

**In ordine alla motivazione del provvedimento amministrativo: l'art. 3 della L. n. 241 del 1990 nella dottrina e nella giurisprudenza amministrativa.**

Prima della L. 7 agosto 1990 n. 241, nell'ordinamento giuridico non vi era una norma che imponesse un generale obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi: al fine di ovviare alla lacuna, parte della dottrina individuava il fondamento di tale obbligo o nell'art. 3 della L. 2248/1865 All. E (1) - poi ripreso dall'art. 5, comma 2, d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199 (2) -, che prevede l'obbligatorietà della motivazione per le decisioni sui ricorsi amministrativi, o nell'art. 111 della Costituzione (3), che in generale impone l'obbligo di motivazione per i provvedimenti giurisdizionali (4).

La ritenuta non estensibilità delle citate norme aveva confermato l'insussistenza di una regola generale che imponesse alla Pubblica Amministrazione di motivare obbligatoriamente ogni sua determinazione (5).

La sola giurisprudenza amministrativa aveva fatto applicazione del principio in esame, sostenendo che *“se è vero che nel vigente ordinamento non sussiste un generale obbligo di motivazione degli atti amministrativi, ancorché discrezionali, tuttavia i provvedimenti che incidono negativamente su situazioni giuridiche di privati debbono essere congruamente motivati, sì da poter agevolmente stabilire quale sia stato l'iter logico seguito, e in particolare quali siano state le ragioni che hanno decisamente influenzato la determinazione adottata”* (6).

In particolare, la motivazione dei provvedimenti era ritenuta necessaria solo per talune categorie di provvedimenti, e precisamente: per i pareri (7), quali atti che devono fornire all'organo di Amministrazione attiva un apporto conoscitivo comprensibile; per gli atti di ritiro, destinati ad incidere sfavorevolmente sulla sfera giuridica del destinatario; per gli atti sacrificativi, che si ripercuotono negativamente sulla sfera giuridica del destinatario; per quelli negativi, volti a precludere un miglioramento della sfera giuridica dell'interessato (8); infine, per gli atti comparativi di scelta per la concessione di un beneficio. Inoltre, la motivazione si riteneva necessaria per gli atti

discrezionali, essendo richiesta l'esplicitazione delle ragioni sottese alla scelta per una tra le tante soluzioni percorribili (9).

La giurisprudenza, invece, riteneva non necessaria la motivazione allorché si trattasse di atti ampliativi della sfera giuridica e gli stessi non risultassero assunti in deroga a prescrizioni poste a tutela di eventuali soggetti controinteressati (10).

Alle pronunce dei Giudici amministrativi che sottolineavano la necessità della motivazione per i soli atti discrezionali (11), escludendola, invece, per gli atti vincolati (12), si opponeva un diverso orientamento, secondo cui la motivazione era richiesta anche per gli atti vincolati, sia pure come mera specificazione dei presupposti di fatto e di diritto richiesti dalla legge per l'esercizio del relativo potere (13).

In ogni caso, le ragioni giustificative dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi venivano prevalentemente individuate dalla giurisprudenza nell'esigenza di tutela del privato in vista del sindacato giurisdizionale - atti ad effetti negativi -, come pure nell'esigenza oggettiva di non arbitrarietà e trasparenza dell'azione amministrativa.

La mancanza di una disciplina di carattere generale relativa alla motivazione del provvedimento amministrativo comportava una serie di conseguenze negative: anzitutto, sul piano della trasparenza dell'azione amministrativa, poiché la motivazione risponde essenzialmente all'esigenza primaria di assicurare la trasparenza dell'operato dei pubblici poteri ed inoltre una sostanziale "vanificazione" della tutela giurisdizionale; con particolare riferimento a tale ultimo aspetto, è evidente come la mancata conoscenza dell'atto terminale e della documentazione relativa al procedimento amministrativo comportava la necessità per il privato, che intendesse interporre gravame, di articolare un ricorso al buio (14).

L'esigenza di rendere effettive le forme di tutela giurisdizionale e di ampliare le possibilità di una sorta di "controllo" dell'operato amministrativo ha condotto all'emanazione dell'art. 3 della L. n. 241/1990, che pur prendendo le mosse dal principio della motivazione, così come elaborato dalla giurisprudenza precedente (15), lo ha codificato, esteso ed ulteriormente precisato (16).

L'art. 3, invero, ha statuito l'obbligo di motivare, in linea di principio, tutti i provvedimenti amministrativi: la formula "ogni", impiegata dal legislatore, è assolutamente inequivoca e non sembra aver bisogno di ulteriori commenti.

La disposizione di principio ha, così, determinato il superamento delle distinzioni categoriali in precedenza elaborate dalla dottrina e dalla giurisprudenza e di gran parte dei contrasti di orientamento registrati nell'una e nell'altra sede: l'aver disciplinato questo importantissimo e centrale aspetto del provvedimento manifesta l'ambizione della legge medesima di regolare tutti i versanti dell'attività della Pubblica Amministrazione, confermando, anzitutto, di voler essere una legge generale sull'azione amministrativa e una legge di principi, intervenuta a colmare una lacuna ordinamentale, altresì finalizzata ad assicurare la certezza del diritto, ovvero il bene massimo che ogni ordinamento giuridico deve poter garantire ai cittadini (17).

A ben vedere, l'estensione dell'obbligo della motivazione a tutti i provvedimenti non costituisce una forma di sfiducia verso gli organi della Pubblica Amministrazione: al contrario, siffatta previsione, oltre a rafforzare la legalità dell'attività amministrativa e l'osservanza dei principi e dei valori costituzionali, rappresenta anche un'ulteriore tutela degli organi amministrativi che hanno emesso determinati provvedimenti contro le inconsulte azioni di terzi, destinatari dei medesimi, i quali dovranno e potranno intraprendere un procedimento contenzioso amministrativo, penale o civile, solo dopo un'attenta e ponderata valutazione di tutta la situazione e della loro posizione tutelabile per legge (18).

Ed invero, la motivazione deve indicare "*i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alla risultanze dell'istruttoria*".

Ad un'attenta lettura della disposizione in commento ci si avvede che i momenti fondamentali della motivazione sono tre, e precisamente: i presupposti di fatto, concernenti la rappresentazione del fatto per cui poi si addivene alla motivazione del provvedimento; la rappresentazione dell'attività istruttoria compiuta e le ragioni giuridiche, ovvero la sintetica enunciazione della norma - o delle norme - applicabile alla fattispecie (19).

La motivazione dei provvedimenti, pertanto, da un lato, attiene ai presupposti fattuali dell'atto, ovvero agli elementi oggettivi che si collocano precipuamente – ma non solo – nella fase iniziale del procedimento; dall'altro, concerne l'enunciazione delle ragioni, cioè delle finalità verso le quali l'atto amministrativo obiettivamente si indirizza, concretandosi nella loro evidenziazione attraverso la valutazione e la ponderazione degli interessi che emergono nel procedimento, tramite l'impiego degli strumenti istruttori dei pareri, degli accertamenti e delle valutazioni comparative (20).

Più precisamente, mentre i presupposti di fatto sono costituiti dagli elementi e dai dati di fatto acquisiti e raccolti dall'Amministrazione durante l'istruttoria, oggetto di ponderazione e valutazione ai fini dell'adozione del provvedimento finale, comprese le circostanze necessarie per l'esercizio del potere e i dati di fatto comunque presi in considerazione dall'Amministrazione, le ragioni giuridiche sono costituite dalle norme e dai principi che la stessa P.A. applica al caso concreto, nonché le ragioni di diritto poste alla base del provvedimento (21).

E' importante sottolineare come la Pubblica Amministrazione, nel motivare i provvedimenti, non può prescindere dal riferimento alla fase istruttoria, costituente il fulcro del provvedimento amministrativo, né tantomeno può prescindere dall'esplicitare i parametri seguiti nella valutazione degli esiti dell'istruttoria, oltre che le ragioni, giuridiche e fattuali, sottese all'assunta determinazione finale: ciò implica che quanto più complessa e articolata è l'istruttoria, tanto più specifica ed esaustiva dovrà essere la motivazione (22).

Il nesso che i presupposti fattuali e le ragioni giuridiche, che sorreggono la scelta operata dall'amministrazione, devono avere con le risultanze dell'istruttoria è stato disposto al fine di scongiurare il rischio di interpretazioni e applicazioni soltanto formalistiche del dettato normativo: tale esigenza non avrebbe potuto certamente essere soddisfatta, se non individuando nell'istruttoria la necessaria base di riferimento della decisione (23).

La motivazione, intesa, quindi, come esplicitazione dell'*iter* logico giuridico seguito dalla Pubblica Amministrazione e come precisazione dei presupposti di fatto e di diritto che hanno reso possibile la decisione amministrativa e, dunque, la ponderazione degli interessi in gioco, presenta all'esterno

della struttura della Pubblica Amministrazione la decisione ed il suo fondamento: essa, dunque, non può essere considerata alla stregua di un semplice requisito formale dell'atto valido, ma come strumento di esternazione attraverso cui si estrinseca la sintesi della funzione amministrativa realizzata dal procedimento (24).

Le funzioni svolte dalla motivazione del provvedimento sono plurime: come ha sottolineato autorevole dottrina, attraverso la stessa emergono le diverse facce della giustiziabilità, della trasparenza, della democraticità, della efficienza e della economicità nell'esercizio del potere (25).

In particolare, le esigenze cui risponde l'estrinsecazione dei motivi posti alla base del provvedimento amministrativo possono così riassumersi: garantire la trasparenza dell'attività amministrativa; facilitare, consentendo di ripercorrere l'*iter* logico della formazione del provvedimento, l'interpretazione ed il controllo del medesimo, sia in sede amministrativa, sia in sede giurisdizionale; rendere più efficace la tutela del privato avente titolo ad ottenere un corretto esercizio del potere amministrativo (cd. funzione garantistica della motivazione) (26). E', dunque, precipuo dovere della Pubblica Amministrazione corredare ogni atto (salvo le deroghe espressamente previste) di una spiegazione idonea a configurarlo come frutto di un comportamento razionale, non arbitrario, ma basato su precise ragioni e con esse coerente, a prova del fatto che il potere amministrativo sia stato correttamente esercitato e che la decisione scaturitane possieda tutti i crismi della razionalità obiettiva (27).

In sostanza, la motivazione ha il precipuo scopo di indicare ai destinatari del provvedimento e alla comunità dei cittadini le ragioni che hanno determinato la Pubblica Amministrazione: l'obbligo di esternazione delle suddette argomentazioni è, quindi, in funzione specifica di tale contenuto e, pertanto, garantisce la trasparenza, il sindacato di legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa (artt. 24, 97 e 113 Cost.), altrimenti pregiudicati (28); essa costituisce, dunque, il presidio di chiarezza e di ragionevolezza in ordine al contemperamento di interessi (29).

- 1) Ai sensi dell'art. 3, primo comma, della L. n. 2248/1865, All. E, *“Gli affari non compresi nell'articolo precedente saranno attribuiti alle autorità amministrative, le quali, ammesse le deduzioni e le osservazioni in iscritto delle parti interessate, provvederanno con decreti motivati, previo parere dei consigli amministrativi che pei diversi casi siano dalla legge stabiliti”*.
- 2) Ai sensi dell'art. 5, comma secondo, del D.P.R. 1199/1971 *“La decisione deve essere motivata e deve essere emessa e comunicata all'organo o all'ente che ha emanato l'atto impugnato, al ricorrente e agli altri interessati, ai quali sia stato comunicato il ricorso, in via amministrativa o mediante notificazione o mediante lettera raccomandata con avviso di ricevimento”*.
- 3) L'art. 111 Cost., al comma sesto, stabilisce espressamente che *“Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati”*. Con riguardo all'art. 111 della Costituzione, tuttavia, è interessante notare come Corte Cost., 7 aprile 1988, n. 409, in *CONS. STATO*, 1988, I, 700, ha precisato che *“.. .. quello della motivazione degli atti amministrativi, in base agli orientamenti unanimi della giurisprudenza e della dottrina, non costituisce, a differenza che per i provvedimenti giurisdizionali, un principio costituzionalmente garantito. Quindi, il fatto che il legislatore, nel suo discrezionale apprezzamento, abbia ritenuto che determinate valutazioni vengano effettuate secondo modalità che non consistano nell'espressione di un giudizio motivato .. .. non può ritenersi in contrasto con l'art. 97 Cost.”*.
- 4) Sul punto, vd. R. Giovagnoli – M. Fratini, *Le nuove regole dell'azione amministrativa al vaglio della giurisprudenza*, I, Milano, 2007, 162, che hanno evidenziato come *“tuttavia, l'estensione analogica di tali disposizioni trovava un ostacolo nell'oggetto e nella ratio delle due norme: la prima, che riguarda le sole decisioni sui ricorsi amministrativi, assimilate così alle decisioni sui ricorsi giurisdizionali; la seconda che si riferisce invece ai soli provvedimenti giurisdizionali”*.
- 5) In tal senso, F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo – Percorsi -*, Milano, 2007, 1088. Con particolare riferimento all'art. 3 della legge 2248/1865, All. E, C. Franchini, M. Lucca e T. Tessaro, *Il nuovo procedimento amministrativo*, Maggioli, 2005, 182 ss., hanno sottolineato come *“La norma contenuta nell'art. 3, legge ab. cont. Amm., cadde infatti quasi subito in desuetudine, per la sua obiettiva incompatibilità con l'ambiente giuridico – sociale in cui avrebbe dovuto inserirsi .. ..”*.
- 6) Cons. Stato, Sez. VI, 23 novembre 1971, n. 937, in *CONS. STATO*, 1971, 2295. Anche Cons. Stato, Sez. VI, 2 luglio 1971, n. 557, in *CONS. STATO*, 1971, 1509, evidenziava come *“l'esigenza di motivazione sussiste tutte le volte che la natura dell'atto renda opportuna, o addirittura necessaria, a garanzia dei privati interessati, la conoscenza delle ragioni che hanno ispirato un determinato comportamento dell'Amministrazione, anche ai fini della possibilità che sull'atto stesso possa svolgersi il controllo di legittimità”*; Cons. Stato, Sez. VI, 20 gennaio 1967, n. 31, in

CONS. STATO, 1967, 51, affermava chiaramente che “*Sebbene non sussista un obbligo generale di motivazione degli atti amministrativi, tuttavia occorre che l’amministrazione si conformi sempre all’esigenza concreta di esprimere le ragioni di un determinato comportamento*”. Vd. anche T.A.R. Puglia – Lecce, 3 novembre 1988, n. 609, in TAR, 1989, 324, secondo cui “*Sussiste l’obbligo della Pubblica amministrazione di motivare gli atti a contenuto negativo o sostanzialmente impeditivi dell’espansione delle posizioni giuridiche soggettive, in quanto direttamente desumibile dagli artt. 97, 24 e 113 Cost.*”; nonché T.A.R. Abruzzo – L’Aquila, 29 maggio 1989, n. 272, in TAR 1989, 2505, secondo cui “*Gli atti amministrativi che incidono negativamente sulla sfera giuridica degli interessati necessitano di congrua motivazione sì da permettere la verifica, in sede giurisdizionale, dell’iter logico seguito e delle ragioni che li hanno determinati*”.

7) In senso contrario, cfr. R. Galli, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1994, 467, secondo il quale la motivazione non investe “*i pareri, che, in quanto manifestazioni di giudizio richiedono, al più, una giustificazione illustrativa dei presupposti su cui si fondano*”.

8) T.A.R. Campania - Napoli, Sez. IV, 17 ottobre 2000, n. 3806, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), ha affermato che “*.. .. i provvedimenti negativi ed in particolare quelli che incidono negativamente sulle situazioni soggettive, debbono contenere una chiara e congrua indicazione dell’iter logico seguito per la loro adozione*”.

9) Sulla necessità della motivazione in riferimento alle tipologie di provvedimenti sopra citati, vd. R. Garofoli – G. Ferrari, *Manuale di diritto amministrativo*, Roma, 2008, 635.

In giurisprudenza, vd. Cons. Stato, Sez. V, 17 ottobre 1995, n. 1431, in F.A.CONS. STATO, 1995, 2195, che, con riferimento all’obbligo di motivare tutti i provvedimenti, anche quelli favorevoli, ha ritenuto che “*un sostanziale rispetto del principio di uguaglianza contenuto nella nostra Costituzione (art. 3) impone di ritenere obbligatoria la motivazione non solo a tutela del diretto destinatario dell’atto amministrativo, ma anche a tutela del terzo nei cui confronti l’atto stesso possa produrre effetti negativi. Poiché l’esposizione delle ragioni su cui si fonda un provvedimento amministrativo agevola la concreta attuazione dei principi costituzionali della trasparenza del buon andamento dell’azione amministrativa (v. art. 97 Cost.), si deve ritenere che, per aversi la concreta giustizia nell’amministrazione (v. art. 100 Cost.), anche i c.d. provvedimenti positivi debbano basarsi su un’idonea motivazione*”.

10) Vd., in tal senso, T.A.R. Veneto, Sez. I, 27 giugno 1992, n. 244, in TAR, 1992, 33126, secondo cui “*L’Amministrazione non ha l’obbligo di esporre le ragioni favorevoli all’adozione di atti amministrativi, allorché questi siano ampliativi della sfera giuridica dei soggetti interessati, che ne hanno richiesto l’adozione, e non risultano assunti in deroga a prescrizioni poste a tutela di interessi interferenti o contrapposti*”. Nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. V, 26 luglio 1990, n.

610, in *CONS. STATO*, 1990, I, 976, che ha precisato come “*I provvedimenti ampliativi di sfera giuridica degli amministrati .. .. non necessitano di motivazione, a meno che l’Autorità non intenda discostarsi da pareri obbligatori o facoltativamente acquisiti in materia*”.

11) In tal senso, vd. Cons. Stato, Sez. IV, 24 maggio 2005, n. 2630, in *CONS. STATO*, 2005, I, 925, secondo cui “*E’ inammissibile l’integrazione postuma della motivazione dell’atto amministrativo discrezionale, posto che, in tal caso, la motivazione deve assolvere alla funzione di esternare le ragioni che inducono l’amministrazione ad adottare il provvedimento e sulle quali si svolge il sindacato di legittimità*”.

12) Su tale linea, vd., *ex plurimis*, Cons. Stato, Sez. V, 7 novembre 1986, n. 583, in *CONS. STATO*, 1986, I, 1767, secondo cui “*gli atti vincolati non necessitano di motivazione*”. Sulla base di tale impostazione, Cons. Stato, Sez. V, 16 novembre 1998, n. 1615, in *CONS. STATO*, 1998, I, 1770, ha affermato che “*il vizio di eccesso di potere non è configurabile nei confronti di atti a contenuto vincolato*”; nello stesso senso, anche Cons. Stato, Sez. VI, 15 giugno 1998, n. 942, in *CONS. STATO*, 1998, I, 1014; T.A.R. Lazio, Sez. III, 9 febbraio 1999, n. 288, in *TAR*, 1999, I, 831.

In dottrina, vd. A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, 1989, Napoli, 693 ss., che ha precisato come “*E’ comune il riconoscimento della esclusione della sua necessità (il riferimento è alla motivazione) per quegli atti i quali in presenza di certe condizioni debbono essere necessariamente emanati (atti dovuti), e debbono necessariamente avere un certo contenuto (atti vincolati); ugualmente la motivazione non è necessaria in riferimento a quegli aspetti dell’atto per i quali sono da osservare e vengono osservate norme tassative. Così pure nei casi in cui la discrezionalità amministrativa sia tanto piena da non incontrare limiti né in posizioni giuridiche altrui, né nell’esigenza di render conto dell’operato ad altra autorità amministrativa*”.

13) Vd. Cons. Stato, Sez. VI, 22 aprile 1989, n. 488, in *CONS. STATO*, 1989, I, 532, secondo cui “*l’obbligo della motivazione dell’atto amministrativo sussiste soltanto nei riguardi degli atti discrezionali; quando invece l’attività dell’Amministrazione è vincolata, è sufficiente che il provvedimento indichi quali presupposti, di fatto e di diritto, sono richiesti dalla legge e la cui presenza o mancanza giustifica l’adozione del provvedimento adottato*”. Vd. anche T.A.R. Piemonte, Sez. I, 26 maggio 1989, n. 416, in *TAR*, 1989, I, 2289, secondo cui “*anche nel caso di atto dovuto, o meglio meramente applicativo di una norma, la motivazione è necessaria non quanto all’indicazione dell’iter logico sotteso alla scelta discrezionale, che per definizione non esiste, quanto all’esatta individuazione dei presupposti ed alla loro interpretazione*”; anche T.A.R. Sardegna, 24 gennaio 1990, n. 29, in *TAR*, 1990, I, 1282, che ha rilevato come “*anche nell’esercizio di attività vincolata la P.A. ha l’obbligo, quanto meno, di dare contezza dell’iter logico seguito alla luce della normativa che ha inteso applicare al caso concreto*”.



**14)** In tal senso, F. Caringella, *Manuale di diritto amministrativo – Percorsi -*, op. cit., 1088 ss. Anche R. Garofoli – G. Ferrari, *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., 634, con riguardo a quanto si verificava prima dell'entrata in vigore della L. n. 241/1990, hanno posto in evidenza come *“in difetto di un'esternazione delle decisioni sottese alla decisione, invero, l'interessato, non posto in condizioni di verificare l'eventuale sussistenza di profili di illegittimità dell'atto di cui pure percepiva la lesività, era inevitabilmente portato a proporre ricorsi al buio, fenomeno diffuso prima dell'entrata in vigore della l. n. 241 del 1990”*. Inoltre, *“la carenza di motivazione impediva tuttavia al giudice di svolgere un sindacato estrinseco sulla legittimità dell'atto impugnato, preclusa in assenza di quell'esplicitazione motivazionale di cui vagliare logicità e congruità”*.

**15)** Vd. Cons. Stato, Sez. II, 12 maggio 1993, n. 241, in [www.leggiditalia.it](http://www.leggiditalia.it), secondo cui *“L'obbligo di motivazione degli atti amministrativi idonei a incidere sulle situazioni soggettive è previsto dall'art. 3 della legge 7 agosto 1990 n. 241, che ha attuato in forma legislativa un precetto tipico della giurisprudenza amministrativa”*; nello stesso senso, T.A.R. Toscana, Sez. III, 11 ottobre 1993, n. 284, in *TAR*, 1993, I, 4619, che non ha mancato di rilevare come *“L'obbligo di motivazione abbia assunto valore di principio generale, le cui eccezioni sono previste dalla legge medesima che lo ha sancito”*.

**16)** R. Garofoli – G. Ferrari, *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., 633, hanno, in particolare, evidenziato come *“.. .. un ruolo di non poco rilievo deve riconoscersi alla l. 7 agosto 1990, n. 241, che ha per la prima volta dettato una disciplina uniforme per il procedimento amministrativo, ma soprattutto ha, per la prima volta in via generale, previsto la partecipazione dei soggetti interessati, primi fra tutti i destinatari diretti del provvedimento, al procedimento stesso”*. Vd. Anche M. M. Carbonelli, *La reiterazione dei vincoli di pianificazione urbanistica: il caso doble di Plenaria e Corte Costituzionale*, in *Urbanistica e appalti*, 9, 1113, che ha sottolineato come *“Recependo e positivizzando i risultati ermeneutici a cui dottrina e giurisprudenza erano giunte già prima del varo della L. n. 241 del 1990, il legislatore ha generalizzato con l'art. 3 di tale legge, per la prima volta nell'ordinamento italiano, l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi, imponendo alle pubbliche amministrazioni l'onere di fornire un'adeguata rappresentazione degli esiti dell'istruttoria, esplicitando le ragioni di fatto e di diritto poste alla base della scelta adottate tra tutte le opzioni percorribili”*.

**17)** In tal senso, F. Castiello, *La nuova attività amministrativa – Giurisprudenza commentata sulla Legge n. 241/90 e sulle modifiche introdotte dalle Leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, Maggioli, 2006, 218.

**18)** In tal senso, P. Carnevale, *Rilevanza della motivazione nel sindacato del provvedimento amministrativo*, in *TAR*, 1991, II, 353. Anche M. Corradino, *Il diritto amministrativo alla luce della*

*recente giurisprudenza, Padova, 2007, 419, ha affermato che “.. .. la motivazione costituisce una garanzia dell'imparzialità della scelta e del buon andamento della P.A., contenendo l'iter logico-razionale esplicativo delle ragioni assunte, censurabile dal cittadino impugnando il provvedimento dinanzi all'autorità giudiziaria”.*

**19)** Sul punto, vd. C. Franchini, M. Lucca e T. Tessaro, *Il nuovo procedimento amministrativo*, op. cit., 202 ss., che hanno rilevato come, in realtà, gli elementi costitutivi di cui si compone la motivazione del provvedimento ricordano molto da vicino quelli propri delle sentenze, ovvero: fatto, svolgimento del processo e decisione.

In giurisprudenza, vd., *ex plurimis*, T.A.R. Campania – Salerno, 15 gennaio 1997, n. 36, in *TAR*, 1997, I, 1105, secondo cui “.. .. la motivazione del provvedimento amministrativo deve consistere nell'indicazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che determinano la decisione dell'Amministrazione e deve essere tale da rendere possibile la ricostruzione del processo logico attraverso il quale si è formata la volontà, e ciò sia per consentire all'interessato di conoscere compiutamente le ragioni poste a fondamento del provvedimento e, conseguentemente, di correggere i propri atti, ovvero di approntare una congrua difesa qualora intenda adire la via giurisdizionale, per la tutela dei propri interessi, sia per consentire al giudice eventualmente adito di valutare la fondatezza delle censure dedotte”. Nello stesso senso, vd. T.A.R. Lazio – Latina, 1 agosto 1994, n. 772, in *TAR*, 1994, I, 3020.

**20)** Sul punto, L. Cimellaro, *La motivazione del provvedimento amministrativo – Una rassegna della dottrina e della giurisprudenza di ieri e di oggi*, in *Dir. Amm.*, 3, 1995, 451, che ha rilevato come “la presenza della preposizione congiuntiva “e” nella seconda parte del 1° comma dell'art. 3 della legge 241 significa, inoltre, che tra i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche deve esistere un collegamento, nel senso che deve trattarsi di ragioni giuridiche riferite a quei presupposti di fatto. Ciò risulta chiaro anche dalla espressione finale del comma laddove è precisato che l'indicazione degli elementi che costituiscono la motivazione e che hanno fondato la decisione dell'amministrazione deve essere fatta in relazione alle risultanze dell'istruttoria”.

In giurisprudenza, vd. Cons. Stato, Sez. V, 5 febbraio 2007, n. 454, in *www.leggiditalia.it*, che ha affermato come “L'art. 3 L. n. 241/90 impone l'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi e l'indicazione puntuale dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione amministrativa, in relazione alle risultanze dell'istruttoria eventualmente svolta”.

**21)** Sulla nozione di presupposti di fatto e ragioni giuridiche vd. R. Garofoli – G. Ferrari, *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., 651.

22) Sul punto, vd., R. Garofoli – G. Ferrari, *Manuale di diritto amministrativo*, op. cit., 652, che hanno evidenziato come la consistenza della motivazione sia inversamente proporzionale alla complessità dell'istruttoria.

Cons. Stato, Sez. VI, 9 settembre 2003, n. 5044, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), nel sottolineare il ruolo fondamentale della fase istruttoria, ha precisato che “.. .. la garanzia di adeguata tutela delle proprie ragioni non viene meno per il fatto che nel provvedimento finale non risultino chiaramente e compiutamente esplicitate le ragioni sottese alle scelte, allorché le stesse possano essere agevolmente colte dalla lettura degli atti afferenti alle varie fasi in cui si articola il procedimento (C.d.S., sez. IV, 9 ottobre 2000 n. 5346; 22 dicembre 1998 n. 1866; 26 gennaio 1998 n. 66): ciò evidentemente in omaggio ad una visione non meramente formale dell'obbligo di motivazione, bensì coerente con i principi di trasparenza e di lealtà desumibili dall'art. 97 della Costituzione”. Nello stesso senso, vd. Cons. Stato, Sez. IV, 29 aprile 2002, n. 2281, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

23) In tal senso, F. Castiello, *La nuova attività amministrativa – Giurisprudenza commentata sulla Legge n. 241/90 e sulle modifiche introdotte dalle Leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, op. cit., 236. Nello stesso senso, vd. A. G. Diana, *La motivazione dell'atto amministrativo*, Padova, 2001, 21, che ha sottolineato come “Il richiamo .. .. all'istruttoria seguita con il riferimento degli atti eventualmente esaminati, consente all'interessato di avere una cognizione precisa degli elementi considerati dall'amministrazione”.

24) In tal senso, M. Di Giorgio, *Innovazioni in tema di motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato giurisdizionale*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1998, 592, secondo cui “.. .. configurandosi la motivazione del provvedimento amministrativo come strumento di conoscenza dell'attività amministrativa concretamente svolta dall'organo decidente, essa, non solo anticipa la fase di controllo da parte degli interessati al momento conclusivo del procedimento, ma consente la conoscenza generalizzata dell'attuazione del potere amministrativo. Essa, dunque, deve, attraverso i suoi articolati, dimostrare il corretto esercizio del potere; deve, più sinteticamente, convincere la collettività sociale, indirettamente beneficiaria dell'azione amministrativa, del carattere necessario e non arbitrario della decisione” (597 ss.). Sul punto, vd. anche P. Carnevale, *Rilevanza della motivazione nel sindacato del provvedimento amministrativo*, op. cit., 347, secondo il quale “la motivazione serve dunque a estrinsecare il procedimento logico seguito dall'anzidetto organo amministrativo per pervenire all'adozione del provvedimento, al quale ha dato un certo contenuto”, nonché R. Rota, *L'obbligo di motivazione negli atti vincolati*, in *CONS. STATO*, 1993, II, 801, che ha osservato come “La legge sul procedimento amministrativo, infatti, sembra accogliere una soluzione per così dire di integrazione tra due concezioni: quella formale, relativa al profilo

“discorsivo” o “esternativo” della motivazione e quella sostanziale che attiene al rispetto di un canone di ragionevolezza che deve sussistere tra gli elementi giuridici e di fatto di determinazione della decisione e la decisione stessa”.

25) In tal senso, A. Andreani, *Idee per un saggio sulla motivazione obbligatoria dei provvedimenti amministrativi*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1993, 7. Secondo V. Pedaci, *Profili ricostruttivi della nozione di attività amministrativa come valutazione di interessi ed ambiti strutturali della motivazione*, in *TAR*, 1998, II, 149, essa rappresenta, dunque, un argine agli abusi ed alle eventuali illegittimità delle autorità amministrative, consentendo la completezza e l'effettività della tutela del privato nei confronti della Pubblica Amministrazione procedente.

R. Galli – D. Galli, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 2001, 746 ss., nel sottolineare il ruolo essenziale che la motivazione svolge nell'ambito del provvedimento amministrativo, chiariscono che la stessa si differenzia dalla giustificazione “.. .. che vale solo ad indicare le norme di legge o di regolamento e i presupposti di fatto e di diritto che l'amministrazione acquisisce ed utilizza per addivenire alla decisione finale”. Anche G. Virga, *Integrazione della motivazione nel corso del giudizio e tutela dell'interesse alla legittimità sostanziale del provvedimento impugnato*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1993, 532, ha sottolineato la differenza tra motivazione e giustificazione, chiarendo che mentre la prima “.. .. ha la funzione di render chiaro ed intellegibile l'iter logico seguito dalla pubblica amministrazione nell'assumere una decisione di contenuto discrezionale”; la giustificazione “.. .. consiste, invece, non solo nella indicazione delle norme che sovrintendono ad esso, quanto soprattutto nella indicazione del tipo di potere esercitato e dei presupposti di esso”. Sulla distinzione tra motivazione in senso stretto e giustificazione del provvedimento, in giurisprudenza, vd. Cons. Stato, Sez. VI, 19 marzo 1992, n. 174, in *Foro it.*, 1993, III, 176, secondo cui “.. .. la motivazione deve render chiaro l'iter logico seguito, la giustificazione consiste nell'indicazione delle norme e dei presupposti del potere .. ..”.

26) L. Cimellaro, *La motivazione del provvedimento amministrativo – Una rassegna della dottrina e della giurisprudenza di ieri e di oggi*, in *Dir. Amm.*, 3, 1995, 452 ss. Molti Autori, comunque, hanno sottolineato la polifunzionalità della motivazione: P. Bartot, *La motivazione tra vizio formale e tutela sostanziale in giudizio*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1989, 472; G. Taccogna, *Giusto processo amministrativo e integrazione della motivazione dell'atto impugnato*, in *Dir. Proc. Amm.*, 3, 2005, 704. In particolare, A. Andreani, *Idee per un saggio sulla motivazione obbligatoria dei provvedimenti amministrativi*, op. cit., 15, ha osservato che “nel provvedimento/procedimento, la rilevanza polivalente della decisione, e soprattutto il suo carattere endogeno, e non meramente esternativo, risulta nettamente definito, quale momento essenziale dell'attività nel suo farsi”; F. Castiello, *La generalizzazione dell'obbligo di motivazione degli atti amministrativi (art. 3 L. 7*

agosto 1990 n. 241), in *CONS. STATO*, 1991, II, 1540; F. Castiello, *La nuova attività amministrativa – Giurisprudenza commentata sulla Legge n. 241/90 e sulle modifiche introdotte dalle Leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, op. cit., 290; M. Corradino, *Il diritto amministrativo alla luce della recente giurisprudenza*, op. cit., 419, ha evidenziato come sia “.. .. indubbio che l’obbligo di motivazione dell’atto amministrativo vuole essere una garanzia per il cittadino e, contestualmente, un limite per l’attività e l’organizzazione della P.A.”; M. S. Giannini, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2000, 313, ha osservato che “La motivazione infatti dà conto delle valutazioni del decidente in ordine ai motivi primari e ai motivi secondari, ed ha due funzioni: di strumento per l’interpretazione del provvedimento e di strumento per il controllo del provvedimento”.

In giurisprudenza, vd. Cons. Stato, Sez. IV, 29 aprile 2002, n. 2281, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), secondo cui “la motivazione del provvedimento amministrativo ha lo scopo di consentire al cittadino la ricostruzione dell’iter logico – giuridico attraverso cui l’amministrazione si è determinata ad adottare un determinato provvedimento, controllando, quindi, il corretto esercizio del potere ad essa conferito e facendo valere eventualmente nelle opportune sedi, giudiziali o giurisdizionali, le proprie ragioni”.

27) M. Corradino, *Il diritto amministrativo alla luce della recente giurisprudenza*, op. cit., 420.

28) In tal senso, C. Franchini, M. Lucca, T. Tessaro, *Il nuovo procedimento amministrativo*, op. cit., 186. A. Zito, *L’integrazione in giudizio della motivazione del provvedimento: una questione ancora aperta*, in *Dir. Proc. Amm.*, 1994, 590, ha sottolineato che “.. .. la motivazione acquista particolare rilevanza in quanto rappresenta l’unico momento di emersione delle ragioni della decisione non altrimenti conoscibili stante le limitazioni del diritto di accesso ai documenti previste nell’art. 24 della legge”.

29) Sul punto, F. Castiello, *La nuova attività amministrativa – Giurisprudenza commentata sulla Legge n. 241/90 e sulle modifiche introdotte dalle Leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, op. cit., 294. M. Corradino, *Il diritto amministrativo alla luce della recente giurisprudenza*, op. cit., 422, ha affermato che “.. .. la motivazione è elemento irrinunciabile per la comprensività e trasparenza dell’azione amministrativa, in quanto consentirebbe di individuare sia fonte di legittimazione del potere che il retroterra ideologico dell’atto”.