

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Art. 34, comma 2, primo periodo c.p.a. - Divieto nei confronti del G.A. di pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati – Natura giuridica e finalità – Individuazione.

T.r.g.a. Sez. Trento, 3 febbraio 2022, n. 21

[...] dal combinato disposto dalla disposizione dell'art. 21-octies, comma 2, primo periodo, della legge n. 241/1990 (secondo il quale “non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”) con la disposizione dell'art. 31, comma 3, cod. proc. amm. (secondo il quale “il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione”) si desume che nei casi di attività vincolata il giudice amministrativo può ben operare un sindacato teso ad accertare l'effettiva spettanza del bene della vita, ossia non limitato all'accertamento dei vizi di legittimità dedotti con il ricorso, perché in tali casi non si verifica un'indebita sostituzione del giudice all'amministrazione, essendo la spettanza del bene della vita già predeterminata a livello normativo; invece nei casi di attività discrezionale il giudice amministrativo, se chiamato ad operare un sindacato di legittimità sulla discrezionalità (pura o tecnica) dell'amministrazione, non può sostituirsi ad essa, ma deve limitarsi a svolgere il sindacato dall'esterno, ossia verificando se il potere sia stato correttamente esercitato o meno [...]

FATTO

1. La ricorrente, cittadina -OMISSIS-, ma residente in Italia da oltre dieci anni, in data -OMISSIS- ha presentato ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera f), della legge 5 febbraio 1992, n. 91, un'istanza per la concessione della cittadinanza italiana. Tuttavia il Commissariato del Governo per la Provincia di Trento con nota in data -OMISSIS- ha comunicato alla ricorrente il preavviso di rigetto della predetta istanza, in ragione del possesso, negli anni 2015, 2016 e 2017, di un reddito imponibile inferiore ai parametri reddituali richiesti per la concessione della cittadinanza italiana, pari a € 8.263,31 per un nucleo familiare formato da una sola persona, aumentato fino a € 11.362,05 in presenza del coniuge a carico e di € 516 per ogni figlio a carico.

Quindi la ricorrente in data 28 giugno 2021 ha presentato osservazioni ai sensi dell'art. 10-bis della legge n. 241 del 1990, ivi rappresentando e documentando che il proprio reddito attuale è superiore

ai suddetti parametri reddituali richiesti per la concessione della cittadinanza. Ciononostante il Commissariato del Governo per la Provincia di Trento con il provvedimento impugnato ha dichiarato inammissibile l'istanza, evidenziando in motivazione che la documentazione prodotta dalla ricorrente *«non è utile a dimostrare che il reddito del nucleo familiare corrisponda ai parametri sopra indicati nei tre anni precedenti l'istanza»*.

2. Del provvedimento impugnato la ricorrente chiede l'annullamento deducendo che lo stesso è viziato per eccesso di potere, sotto il profilo dell'inosservanza della circolare del Ministero dell'Interno prot. n. -OMISSIS- in materia di concessione della cittadinanza italiana.

Difatti, secondo tale circolare, *«ove si riscontri il decorso di un considerevole lasso di tempo tra la data di presentazione dell'istanza e quella di perfezionamento del relativo iter, sarà possibile procedere, prima dell'eventuale diniego, ad una "attualizzazione" dei redditi dichiarati, dando modo al richiedente di indicare gli eventuali miglioramenti della propria posizione economica, intervenuti nel frattempo, in linea con i principi di cui alle leggi 11 febbraio 2005, n. 15 e 14 maggio 2005, n. 80 di riforma della legge sul procedimento amministrativo, in particolare in materia di partecipazione dei cittadini al procedimento»*.

Inoltre la ricorrente, a seguito della ricezione del preavviso di rigetto, ha prodotto documentazione idonea a dimostrare il possesso di un reddito superiore ai parametri richiesti per la concessione della cittadinanza. Difatti nel 2019 ella ha maturato un reddito pari a € 12.209 e nel 2020 ha maturato un reddito pari a € 12.609, mentre nel suo caso il reddito richiesto per la concessione della cittadinanza italiana è di € 10.327,31 (8.263,31 per lei e € 2.064 = € 516 x 4 per i quattro figli a carico).

Pertanto l'Amministrazione – ritenendo irrilevanti le osservazioni presentate in data 28 giugno 2021 e non considerando, senza addurre alcuna motivazione, l'attuale posizione reddituale della ricorrente – ha violato la predetta circolare nella parte in cui raccomanda l'attualizzazione dei redditi dichiarati nell'istanza di acquisto della cittadinanza italiana e, quindi, il provvedimento impugnato dev'essere annullato e l'Amministrazione dev'essere condannata a dichiarare ammissibile l'istanza presentata dalla ricorrente.

3. Il Ministero dell'Interno si è costituito in giudizio per resistere al ricorso e con memoria depositata in data 8 novembre 2021 ha replicato alla suesposta censura osservando che, in attuazione della circolare ministeriale del 22 marzo 2019, tramite la procedura informatizzata dell'Agenzia delle Entrate *“SIATEL V 2.0/Punto Fisco”* è stata verificata la capacità reddituale della ricorrente in relazione ai tre anni antecedenti la presentazione della domanda di concessione della cittadinanza e da tale verifica è emersa un'insufficiente capacità reddituale in quanto: A) per l'anno 2015 la ricorrente ha dichiarato un reddito imponibile pari a € 10.804,00, inferiore ai

parametri individuati dalla predetta circolare ministeriale del 5 gennaio 2007, secondo la quale «il parametro assunto da questo Dicastero... è, per il singolo individuo, quello previsto dall'art. 3 del D.L. n. 382 del 25/11/1989, convertito con legge 25 gennaio 1990, n. 8, per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria, pari a € 8.263,31 aumentati a € 11.263,05 in caso di coniuge a carico e di altri € 516 per ogni figlio a carico», e la ricorrente ha dichiarato che il coniuge ed i quattro figli fiscalmente sono a suo carico; B) per l'anno 2016 la ricorrente ha dichiarato un reddito imponibile pari a € 12.880,00, ma anche per tale anno la ricorrente ha dichiarato che il coniuge ed i quattro figli fiscalmente sono a suo carico; C) per l'anno 2017 la ricorrente ha dichiarato un reddito imponibile pari a € 11.530,00.

4. La ricorrente con memoria depositata in data 29 novembre 2021 ha insistito per l'accoglimento del ricorso rimarcando che ella «possiede un reddito superiore ai parametri ministeriali richiesti per la concessione della cittadinanza italiana» ed evidenziando – in aggiunta a quanto già dedotto nel ricorso – che dalla documentazione allegata a tale memoria, costituita dalle buste paga relative al periodo da gennaio ad ottobre 2021, risulta come ella nei primi dieci mesi del 2021 abbia già percepito un reddito pari a € 10.091,43. Inoltre la ricorrente in data 5 gennaio 2022 ha prodotto altresì copia delle proprie buste paga relative ai mesi di novembre e dicembre 2021, attestanti i redditi percepiti nei mesi stessi.

5. Alla pubblica udienza del 13 gennaio 2021 il ricorso è stato chiamato e trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. Sebbene il provvedimento impugnato sia supportato da una motivazione che effettivamente non tiene conto di quanto affermato nella circolare ministeriale invocata dalla ricorrente – con particolare riferimento alla possibilità che all'interessato sia consentito di “attualizzare” i redditi dichiarati nella domanda di concessione della cittadinanza laddove intercorra un considerevole lasso di tempo tra la data di presentazione della domanda stessa e quella di perfezionamento del relativo iter decisionale – il ricorso in esame non può essere accolto alla luce delle seguenti considerazioni.

2. Secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale (*ex multis*, T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I Ter, 16 giugno 2021, n. 7168), al quale questo Tribunale ha già aderito in altre occasioni (da ultimo con l'ordinanza cautelare 14 gennaio 2022, n. 1), «l'acquisizione dello status di cittadino italiano rientra nei provvedimenti di concessione, che presuppongono l'esplicarsi di un'amplissima discrezionalità, in capo all'Amministrazione. Tale amplissima discrezionalità in questo procedimento si esplica in un potere valutativo che si traduce in un apprezzamento di opportunità in ordine al definitivo inserimento dell'istante all'interno della comunità nazionale. Infatti l'interesse dell'istante ad ottenere la cittadinanza deve necessariamente coniugarsi con l'interesse

pubblico ad inserire lo stesso a pieno titolo nella comunità nazionale. Nell'ambito valutativo rientra anche l'accertamento della sufficienza del reddito dell'aspirante allo status a garantirne il sostentamento, in quanto lo straniero, proprio perché, con tale provvedimento, viene appunto inserito a pieno titolo nella collettività nazionale, acquisisce tutti i diritti e i doveri che competono ai suoi membri, tra i quali non assume un ruolo secondario il dovere di solidarietà sociale di concorrere con i propri mezzi, attraverso il prelievo fiscale, a finanziare la spesa pubblica, funzionale all'erogazione dei servizi pubblici essenziali ... Nel silenzio della legge che disciplina le modalità di rilascio della cittadinanza italiana sul punto, l'Amministrazione ha ritenuto di fissare ex ante dei parametri minimi indefettibili di reddito, facendo a monte una valutazione circa la loro congruità tale da garantirne l'autosufficienza economica. Proprio per le ragioni suesposte, tale modus operandi, che peraltro al riguardo garantisce un trattamento uniforme a tutti gli stranieri che ambiscano a diventare cittadini italiani, non appare affatto illogico. Segnatamente l'Amministrazione ha preso come parametro di riferimento l'ammontare prescritto per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria dall'art. 3 del d.l. 25.11.1989, n. 382, convertito in l. 25.1.1990, n. 8, confermato dall'art. 2, comma 15, l. 28.12.1995, n. 549, fissato in € 8.263,31 annui, incrementato ad € 11.362,05 annui in presenza di coniuge a carico e di ulteriori € 516,00 annui per ciascun figlio a carico, proprio in quanto indicatore di un livello di adeguatezza reddituale che consente al richiedente di mantenere in modo idoneo e continuativo sé e la famiglia, senza gravare negativamente sulla comunità nazionale. Il parametro appena riportato costituisce un requisito minimo indefettibile, per cui l'insufficienza del reddito dichiarato può costituire causa ex se a giustificare il diniego di cittadinanza, anche nei confronti di un soggetto che risulti sotto ogni altro profilo bene integrato nella collettività, con una regolare situazione di vita familiare e di lavoro; la persistenza di tale situazione è comunque assicurata dal permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo UE. ... La verifica del requisito reddituale deve riguardare quantomeno il triennio precedente alla richiesta di concessione della cittadinanza, ma può concernere anche il periodo successivo, in quanto lo straniero deve dimostrare di possedere una certa stabilità e continuità nel possesso del requisito».

Da tali considerazioni emerge chiaramente che l'amministrazione, al fine di garantire un trattamento uniforme a tutti gli stranieri che ambiscano a diventare cittadini italiani, in attuazione dei principi costituzionali di buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa si è autovincolata ad accertare il possesso del requisito reddituale, necessario ai fini della concessione della cittadinanza, mediante il ricorso a parametri predeterminati, desunti dalle dichiarazioni dei redditi presentati dagli interessati e riferiti ad un periodo congruo, costituito dal triennio.

In particolare, come evidenziato nel preavviso di rigetto notificato al ricorrente: A) il parametro reddituale richiesto per la concessione della cittadinanza italiana è pari a € 8.263,31 per un nucleo familiare composto da una persona, aumentato fino a € 11.362,05 di reddito imponibile in presenza del coniuge a carico e di altri € 516 per ogni figlio a carico; B) al riguardo il Ministero dell'Interno con circolare del 5 gennaio 2007 (invocata dalla ricorrente) ha previsto che *«l'interessato è tenuto a provare la propria posizione reddituale e il regolare assolvimento degli obblighi fiscali per i periodi immediatamente antecedenti la presentazione dell'istanza e che per la valutazione della domanda di cittadinanza, si possono considerare i redditi di tutti i componenti del nucleo familiare del richiedente la cittadinanza indicati nell'art. 433 del codice civile con lo stesso convivente. In questo caso dovrà essere allegata la documentazione fiscale, la dichiarazione di mantenimento e l'autorizzazione alla trattazione dei dati da parte del familiare»*; C) lo stesso Ministero dell'Interno con la successiva circolare del 22 marzo 2019 (invocata dall'Amministrazione resistente) ha specificato che *«le Prefetture devono verificare i redditi dichiarati dall'interessato e dal suo nucleo familiare e, nel caso risulti un reddito inferiore ai parametri sopracitati devono dichiarare l'istanza inammissibile, previa applicazione del preavviso di rigetto»*.

Inoltre, sempre secondo la circolare ministeriale del 22 marzo 2019, le autorità procedenti *«dovranno verificare la capienza reddituale, dichiarata dallo straniero o dal suo nucleo familiare, tramite l'utilizzo della procedura SIATEL V 2.0/PuntoFisco dell'Agenzia delle Entrate. Nel caso di reddito cui contribuiscono i familiari conviventi, occorre verificare, presso i Comuni ricadenti nel proprio ambito territoriale, lo stato di famiglia storico del richiedente. Qualora dagli accertamenti effettuati risulti una discrasia tra quanto dichiarato e quanto risultante, cioè un reddito inferiore ai parametri stabiliti dall'art. 3 del D.L. 25/11/1989, n. 382 convertito con modificazioni dalla legge 25/01/1990, n. 8, ovvero non denunciato ai fini fiscali, la Prefettura dichiarerà l'istanza inammissibile, previa applicazione del citato art. 10 bis della legge 241/1990»*.

3. Ciò posto, osserva il Collegio che il ricorso in esame non è finalizzato soltanto a censurare una carenza motivazionale del provvedimento impugnato e la mera mancata attualizzazione dei redditi dichiarati nell'istanza di concessione della cittadinanza, ma piuttosto a dimostrare la spettanza del bene della vita, ossia l'ammissibilità della domanda di concessione della cittadinanza sotto il profilo reddituale. Difatti – a detta della ricorrente – la documentazione dalla stessa prodotta nel presente giudizio (dichiarazioni dei redditi relative agli anni 2019 e 2020, nonché buste paga relative all'anno 2021), relativa ai redditi percepiti negli anni 2019, 2020 e 2021, dimostrerebbe che ella attualmente possiede una capacità reddituale superiore ai parametri richiesti per la concessione della cittadinanza. Di conseguenza la ricorrente non si è limitata a chiedere a questo Tribunale

l'annullamento del provvedimento impugnato, ma ha chiesto altresì la condanna dell'Amministrazione a dichiarare ammissibile l'istanza di concessione della cittadinanza.

4. Inoltre – pur dovendosi dare atto in questa sede della vigenza della *regula iuris* invocata dalla ricorrente, secondo la quale, laddove intercorra un considerevole lasso di tempo tra la data di presentazione dell'istanza stessa e quella di perfezionamento del relativo iter (come nel caso in esame, nel quale l'istanza è stata presentata in data -OMISSIS-, ma il preavviso di rigetto è datato -OMISSIS-), l'Amministrazione procedente deve concedere all'interessato (anche mediante il preavviso di rigetto) la possibilità di “attualizzare” i redditi dichiarati nell'istanza – si deve tuttavia ribadire che, stante l'esigenza di garantire un trattamento uniforme a tutti gli stranieri che ambiscano a diventare cittadini italiani, ragionevolmente è richiesto che la verifica del requisito reddituale riguardi quantomeno il triennio che precede il momento in cui l'Autorità procedente provvede sulla domanda di concessione della cittadinanza, e ciò spiega perché l'Amministrazione resistente nelle proprie difese abbia fatto riferimento ai redditi dichiarati al fisco dalla ricorrente nel triennio 2015-2017 e la stessa ricorrente abbia prodotto in giudizio documentazione relativa al triennio 2019-2021.

5. Occorre poi rammentare che, come più volte affermato da questo Tribunale (T.R.G.A. Trentino Alto Adige, Trento, 22 giugno 2021, n. 103; id., 20 aprile 2021, n. 60; id. 19 ottobre 2020, n. 177; id. 13 aprile 2017, n. 136), dal combinato disposto dalla disposizione dell'art. 21-octies, comma 2, primo periodo, della legge n. 241/1990 (secondo il quale “*non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato*”) con la disposizione dell'art. 31, comma 3, cod. proc. amm. (secondo il quale “*il giudice può pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione*”) si desume che nei casi di attività vincolata il giudice amministrativo può ben operare un sindacato teso ad accertare l'effettiva spettanza del bene della vita, ossia non limitato all'accertamento dei vizi di legittimità dedotti con il ricorso, perché in tali casi non si verifica un'indebita sostituzione del giudice all'amministrazione, essendo la spettanza del bene della vita già predeterminata a livello normativo; invece nei casi di attività discrezionale il giudice amministrativo, se chiamato ad operare un sindacato di legittimità sulla discrezionalità (pura o tecnica) dell'amministrazione, non può sostituirsi ad essa, ma deve limitarsi a svolgere il sindacato dall'esterno, ossia verificando se il potere sia stato correttamente esercitato o meno.

Dunque, a fronte di tale giurisprudenza, potrebbe (astrattamente) ritenersi che nel caso in esame sia consentito al Collegio accertare la fondatezza della pretesa dedotta in giudizio dalla ricorrente e condannare l'Amministrazione dell'interno a provvedere, previo annullamento del provvedimento impugnato, perché l'Amministrazione dell'interno si è autovincolata ai fini della verifica dell'ammissibilità, sotto il profilo reddituale, delle domande di concessione della cittadinanza, prendendo come parametro di riferimento il reddito fissato in € 8.263,31 annui, incrementato ad € 11.362,05 annui in presenza di coniuge a carico e di ulteriori € 516,00 annui per ciascun figlio a carico, e stabilendo che la verifica del possesso di tale requisito reddituale debba riguardare quantomeno un triennio.

In altri termini, secondo l'implicita prospettazione della ricorrente, nulla impedirebbe al Tribunale di tener conto anche della documentazione dalla stessa prodotta in giudizio in data 29 novembre 2021 ed in data 5 gennaio 2022 (ossia delle buste paga attestanti i redditi dalla stessa percepiti nel 2021), la quale, unitamente a quella allegata alle osservazioni presentate all'amministrazione a seguito del preavviso di rigetto (ossia le dichiarazioni dei redditi attestanti i redditi percepiti nel 2019 e nel 2020), comproverebbe che ella *«possiede un reddito superiore ai parametri ministeriali richiesti per la concessione della cittadinanza italiana»*.

Tuttavia, a ben vedere, una duplice preclusione a tale accertamento si rinviene nella disposizione dell'art. 34, comma 2, primo periodo, cod. proc. amm., secondo la quale *“in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati”* e nella già citata disposizione dell'art. 31, comma 3, cod. proc. amm., la quale – sebbene discutibilmente collocata dal legislatore nell'ambito della disciplina dell'azione avverso il silenzio dell'amministrazione – finisce per assumere un indiscutibile rilievo sistematico nel contesto generale della definizione dei limiti dei poteri del Giudice amministrativo (cfr., al riguardo, Consiglio di Stato, Sez. VI, 25 febbraio 2019, n. 1321), come del resto confermato dall'art. 34, comma 1, lett. c), cod. proc. amm., nella parte in cui dispone che l'azione di condanna al rilascio del provvedimento richiesto dall'interessato può essere esercitata, per l'appunto, soltanto nei limiti di cui all'art. 31, comma 3, cod. proc. amm..

6. Come già evidenziato da questo Tribunale in altra occasione (T.R.G.A. Trentino Alto Adige, Trento, 22 giugno 2021, n. 103, cit.), a seguito dell'entrata in vigore del codice del processo amministrativo dottrina e giurisprudenza hanno posto in rilievo l'ampliamento della gamma delle azioni esperibili innanzi al Giudice amministrativo, specie nell'ambito della giurisdizione di legittimità. Minore attenzione è stata invece dedicata alla codificazione di taluni limiti ai poteri decisori del Giudice amministrativo – ivi compreso quello derivante dalla disposizione dell'art. 34,

comma 2, primo periodo, cod. proc. amm. – sebbene il legislatore stesso sembri aver attribuito portata generale e assoluta al divieto posto da tale disposizione, come si desume non solo dall'*incipit* della disposizione stessa (“*in nessun caso*”), ma anche dal fatto che nella relazione governativa al codice la suddetta disposizione è qualificata come un presidio al «*principio della divisione dei poteri*».

A ben vedere, però, l'assolutezza del predetto divieto si stempera alquanto se si tiene conto dell'impianto complessivo del codice del processo amministrativo. Ad esempio, all'esito dei giudizi relativi alle materie per le quali è prevista la giurisdizione di merito (cfr. l'art. 134 cod. proc. amm.), la statuizione del giudice può fisiologicamente sostituire, per diverse ragioni, quella dell'amministrazione (cfr. l'art. 114, comma 4, cod. proc. amm., quanto al giudizio di ottemperanza, e l'art. 130, comma 9, cod. proc. amm., quanto al giudizio elettorale). In particolare questo Tribunale (T.R.G.A. Trentino Alto Adige, Trento, 24 gennaio 2019, n. 22) ha ribadito che «nell'ambito del giudizio elettorale, poiché gli organi che proclamano gli eletti hanno natura temporanea e giuridicamente non sono più costituiti dopo l'esaurimento dei loro compiti, le leggi attribuiscono direttamente al Giudice amministrativo il potere di correggere i risultati elettorali e di proclamare eletti i candidati che ne abbiano titolo. Ne consegue che la giurisdizione di merito prevista dall'art. 134, comma 1, lett. b), cod. proc. amm., deve essere intesa nel senso che il Giudice amministrativo è chiamato a correggere il risultato delle elezioni (come prevede il citato art. 130, comma 9, cod. proc. amm.) non solo laddove le parti chiedano di riesaminare l'operato dell'Amministrazione, ma anche laddove sia chiesto al Giudice di sostituirsi tout court all'Amministrazione che abbia omissa attività di sua competenza, come nel caso in esame, nel quale risulta la radicale omissione, da parte dell'Ufficio centrale circoscrizionale di una parte delle operazioni di riesame».

Lo stesso art. 34 cod. proc. amm. dispone altresì, al comma 1, lett. e), che il Giudice in caso di accoglimento del ricorso “*dispone le misure idonee ad assicurare l'attuazione del giudicato e delle pronunce non sospese*”.

La già ricordata disposizione dell'art. 31, comma 3, cod. proc. amm. consente addirittura al Giudice di “*pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio*” quando su di essa l'amministrazione non si sia ancora pronunciata in ragione del silenzio serbato sull'istanza, anche se la disposizione stessa consente una pronuncia sulla fondatezza della pretesa “*solo quando si tratta di attività vincolata o quando risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità e non sono necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione*”. Pertanto, come già precisato da questo Tribunale (T.R.G.A. Trentino Alto

Adige, Trento, 13 aprile 2017, n. 136, cit.) il giudizio sulla spettanza del bene della vita deve ritenersi consentito anche nei casi di attività vincolata in concreto – ossia nei casi in cui l'amministrazione, attraverso il meccanismo del c.d. autovincolo, abbia azzerato la discrezionalità prevista a livello normativo – perché la disposizione dell'art. 31, comma 3, cod. proc. amm., consente al giudice di pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio non solo quando si tratta di attività vincolata in astratto (ossia vincolata già a livello normativo), ma anche quando (per effetto di vincoli esterni di carattere non normativo o di autovincoli) *“risulta che non residuano ulteriori margini di esercizio della discrezionalità”*.

Infine l'introduzione del divieto in questione non ha certo inciso sul c.d. effetto conformativo del giudicato amministrativo, espressamente menzionato nell'art. 113 cod. proc. amm., che – per l'appunto – si fa riferisce al *“contenuto dispositivo e conformativo dei provvedimenti”* del Giudice (cfr. al riguardo T.R.G.A. Trentino Alto Adige, Trento, 14 novembre 2016, n. 383).

Dunque, come correttamente evidenziato dalla migliore dottrina, non v'è dubbio che il divieto in questione non possa essere riferito né ai poteri che l'amministrazione dovrà esercitare nuovamente a seguito della sentenza di annullamento, né ai quelli che l'amministrazione non ha esercitato, pur essendovi tenuta, nel termine stabilito dalla legge (vale a dire, in caso di silenzio), anche perché il divieto stesso – se interpretato in senso assoluto – avrebbe suscitato seri dubbi di legittimità costituzionale, specie con riguardo all'altrimenti irragionevole arretramento dei livelli di tutela innanzi al Giudice amministrativo rispetto al sistema processuale anteriore al codice.

7. Una volta appurato che il divieto di cui trattasi non è assoluto (come invece potrebbe apparire ad una prima lettura del testo dell'art. 34, comma 2, primo periodo), residua semmai il problema di chiarire la *ratio* del divieto stesso e, soprattutto, di definirne l'ambito di applicazione. Sul punto, la relazione governativa al codice del processo amministrativo si limita ad affermare che il divieto è stato introdotto *«al fine di evitare domande dirette ad orientare l'azione amministrativa pro futuro, con palese violazione del principio della divisione dei poteri»*, e l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nella fondamentale sentenza n. 5 del 2015 ha precisato che il divieto *«è espressione del principio costituzionale fondamentale di separazione dei poteri (e di riserva di amministrazione) che, storicamente, nel disegno costituzionale, hanno giustificato e consolidato il sistema della giustizia amministrativa»*.

La prevalente dottrina, a sua volta, dubitando sul punto circa l'effettiva vigenza nel nostro ordinamento del principio della separazione dei poteri, ha ritenuto che la norma sia meramente ricognitiva dei principi tradizionali del contenzioso amministrativo o, comunque, espressione della c.d. riserva di amministrazione, della quale peraltro non è agevole rinvenire il fondamento

costituzionale. Difatti che la Corte costituzionale, nell'esaminare le c.d. leggi provvedimento, ha più volte evidenziato, con giurisprudenza risalente e rimasta a tutt'oggi consolidata, come la funzione amministrativa non sia affatto riservata alla pubblica amministrazione (*ex multis*, Corte Cost., 25 maggio 1957, n. 59 e n.60; 24 febbraio 1995, n. 63; 21 luglio 1995, n. 347).

Più di recente un'attenta dottrina – muovendo dal presupposto che le garanzie proprie del procedimento amministrativo costituiscono oramai, nella quasi interezza, “*livelli essenziali delle prestazioni*” ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., come tali inderogabilmente assicurate a tutti gli interessati - ha condivisibilmente collegato il divieto di cui trattasi alla c.d. riserva di procedimento, così lasciando intendere che la disposizione dell'art. 34, comma 2, primo periodo, mira in realtà a preservare, seppure non in modo assoluto, il procedimento quale forma della funzione amministrativa, ossia quale luogo fisiologico di svolgimento del c.d. rapporto amministrativo.

Dunque può conclusivamente ritenersi che la disposizione dell'art. 34, comma 2, primo periodo miri a salvaguardare non già il potere come prerogativa della pubblica amministrazione, bensì la sua specifica modalità di esercizio, ossia il procedimento amministrativo, con la conseguenza che al Giudice amministrativo deve ritenersi precluso l'esercizio di un potere non ancora estrinsecatosi attraverso un apposito procedimento amministrativo.

Del resto tale conclusione trova conferma nella già ricordata disposizione dell'art. 31, comma 3, cod. proc. amm. – che nei casi di attività vincolata consente al Giudice di pronunciare sulla fondatezza della pretesa dedotta in giudizio a condizione che non siano “*necessari adempimenti istruttori che debbano essere compiuti dall'amministrazione*” – essendo il procedimento amministrativo la sede nella quale l'Amministrazione deve porre in essere le attività istruttorie di sua competenza.

8. In ragione di quanto precede il Collegio ritiene che in un caso come quello in esame – sebbene l'Amministrazione si sia effettivamente autovincolata ad utilizzare come parametro di riferimento il reddito fissato in € 8.263,31 annui, incrementato ad € 11.362,05 annui in presenza di coniuge a carico e di ulteriori € 516,00 annui per ciascun figlio a carico, nonché a verificare il possesso del requisito reddituale quantomeno con riferimento ad un triennio – tuttavia non sia possibile tener conto, ai fini della verifica della fondatezza della pretesa fatta valere in giudizio dalla ricorrente, della documentazione dalla stessa prodotta in giudizio in data 29 novembre 2021 ed in data 5 gennaio 2022: difatti tale documentazione attesta una situazione di fatto (attinente al possesso del requisito reddituale nell'anno 2021) che non è stata ritualmente accertata dall'amministrazione nell'ambito del procedimento amministrativo, ma è stata prospettata, per la prima volta, dalla

ricorrente medesima nel presente giudizio. Dunque la prospettazione della ricorrente mira, a ben vedere, a determinare un'inammissibile sostituzione della valutazione di questo Tribunale a quella dell'Amministrazione, in palese violazione delle disposizioni dell'art. 34, comma 2, primo periodo, e dell'art. 31, comma 3, cod. proc. amm., nonché del principio della riserva di procedimento sotteso a tali disposizioni.

9. Inoltre – anche a voler opinare diversamente – non può sottacersi che le buste paga prodotte in giudizio dalla ricorrente in data 29 novembre 2021 ed in data 5 gennaio 2022, seppur attestanti i redditi da ella percepiti nel corso del 2011, non dimostrano affatto il possesso del requisito reddituale relativo a tale anno, perché non dimostrano quanti fossero i familiari fiscalmente a carico della ricorrente medesima, e comunque la circolare ministeriale del 22 marzo 2019 (invocata dall'amministrazione resistente e non impugnata dalla ricorrente) prevede espressamente che la verifica della capacità reddituale dichiarata dall'interessato sia effettuata tramite la procedura informatizzata dell'Agenzia delle Entrate “*SIATEL V 2.0/Punto Fisco*”, ossia in base a quanto dichiarato dall'interessato a fini fiscali.

10. In definitiva il ricorso deve essere respinto perché – pur avendo l'Amministrazione procedente ommesso di valutare gli elementi addotti dalla ricorrente con le proprie osservazioni procedurali, in palese violazione della predetta circolare ministeriale del 5 gennaio 2007 – tuttavia la documentazione prodotta in giudizio dalla ricorrente medesima non è idonea a dimostrare che ella «*possiede un reddito superiore ai parametri ministeriali richiesti per la concessione della cittadinanza italiana*». Difatti la ricorrente, a fronte di un preavviso di rigetto datato -OMISSIS-, mediante le osservazioni procedurali presentate all'amministrazione procedente avrebbe dovuto dimostrare quantomeno il possesso del prescritto requisito reddituale in relazione al triennio 2018-2020.

Resta fermo, ovviamente, che la ricorrente potrà ripresentare l'istanza di concessione della cittadinanza dimostrando il possesso del prescritto requisito reddituale relativo al triennio 2019-2021 in conformità a quanto previsto dalle circolari ministeriali innanzi richiamate.

11. Tenuto conto della parziale novità delle questioni trattate, sussistono i presupposti per compensare integralmente tra le parti le spese del presente giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Regionale di Giustizia Amministrativa della Regione autonoma Trentino – Alto Adige/Südtirol, sede di Trento, definitivamente pronunciando sul ricorso n. 127 del 2021, lo respinge perché infondato.

Spese compensate.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'art. 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e degli articoli 5 e 6 del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016, a tutela dei diritti o della dignità della ricorrente, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità della ricorrente medesima.

Così deciso in Trento nelle camere di consiglio dei giorni 13 gennaio 2022 e 27 gennaio 2022, con l'intervento dei magistrati:

Fulvio Rocco, Presidente

Carlo Polidori, Consigliere, Estensore

Cecilia Ambrosi, Consigliere

IL SEGRETARIO

In caso di diffusione omettere le generalità e gli altri dati identificativi dei soggetti interessati nei termini indicati.