano Celone*, in M. IMMORDINO - C. CELONE (a cura di), *La responsabilità dirigenziale tra diritto ed economia. Atti del convegno internazionale. Palermo, 6-7 giugno 2019*, Napoli, 2020, 237 ss. (spec. 239-240): «Volendo operare una ricognizione dei significati che sono stati ricondotti al termine risultato, si registra una triplice prospettiva: la prima, riferita al suo profilo meramente materiale, che rimane in una posizione secondaria ai fini di queste brevi osservazioni; la seconda riferita alla teoria del provvedimento rispetto alla quale esso si spinge fino al regime della sua (del provvedimento) validità o invalidità, entrando gradualmente a far parte del processo di valutazione (dell'atto e dell'attività) elementi quali l'efficacia, prima, e la adeguatezza, poi; la terza vede il risultato riferito al regime della responsabilità, e dunque alla valutazione dell'attività complessiva del dirigente pubblico. [...] Si tratta di una dimensione che, spostando il baricentro della valutazione dell'atto alla attività, ha comportato una rimodulazione degli stessi parametri di riferimento affiancando al tradizionale parametro della legalità formale, per la valutazione degli atti e dell'attività dell'amministrazione, parametri sostanziali, dapprima individuati nella efficacia ed efficienza dell'azione, e poi giustamente ampliati anche a profili concernenti la adeguatezza della misura rispetto agli obiettivi stabiliti [...]. Dunque, non è un 'mero' risultato pratico dell'azione e dell'atto, ma una entità avente specifica rilevanza giuridica,

Sempre secondo il suddetto orientamento, il risultato va inteso non come l'effetto materiale, o l'effetto del singolo atto, ma l'effetto giuridico di una frazione di attività, cioè quell'insieme di atti, comportamenti e procedimenti che concorrono alla sua realizzazione rilevando, anche ai fini della valutazione nelle sedi giurisdizionali, non i singoli atti ma l'attività, non confinata nel perimetro del singolo procedimento amministrativo, in quanto è essa, nel suo insieme ad assurgere a fattispecie giuridicamente rilevante, proprio in quanto presa in considerazione dal diritto in ragione dell'elemento unificante rappresentato dal perseguimento dell'interesse pubblico<sup>(56)</sup>.

Un'altra parte della dottrina descrive il risultato secondo tre diverse accezioni. Secondo una prima accezione, vi è il risultato scaturente «[...] dalla determinazione normativa o anche dall'atto espressivo di un'attività di indirizzo politico [...].» Secondo tale orientamento, quindi, il risultato amministrativo risulta inglobato nella funzione, nel senso di assurgere ad elemento essenziale e connaturale all'esercizio del potere nonché come parametro di riferimento nella esplicazione della funzione. Sul punto, è stato precisato che la collocazione della previsione del risultato nella norma, legittima, già in sede di prima approssimazione, la prospettazione

effetto del valore che il diritto dà a quella ‘attività’ finalisticamente considerata. Si tratta così di due piani distinti, il primo relativo alla realizzazione del risultato in senso giuridico, il secondo relativo alla realizzazione del risultato in senso concreto».

(56) Cfr. L. GIANI, *L'operazione amministrativa nella prospettiva del risultato: nel procedimento e nel processo*, in *Nuove autonomie*, 2/2012, 203 secondo la quale il risultato: «[...] funge da canone di rilevanza di questo insieme inteso nel suo senso più puro di luogo in cui si offre una soluzione al problema amministrativo (complesso) e ciò tanto nei procedimenti collegati lateralmente (si pensi alla conferenza di servizi) rispetto ai quali la soluzione al problema amministrativo è la risultante dei singoli ‘risultati’ (giuridicamente rilevanti) paralleli dei diversi procedimenti amministrativi; quando, forse, nei procedimenti ordinati in serie (come nel caso dell’espropriazione per pubblica utilità) rispetto ai quali, però, a differenza di quelli appena considerati, il risultato dell’ultimo procedimento non è unitario (la sommatoria dei risultati dei procedimenti dell’operazione amministrativa) in quanto esso presuppone una fattispecie composta anche dai risultati dei procedimenti presupposti ordinati in serie. In altri termini, il venire in essere del primo procedimento della serie crea degli effetti che entrano a far parte della fattispecie del secondo procedimento non come effetto giuridico ma come effetto materiale della fattispecie».

della eruzione di quello stesso risultato come canone di verifica della legittimità della successiva azione amministrativa<sup>(57)</sup>.

Per una differente prospettiva si pone invece l'orientamento al risultato dell'attività amministrativa e l'effettività del suo conseguimento: la previsione attuale dell'obiettivo che sarà conseguito in un futuro più o meno prossimo, a seguito dell'esercizio di una determinata attività amministrativa, si manifesterebbe in questo contesto in uno stadio più maturo di quello normativo, decisamente più concreto<sup>(58)</sup>.

Infine, vi è il risultato conseguente all'esercizio dell'attività amministrativa inteso come verifica attuale della congruenza degli obiettivi conseguiti rispetto a quelli prefissati, oggetto delle forme di controllo previste nell'ordinamento giuridico<sup>(59)</sup>.

Sempre secondo il medesimo orientamento il risultato amministrativo dovrebbe essere inteso in senso giuridico (e non meramente economico) in quanto «[...] lungi dal consistere nella necessaria soddisfazione materiale della pretesa del cittadino (secondo la prospettata quanto erronea logica del risultato a tutti i costi), lungi dal consistere nella considerazione necessariamente economica del valore di una pretesa, consiste piuttosto nella necessaria e tempestiva presa in considerazione di tutti gli interessi in gioco nonché nella soddisfazione delle pretese giuridicamente fondate»<sup>(60)</sup>.

<sup>(57)</sup> Cfr. M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003, 103 ss.

<sup>(58)</sup> Cfr. M.R. SPASIANO, *op. cit.*, 105.

<sup>(59)</sup> Cfr. M.R. SPASIANO, *op. cit.*, 105-106.

<sup>(60)</sup> Secondo M.R. SPASIANO, *Nuove riflessioni in tema di amministrazione di risultato*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, V, Napoli, 2020, 4845 ss. in special modo 4848-4851: «[...] la dottrina non ha mai offerto una visione unitaria del risultato amministrativo; una consistente parte di essa, colta dall'entusiasmo per i modelli aziendalistici di importazione civilistica, in auge agli inizi del nuovo secolo, ha ritenuto di poter applicare tout court all'Amministrazione pubblica, un'accezione di risultato che in realtà finiva con l'infrangersi sulle critiche (fondate) della non sovrappponibilità dei concetti stante l'elemento differenziale decisivo costituito dall'interesse pubblico, in quanto tale non passibile di alcun baratto. La fazione critica, dal canto suo, non si è mai occupata di approfondire la molteplicità dei modelli di amministrazione di risultato proposti, preferendo arroccarsi su una difesa pregiudiziale e invero poco attenta. [...] non è dato comprendere come

Secondo un altro orientamento, il principio di risultato (e, nello specifico, della sua rilevanza giuridica) sarebbe ulteriormente rafforzato se si pone l'accento agli istituti della conferenza dei servizi e del sistema dei controlli interni. In merito alla conferenza di servizi, essendo volta alla comparazione dei vari interessi pubblici coinvolti in un determinato procedimento amministrativo, si presenterebbe come lo strumento in grado di sintetizzare le potenzialità di un'amministrazione indirizzata al conseguimento (in concreto) di risultati e, dunque, del soddisfacimento delle domande sociale, in quanto consente di determinare l'interesse pubblico che in concreto l'azione (coordinata) dell'amministrazione deve curare con il minor sacrificio possibile dei privati<sup>(61)</sup>.

Con riferimento al sistema dei controlli interni<sup>(62)</sup> esso consentirebbe ancora di più di enfatizzare il problema dalla conoscibilità e prevedibilità degli effetti dato che nel momento in cui l'amministrazione procede alla preventiva determinazione di criteri e valori, nonché degli obiettivi e delle priorità volti a governare il susseguente processo di specificazione dell'interesse pubblico nella fattispecie concreta, ossia nel momento in cui assegna una veste giuridica formale al risultato, essa giunge ad ancorare le scelte discrezionali a criteri obiettivi, e, quindi, a dare una impostazione ben più concreta al controllo successivo sulle stesse.

Un'altra parte della dottrina ritiene che il risultato sia invece un elemento esterno sia all'atto e sia ai suoi effetti giuridici, e

si possa ritenere che il ‘risultato amministrativo’ si collochi al di fuori della norma, un elemento ad essa estraneo, quasi un di più rispetto alla stessa. Esso, invece, è la ragione stessa della legittimazione anche costituzione della disposizione attributiva del potere amministrativo e non solo alla luce del principio di buon andamento di cui all’art. 97 Cost., ma anche del principio di sussidiarietà di cui all’art. 118 Cost. Il risultato amministrativo si colloca, dunque, dentro il principio di legalità, lo connota, gli attribuisce un significato preciso, coerente con l'esigenza di effettività della tutela degli interessi solo in vista della quale trovano legittimazione tutti i centri di potere pubblico».

<sup>(61)</sup> Si veda M. D'ORSOGNA, *Teoria dell'invalidità e risultato*, in M. IMMORDINO - A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2003, 72.

<sup>(62)</sup> In merito ai controlli “esterni”, invece, si veda A. CRISMANI, *I controlli esterni sulle pubbliche amministrazioni. Contributo alla sistemazione metodologica del procedimento di controllo sulla gestione*, Napoli, 2005, 7 ss.

può essere valutato soltanto successivamente attraverso un esame della realtà concreta nella quale l'atto va ad incidere in quanto, secondo tale orientamento un atto o provvedimento valido, il cui contenuto dispositivo risulti perfettamente conforme al parametro normativo, potrebbe anche produrre risultati pessimi dal punto di vista della cura degli interessi<sup>(63)</sup>.

Con riferimento al Codice, la giurisprudenza ha affermato che l'art. 1 d.lgs. n. 36/2023 è collocato in testa alla disciplina del nuovo codice dei contratti pubblici ed è principio ispiratore della stessa, sovraordinato agli altri; si tratta di un principio considerato quale valore dominante del pubblico interesse da perseguire attraverso il contratto il quale esclude che l'azione amministrativa sia vanificata ove non si possano ravvisare effettive ragioni ostative al raggiungimento dell'obiettivo finale ossia: a) nella fase di affidamento giungere nel modo più rapido e corretto alla stipulazione del contratto; b) nella fase di esecuzione (quella del rapporto) il risultato economico di realizzare l'intervento pubblico nei tempi programmati e in modo tecnicamente perfetto; il principio della fiducia di cui all'art. 2 del nuovo codice amplia i poteri valutativi e la discrezionalità della p.a., in chiave di funzionalizzazione verso il miglior risultato possibile; il principio del risultato e quello della fiducia sono avvinti inestricabilmente: la gara è funzionale a portare a compimento l'intervento pubblico nel modo più rispondente agli interessi della collettività nel pieno rispetto delle regole che governano il ciclo di vita dell'intervento medesimo<sup>(64)</sup>.

Detto principio può essere declinato in termini che pongano l'accento sull'esigenza di privilegiare l'effettivo e tempestivo conseguimento degli obiettivi dell'azione pubblica, prendendo in considerazione i fattori sostanziali dell'attività amministrativa,

<sup>(63)</sup> Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Invalidità e risultato amministrativo*, in M. IMMORDINO - A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, Torino, 2003, 80: «Ciò non di meno, l'atto resta valido e non può essere annullato. Semmai potrà essere revocato *ex nunc* a fronte di una successiva valutazione di sopravvenuti interessi pubblici che ne rendano necessaria l'eliminazione».

<sup>(64)</sup> Cons. Stato, sez. V, 27/02/2024, n. 1924, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it).

escludendo che la stessa sia vanificata, in tutti quei casi in cui non si rinvengano obiettive ragioni che ostino al suo espletamento<sup>(65)</sup>.

Il principio del risultato, come rilevato di recente<sup>(66)</sup> ha origini europee e, se è vero che nella giurisprudenza e nei primi commenti il principio del risultato era già un principio immanente nell'ordinamento giuridico, è altrettanto vero che ciò che è nuovo e rilevante non è soltanto la codificazione del principio, ma la sua precisa declinazione da parte della disposizione di legge.

In chiave critica parte della dottrina afferma che si sta realizzando il pericolo di un troppo drastico uso della logica del risultato, tale da appiattire il sindacato giurisdizionale sulle scelte fatte dall'amministrazione<sup>(67)</sup>. Inoltre, secondo tale orientamento, si pone il problema di “chi sia deputato a individuare la “nor-

<sup>(65)</sup> Cfr. T.A.R. Campania, Napoli, 15/01/2024, n. 377, in [www.dejure.it](http://www.dejure.it). Di recente anche T.A.R. Sicilia, Catania, sez. III, 04/06/2024, n. 2096 ha ritenuto che il principio del risultato: «[...] implica che il risultato che l'amministrazione deve perseguire debba essere ‘virtuoso’, risultando tale quello che possa portare a diminuire i costi di un servizio assicurando allo stesso tempo l'accrescimento della qualità e della produttività. Se è vero che, nell'impostazione del nuovo Codice dei contratti pubblici l'amministrazione è chiamata a compiere la scelta più ‘virtuosa’, assicurando il ‘miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità, trasparenza e concorrenza’, non può ritenersi che tale “miglior rapporto” sia stato raggiunto nella gara in oggetto, ove la stazione appaltante, addivenendo alla propria decisione di aggiudicare l'appalto in favore della società controinteressata, ha disatteso, irragionevolmente, ogni potenziale verifica in ordine ai presidi di qualità ed efficienza del servizio integrato che quest'ultima è chiamata a svolgere, finendo per tradire la funzionalizzazione verso il miglior soddisfacimento dell'interesse pubblico cui essa deve tendere», [www.giustiziamministrativa.it](http://www.giustiziamministrativa.it).

<sup>(66)</sup> Cfr. A. SANDULLI, *Il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo*, in *Dir. pubbl.*, 2/2024, 350. Sul punto, G. SORICELLI, *I contratti pubblici nella prospettiva del risultato*, Milano, 2025, 328 attentamente rileva che: «Ciò sta a significare che la declinazione del principio del risultato non è neutra e impone vincoli all'interprete, limitando la sua libertà d'azione. Il legame stretto con il buon andamento, il rispetto della legalità e della concorrenza, e il condizionamento della discrezionalità sono elementi fondamentali». Si parla, a riguardo, del risultato come un principio che orienta la scelta del mezzo proporzionato all'obiettivo «adempiendo a una funzione nomogenetica, di condizionamento interno della disciplina positiva».

<sup>(67)</sup> Sul punto si veda G. TROPEA, *Un nuovo super-principio?*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2/2025, 464 ss. secondo il quale: «La mia sensazione è, al contrario, che la logica che viene fuori dalla giurisprudenza richiamata possa rappresentare la punta di un iceberg di un cambiamento epocale, che conduce pericolosamente la logica del risultato anche fuori dall'area dei contratti pubblici, ove è espressamente codificata».

ma causale”: da una parte un’amministrazione che sempre più in questo settore appare digitalizzata (cfr. art. 30 d.lgs. n. 36/2023), dall’altra una decisione giurisdizionale che finisce per reggersi sul “retto intuito” (più o meno accentuatamente demiurgico) del singolo giudice<sup>(68)</sup>.

Il suddetto orientamento, in effetti, anticipa — in chiave critica — principi di diritto espressi dalla giurisprudenza anche di recente la quale ha affermato che il principio del risultato si configura quale “stella polare” nella conduzione delle gare pubbliche. Pertanto, sia le stazioni appaltanti in sede procedimentale sia il giudice amministrativo sul piano processuale devono assicurare la prevalenza degli aspetti sostanziali a quelli meramente formali<sup>(69)</sup>.

(68) Cfr. G. TROPEA, *op. cit.*, 464 ss. secondo il quale: «Ma a pare che sia legge che amministrazione non debbano regredire a questa giurisprudenza valutativa. Se così invece sarà, il passaggio finale sarà rappresentato dallo spostarsi dei criteri di decisione giudiziaria al di sopra della legge, secondo la seguente scansione: prima dalla legge al diritto, poi dal diritto ai valori. La teoria dei valori finisce per cancellare il problema delle lacune; inoltre, l’evento non viene più commisurato da una fattispecie, ma “misurato” dal valore. La crisi della fattispecie è anche crisi del “caso”; come posizione logica e rapporto tra evento e fattispecie; nasce al suo posto la “casistica”, il repertorio, ovvero la “statistica” di decisioni su vicende concrete e particolari».

(69) Cfr. T.A.R., Lombardia, Milano, n. 2642/2025 secondo cui: «[...] nelle procedure evidenziali regolate dall’attuale Codice dei contratti pubblici, come la presente, il principio del risultato si configura quale “stella polare” per le stazioni appaltanti nella conduzione delle procedure e fondamentali nel garantire gare d’appalto efficienti, efficaci e orientate al conseguimento dell’interesse pubblico, invitando così tanto le stazioni appaltanti nella relative procedure quanto il G.A. nei contenziosi relativi a dare prevalenza agli aspetti sostanziali rispetto a quelli dell’osservanza di formalismi eccessivi (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 15 novembre 2023, n. 9812, che richiama Cons. Stato, sez. V, 20 luglio 2023, n. 7111; 27 ottobre 2022, n. 9249, 4 ottobre 2022, n. 8481 2 marzo 2022, n. 1486 e 20 aprile 2020, n. 2486)». Anche Cons. Stato, sez. IV, n. 6495/2025 sembra aver ampliato la portata applicativa del principio del risultato il quale — secondo tale orientamento — obbliga gli enti a valutare le soluzioni alternative offerte dai concorrenti e la loro idoneità a garantire l’obiettivo perseguito, oltre i confini dell’equivalenza. Con riferimento al principio del risultato, legalità e procedimenti amministrativi algoritmici sia consentito altresì rinviare a N.M. d’ALESSANDRO, *op. cit.*, 189 secondo cui: «Ne deriva come il principio del risultato — nei procedimenti amministrativi algoritmici — sembra avere una centralità assoluta, ancora maggiore rispetto ai procedimenti tradizionali, in quanto consente all’amministrazione di conoscerne il contenuto (e, ovviamente, il suo raggiungimento) sin dall’inizio del procedimento sconfinando il perimetro della legalità il cui accertamento verrà rimesso — eventualmente e solo in un momento successivo — al sindacato del giudice amministrativo. Principio del risultato e legalità dell’azione amministrativa viaggia-

Il problema che qui si pone, invece, sembra essere parzialmente differente.

Non si tratta, infatti, di limitarsi a inquadrare la portata applicativa del principio del risultato nelle procedure ad evidenza pubblica <sup>(70)</sup>, ma si tratta di capire il “peso” che il giudice amministrativo dà a tale principio <sup>(71)</sup> e, soprattutto, che ruolo ha il principio del risultato in chiave ermeneutica <sup>(72)</sup>.

no, dunque, su due binari paralleli laddove il primo può essere raggiunto nell’immediato, mentre la valutazione del provvedimento entro i confini della legalità è un accertamento meramente eventuale, successivo e indipendente. Di conseguenza, l’amministrazione ben potrebbe raggiungere il risultato indipendentemente dall’accertamento della validità del provvedimento amministrativo e ciò a maggior ragione, come si è cercato di dimostrare, nei procedimenti amministrativi algoritmici»; E. PICOZZA, *Politica, diritto amministrativo and Artificial Intelligence*, in *Giur. it.*, 7/2019, 1761 ss.

<sup>(70)</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 4 marzo 2025, n. 1857 laddove è stato applicato il principio del risultato al fine di conservare la procedura di gara anche quando: «[...] le offerte dei partecipanti alle gare pubbliche, laddove non contengano esplicitamente elementi di difformità, idonei a tradursi in una inammissibile controproposta, devono interpretarsi come conformi al capitolato, in virtù della regola ermeneutica di conservazione degli effetti, di cui all’art. 1367 c.c., ed in ossequio al principio del risultato e del *favor participationis*».

<sup>(71)</sup> In senso critico cfr. G. CORSO, *Lo stato del processo amministrativo*, in *Eur. e Dir. Priv.*, 4/2024, 519 ss. secondo il quale: «Il d.lgs. n. 36/2023 indica tra i principi che debbono reggere la contrattazione pubblica il principio del risultato: principio che «concorre ad integrare il paradigma normativo del provvedimento e dunque ad ampliare il perimetro del sindacato giurisdizionale piuttosto che diminuirlo», facendo «transitare nell’area della legittimità, e quindi della giustiziabilità, opzioni e scelte che sinora si pensava attenessero al merito e fossero come tali insindacabili» (Cons. St. 26-3-2024, n. 2866). Si tratta, a mio avviso, di una forzatura perché giudicare l’amministrazione in base ai risultati della sua azione è una valutazione più politica che giudiziaria: ma è comunque una forzatura significativa di una tendenza alla espansione del sindacato giurisdizionale che contrasta l’opinione di chi ritiene il giudice amministrativo troppo timido nei riguardi dell’autorità amministrativa».

<sup>(72)</sup> Come evidenziato attentamente da C.E. GALLO, *Per una lettura attuativa dei principi del Codice dei contratti pubblici*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 4/2023, 767 ss.: «Il ruolo dei principi generali e il loro significato è stato riconosciuto dalla letteratura che ha già avuto modo di occuparsi della materia ed è sottolineato dalla stessa relazione illustrativa. La relazione ricorda che la funzione dei principi è di esprimere i valori e i criteri di valutazione immanenti all’ordine giuridico, sottolinea che ogni Codice ha una tendenza a costituire un sistema normativo compiuto, nel quale appunto i principi consentono di comprendere il disegno armonico, organico e unitario sotteso al Codice stesso rispetto alla frammentarietà delle sue parti. Contemporaneamente, i principi assolvono la funzione di completezza dell’ordinamento giuridico e di garanzia della tutela degli interessi, che altrimenti non troverebbero adeguata sistemazione nelle singole disposizioni. È ben

In altri termini, alla luce della giurisprudenza richiamata nonché della disciplina di cui all'art. 4 del Codice secondo cui le disposizioni del d.lgs. 36/2023 si applicano e si interpretano secondo i principi, è lecito domandarsi se il principio del risultato possa diventare criterio interpretativo al pari dei criteri già analizzati (es. letterale, logico, teleologico, sistematico, storico etc.) o, addirittura, possa considerarsi in una posizione di supremazia.

Per cercare di rispondere al predetto quesito occorre, secondo chi scrive, rapportare il principio del risultato alla nozione di “volontà” quale parametro generale nell’interpretazione della legge e del provvedimento amministrativo.

Si è accennato nel paragrafo precedente che la “volontà” equivale a “intenzione”, a finalità dell’amministrazione, al momento antecedente rispetto alla manifestazione dell’amministrazione verso l’esterno sino al raggiungimento di un obiettivo (predeterminato) che potrebbe (*rectius*, dovrebbe) coincidere con la nozione di “risultato”. Quindi, dalla stessa volontà che coincide con l’obiettivo dell’amministrazione, emergono poi all’esterno nella legge e nel provvedimento amministrativo elementi, principi, istituti i quali, a loro volta, si ricollegano direttamente alla volontà. Il giudice amministrativo (ad esempio dalla motivazione del provvedimento), deve compiere operazione ermeneutica al fine di vagliarne la legittimità<sup>(73)</sup> con la volontà espressa a monte dalla p.a.

noto che i principi, secondo un’autorevole sistematica, possono svolgere quattro funzioni: una funzione interpretativa, e cioè volta a consentire di comprendere il significato delle singole disposizioni, una funzione integrativa, e cioè volta a completare le possibili lacune dell’ordinamento, una funzione direttiva, finalizzata a individuare l’obiettivo della disciplina, una funzione limitativa, consistente nell’esclusione della possibilità di interpretare le norme in modo contrastante con i principi stessi». Cfr. altresì il contributo di G. NAPOLITANO, *Il nuovo codice dei contratti pubblici: i principi generali*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2023, 287.

<sup>(73)</sup> Secondo S. PERONGINI, *La disciplina legislativa della valutazione comparativa discrezionale e il relativo sindacato giurisdizionale*, in *Dir. Amm.*, n. 4/2024, 955 ss.: «La peculiarità della vicenda risiede nella interferenza del principio del risultato proprio sulla disciplina della scelta comparativa. Il risultato amministrativo diventa un parametro di verifica della legittimità dell’azione amministrativa concretamente posta in essere. Nell’ipotesi in esame la morfologia del giudizio discrezionale rimane invariata. Si è pur sempre in presenza di una comparazione fra i vari interessi (quelli rilevanti nel caso di specie),

Pertanto, se la volontà è così intesa in chiave “dinamica” ed è presente già nella fase “predeterminata” ove la stessa amministrazione si pone gli obiettivi da raggiungere, essa è ricollegabile al raggiungimento del “risultato” come inquadrato dalla dottrina e dalla giurisprudenza, ossia come il raggiungimento dello scopo cui la pubblica amministrazione si è prefissata (74).

Volontà e risultato sono dunque collegate da un filo condutore che è il procedimento amministrativo costituito da tutti i suoi elementi. Volontà e risultato coincidono sempre, tranne nel caso in cui, ad esempio, la gara vada deserta oppure vi sono cause di risoluzione e recesso nella fase esecutiva (75) (es: inadempimento di un operatore economico) oppure ancora quando il provvedimento di aggiudicazione risulti illegittimo e venga annullato in autotutela o dal giudice amministrativo e la p.a. sarà, quindi, costretta ad indire una nuova gara per raggiungere il risultato prefissato.

ma qualora la comparazione produca una pluralità di opzioni fra quelle astrattamente possibili, la scelta fra di loro è imposta dall'esigenza di assicurare il conseguimento del risultato. In definitiva, l'esercizio del potere in esame presenta la stessa struttura morfologica della discrezionalità, ma è caratterizzato dall'esistenza di un parametro normativo che indirizza la scelta verso una delle diverse opzioni possibili. Non si è in presenza del fenomeno generale di disciplina della valutazione discrezionale comparativa, ma di un fenomeno diverso. La disciplina che impone il conseguimento del risultato interviene a valle, vale a dire dopo che l'amministrazione ha effettuato la comparazione, e ne indirizza la scelta fra le diverse opzioni derivate all'esito della comparazione. Il principio del risultato non disciplina la valutazione discrezionale comparativa, ma disciplina la scelta che interviene all'esito della comparazione. Il sindacato del giudice amministrativo sul risultato, nell'accezione sopra accolta, si esplica da tempo nelle forme dell'eccesso di potere, soprattutto per svilimento, ogni qual volta l'amministrazione persegua un fine diverso da quello conferito dalla norma attributiva del potere in parola. La qualificazione del risultato come principio giuridico di rango legislativo produce l'effetto di consentire un sindacato giurisdizionale per violazione di legge».

(74) Si pensi a titolo meramente esemplificativo in una procedura di gara volta all'acquisizione di dispositivi medici. L'amministrazione, in tal caso, ha espresso a monte la propria volontà di acquisire i predetti dispositivi e, all'esito della procedura di gara con il provvedimento di aggiudicazione e, soprattutto, nella fase esecutiva (con la stipula dei contratti) essa raggiunge il risultato.

(75) Cfr. A. Di GIOVANNI, *L'esecuzione nei contratti di appalto di servizi e forniture, in I contratti di appalto pubblico*, C. FRANCHINI (a cura di), Torino, 2010; Si veda altresì A. Di GIOVANNI, *I servizi di interesse generale tra poteri di autorganizzazione e concessione di servizi*, Torino, 2018, 1 ss.

Il legame tra volontà e risultato è tale per cui il giudice amministrativo, nello svolgimento dell'attività ermeneutica, è tenuto ad applicare il principio del risultato proprio perché esso è diretta manifestazione della volontà dell'amministrazione. In altri termini, il giudice amministrativo in chiave interpretativa non può prescindere dal principio del risultato, in quanto è diretta applicazione della volontà espressa a monte dalla stessa pubblica amministrazione.

Una secondo ordine di ragione si rinviene proprio nel disposto di cui all'art. 4 del Codice, secondo cui tutte le disposizioni si interpretano in base al principio del risultato<sup>(76)</sup>. Tale previsione è categorica e, a ben vedere, non richiama neppure gli altri criteri interpretativi previsti nell'ordinamento. Inoltre, anche la stessa rubrica dell'art. 4 è denominata “Criterio interpretativo e applicativo”, denotando la volontà del legislatore di attribuire al principio del risultato valore di criterio interpretativo.

<sup>(76)</sup> Secondo M.R. SPASIANO, *La codificazione dei principi del Codice dei contratti pubblici e, in particolare, del risultato, alla prova del correttivo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10/2025, 208: «Tale prospettiva sembra delineare una sorta di gerarchia all'interno della gamma dei principi del Codice, con l'attribuzione di una prevalenza o, forse sarebbe meglio dire, con il riconoscimento di una differenziata funzione a quegli stessi principi: i primi a carattere ampiamente orientante e nomofilattico, gli altri non altrettanto ovvero nei soli limiti consentiti dall'applicazione dei primi (su questi profili si tornerà ampiamente nel successivo paragrafo 8). In altri termini, il principio del risultato, il principio della fiducia reciproca tra le parti e il principio dell'accesso al mercato hanno portata di carattere generale, vere e proprie chiavi di lettura ermeneutica dell'intera disciplina dei contratti pubblici. Condizionano l'impianto codicistico in tutti i suoi contesti applicativi, ogni qual volta siano individuabili spazi di esercizio di discrezionalità» il quale attentamente richiama il contributo di S. PERONGINI, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo di codice dei contratti pubblici*, in *Scritti in onore di F. Salvia*, Napoli, 2023, 410 ss. «Il risultato tecnicamente non è un principio. Il risultato, nella sua dimensione ontologica, non è un principio. Non siamo di fronte a un interesse (quello del risultato) che costituisce il fondamento di un diritto (...). I principi giuridici si distinguono dalle regole. Le regole sono norme idonee a guidare il comportamento umano. Invece, i principi presentano una fattispecie generica e inclusiva e una statuizione nella quale viene indicato l'obiettivo da perseguire. La loro applicazione non è diretta. La loro applicazione implica la deduzione da essi, sulla scorta di un'attività ermeneutica, di una regola da applicare al caso concreto. Applicare un principio non significa risolvere un caso, sussumere un caso in una fattispecie astratta, bensì formulare una regola sulla scorta della quale risolvere il caso sottoposto all'interprete».

Pertanto, il principio del risultato sembra “evolversi” da mero criterio “orientativo”<sup>(77)</sup> — cui il giudice poteva (mera facoltà) ancorarsi nello svolgimento dell’attività interpretativa — a vero e proprio criterio interpretativo. Secondo l’orientamento di chi scrive, infatti, la disposizione di cui all’art. 4 del Codice è chiara e non sembra lasciare spazio a differenti interpretazioni: il giudice amministrativo deve interpretare le disposizioni del Codice secondo — tra gli altri — il principio del risultato. Quest’ultimo, dunque, diventa imprescindibile per il giudice amministrativo, il quale non può far altro che sindacare la legittimità/illegittimità del provvedimento applicando detto principio.

Tuttavia, se il giudice è vincolato nello svolgere l’attività interpretativa secondo un’interpretazione letterale nonché restrittiva dell’art. 1 del codice, potrebbe emergere il problema con riguardo alla trasformazione del principio del risultato da “principio” a “diritto” al risultato.

Ciò comporta, inevitabilmente, dei rischi.

Il primo è che, trattandosi di uno spazio riservato alla discrezionalità dell’amministrazione, il giudice amministrativo — nell’esercizio della propria attività interpretativa — sconfini

(77) Cfr. Cons. Stato, sez. IV, n. 6495/2025 secondo cui: «[...] il risultato può essere adottato dal giudice quale criterio orientativo anche per i casi in cui debba essere risolto il dubbio sulla sorte di procedure ad evidenza pubblica non rette dal d.lgs. n. 36/2023 (Cons. Stato, sez. V, 27 febbraio 2024, n. 1924; sez. VI, 4 giugno 2024, n. 4996; sez. II, 9 maggio 2025, n. 3959). L’amministrazione, secondo questo nuovo paradigma, deve tendere al miglior risultato possibile per il raggiungimento dell’interesse pubblico perseguito tramite la procedura ad evidenza pubblica, trattandosi “di un principio considerato quale valore dominante del pubblico interesse da perseguire (...) e che esclude che l’azione amministrativa sia vanificata ove non si possano ravvisare effettive ragioni che ostino al raggiungimento dell’obiettivo finale (...)” (Cons. Stato, sez. V, 27 febbraio 2024, n. 1924). Il dettato legislativo secondo cui il principio del risultato “costituisce criterio prioritario per l’esercizio del potere discrezionale” va letto, dunque, nell’ottica di un recupero e di una valorizzazione dello spazio di discrezionalità dell’amministrazione (e, pertanto, della dimensione del “merito” amministrativo). Questo nuovo paradigma deve essere considerato anche dal giudice amministrativo, in quanto esso rappresenta il criterio interpretativo a cui ricorrere per risolvere (anche) i casi di contrasto tra il “dato formale” del pedissequo rispetto del bando e il “dato sostanziale” della idoneità delle partecipazioni dell’operatore economico, ovviamente senza mai porre tale criterio in chiave antagonista rispetto al principio di legalità».

il proprio sindacato non limitandosi a vagliare la mera legittimità del provvedimento ma andando a valutare anche il merito amministrativo, violando, così, il principio di separazione dei poteri (78)

(78) Sul principio della divisione dei poteri cfr.: S. CASSESE, *Il rapporto tra politica e amministrazione e la disciplina della dirigenza*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2/2003, 231 secondo il quale: «[...] Inoltre, la separazione tra politica e amministrazione è stata introdotta nel 1993 per rafforzare l'imparzialità, per assicurare che le decisioni amministrative non possano essere influenzate dalla politicità indotta dalla presenza, al vertice dell'amministrazione, di una persona proveniente dal corpo politico. Quanto all'ultimo punto, è necessario che la cessazione del rapporto di lavoro tra il dirigente e l'amministrazione avvenga con atto espresso (provvedimento o atto negoziale che sia), affinché sia possibile ricorrere al giudice avverso tale atto. Altrimenti vengono violati diritti, tutelati anche dalla Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo e dalla Corte di Giustizia delle Comunità europee del Lussemburgo, quali il diritto al giudice, alla motivazione del provvedimento, alla difesa, etc. Come possono essere esercitati questi diritti se non vi è la possibilità di impugnare un atto?»; sia consentito rinviare a N.M. D'ALESSANDRO - G. SORICELLI, *Le autorità amministrative indipendenti e la nuova crisi del principio della divisione dei poteri*, in *Gazz. Amm.*, n. 3/2018, 29 ss. secondo cui: «[...] Infatti, la separazione dei poteri così intesa era già entrata in crisi non soltanto — in base a quanto evidenziato in passato dalla dottrina — in virtù delle funzioni attribuite al potere esecutivo in luogo di quello legislativo con l'avvento della Costituzione e, in particolare, con riferimento alla possibilità per il Governo di emanare decreti legislativi e decreti legge. Successivamente, il proliferarsi sin dagli anni '70 delle autorità amministrative indipendenti con la relativa attribuzione delle funzioni di regolazione ha fatto sì che le stesse sostituissero il potere esecutivo ed il potere legislativo al fine di curare i cd. interessi sensibili, costituzionalmente garantiti». Continuano gli autori: «Probabilmente, il principio in esame si è applicato solo con riferimento alla mera divisione degli organi preposti a svolgere specifiche funzioni; di converso, ad avviso di chi scrive, il principio di separazione dei poteri con riferimento alla separazione ed attribuzione delle funzioni attribuite ai singoli organi non è mai concretamente avvenuta»; sia altresì consentito rinviare a N.M. D'ALESSANDRO, *L'Autorità Nazionale Anticorruzione: spunti di riflessione e criticità alla luce delle modifiche al codice dei contratti pubblici*, in *Nuove Autonomie*, n. 1/2018; G. BALLADORE PALLIERI, *Appunti sulla divisione dei poteri nella vigente Costituzione italiana*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.* 1952, 815; F. BASSI, *Il principio della separazione dei poteri*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1965, I, p. 17; F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Nss. D.I.*, XIII, 1966; F. MODUGNO, *I principi generali dell'ordinamento*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1990, XIII; C. ROSSANO, *La divisione dei poteri nell'attuale struttura dello Stato di diritto e sociale*, in *Studi in memoria di D. Petitti*, III, Milano, 1973, 1293 ss. secondo il quale: «[...] Di conseguenza esisteva una reale contrapposizione tra le due forze politiche in ordine sia all'attribuzione che all'esercizio del potere politico, la quale trovava la sua espressione giuridica nella costruzione del potere legislativo e di quello esecutivo come due poteri a sé stanti, cioè contrapposti». Continua l'Autore: «È quindi chiaro che tale contrapposizione in detto sistema aveva la sua ragion d'essere sul piano di una distinzione giuridica nell'elemento obiettivo della differenza di contenuto nei poteri del Monarca e del Parlamento, il quale a sua volta poteva individuarsi esclusivamente in base ad elementi materiali, cioè in relazione all'ambito materiale entro

(c.d. eccesso di potere giurisdizionale) <sup>(79)</sup>. Pertanto, se da un lato tale principio costituisce un parametro cui poter sindacare la legittimità dell'atto amministrativo, dall'altro lato esso può indurre (anche involontariamente) il giudice amministrativo ad esercitare le proprie funzioni sostituendosi al volere amministrativo <sup>(80)</sup>.

al quale erano circoscritte le rispettive funzioni»; G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, Milano, 2001; U. ALLEGRETTI, *Stato di diritto e divisione dei poteri nell'era dei conflitti asimmetrici*, in *Diritto pubblico*, 1/2005, 85 ss.; G. SILVESTRI, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIV, Milano, 1985, 670 ss.; G. SORICELLI, *Il difficile rapporto tra politica e amministrazione nella Costituzione "vivente"*, in *Studium Iuris*, 2025, 57 ss.; E. DE MARCO, *Democrazia maggioritaria e principio della divisione dei poteri: spunti per una problematica "rilettura" del principio in un mutato scenario istituzionale*, in AA.Vv., *Alle frontiere del diritto costituzionale: scritti in onore Di Valerio Onida*, Milano, 2011, 701 ss.; B. ACKERMAN, *La nuova separazione dei poteri: presidenzialismo e sistemi democratici*, Roma, 2003, 1 ss.; V. FANTI, *Politica e amministrazione tra storia e attualità: a proposito della figura del dirigente pubblico*, in *Dir. e Proc. Amm.*, n. 5/2011, 817 ss.

<sup>(79)</sup> Sull'eccesso di potere giurisdizionale cfr.: *ex multis*, C. BENETAZZO, *Eccesso di potere giurisdizionale e dialogo fra Corti*, Torino, 2024, 1 ss.; F. CARNELUTTI, *Eccesso di potere*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1924, 33; A. CASSATELLA, *L'eccesso di potere giurisdizionale e la sua rilevanza nel sistema di giustizia amministrativa*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 2/2018, 635 ss.; G. GRECO, *L'eccesso di potere giurisdizionale del giudice amministrativo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2/2023, 269 ss.; R. DE NICOLIS, *L'eccesso di potere giurisdizionale (tra ricorso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione e ricorso per violazione di legge)*, in [www.sipotra.it](http://www.sipotra.it), 2017; V. FANTI, *Eccesso di potere giurisdizionale e principio di proporzionalità amministrativa*, in *Dir. e Proc. Amm.*, 4/2018, 871 ss.; L. GIANI, *L'accertamento del fatto da parte del giudice amministrativo tra valutazioni tecniche ed eccesso di potere giurisdizionale*, in *Scritti in onore di Ernesto Sticchi Damiani*, I, 2018, 405 ss.; A. LAMORGEOSE, *Eccesso di potere giurisdizionale e sindacato della Cassazione sulle sentenze del Consiglio di Stato*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 1/2018; M.R. SPASIANO, *Il conflitto giurisdizionale fra interessi pubblici nel prisma del sindacato dell'eccesso di potere*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2/2020, 209 ss.; A. TRAVI, *L'eccesso di potere fra diritto amministrativo e tutela giurisdizionale*, in *Analisi dell'evoluzione recente della figura dell'eccesso di potere nel diritto amministrativo italiano. Scritti dedicati a Maurizio Converso*, Milano, 2016, 609 ss.; D. VAIANO, *Sindacato di legittimità e "sostituzione" della pubblica amministrazione*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2012.

<sup>(80)</sup> Secondo E. GUARNIERI, *Il principio del risultato nei contratti pubblici: alcune possibili applicazioni, tra continuità e innovazioni*, in *Dir. Amm.*, 4/2023, 829 ss.: «Più che fisiologica, quasi doverosa, sarebbe quindi ed anzitutto l'esigenza di valutare, oltre quanto si è già detto, come il principio di risultato possa incidere sul sindacato esercitato in seno alla giurisdizione amministrativa. Muovendo dal presupposto giuridico secondo cui il principio del risultato "costituisce criterio prioritario per l'esercizio del potere discrezionale e per l'individuazione della regola del caso concreto" (art. 1, comma 4, d.lgs. 36/2023), una parte della dottrina ha già peraltro soddisfatto quella esigenza, avvertendo che il giudice ammi-

Il secondo rischio può riguardare la circostanza che il “diritto” al risultato travalichi i limiti della legalità<sup>(81)</sup>, nonostante la chiara previsione di cui all’art. 1 secondo cui: «Le stazioni appaltanti e gli enti concedenti perseguono il risultato dell’affidamento del contratto e della sua esecuzione con la massima tempestività e il migliore rapporto possibile tra qualità e prezzo, nel rispetto dei principi di legalità [...].» Su questo aspetto la giurisprudenza ha già parzialmente esercitato il potere giurisdizionale in tale senso, andando a giudicare un provvedimento come legittimo purché adottato formalmente in modo errato (prevalenza della forma sulla sostanza).

Il problema che potrebbe emergere, invece, riguarda il caso in cui il giudice amministrativo ritenga legittimo un provvedimento amministrativo in contrasto con una disposizione del Codice<sup>(82)</sup>.

nistrativo “dovrà muoversi secondo una linea di equilibrio”: per un verso, dovrà adeguare il sindacato di legittimità dei provvedimenti alla luce del principio del risultato e dunque dovrà confermarne “la validità quando possa dirsi che il risultato nei termini predetti abbia correttamente ispirato la scelta amministrativa”; per altro verso, dovrà comunque adempiere alla sua funzione “senza incrinare la portata del principio di effettività della tutela giurisdizionale”<sup>83</sup>; l’Autore cita altresì il contributo di F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2023.

(81) Cfr. M.R. SPASIANO, *La codificazione dei principi del Codice dei contratti pubblici e, in particolare, del risultato, alla prova del correttivo*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 10/2025, 212 secondo il quale: «Orbene, alla luce di queste riflessioni deve ammettersi che se il “risultato” si colloca nell’ordito della norma attributiva del potere e del conseguente procedimento amministrativo, quel risultato è la ragione stessa della legittimazione anche costituzionale della disposizione attributiva del potere amministrativo, sia alla luce del principio di buon andamento di cui al 97 Cost., che di quello di sussidiarietà di cui all’articolo 118 Cost. Per queste ragioni il risultato si colloca dentro il principio di legalità, anzi lo connota, gli attribuisce un significato precipuo, coerente con l’esigenza di effettività della tutela degli interessi solo in vista della quale trova legittimazione l’esercizio di un potere pubblico».

(82) Secondo A. SANDULLI, *Imparzialità e buona andamento tra principio del risultato e rapporto politica-amministrazione*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 4/2024, 1139 ss.: «La declinazione del principio del risultato ai sensi dell’art. 1 del d.lgs. n. 36/2023 fissa alcune coordinate che consentono di intendere tale principio quale risultato-legittimità. Dunque, il risultato di cui all’art. 1 non è il “risultato a tutti i costi”, il “risultato purchessia”, ma è il risultato che si ottiene a seguito di una operazione amministrativa contemplata dalla norma attributiva del potere. Dal primo comma dell’art. 1, si ricavano le seguenti coordinate: 1) il risultato riguarda sia l’affidamento del contratto sia la sua esecuzione (ciò è ribadito anche nel secondo comma), con la conseguenza dell’unitarietà (e non duplicità) del diritto

Anche se la giurisprudenza, sul punto, pare al momento abbastanza categorica<sup>(83)</sup>: si pensi, a titolo meramente esemplificativo, alla fattispecie in cui un operatore economico non venga escluso dalla stazione appaltante nonostante lo stesso sia carente di un requisito di ordine speciale previsto dalla *lex specialis* di gara e, conseguentemente, il giudice amministrativo, applicando il “diritto” al risultato, valuta legittimo il provvedimento di aggiudicazione, in quanto quell’operatore è l’unico — da un punto di vista soggettivo e oggettivo — a poter offrire il prodotto richiesto dall’amministrazione.

Nel caso di specie, quindi, il “diritto” al risultato sconfinerebbe i limiti della legalità<sup>(84)</sup>.

to dei contratti pubblici, per cui sia la vicenda pubblicistica (dell’evidenza pubblica) sia quella privatistica (dell’esecuzione) sono rette dal principio del risultato; 2) il risultato si esplica nella massima tempestività e nel miglior rapporto possibile tra qualità e prezzo (e ciò rappresenta un po’ la scoperta dell’acqua calda): questo vuol dire che tempo, denaro, benefici per la comunità sono fattori prioritari; 3) il risultato deve conformarsi ai principi di legalità, trasparenza e concorrenza, per cui si tratta di un principio che non è libero, ma è condizionato al rispetto di altri principi (in particolare, alla cd. legalità di risultato). Il secondo comma dell’art. 1 fornisce una lettura di concorrenza e trasparenza strumentale al risultato, per cui 4) essi non sono fini, ma costituiscono i mezzi per conseguire il miglior risultato possibile. Ai sensi del terzo comma, 5) il risultato attua, in seno ai contratti pubblici, il buon andamento, assieme alle tre E, con la conseguenza per la quale il risultato è, nel Codice dei contratti pubblici, la forma di esplicazione del principio costituzionale di buon andamento; 6) il risultato è perseguito nell’interesse della comunità e, quindi, è legato alla nozione di Stato-comunità; 7) il risultato è orientato al raggiungimento degli obiettivi dell’Unione europea, seguendo perciò un approccio sostanzialistico e antiformalistico, tipico del diritto UE. Per il quarto comma, 8) la discrezionalità va esercitata sulla base del criterio prioritario di risultato, che è quindi lo standard sulla base del quale ponderare gli interessi in gioco; 9) il criterio prioritario del risultato è anche fondamentale per individuare la regola del caso concreto, 10) nonché per valutare la responsabilità del personale e distribuire gli incentivi previsti dalla contrattazione collettiva».

<sup>(83)</sup> Cfr. ancora di recente Cons. Stato, n. 6495/2025. Cfr.: altresì Cons. Stato, n. 7396/2025 ove è stato precisato che: «[...] a norma del nuovo codice dei contratti pubblici, il perseguimento di tale principio non può mai andare a discapito del rispetto del principio di legalità, declinabile in specie nel vincolo di necessaria osservanza della *lex specialis* di gara e di conformità del sistema offerto con le prescrizioni capitolari». Nonostante ciò, è stato dichiarato illegittimo il provvedimento con il quale la p.a. ha escluso un operatore economico da una gara di appalto di forniture anche nel caso in cui il prodotto offerto — seppure difforme formalmente dalla *lex specialis* di gara (capitolato) — sia sostanzialmente conforme rispetto a quello richiesto dalla stessa legge di gara.

<sup>(84)</sup> Sulle possibili “tensioni” fra principio di legalità e risultato, si legga F.G. Scocca, *Attività amministrativa*, in *Enc. Dir.*, Agg., VI, Milano, 2002, 100.

## 7. Conclusioni e nuove prospettive.

Sulla base di quanto in precedenza rilevato, si può ritenere che la precisa collocazione del principio del risultato all'interno dell'art. 1 del Codice nonché il contenuto dell'art. 4 del Codice (le disposizioni si interpretano secondo il principio del risultato) sembrano propendere nel senso che il principio citato sia ormai diventato un vero e proprio criterio interpretativo (e non meramente “orientativo”, come più volte sostenuto in passato dalla giurisprudenza richiamata in precedenza) per il giudice amministrativo.

Ad avviso di chi scrive, dunque, il principio del risultato (il “diritto” al risultato) necessita di essere applicato quale criterio interpretativo al pari degli altri criteri in precedenza analizzati per le due ragioni suesposte.

Anzitutto, lo stesso principio, nel vagliare la legittimità del provvedimento, deve essere rapportato al concetto di “volontà”, la quale si manifesta in chiave “dinamica” tramite una molteplicità di aspetti ovvero come “intenzione” (finalità della p.a.) e riguarda, dunque, il parametro generale e principale nello svolgimento dell’attività di interpretazione della legge e del provvedimento amministrativo: volontà e risultato sono collegate da un profondo legame e devono, quindi, essere valutate congiuntamente.

Inoltre, la fondatezza di quanto poc’anzi evidenziato deriva pure dallo specifico contenuto dell'art. 4 del Codice, il quale prevede espressamente che le disposizioni dello stesso Codice si applicano e si interpretano (anche) secondo il principio del risultato.

Certamente, in questo momento storico, il compito del giudice amministrativo è davvero arduo <sup>(85)</sup>, in quanto è chiamato

<sup>(85)</sup> Sul punto si veda il contributo di F. POLITI, *Studi sull'interpretazione giuridica*, Torino, 2019, 49 secondo il quale: «Nella riflessione relativa la ruolo che il giudice è chiamato a svolgere nell'epoca attuale (e dunque con riguardo alla funzione dell'interpretazione giudiziaria oggi), è stato posto l'accento sulle dinamiche della contemporanea società, dinamiche che esprimono un universo giuridico “disomogeneo” e “molteplice” (e per questo profondamente instabile), in quanto caratterizzato dalla presenza di “valori” potenzialmente in contrasto».

ad applicare il principio del risultato (ormai “diritto al risultato”) quale criterio interpretativo al pari degli altri previsti nell’ordinamento.

I sopraindicati rischi, relativi allo svolgimento dell’attività interpretativa, concernono sia uno sconfinamento nel merito da parte del giudice amministrativo il quale (anche facilmente) potrebbe violare il principio della divisione dei poteri commettendo un eccesso di potere giurisdizionale, sia la possibilità di andare oltre i limiti della legalità<sup>86</sup> (non solo formale ma anche sostanziale).

L’operazione compiuta dal legislatore nel Codice — nonostante da più parti sia stato evidenziato come il principio del risultato fosse già un principio immanente nel nostro ordinamento — fa sì che si possa ragionevolmente parlare di “nuove prospettive” riguardo ai criteri di interpretazione e, in generale, con riferimento all’attività giurisdizionale del giudice amministrativo quantomeno nell’ambito di applicazione del Codice.

Potrebbe, infatti, venire meno l’interpretazione letterale intesa come primario criterio di interpretazione della legge e del provvedimento amministrativo ai sensi dell’art. 12 delle Preleggi al codice civile, per lasciare spazio al principio (diritto) del risultato in base a quanto disposto dall’art. 4 del Codice. Si potrebbe, quindi, profilare anche un problema di contrasto tra fonti del diritto<sup>(87)</sup>: da un lato l’art. 12 della Preleggi al Codice civile, dall’altro lato l’art. 4 d.lgs. n. 36/2023.

<sup>(86)</sup> Cfr. le perplessità sollevate da A. GIUSTI, *Al centro del risultato: l'affidamento dei servizi globali nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Dir. Amm.*, 2/2024, 557 ss. secondo la quale: «Lavorare con il principio del risultato non è dunque operazione semplice; né tantomeno lo è utilizzare lo strumentario del codice in vista di esso. Leggendo l’articolo 1, anche attraverso la relazione illustrativa, traspare però un timore inverso, di un abuso dell’elasticità e dell’indeterminatezza offerta dal principio, quale via non solo per la deregolamentazione dell’attività contrattuale delle amministrazioni (alla quale farebbero comunque da argine le direttive) ma anche per la perdita delle garanzie ormai connaturate all’esercizio del potere discrezionale, a partire dal principio di legalità, passando per la trasparenza, il buon andamento e i criteri che ne sono derivazione (efficienza, efficacia ed economicità)».

<sup>(87)</sup> G. D’ALESSANDRO, S. ZORZETTO, *Percorsi in tema di fonti del diritto*, Torino, 2017, 1 ss.

Sul punto, infatti, si sono già evidenziate in precedenza le differenze sostanziali tra l'attività interpretativa del negozio giuridico rispetto all'attività interpretativa della legge e del provvedimento da parte del giudice amministrativo (88).

Infine, appare lecito domandarsi se l'applicazione del principio del risultato — quale nuovo criterio interpretativo — sia limitata al Codice oppure possa essere estesa anche ad altri settori dell'ordinamento.

La risposta a detto quesito appare assai delicata e problematica, poiché, in assenza di una espressa previsione normativa così come accaduto di recente con il Codice, risulta difficile immaginare che il principio del risultato si elevi “automaticamente” a nuovo criterio interpretativo della legge e del provvedimento amministrativo in via generale nonostante il richiamo ai principi di cui all'art. 1 l. n. 241/1990: infatti, il principio del risultato (ai sensi dell'art. 1, c. 3, del Codice) «[...] costituisce attuazione, nel settore dei contratti pubblici, del principio del buon andamento e dei correlati principi di efficienza, efficacia ed economicità».

Inoltre, le peculiarità di alcuni settori previsti dall'ordinamento (es: procedimento espropriativo) non appaiono in grado di far sì che lo stesso trovi adeguata collocazione in detti settori e ciò proprio in ragione delle caratteristiche suesposte insite nel principio del risultato.

Invece, in altri settori, come il Testo Unico della Energie Rinnovabili, in cui gli interessi vengono considerati di “interesse pubblico prevalente” (89), anche in assenza di una espressa previ-

(88) SANTI ROMANO, *L'interpretazione delle leggi di diritto pubblico*, in *Scritti Minorì*, Milano, 1950, 93 ss.

(89) T.U. n. 291/2025, Art. 3 “Interesse pubblico prevalente”: «In sede di ponderazione degli interessi, nei singoli casi e salvo giudizio negativo di compatibilità ambientale o prove evidenti che tali progetti abbiano effetti negativi significativi sull'ambiente, sulla tutela della biodiversità, sul paesaggio, sul patrimonio culturale e sul settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali, anche tenendo conto di quanto previsto ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 8 novembre 2021, n. 199, gli interventi di cui all'articolo 1, comma 1, sono considerati di interesse pubblico prevalente ai sensi dell'articolo 16-septies della direttiva (UE) 2018/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2018».

sione normativa, nella ponderazione di interessi in gioco (salvo il giudizio negativo di compatibilità ambientale o prove evidenti che tali progetti abbiano effetti negativi significativi sull'ambiente), potrebbe applicarsi il principio del risultato inteso come raggiungimento dell'obiettivo (predeterminato) dall'amministrazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili, per gli interventi di modifica, potenziamento, rifacimento totale o parziale degli stessi impianti, nonché per le opere connesse e le infrastrutture indispensabili alla costruzione e all'esercizio dei medesimi impianti.

**ABSTRACT:** Il presente lavoro concerne l'analisi dei criteri di interpretazione della legge e del provvedimento amministrativo. Dopo un inquadramento di tipo ricostruttivo riguardo ai principali orientamenti della dottrina e della giurisprudenza sui criteri di interpretazione in generale, il lavoro si incentra essenzialmente su due aspetti. Il primo, di carattere generale, con riferimento alla nozione di "volontà" rispetto al principio del risultato; il secondo, si incentra sull'analisi del principio del risultato nel d.lgs. 36/2023 e di come, tale principio, sembra essere diventato un vero e proprio criterio interpretativo quantomeno nel settore del codice dei contratti pubblici.

**ABSTRACT:** *This work concerns the analysis of the criteria for interpreting laws and administrative provisions. After a reconstructive overview regarding the main orientations of doctrine and jurisprudence on criteria for interpretation in general, the work essentially focuses on two aspects. The first, of a general nature, refers to the notion of 'will' in relation to the principle of outcome; the second centers on the analysis of the principle of outcome in Legislative Decree 36/2023 and how this principle seems to have become a true interpretative criterion, at least in the field of the public contracts code.*

