

## IL FATTO NELLA MOTIVAZIONE DELL'ATTO AMMINISTRATIVO

*Salvatore Piraino\**

SOMMARIO: 1. Motivazione e giudizio nell'azione amministrativa – 2. Obbligatorietà della motivazione degli atti amministrativi e suoi riflessi sul problema della motivazione postuma – 3. La motivazione tra ragioni di diritto e ragioni di fatto – 4. Il fatto nell'azione amministrativa: la falsità del fatto come vizio motivazionale – 5. La tecnica e l'accertamento del fatto nel quadro degli assetti motivazionali

1. – Il dovere di motivazione dei provvedimenti amministrativi costituisce la più alta garanzia di legalità, di trasparenza e di giustizia nell'esercizio della funzione amministrativa, la garanzia delle garanzie, rispetto a quella della partecipazione degli interessati al procedimento amministrativo o alle altre del contraddittorio o della difesa o della prova, le quali sarebbero vanificate se la pubblica Amministrazione non fosse tenuta a dare conto del perché ha adottato una determinata decisione e dei motivi dell'eventuale mancato accoglimento delle osservazioni presentate dalle parti.

La motivazione, infatti, non è che la dimostrazione del giudizio ottenuta attraverso l'esposizione delle sue ragioni: in tali ragioni si svelano i motivi che lo hanno determinato. E poiché la ragione opera attraverso l'analisi, scomponendo la realtà in fatti e leggi, in questi, che sono il prodotto della ragione, la ragione stessa si identifica, nel senso che la ragione è un fatto o una legge che, servendo a dimostrare un altro fatto o un'altra legge, assume la connotazione di ragione di fatto o di ragione di diritto: "la motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione dell'amministrazione, in relazione alle risultanze dell'istruttoria" (art. 3 L. 7 agosto 1990, n. 241).

---

\* Professore di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Palermo.

Il dovere di motivazione implica che l'Amministrazione prenda compiuta cognizione delle risultanze di diritto e di fatto del procedimento e le ponderi, raggiungendo una decisione che a queste sia la più aderente, espressione di un giudizio che va collaudato con il ragionamento, che ha una funzione squisitamente dimostrativa.

Nel provvedimento amministrativo, così come in ogni altro atto giuridico, sotto il profilo dell'intenzione, emerge l'importanza che ha il giudizio nella meccanica del diritto, giudizio che nella sua forma macroscopica di procedimento evidenzia l'attività dell'Amministrazione tendente a scoprire il fatto giuridico per aggiustare ai suoi effetti una condotta futura.

L'esigenza di verifica del giudizio giuridico si pone tanto per il giudizio discrezionale che per il giudizio vincolato. Premesso che la discrezionalità o il vincolo sono piuttosto dei caratteri relativi che assoluti, il *genus commune* tra i due giudizi è dato dalla preesistenza di un comando, che l'uno e l'altro tendono a svolgere: il vincolo, in confronto con la discrezionalità, influisce sulla quantità o forse sulla qualità stessa del prodotto (risultato del giudizio), incidendo sul grado di apprezzamento che la disposizione da applicare lascia a chi deve formare un giudizio. In tal caso, come osservato in dottrina<sup>1</sup>, vi è pur sempre un *inibere* per quanto il contenuto dello *iussum* non dipenda dal giudizio dello *inbens*. Pertanto, anche in ordine agli atti vincolati, l'Amministrazione non può mai ritenersi esonerata dall'obbligo di rendere conoscibili i presupposti della determinazione adottata, essendo tenuta a corredare l'atto di un congruo supporto motivazionale, la cui eventuale assenza non può essere valutata alla stregua di un mero vizio formale<sup>2</sup>.

In effetti, la considerazione che il giudizio giuridico viene collaudato con il ragionamento identifica le due fasi, nelle quali si forma e si verifica il giudizio, la cui separazione, com'è stato rilevato, è piuttosto il risultato di un'analisi *in vitro* che dello svolgimento reale del giudizio, nel quale l'una e l'altra si avvicendano e si intrecciano strettamente.

<sup>1</sup> F. CARNELUTTI, *Teoria generale del diritto*, Roma, Ed. del "Foro Italiano", 1951, 222.

<sup>2</sup> Cfr TAR Piemonte, Torino, Sez. I, 9 novembre 2005, n. 3501, in "Il foro amm. TAR", 2005, 11, 3375.

Alla luce di ciò non poche perplessità susciterebbe l'effettiva utilità di una distinzione tra i vizi del giudizio e i vizi della motivazione, se si muove dall'assunto che chi decide deve enunciare il giudizio e le ragioni del giudizio che egli ha formulato, ragioni, più che a giustificazione o difesa, soprattutto a verifica del giudizio. Un provvedimento è "giusto" se esente da errori nel profilo motivazionale e, dunque, quando è corretto in diritto, nel senso della puntuale applicazione della disposizione normativa pertinente al caso concreto, ed è corretto in fatto, nel senso della esatta rappresentazione e valutazione del fatto risultante dall'istruttoria procedimentale.

2. – Proprio perché la motivazione degli atti amministrativi risponde fundamentalmente a due esigenze, di ragione e di garanzia, l'ordinamento giuridico ne sancisce l'obbligatorietà, affinché siano esplicitate le ragioni che hanno determinato la decisione, a suffragio della esattezza del giudizio che in essa si sostanzia. L'iter logico e psicologico della decisione si compone di due fasi inscindibili, che sono il giudizio e la motivazione, quest'ultima contrassegnata dall'apprezzamento del valore che la verifica del giudizio ha per garantire la certezza, specie quando il giudizio è destinato ad assumere efficacia imperativa.

Il carattere formale e sostanziale ad un tempo della motivazione<sup>3</sup>, sostanziale perché è solo alla luce delle ragioni espresse che si dimostra la correttezza del giudizio, esalta della motivazione – che ha una propria unità e un proprio svolgimento logico – il ruolo centrale che essa assume nella decisione, talché il suo svolgimento difettoso o addirittura carente priva il provvedimento di una componente essenziale.

Quanto or ora evidenziato rende il controverso tema della cosiddetta motivazione postuma, ovvero della sua integrazione nel corso del giudizio (giurisdizionale)<sup>4</sup>, non certo abordabile nei termini del

<sup>3</sup> Sui caratteri della motivazione, da ultimo, v. M. LONGO, *La motivazione nei provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale: un obbligo generale dal fondamento costituzionale*, in "Il foro amm. CDS", 2011, 6, 1797.

<sup>4</sup> Sull'argomento, fra gli ultimi contributi, v. G. FERRARI, *Integrazione della motivazione del provvedimento amministrativo nel corso del giudizio*, in "Giur. merito", 2012, 10, 2189; A. ZUCCARO, *L'obbligo di motivazione tra ordinamento europeo ed ordinamento nazionale: brevi considerazioni a margine di un rinvio pregiudiziale alternativo*, in "Il foro amm. TAR", 2011, 9, 2912.

sacrificio all'altare dei principi di economicità e di efficacia delle varie garanzie partecipative previste dalla legge n. 241 del 1990, a partire dall'inizio del procedimento amministrativo per continuare in tutta la fase istruttoria, fino al cosiddetto preavviso di rigetto di cui all'art. 10-*bis*: sacrificio peraltro già inopinatamente prefigurato ad opera del dettato dell'art. 21-*octies*, comma 2, in evidente contrasto con i principi che, nell'ottica della condizione paritaria delle parti che vi si fronteggiano, informano la disciplina generale del procedimento, per non parlare dei riflessi negativi di tale disposizione sul diritto di difesa del privato nel processo amministrativo, soprattutto se nell'ambito dei vizi meramente formali dell'atto si fanno rientrare i vizi della motivazione, che *tout court* formali non sono.

In proposito, il problema se sia o no ammissibile l'integrazione postuma della motivazione in corso di giudizio non può prescindere da ciò che, ai sensi dell'art. 3 l. n.241/1990, caratterizza e delimita la motivazione stessa, che non deve contenere altro se non le ragioni di fatto e le ragioni di diritto formatesi nel corso dell'istruttoria procedimentale e che suffragano la decisione assunta dall'Amministrazione. Sicchè, il "nuovo" che si introdurrebbe nel giudizio in corso non potrebbe mai eludere i limiti segnati dalle risultanze istruttorie, senza altrimenti ledere i fondamentali diritti dell'interessato<sup>5</sup>, nel quadro della violazione del generale principio dell'affidamento<sup>6</sup>, anche principio generale dell'ordinamento comunitario, il quale si collega con il parametro certo e funzionale del rispetto delle norme che disciplinano l'attività amministrativa, autoritativa o paritetica, contenute nella legge sul procedimento amministrativo<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Sulla necessità di affrontare la problematica nel rispetto del diritto di difesa degli interessati, v.: CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 27 agosto 2012, n. 4610, in "Il foro amm. CDS", 2012, 7-8, 1992; ID., Sez. IV, 7 giugno 2012, n. 3376, in "Diritto & Giustizia", 2012, 9 luglio; TAR Campania, Napoli, Sez. VIII, 6 giugno 2012, n. 2670, in "Il foro amm. TAR", 2012, 6, 2056.

<sup>6</sup> Sul principio dell'affidamento nel diritto pubblico, v. F. MERUSI, *Buona fede e affidamento nel diritto pubblico. Dagli anni 'trenta' all'alternanza*, Milano, 2001; F.G. SCOCA, *Tutela giurisdizionale e comportamento della pubblica amministrazione contrario alla buona fede*, in *Il ruolo della buona fede oggettiva nell'esperienza giuridica storica e contemporanea*, Padova, 2003, 471.

<sup>7</sup> Per una breve panoramica del più recente orientamento giurisprudenziale sul tema della motivazione postuma, v.: TAR Lombardia, Milano, Sez. IV, 21 novembre 2012, n. 2828, in

L'obbligo generale di motivazione degli atti amministrativi, al di là delle espresse statuizioni normative, nazionali e sovranazionali (art. 296 del Trattato U.E.; art. 41, comma 2, della Carta sui diritti fondamentali dell'U.E.), che lo prevedono, trae il proprio fondamento dagli stessi principi generali dell'azione amministrativa, attecchendosi la motivazione come la massima garanzia di legalità e di giustizia nell'esercizio della funzione amministrativa, quando se ne riconduce il ruolo alla dimostrazione del conseguimento dei fini propri della funzione. La motivazione, infatti, rispetto alla necessità di un'adeguata articolazione procedimentale, che si svolge attraverso l'acquisizione e valutazione di tutti i fatti giuridicamente rilevanti ai fini della decisione da assumere, costituisce il momento o la fase di rappresentazione delle risultanze istruttorie, nel loro procedere verso la decisione, e di verifica della correttezza del giudizio che nella decisione si sostanzia.

Maggiore puntualità e completezza non può pretendersi da quanto disposto dall'art. 3 l. n. 241/1990, che focalizza la motivazione essenzialmente con riguardo alla percezione e ricostruzione sistemica dei fatti, dei problemi e, pertanto, delle soluzioni la cui correttezza l'obbligatorietà della motivazione dei provvedimenti amministrativi concorre a determinare, in quanto dimostrazione o verifica del giudizio a garanzia della certezza. Il ruolo della motivazione si esalta proprio nel sancire, in tutta la sua pienezza, il nesso fra l'istruttoria procedimentale e la decisione che si materializza nel provvedimento, nel senso della accentuazione della consequenzialità, rispetto ad un certo iter procedimentale relativo alla acquisizione dei fatti ed alla loro interpretazione e valutazione giuridica, della decisione finale che chiude la procedura amministrativa, in larga parte predefinita o predefinibile quando non addirittura persino scontata<sup>8</sup>.

---

“Red. amm. TAR”, 2012, 11; CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 9 ottobre 2012, n. 5257, in “Il foro amm. CDS”, 2012, 10, 2597; TAR Lazio, Roma, Sez. II, 7 maggio 2012, n. 4104, in “Il foro amm. TAR”, 2012, 5, 1622; TAR Sicilia, Catania, Sez. II, 19 dicembre 2011, n. 3055, in “Il foro amm. TAR”, 2011, 12, 4164; TAR Piemonte, Torino, Sez. I, 4 novembre 2011, n. 1161, in “Il foro amm. TAR”, 2011, 11, 3388.

<sup>8</sup> In tal senso: R. FERRARA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Ed. Laterza, Roma-Bari, 2005, 142.

3.. – La motivazione, come dimostrazione del giudizio caratterizzata dall'esposizione delle sue ragioni, si compone di ragioni di diritto e di ragioni di fatto, aspetti di un argomentare complesso nel quale si risolve un discorso logico-giuridico sulla norma e sul fatto costituente oggetto del giudizio.

La legge ed il fatto sono i prodotti della ragione: la ragione di diritto ha particolare riferimento al carattere giuridico della legge, con la quale deve operare il pensiero nel campo del diritto; la ragione di fatto ha riferimento ad un fatto stabilito sulla base di elementi informativi, quali le fonti ed i mezzi di prova, che si sottopone a valutazione per il conseguimento di risultati attendibili. Ma, in effetti, se si considera che anche il comando giuridico è un fatto, del quale occorre che sia stabilita l'esistenza, la differenza tra ragione di diritto e ragione di fatto appare alquanto ridimensionata: la ragione di diritto riguarda un tal fatto, che è un comando giuridico; la ragione di fatto riguarda, al contrario, un tal fatto, che non è un comando giuridico<sup>9</sup>.

Quando il fatto, che cade sotto i sensi di chi valuta, è un fatto rappresentativo, la valutazione oltre che stabilirne l'esistenza deve definirne il significato, nel senso che alla valutazione del fatto rappresentativo accede la valutazione del fatto rappresentato, in quanto quest'ultimo si conosce mediante il primo. La valutazione di un fatto rappresentato o dichiarato implica che non ci si possa servire di un documento o di una dichiarazione senza vagliarne il rispettivo contenuto. I criteri legali di valutazione, che affrontano le difficoltà della medesima nell'intento di risolvere la divergenza tra la realtà del fatto e il quadro che mediante la valutazione possa farsene il valutatore, esprimono la tendenza dell'ordinamento a fronteggiare, per esigenze di certezza, la probabilità che il fatto da prendere in considerazione non sia conosciuto alla perfezione.

Se si considera che il carattere funzionalizzato dell'azione amministrativa esige un suo esercizio rivolto al conseguimento della finalità propria della funzione, nell'attualità dei fatti acquisiti e presi in esame dall'Amministrazione procedente, il giudizio si forma solo in relazione ai fatti introdotti nel procedimento attraverso l'istruttoria, all'esito del-

---

<sup>9</sup> F. CARNELUTTI, op. cit., 371.

la cui valutazione e qualificazione consegue la decisione: il rapporto di dipendenza fra l'esatta conoscenza del fatto ed il corretto esercizio dell'azione amministrativa si fonda su quei fatti la cui valutazione rilevi nella formazione corretta, cioè logica e non sviata, della decisione<sup>10</sup>.

La realtà, in ordine alla quale opera l'azione amministrativa, non può essere rappresentata se non come fatto, cioè senza essere delimitata, e il fatto è un prodotto della conoscenza o percezione e della valutazione: perché un fatto ci sia occorre definirlo, distinguendo una cosa da un'altra, ponendo rapporti tra una cosa e altre determinate cose. Il fatto è un punto di riferimento dei rapporti, una parte di realtà staccata dal resto mediante la rappresentazione: né la rappresentazione si forma senza il fatto né il fatto si definisce senza la rappresentazione.

La rappresentazione del fatto che offra una esatta percezione degli aspetti essenziali di una determinata realtà oggettiva, per la quale e sulla quale agisce l'Amministrazione, costituisce uno dei momenti indispensabili che contrassegnano l'intero arco di formazione del giudizio, nel quale l'apprezzamento del fatto tende a tradurre in realtà la situazione giuridica che ne consegue e nell'ambito della cui progressiva formazione tale apprezzamento non può che dividerne le regole disciplinatrici.

L'acquisizione del fatto al procedimento amministrativo, lungi dal ridursi nella mera raccolta di dati e di informazioni, si compone di più momenti logico-giuridici che, attraverso la verifica, la identificazione e la elaborazione del fatto, ne predispongono la valutabilità ai fini della decisione: il giudizio opera per congiungere ciò che è a ciò che accadrà.

La motivazione, in quanto dimostrazione del giudizio, nel suo atteggiarsi come motivazione in fatto fissa gli elementi desunti dall'attività di acquisizione del fatto, nella valutazione che ne consegue, attraverso l'esplicitazione di un discorso logico-giuridico sul fatto costituente oggetto del giudizio.

La rappresentazione fattuale, concernente il fatto nella sua storicità

---

<sup>10</sup> S. PIRAINO, *La funzione amministrativa fra discrezionalità e arbitrio*, ed. Giuffrè, Milano, 1990, 190.

e nella sua giuridicità, deve essere suffragata da una argomentazione completa in ordine all'apprezzamento di ogni elemento rilevante e pertinente a ciascun tema fattuale, essendo la motivazione deputata a trattare tutti i dati fattuali acquisiti mediante l'istruttoria, affinché l'esposizione sia a questi aderente e sia articolata logicamente, in quanto coerente e fondata.

Il giudizio finale non può prescindere dalla considerazione che ogni questione di fatto non vada disgiunta dalla dimensione giuridica del fatto, dalla sua rappresentazione in senso logico-giuridico, nel rispetto dei criteri motivazionali di completezza, coerenza, plausibilità, aderenza, adeguatezza.

La sia pur concisa esposizione dei motivi in fatto ed in diritto svolge il sostanziale ruolo della trattazione delle due fondamentali premesse del ragionamento giuridico: le argomentazioni in fatto ed in diritto a dimostrazione di quanto contenuto nel dispositivo del provvedimento amministrativo, nella prospettiva dell'apprezzamento del valore che la verifica del giudizio ha per garantire la certezza, in virtù della quale la motivazione si atteggia come rappresentazione dei fatti acquisiti nella fase istruttoria, mediante l'utilizzazione dei criteri legali di valutazione, e della loro influenza sulla decisione adottata.

4. – La centralità del fatto, come presupposto dell'azione amministrativa e, quindi, del giudizio cui essa perviene, implica la fondamentale esigenza di una compiuta ed esaustiva rappresentazione della singola realtà oggettiva che, in quanto occasione di effetti giuridici, è la scaturigine di una serie di situazioni nell'ambito di un'azione il cui compiersi segna il mutamento della situazione giuridica, che nel fatto si svolge. Il giudizio sul fatto, che ne afferma l'esistenza e la rilevanza giuridica, comporta il giudizio sulla giustizia della norma, che del fatto definisce la giuridicità.

Se si considera che nel procedimento amministrativo il fatto è acquisito e valutato in quanto esprime e racchiude un interesse, ben si comprende come la rappresentazione del fatto sia essenziale al fine della formazione del giudizio che si sostanzia nella decisione dell'Amministrazione: tutti i fatti introdotti nel procedimento rilevano



ai fini della formazione del giudizio.

Il principio di legalità postula che la corretta applicazione della norma nel caso concreto richieda l'accertamento e l'acquisizione del fatto, che si qualifichi come rilevante giuridicamente rispetto al quadro normativo di riferimento legittimante l'esercizio dell'azione amministrativa.

Il problema fondamentale del procedimento amministrativo è di conseguire una rappresentazione dei fatti rilevanti del caso corrispondente alla realtà dei fatti stessi: corrispondenza come risultato di un accertamento dei fatti conforme al vero relativamente alla quantità ed alla qualità delle prove che lo confermano. Il processo cognitivo e decisionale dell'Amministrazione si svolge attraverso l'utilizzazione di metodi di conoscenza della realtà fondata su accertamenti di varia natura, ritenuti idonei a raggiungere una rappresentazione del fatto che sia la più attendibile o probabile (la cosiddetta verità del fatto come indice di un grado di probabilità tale da escludere praticamente ogni dubbio).

Nel giudizio di legalità nessuna norma può essere applicata correttamente se i fatti ai quali si riferisce sono stati accertati in maniera erronea o falsa. E ciò nel senso che, nel contesto del procedimento amministrativo, la ricerca e l'accertamento dei fatti costituiscono finalità essenziali di ogni procedimento, forma macroscopica di giudizio (che mette capo alla pubblica Amministrazione) tendente a conseguire una rappresentazione dei fatti corrispondente alla realtà dei fatti stessi.

La falsa rappresentazione del fatto, sia che questa derivi da errore o da travisamento, atteggiandosi come vizio logico-giuridico del ragionamento, costituisce vizio motivazionale dell'atto amministrativo, incidente sulla scelta finale effettuata al punto di sviarla dallo scopo primario cui è preordinata l'azione amministrativa: è inconcepibile una giustizia dell'Amministrazione pubblica fondata sulla falsificazione dei fatti o sull'errore.

La difettosa rappresentazione della realtà, presentata o interpretata in modo contrario alla verità, incidendo sulla identificazione del fatto in senso giuridico, cioè sul presupposto della decisione, si risolve in un'anomalia del processo volitivo attraverso cui si svolge l'esercizio

dell'azione amministrativa. La falsa apparenza prende forma nella rappresentazione del fatto non conforme alla realtà, il cui processo formativo richiede una valutazione dei dati dai quali esso emerge, perché si raggiunga un risultato valido, utile ai fini della decisione.

Il travisamento o l'errore, presentandosi come un'alterazione riguardante la ricostruzione del fatto, determinano un palese contrasto tra il fatto ritenuto e il fatto esistente, nel che si coglie la matrice del vizio, la sua rilevanza e decisività rispetto alla decisione, nella quale si rinviene la sede della falsa rappresentazione della realtà, precisamente nella parte della motivazione della stessa argomentativa sul fatto. Ed è, quindi, in tale sede che occorre individuare la falsa apparenza mediante il riscontro, nel discorso finale ricostruttivo del fatto, di un dato o di un significato ingannevole.

La decisione amministrativa appare mal motivata in fatto se il discorso dimostrativo non è completo in ordine all'apprezzamento dei dati rilevanti e pertinenti a ciascun tema fattuale, oppure se l'argomentazione presenta un difetto di logicità del ragionamento o un difetto di contraddittorietà probatoria. In altri termini, la motivazione in fatto non può che considerarsi viziata quando essa non rappresenti il fatto conformemente ai risultati acquisiti mediante l'istruttoria procedimentale, oppure lo rappresenti in mancanza di dati sufficienti, o alterando il significato dei dati acquisiti, ovvero rappresenti il fatto in modo incoerente all'interno del ragionamento concernente l'apprezzamento dei diversi elementi fattuali.

5. – La considerazione che l'azione amministrativa è sempre più implicata con la tecnica e con le tecnologie applicate non manca di determinare importanti conseguenze sul piano sistemico, richiedendo l'attivazione di procedure valutative speciali da parte di organi tecnici specializzati, nella rappresentazione dei fatti oggetto del giudizio della pubblica Amministrazione, di un giudizio che è dalla tecnica in qualche modo condizionato, influenzando ciò sulla possibile dilatazione del campo di operatività di figure quali il travisamento e l'erronea valutazione dei fatti oppure il difetto dei presupposti.

Le conoscenze di natura scientifica vengono introdotte nel proce-

dimento con gli strumenti degli accertamenti tecnici o pareri e valutazioni tecniche (artt. 6, 16 e 17 l. 241/1990), che segnano il tendenziale sviluppo dell'utilizzazione della prova scientifica, al quale di conserva si accompagna sia il problema dell'attendibilità del metodo scientifico adottato sia della valutazione del risultato della prova, che tanto incidono sulla corretta ricostruzione scientifica di un fatto o di un evento, potendo apparire inficiato il giudizio dell'Amministrazione quando questa non dia adeguato conto delle ragioni che l'hanno indotta a preferire una determinata ricostruzione scientifica del fatto.

In proposito, il vizio della motivazione potrebbe ipotizzarsi su due momenti fondamentali che riguardano la rappresentazione del fatto nel quadro della validità dell'accertamento scientifico effettuato: l'attendibilità del metodo scientifico utilizzato, nei termini dell'affidabilità degli esiti in quanto resistenti questi ai tentativi di falsificazione; la valutazione del risultato della ricerca scientifica.

Anche se l'astratta idoneità del metodo scientifico a fondare l'accertamento procedimentale viene per lo più presunta, tuttavia potrebbe incorrersi in errore quando si applicano dati scientifici di carattere generale, idonei a ricostruire un fenomeno di carattere non individuale, per spiegare un singolo fatto che pur presenti aspetti particolari e speciali, per il quale la legge scientifica può costituire il presupposto dell'accertamento, ma non del suo esito. Così come potrebbe ravvisarsi una utilizzazione impropria dei risultati della ricerca scientifica qualora l'indagine statistica, che sebbene eseguita correttamente appare pur sempre un'indagine imprecisa, fosse impiegata nel sistema procedimentale prescindendosi da tutte le peculiarità del caso specifico, che invece costituiscono il problema reale del concreto accertamento del fatto.

L'errore sia che derivi dall'imperfezione della tecnica usata o dal cattivo, o improprio, uso di tale tecnica nell'accertamento scientifico del fatto, oppure dall'errata interpretazione del risultato dell'accertamento, conduce ad una falsa rappresentazione del fatto, raffigurato in modo diverso dal vero, nella dimostrazione che del medesimo deve essere contenuta nella motivazione del provvedimento amministrativo. Il contrasto tra il fatto ritenuto e il fatto esistente si risolve nella

non corrispondenza dell'apprezzamento dell'Amministrazione alla realtà effettiva, relativamente alla quale si avrebbe una qualificazione (falsa) del fatto influente sul giudizio finale.

La motivazione dei provvedimenti amministrativi, come si è già osservato, ha non la funzione di giustificare, ma semplicemente quella di dimostrare che l'Amministrazione ha considerato tutti gli elementi conoscitivi emersi nel procedimento e li ha valutati correttamente. I vizi della motivazione possono determinare l'annullamento del provvedimento impugnato solo se decisivi o causali, tali cioè da rendere la motivazione non più idonea a sostenere il dispositivo dell'atto: in particolare, l'errore o il travisamento possono determinare l'annullamento del provvedimento se ed in quanto abbiano avuto un'influenza decisiva sul dispositivo.

La decisione non segue immediatamente il giudizio: c'è di mezzo il ragionamento, che serve a verificare il giudizio. E per la teoria del giudizio occorre distinguere il fatto com'è, o come esiste, e il fatto per quello che vale: tipico giudizio di esistenza è quello per l'accertamento del fatto; tipico giudizio di valore è quello per la valutazione giuridica del fatto. Quest'ultimo giudizio è quello che particolarmente rileva, poiché la conoscenza del fatto non è che un mezzo per la determinazione di come le cose dovranno andare: *ex facto oritur ius*.

Il collegamento tra una data esistenza e una data possibilità è l'espressione di una sintesi logica, che è la regola giuridica, attraverso la quale il giudizio si complica nel sillogismo. Essa permette di stabilire la causalità, che è il prodotto della ragione, in relazione alla quale la motivazione rappresenta la sede descrittiva e dimostrativa del pensiero discorsivo, giudicante e sillogizzante, imprescindibile componente di ogni decisione