

# L'INTERPRETAZIONE GIUDIZIALE DEGLI ATTI AMMINISTRATIVI TRA CATTIVE ANALOGIE E RICERCA DEI CRITERI

Vito Velluzzi\*

Il saggio è rivolto a mostrare l'inadeguatezza degli indirizzi giurisprudenziali che impiegano i criteri di interpretazione del contratto (e talvolta quelli della legge) per interpretare gli atti amministrativi. Viene sottolineato, soprattutto, l'uso di analogie incomplete da parte dei giudici e la (conseguente) necessità di intraprendere la strada dell'individuazione di strumenti autonomi di interpretazione degli atti amministrativi.

*Parole chiave:* interpretazione degli atti amministrativi; criteri interpretativi; analogie incomplete.

---

\* Università Cattolica del Sacro Cuore, [vito.velluzzi@unicatt.it](mailto:vito.velluzzi@unicatt.it).

Contributo sottoposto a double blind peer review ai sensi dell'art. 4 c. 4 del Regolamento della Rivista.

Il testo sviluppa, con modifiche e integrazioni, la relazione esposta al seminario dal titolo "Quali criteri per l'interpretazione degli atti amministrativi?" (Milano, Università Cattolica del Sacro Cuore, 15 novembre 2024), organizzato nell'ambito del progetto PRIN su "Permanent transition and adaption of administrative measures" (PNRR per la Missione 4, Competente 2, investimento 1.1 Avviso 10472022 Finanziato dall'Unione Europea - Next Generation EV. Permanent Transition - Prot. 2022YCT5JF - CUP J53D23019340008).



Vito Velluzzi – L'interpretazione giudiziale degli atti amministrativi

JUDICIAL INTERPRETATION OF ADMINISTRATIVE ACTS:  
BETWEEN FLAWED ANALOGIES AND THE SEARCH FOR CRITERIA

The essay aims to demonstrate the inadequacy of jurisprudential approaches that employ the criteria of contract interpretation (and sometimes those of the statutes) to interpret administrative acts. The paper highlights, mainly, the use of incomplete analogies by judges and the (consequent) need to identify autonomous tools for interpreting administrative acts.

*Keywords:* interpretation of administrative acts; interpretative criteria; incomplete analogies.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Di alcune tendenze giurisprudenziali. – 3. Analogie incomplete e quindi dannose. – 4. Quali criteri interpretativi adottare e per quali ragioni? – 5. Conclusioni (provvisorie).

## 1. PREMESSA

Lo studio dell'interpretazione degli atti amministrativi è di sicuro interesse e di indubbia importanza per la teoria dell'interpretazione giuridica. Ne costituisce una chiara e radicata prova proprio il volume di Massimo Severo Giannini del 1939: per il titolo, per il metodo e per i contenuti<sup>1</sup>. Gli studi teorici e filosofici sull'interpretazione giuridica sovente trascurano o non valorizzano a sufficienza l'interpretazione degli atti giuridici, e tra questi, va da sé, pure degli atti amministrativi<sup>2</sup>. Volumi e saggi sono prevalentemente caratterizzati dal presupporre o dall'assumere esplicitamente quale oggetto di riferimento la legge, la Costituzione o il diritto sovranazionale<sup>3</sup>.

---

<sup>1</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. In questo scritto ci si occupa dell'interpretazione degli atti amministrativi e non dell'attribuzione di significato a disposizioni normative di legge di natura amministrativa, su cui v. A. TRAVI, *L'interpretazione della norma amministrativa*, in *Riv. it. sc. giur.*, n. 15, 2024, pp. 313-328. Va da sé che, seppur distinte, interpretazione degli atti amministrativi e delle disposizioni normative amministrative si connettono: la seconda condiziona la prima.

<sup>2</sup> Usando l'espressione "atti giuridici" ci si uniforma all'abitudine lessicale radicata in dottrina e in giurisprudenza.

<sup>3</sup> Lodevoli eccezioni sono costituite, per esempio, da: E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, Giuffrè, 1971; F. VIOLA, G. ZACCARIA, *Diritto e interpretazione. Lineamenti di teoria ermeneutica del diritto*, V ed., Roma-Bari, Laterza, 2004; F. PETRILLO, *Interpretazione degli atti giuridici e correzione ermeneutica*, Torino, Giappichelli, 2011; F. MODUGNO, *Interpretazione giuridica*, vol. II, *I mezzi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024. Sia inoltre consentita la segnalazione di V. VELLUZZI, *La disciplina legale dell'interpretazione*, in E. DICIOTTI, A. SARDO, V. VELLUZZI, *L'interpretazione giuridica. Teoria e tecnica*, Roma, Carocci, 2025, pp. 321-333; con esclusivo riguardo alla sentenza cfr. P. CHIASSONI, *Tecnica dell'interpretazione giuridica*, Bologna, Il Mulino, 2007.

Ciò accennato, in questo scritto non si intende indagare quali siano le ragioni di tale ricorrente atteggiamento, e nemmeno si intende argomentare a favore della rilevanza dello studio dell'interpretazione degli atti giuridici per la teoria dell'interpretazione giuridica, dando per scontato, sulla scia (anche) delle riflessioni di Giannini, che questa rilevanza vi sia.

Infatti, il punto di avvio delle considerazioni che seguiranno è costituito dall'interrogativo: come può contribuire la teoria dell'interpretazione all'analisi dell'ermeneutica degli atti amministrativi?<sup>4</sup> Senza ambire all'indicazione degli elementi propri e caratteristici di una teoria generale dell'interpretazione giuridica, impresa fuori dalla portata di chi scrive e dalle finalità del presente lavoro, si richiamano due elementari e buone ragioni utili a costruire una risposta attendibile all'interrogativo formulato: a) interpretare gli atti amministrativi vuol dire attribuire un significato a testi, documenti giuridicamente rilevanti e comporta, dunque, dover affrontare le questioni considerevoli connesse all'interpretazione intesa come attribuzione di significato<sup>5</sup>; b) il risultato

---

<sup>4</sup> G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano, Giuffrè, 1980, pp. 16 ss., dopo aver distinto i vari tipi di documenti giuridici sostiene che non possa farsi interpretazione giuridica in generale, ma «ci si deve chiedere se non possa farsi analisi e teoria dell'interpretazione per gruppi di oggetti di interpretazione; se cioè i singoli oggetti di interpretazione giuridica non debbano essere raggruppati». In particolare Tarello individua almeno tre diversi raggruppamenti degli oggetti di interpretazione nel diritto: «un primo raggruppamento potrebbe farsi, distinguendo, tra gli oggetti di interpretazione giuridica, quelli che sono di carattere autonomo da quelli che sono di carattere applicativo ed esecutivo», dunque eteronomi; «un secondo raggruppamento potrebbe farsi, distinguendo, tra gli oggetti di interpretazione giuridica, quelli che sono il risultato di un accordo, o transazione, o compromesso tra gli interessi contrapposti di cui sono portatori più soggetti autori del documento, da tutti gli altri oggetti di interpretazione»; infine «un terzo raggruppamento potrebbe farsi, distinguendo, tra gli oggetti di interpretazione giuridica, quelli che disciplinano rapporti e si dirigono a classi di utenti, da quelli che disciplinano un singolo rapporto e si dirigono a utenti individuati».

<sup>5</sup> Come scrive autorevolmente U. SCARPELLI, *L'interpretazione. Premesse alla teoria dell'interpretazione giuridica*, Milano, Giuffrè, 1984, ora in ID., *Al di qua della siepe. Scritti di filosofia del diritto*, a cura di P. DI LUCIA, Pisa, Ets, 2024, pp. 181-182: «La teoria generale dell'interpretazione, con i concetti di lingua e di linguaggio, di significato e di senso, di atto linguistico ecc., e con l'analisi dello stesso concetto di interpretazione, prepara il terreno per il chiarimento e la ricostruzione, in quel che attiene agli oggetti ed agli esiti, dei processi dell'interpretazione giuridica, avviando

dell'attività interpretativa, il significato ottenuto, va giustificato: ciò vale ovviamente pure per l'interpretazione degli atti amministrativi e comporta lo studio dell'argomentazione interpretativa addotta a sostegno dell'esito raggiunto<sup>6</sup>.

Strumenti e apparati concettuali della teoria dell'interpretazione giuridica possono, dunque, aprire la strada a un esame fecondo dei molteplici spunti di riflessione offerti dalla prassi giurisprudenziale sul tema oggetto di questo scritto, in particolare per ciò che concerne: a) l'indagine sintetica dei ragionamenti compiuti dai giudici per reperire, configurare e impiegare i criteri di interpretazione degli atti amministrativi<sup>7</sup>; b) l'analisi critica, a partire dai risultati del punto precedente, dei problemi e delle conseguenze derivanti dalla scelta dei criteri di interpretazione, dalla loro configurazione e dalle modalità del loro impiego.

Per il breve studio della giurisprudenza si prenderanno in considerazione alcune decisioni indicative di tendenze in atto, sfruttando in tale direzione alcune decisioni più o meno recenti e alcuni degli studi già realizzati e tutt'ora fecondi per dar conto degli andamenti giurisprudenziali.

---

anche un'accurata ed appropriata distinzione fra le varie specie di processi coperti con questo nome di "interpretazione giuridica".

<sup>6</sup> B. CELANO, *Due problemi aperti della teoria dell'interpretazione giuridica*, Modena, Mucchi, 2017, p. 24: «Nella pratica del diritto, l'interpretazione è oggetto di controversia, e di argomentazione. I partecipanti adducono argomenti ("argomenti interpretativi") tendenti ad accreditare la conclusione che *quel particolare testo* abbia quel particolare significato»; va poi aggiunto che «l'interpretazione giuridica è attribuzione di un significato non solo possibile, ossia non escluso dal testo, ma anche (se non soprattutto) ammissibile. È ammissibile quel significato [...] che risulta giustificato grazie ai metodi interpretativi accettati (accreditati) in una comunità giuridica e facenti parte del bagaglio culturale del giurista» (B. PASTORE, *Complessità del diritto, interpretazione, ragione giuridica*, Milano, Wolters Kluwer, 2024, p. 73). Nel caso dell'interpretazione degli atti amministrativi le questioni rilevanti riguardano soprattutto l'individuazione dei criteri, degli argomenti interpretativi da impiegare, oltre che la loro corretta applicazione.

<sup>7</sup> I criteri interpretativi (o argomenti o mezzi o canoni) servono, dunque, sia per interpretare sia per giustificare l'esito interpretativo raggiunto.

## 2. DI ALCUNE TENDENZE GIURISPRUDENZIALI

Un punto di partenza ricorrente e significativo per esaminare l'interpretazione degli atti amministrativi è la constatazione dell'assenza di disposizioni espressamente dedicate all'interpretazione di tali atti. Questa assenza ha indotto, in particolare, la giurisprudenza (e una parte della dottrina) a far capo, innanzitutto, alle disposizioni normative dettate per l'interpretazione del contratto<sup>8</sup>. Questo orientamento è stato efficacemente stigmatizzato da Massimo Monteduro come «paradigma della mutazione»<sup>9</sup>.

Ecco alcuni esempi recenti di applicazione del paradigma tratti dalla giurisprudenza: le norme giuridiche «disposte dal legislatore per l'interpretazione dei contratti in genere, ben possono estendersi all'interpretazione degli atti (...) amministrativi in particolare»<sup>10</sup>; «l'interpretazione degli atti amministrativi a contenuto non normativo soggiace alle regole dettate per i contratti, in quanto compatibili»<sup>11</sup>; «le regole ermeneutiche degli atti amministrativi (e tra questi dei bandi di gara) sono quelle di interpretazione dei contratti (art. 1362 ss. c.c.) non già quelle di interpretazione della legge di cui all'art. 12 disp. prel. c.c.»<sup>12</sup>; «l'interpretazione degli atti amministrativi, in linea di massima, deve fare

---

<sup>8</sup> Scrive F. MODUGNO, *L'interpretazione giuridica*, cit., p. 273: «si potrebbe sostenere che le disposizioni sull'interpretazione dei contratti mostrino una portata espansiva con riferimento agli atti giuridici in genere».

<sup>9</sup> M. MONTEDURO, *Provvedimento amministrativo e interpretazione autentica, Questioni presupposte di teoria del provvedimento*, vol. I, Padova, Cedam, 2012, p. 267 ss., e a p. 267 si veda la nota 35 dove viene citata parte della fluviale (è il lessico dell'Autore) giurisprudenza rappresentativa di questo orientamento. Per la giurisprudenza ancora più recente e per riferimenti aggiornati di letteratura si vedano pure i saggi di P. CERBO, *L'interpretazione del provvedimento amministrativo dalla prospettiva processuale*, M. MONTEDURO, *Rileggendo Giannini circa il ruolo della «pratica giurisprudenziale» nell'elaborazione dei criteri di interpretazione degli atti amministrativi: note critiche sul fossile pretorio della mutazione degli artt. 1362-1371 c.c.* e S. SPUNTARELLI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo a contenuto non normativo* in questa rivista, n. 1s/2026, pp. 119 ss., pp. 156 ss., pp. 222 ss.

<sup>10</sup> Cass. civ., sent. 28 febbraio 2025, n. 5286.

<sup>11</sup> Cass. civ., sent. 3 giugno 2024, n. 15467, vanno sottolineate le formule «a contenuto non normativo» e «in quanto compatibili», sulle quali si tornerà tra poco.

<sup>12</sup> TAR Liguria, sent. 3 aprile 2023, n. 382.

riferimento alle regole dettate dagli artt. 1362 e ss. c.c. per l'interpretazione dei contratti»<sup>13</sup>.

Tuttavia, se ci si arrestasse a questo punto, la registrazione del dato giurisprudenziale sarebbe parziale e, soprattutto, sommaria. Guardando oltre l'omaggio al paradigma, ovvero superando il diffuso e generico richiamo delle disposizioni sull'interpretazione del contratto, bisogna segnalare, senza ambizioni di completezza, anche la presenza di: a) una mutuazione selettiva; b) una mutuazione alternativa a quella riferita agli artt. 1362 ss. del Codice civile; c) degli orientamenti che attenuano, ridimensionano o abbandonano la mutuazione.

a) *Mutuazione selettiva*. Non sono rare le sentenze nelle quali, dopo un riferimento iniziale all'impiego delle disposizioni sull'interpretazione del contratto per interpretare gli atti amministrativi, i giudici si premurano di compiere una selezione delle disposizioni sull'interpretazione dei contratti. La mutuazione opera, dunque, non "in blocco" ma in via selettiva<sup>14</sup>. Vale a dire che i giudici considerano utili all'interpretazione degli atti amministrativi soltanto alcune delle disposizioni dettate per interpretare i contratti. Detto altrimenti, la giurisprudenza seleziona le disposizioni sull'interpretazione dei contratti e i criteri in esse previsti, considerando soltanto le disposizioni selezionate e i criteri individuati utilizzabili per l'ermeneutica degli atti amministrativi.

b) *Mutuazione alternativa*. Seppur con minore frequenza, la mutuazione è praticata pure attingendo ai criteri interpretativi dell'art. 12, comma 1 delle preleggi e non a quelli previsti per interpretare i contratti. Si richiamano i criteri di cui all'art. 12, comma 1 delle preleggi e non gli artt. 1362 ss. del Codice civile. Ecco un esempio: «I regolamenti edilizi

---

<sup>13</sup> TAR Lazio, sent. 6 gennaio 2022, n. 16276, si noti qui la cautela espressa con le parole "in linea di massima"; per altri esempi tra le tante sentenze TAR Lombardia, sez. II, sent. 6 aprile 2021, n. 880; Cons. Stato, sent. 25 novembre 2021, n. 7891; TAR Campania, sez. V, sent. 7 gennaio 2021, n. 144. Secondo L. MACCARRONE, *Sull'interpretazione nel diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 2007, p. 223, il paradigma della mutuazione è di "mero comodo", connesso «ad una surrettizia riproposizione delle teorie negoziali in sede di elaborazione della categoria giuridica dell'atto amministrativo». Per un quadro più ampio della giurisprudenza v. il saggio di M. MONTEDURO, *Rileggendo Giannini circa il ruolo della «pratica giurisprudenziale»*, cit.

<sup>14</sup> Tra le tante v. Cons. Stato, sent. 25 luglio 2013, n. 3964 che considera applicabili gli artt. 1363, 1367, 1369 c.c.

sono espressione di una potestà normativa secondaria in quanto disciplinano tipi di rapporti giuridici mediante una regolazione attuativa od integrativa della legge, ma ugualmente innovativa rispetto all'ordinamento giuridico esistente. Ne consegue che la relativa interpretazione non va condotta secondo i criteri di ermeneutica contrattuale, ma secondo quelli dettati dall'art. 12 delle preleggi<sup>15</sup>. Va segnalato che talvolta la mutuazione alternativa più che asserita esplicitamente è ricostruibile implicitamente. In più occasioni, infatti, la giurisprudenza si è espressa affermando che «l'interpretazione degli atti amministrativi a contenuto non normativo soggiace alle regole dettate per i contratti»<sup>16</sup>: da ciò si intuisce, e non è nulla più di una intuizione, che ciò non varrebbe per gli atti amministrativi a contenuto normativo, per i quali varrebbero criteri di interpretazione previsti dall'art. 12, comma 1, delle preleggi. Tuttavia, per accreditare tale intuizione, si rendono necessari chiarimenti concettuali e ulteriori passi argomentativi<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Cass. civ., sent. 24 agosto 2017, n. 20357.

<sup>16</sup> Cass. civ., sent. 3 giugno 2024, n. 15367.

<sup>17</sup> V. *infra* §3. Questa tesi è stata sostenuta in dottrina. Per una ricostruzione L. MACCARRONE, *Sull'interpretazione nel diritto amministrativo*, cit., pp. 117 ss. Una parte degli studiosi richiama, per l'interpretazione dell'atto amministrativo, i criteri di interpretazione delle sentenze. Tuttavia, pur rintracciandosi elementi di somiglianza (per dirne uno: la motivazione), va segnalato che, così facendo, il problema, più che risolto, viene spostato: pure per l'interpretazione della sentenza, infatti, si dibatte intorno all'applicabilità delle disposizioni sull'ermeneutica contrattuale e dei mezzi interpretativi di cui all'art. 12, comma 1, delle preleggi e all'individuazione di criteri interpretativi autonomi. In giurisprudenza si rintracciano pure casi che paiono di *mutuazione congiunta*: «È legittimo il diniego di riconoscimento della dipendenza da causa di servizio delle malattie denunciate da un pubblico dipendente ove dalla relazione del comitato di verifica per le cause di servizio – se correttamente interpretato senza necessità di coinvolgere attività ermeneutiche sofisticate e sulla scorta del solo criterio letterale d'interpretazione che, per gli atti amministrativi, soggiace sia alle stesse regole dettate dall'art. 1362 e ss. c.c. per l'interpretazione dei contratti, sia all'art. 12 comma 1 delle Preleggi – risulta con palese evidenza che l'organo in questione ha espressamente e motivatamente affermato che le malattie denunciate dal dipendente, ancorché effettivamente esistente, non possono imputarsi nel loro verificarsi e/o aggravarsi all'attività lavorativa svolta nel tempo dall'istante, con la conseguenza che l'insistenza di quest'ultimo nel sostenere il contrario, a fronte d'una chiara lettura opposta al suo assunto, si appalesa pretestuosa e ai limiti della temerarietà» (Cons. Stato, sent. 20 aprile 2015, n. 1986); si noti che questo modo di ragionare presuppone sia una discutibile interpretazione

*c) Attenuazione, ridimensionamento e abbandono del paradigma della mutuaione*

In giurisprudenza talvolta il paradigma della mutuaione si attenua o viene ridimensionato, in altre occasioni viene abbandonato. In che cosa consistano l'attenuazione e il ridimensionamento, come si configuri l'abbandono della mutuaione è oggetto del prossimo paragrafo.

### 3. ANALOGIE INCOMPLETE E QUINDI DANNOSE

La breve ricostruzione e classificazione di alcune tendenze giurisprudenziali proposta, sicuramente non esaustiva ma, si spera, sufficientemente rappresentativa, sottopone all'attenzione del teorico dell'interpretazione giuridica alcuni aspetti problematici. La critica si concentra, soprattutto, sul modo in cui il paradigma della mutuaione è praticato, sia nella sua configurazione generale (o in "blocco"), sia nelle sue specificazioni.

La mutuaione in generale (o in "blocco"), quella selettiva e quella alternativa, paiono impiegate, innanzitutto, attraverso ragionamenti analogici mal costruiti. Si tratta di analogie "cattive" in quanto incomplete e occultate: incomplete, poiché omettono passaggi necessari del ragionamento analogico o non li argomentano adeguatamente; occultate, perché, nella gran parte dei casi, non sono prospettate né esplicitate come tali<sup>18</sup>. Occultamento e incompletezza del ragionamento analogico vanno

---

dell'art. 1362 c.c., alla quale si farà cenno più avanti, sia l'equivalenza tra il significato proprio delle parole di cui all'art. 12, comma 1, delle preleggi e il significato letterale; la mutuaione qui pare congiunta, ma ciò che si afferma è in realtà la prevalenza dell'interpretazione letterale ancorandola normativamente sia all'art. 1362, comma 1, c.c., sia all'art. 12 delle preleggi, comma 1.

<sup>18</sup> Riprendo qui il lessico impiegato in V. VELLUZZI, *L'analogia "occultata" e l'analogia "negata": spunti giurisprudenziali per l'analisi del ragionamento analogico* in *Persona e amministrazione*, n. 2, 2018, pp. 515-523, per l'analogia occultata, e in ID., *Indeterminatezza, antinomie, lacune e ridondanze*, in E. DICIOTTI, A. SARDO, V. VELLUZZI, *L'interpretazione giuridica. Teoria e tecnica*, cit., pp. 289-295, per l'indicazione degli elementi costitutivi del ragionamento analogico e di conseguenza anche di ciò che rende completa o compiuta (e di converso incompleta e incompiuta) un'analogia in campo giuridico.

di pari passo, integrandosi vicendevolmente: le analogie occultate sono incomplete riguardo alla esplicitazione e alla giustificazione di uno o più passaggi del ragionamento analogico; le analogie incomplete occultano aspetti significativi del ragionamento analogico o non li argomentano a sufficienza<sup>19</sup>. Entrambe rendono inadeguato il ragionamento proposto.

Cerchiamo di suffragare queste ultime affermazioni delineando rapidamente i caratteri dell'analogia giuridica, per poi rapportarli al paradigma della mutazione in generale e alle altre configurazioni e applicazioni individuate in precedenza<sup>20</sup>.

Per mezzo dell'analogia viene attribuita a una fattispecie astratta non regolata la stessa conseguenza giuridica prevista da una norma che regola una fattispecie astratta simile in maniera rilevante (e quindi dissimile in maniera irrilevante) a quella non regolata. Si compie, dunque, un ragionamento riguardante sia le somiglianze, sia le differenze tra le classi di casi coinvolte.

La rilevanza delle somiglianze determina l'equiparazione del trattamento giuridico; la rilevanza delle differenze determina la *non* equiparazione del trattamento giuridico (si usa, in tal caso, l'argomento *a contrario* in senso produttivo: la rilevanza delle differenze impone di negare il medesimo trattamento giuridico e, altresì, di prevedere il trattamento giuridico opposto)<sup>21</sup>. Ragionare di casi simili e analoghi richiede, dunque, di argomentare sia sulle somiglianze sia sulle differenze

---

<sup>19</sup> Come si dirà tra poco, capita che profili importanti del ragionamento analogico siano assenti e ciò rende difettoso e incompleto il ragionamento stesso, senza che siano chiamati in causa occultamenti di sorta.

<sup>20</sup> Con la piena consapevolezza, come è stato rilevato, che «È estremamente difficile esporre dei criteri rigorosi per un buon argomento analogico» (così M.P. GOLDING, *Il ragionamento giuridico*, Rubbettino, 2021, p. 83). In queste pagine si presenterà una versione dell'analogia giuridica e dei suoi caratteri principali: si tratta, ovviamente, della versione preferita da chi scrive, non dell'unica ricostruzione a cui attingere, v. i due ottimi lavori di G. TUZET, *Analogia e ragionamento giuridico*, Roma, Carocci, 2020; S. COLLOCA, *L'analogia nella dinamica del diritto. Un'indagine filosofica*, Napoli, Satura editrice, 2023.

<sup>21</sup> Per una ricostruzione triadica dell'argomento *a contrario* v. D. CANALE e G. TUZET, *La giustificazione della decisione giudiziale*, Giappichelli, Torino, II ed., 2020, pp. 89-96.

tra le classi di casi raffrontate<sup>22</sup>. Un giudizio di rilevanza delle somiglianze determinerà l'attribuzione del medesimo trattamento giuridico alle classi di casi coinvolte; un giudizio di rilevanza delle differenze concluderà negando il medesimo trattamento giuridico alle classi di casi coinvolte.

L'argomento analogico si sviluppa, dunque, in ragione della rilevanza delle somiglianze da cui consegue l'irrilevanza delle differenze. Come si stabilisce quando si è di fronte a somiglianze rilevanti (e quindi a differenze irrilevanti) e quando a differenze rilevanti (e quindi a somiglianze irrilevanti)? In ambito giuridico, si ritiene, in maniera parecchio diffusa, che il criterio da utilizzare per sciogliere l'interrogativo sia la *ratio* teleologicamente orientata. Si individua, cioè, la *ratio* (soggettiva od oggettiva) della disposizione normativa che regola una classe di casi e, in base a essa, si stabilisce se sussistono somiglianze rilevanti tra la classe di casi regolata e quella non regolata<sup>23</sup>. Se si sostiene che le somiglianze siano rilevanti, allora le due classi meritano lo stesso trattamento giuridico, vale a dire la conseguenza prevista dalla norma originata dall'interpretazione secondo la *ratio* (teleologica) della disposizione normativa<sup>24</sup>.

L'individuazione della *ratio* della disciplina che si intende estendere e il suo impiego per selezionare e valutare le somiglianze e le differenze tra le classi di casi coinvolte, costituiscono passaggi cruciali del ragionamento analogico in ambito giuridico. L'assenza o la carenza di uno o di entrambi questi passaggi rende il ragionamento difficile da qualificare come

---

<sup>22</sup> F. SCHAUER, *On Treating Unlike Cases Alike*, in *Constitutional Commentary*, 33, 2018, pp. 437 ss.

<sup>23</sup> La *ratio legis* può essere intesa in vari modi, com'è ben noto; inoltre, la sua determinazione è (ampiamente) discrezionale e per questo problematica, in proposito V. VELLUZZI, *Gli argomenti nel ragionamento interpretativo*, in E. DICIOTTI, A. SARDO, V. VELLUZZI, *L'interpretazione giuridica. Teoria e tecnica*, cit., pp. 253-256.

<sup>24</sup> Per N. BOBBIO, *L'analogia nella logica del diritto*, 1938, Milano, Giuffrè, rist. 2006, p. 134: «I giuristi, infatti, postisi alla ricerca del fondamento della analogia, son venuti fissando la loro esperienza al riguardo in quella notissima e apparente banale massima, che [...] suona costantemente così: *ubi eadem ratio, ibi eadem juris dispositio*». Sull'analogia nel diritto è utile e tutt'ora attuale il contributo di M. S. GIANNINI, *L'analogia giuridica*, in *Jus*, IV, 1941 e I, 1942, ora in ID., *Scritti*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 185-255.

analogico, nel caso dell'assenza, o comunque fa del tentativo di costruire un'analogia un tentativo inadeguato. Procedendo in uno di tali modi si realizza, come si è detto, una cattiva analogia<sup>25</sup>.

Questa breve parentesi sull'analogia giuridica consente di compiere alcune valutazioni sul paradigma della mutuaione e sulle sue varie applicazioni.

Iniziamo dal rapporto tra interpretazione degli atti amministrativi e regole sull'ermeneutica contrattuale. Sia il riferimento generico alle disposizioni sull'interpretazione del contratto, sia le vie di quella che si è chiamata mutuaione selettiva, mettono in evidenza delle carenze oppure delle omissioni argomentative, mostrandosi sovente come analogie occultate o con passaggi mancanti. Come si è già avuto modo di scrivere, il modo di ragionare qui esaminato «mostra che (...) sono occultate, non esplicitate le premesse indispensabili per comprendere la conclusione: quali sono le somiglianze tra interpretazione del contratto e interpretazione degli atti amministrativi? Quali sono rilevanti e in base a quale criterio? Quali regole di interpretazione del contratto, sono, dunque, mutuabili? Il laconico riferimento a ragioni di compatibilità è poco più che allusivo. Il ragionamento conclude che le somiglianze esistono e che, quindi, alcune regole stabilite per l'interpretazione del contratto possono (debbono?) essere mutate per interpretare gli atti amministrativi, ma non aggiunge altro. Con una battuta si potrebbe dire che la conclusione è analogica, il ragionamento compiuto per giungervi è, invece, carente»<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Qui si parla di analogie "cattive" in quanto mancano o non sono del tutto sviluppati i passaggi necessari per qualificare il ragionamento come analogico; diversa è la valutazione di un'analogia, per così dire, "strutturalmente completa" della quale si discute la bontà dei contenuti riguardo ai singoli passaggi costitutivi del ragionamento.

<sup>26</sup> La citazione è tratta dal mio *L'analogia "occultata" e l'analogia "negata": spunti giurisprudenziali per l'analisi del ragionamento analogico*, cit., p. 522. È stato ben scritto che per poter comprendere lo specifico significato dell'applicazione analogica del e nel diritto «è necessario fissare due punti: 1) in ogni applicazione analogica di diritto, i casi da trattare in modo eguale debbono essere riconosciuti come "giuridicamente" eguali, cioè come casi che sono eguali da un punto di vista giuridico, e non solo morale o meramente soggettivo; 2) prima facie tuttavia, tali casi non sono affatto "giuridicamente eguali"; dal punto di vista del diritto vigente, infatti, essi sono decisamente diversi, in quanto solo uno è già stato giuridicamente regolato [...] questi due punti possono facilmente essere ritenuti incompatibili. E lo

Espressioni come “in quanto compatibili” e “in linea di massima” costituiscono, per così dire, scorciatoie argomentative che finiscono per costituire una prova della mancanza o della insufficienza del ragionamento compiuto e non la soluzione argomentativa adeguata. Queste espressioni lasciano inevase, infatti, le questioni ricordate nell’ultima citazione e decisive per accreditare seriamente la mutuazione (in “blocco” o selettiva che sia)<sup>27</sup>.

Va segnalato, inoltre, che sovente le disposizioni sull’interpretazione del contratto vengono intese in maniera non del tutto plausibile: in questo modo il problema non è soltanto il paradigma della mutuazione, ma

---

*sarebbero, in effetti, se il diritto dovesse essere concepito come un sistema [...] fisso, chiuso, statico, semplice effetto di ciò che è stato deciso nel passato [...] Ma non è così [...] e i casi che si presentano non sono solo o eguali a o diversi da quelli già decisi: possono essere anche (detti) simili. Ed è appunto quando ci si trova nella situazione della “incompatibilità” appena ravvisata che i casi sono (detti) simili, ed il diritto evolve [...]. Così, la giustificazione del ragionamento per analogia nell’applicazione del diritto sta proprio nella ricomposizione dell’incompatibilità di cui sopra» (L. GIANFORMAGGIO, *Ragionamento giuridico e somiglianza*, in EAD., *Filosofia del diritto e ragionamento giuridico*, Torino, Giappichelli, 2008, p. 160, corsivi nell’originale). Se questo è il compito dell’analogia giuridica nel sistema del diritto, le decisioni da cui abbiamo preso spunto non forniscono, per quel che si è detto, un buon servizio alla causa, non consentendo di considerare i ragionamenti giustificati e in grado di ricomporre l’incompatibilità richiamata. L’esortazione non è a dire tanto, ma a dire ciò che serve e a dirlo bene.*

<sup>27</sup> Le formule “in quanto compatibili” e “in linea di massima” richiamano quanto si è riportato nella nota precedente: esse indicano, infatti, la necessità di argomentare l’analogia e non la capacità di giustificare col loro impiego il ragionamento. Un apparente sostegno alla mutuazione dei mezzi di interpretazione dei contratti potrebbe essere rintracciato nell’art. 11, comma 2 della legge 241 del 1990, riguardante gli accordi integrativi o sostitutivi del provvedimento. La disposizione è così formulata: «Gli accordi di cui al presente articolo debbono essere stipulati, a pena di nullità per atto scritto, salvo che la legge disponga altrimenti. Ad essi si applicano, ove non diversamente previsto, i principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti in quanto compatibili». Tuttavia, si tratta di un sostegno soltanto apparente alla mutuazione, poiché, pur vertendo su degli accordi e pur rinviando espressamente al codice civile, la disposizione pone alcuni elementi che rendono arduo accreditare agevolmente il paradigma della mutuazione: l’assenza di una diversa disciplina; il rinvio esclusivo alle norme del codice che sono “principi” in materia di obbligazioni e contratti; la valutazione di compatibilità della disciplina. Senza dimenticare poi l’elemento più semplice e importante: la disposizione riguarda gli accordi integrativi e sostitutivi.

anche il contenuto di ciò che viene mutuato. Si pensi, per esempio, alle sentenze che assegnano priorità al criterio letterale, sostenendo che «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»<sup>28</sup>. Si tratta di una interpretazione dell'art. 1362, comma 1, c.c. piuttosto sorprendente che corre sul filo del paradosso. Infatti, se si guarda alla formulazione della disposizione normativa, questa posizione riconosce la priorità del criterio letterale attraverso un'interpretazione dell'art. 1362, comma 1, c.c., assai discutibile proprio dal punto di vista letterale<sup>29</sup>.

Ciò rilevato, la situazione non migliora molto volgendo l'attenzione alla mutazione alternativa, vale a dire al rapporto tra interpretazione degli atti amministrativi e art. 12, comma 1, delle preleggi. Da un lato, essa rischia di incappare nel medesimo difetto sottolineato per il richiamo dei criteri di interpretazione del contratto, poiché le ragioni dell'impiego dei criteri di interpretazione delle leggi per gli atti amministrativi vengono più asserite che argomentate<sup>30</sup>. Dall'altro lato, il problema ora segnalato sarebbe apparentemente superato dal riferimento all'art. 12, comma 1, delle preleggi, esclusivamente per gli atti amministrativi “a contenuto normativo”: questa formula, infatti, appare caratterizzata da una elevata vaghezza, e da sola non sembra sufficiente a giustificare la rilevanza delle

---

<sup>28</sup> TAR Piemonte, sent. 13 marzo 2025, n. 495.

<sup>29</sup> La formulazione dell'art. 1362, comma 1, c.c. è la seguente: «Nell'interpretare il contratto si deve indagare quale sia stata la comune intenzione delle parti e non limitarsi al senso letterale delle parole». Sulla questione appena segnalata nel testo (e su altre riguardanti l'interpretazione letterale del contratto) sia consentito il rinvio al mio *Metodologia e diritto civile. Una prospettiva filosofica*, Roma, Carocci, 2023, cap. I. Non va trascurato poi, che la nozione di significato letterale è ambigua, intesa in svariati modi dai filosofi del linguaggio, dai giudici e dai giuristi, v. F. POGGI, *Contesto e significato letterale*, in P. COMANDUCCI, R. GUASTINI (a cura di), *Analisi e diritto 2006. Ricerche di giurisprudenza analitica*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 169-213.

<sup>30</sup> Bisognerebbe argomentare a sufficienza, come di rado accade, riguardo alle somiglianze rilevanti (per esempio: generalità, astrattezza, innovatività) tra alcuni atti amministrativi e le leggi in grado di rendere irrilevanti le differenze e consentire l'equiparazione sul piano dei criteri di interpretazione.

somiglianze tra gli atti amministrativi a cui ci si riferisce e la legge per applicare ai primi i criteri dell'interpretazione previsti per la seconda<sup>31</sup>.

Inoltre, va ricordato che la giurisprudenza si sofferma sull'impiego di quanto previsto dagli art. 1362 ss. del Codice civile per gli atti amministrativi a "contenuto non normativo" e la rilevanza dell'art. 12, comma 1, delle preleggi non viene normalmente esplicitata, ma, come si è detto nel precedente paragrafo, emerge se si segue questo ragionamento: a) per gli atti amministrativi a contenuto non normativo *e soltanto per essi* valgono i criteri di interpretazione previsti per i contratti; b) questi criteri, dunque, sono esclusi per gli atti amministrativi a contenuto normativo; c) per gli atti amministrativi a contenuto normativo valgono altri criteri di interpretazione; d) per gli atti amministrativi a contenuto normativo valgono i criteri di interpretazione previsti dall'art. 12, comma 1, preleggi. Risulta piuttosto chiaro, tuttavia, che pur accogliendo a), b), c), la conclusione d) va giustificata, non essendo implicata dai passaggi precedenti.

A fronte del quadro sin qui delineato, l'attenuazione e il ridimensionamento o l'abbandono del paradigma della mutuazione nelle sue molteplici varianti appare più promettente. Si tratta di tendenze presenti in giurisprudenza, per quanto ancora in via di assestamento.

È infatti agevole rintracciare decisioni che delineano la maturazione di orientamenti volti a sottolineare l'attenuazione e il ridimensionamento del paradigma della mutuazione. *L'attenuazione* si manifesta, per esempio, laddove si sostiene che alcuni criteri previsti dalle disposizioni sull'interpretazione del contratto siano criteri e/o principi generali di interpretazione degli atti giuridici. Seguendo l'impostazione appena riferita, la previsione di questi mezzi interpretativi per il contratto è un indicatore, un indizio che assieme ad altri è in grado di rivelare l'esistenza

---

<sup>31</sup> Segnala D. DE PRETIS, *L'interpretazione dell'atto amministrativo*, in *Riv. it. sci. giur.*, n. 15, 2024, p. 300, che, in termini generali, per la dottrina all'impiego dei canoni interpretativi previsti per la legge e per il contratto al provvedimento amministrativo «ostano [...] la diversa natura, la diversa funzione e il diverso contesto di riferimento dell'atto amministrativo». Con particolare riguardo all'interpretazione dell'atto amministrativo a contenuto non normativo v. il saggio di S. SPUNTARELLI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo*, cit.

di un principio dell'interpretazione degli atti giuridici<sup>32</sup>. Si pensi, in proposito, alla giurisprudenza sulla conservazione degli atti amministrativi e dei loro effetti in cui si richiama l'art. 1367 c.c.<sup>33</sup>; altrettanto può dirsi per taluni riferimenti agli artt. 1363 e 1366 c.c.<sup>34</sup>. Il *ridimensionamento* del paradigma emerge, per esempio, laddove il riferimento ai criteri di interpretazione del contratto viene circoscritto a ipotesi peculiari, si pensi all'opinione che considera «l'applicazione nel diritto amministrativo dei canoni interpretativi di cui agli artt. 1362 ss. del c.c. (...) possibile nei soli limiti in cui gli interessi delle parti contrapposte sono paritetici»<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Sui principi inespressi e sui ragionamenti ricorrentemente impiegati per ricavarli v. G. CARCATERRA, *Indizi di norme*, in *Sociologia del diritto*, n. 3, 2002, pp. 1-17; G. B. RATTI, *Sistema giuridico e sistemazione del diritto*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 320 ss.

<sup>33</sup> Cons. Stato, sent. 4 luglio 2024, n. 5944 «invero, il principio di conservazione è sancito anche a livello di normazione amministrativa dall'art. 21 *nonies*, comma 2, della l. 241 del 1990 e costituisce espressione del principio di economicità ed efficacia dell'attività amministrativa» (qui si nota una connessione operativa tra il principio di conservazione e altri principi che caratterizzano l'attività amministrativa).

<sup>34</sup> Una sintetica ed efficace rassegna critica si trova in D. DE PRETIS, *L'interpretazione dell'atto amministrativo*, cit., pp. 305 ss.; sul ruolo dell'affidamento e sull'art. 1366 c.c., rileva M. LUCIANI, *L'interpretazione conforme nel diritto amministrativo*, in *Riv. it. sci. giur.*, n. 15, 2024, pp. 291-292, che dalla giurisprudenza «emerge unanimemente [...] la centralità conferita al principio dell'affidamento, ma non altrettanto unanime [...] è il modo in cui quel principio è concepito»; talvolta è connesso alla buona fede e altre volte al principio di legalità: «ora, la connessione alla buona fede pare radicare l'affidamento [...] nell'interesse dei singoli alla regolarità dei traffici giuridici, mentre la connessione alla legalità pare radicarlo nell'interesse generale alla correttezza dei rapporti tra governanti e governati»; risulta agevole comprendere che a seconda del radicamento individuato per l'affidamento, quest'ultimo può spostare (e non di poco) l'esito interpretativo riguardo all'atto amministrativo interpretato. È ricorrente l'affermazione che l'art. 1363 c.c., rifletta un criterio generale e ragionevole di interpretazione testuale; riguardo all'atto amministrativo ciò vuol dire che «è necessario prendere in considerazione nel processo ermeneutico tutte le parti dell'atto che costituiscono, quindi, il contesto linguistico» (citazione tratta dal mio *Interpretazione sistematica e prassi giurisprudenziale*, Torino, Giappichelli, 2002, pp. 191-192). Gli esempi potrebbero moltiplicarsi e riguardare anche altre disposizioni sull'interpretazione dei contratti.

<sup>35</sup> Cons. Stato, sent. 20 febbraio 2013, n. 1058.

V'è poi anche la tendenza all'*abbandono* del paradigma della mutua-  
zione. Questa strada, che assieme all'attenuazione e al ridimensiona-  
mento del paradigma e ancor più di essi, segna la tendenziale autonomia  
dell'interpretazione degli atti amministrativi rispetto all'interpretazione  
del contratto e della legge, viene espressa, per esempio, da due indirizzi  
giurisprudenziali complementari e non contrapposti. Il primo indirizzo  
argomenta legando i criteri di interpretazione, per così dire, al genere di  
atto amministrativo sottoposto a interpretazione<sup>36</sup>; il secondo indirizzo  
rintraccia disposizioni normative e principi in grado di fondare  
autonomamente criteri di interpretazione degli atti amministrativi (e dei  
provvedimenti in particolare). Ciò esclude, dunque, il ricorso al para-  
digma della mutuaazione.

Per ciò che concerne la ricerca di criteri di interpretazione normativa-  
mente fondati senza far ricorso a quanto previsto per il contratto e per la  
legge, si può citare quella giurisprudenza per la quale «l'interpretazione  
in sede giurisdizionale dell'atto amministrativo va condotta con criterio  
sostanziale, incentrato sul potere effettivamente esercitato»<sup>37</sup>; e ancora  
«l'interpretazione giudiziale di un provvedimento amministrativo (...)  
consegue all'apprezzamento complessivo e sistemico del fine che si è  
inteso perseguire, delle misure che si è inteso adottare, della situazione di  
fatto su cui si è inteso intervenire»<sup>38</sup>.

Difficile da incasellare nel quadro proposto è la giurisprudenza  
sull'interpretazione dei bandi di gara o di concorso, per quanto, laddove  
inserisce tra i criteri interpretativi la *par condicio* tra i partecipanti, accredi-  
ta un criterio interpretativo autonomo dell'atto amministrativo. Ecco  
una sentenza, non isolata, che ha intrapreso questa direzione: «L'inter-  
pretazione delle clausole del bando di concorso deve ispirarsi ai principi

---

<sup>36</sup> Seguendo questa impostazione, bisognerebbe valutare la possibilità di  
differenziare, almeno in parte, i criteri interpretativi in ragione di caratteristiche  
proprie di ciascun genere di atto: in proposito v. F. MODUGNO, *L'interpretazione  
giuridica*, cit., p. 362 ss.

<sup>37</sup> Cons. Stato, sent. 10 febbraio 2025, n. 1072.

<sup>38</sup> Cons. Stato, sent. 28 giugno 2023, n. 6319; v. pure TAR Lombardia, sent. 30  
gennaio 2002, n. 123: «Gli atti amministrativi devono essere interpretati alla stregua  
di criteri logici tali da conferire all'atto il significato più conforme all'interesse  
pubblico e al buon andamento dell'amministrazione».

di chiarezza e di affidamento del cittadino, in modo da escludere interpretazioni correttive e integrative delle clausole, contrarie (...) alla 'par condicio' dei partecipanti»<sup>39</sup>.

#### 4. QUALI CRITERI INTERPRETATIVI ADOTTARE E PER QUALI RAGIONI?

Si è detto nel precedente paragrafo che l'attenuazione, il ridimensionamento e l'abbandono del paradigma della mutuaione nelle sue molteplici configurazioni e applicazioni, conducono verso soluzioni più appropriate per l'interpretazione degli atti amministrativi. Tuttavia, soprattutto per ciò che concerne l'abbandono del paradigma della mutuaione, la giurisprudenza è ancora incostante, mentre è più incisivo il contributo fornito dalla dottrina.

Già Massimo Severo Giannini, infatti, aveva aperto e proposto la strada; basti rammentare queste parole contenute nel noto volume del 1939: «è in linea generale inesatto richiamare per l'interpretazione dell'atto amministrativo quella di qualsiasi altro atto conosciuto (...) la volontà nell'atto amministrativo ha caratteristiche del tutto proprie, che non permettono di confrontare questo a nessun altro atto, già da ora si può stabilire che l'interpretazione dell'atto amministrativo risponde a regole proprie»<sup>40</sup>.

A titolo di esempio, se si concentra l'attenzione sul provvedimento amministrativo e sulla sua interpretazione, si possono compiere i

---

<sup>39</sup> Cons. Stato, sent. 7 marzo 2005, n. 917. Va notato che il requisito della *par condicio* dei partecipanti si pone come argomento interpretativo di secondo grado, rivolto a selezionare i significati con esso non contrastanti attribuibili al bando. Non mancano casi in cui si considera come unico criterio adeguato all'interpretazione dei bandi quello letterale, senza richiamare una discutibile configurazione dell'art. 1362 c.c., comma 1, ma fondando il criterio letterale sui caratteri e sulle finalità dell'atto (v. per un esempio TAR Lazio, sent. 5 giugno 2024, n. 11477). La questione dell'interpretazione dei bandi di gara è invece controversa, v. M. MONTEDURO, *Il giudice e l'interpretazione del provvedimento amministrativo nell'esperienza italiana: la vicenda esemplare delle clausole dei bandi di gara*, in *Dereito*, n. 1, 2009, pp. 203 ss.

<sup>40</sup> M. S. GIANNINI, *L'interpretazione dell'atto amministrativo*, cit. p. 205.

seguenti rilievi volti ad accreditare questa posizione e a orientare l'elaborazione di criteri interpretativi al contempo adeguati e normativamente fondati<sup>41</sup>. Bisogna ricordare, infatti, che l'interpretazione del provvedimento «non può non risentire della peculiare natura dell'atto, espressione di un 'potere' eteroregolamentare vincolante, rapportato a una rigorosa tipicità legale quanto ai presupposti di competenza, ai requisiti strutturali ed agli interessi (generalisti o tecnicamente pubblici) in funzione dei quali l'atto stesso è preordinato»<sup>42</sup>. La via dell'autonomia nell'interpretazione dei provvedimenti amministrativi, come la si è chiamata poc'anzi, è stata percorsa con argomenti e soluzioni diversi. Non è questa la sede per una rassegna dettagliata che tenga conto di tutte le sfumature e dei vari accenti, cosicché ci si limiterà a fornire alcuni esempi significativi, avendo riguardo in particolare: a) alla tipicità del provvedimento; b) all'incidenza del provvedimento sulle situazioni giuridiche soggettive del destinatario; c) alla relazione tra provvedimento, procedimento e interesse pubblico.

Un primo percorso relativo all'interpretazione dei provvedimenti amministrativi fa leva principalmente sulla tipicità del provvedimento e sulla legalità dell'azione amministrativa. Si sostiene che il provvedimento amministrativo è tipico, in quanto la tipicità sarebbe corollario o

---

<sup>41</sup> R. LASCHENA, *Interpretazione dell'atto amministrativo*, in *Enc. Giur.*, XVII, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 1989, *ad vocem*, sostiene che i criteri interpretativi fissati per il contratto, non possano valere per il provvedimento stante la natura pubblica dell'interesse perseguito da quest'ultimo. Non va dimenticata che la nozione di interesse pubblico è centrale ma problematica, v. L. R. PERFETTI, *L'amministrazione repubblicana. Un percorso di ricerca attraverso potere pubblico, sovranità, diritti fondamentali*, Padova, Wolters Kluwer-Cedam, 2025, pp. 119 ss.; è opportuno ricordare, inoltre, che «Nell'ordinamento italiano manca una definizione legislativa di atto o provvedimento amministrativo» (M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 99); sulle varie definizioni proposte dalla dottrina di provvedimento amministrativo v. l'accurata analisi di M. MONTEDURO, *Provvedimento amministrativo e interpretazione autentica*, cit., pp. 51-240.

<sup>42</sup> L. BIGLIAZZI GERI, *L'interpretazione del contratto*, cit., p. 74, e p. 75: «L'asserita, rigorosa tipicità legale del provvedimento unita alla sua peculiare efficienza "esterna" ed alla natura (necessitata) della situazione legittimante costituiscono dunque gli elementi che ne caratterizzano la diversità rispetto all'atto negoziale».

espressione del principio di legalità dell'azione amministrativa. L'amministrazione opera, dunque, mediante provvedimenti tipici ed esercitando poteri attribuiti dalla legge. Ciò significa che, nell'interpretazione del provvedimento, «si viene [...] a stabilire un rapporto triangolare fra la legge, l'interprete e l'atto amministrativo»<sup>43</sup>. Nell'interpretazione del provvedimento amministrativo, a cui stiamo ora prestando specifica attenzione, si dovrebbe far capo, quindi, alle norme attributive del potere di cui il provvedimento è espressione, determinando il significato dello stesso provvedimento in maniera coerente con esse<sup>44</sup>. Di questo aspetto v'è traccia in giurisprudenza, per esempio, laddove si afferma che tra i possibili significati di un provvedimento, l'interprete è tenuto a scegliere quello conforme alle norme attributive del potere esercitato<sup>45</sup>.

Non può essere trascurato, ovviamente, che nel diritto amministrativo svolge un ruolo rilevante e imprescindibile il procedimento amministrativo<sup>46</sup>. Detto in breve: l'attenzione si è spostata dall'atto e dal

---

<sup>43</sup> V. FROSINI, *Riflessioni sul lavoro dell'interprete nel diritto amministrativo e tributario*, in S. CASSESE, G. CARCATERRA, M. D'ALBERTI, A. BIXIO (a cura di), *L'unità del diritto*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 329-352, la citazione è tratta da p. 342; S. VASTA, *Alcune riflessioni sull'interpretazione nel diritto amministrativo*, in *Dir. amm.*, 2009, pp. 473-474: «dottrina e giurisprudenza si sono occupate del tema dell'interpretazione dell'atto amministrativo quando il quadro normativo vigente non prevedeva norme specifiche sull'atto amministrativo [...] ma i caratteri dell'atto stesso erano il risultato di un inquadramento pressoché puramente teorico. Ora, com'è noto, l'atto amministrativo trova nella legge i suoi elementi più caratterizzanti».

<sup>44</sup> E. BETTI, *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, cit., a p. 343, rileva che: «tanto per chi è chiamato a prendere un provvedimento, quanto per chi ha da interpretarlo una volta preso, la rispondenza del provvedimento concreto alla sua destinazione tipica è un'esigenza e una direttiva deontologica, alla cui stregua ne va misurata la legittimità e la giustizia».

<sup>45</sup> Cons. Stato, sent. 10 marzo 1997, n. 229; Cons. Stato, sent. 6 novembre 2015, n. 5048; sul punto v. M. LUCIANI, *L'interpretazione conforme nel diritto amministrativo*, cit.; non vanno trascurati i rilievi di P. CERBO, *L'interpretazione del provvedimento amministrativo*, cit., per il quale nel rapporto tra interpretazione dell'atto amministrativo e processo persino l'interpretazione conforme si mostra, per varie ragioni, problematica: per esempio se impiegata per rivitalizzare la presunzione di legittimità dell'atto amministrativo.

<sup>46</sup> D. DE PRETIS, *L'interpretazione dell'atto amministrativo*, cit., p. 301: «Proprio sul piano del diritto positivo, rileva [...] la codificazione del regime generale dell'attività amministrativa» avvenuta «con la l. 241 del 1990, come successivamente modificata

provvedimento all'attività e alla funzione amministrativa. L'attività è procedimento, vale a dire una sequenza di atti posti in essere in vista dell'adozione di un provvedimento finale. Qualora vi sia un procedimento, quindi, il significato del provvedimento non potrà essere determinato prescindendo dalla sequenza di atti in cui si inserisce. Il procedimento amministrativo può essere considerato sul piano sistematico in due direzioni: una direzione testuale, dove il procedimento opera come una sorta di macrotesto, cioè un insieme di testi tra loro coordinati e coerenti, in ragione di un discorso unitario<sup>47</sup>; una direzione regolativa, che riguarda la considerazione della disciplina del procedimento amministrativo come regolamentazione che «assorbe in sé anche i canoni interpretativi riconducibili ai principi che, nell'ambito del procedimento, condizionano l'azione amministrativa»<sup>48</sup>. Entrambe queste direzioni sono rilevanti per l'interpretazione.

Sulla scorta di quanto sinteticamente riportato si può asserire, dunque, che la tipicità del provvedimento, la legalità dell'azione amministrativa, la rilevanza del procedimento amministrativo e il perseguimento

---

e integrata [...] che, per quanto neppure essa si occupi dell'interpretazione degli atti della pubblica amministrazione, offre elementi non privi di rilievo anche su questo terreno, a partire dall'enunciazione dei principi dell'attività amministrativa, che non possono non essere tenuti in considerazione anche nell'interpretazione degli atti in cui essa si manifesta»; v. pure L. MACCARRONE, *Sull'interpretazione nel diritto amministrativo*, cit., pp. 110-111: «la procedimentalizzazione dell'attività amministrativa ha trasferito l'attenzione degli studiosi del diritto amministrativo, un tempo concentrata su quella che veniva considerata la manifestazione tipica del pubblico potere, per l'appunto l'atto amministrativo, sul momento formativo dell'attività delle amministrazioni, sulla fase procedimentale, che è divenuta il vero e proprio fulcro dell'attività amministrativa»; in tema anche V. ITALIA, *Come si devono interpretare gli atti amministrativi*, Milano, Key Editore, 2019.

<sup>47</sup> V. VELLUZZI, *Interpretazione sistematica e prassi giurisprudenziale*, cit., pp. 192-194.

<sup>48</sup> D. DE PRETIS, *L'interpretazione dell'atto amministrativo*, cit., p. 304, dove si aggiunge che, sul piano dell'interpretazione teleologica del provvedimento, rileva la «funzione oggettiva del provvedimento come desumibile dalla legge, secondo i criteri interpretativi della legge stessa». Sulla questione dell'interpretazione teleologica degli atti e dei provvedimenti amministrativi e del rapporto con l'interesse pubblico v. A. CIOFFI, *Volontà e interesse nell'interpretazione del provvedimento amministrativo*, in *Scritti per Franco Gaetano Scoca*, vol. I, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, pp. 933 ss., soprattutto il § 4.

dell'interesse pubblico costituiscono elementi significativi al fine di affrancare, interamente o parzialmente, l'interpretazione del provvedimento amministrativo dal prestito di criteri interpretativi individuati abitualmente attraverso carenti, "pigre" e mal costruite analogie<sup>49</sup>. Ovviamente questi profili sono stati indicati senza pretesa di esaustività e non pretendono di essere risolutivi, consentono, tuttavia, di orientare efficacemente la scelta dei criteri di interpretazione del provvedimento (e di altri atti amministrativi). Tutto ciò ci porta di nuovo, ricordandone l'attualità, nel solco tracciato da Massimo Severo Giannini nel 1939.

## 5. CONCLUSIONI (PROVVISORIE)

Tirando provvisoriamente le somme del percorso compiuto, va sottolineato che quanto detto non rileva al fine di coltivare e raggiungere l'emancipazione dal paradigma della mutuazione come esito indispensabile e importante in sé.

Si è cercato, invece, di sostenere che: a) le caratteristiche degli atti amministrativi (dei provvedimenti in particolare), e il contesto normativo relativo alla formazione (al fine e agli effetti dei medesimi atti e provvedimenti), richiedono di riflettere sui criteri utili a interpretarli in ragione di questi elementi e non di istintive assimilazioni con altri atti giuridici o con le leggi; b) ciò determina l'inadeguatezza non solo di una mutuazione generalizzata, ma anche di una mutuazione selettiva o

---

<sup>49</sup> In proposito v. G. DELLA CANANEA, M. DUGATO, B. MARCHETTI, A. POLICE, M. RAMAJOLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2022, p. 330: «il provvedimento continua a possedere ancora oggi alcuni caratteri costanti e distintivi: finalizzazione all'interesse pubblico specifico, unilateralità, imperatività, nominatività, tipicità e motivazione. In altri termini, il provvedimento si qualifica per essere un atto amministrativo unilaterale, imperativo, nominato, tipico, motivato e volto a tutelare in via diretta e concreta un interesse generale individuato dal legislatore». Per il ruolo della motivazione riguardo all'interpretazione del provvedimento v. ancora M. MONTEDURO, *Provvedimento amministrativo e interpretazione autentica*, cit., pp. 293-306, specialmente p. 294, dove si individua, «con riferimento al testo del provvedimento [...], la prevalenza della motivazione espressa rispetto a tutti gli altri indici testuali, per il particolare valore assegnato a tale elemento dalla disciplina positiva».

alternativa non adeguatamente argomentata; c) probabilmente la mutua-  
zione non viene adeguatamente argomentata perché, salvo che in rare  
ipotesi, è davvero difficile farlo: vale a dire che non è agevole costruire  
buone e sensate analogie tra l'atto amministrativo (soprattutto il provve-  
dimento), il contratto e la legge in grado di giustificare l'impiego dei criteri  
di interpretazione del primo e della seconda per gli atti amministrativi; d)  
la via della mutuaione è superflua laddove i criteri di interpretazione  
mutuati sono di carattere generale o trovano un fondamento normativo  
specifico per gli atti amministrativi; è fuorviante laddove tende a far  
valere in termini generali ciò che, invece, può valere solamente in termini  
particolari per alcuni atti amministrativi, sempre che si giustifichi  
seriamente la rilevanza delle somiglianze tra il genere di atto sottoposto a  
interpretazione, il contratto o la legge<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Va nuovamente rammentata, poi, l'importanza delle dinamiche e delle regole  
processuali sull'interpretazione degli atti amministrativi, v. P. CERBO, *L'interpre-  
tazione del provvedimento amministrativo*, cit.