

Con sentenza n. 3632 del 29 aprile 2025, la quinta sezione del Consiglio del Consiglio di Stato ha affermato che l'integrazione postuma della motivazione del provvedimento attraverso gli scritti difensivi, per giurisprudenza consolidata (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. VII, 2 novembre 2022, n. 9458; sez. III, 13 luglio 2022, n. 5959; sez. V, 10 maggio 2022, n. 3632; sez. II, 24 giugno 2019, n. 4305; sez. VI, 8 settembre 2017, n. 4253) deve ritenersi vietata, salvo particolari ipotesi del tutto diverse dalla presente fattispecie (chiara intuibilità delle ragioni del provvedimento desumibili dalla parte dispositiva di questo, natura vincolata dell'attività della P.A.: Cons. Stato, sez. IV, 4 marzo 2014, n. 1018; id., 9 ottobre 2012, n. 5257; sez. V, 20 agosto 2013, n. 4194). Pertanto ciò che costituisce valutazione discrezionale da parte della Pubblica Amministrazione - anche sub specie di discrezionalità tecnica - rimane assoggettata al divieto di integrazione postuma della motivazione in sede processuale, che riguarda anche l'impossibilità di colmare lacune istruttorie (Cons. Stato, sez. V, 10 maggio 2022, n. 3632). Infatti nel processo amministrativo l'integrazione in sede giudiziale della motivazione dell'atto amministrativo è ammissibile soltanto se effettuata mediante gli atti del procedimento - nella misura in cui i documenti dell'istruttoria offrano elementi sufficienti ed univoci dai quali possano ricostruirsi le concrete ragioni della determinazione assunta - oppure attraverso l'emanazione di un autonomo provvedimento di convalida (art. 21-nonies, comma 2, L. n. 241 del 1990) (Cons. Stato, sez. VI, 06 settembre 2021, n. 6219). È invece inammissibile un'integrazione postuma effettuata in sede di giudizio, mediante atti processuali, o comunque scritti difensivi (Cons. Stato, sez. IV, 19 luglio 2021, n. 5401).

Come di recente evidenziato dai giudici amministrativi (Cons. Stato, sez. V 30 settembre 2024 n. 7856) "l'integrazione giudiziale della motivazione di un provvedimento amministrativo è sempre esclusa "poiché senza una motivazione anteriore al giudizio, verrebbero frustrati gli apporti (oppositivi o collaborativi) del partecipante al procedimento, essendo la motivazione della decisione strettamente legata alle risultanze dell'istruttoria", atteso che in questo modo si imporrebbe al privato di attivare la tutela giurisdizionale praticamente al 'buio', potendo questi conoscere le ragioni alla base della decisione soltanto nel corso del processo. È, infatti, inammissibile un'integrazione postuma effettuata in sede di giudizio, mediante atti processuali, o comunque scritti difensivi. Per l'inammissibilità della motivazione postuma, sia attraverso gli scritti difensivi che attraverso la regola del raggiungimento dello scopo, in quanto in contrasto anche con le regole del giusto procedimento amministrativo come delineato dal diritto euro unitario (in particolare, l'art. 295 TFUE, che richiede la motivazione per tutti gli atti delle istituzioni comunitarie, inclusi quelli normativi, e il diritto a una buona amministrazione di cui all'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea), appare orientata anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia, che qualifica la motivazione come 'forma sostanziale' e motivo di ordine pubblico da sollevarsi d'ufficio (ex plurimis, Corte di Giustizia UE sez. VII, 11 aprile 2013, n. 652, C- 652/11). La motivazione costituisce il contenuto insostituibile della decisione amministrativa, anche in ipotesi di attività vincolata e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile, nemmeno mediante il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell'art. 21 octies, comma 2, della L. n. 241 del 1990, il provvedimento affetto da cosiddetti vizi non invalidanti (Cons. Stato, n. 5984 del 2018). In particolare, 'la motivazione del provvedimento amministrativo rappresenta il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo (art. 3, L. n. 241 del 1990) e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile, nemmeno mediante il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, della L. n. 241 del 1990, il provvedimento affetto da c.d. vizi non invalidanti (si veda Cons. Stato, sez. III, 7 aprile 2014, n. 1629), non potendo perciò il suo difetto o la sua inadeguatezza essere in alcun modo assimilati alla mera violazione di norme procedurali o ai vizi di forma. La motivazione del provvedimento costituisce infatti "l'essenza e il contenuto insostituibile della decisione amministrativa, anche in ipotesi di attività vincolata" (Cons. Stato, III, 30 aprile 2014, n. 2247), e non può certo essere emendata o integrata; quasi fosse una formula vuota o una pagina bianca, da una successiva motivazione postuma, prospettata ad hoc dall'Amministrazione resistente nel corso del giudizio' (Cons. Stato, n. 5291 del 2018).