

Il provvedimento di espulsione di cui all'art. 13, comma 1, d.lgs. 286/1998 ha natura di atto di alta amministrazione ed è soggetto al sindacato estrinseco e formale del giudice amministrativo

di Paola Buonagura

Data di pubblicazione: 27-3-2026

Il provvedimento di espulsione ha natura di atto connotato dall'esercizio di alta discrezionalità amministrativa che l'art. 13, comma 1, d.lgs. 286/1998 rimette alla responsabilità del Governo della Repubblica e per esso al Ministro dell'interno, Autorità nazionale di pubblica sicurezza secondo la legge n. 121/1981.

Dalla natura di atto connotato da alta discrezionalità discende che il sindacato del giudice amministrativo sul decreto di espulsione in esame è limitato nei ristretti ambiti del controllo estrinseco e formale.

Guida alla lettura

Con l'ordinanza n. 7338 del 23 dicembre 2025, la Sezione I-ter del TAR Lazio ha affermato che il decreto di espulsione adottato dal Ministro dell'Interno ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1998 è atto connotato dall'esercizio di alta discrezionalità amministrativa e, come tale, è soggetto a un sindacato estrinseco e formale del giudice amministrativo.

L'ordinanza in commento suscita interesse in ordine alla qualificazione del decreto di espulsione come atto di alta amministrazione e ai conseguenti limiti imposti al sindacato del giudice amministrativo.

Preme evidenziare che l'atto di alta amministrazione rientra nell'attività amministrativa ma ha un carattere altamente discrezionale, pertanto si distingue sia dagli atti politici, che dagli altri atti amministrativi.

Infatti, l'atto politico è caratterizzato da due requisiti:

- “sotto il **profilo soggettivo**, l'atto deve **provenire da un organo preposto all'indirizzo e alla direzione della cosa pubblica al massimo livello**;
- sotto il **profilo oggettivo**, l'atto deve essere **libero nel fine perché riconducibile a scelte supreme dettate da criteri politici**, deve concernere, cioè, la costituzione, la salvaguardia o il funzionamento dei pubblici poteri nella loro organica struttura e nella loro coordinata applicazione” (Cass. civ., SU, n. 5992/2025).

Ai sensi dell'articolo 7 c.p.a., inoltre, **gli atti politici sono sottratti al sindacato del giudice amministrativo, perché mancano di “specifici parametri giuridici protesi a riconoscere posizioni di vantaggio meritevoli di protezione”** (Cass. civ., SU, n. 5992/2025).

L'atto amministrativo, invece, è **esercizio di un potere amministrativo attribuito alla pubblica amministrazione per la cura di un interesse pubblico ed è sindacabile dal giudice.**

L'atto di alta amministrazione si pone tra i due appena descritti poiché, **al pari dell'atto amministrativo, è sindacabile dal giudice e, diversamente dall'atto politico, è vincolato nel fine.** Si tratta, dunque, di **una species dell'atto amministrativo connotato da un'ampia discrezionalità.**

La pronuncia in commento trae origine dalla richiesta di sospensione dell'efficacia del decreto di espulsione adottato dal Ministro dell'Interno nei confronti del ricorrente per motivi di sicurezza dello Stato e di prevenzione del terrorismo, che giustificavano anche l'accompagnamento alla frontiera a mezzo della forza pubblica e il divieto di reingresso nel territorio dello Stato.

Nell'ordinanza in esame i Giudici del TAR Lazio hanno qualificato il provvedimento di espulsione del Ministro dell'Interno come atto di alta amministrazione, sulla scia di una consolidata giurisprudenza secondo cui **l'articolo 13, comma 1, del Testo unico sull'immigrazione (TUI) rimette alla responsabilità del Governo, e per esso al Ministro dell'Interno, l'adozione di un atto che è espressione di un potere altamente discrezionale.** Tale potere consiste nella **valutazione circa il corretto bilanciamento di interessi contrapposti:** da un lato, **l'interesse alla tutela dello Stato e dell'incolumità delle persone ivi presenti** e dall'altro, **l'interesse dell'individuo alla tutela delle situazioni personali e familiari.** Come rilevato dai Giudici, in base all'articolo 13, comma 1, del TUI **la misura espulsiva mira a tutelare la sicurezza dello Stato ed ha una natura preventiva proprio per garantire la tutela di beni collettivi di primario rilievo, che possono prevalere sulle situazioni personali dell'interessato.** Anche secondo la **giurisprudenza della CEDU,** infatti, **l'esigenza di mantenere la sicurezza e l'ordine pubblico nazionale possono giustificare il provvedimento di espulsione, che, per tale ragione, non si pone in contrasto con il diritto al rispetto della vita privata e familiare previsto dall'articolo 8 della CEDU.**

Confermata la natura del provvedimento di espulsione del Ministro dell'Interno come atto di alta amministrazione, il TAR ha altresì rilevato che **il sindacato del giudice amministrativo sul decreto di espulsione adottato ai sensi dell'articolo 13, comma 1, del TUI, è limitato all'ambito del controllo estrinseco e formale.** Pertanto, **le valutazioni del giudice non possono impingere nel merito dell'atto, ma devono limitarsi a vagliare l'adequatezza dell'istruttoria, la veridicità dei fatti posti a fondamento della decisione e l'esistenza di una giustificazione motivazionale che sia logica, coerente e ragionevole.** In particolare, nel caso esaminato dal giudice amministrativo è emerso che i fatti e le circostanze riportati nel provvedimento non mostrano lacune istruttorie o problemi di veridicità e che il provvedimento risulta adeguatamente motivato in ordine alle valutazioni che hanno indotto a ritenere il

ricorrente un pericolo per la sicurezza dello Stato.

Pubblicato il 23/12/2025

N. 07338/2025 REG.PROV.CAU.

N. 15096/2025 REG.RIC.

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Ter)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 15096 del 2025, proposto da

-OMISSIS- rappresentato e difeso dagli avvocati Gianluca Vitale, Fairus Jama Ahmed, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria ex lege in Roma, via dei Portoghesi, 12;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia,

- del decreto Prot. -OMISSIS- adottato il 19.11.2025, notificato il 24 novembre 2025, con il quale il Ministro dell'Interno ha decretato che il ricorrente sia espulso dal ricorrente dal Territorio Nazionale per motivi di sicurezza dello Stato e di prevenzione del terrorismo e accompagnato alla frontiera a mezzo della forza pubblica, ed imposto un divieto di reingresso in Italia per il periodo di anni 15;
- degli atti tutti antecedenti, preordinati, consequenziali e comunque connessi del relativo procedimento e per ogni ulteriore statuizione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'Interno;

Vista la domanda di sospensione dell'esecuzione del provvedimento impugnato, presentata in via incidentale dalla parte ricorrente;

Visto l'art. 55 cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Ritenuta la propria giurisdizione e competenza;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 22 dicembre 2025 il dott. Francesco Vergine e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Premesso che, con il ricorso in epigrafe, l'istante impugna, per l'annullamento, il provvedimento Prot. -OMISSIS- adottato il 19.11.2025 e notificato il 24 novembre 2025, con il quale il Ministro dell'Interno, ai sensi dell'art. 13, comma 1, del d.lgs n. 286 del 1998, ha decretato che il ricorrente sia espulso dal territorio nazionale per motivi di sicurezza dello Stato e di prevenzione del terrorismo e accompagnato alla frontiera a mezzo della forza pubblica; col decreto citato, è stato altresì imposto al ricorrente il divieto di reingresso in Italia per un periodo di anni 15;

considerato che, secondo consolidata giurisprudenza, il provvedimento di espulsione ha natura di atto connotato dall'esercizio di alta discrezionalità amministrativa (per tutte, TAR Lazio, sez I Ter, sentenza 29 aprile 2025, n. 8342) che il citato art. 13, comma 1, d.lgs. 286/1998 rimette alla responsabilità del Governo della Repubblica e per esso al Ministro dell'interno, Autorità nazionale di pubblica sicurezza secondo la legge n. 121/1981 per le valutazioni circa il corretto bilanciamento e contemperamento di contrapposti interessi di estremo rilievo e delicatezza che costituiscono l'essenza stessa dell'esercizio del potere (nel caso di specie, altamente) discrezionale da parte dell'amministrazione, con i connessi limiti alla loro sindacabilità da parte del giudice amministrativo al quale la norma da ultimo citata attribuisce, invero, la giurisdizione;

- che, invero, l'art. 13 comma 1, d. lgs. 286/1998 stabilisce che la misura in esame è posta a tutela della sicurezza dello Stato, confermandone la natura preventiva in funzione di tutela di beni collettivi di primario rilievo a fronte dei quali le situazioni personali e familiari appaiono del tutto recessive;

- che questo Tribunale, in fattispecie analoga, ha infatti affermato che, in materia di misure preventive e cautelari, è sufficiente la sussistenza di fondati motivi per ritenere che la permanenza dello straniero possa in qualsiasi modo agevolare organizzazioni o attività terroristiche e non è richiesta la prova che detta agevolazione si sia in concreto verificata (cit. TAR Lazio, sez. I ter, n. 8342/2025);

- che, nel contemperamento degli interessi in gioco, quello alla stessa

sopravvivenza dello Stato e dell'incolumità delle persone presenti sul suo territorio deve prevalere su quello dell'individuo sospettato di attentarvi, in quanto i primi costituiscono interessi e diritti fondamentali che attengono all'esistenza e sopravvivenza delle istituzioni e soprattutto al diritto insopprimibile dei comuni cittadini alla vita e all'integrità fisica; pertanto non appare irragionevole l'inserimento, nel tessuto normativo, di una disposizione che limiti la permanenza sul territorio nazionale degli stranieri in relazione alla tutela del preminente interesse della sicurezza dello Stato, fermo restando, ovviamente, il pieno rispetto del canone della ragionevolezza (Tar Lazio, sez. II-quater, 19 gennaio 2010, n. 532);

- che la Corte EDU, nell'interpretare l'art. 8 CEDU, ha ritenuto che l'ingerenza dell'Amministrazione nella vita familiare dello straniero possa ritenersi proporzionata allorché sia coerente rispetto allo scopo perseguito: il provvedimento di espulsione e interdizione del soggiorno non costituisce una violazione del diritto al rispetto della vita privata e familiare, in quanto risulti giustificato dall'esigenza di prevenire la commissione di reati e mantenere la sicurezza e l'ordine pubblico nazionale (cfr. sentenza Corte EDU del 10 ottobre 2006);

- che, nella materia in esame, la tutela della vita privata e familiare, sancita dal citato art. 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, non è incondizionata, posto che l'ingerenza dell'autorità pubblica nella vita privata e familiare è consentita, ai sensi dell'art. 2 della CEDU, se prevista dalla legge quale misura necessaria ai fini della sicurezza nazionale, del benessere economico del Paese, della difesa dell'ordine e della prevenzione dei reati, della protezione della salute e della morale e della protezione dei diritti e delle libertà altrui (Tar Lazio, I ter, n. 3546/2022; n. 656/2019; Cassazione civile, sez. VI, 13/07/2015, n. 14610);

- che, da tale natura indiscussa di atto connotato da alta discrezionalità discende – come detto - che il sindacato del giudice amministrativo sul decreto di espulsione in esame è limitato nei ristretti ambiti del controllo estrinseco e formale nel senso che, oltre a non estendersi al merito della valutazione compiuta dall'Amministrazione, non può oltremodo spingersi al di là della verifica della ricorrenza di un sufficiente supporto istruttorio, della veridicità dei fatti posti a fondamento della decisione e dell'esistenza di una

giustificazione motivazionale che appaia logica, coerente e ragionevole (per tutte, Cons. Stato, sez. III, 16 novembre 2020, n. 7036);

- che tutti i fatti e le circostanze (anche di natura sociale e familiare) riportati nel provvedimento impugnato non risultano smentiti, tanto che nessun difetto istruttorio né dubbi sulla loro veridicità possono essere invocati in questa sede nel senso cioè che le valutazioni operate dalla predetta Autorità ministeriale si fondano su un quadro complesso ma comunque integro e completo dell'intera vicenda;

- che, con riferimento invece al profilo della giustificazione motivazionale posta a corredo del provvedimento impugnato, non sembra al Collegio che essa superi i limiti di legittimità dell'atto di alta discrezionalità in quanto la predetta Autorità, pur ad un primo e sommario esame, sembra dare piena ed adeguatezza contezza delle valutazioni che hanno portato a ritenere il ricorrente un pericolo per la sicurezza dello Stato, tanto che una diversa "lettura" da parte del giudice amministrativo rischierebbe di impingere nel merito delle deduzioni ministeriali;

- che la pericolosità per la sicurezza dello Stato dell'interessato è stata fatta discendere in via principale dal discorso che il sig. -OMISSIS-(e che ha avuto "vasta risonanza mediatica"), in un momento storico di grande complessità ed in contesto internazionale connotato da grandi tensioni, ciò in ragione del ruolo di "spicco" e di particolare carisma che è riconosciuto all'istante nella comunità di riferimento, non solo in ambito locale ma in tutto il territorio nazionale e non solo;

- che le espressioni pronunciate pubblicamente, riportate in atti dagli organi di polizia, sono altresì collegate in motivazione ad altre risultanze istruttorie che evidenziano anche pregressi contatti del ricorrente con personaggi di fede islamica di cui è stato riconosciuto il percorso di radicalizzazione e che sono stati assoggettati in passato all'attenzione delle autorità di p.s.;

- che, quanto sopra porta il Collegio, pur all'esito di un esame sommario degli atti di causa, proprio della presente fase cautelare, a ritenere insussistente il profilo del *fumus boni iuris* nella fattispecie in esame;

- che, con riferimento invece al periculum in mora, “sfugge” allo stato all’esame del Collegio la questione dei limiti all’espulsione – anche ministeriale – riconosciuti dall’art. 19, commi 1, 1.1. e 2, del d.lgs n. 286 del 1998, pure richiamato nelle premesse del provvedimento impugnato, in quanto parte ricorrente ha formalizzato domanda di protezione internazionale per la quale è pendente, sia in sede cautelare che di merito, un contenzioso presso il competente Tribunale di -OMISSIS- il quale è chiamato a valutare la sussistenza del rischio di persecuzioni dell’istante in caso di rimpatrio nel Paese di origine;

- che, come ribadito dalla difesa erariale all’odierna camera di consiglio, in caso di accoglimento del predetto contenzioso, la decisione del giudice ordinario non potrà non avere effetti sulla esecutività del provvedimento impugnato in questa sede;

- che, attesa la delicatezza e la complessità della vicenda, le spese di fase possono essere compensate;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter) respinge la domanda cautelare nei sensi di cui in motivazione.

Compensa le spese della presente fase cautelare.

La presente ordinanza sarà eseguita dall’Amministrazione ed è depositata presso la segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all’articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e dell’articolo 10 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all’oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi altro dato idoneo ad identificare parte ricorrente.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 22 dicembre 2025

con l'intervento dei magistrati:

Daniele Dongiovanni, Presidente

Giovanni Mercone, Referendario

Francesco Vergine, Referendario, Estensore

