GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

Ancora sulla motivazione degli atti amministrativi generali

Riflessioni sulla sentenza T.A.R. Pescara, Sez. I, n. 415 del 03.11.2025

di Francesca Saraceno

9 settembre 2026

ABSTRACT

Il presente elaborato esamina l'evoluzione dell'obbligo di motivazione degli atti amministrativi generali, focalizzandosi sulla recente sentenza n. 415 del 03.11.2025 del T.A.R. Pescara. Sebbene l'art. 3, comma 2, della legge n. 241/1990 escluda espressamente gli atti a contenuto generale e normativo dall'obbligo di motivazione, l'analisi evidenzia come tale deroga sia oggetto di un costante dibattito dottrinale e giurisprudenziale. Attraverso l'esame del caso specifico — riguardante le limitazioni all'edificabilità di case funerarie imposte da un regolamento comunale in Abruzzo — viene esplorato il rapporto tra la normativa statale e le leggi regionali, le quali possono imporre una "motivazione rafforzata" per ragioni di trasparenza e tutela del cittadino. Il contributo, inoltre, approfondisce

la natura della motivazione come strumento di legalità sostanziale e possibile "livello essenziale delle prestazioni" (LEP).

Sommario: 1. **Premessa. Antichi dibattiti sulla funzione della motivazione** – 2. **Eccezioni all'obbligo di motivazione e panoramica sugli atti normativi** – 3. **L'ambito di applicazione oggettivo della legge n. 241/1990 e il rapporto con i c.d. LEP** – 4. **La sentenza TAR Pescara e la distinzione "volizione preliminare" – "volizione azione"**

1. Premessa. Antichi dibattiti sulla funzione della motivazione

Con la sentenza n. 415 del 03.11.2025 il T.A.R. Pescara, Sez. I, si è pronunciato sul tema della motivazione degli atti amministrativi generali, in ipotesi sottratti al relativo obbligo riconosciuto dall'art. 3 legge 7 agosto 1990, n. 241 nei confronti di «ogni provvedimento amministrativo, compresi quelli concernenti l'organizzazione amministrativa, lo svolgimento dei pubblici concorsi ed il personale», ai sensi del successivo comma 2.

Prima di analizzare la fattispecie concreta oggetto della pronuncia e prima di ricostruire il ragionamento seguito dal giudice amministrativo, è bene richiamare alcuni dei principali aspetti fondanti l'istituto in argomento: in questa sede, tuttavia, non sembra opportuno ripercorrere in maniera analitica tutta la vasta produzione scientifica confluita sul tema della motivazione. Giova però ricordare come l'istituto in esame fu oggetto di diverse e differenti interpretazioni da parte della dottrina novecentesca ante legge sul procedimento, a cominciare dall'idea di motivazione quale «elemento della volontà dell'amministrazione espressa nel provvedimento» **[1]** o della motivazione quale «esplicazione dei moventi soggettivi, in quanto tale suscettibile di essere espressa anche successivamente»**[2]**, o ancora quale elemento connaturato all'esecutorietà del provvedimento**[3]**.

Tra i confronti di rilevante interesse emerge in particolare quello intercorso tra Mortati e Giannini: a parere del primo, per motivazione deve intendersi la «conoscenza del procedimento mentale che ha preceduto l'azione esteriore», l'iter logico-giuridico seguito dall'amministrazione e suscettibile di essere oggetto di cognizione del giudice amministrativo**[4]**; secondo Giannini, invece, è da preferire quell'impostazione "sostanziale" della motivazione, per la quale vale quanto effettivamente fatto dall'amministrazione (e non quanto da essa dichiarato), rendendo possibile l'apposizione di una motivazione insufficiente ad un atto legittimo e viceversa**[5]**.

Di fondamentale rilievo anche gli studi condotti da Antonio Romano Tassone nei suoi scritti sulla "plurivalenza" della motivazione**[6]**: da un lato, strumento per consentire il sindacato da parte del giudice amministrativo – o dell'Amministrazione in sede di ricorso gerarchico – sulle scelte poste a fondamento del contenuto decisorio del provvedimento, previo ricorso dei soggetti legittimati; dall'altro, più in generale, come strumento *erga omnes*, non solo a tutela del destinatario del provvedimento che dovrà impugnarlo ma anche come spiegazione, nei confronti della totalità dei cittadini, di come l'Amministrazione utilizza il potere, in ottemperanza ai principi di trasparenza e comprensibilità dell'azione amministrativa e in applicazione dei principi costituzionali di imparzialità e buon andamento ex art. 97 Cost.

A conclusione del lungo e complesso dibattito dottrinale, l'art. 3 della legge sul procedimento amministrativo, com'è noto, ha recepito quell'impostazione per la quale ogni provvedimento amministrativo vada motivato, imponendo il relativo obbligo a prescindere dal contenuto sfavorevole o favorevole dell'atto. Tale disposizione si configurava inizialmente come unica disposizione presente nell'originario testo del 1990 dedicata al provvedimento amministrativo, prima del formale inserimento del capo IV-bis nel corpo normativo, avvenuto con legge 11 febbraio 2005, n. 15. Il primo articolo (21-bis) del nuovo capo, non a caso, facendo riferimento all'efficacia del provvedimento limitativo della sfera giuridica dei privati, rappresenta quella categoria di provvedimenti che storicamente venivano considerati gli unici necessariamente sottoposti all'obbligo di motivazione: ciò, comprensibilmente, in virtù della naturale portata lesiva, restrittiva della sfera giuridica, propria di tali particolari "manifestazioni di volontà"**[7]**, per i quali è ancor più fondamentale l'esposizione dei «presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria».

La stessa fonte primaria riconosce due eccezioni al generale obbligo di motivazione dei provvedimenti amministrativi, riferiti segnatamente agli atti normativi e a quelli amministrativi

generali. Se per i primi è agevole comprendere la *ratio* di una siffatta esclusione, in quanto di norma difficilmente lesivi, direttamente e nell'immediato, dei loro eventuali destinatari**[8]**, non è parimenti giustificabile una simile previsione per gli atti a contenuto generale.

2. Eccezioni all'obbligo di motivazione e panoramica sugli atti normativi

Soffermandosi sull'ambito dell'esclusione dell'obbligo di motivazione, è possibile effettuare una serie di precisazioni. In primo luogo, pur riconoscendo che con riferimento agli atti normativi la Costituzione non prevede uno specifico obbligo di motivazione – diversamente da quanto viene stabilito all'art. 111 Cost. per i provvedimenti giurisdizionali –, si rammenta che specifica motivazione degli atti normativi governativi è prevista dalla legge n. 400 del 1988 laddove essa menziona il "preambolo" di tali fonti del diritto**[9]**.

Parimenti, sul versante degli atti legislativi, gran parte della dottrina è incline a ritenere superflua e inutile una (eventuale) previsione normativa, primaria o superprimaria, che ne imponga la motivazione, considerato che questi atti, per definizione, sono «pienamente liberi nel fine e prodotto della volontà del Parlamento [...], indiretta espressione della volontà del popolo sovrano»**[10]**. Da tale assunto, tuttavia, è possibile *a contrario* riconoscere alla motivazione stessa la funzione di garanzia dei cittadini nei confronti del potere, in ossequio alla previsione di cui all'art. 1 c. 2 Cost., spianando quindi la strada ad una possibile introduzione dell'obbligo di motivazione degli atti normativi mediante fonte primaria**[11]**. Non solo, anche a livello sovranazionale gli atti normativi adottati dall'Unione Europea richiedono un obbligo di motivazione**[12]** da contenere nel preambolo, nei "visto" e nei "considerato" – secondo alcuni autori, per «sopperire ad una più debole legittimazione democratica [delle istituzioni UE] rispetto alle Assemblee legislative nazionali»**[13]** – così come sussistono esempi anche a livello regionale **[14]**.

Al riguardo, per la giurisprudenza costituzionale non vi sarebbe alcun *vulnus* ai principi di buon andamento e di riserva di legge nel caso di previsione di appositi obblighi motivazionali, in quanto questi mirerebbero a «migliorare ed a rendere più trasparenti le procedure di raccordo degli organi rappresentativi con i soggetti più interessati dalle diverse politiche pubbliche»**[15]**.

D'altro canto, per giurisprudenza amministrativa consolidata, il principio della necessaria motivazione degli atti amministrativi «non è altro che il precipitato dei più generali principi di

buona amministrazione, correttezza e trasparenza, cui la P.A. deve uniformare la sua azione e rispetto ai quali sorge per il privato la legittima aspettativa a conoscere il contenuto e le ragioni giustificative del provvedimento incidente sui suoi interessi, anche al fine di poter esercitare efficacemente le prerogative di difesa innanzi all'autorità giurisdizionale (Cons. St., sez. VI, 4 novembre 2013, n. 5293)»**[16]**. La motivazione, anzi, «rappresenta il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo [...], per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile [...]»**[17]**.

Tornando quindi sul punto degli atti formalmente amministrativi, sebbene la distinzione tra le due fattispecie di cui all'art. 3 c. 2 legge proc. amm.vo si individui nel carattere di normatività proprio degli atti normativi (es. regolamenti), ma non di quelli generali (con i quali è condivisa appunto la sola "generalità"), da tempo la dottrina si è interrogata sull'opportunità di tale scelta legislativa, ben potendo un atto a contenuto generale (es. piano regolatore) sprigionare efficacia lesiva nei confronti di una pluralità di soggetti, suoi destinatari.

A tal fine, è necessario domandarsi la misura in cui le previsioni della legge n. 241 del 1990 in tema di obbligo di motivazione siano o meno vincolanti, nei confronti di successive normative statali e, soprattutto, in relazione alle diverse legislazioni regionali.

3. L'ambito di applicazione oggettivo della legge n. 241/1990 e il rapporto con i c.d. LEP

La tematica in esame si intreccia inevitabilmente, più in generale, con "l'ambito di applicazione" della legge sul procedimento amministrativo, svelando la particolare rilevanza che alcune delle previsioni di cui alla l. n. 241/1990 assumono nei confronti del riparto competenziale contenuto all'art. 117 Cost.

Necessario appare, quindi, prendere le mosse dall'art. 29, disposizione originariamente presente nel testo del 1990 ma mutata nel tempo a seguito dei plurimi rimaneggiamenti normativi che l'hanno interessata dapprima nel 2005**[18]** e, successivamente, nel 2009**[19]**. Nella sua formulazione originaria, l'art. 29 qualificava le prescrizioni contenute nella legge sul procedimento quali "principi generali dell'ordinamento giuridico"; in seguito, tale dizione venne abbandonata in conseguenza della modifica intervenuta con legge n. 15 del 2005 e in adeguamento alla riforma del Titolo V della Costituzione, per la quale i principi generali non sono più individuati quale limite alla potestà legislativa regionale**[20]**.

La riforma del 2005 è stata apostrofata da autorevole dottrina[21] quale "ricognitiva" di quanto già presente nel nuovo art. 117 Cost., nei suoi plurimi riferimenti ai "procedimenti amministrativi" presso amministrazioni statali ed enti pubblici (lett. g)) e alla materia della "giustizia amministrativa (lett. l) – entro cui ricomprendere non solo la tutela giurisdizionale e giustiziale, ma anche l'autotutela e il capo IV-bis della legge n. 241), nonché al rispetto della cornice costituzionale, operando una ripetizione/estrinsecazione di quanto ricavabile dal tessuto della Carta fondamentale.

Tuttavia, ciò non presuppone un riconoscimento della legge n. 241 quale "fonte interposta", essendo parte della dottrina contraria a ricondurre a Costituzione le disposizioni della legge sul procedimento nella loro totalità[22]. Diversamente, con precipuo riferimento all'obbligo di motivazione, sarebbe possibile riscontrare tale dovere in Costituzione laddove lo stesso si configura necessario per garantire il pieno e corretto controllo giurisdizionale sugli atti amministrativi di cui al combinato disposto degli artt. 24 e 113 Cost.. Tale impostazione, tuttavia, sconterebbe il prezzo di avere una portata troppo debole in quanto piena di eccezioni. La derivazione costituzionale, infatti, «non fa assurgere la legge al tono costituzionale»[23].

Accanto alla predetta sezione conservatrice, vi sarebbe comunque un aspetto innovativo che il legislatore della riforma ha voluto evidenziare nel riferimento alle "garanzie del cittadino" nei confronti dell'azione amministrativa, garanzie individuate ("definite") dai principi stabiliti dalla stessa legge sul procedimento. Trattare la questione nei predetti termini postula l'esistenza, nel caso di specie, di una competenza concorrente Stato-Regioni, laddove con legge statale "cornice" vengono definiti i principi fondamentali e criteri direttivi su una data materia, poi completati a livello substatale mediante apposite norme di dettaglio adottate con legge regionale.

Tuttavia, considerando che l'art. 117 c. 2 contiene un elenco tassativo di materie di competenza concorrente e non essendo il procedimento amministrativo un'unica materia ricompresa in tale elencazione, v'è chi sostiene[24] la natura residuale regionale della competenza in materia, non dovendo le Regioni – nel legiferare al riguardo – rispettare altro che i limiti costituzionali e sovranazionali di cui al comma 1 dell'art. 117 citato. Tale ragionamento presenta evidenti margini di dubbio, sollevando una possibile incostituzionalità della disciplina contenuta nell'art. 29 così riformato, richiedendo un ulteriore sforzo interpretativo per ricondurre la legge n. 241 ad un livello di competenze che tenga conto del vincolo statale.

Da tempo, infatti, i giuristi si sono soffermati sulle «garanzie del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa», formula che evoca chiaramente i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» di

cui all'art. 117 c. 2 lett. m). Non solo: quella che sarà, sebbene in maniera differente, la nuova formulazione del 2009 era stata in qualche modo già anticipata nel corso dei lavori preparatori alla prima riforma, prevedendo uno specifico riferimento ai c.d. LEP, giustificando un intervento da parte del legislatore statale – segnatamente attraverso la legge n. 241 del 1990 e s.m.i. – cui il legislatore regionale può solo conformarsi, avendo uno "spazio di manovra" che gli permette di derogare esclusivamente in *melius* (e non in *peius*) la relativa disciplina.

Resta dubbio l'inquadramento dell'intera legge 241 del 1990 nel novero dei livelli essenziali delle prestazioni o, al contrario, di solo alcune delle sue disposizioni. Si tratterebbe di comprendere, dunque, quali siano gli istituti disciplinati dalla legge del 1990 che, in quanto espressione dei livelli minimi da garantire su tutto il territorio nazionale, non possono trovare diversa e deteriore configurazione da parte della normativa regionale.

Sorvolando sui problemi connessi alle disposizioni di diritto intertemporale contenute nella legge n. 15 del 2005 in merito alla cedevolezza "rovesciata" delle previsioni regionali in favore di quelle statali di cui alla legge del 1990 – foriere di non poche criticità **[25]** –, preliminarmente si può riconoscere pacifico il riferimento al comma 1 così novellato ad alcuni istituti rientranti nell'elenco tassativo di materie di cui all'art. 117 c. 2 Cost, operando un rinvio testuale alle disposizioni del testo costituzionale cui le Regioni non possono derogare**[26]**.

Successivamente, per mezzo della modifica intervenuta con l'art. 19 della legge n. 69 del 2009 che vede aggiunti i commi 2-bis, 2-ter**[27]** e 2-quater all'articolo in esame, il legislatore ha ritenuto di dover accedere a quell'orientamento dottrinale che riconosce nella legge n. 241 alcune disposizioni riconducibili ai c.d. LEP.

Nello specifico, l'art. 29, nella sua formulazione tutt'ora vigente, riconosce al comma 2-bis che fanno parte dei «livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117 c. 2 lett. m) Cost.) «le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato, di misurare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti». Tale appartenenza rappresenta un'importanza significativa: individuando alcuni istituti della legge sul procedimento quali "livelli essenziali delle prestazioni", il legislatore ha previsto la loro inderogabilità *in peius* ad opera di successive previsioni, soprattutto a livello regionale.

Nulla vieta alle Regioni e agli Enti locali, in applicazione della legge sul procedimento, di implementare *in melius* gli istituti testé citati, accordando ai diritti e agli interessi in gioco un livello maggiore di tutela.

È quanto avvenuto nella Regione Abruzzo, laddove la L.R. n. 41 del 2012 – come più volte novellata – prevedeva una "motivazione rafforzata" (in ragione di particolari esigenze di seguito citate) per escludere dal piano edilizio le zone in cui è possibile costruire, nel caso di specie, case funerarie.

Tuttavia, come è agevole rilevare, l'obbligo di motivazione**[28]** all'origine del presente articolo non è ricompreso, esplicitamente, né nell'elenco di materie riservate alla competenza esclusiva statale di cui al comma 1, né all'interno del comma 2-bis o 2-ter in qualità di LEP, sebbene vi si possa fare rientrare in virtù del collegamento con i principi eurounitari – derivandolo dal principio di pubblicità**[29]**.

A parere di chi scrive e richiamando autorevole posizione dottrinale sul punto**[30]** – tenendo anche conto della già citata "plurivalenza" della motivazione –, sarebbe comunque possibile fare rientrare nelle «disposizioni concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento» proprio l'obbligo di motivazione, essendo un istituto preordinato (anche) alle garanzie partecipative.

Una decisione non motivata, infatti, rende vana la partecipazione stessa, soprattutto se si pensa, a livello endoprocedimentale, ad ipotesi riconducibili all'art. 10-bis legge n. 241/1990 o, ancora, in occasione della riapertura o rinnovazione della fase istruttoria, a seguito dell'esercizio del potere di autotutela da parte dell'amministrazione procedente (ma anche in sede di ricorso amministrativo).

In ogni caso, considerato che alcuni Statuti di Regioni ed Enti locali prevedono l'obbligo di motivazione dei propri atti normativi o amministrativi generali**[31]**, come visto sopra, si evidenzia come anche la giurisprudenza, costituzionale ed amministrativa, guardi con favore a tali previsioni.

4. La sentenza TAR Pescara e la distinzione "volizione preliminare" – "volizione azione"

Analizzando il caso di specie, con ricorso collettivo proposto dalla società “onoranze funebri B.” s.r.l. e dalle sigg.re R. C. e L. C., le parti ricorrenti hanno esperito azione di annullamento avverso la deliberazione del Consiglio Comunale di Mozzagrogna (n. 27 del 24.10.2024) con cui è stato modificato il relativo Regolamento Edilizio Comunale. Tale delibera consiliare, nello specifico, prevedeva l’inserimento nel regolamento edilizio dell’art. 90-bis, una norma limitativa dell’edificabilità, tra l’altro, delle case funerarie alla sola zona D.2 del Comune di Mozzagrogna, in luogo della precedente previsione comprensiva anche della zona D.1. Accanto a tale atto collegiale, le ricorrenti censuravano la legittimità dell’art. 90-bis succitato e di ogni altro atto e provvedimento presupposto, connesso e conseguenziale o successivo; la società di onoranze funebri, invece, parimenti impugnava con motivi aggiunti il provvedimento del SUAP e il parere urbanistico comunale contrario rispetto alla propria pratica, con cui veniva richiesto il «cambio della destinazione d’uso con opere da magazzino a casa funeraria» di un immobile sito nel territorio comunale.

In primis, è stata statuita la regolarità della costituzione delle ricorrenti, avvenuta con ricorso in forma collettiva, avendo le stesse pari legittimazione ad esperire l’azione di annullamento del provvedimento gravato, in quanto legate da preliminare di compravendita avente ad oggetto un fabbricato in corso di costruzione ubicato nella zona D.1 del piano urbanistico comunale, da convertire in casa funeraria**[32]**.

Nelle more della conclusione del contratto definitivo, il Comune resistente aveva infatti adottato il provvedimento in argomento, con cui aveva di fatto ristretto le zone del piano edilizio comunale all’interno delle quali era possibile edificare case funerarie, in pregiudizio del costituendo rapporto negoziale tra le ricorrenti. Per quanto concerne i motivi addotti nel ricorso introduttivo e nei motivi aggiunti, essi si sono articolati, sostanzialmente, nella violazione e falsa applicazione dell’art. 37 c. 4 legge regionale Abruzzo n. 41 del 2012 – segnatamente per eccesso di potere per sviamento – e falsa applicazione dell’art. 3 della legge n. 241 del 1990, per motivazione insufficiente nonché illogica.

La sentenza, in punto di motivazione, richiama anzitutto una famosa distinzione dottrinaria recepita a più riprese dal Consiglio di Stato e dal Consiglio di Giustizia per la Regione Siciliana, consistente, da un lato, nei c.d. “regolamenti volizione preliminare” e, dall’altro, nei “regolamenti volizione azione”: se i primi contengono solo statuizioni di carattere generale, astratto e programmatorio, come tali ostativi ad un’eventuale impugnazione perché non immediatamente lesivi, i secondi ben possono, a tutti gli effetti, pregiudicare i loro destinatari in quanto contenenti disposizioni di immediata applicazione e, conseguentemente, di immediata impugnazione, “pena

la stabilizzazione dei relativi effetti" (C.g.a. Reg. Siciliana, 12 marzo 2021, n. 209; Cons. Stato, sez. V, 28 giugno 2016, n. 2927).

A tal riguardo, il giudice amministrativo ha ritenuto che il Regolamento Edilizio Comunale si connoti per essere una "prescrizione volizione azione", in quanto la previsione «incide in via diretta ed immediata sulle facoltà connesse al diritto dominicale, introducendo un effetto conformativo al diritto di proprietà nel senso di precludere la realizzazione di case funerarie in tutte le aree diverse da quelle espressamente ammesse, con conseguente sussistenza di una sua immediata e attuale attitudine lesiva»**[33]**.

Posto che la materia funeraria è disciplinata a livello statale dal R.D. 1265 del 1934, oltre che da apposito regolamento di polizia mortuaria (D.P.R. 285 del 1990), a livello regionale essa trova regolazione nella L.R. Abruzzo n. 41 del 2012 e s.m.i.**[34]** e si atteggia a materia rientrante nella competenza concorrente (tutela della salute) e, al contempo, residuale (servizi pubblici locali) **[35]**.

Richiamando, dunque, la normativa regionale, il TAR ha ripercorso l'iter cui è stata assoggettata la L.R. del 2012, più volte modificata al fine di onerare gli Enti locali di prossimità non dell'individuazione delle zone del piano urbanistico in cui *edificare* case funerarie (art. 37 L.R. n. 41 del 2012), ma di quelle in cui *escluderne* la realizzazione. Tale esclusione, tuttavia, deve essere motivata rispettando la prescrizione di cui all'art. 37 della L.R. cit.

Nello specifico, il titolo IV "attività funebre" della L.R. Abruzzo del 10 agosto 2012, n. 41, all'art. 37 disciplina le case funerarie e, al comma 4, prescrive la sussistenza di apposita deliberazione consiliare o regolamento di polizia mortuaria ai fini dell'individuazione (secondo il testo previgente) o limitazione/esclusione delle aree su cui è possibile edificare case funerarie, contenente adeguata motivazione recante i «particolari motivi di carattere igienico sanitario, ambientale, storico, artistico, urbanistico ed architettonico», in virtù dei quali eventualmente escluderne l'edificabilità (prescrizione introdotta con l'art. 90-bis cit.). Il TAR Abruzzo ha ritenuto di dover respingere la censura delle ricorrenti, secondo le quali l'Ente locale non pare aver rispettato le prescrizioni in punto di forma della fonte normativa, in quanto la modifica del Regolamento Comunale è avvenuta con delibera consiliare, come richiesto dalla summenzionata legge regionale.

Accanto alle ipotesi di esclusione *ope legis*, in osservanza di plurimi interessi alla libera concorrenza e alla tutela della salute, l'esclusione di alcune zone dal piano edilizio ad opera del Comune, come anticipato, deve fondarsi su specifiche ragioni, le quali devono emergere da

apposita motivazione rafforzata. Per quanto riguarda le zone "residenziali" A e B (art. 2 D.M. 1444/1968) la *ratio* dell'esclusione è agevole, trattandosi di centri storici; per quanto concerne la zona D, organizzata in diverse sottozone (da D.1 a D.5), la limitazione alla sola zona D.2 ("produttiva artigianale-commerciale di nuova urbanizzazione") e non anche alla zona D.1 ("produttiva artigianale-commerciale di completamento") deve essere – ad avviso dello spettabile giudice amministrativo – appositamente motivata.

A nulla rilevando, nel caso di specie, la previsione di cui all'art. 3 della legge n. 241 del 1990 che, sebbene escluda dall'obbligo di motivazione gli atti amministrativi a contenuto generale – come sopra visto –, non preclude una diversa regolamentazione per il tramite della legge regionale, nelle materie di competenza concorrente o residuale regionale, in virtù di «esigenze di trasparenza ed a garanzia del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa»**[36]**.

Il TAR Pescara, dunque, ha dichiarato l'atto impugnato illegittimo, anzitutto, per assoluto deficit motivazionale «non recando le ragioni espresse della scelta operata dall'ente civico», non potendo nemmeno accogliere la motivazione postuma articolata dal Comune nel corso del giudizio; in secondo luogo, per eccesso di potere per manifesta illogicità e contraddittorietà, in quanto, essendo la sottozona D.1 ricompresa all'interno della "zona territoriale omogenea D" (destinata «al mantenimento, allo sviluppo e alla nuova localizzazione di edifici e impianti per l'attività produttiva, con esclusione di attività insalubri e/o nocive»), la stessa è suscettibile di ospitare case funerarie al pari della zona D.2.

È quindi ben comprensibile come la motivazione "rafforzata" richiesta dalla normativa regionale non sia solo un onere formale, ma il riflesso di un'istruttoria tecnica che l'Ente deve compiere per giustificare, nel caso di specie, la disparità di trattamento tra zone omogenee (altrimenti integrando la classica figura sintomatica di eccesso di potere).

Da tale pronuncia – attualmente oggetto di gravame dinnanzi al Consiglio di Stato – è possibile dunque estrapolare la seguente massima: «Se è vero infatti che in termini generali gli atti normativi e quelli a contenuto di carattere generale sono sottratti all'obbligo di motivazione ai sensi dell'art. 3 c. 2 della legge n. 241/1990 (perché non sono idonei ad incidere su situazioni giuridiche oggettive o interessi concreti), ciò tuttavia non osta a che il Legislatore regionale, nel dettare la disciplina inerente ai procedimenti amministrativi riconducibili a materie di propria competenza legislativa (esclusiva o concorrente), possa introdurre specifiche ipotesi per le quali imporre un obbligo motivazionale dei suddetti atti per esigenze di trasparenza e garanzia del cittadino nei riguardi dell'azione amministrativa»**[37]**.

Se il massimo organo di giustizia amministrativa confermasse che le Regioni possono imporre obblighi di motivazione più stringenti per “esigenze di trasparenza”, ciò consoliderebbe un modello di tutela del cittadino che va oltre il “minimo” stabilito dalla legge statale e potrebbe porre le basi per nuove iniziative, regionali o locali, in materia.

[1] G. Roehrssen, *Note sulla motivazione degli atti amministrativi*, in Riv. dir. pubbl., 1944, 1, 110.

[2] C.M. Jaccarino, *Studi sulla motivazione, con particolare riguardo agli atti amministrativi*, Roma, Società Editrice del Foro Italiano, 1933.

[3] G. Miele, *L’obbligo di motivazione degli atti amministrativi*, in Foro amm., 1941 ed ora in Scritti giuridici, Milano, Giuffrè, 1987, 329.

[4] C. Mortati, *L’obbligo di motivazione e sufficienza della motivazione degli atti amministrativi*, in Giur. it., 1943, III, c. 2 ed ora in Scritti, Milano, Giuffrè, 1972, 1067; v. Id, *Note sul potere discrezionale*, in Studi dell’Istituto di diritto pubblico e legislazione sociale dell’Università di Roma, Roma, 1936 ed ora in Scritti, cit., 997 ss.; Id, *Discrezionalità*, in Nss. Dig. It., Torino, Utet, 1960, 1098.

[5] M.S. Giannini, *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1988; Id, voce *“Motivazione” dell’atto amministrativo*, in Enc. Dir., Milano, Giuffre, 1977, XXVII, 257 ss.

[6] A. Romano Tassone, *Motivazione dei provvedimenti amministrativi e sindacato di legittimità*, Milano, Giuffrè, 1987.

[7] G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1958, 245.

[8] Cons. Stato, Sez, V, 22/08/2025, n. 7098

[9] Tralasciando in questa sede le peculiarità atti adottati dal Presidente della Repubblica (artt. 74 e 126 Cost.) nell’esercizio delle sue funzioni o del Parlamento in merito al rapporto fiduciario

con l'esecutivo (art. 94 Cost.).

[10] C. Bertolino, *L'obbligo di motivazione della legge per una ragionevole differenziazione regionale ex art. 116, III co., della Costituzione?*, su ***www.federalismi.it***, 29/2025, 21.

[11] Idem, 22.

[12] Art. 296 TFUE, c. 2: «Gli atti giuridici sono motivati e fanno riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste o pareri previsti dai trattati».

[13] Ivi; si veda anche M. Trapani, *Normare e (è?) governare. Il caso della better regulation a livello europeo*, in Mariano, Melito, Pucci, Trapani, Salera, *Il procedimento legislativo ordinario in prospettiva comparata – L'Unione Europea*, in *Osservatorio sulle fonti*, Firenze, Speciale Tosi Ricerca, 2018, 2/2018, 545.

[14] Statuto Regione Toscana, Titolo III – fonti normative (Art. 39, II comma,Le leggi e i regolamenti sono motivati, nei modi previsti dalla legge"), approvato con delibera consiliare del 19 luglio 2004.

[15] Corte cost., n. 379 del 2004.

[16] T.A.R. Puglia Lecce, Sez. I, Sent., 06/04/2016, n. 560 nonché TAR Puglia Lecce, Sez. I, 25/07/2014, n. 1964.

[17] Cons. Stato, Sez. VI, 02/05/2025, n. 3730, nonché Cons. Stato, Sez. V, 30/09/2024, n. 7856.

[18] L. 11 febbraio 2005, n. 15, che ha sostituito l'originario art. 19, avente al comma 1 la seguente formulazione: «Le regioni a statuto ordinario regolano le materie disciplinate dalla presente legge nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni in essa contenute, che costituiscono principi generali dell'ordinamento giuridico. Tali disposizioni operano direttamente nei riguardi delle regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia.»

[19] L. 18 giugno 2009, n. 69, che ne ha modificato il comma 1, aggiungendo al contempo i commi 2-bis, 2-ter, 2-quater, 2-quinquies.

[20] A. Celotto-M.A. Sandulli, *Legge n. 241 del 1990 e competenze regionali: un "nodo di Gordio"*, su ***www.federalismi.it***, 16/2005, 3.

[21] *Ivi*, 1-2.

[22] G. Morbidelli, *In tema di art. 29 l. 241/1990 e di principi generali del diritto amministrativo* in ***www.giustamm.it***, 2009, 2; si veda anche A. Romano Tassone, *Legge n. 241 del 1990 e competenze regionali: osservazioni sulla posizione di A. Celotto-M. A. Sandulli*, in ***www.federalismi.it***, 2006, 5.

[23] Morbidelli G., o*p. cit.*, 3.

[24] *Ibidem.*

[25] Vedasi G. Morbidelli, *op. cit.*, 11-12.

[26] V. comma 2-quater legge proc. amm.vo, nonché l'insegnamento di Corte cost., n. 248 del 2006.

[27] Sul comma 2-ter e i c.d. LEP "cedevoli" (l'allora D.I.A. e il silenzio assenso), G. Morbidelli, o*p. cit.*, 7.

[28] G. Morbidelli, *In tema di art. 29 l. 241/1990 e di principi generali del diritto amministrativo*, in ***www.giustamm.it***, 2009, 7.

[29] *Ibidem.*

[30] *Ibidem.*

[31] Statuto Regione Toscana cit.; Statuto del Comune di Genova (Art. 10 "Motivazione", 1. Tutti i provvedimenti amministrativi comunali, compresi gli atti generali non normativi, devono essere motivati con la succinta esposizione dei presupposti di fatto, in base alle operazioni istruttorie espletate, e con adeguata illustrazione delle ragioni che hanno condotto alla emanazione dell'atto), approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n° 72 del 12.06.2000 e s.m.i.

[32] Lo stesso negozio giuridico, infatti, rettificato e successivamente integrato, all'art. 6 prevedeva che «L'atto pubblico di trasferimento dell'immobile innanzi descritto sarà stipulato solo all'esito dell'ottenimento del permesso a realizzare sull'immobile promesso in vendita una casa funeraria ad opera della società ONORANZE FUNEBRI B. S.R.L. entro 30 (trenta) giorni dall'ottenimento del citato permesso di costruire».

[33] Punto 10.3 della sentenza in commento.

[34] Modifiche apportate con L.R. n. 23 del 2021, L.R. n. 10 del 2022, L.R. n. 22 del 2023, L.R. n. 6 del 2024 e n. 7 del 2024.

[35] Punto 12.2 della sentenza in commento.

[36] Punto 12.3 della sentenza in commento.

[37] Punto 12.3 della sentenza in commento.