

Limiti del sindacato giurisdizionale sugli atti di Alta amministrazione

di Greta Marraffa

Data di pubblicazione: 20-4-2026

Il Provvedimento di concessione della cittadinanza, ai sensi dell'art. 9 comma 1, lett. f) L. n. 91/92, è infatti un atto squisitamente discrezionale, di "alta amministrazione", condizionato dall'esistenza di un interesse pubblico allo "status illesae dignitatis" (morale e civile) del soggetto che lo richiede. Infatti, l'Amministrazione, dopo aver accertato l'esistenza dei presupposti per proporre la domanda di cittadinanza, effettua una valutazione ampiamente discrezionale, che non può che tradursi in un apprezzamento di opportunità, circa lo stabile inserimento dello straniero nella comunità nazionale, sulle ragioni che inducono lo straniero a chiedere la nazionalità italiana e riguardo alle sue possibilità di rispettare i doveri che derivano dall'appartenenza alla comunità nazionale. Nella valutazione articolata che spetta all'Amministrazione per concedere o meno la cittadinanza assumono rilievo tutti gli aspetti da cui è possibile desumere l'integrazione del richiedente nella comunità nazionale, sotto il profilo della conoscenza e osservanza delle regole giuridiche, civile e culturali che la connotano. Vengono, perciò, in rilievo tutti quegli aspetti che farebbero dello straniero un buon cittadino, quali la perfetta integrazione nel tessuto sociale italiano, l'assenza di precedenti penali, considerazioni di carattere economico e patrimoniale per cui si possa presumere che egli sia in grado di adempiere ai doveri di solidarietà economica e sociale richiesti a tutti i cittadini, pur senza stretti limiti reddituali imposti per legge, le condizioni familiari e di irreprensibilità della condotta (C.d.s. nn. 1127/2022; 7636/2020; 1959/2020; 1390/2019; 6374/2018; 5638/2018; 657/2017; 3696/2016).

Guida alla lettura

Con la pronuncia in rassegna, il TAR Piemonte si è espresso in merito ad un impugnato provvedimento di diniego del riconoscimento, a favore della ricorrente, della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 9 L. 5 febbraio 1992 n. 9, formulato dalla Prefettura di competenza.

Nello specifico, l'istante ha adito il Tribunale amministrativo per sentir annullare il provvedimento suddetto nonché per vedere condannata l'Amministrazione al rilascio del provvedimento di riconoscimento della cittadinanza italiana. A supporto del gravame, la ricorrente ha ravvisato una violazione dell'art. 10 bis L. 241/90; un travisamento dei fatti per non aver l'Amministrazione adeguatamente valutato il requisito del reddito posto dalla legge alla base del riconoscimento della cittadinanza italiana nonché l'illegittimità dell'automatismo per il quale il difetto di tale requisito importerebbe direttamente la reiezione dell'istanza.

Con memoria successiva, l'Amministrazione resistente, dopo essersi costituita in giudizio con una mera memoria di stile, procedeva alla revoca del provvedimento di diniego oggetto di gravame e a richiedere al TAR adito la pronuncia di cessata materia del contendere con

compensazione delle spese di lite. Il Tribunale, all'udienza pubblica fissata, dava avviso alle parti circa la sussistenza di una possibile causa di inammissibilità della domanda di condanna al rilascio del provvedimento richiesto.

Il Collegio, pronunciandosi, ha rilevato che il giudizio avesse due distinte domande. La prima, di natura caducatoria, determinava una dichiarazione di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, stante la revoca del provvedimento gravato. Nel caso di specie, anche in caso di accoglimento del ricorso, la parte ricorrente non avrebbe tratto alcuna utilità, essendo il provvedimento impugnato posto nel nulla dalla medesima Amministrazione mediante l'esercizio del potere amministrativo di secondo grado.

Medesima conclusione non poteva registrarsi per una pronuncia di merito circa la cessata materia del contendere, non avendo le parti fornito prova dell'intervenuta adozione da parte della Prefettura competente del provvedimento di riconoscimento in favore della ricorrente, permanendo, pertanto, l'interesse a conseguire il bene della vita di cui ne veniva richiesto il relativo riconoscimento.

In tal caso, tuttavia, Il Tribunale si è pronunciato con una dichiarazione di inammissibilità, motivando come di seguito.

Il sindacato giurisdizionale in ordine all'atto in argomento non può spingersi oltre gli ambiti del controllo estrinseco e formale. Lo scrutinio del provvedimento relativo al mancato riconoscimento della cittadinanza italiana, seppur possa essere condotto sotto il profilo dell'eccesso di potere onde verificare se il processo logico giuridico seguito dall'Amministrazione sia stato in grado di dissipare i dubbi di irrazionalità della decisione da essa assunta, non può andare a sostituirsi alle valutazioni discrezionali e di alta amministrazione né tantomeno registrare eventuali sopravvenienze tra la data di presentazione dell'istanza per il riconoscimento della cittadinanza italiana e quella di adozione del provvedimento di accoglimento della stessa.

Giungendo ad una conclusione diversa da quella innanzi formulata si sarebbe finito per **violare il principio della separazione dei poteri, andando ad adottare una pronuncia affetta da eccesso di potere giurisdizionale.**

In primo luogo, pertanto, nel caso di specie viene in rilievo un **provvedimento di Alta amministrazione** che, **essendo espressione di attività ampiamente discrezionale**, è precluso al Giudice amministrativo una pronuncia di tal fatta.

In secondo luogo, **non può procedersi a formulare una pronuncia di condanna richiesta dalla ricorrente, risultando necessario il compimento di ulteriori atti istruttori da parte dell'Amministrazione in relazione all'aggiornamento dei requisiti**, anche di tipo reddituale come esposto in premessa, tra la data dell'adozione del provvedimento di revoca del diniego e quella di pubblicazione della sentenza in oggetto.

Ed è per tali ragioni che **la domanda di condanna all'esatto adempimento pubblicistico deve essere dichiarata inammissibile**, derivandone una reciproca

soccombenza delle parti ed una compensazione integrale delle spese di lite del giudizio.

Publicato il 26/03/2026

N. 00707/2026 REG.PROV.COLL.

N. 00710/2022 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 710 del 2022, proposto da Rosemond Ofei, rappresentata e difesa dall'Avvocata Mariapaola Castiglione, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'interno, U.T.G. di Novara, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'Avvocatura distrettuale Torino, domiciliataria *ex lege* a Torino, Via dell'Arsenale n. 21;

per l'annullamento

del provvedimento adottato dalla Prefettura di Novara in data 24.1.2022, avente a oggetto il diniego del riconoscimento in favore della ricorrente della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 9 L. 5 febbraio 1992, n. 9, notificato in data 17.03.2022 (stante la reiezione dell'istanza presentata in data 28.6.2018 e protocollata al n. K10/816939);

con conseguente condanna

dell'Amministrazione al riconoscimento in favore della ricorrente della cittadinanza italiana;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Ministero dell'interno e dell'U.T.G. di Novara;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'art. 87, comma 4 *bis*, cod. proc. amm.;

Relatore all'udienza straordinaria di smaltimento dell'arretrato del giorno 20 marzo 2026 il Dott. Christian Corbi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato in data 16.5.2022 e depositato in data 10.6.2022, Rosemond Ofei, cittadina ghanese, coniugata e con due figli a carico, ha adito l'intestato Tribunale nei confronti del Ministero dell'interno e della Prefettura di Novara al fine di sentir: a) annullare il provvedimento adottato dalla Prefettura di Novara in data 24.1.2022, avente a oggetto il diniego del riconoscimento, in favore della ricorrente, della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 9 L. 5 febbraio 1992, n. 9, notificato in data 17.03.2022 (stante la reiezione dell'istanza presentata in data 28.6.2018 e protocollata al n. K10/816939); b) condannare l'Amministrazione al rilascio del provvedimento di riconoscimento in favore della ricorrente della cittadinanza italiana.

A sostegno del gravame, la ricorrente ha articolato le seguenti censure: a) violazione dell'art. 10 *bis* L. 241/90; b) travisamento dei fatti per non aver l'Amministrazione adeguatamente valutato il requisito del reddito posto dalla legge alla base del riconoscimento della cittadinanza italiana; c) illegittimità dell'automatismo per il quale il difetto di tale requisito importerebbe direttamente la reiezione dell'istanza.

2. In data 10.6.2022, il Ministero dell'interno e l'U.T.G. di Novara si sono costituite in giudizio, mediante una memoria di stile.

3. Con memoria del 6.2.2026, parte resistente ha allegato e asseverato di aver riesaminato la vicenda e proceduto alla revoca del provvedimento impugnato, *giusta* decreto del 27.6.2022 (cfr. doc. 4 allegato alla memoria di parte resistente del 6.2.2026). Di qui, l'Amministrazione ha sollecitato il Collegio ad adottare la pronuncia di cessata materia del contendere, con compensazione delle spese di lite.

4. All'udienza pubblica fissata, in via straordinaria per lo smaltimento dell'arretrato ex art. 87, comma 4 *bis*, c.p.a., in data 20.03.2026 e celebratasi da remoto, il Collegio, dato alle parti l'avviso ex art. 73 c.p.a. circa la sussistenza di una possibile causa di inammissibilità della domanda di condanna al rilascio del provvedimento richiesto, ha trattenuto la causa in decisione.

5. Tanto premesso, il presente giudizio ha a oggetto due diverse e distinte domande giudiziali.

5.1. La prima, avente natura caducatoria del provvedimento di diniego in questa sede gravato, deve essere dichiarata, in ragione della sopravvenienza del descritto decreto di revoca del 27.6.2022, improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse.

Infatti, parte ricorrente, anche in caso di accoglimento del ricorso, non trarrebbe da esso alcuna utilità, essendo il provvedimento gravato stato posto nel nulla dalla stessa Amministrazione, mediante l'esercizio del potere amministrativo di secondo grado.

Non può, invece, essere adottata la pronuncia (di merito) circa la cessata materia del contendere, non avendo le parti fornito prova dell'intervenuta adozione da parte dell'Amministrazione del provvedimento di riconoscimento, in favore del ricorrente, della cittadinanza italiana.

5.2. La diversa domanda di condanna dell'Amministrazione al riconoscimento della cittadinanza italiana in favore della ricorrente – rispetto alla quale quest'ultima continua ad avere interesse al fine di conseguire il bene della vita cui anela – è inammissibile (di qui l'avviso ex art. 73 c.p.a. dato alle parti all'udienza pubblica del 20.3.2026).

Il provvedimento di concessione della cittadinanza, ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f), L. n. 91/ 1992, è infatti un atto squisitamente discrezionale, di "alta amministrazione", condizionato dall'esistenza di un interesse pubblico allo "*status illesae dignitatis*" (morale e civile) del soggetto che lo richiede. Infatti "*l'Amministrazione, dopo aver accertato l'esistenza dei presupposti per proporre la domanda di cittadinanza, effettua una valutazione ampiamente discrezionale, che non può che tradursi in un apprezzamento di opportunità, circa lo stabile inserimento dello straniero nella comunità nazionale, sulle ragioni che inducono lo straniero a chiedere la nazionalità italiana e riguardo alle sue possibilità di rispettare i doveri che derivano dall'appartenenza alla comunità nazionale. Nella valutazione articolata che spetta all'Amministrazione per concedere o meno la cittadinanza assumono rilievo tutti gli aspetti da cui è possibile desumere l'integrazione del richiedente nella comunità nazionale, sotto il profilo della conoscenza e osservanza delle regole giuridiche, civili e culturali che la connotano. Vengono, perciò, in rilievo tutti quegli aspetti che farebbero dello straniero un buon cittadino, quali la perfetta integrazione nel tessuto sociale italiano, l'assenza di precedenti penali, considerazioni di carattere economico e patrimoniale per cui si possa presumere che egli sia in grado di adempiere ai doveri di solidarietà economica e sociale richiesti a tutti i cittadini, pur senza stretti limiti reddituali imposti per legge, le condizioni familiari e di irrepremissibilità della condotta*" (C.d.s., nn. 11278/2022, 7636/2020, 1959/2020, 1390/2019, 6374/2018, 5638/2018, 657/2017, 3696/2016).

Le coordinate ermeneutiche sin qui tracciate impongono che il sindacato giurisdizionale in ordine all'atto in esame debba essere condotto "*nei ristretti ambiti del controllo estrinseco e formale [...] non potendosi dunque 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*" (C.d.s., nn. 2102/2019, 5262/2018, 5913/2011).

Se quindi lo scrutinio del provvedimento impugnato può essere condotto sotto il profilo dell'eccesso di potere, onde verificare se il percorso logico giuridico seguito dall'Amministrazione sia stato in grado di dissipare i dubbi di irrazionalità della decisione da essa assunta, ovvero se esso sia affetto da un macroscopico errore risultante in maniera chiara ed evidente *ab extrinseco*, il Collegio non può essere chiamato a sostituirsi alle valutazioni discrezionali che l'Amministrazione è tenuta a effettuare in relazione agli altri presupposti che la legge pone alla base dello *status* per cui è causa, nonché rispetto alle eventuali sopravvenienze tra la data di presentazione dell'istanza per il riconoscimento della cittadinanza italiana e quello di adozione del provvedimento di accoglimento della stessa.

Del resto, opinando diversamente, si finirebbe per violare il principio della separazione dei poteri e quindi per adottare una pronuncia affetta da eccesso di potere giurisdizionale.

In ultima analisi, infatti, l'art. 31 c.p.a. consente al giudice amministrativo di adottare la pronuncia all'esatto adempimento pubblicistico solo in riferimento a quei provvedimenti che siano espressione di attività vincolata, o non più discrezionale, che non necessitano dello svolgimento di ulteriori adempimenti istruttori.

Nel caso di specie, in primo luogo, viene in rilievo un provvedimento di alta amministrazione, come tale espressione di attività ampiamente discrezionale, cosicché al giudice amministrativo è preclusa la pronuncia di tal fatta.

In secondo luogo, non può procedersi ad adottare la pronuncia di condanna richiesta dalla ricorrente, risultando necessario il compimento di ulteriori atti istruttori da parte dell'Amministrazione in relazione all'aggiornamento dei requisiti, anche di tipo reddituale, tra la data dell'adozione del provvedimento di revoca del diniego (27.6.2022) e quella della pubblicazione della presente sentenza.

Pertanto, la domanda di condanna all'esatto adempimento pubblicistico deve essere dichiarata inammissibile.

6. La soccombenza reciproca tra le parti, nonché l'assenza di attività difensiva dell'Amministrazione, consentono al Collegio di compensare integralmente tra esse le spese di lite del giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso come in epigrafe proposto:

- dichiara improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, la domanda di annullamento del provvedimento adottato dalla Prefettura di Novara in data 24.1.2022;
- dichiara l'inammissibilità della domanda di condanna dell'Amministrazione al riconoscimento della cittadinanza italiana in favore della ricorrente;

- compensa integralmente tra le parti le spese di lite del giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 20 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Paola Malanetto, Presidente FF

Caterina Lauro, Referendario

Christian Corbi, Referendario, Estensore