

MICHELA LAMPIS  
Dottore di ricerca in Diritto Amministrativo  
*lampismichela@libero.it*

## **MOTIVAZIONE, MOTIVO E MOVENTE: SPUNTI DI RIFLESSIONE**

### **LEGAL JUSTIFICATION, CAUSE AND REASON: POINTS FOR REFLECTION**

#### SINTESI

Il lavoro si propone di esaminare la motivazione del provvedimento nei suoi diversi significati, evidenziandone l'eterogeneità dei contenuti, insita nella inevitabile compresenza di componenti giuridiche e psichiche, e le rispettive interferenze sull'attività, e prima ancora, sull'organizzazione amministrativa.

#### ABSTRACT

The work aims to examine the motivation of the administrative act in its different meanings. In particular, we want to highlight the heterogeneity of content, given by the inevitable coexistence of legal and psychic components at the same time present. Furthermore, we intend to examine the respective interferences on the administrative activity and, even before that, on the administrative organisation.

PAROLE CHIAVE: motivazione del provvedimento amministrativo, motivi, attività amministrativa, organizzazione amministrativa, motivazione soggettiva, buon andamento, motivazione degli atti paritetici, benessere organizzativo.

KEYWORDS: motivation/justification of the administrative act, the cause, administrative activity, administrative organization, subjective motivation, good performance of the public administration, justification of joint acts, organizational well-being.

INDICE: 1. Premessa. – 2. La motivazione in senso soggettivo. – 3. La motivazione oggettiva del provvedimento. – 4. La motivazione “soggettiva” nell'attività e nell'organizzazione amministrativa.

### **1. Premessa**

Attraverso un approccio che non è solo giuridico, ma anche empirico e sociale, il presente contributo si propone di analizzare la motivazione del provvedimento offrendo ad essa uno spazio più ampio, che vada oltre la dimensio-

ne puramente giuridica, così da abbracciare e conformare l'attività dell'amministrazione, ed ancor prima la sua organizzazione, secondo la logica naturale seguita dal legislatore costituente in sede di enunciazione dei principi di cui all'art. 97 Cost.

La stessa etimologia del termine ci porta a valorizzare la motivazione nel suo significato più profondo, e a riflettere sul fatto che anche nel diritto amministrativo, seppure in misura differente rispetto ad altri settori del diritto, le componenti psichiche e motivazionali sottostanti alle disfunzioni organizzative, si riflettono sull'attività dell'amministrazione, influenzando sul buon andamento della stessa e sul corretto funzionamento degli istituti e degli strumenti propri del sistema amministrativo.

## **2. La motivazione in senso soggettivo**

La capacità espansiva della motivazione e il prevalere dell'una o dell'altra dimensione, variano a seconda del contesto considerato e pur nell'ambito del medesimo settore si manifestano, a volte, con sfumature semantiche differenti<sup>1</sup>.

In ambito civile la motivazione compare sotto forma di motivo, in un'accezione, dunque, puramente psicologica, totalmente disgiunta da quella normativa.

Per la dottrina civilistica il motivo si identifica nella rappresentazione soggettiva che induce le parti a concludere il contratto<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Per un approfondimento, riguardo all'importanza che le ragioni assumono nell'ambito delle relazioni, umane prima ancora che giuridiche, si richiama il contributo dello storico e sociologo statunitense C. TILLY, *Why? What Happens When People Give Reasons and Why*, Princeton University Press, Princeton, 2006.

<sup>2</sup> La definizione appartiene a F. GAZZONI, *Manuale di diritto privato*, Napoli, 2001, p. 809 ss. Si veda, sul tema, RICCA, *Motivi (diritto privato)*, in *Enc. Dir.*, XXVII, 281; A. MARTORANO, in *Rdciv*, 1958, I, 69; G. DEIANA, *I motivi nel diritto privato*, Torino, 1939, 157; F. SANTORO – PASSARELLI, Napoli, 2002, p. 128 ss, per quanto concerne, in particolare, la distinzione tra causa, intesa quale elemento oggettivo del negozio, che assegna ad esso la sua impronta tipica, e motivi, intesi quali circostanze soggettive, diverse da caso a caso, e come tali non suscettibili di informare di sé il negozio.

Esso, dunque, a differenza della motivazione, che nel diritto amministrativo rappresenta una componente essenziale del provvedimento<sup>3</sup>, non diviene mai elemento del contratto, costituendo semmai uno scopo ulteriore, in quanto tale giuridicamente irrilevante<sup>4</sup>.

Secondo un'accezione analoga, seppure con finalità differenti, il motivo o movente<sup>5</sup> è presente anche nel diritto penale.

Il nostro ordinamento è però fondato sul principio personalistico, alla stregua del quale neanche il più nobile dei motivi potrebbe mai giustificare il compimento di un reato.

Non può negarsi, tuttavia, come attraverso gli stessi<sup>6</sup>, anche le condizioni psichiche più profonde, che animano la condotta umana, contribuiscono a delineare meglio il fatto criminoso e la stessa personalità del soggetto agente, permettendo così al giudice di adeguare la pena al livello di antisocialità della condotta e alla particolare devianza del suo autore.

L'esigenza di individualizzazione propria del nostro sistema penale, giustifica, dunque, il valore in esso attribuito alle componenti psichiche, a quei

---

3 La natura sostanziale della motivazione e del relativo vizio è stata affermata dalla Corte costituzionale, la quale, identificando in essa “*il presupposto, il fondamento e l'essenza stessa del legittimo potere amministrativo* (...)”, ha altresì escluso che il difetto di motivazione nel provvedimento possa essere in qualche modo assimilato alla violazione di norme procedurali o ai vizi di forma, con conseguente inapplicabilità del peculiare meccanismo previsto al comma 2 dell'art. 21 *octies* (così Corte cost. n. 92 del 2015 e n. 58 del 2017; nello stesso senso anche Cons. Stato, sez. V, 27 giugno 2017, n. 3136, Cons. Stato, sez. III, 30 aprile 2014, n. 2247, Trib. Amm. Reg., Lecce, sez. II, 30 marzo 2017, n. 522).

4 Nell'attività contrattuale di diritto privato i motivi di una delle parti non sono rilevanti, a meno che non integrino gli estremi della causa in concreto ovvero non risulti un motivo illecito comune che ha determinato in via esclusiva le parti stesse a concludere il contratto (art. 1345 c.c.). All'interno del Codice civile, una deroga espressa a tale regola è prevista a proposito della donazione, che può essere impugnata per errore sul motivo se questo risulta dall'atto ed è il solo che ha determinato il donante a compiere la liberalità. Così, BIANCA M., *Diritto civile*, Milano, 2000, p. 654 s.

5 Si veda A. MALINVERNI *scopo e mov. nel dir. pen.*, Torino, 1955, *passim*; ID., *Motivi*, in Enc. Dir., XXIV, 1977, p. 287; CONTIERI e., *Sullo scopo dell'autore del reato*, Napoli, 1947, *passim*.

6 Coglie nel segno la definizione di F. MANTOVANI, *diritto penale, parte generale*, Padova, 2009, p. 640 s., secondo il quale “*i motivi dell'azione umana (...) sono un frammento significativo della complessiva personalità del soggetto (lo specchio, il periscopio dell'individualità interiore dell'uomo)*”.

meccanismi interni alla psiche, i quali, anche inconsciamente<sup>7</sup>, fanno scattare la volontà del soggetto, orientandola verso il compimento del reato.

Espressione di questa esigenza è la previsione di cui all'art. 61, n. 1 che annovera tra le circostanze aggravanti comuni *“l'aver agito per motivi abietti o futili”*<sup>8</sup> nonché quella di cui al successivo art. 62 comma 1 n. 1 c.p., che considera quale circostanza attenuante comune *“l'aver agito per motivi di particolare valore morale o sociale”*<sup>9</sup>.

Assumono poi rilevanza, ai fini di una corretta formulazione del giudizio di colpevolezza, i c.d. motivi soggettivi di scusa, parziale o addirittura totale, dati dall'insieme di situazioni che alterano, nel soggetto, la capacità di percepire, in concreto, il valore antiggiuridico del proprio comportamento.

Ciò è quanto si verifica nei casi di eccesso di reazione nell'esercizio di una causa di giustificazione, o di azioni compiute per effetto di stati emotivi e passionali (paura, angoscia, gelosia)<sup>10</sup>.

---

<sup>7</sup> Tutti i motivi, infatti, anche se inconsci, rilevano quali indici sintomatici della personalità morale e criminologica del soggetto agente.

<sup>8</sup> I motivi ispiratori della condotta si considerano abietti quando sono tali da rivelare la spregevolezza ed il grado di perversione e di malvagità del soggetto agente. Il motivo è invece futile quando la determinazione al reato discenda da uno stimolo assolutamente sproporzionato rispetto alla gravità del reato, ritenuto insufficiente, per la generalità dei consociati, a produrre l'azione criminosa, configurando, quindi, più che una causa determinante dell'evento, un mero pretesto, un'occasione per il reo di dare corso ai suoi illeciti istinti (così Cass. Pen. 18.06.2008, n. 24683). La medesima Corte ha precisato che per motivo abietto si intende quello turpe, ignobile, che rivela nell'agente un grado tale di perversità da destare un profondo senso di ripugnanza in ogni persona di media moralità, nonché quello spregevole o vile, che provoca ripulsione ed è ingiustificabile per l'abnormità di fronte al sentimento umano (Cass. Pen., 5.08.2008, n. 32851)

<sup>9</sup> Si considerano di particolare valore morale e sociale i motivi che oltre a godere dell'approvazione della coscienza comune, risultano altresì apprezzabili sotto il profilo etico o sociale. Si richiama, a proposito dei presupposti di applicabilità della circostanza in esame, quanto affermato dalla giurisprudenza penale (Cass. Pen. 25.05.2003, n. 23114) secondo la quale, benché l'art. 62 comma 1 n. 1) non esiga espressamente il requisito della proporzione tra il motivo di particolare valore morale o sociale ed il delitto commesso, il fatto che il legislatore, nel configurare la circostanza in questione, utilizzi l'aggettivo “particolare”, porta a ritenere che i motivi per i quali abbia agito l'imputato, in tanto rilevano a tali fini, *“(…) in quanto superino l'entità della morale comune media e non siano di scarsa rilevanza rispetto alla gravità del reato perpetrato”*.

<sup>10</sup> Cfr. G. MARINUCCI e E. DOLCINI, *Manuale di diritto penale*, p. 326 ss.; G. FIANDACA e E. MUSCO, *Diritto penale – Parte generale*, 2011.

Si tratta di situazioni che provocano una condizione di disagio psichico, la quale, seppure irrilevante al fine di escludere o diminuire l'imputabilità, viene comunque apprezzata dal giudice, quanto meno al fine di modulare il giudizio di colpevolezza e adattare la sanzione al livello di antisocialità espresso dalla condotta e alla personalità del suo autore<sup>11</sup>.

### 3. La motivazione “oggettiva” del provvedimento

Nel diritto amministrativo, la motivazione posta alla base del provvedimento adottato assolve un ruolo di particolare rilevanza.

L'ampiezza e la capacità espansiva dell'istituto si evincono innanzitutto dalla collocazione del medesimo all'interno della normativa sul procedimento.

La motivazione provvedimentoale, infatti, trova il suo spazio in una norma *ad hoc*, l'art. 3 della Legge n. 241-90, non a caso inserita nel capo I, dedicato ai principi dell'azione amministrativa.

Tra questi, oltre ai principi singolarmente richiamati all'art. 1 della L. 241-90, e riferiti espressamente all'attività amministrativa, vi sono altresì quelli sanciti dalla Costituzione<sup>12</sup>, costituiti dal buon andamento<sup>13</sup>, dall'imparzialità<sup>14</sup>, dalla legalità<sup>15</sup> e dalla trasparenza, ma anche dall'effettività della tutela giurisd-

---

11 Si veda M. RONCO, *Coscienza morale e colpevolezza giuridica*, in AA.VV., *Studi in onore di Francesco Gentile*, Madrid, 2006.

12 *Ex multis*, sottolinea la rilevanza costituzionale della motivazione dei provvedimenti amministrativi B. MARCHETTI, *Il principio di motivazione*, in *Studi sui principi del diritto amministrativo*, a cura di M. RENNA, F. SAIITA, Milano, 2012, p. 521 ss.

13 Per un'approfondita disamina sul principio del buon andamento, da ultimo, M.R. SPASIANO, *Il principio di buon andamento*, in *Principi e regole dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. SANDULLI Giuffrè, Milano, 2017, p. 47 ss. La trattazione più organica dal punto di vista del diritto costituzionale rimane quella di C. PINELLI, *La pubblica amministrazione (Art. 97 – 98)*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA, continuato da A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 1994, p. 31 ss.

14 Per una trattazione organica del principio di imparzialità, da ultimo, A. MARRA, *L'amministrazione imparziale*, Torino, 2018. In precedenza, *ex multis*, si veda anche, S. CASSESE, *Imparzialità amministrativa e sindacato giurisdizionale*, Milano, 1973; F. SAIITA, *Imparzialità della pubblica amministrazione*, ad vocem, in *Enc. giur.*, vol. XV, Società Editrice del Foro Italiano, Roma, 1989, p. 1 ss.; G. GARDINI, *Imparzialità amministrativa*, in *Dir. dir. pubbl.*, diretto da S. CASSESE, vol. IV, Milano, 2006, p. 2939 ss. 1994, p. 31 ss.

15 Si veda S. CASSESE, *Il diritto alla buona amministrazione*, in *Europ. rev. publ. law*, 2009, 3, p. 1037 ss. che identifica la motivazione quale massima espressione della legalità dell'azione amministrativa. Così anche V. CERULLI IRELLI, *Le modalità di esercizio del potere amministrativo*, in *Il contributo del diritto amministrativo a 150 anni di Unità d'Italia*, a cura di M.R. SPASIANO, Edi-

zionale<sup>16</sup>, di cui la stessa motivazione, attraverso la previsione generale della sua obbligatorietà, rappresenta, a sua volta, un corollario attuativo.

Difatti, quando l'amministrazione adotta un provvedimento, indipendentemente dalla natura dell'attività a cui inerisce, compie una scelta, che va in quanto tale motivata, poiché è solo attraverso la motivazione che il destinatario del provvedimento, o eventuali controinteressati, possono valutare l'opportunità di contestarne in giudizio la legittimità o sollecitarne il riesame da parte della amministrazione che lo ha adottato<sup>17</sup>.

L'enunciazione espressa delle ragioni di fatto e dei motivi giuridici posti alla base del provvedimento consente di verificare che la scelta concreta dell'amministrazione risulti non solo adeguata rispetto al fine, ma anche logica e coerente rispetto alle premesse iniziali.

La motivazione diviene così espressione di adeguatezza e, dunque, di proporzionalità e razionalità dell'agire amministrativo.

Il grado di soddisfazione di tali principi risulta però legato alla consistenza della motivazione e alla continua variabilità del suo contenuto, dovute essenzialmente alla qualità della scelta operata dall'amministrazione.

La scelta compiuta dall'amministrazione, infatti, viene considerata qualitativamente diversa, a seconda che riguardi la problematica dell'astrazione - e si

---

toriale Scientifica, Napoli, 2012, pp. 66 ss.; M.E. SCHINAIA, *La buona amministrazione*, in *La Costituzione ha sessant'anni*, a cura di M. RUOTOLO, Napoli, 2008, p. 97 ss.

<sup>16</sup> Sul piano costituzionale, l'obbligo di motivazione rinviene il suo fondamento anche nel principio di effettività della tutela giurisdizionale di cui agli artt. 24 e 113 Cost, in quanto consente al destinatario del provvedimento, che ritenga lesa una propria situazione giuridica soggettiva, di agire in giudizio a tutela della stessa; Si veda Corte cost. n. 310 del 2010; si veda anche Cons. Stato, sez. IV, 18 aprile 2019, n. 2520; Trib. Amm. Reg. Puglia, Lecce, sez. I, 23 gennaio 2019, n. 97.

<sup>17</sup> Accanto alla funzione generale, insita nei valori della trasparenza e dell'imparzialità, emerge, dunque, anche una funzione specifica della motivazione, direttamente correlata ai soggetti cui essa è astrattamente rivolta: il privato, rispetto al quale l'indicazione delle ragioni della decisione permette di comprenderne la portata ai fini di una eventuale contestazione giudiziale; il giudice, per garantire il controllo giurisdizionale; i cittadini, al fine di verificare le modalità di esercizio delle funzioni pubbliche (V. LOPILATO, *manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2020, p. 616 ss.)

risolva, dunque, in una scelta di appartenenza della fattispecie - o concerna qualcosa di diverso ed ulteriore rispetto ad essa.

Ora, questo passaggio<sup>18</sup>, tra norma e fattispecie concreta, si coglie esaminando la giurisprudenza antecedente alla L. 241-90, che pacificamente circoscriveva l'obbligatorietà della motivazione ai soli provvedimenti discrezionali.

La legge sul procedimento amministrativo ha formalizzato tale obbligo, svincolandolo dalla regola della discrezionalità.

Il legislatore cioè ha creato una regola sulla motivazione parzialmente difforme da quella giurisprudenziale<sup>19</sup>.

Difatti, mentre la giurisprudenza riconosceva l'obbligo di motivazione per i soli atti discrezionali e sfavorevoli, la legge ne ha sancito, in generale, l'obbligatorietà per tutti gli atti, con la sola eccezione di quelli normativi e a contenuto generale, tra cui non rientrano né gli atti favorevoli né quelli vincolati.

---

18 Costituisce questo un passaggio essenziale, sul quale vale la pena soffermare l'attenzione, in quanto strumentale alla comprensione di principi e meccanismi propri del diritto amministrativo.

19 In principio cioè nessuna norma disponeva che i provvedimenti amministrativi dovessero essere motivati. La motivazione, tuttavia, era richiesta da parte della giurisprudenza e dalla scienza giuridica con riferimento ad alcune specifiche categorie di atti, espressione principalmente di poteri discrezionali. Per una disamina approfondita dell'obbligo di motivazione prima dell'entrata in vigore della legge n. 241 del 1990, si rinvia a F. CAMMEO, *Gli atti amministrativi generali e l'obbligo di motivazione*, in *Giur. it.*, 1908, 3, p. 253 ss.; C.M. IACCARINO, *Studi sulla motivazione con particolare riguardo agli atti amministrativi*, Società Editrice del Foro Italiano, Roma, 1933; Id., *Motivazione degli atti amministrativi*, ad vocem, in *Nov. dig. it.*, vol. X, Torino, 1968, p. 958 ss.; M.S. GIANNINI, *Motivazione dell'atto amministrativo*, ad vocem, cit., p. 257 ss.; G. BERGONZINI, *La motivazione degli atti amministrativi*, cit.; V. MAZZARELLI, *Motivazione dell'atto amministrativo*, ad vocem, in *Enc. giur.*, vol. XX, Istituto Enciclopedia Italiana, Roma, 1990, p. 5 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, cit. Sull'obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi dopo l'entrata in vigore della generale sul procedimento amministrativo, ex multis, si rinvia a A. ROMANO TASSONE, *Legge sul procedimento e motivazione del provvedimento amministrativo. Prime osservazioni*, in *Scritti in onore di P. VIRGA*, a cura di aa.vv., Milano, 1994; Id., *Motivazione nel diritto amministrativo*, ad vocem, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. XIII, Torino, 1997, p. 683 ss.; R. SCARCIGLIA, *La motivazione dell'atto amministrativo*, Milano, 1999; G. CORSO, *Motivazione dell'atto amministrativo*, ad vocem, in *Enc. dir.*, vol. XXVII, Giuffrè, Milano, Agg., 2001, p. 774 ss.; B.G. Mattarella, *Motivazione (dir. com.)*, ad vocem, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. CASSESE, vol. IV, Milano, 2006, p. 3748 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Motivazione (dir. amm.)*, ad vocem, in *Diz. dir. pubbl.*, diretto da S. CASSESE, vol. IV, Milano, 2006, p. 3741 ss. Da ultimo, per una trattazione organica dell'istituto, si richiama il contributo di F. CARDARELLI, *La motivazione del provvedimento*, in *Codice dell'azione amministrativa*, a cura di M.A. SANDULLI, Milano, 2017.

È singolare come, in tal caso, l'ampliamento dell'obbligo di motivazione sia avvenuto non già ad opera della giurisprudenza, bensì del legislatore, che sulla scorta dei principi costituzionali e comunitari ha avuto cura di disciplinare l'istituto (e collocarlo all'interno della legge sul procedimento) in modo da prevenire interpretazioni eccessivamente rigorose, erroneamente incentrate su una lettura formale e non sistematica del dato normativo.

Il carattere innovativo della previsione che sancisce l'obbligo di motivare le decisioni amministrative si desume dal testo dell'art. 3, là dove, accanto all'indicazione dei «presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche», si richiede, a pena di invalidità del provvedimento, la obbligatoria correlazione della motivazione con le «risultanze dell'istruttoria».

Il legislatore stabilisce, dunque, una corrispondenza biunivoca tra istruttoria e motivazione, in modo che le risultanze dell'una, che rappresenta il momento dinamico dell'azione amministrativa, non possono che confluire formalmente nella staticità del secondo<sup>20</sup>.

A livello europeo<sup>21</sup>, il valore della motivazione si coglie nell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali, che pone l'obbligo per l'amministrazione, nelle materie di competenza europea, di “motivare le proprie decisioni”.

Vi è poi l'art. 296 comma 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea in base al quale gli atti giuridici delle Istituzioni europee devono essere motivati e devono fare riferimento alle proposte, iniziative, richieste o pareri previsti dai Trattati<sup>22</sup>.

---

20 Oltre alla dottrina (CARDARELLI, *La motivazione del provvedimento*, p. 380) si esprime in tal senso anche la giurisprudenza amministrativa, che considera la motivazione come «esplicitazione della modalità di svolgimento dell'attività istruttoria e del perché un interesse – normalmente l'interesse pubblico – nella necessaria valutazione di comparazione ponderata, è stato ritenuto prevalente rispetto ad altri interessi – normalmente privati – che sono confluiti nel procedimento». Così, Cons. St., sez. IV, 7 maggio 2007, n. 1971.

21F. CANGELLI - G.M. RUOTOLO., *l'obbligo di motivazione del provvedimento italiano e il rinvio al diritto dell'Unione europea per la disciplina di situazioni puramente interne*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 2014, 239 ss; così, anche con riguardo all'obbligo di motivazione, Corte giust. Un. Eur., 7 novembre 2013, *causa C-313/12*. Si veda altresì P. PROVENZANO, *I vizi nella forma e nel procedimento amministrativo. Fra diritto interno e diritto dell'Unione europea*, Milano, 2015, p. 173 ss.

22 L'art. 1 della l. 241-90 ha previsto che l'attività amministrativa è retta, tra l'altro, “dai principi dell'ordinamento comunitario”, il che implica che le regole procedurali europee si

Risponde ad una finalità differente, stante anche la diversità del contesto, la previsione contenuta all'art. 40 c.p.a in ordine alla specificità dei motivi di ricorso.

In omaggio ai principi di chiarezza e sinteticità degli atti processuali di parte, sanciti all'art. 3 comma 2, l'art. 40 afferma, ora, in termini di doverosità che i sette elementi del ricorso, ivi puntualmente indicati nelle lettere dalla a) alla g), oltre a costituire parte integrante e sostanziale di esso, devono essere altresì allocati distintamente e, quanto ai motivi, specificamente individuati.

La forza di tale previsione si evince dal successivo comma 2 che ne sanziona l'inosservanza prevedendo l'inammissibilità del ricorso, non solo in caso di erronea collocazione dei motivi nella parte dedicata al fatto<sup>23</sup>, ma anche in caso di omessa indicazione specifica degli stessi, come previsto dall'art. 40 comma 1 lett. d).

Siffatta previsione, così come gli effetti conseguenti ad un'eventuale pronuncia di inammissibilità del ricorso, rilevano però solo sul piano processuale, poiché a livello sostanziale l'obbligo generale di motivazione è sancito dalla legge n. 241/90, con riferimento non solo all'attività, ma anche all'organizzazione amministrativa<sup>24</sup>.

Ai sensi dell'art. 3, infatti, tutti i provvedimenti adottati dall'amministrazione, inclusi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi e il personale, devono essere motivati, con la sola eccezione per gli atti normativi e a contenuto generale, rispetto ai quali la deroga a siffatto principio generale si giustifica in ragione della non specificità delle pre-

---

applicano con portata generale anche a fattispecie di rilevanza interna, con la precisazione che, al di fuori della cornice europea, tali regole hanno una ordinaria valenza legislativa.

23 I motivi di ricorso, in quanto diretti a qualificare giuridicamente il fatto lesivo della sfera giuridica del ricorrente, riconducendolo al parametro legale che si assume violato, devono essere enunciati nell'apposita parte del ricorso ad essi dedicata, risultando così vietata ogni commistione tra esposizione in fatto e motivi in diritto. Così F.G. SCOCA, *giustizia amministrativa*, torino, p. 294 ss.

24 Il termine motivazione, a differenza dei "motivi", si riferisce, dunque, ad un istituto di diritto sostanziale.

visioni ivi contenute e della correlativa incapacità di nuocere *ex se* i suoi potenziali destinatari<sup>25</sup>.

L'obbligo di motivazione, o meglio, la previsione della sua obbligatorietà, si correla, dunque, strettamente alla natura dell'atto a cui si riferisce.

Da una lettura più attenta della norma si evince però come la necessità di motivare il provvedimento riguardi, in realtà, tutti gli atti che costituiscono esercizio di una scelta, anche organizzativa, della P.A. Ciò, a prescindere dal rapporto sottostante e dalla posizione, paritetica o autoritaria assunta dal soggetto pubblico nell'ambito dello stesso.

Chiarito, dunque, che l'obbligo di motivazione è espressione di un principio superiore, in quanto tale riferibile a qualsivoglia tipologia di atto o attività compiuta dall'amministrazione, è bene precisare che a seconda della fonte da cui esso scaturisce, il regime giuridico applicabile può risultare diverso, con la conseguenza che anche le condizioni minime in presenza delle quali tale obbligo può considerarsi adempiuto possono variare, in misura più o meno significativa, a seconda dell'atto che viene in rilievo, o della natura del rapporto a cui inerisce.

Mentre per i provvedimenti amministrativi l'obbligo di motivazione nasce direttamente dalla legge, per i restanti atti, adottati dall'amministrazione nell'ambito di rapporti paritetici, trova la sua fonte immediata nei principi di correttezza, imparzialità e buona fede, di cui l'art. 3 della legge sul procedimento costituisce diretta attuazione.

Ne discende che rispetto agli atti espressione di un potere autoritativo l'obbligo prescritto all'art. 3 può dirsi assolto laddove la motivazione contenga la rappresentazione dei presupposti di fatto e delle ragioni giuridiche poste alla base della decisione e sia dunque corrispondente, nei contenuti, al modello ivi

---

25 E. CASETTA- f. FRACCHIA, *manuale di diritto amministrativo*, milano, 2017, p. 518.

espressamente delineato, pena l'annullabilità<sup>26</sup> o - secondo taluni - la nullità del provvedimento medesimo<sup>27</sup>.

Con riferimento invece alla seconda tipologia di atti, tra cui quelli inerenti la gestione del rapporto di lavoro - compiuti cioè dall'amministrazione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro - l'adempimento del dovere di motivazione non si misura alla stregua dei parametri indicati all'art. 3 della L.241-90, ma va verificato, nell'*an* e nel *quantum*, in base alla natura dell'atto e agli effetti che esso produce nei confronti del destinatario<sup>28</sup>, trovando la sua fonte immediata - prima ancora che nell'art. 3 della L. 241-90 - nei principi di correttezza e buona fede, ai quali il datore di lavoro pubblico è vincolato durante lo svolgimento del rapporto di lavoro<sup>29</sup>.

Potrebbe dirsi, come peraltro sottolinea la stessa giurisprudenza, che la motivazione degli atti paritetici è di natura sintetica, poiché si riferisce esclusivamente al fatto verificato, e alla sua riconducibilità alla norma, giuridica o contrattuale, che ne regola le conseguenze.

In realtà, la diversità nel contenuto è legata alla finalità e alla specificità dell'interesse che la motivazione è diretta a soddisfare<sup>30</sup>.

---

26 Così F.G. COCA, *Diritto amministrativo*, Torino, 2017, p. 288 s. L'autore, pur ritenendo che l'esternazione del contenuto decisionale del provvedimento, nel quale si identifica la motivazione, costituisca logicamente un elemento essenziale del provvedimento, ritiene che la carenza o insufficienza della stessa non integri, sul piano del diritto positivo, una causa di nullità, ma solo di annullabilità del provvedimento.

27 In questo senso, V., ITALIA G. LANDI, G. POTENZA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2002, 180 ss. Secondo gli autori l'assenza della motivazione, quale manifestazione della causa dell'esercizio del potere pubblico, in quanto elemento essenziale dell'atto, ne costituisce una causa di nullità, ai sensi dell'art. 21 - *septies*, comma 1.

28 Così Cass. n. 6485/2021, secondo cui "la motivazione dell'atto espressione di un potere privato si attegga diversamente a seconda della funzione dell'atto del quale si discute sicché, ad esempio, se in tema di conferimento di incarico si è ritenuta necessaria una valutazione comparativa degli aspiranti alla nomina, in relazione agli atti risolutivi del rapporto è stato ritenuto sufficiente il mero richiamo al presupposto di fatto che la risoluzione giustifica".

29 Il principio è stato affermato in una recente pronuncia della Cassazione (Sezione Lavoro, Ordinanza n. 24122 del 3.8.2022), ove si chiarisce che essendo "la gestione del rapporto di lavoro necessariamente connessa a comportamenti e relazioni mutevoli, anche in relazione alla soggettività di chi impersona il datore pubblico e di chi riveste la qualità di dipendente, non esiste rispetto ad essa una modalità standardizzabile di esplicazione della motivazione, come richiede in qualche misura l'ordinamento amministrativo".

30 In ordine alla portata del contenuto della motivazione, questioni concrete specifiche si sono poste in base alla tipologia di atti che vengono in rilievo. Con riguardo alla motivazione

Rispetto agli atti di gestione del rapporto di lavoro, l'esigenza primaria che la motivazione tende a garantire non è quella di dare conto alla collettività del rispetto dei principi dell'azione amministrativa, quanto piuttosto di esternare alla controparte la modalità di gestione del rapporto di lavoro, informandola su quale sia la natura dell'atto datoriale adottato<sup>31</sup> e dimostrando di aver agito nel rispetto di principi, tra cui la buona fede e la correttezza, i quali, pur connotando l'agire autoritativo dell'amministrazione, nascono e si sviluppano ordinariamente nell'ambito di rapporti paritetici.

#### **4. La motivazione “soggettiva” nell'attività e nell'organizzazione amministrativa**

L'analisi dei profili organizzativi permette di cogliere, più agevolmente, la prorompente della motivazione, nella sua duplice dimensione, non solo come istituto di diritto, ma anche come fenomeno psico-sociale<sup>32</sup>.

Nel diritto amministrativo, infatti, malgrado la normale e fisiologica irrilevanza della volontà quale elemento psichico e interiore, il perseguimento dell'interesse pubblico affidato all'amministrazione passa necessariamente attraverso l'operato delle persone fisiche che la compongono, per le quali il dovere di osservare determinati principi, tra cui l'imparzialità e la trasparenza, funge

---

degli atti nell'ambito dei pubblici concorsi, ad esempio, parte della giurisprudenza e della dottrina meno recente ritiene non sufficiente l'indicazione del solo voto numerico, in quanto esso costituirebbe esternazione del risultato e della motivazione del giudizio valutativo (così Trib. Amm. Reg. Veneto, Venezia, sez. I, 21 gennaio 2002, n. 137 e in dottrina A. CORPACI, *spunti critici sulla giurisprudenza applicativa della legge sul procedimento amministrativo*, in *dir. Pubbl.*, 1995, p. 185 e ss). L'orientamento prevalente della Giurisprudenza del Consiglio di Stato ritiene, invece, sufficiente l'apposizione del solo voto numerico, a condizione che siano predeterminati i criteri di giudizio. In particolare, si ritiene che tale voto esprima “una graduazione delle valutazioni compiute dalla commissione nell'ambito del punteggio disponibile” e risponda all'esigenza di assicurare il principio di economicità dell'azione amministrativa (così Cons. Stato, sez. III, 29 aprile 2019, n. 2775). Con riguardo agli atti di alta amministrazione, per i quali la giurisprudenza amministrativa ribadisce costantemente l'obbligo di motivazione, pur mitigato nelle modalità di esternazione in ragione della natura discrezionale del potere, si veda Cons. Stato, sez. VI, 19 ottobre 2009 n. 6388; Cons. Stato, sez. V, 15 novembre 2016, n. 4718. Con riferimento alla motivazione degli organi collegiali si veda invece Cons. Stato, sez. IV, 17 novembre 2015, n. 5236.

<sup>31</sup> Atto che può consistere in una disposizione di servizio, modifica di sede o attività (*ius variandi*), sanzione disciplinare, modifica delle mansioni, revoca di incarichi.

<sup>32</sup> Sulla motivazione dal punto di vista delle scienze psicologiche, si rinvia a R. DE BENI, A. MOÈ, *Motivazione e apprendimento*, Bologna, 2000.

da stimolo per la ricerca di una motivazione in grado di sostenere razionalmente la scelta esternata nel provvedimento<sup>33</sup>.

Più precisamente, l'osservanza dei doveri giuridici posti a carico di coloro che agiscono per conto di un soggetto pubblico, e che sono legati ad esso da un rapporto di servizio, risulta condizionata dall'interferire di componenti psichiche e motivazionali, che unite a fattori di natura organizzativa finiscono per influire sul corretto adempimento di quei doveri, alterando così la capacità naturale dell'Ente di orientare la propria azione verso il soddisfacimento dell'interesse pubblico assegnato.

Il rapporto sinallagmatico esistente tra motivazione psicologica e motivazione amministrativa è chiaro se consideriamo che la prima rappresenta una condizione essenziale di benessere organizzativo e che, impattando positivamente sull'esercizio della funzione amministrativa, non può che sfociare nell'adozione di provvedimenti legittimi e ben motivati.

Il condizionamento è però reciproco, in quanto la tendenza di un'amministrazione a motivare adeguatamente le proprie scelte, e ad agire secondo diritto, accresce la consapevolezza e la volontà, da parte dei suoi funzionari, di istruire correttamente i procedimenti, e di assicurare ben prima dell'adozione del provvedimento finale il soddisfacimento delle esigenze di partecipazione, trasparenza e legalità, di cui la motivazione stessa rappresenta la più diretta e concreta manifestazione<sup>34</sup>.

La dimensione psicologica e quella giuridica, nelle quali può esprimersi e rilevare la motivazione, sebbene distinte e apparentemente non comunicanti, trovano così, nel buon andamento, il loro punto di incontro, e per certi versi anche la loro sintesi.

---

<sup>33</sup> Si veda, per una lettura del fenomeno in chiave psicologica, E. AUTERI, in *management delle risorse umane*. Guerini e Associati, Milano, 2004; R.A. NOE, J.R. HOLLENBECK, B. GERHART, P.M. WRIGHT., in *gestione delle risorse umane*, tr. It. Apogeo, Milano, 2006.

<sup>34</sup> Nella fase antecedente alla definizione del procedimento la funzione di garantire il contraddittorio e di stimolare il dialogo con l'amministrazione è affidata all'istituto del preavviso di rigetto (art. 10-bis L. 241-90)

La tutela di questo principio, passa, infatti, attraverso il benessere organizzativo dell'amministrazione, che a sua volta è legato alla motivazione intrinseca ed estrinseca dei soggetti che agiscono per conto di essa.

Per cogliere questo passaggio è indispensabile però mantenere distinti i due concetti.

Difatti, mentre la motivazione nella sua accezione metagiuridica, riguarda essenzialmente l'organizzazione, la motivazione in senso giuridico, quale condizione di legittimità del provvedimento, investe direttamente l'attività, rappresentando la sintesi dei fondamentali principi a cui è ispirato l'agire amministrativo, così come statuiti all'art. 97 Cost. e meglio declinati all'art. 1 della Legge sul procedimento.

Tra tutti, il principio del buon andamento è quello che meglio esprime il rapporto di strumentalità esistente tra organizzazione e attività, e tra motivazione in senso giuridico e in senso psicologico.

In quest'ultima accezione il termine "motivazione" compare a partire dal XX secolo, quando gli studiosi iniziarono ad approfondire i meccanismi interiori che spingono l'uomo ad agire<sup>35</sup>.

Nascono così le prime teorie motivazionali, tra cui la gerarchia dei bisogni di Maslow, da cui derivano i concetti di motivazione estrinseca ed intrinseca.

Mantenere distinte le due tipologie di motivazione è utile al fine di comprendere le interferenze tra fattori interni ed esterni, e le relative implicazioni sull'operato dell'ente, posto che un'amministrazione ben funzionante e ben organizzata costituisce garanzia di soddisfacimento degli interessi ad essa affidati.

---

<sup>35</sup> In ambito psicologico, peraltro, il termine motivazione conserva ancora oggi una sostanziale indeterminatezza, che si presta ad un uso differente di tale strumento e si riflette nella varietà di contributi teorici che nel tempo hanno cercato di descrivere e di spiegare questo complesso fenomeno (R. DE BENI e A. MOÉ, *Motivazione e apprendimento*, Bologna, *passim*, 2000). La mancanza di una concettualizzazione unitaria si traduce inoltre nella molteplicità di strumenti costruiti per la rilevazione di tale costrutto (P. K. MURPHY E P. A. ALEXANDER, *A motivated exploration of motivation terminology*. *Contemporary Educational Psychology*, 25 (1), 3–53. <https://doi.org/10.1006/ceps.1999.1019>, 2000).

La differenza tra motivazione estrinseca ed intrinseca si fonda sulla causa che spinge il soggetto ad agire.

Si parla di motivazione estrinseca quando i motivi che orientano l'azione di un soggetto sono dati da una ricompensa esterna; il comportamento, quindi, non scaturisce dalla volontà personale di ottenere qualcosa, quanto piuttosto dal fatto che, raggiungendo un certo obiettivo, si verrebbe in qualche modo ricompensati.

Si parla invece di motivazione intrinseca quando i motivi che spingono all'azione derivano direttamente dalla volontà del soggetto, legata al soddisfacimento di un bisogno o al raggiungimento di un obiettivo<sup>36</sup>.

Le due forme di motivazione, tuttavia, non sono completamente indipendenti l'una dall'altra, ed anzi si trovano spesso ad interagire. Offrire un premio per un'attività che precedentemente non era ricompensata costituisce di fatto un passaggio alla motivazione estrinseca, che va ad incidere, indebolendola, sulla motivazione intrinseca originaria del soggetto.

Si parla, in questo caso, del c.d. effetto di sovra giustificazione, che si produce quando il premio o l'incentivo esterno riduce la motivazione intrinseca di un soggetto nel compiere una data attività<sup>37</sup>.

Questo fenomeno, noto come *motivational crowding out* (spiazzamento motivazionale), si realizza in quanto la possibilità di conseguire un premio, o un incentivo esterno, quale conseguenza diretta di una data azione, rappresenta la causa esclusiva e assorbente dell'azione medesima.

Chiarita la distinzione esistente in ambito psicologico tra motivazione intrinseca ed estrinseca ci si domanda quale delle due tipologie appaia maggior-

---

36 Ricollegandoci alla teoria di Maslow si parte dai bisogni più basilari, come mangiare, bere e dormire ad altri collocati più in alto nella piramide, come il desiderio di avere delle relazioni interpersonali o quelli relativi alla conoscenza e al potere.

37 In ambito lavorativo, ad esempio, il datore di lavoro può riconoscere delle piccole ricompense ai propri dipendenti, ma solo nel caso in cui veda già un piccolo interesse da parte loro ad approfondire certi ambiti. Una volta che l'interesse sarà cresciuto, potrà eliminare o ridurre gradualmente l'incentivo.

mente in grado di favorire il benessere organizzativo e sviluppare la capacità dell'ente di orientarsi verso il raggiungimento del risultato.

La risposta a tale interrogativo è insita nell'esigenza di impedire il prodursi dell'effetto c.d. di sovra giustificazione, tipicamente connesso all'operatività di meccanismi motivazionali esterni.

A tal proposito, si rende opportuno far cenno alla retribuzione, che rappresenta uno dei principali elementi del sistema delle ricompense.

Se, infatti, sul piano giuridico, essa rappresenta l'obbligazione principale del datore di lavoro, che la eroga quale corrispettivo della prestazione svolta dal lavoratore, da un punto di vista psicologico, assieme ad eventuali componenti accessorie (premi di risultato, indennità legate alla titolarità di incarichi incentivanti o posizioni organizzative) costituisce un meccanismo in grado di motivare il dipendente a continuare ad impegnarsi sul lavoro e a mantenere elevato il livello qualitativo della prestazione lavorativa resa nei confronti dell'amministrazione<sup>38</sup>.

Tuttavia, affinché i meccanismi premiali siano davvero incentivanti, e quindi tali da influire sul benessere organizzativo e sul buon andamento dell'amministrazione, è necessario fare di essi un uso accorto, ponendo in essere un insieme di azioni utili a mantenere alto il livello di soddisfacimento del personale rispetto alle attività e ai procedimenti assegnati e a favorirne il coinvolgimento all'interno dell'organizzazione amministrativa.

La forma su cui puntare è, dunque, la motivazione intrinseca, la quale, non essendo correlata a fattori esterni, risulta per natura più forte e duratura, poiché legata al desiderio personale di soddisfare una determinata necessità.

Rafforzare la motivazione intrinseca, favorendo anche un buon clima lavorativo, incide sull'attività e sul rispetto delle garanzie procedurali e dei principi che contribuiscono ad una "buona amministrazione".

---

<sup>38</sup> Si veda K. BARTOL, e.a. LOCKE (2000), *incentives and motivation*. In s RYNES, b. GERHART (a cura di), *compensation in organizations: progress and prospects*. New Lexington Press, San Francisco.

L'incidenza della motivazione psichica sull'osservanza dei predetti principi rappresenta una logica conseguenza del fatto che il provvedimento, per quanto espressione della volontà amministrativa, è innanzi tutto un atto umano.

Tanto la predisposizione materiale del provvedimento, quanto l'individuazione dei suoi contenuti, inclusa la raccolta del materiale istruttorio, avvengono ad opera del soggetto-persona fisica individuato ai sensi degli artt. 4 e 5 L. 241-90.

Tra gli elementi di cui si compone il provvedimento, la motivazione rappresenta quello che maggiormente risulta condizionato dalla volontà e dall'atteggiamento psichico di colui che a vario titolo concorre a delinearne i contenuti.

Tanto più è discrezionale il provvedimento quanto più è rilevante ed evidente il condizionamento della motivazione psichica su quella giuridica.

Esistono, infatti, alcuni fattori, interni ed esterni all'amministrazione, in grado di interferire sulla corretta gestione del procedimento (intesa non solo quale completa acquisizione, tramite la partecipazione, di tutti gli interessi coinvolti, ma anche quale osservanza del termine previsto per la conclusione del procedimento), e sui contenuti sostanziali della motivazione posta a corredo del provvedimento finale.

Tralasciando, in questa sede, i fattori esterni di condizionamento - i quali, traducendosi nel compimento di atti o fatti illeciti, finirebbero direttamente per recidere il rapporto di immedesimazione organica intercorrente con l'Amministrazione - tra i fattori interni all'amministrazione, quello che presenta un impatto significativo sulla motivazione psichica, e per il tramite di essa, sull'intero *iter* procedimentale, è innanzitutto il clima lavorativo, dato dall'insieme delle condizioni che creano il c.d. benessere organizzativo.

Lavorare all'interno di un contesto lavorativo sereno, infatti, oltre a favorire i rapporti di collaborazione, contribuisce ad una corretta e celere gestione del procedimento, dalla fase istruttoria a quella decisoria.

I funzionari, e più in generale i dipendenti preposti a determinati adempimenti, saranno spinti ad avviare, istruire e definire il procedimento in modo puntuale, nella convinzione che la scelta adottata dall'amministrazione sia quella migliore per l'interesse pubblico da perseguire.

In questi termini, dunque, può affermarsi che la motivazione giuridica del provvedimento <sup>39</sup>si riconnette alla motivazione psichica del soggetto che ha contribuito a formarla.

Accanto al benessere organizzativo, un fattore importante di condizionamento è il *modus operandi* dell'amministrazione.

Non sempre, infatti, il contegno assunto dalla stessa, non solo nei rapporti interni - con il proprio personale - ma anche in quelli esterni, appare ispirato ai principi costituzionali di imparzialità, trasparenza e, più in generale, di buona amministrazione.

L'atteggiamento sistematico di scarsa cura, disinteresse, e anche di inerzia dell'amministrazione, che spesso segue alle istanze, pur legittime, avanzate dal proprio personale, riduce proporzionalmente il senso di appartenenza che ciascun dipendente, in virtù del rapporto di servizio, dovrebbe poter vantare nei confronti dell'ente per il quale agisce.

Cresce, così, ma in senso patologico, il distacco rispetto al fine pubblico da perseguire e, conseguentemente, diminuisce la percezione, da parte del funzionario, di dover agire correttamente per soddisfarlo, rispettando altresì i termini previsti per la conclusione del procedimento.

Per contro, l'agire corretto di un soggetto pubblico, dapprima nei confronti dei propri dipendenti, e poi nei confronti dei destinatari delle proprie pretese, rafforza il senso di appartenenza dei funzionari all'amministrazione, creando una situazione di vicinanza rispetto agli interessi istituzionali, che si traduce poi nel dovere morale, oltre che giuridico, di motivare correttamente il provvedimento, e ancor prima, mediante esercizio dei poteri di integrazione uf-

---

<sup>39</sup> E come la motivazione, qualsiasi altro adempimento procedimentale destinato a confluire nel contenuto discrezionale del provvedimento.

ficiosa previsti all'art. 6 lett. b) L. 241-90, di ricercare in modo accurato quanto necessario a garantire un corretto bilanciamento degli interessi coinvolti nel procedimento.

Nondimeno, la prassi, sempre più diffusa in alcune amministrazioni, di deviare la propria azione dal perseguimento dell'interesse pubblico affidato ovvero di perseguirlo solo astrattamente, porta inevitabilmente i funzionari a confezionare motivazioni seriali, standardizzate, e ciò al solo fine di non incorrere in responsabilità o di evitare possibili contenziosi.

L'adempimento del dovere giuridico di motivazione, sancito all'art. 3 della L. 241-90, dipende così dalla capacità e dalla possibilità, intesa sia in senso materiale che psicologico (epurata, dunque, dei condizionamenti di cui si è detto) di argomentare la scelta dell'amministrazione e di giustificarne l'operato, senza però alterare il processo logico e temporale che ordinariamente porta all'adozione del provvedimento e alla predisposizione della sua motivazione.

Una delle disfunzioni più gravi del sistema amministrativo, che spesso costituisce un sintomo dell'eccesso di potere, consiste, infatti, nell'invertire la sequenza logico-temporale imposta dalla legge sul procedimento, secondo cui i contenuti della motivazione, sebbene esteriorizzati *ex post*, all'atto dell'adozione del provvedimento finale, preesistono necessariamente ad esso.

Con l'evolversi del legame tra amministrazione e privato e la contestuale dequotazione del provvedimento la motivazione ha acquistato un significato più ampio, e per certi versi anche più profondo.

Rispetto al passato, non è più relegata a mero requisito di legittimità del provvedimento, ma esprime la qualità del rapporto che lega l'amministrazione al privato.

La motivazione costituisce, difatti, uno strumento di dialogo, che nasce con la comunicazione di avvio del procedimento, si arricchisce durante l'istruttoria, e culmina con la formale enunciazione delle ragioni che hanno ispirato la scelta definitiva dell'amministrazione.

Una motivazione scarna, illogica o addirittura assente, dunque, non è solo sintomo di un provvedimento viziato, ma prima ancora di una cattiva amministrazione<sup>40</sup>, incapace di comunicare e costretta poi a difendere la legittimità (apparente) del suo operato in sedi diverse da quella procedimentale, sopportando così anche i rischi connessi alle pretese risarcitorie avanzate dai suoi interlocutori<sup>41</sup>.

---

40 Per una trattazione organica del diritto ad una buona amministrazione, L. AZOULAI, L. CLEMENT-WILZ, *La Bonne administration, in Traité de droit administratif européen*, a cura di J. B. AUBY DUTHEIL, J. DE LA ROCHERE, Bruylant, Bruxelles, 2014, p. 671 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *Il diritto ad una buona amministrazione*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M.P. CHITI, G. GRECO, Milano, 2007, p. 49 ss.; R. BIFULCO, *Art. 41. Diritto ad una buona amministrazione*, in *L'Europa dei diritti: commentario della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, a cura di R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, Bologna, 2001, p. 284 ss. Si veda anche, G. DELLA CANANEA, *Al di là dei confini statuali. Principi generali del diritto pubblico globale*, Bologna, 2009, p. 45 ss.; D.U. GALETTA, *Il diritto a una buona amministrazione europea come fonte di essenziali garanzie procedurali nei confronti della Pubblica Amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2005, p. 819 ss.

41 Riguardo alle implicazioni processuali conseguenti alla violazione dell'obbligo di motivazione dei provvedimenti, ed in particolare alla possibilità, per l'amministrazione, di sopperire alla carenza motivazionale mediante integrazione postuma nel corso del giudizio, è possibile distinguere due orientamenti principali: il primo, formatosi a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, ammette l'integrazione postuma muovendo essenzialmente dal presupposto che la motivazione costituisca un requisito formale (Cons. Stato, sez. VI, 19 marzo 1972, n. 174). All'interno di questa ricostruzione si passa dalla tesi estensiva, che la ammette in qualunque forma, anche mediante scritti difensivi e in presenza di attività discrezionale, alla tesi più restrittiva, che ammette l'integrazione postuma della motivazione solo mediante produzione di atti dello stesso procedimento, di atti autonomi adottati dall'organo competente ovvero di atti di secondo grado di convalida e in presenza di attività vincolata (Cons. Stato sez. VI, 19 ottobre 2018, n. 5984). Altro orientamento, che sembra preferibile, esclude invece l'integrazione postuma in sede giudiziale sulla base della natura sostanziale della motivazione, e della conseguente impossibilità di applicare il meccanismo di cui all'art. 21 *octies* L. 241-90, circoscritto alle sole violazioni formali e procedurali. Diversa dall'integrazione postuma, e dunque pienamente legittima, è l'argomentazione contenuta negli scritti difensivi mediante la quale vengono esplicitate meglio le ragioni già espresse nel provvedimento amministrativo impugnato (così Cons. Stato, sez. V, 2013, n. 4194; Trib. Amm. Reg., Veneto, Venezia, sez. II, 24 aprile 2019 n. 507).