

# I CRITERI PER L'INTERPRETAZIONE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI: UN'INTRODUZIONE

Giovanni D'Angelo\*

Il contributo rappresenta un'introduzione rispetto al tema, classico e allo stesso tempo sempre attuale, dell'interpretazione degli atti amministrativi. L'autore tratteggia alcuni profili essenziali, anche dal punto di vista specifico della ricerca sull'adeguamento dei titoli amministrativi che ha coinvolto alcune Università italiane, e si sofferma in particolare sulla circostanza che l'ordinamento non detta regole ad hoc per l'interpretazione dell'atto amministrativo nonché sui criteri adottati più di frequente dalla giurisprudenza.

*Parole chiave:* interpretazione; atto amministrativo.

---

\* Università Cattolica del Sacro Cuore, [giovanni.dangelo@unicatt.it](mailto:giovanni.dangelo@unicatt.it).  
Contributo sottoposto a double blind peer review ai sensi dell'art. 4 c. 4 del Regolamento della Rivista.



THE CRITERIA FOR THE INTERPRETATION  
OF ADMINISTRATIVE ACTS: AN INTRODUCTION

The paper provides an introduction to the classic – and yet constantly relevant – theme of the interpretation of administrative acts. The author outlines some essential aspects, including those emerging from recent research on the adaptation of administrative measures carried out in various Italian universities, and he focuses in particular on the fact that the legal system does not lay down specific rules for the interpretation of administrative acts, as well as on the criteria most frequently applied by the courts.

*Keywords:* interpretation; administrative act.

Il 15 novembre 2024 si è svolto a Milano, presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, il seminario su *Quali criteri per l'interpretazione degli atti amministrativi?* L'incontro di studio si colloca nell'ambito delle iniziative del PRIN 2022 *Transizione permanente e adeguamento dei titoli amministrativi*, coordinato da Sara Spuntarelli dell'Università degli Studi di Camerino<sup>2</sup>. L'incontro è stato promosso e organizzato dalla Facoltà di Giurisprudenza e dal Dipartimento di Scienze giuridiche, in particolare da Pasquale Cerbo e Vito Velluzzi, nella prospettiva di indagare, attraverso i contributi dei relatori coinvolti, profili e riflessi molteplici dell'interpretazione degli atti amministrativi. È stata dunque l'occasione per ritornare a discutere su un tema classico e allo stesso tempo sempre attuale<sup>3</sup>, rispetto al quale questa breve introduzione si limita a tratteggiare alcuni profili essenziali, anche dal punto di vista specifico della ricerca sull'adeguamento dei titoli amministrativi appena richiamata.

La necessità della pubblica amministrazione «di adeguarsi continuamente alle mutevoli esigenze della realtà» è una considerazione risalente nel tempo; nei suoi *Appunti* del 1957 Feliciano Benvenuti la poneva in relazione al carattere discrezionale del provvedimento<sup>4</sup>.

Il progetto di ricerca guidato da Sara Spuntarelli muove da una prospettiva differente, cioè dalla constatazione che le recenti crisi hanno

---

<sup>2</sup> Con la partecipazione delle unità di ricerca dell'Università Cattolica (coordinata da Pasquale Cerbo), dell'Università degli Studi dell'Insubria (coordinata da Emanuele Boscolo), dell'Università degli Studi di Pavia (coordinata da Giulia Avanzini).

<sup>3</sup> In tempi più recenti, si segnalano, tra gli altri, A. CIOFFI, *Il problema dell'interpretazione nel diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2000, pp. 127 ss.; C. MARZUOLI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo nella giurisprudenza*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, vol. II, Napoli, Jovene, 2005, p. 1529; M. MONTEDURO, *Provvedimento amministrativo e interpretazione autentica. Questioni presupposte di teoria del provvedimento*, I, Padova, Cedam, 2012; R. VILLATA, M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 719 ss.

<sup>4</sup> F. BENVENUTI, *Appunti di diritto amministrativo*, III ed., Padova, Cedam, 1957, ora in ID., *Scritti giuridici*, vol. I, Milano, Vita e Pensiero, 2006, p. 496.

accelerato i processi di transizione e reso ancor più evidente la necessità di predisporre meccanismi di adeguamento costante dei titoli amministrativi ai mutamenti della realtà. La ricerca ha ad oggetto l'ideazione di una modalità giuridica che adegui il titolo amministrativo per lo svolgimento di una determinata attività al mutare della realtà fattuale e alla trasformazione dell'assetto degli interessi che ne deriva (un adeguamento permanente per tutto il periodo di efficacia del provvedimento o del titolo amministrativo non provvedimentale). In questa prospettiva, il provvedimento non si risolve in una "fotografia", esito di un procedimento "esaurito", ma assume carattere adattivo rispetto ad una realtà fisiologicamente dinamica. In modo correlato, in un contesto di contrazione del regime provvedimentale tradizionale, si valorizza l'attività procedimentale: il procedimento non consuma la propria funzione nell'adozione di un provvedimento "stabile" e definitivo, ma ne accompagna l'intero periodo di efficacia, con l'ulteriore beneficio di ottimizzare i costi sostenuti, in termini di risorse impiegate dalla pubblica amministrazione, senza cioè che la sopravvenienza di fatto azzeri (per così dire) l'attività procedimentale svolta<sup>5</sup>. Tramite la distinzione fra un nucleo rigido e un contorno flessibile alle modifiche di contesto, l'obiettivo è quello di una appropriata certezza giuridica che non coincide con la garanzia di immutabilità.

In questa prospettiva, il gruppo di ricerca sta indagando *diverse opzioni astrattamente idonee* a tale scopo, non necessariamente tra di loro 'escludenti': a) l'adattamento di istituti già previsti nel nostro ordinamento (per esempio, gli elementi accessori del provvedimento, le clausole revisionali negli accordi pubblici, la revisione periodica delle

---

<sup>5</sup> In altri termini, per l'amministrazione il procedimento comporta l'impegno di risorse e l'impiego di personale; comporta, dunque, un costo per la collettività, che dovrebbe essere tenuto in adeguata considerazione, soprattutto in una logica condivisibile di efficienza e "sostenibilità". Immaginare che la sopravvenienza di una situazione di fatto finisca per eliminare tutta l'attività procedimentale svolta comporta, di fatto, la perdita irrimediabile dei costi che l'amministrazione precedente ha sostenuto.

autorizzazioni); b) l'estensione dell'ambito di applicazione di previsioni puntuali di settore (per esempio, quelle in materia ambientale); c) l'utilizzo degli algoritmi per incrementare le capacità di accertamento e di cognizione della pubblica amministrazione, in sede sia pre-istruttoria e istruttoria procedimentale sia di controllo e di monitoraggio; d) la valorizzazione di forme di regolazione *soft*, magari guidate dal criterio dell'adeguamento alla *best practice*, secondo un modello sperimentato soprattutto nell'ambito delle autorità amministrative indipendenti; e) l'ideazione di un istituto nuovo, di carattere generale, da tenere distinto dall'autotutela amministrativa e dai provvedimenti che ne sono espressione.

Dunque, il progetto di ricerca d'interesse nazionale si propone, da un lato, di verificare l'individuazione di ciò che già oggi potrebbe consentire, con gli eventuali adattamenti del caso, l'adeguamento del titolo e del rapporto amministrativo al mutamento della situazione di fatto; dall'altro, di proporre la previsione di un nuovo titolo con effetti almeno in parte "cangianti", nel senso che al verificarsi di una sopravvenienza di circostanze di fatto dovrebbe operare un meccanismo che consenta l'adeguamento dell'assetto degli interessi in gioco.

Con riguardo a questo tema d'indagine entra inevitabilmente in gioco il principio di legalità – e, quale suo diretto corollario, la tipicità<sup>6</sup> – che conforma l'attività amministrativa. Tale profilo assume rilievo decisivo anche rispetto all'interpretazione degli atti amministrativi, soprattutto quelli discrezionali, nonostante a volte rimanga un dato trascurato o implicito. Si tratta di un rapporto reso ancora più complesso dalle trasformazioni in atto del principio di legalità<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Di recente, sulla nozione e sulla portata della tipicità nel diritto amministrativo, riferita al provvedimento e a diversi "nodi" (rispetto agli atti procedurali, alle clausole accessorie al provvedimento, agli accordi pubblici) che sembrano far emergere delle contraddizioni rispetto a una concezione rigorosa, v. A. TRAVI, *Tipicità degli atti e potere 'amministrativo'*, in *Jus*, 2020, pp. 529 ss.

<sup>7</sup> Sulle diverse concezioni del principio di legalità in relazione al potere amministrativo cfr., da ultimo, S. SPUNTARELLI, *Poteri impliciti*, in M. CARTABIA, M.

L'ordinamento non detta regole *ad hoc* per l'interpretazione dell'atto amministrativo. Una larga parte della giurisprudenza, anche civile, nega l'applicabilità dei canoni interpretativi valevoli per la legge, ma afferma l'applicabilità di quelli valevoli per il contratto, desumibili dagli artt. 1362 ss. cod. civ., anche se a volte con la clausola – dalla portata operativa del tutto incerta – «in quanto compatibili con il provvedimento amministrativo»<sup>8</sup>.

Rispetto a questo indirizzo giurisprudenziale sono probabilmente ancora attuali due obiezioni sollevate da Massimo Severo Giannini già nel suo celebre volume su *L'interpretazione dell'atto amministrativo* del 1939<sup>9</sup>: Giannini aveva sostenuto che «è in linea generale inesatto richiamare per l'interpretazione dell'atto amministrativo quella di qualsiasi altro atto conosciuto» e che «l'interpretazione dell'atto amministrativo risponde a regole proprie»<sup>10</sup>, «deve presentare spiccatissimi caratteri propri»<sup>11</sup>.

Tale affermazione trovava fondamento di certo nella considerazione che «la volontà nell'atto amministrativo ha caratteristiche del tutto proprie, che non permettono di confrontare questo a nessun altro atto»<sup>12</sup>, tale per cui qualunque accertamento psicologico della volontà dell'autore – definita «nel senso che è mossa da sentimenti e interessi psicologicamente individuabili» – è «impossibile» rispetto all'atto amministrativo<sup>13</sup>; quindi, la volontà andrebbe intesa solo in senso oggettivo e non soggettivo e, comunque, con un rilievo che non si può

---

RUOTOLO (diretto da), *Potere e costituzione, Enc. dir., I tematici*, vol. V, Milano, Giuffrè, 2023, pp. 934 ss., in particolare pp. 939-941.

<sup>8</sup> Cass., sez. un., ord. 30 giugno 2023, n. 18602.

<sup>9</sup> M.S. GIANNINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo e la teoria giuridica generale dell'interpretazione*, Milano, Giuffrè, 1939, ora in ID., *Scritti*, Vol. I, Milano, Giuffrè, 2000.

<sup>10</sup> *Ivi*, p. 205.

<sup>11</sup> *Ivi*, p. 285.

<sup>12</sup> *Ivi*, p. 205; dunque, «posto che uno degli elementi che caratterizzano un tipo d'interpretazione è la conformazione della volontà all'atto, già da ora si può stabilire che l'interpretazione dell'atto amministrativo risponde a regole proprie».

<sup>13</sup> M.S. GIANNINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo*, p. 283.

paragonare a quella che spetta alla volontà dell'atto privato. Tuttavia, l'affermazione sulla inesattezza del richiamo ad altre tipologie di atti trovava fondamento anche nella considerazione centrale che l'atto amministrativo è attuativo della legge, che ne disciplina sempre i requisiti, anche quando è espressione di discrezionalità<sup>14</sup>, mentre l'atto del privato nella legge non rinviene tale «limite positivo», differenza che si riflette anche «nel modo in cui sono configurati i vizi dell'atto amministrativo»<sup>15</sup>.

Oggi si potrebbe aggiungere che quando per le attività dei privati è prevista una funzione sociale essa vale essenzialmente da garanzia più che da “limite interno” o da “funzionalizzazione”, nel senso che il legislatore può conformare le situazioni soggettive dei privati e la loro attività non liberamente, ma soltanto per assicurare una funzione sociale, il cui contenuto è definito dalla Costituzione, anche se a linee generali o attraverso indicazioni che ne tratteggiano le caratteristiche di massima<sup>16</sup>.

In realtà, l'interpretazione della legge, del contratto, dell'atto amministrativo sembrano guidate da principi logici comuni, cioè «espressivi di canoni di logica ermeneutica»<sup>17</sup>, ma per altri profili rimangono attività differenziate, in ragione di una (evidente) diversità di oggetto. A volte tali profili differenziali sono sopravvalutati; altre volte gli elementi di condizionamento dell'interpretazione dei diversi tipi di atti possono essere significativi, soprattutto se si tiene in adeguata

---

<sup>14</sup> *Ivi*, p. 286 e p. 301.

<sup>15</sup> *Ivi*, pp. 286-287.

<sup>16</sup> In questo senso, con riferimento specifico al diritto di proprietà e all'art. 42 Cost., già M. LUCIANI, *Corte costituzionale e proprietà privata (a proposito della sentenza n. 260 del 1976)*, in *Giur. cost.*, I, 1977, pp. 1345 ss., in particolare p. 1392 ss. (ivi: «la norma costituzionale sulla funzionalizzazione della proprietà fissa non una, ma la maggiore delle garanzie specifiche di questa» perché «opera in ogni momento» e riguarda «lo stesso contenuto ed i fini delle scelte legislative»).

<sup>17</sup> È l'espressione adoperata di frequente dalla Cassazione (per esempio, Cass., sez. un., ord. 30 giugno 2023, n. 18602) e richiamata anche dalla giurisprudenza amministrativa (da ultimo cfr. Cons. Stato, sez. III, sent. 22 maggio 2025, n. 4451; Cons. Stato, sez. VI, sent. 5 dicembre 2024, n. 9750; CGARS, sez. giurisd., sent. 8 luglio 2024, n. 505).

considerazione la stretta correlazione, già richiamata, che intercorre tra l'interpretazione della legge e quella dell'atto amministrativo.

Come aveva osservato già Giannini, e sottolineato di recente da Daria de Pretis e Massimo Luciani<sup>18</sup>, l'interpretazione dell'atto amministrativo inizia con l'interpretazione della legge: l'«interpretazione della legge come mezzo tecnico dell'interpretazione dell'atto amministrativo»; «nell'interpretazione dell'atto amministrativo questo riferimento all'interpretazione della legge è continuo»<sup>19</sup>. Del resto, ancora Giannini rilevava come la conoscenza della legge «ha la funzione di dare all'interprete la misura del dover essere dell'atto [...] di fronte all'essere concreto di esso»<sup>20</sup>.

In questa prospettiva, sembra significativo che la giurisprudenza amministrativa escluda di regola la decisività dell'autoqualificazione dell'atto da parte della pubblica amministrazione – che dunque non determina un vincolo per il giudice adito – e affermi in modo ricorrente, sin dall'inizio degli anni Duemila, che l'atto amministrativo «deve essere interpretato non solo in base al tenore letterale, ma soprattutto in base al suo specifico contenuto e risalendo al potere concretamente esercitato dall'amministrazione, prescindendo dal *nomen iuris* formalmente attribuitogli»<sup>21</sup>. Mi pare che in questo modo il potere (la tipologia del potere in concreto esercitato) sia rappresentato da queste pronunce come

---

<sup>18</sup> Il riferimento è alle relazioni tenute al Convegno “*L'interpretazione nel diritto amministrativo tra legalità e discrezionalità*”, Roma, 17 novembre 2023, i cui *Atti* sono ora pubblicati in *Riv. it. sc. giur.*, 2024, pp. 243 ss. Cfr. D. DE PRETIS, *L'interpretazione dell'atto amministrativo*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2024, pp. 297 ss., in particolare pp. 302-303 e M. LUCIANI, *L'interpretazione conforme nel diritto amministrativo*, in *Riv. it. sc. giur.*, 2024, pp. 283 ss., in particolare p. 288.

<sup>19</sup> M.S. GIANNINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo*, cit., p. 334. Secondo M. LUCIANI, *L'interpretazione conforme nel diritto amministrativo*, cit., p. 288 «a ben vedere lo stesso può valere per i negozi di diritto privato, specie quando essi stanno in relazione con le *leges speciales* vigenti in singoli campi di attività».

<sup>20</sup> M.S. GIANNINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo*, cit., p. 301.

<sup>21</sup> Di recente, *ex plurimis*, v. TAR Lazio, sez. II-bis, sent. 24 giugno 2025, n. 12458; Cons. Stato, sez. IV, sent. 9 maggio 2025, n. 3996; TAR Piemonte, sez. I, sent. 8 maggio 2025, n. 762; TAR Campania, sez. II, sent. 8 luglio 2024, n. 4131; Cons. Stato, sez. VII, sent. 20 luglio 2023, n. 7120.

l'elemento che determina – o che risulta essere determinante per – la qualificazione dell'atto amministrativo. Non viene in rilievo soltanto l'affermazione della prevalenza della sostanza sulla forma nella qualificazione degli atti, ma una certa consapevolezza, per quanto sottintesa in tali pronunce, del rapporto fra diritto amministrativo e potere, che deve riflettersi sul grado di vincolo al principio di legalità<sup>22</sup>.

Il punto di domanda che accompagna il titolo del seminario che si è svolto in Università Cattolica mi sembra significativo e più che “giustificato” solo se si considerano questi pochi “spunti di partenza”, che i contributi che seguono hanno sviluppato e approfondito sotto diversi punti di vista, sostanziali e processuali.

---

<sup>22</sup> Negli stessi termini, con riferimento al «grado di vincolo al principio dell'interpretazione conforme a Costituzione», v. M. LUCIANI, *L'interpretazione conforme nel diritto amministrativo*, cit., p. 290, che osserva: «essendo il diritto amministrativo il diritto del potere ed essendo la Costituzione la fonte che del potere è l'estrema regolatrice, il tema della conformità a Costituzione non può che risultare costantemente presente all'interprete degli atti amministrativi e delle leggi che li fondano» (*ivi*, p. 288).