

Pubblicato il 07/07/2020

N. 07846/2020 REG.PROV.COLL.
N. 09092/2019 REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 9092 del 2019, proposto da -OMISSIS-in qualità di Tutore e Legale Rappresentante di -OMISSIS-, rappresentato e difeso dall'avvocato Daniele Romiti, 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

del decreto emesso dal Ministero dell'Interno, in data 28 febbraio 2019, di rigetto dell'istanza di concessione della cittadinanza italiana ex art. 9, comma 1, lettera f), della legge 5 febbraio 1992 n. 91.

Visti il ricorso ed i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 giugno 2020 il dott. Raffaello Scarpato;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

-OMISSIS-, in qualità di tutore di -OMISSIS-, ha impugnato il provvedimento in epigrafe, con cui il Ministro dell'Interno ha respinto l'istanza di concessione della cittadinanza italiana presentata dal ricorrente in nome e per conto del tutelato, ai sensi dell'art. 9, comma 1, lettera f) della Legge n. 91 del 1992.

Il ricorrente ha premesso di aver presentato la domanda di concessione della cittadinanza a seguito della sentenza n.-OMISSIS- del Tribunale di Roma, che aveva riconosciuto il diritto del tutelato di chiedere la cittadinanza italiana, in conformità a quanto statuito dalla sentenza della Corte Cost. nr. -OMISSIS- e che il Ministero aveva respinto l'istanza rilevando l'assenza del requisito reddituale in capo all' -OMISSIS-

Ciò posto, il ricorrente ha censurato il provvedimento impugnato sotto i seguenti profili:

1) Violazione di legge e falsa applicazione dell'art. 9 della legge 05/02/1992 n. 91; omessa ed errata valutazione dei presupposti per la concessione della cittadinanza italiana; violazione degli artt. 2, 3 e 97 Cost.; violazione degli artt. 2, 3, 4, 5, 12, 18 e 19 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006; violazione degli artt. 21, 26 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea; violazione degli artt. 8 e 14 CEDU; violazione dell'art. 1 legge 104/92; violazione dell'art. 3 legge 241/90, difetto di motivazione; eccesso di potere per difetto di istruttoria; violazione del principio di proporzionalità; travisamento dei fatti; omessa ponderazione comparativa degli interessi.

In particolare, con tale primo ordine di motivi, il ricorrente ha censurato la scelta del parametro utilizzato dall'amministrazione per valutare l'autosufficienza reddituale del soggetto richiedente la cittadinanza, ricavato in

via interpretativa sulla base dell'art. 3 D.L. 382/1989, conv. con modif. con legge 8/90 (corrispondente a € 8.263,31 incrementato fino a € 11.362,05 in presenza di coniuge a carico e di ulteriori € 516,00 per ogni figlio a carico).

Secondo le prospettazioni del ricorrente tale parametro, non previsto direttamente dalla legge, ma utilizzato dall'Amministrazione nell'ambito dell'esercizio del proprio potere discrezionale, non poteva essere adoperato nei confronti di un soggetto disabile, pena la violazione degli articoli 2 e 3 della Costituzione, della normativa unionale ed internazionale citata in premessa e dell'art. 1 della Legge nr. 104/92, come ribadito peraltro dalla sentenza della C. Cost. nr. 258/2017. Inoltre, nel caso di specie il Ministero aveva fondato il diniego sulla sola mancanza di redditi sufficienti, non considerando le risultanze istruttorie da cui emergeva l'integrazione sociale del ricorrente.

2) Violazione dell'art. 3 legge 241/90: difetto di motivazione e illogicità della motivazione; eccesso di potere per difetto di istruttoria; travisamento dei fatti; violazione del principio di proporzionalità.

Con tale secondo ordine di motivi il ricorrente ha censurato la decisione amministrativa nella parte in cui il Ministero aveva ritenuto che il ricorrente percepisse solo in modo saltuario l'indennità di accompagnamento, mentre in realtà quest'ultima, pari a circa € 6.200,00 annui, era erogata in maniera continuativa dall'INPS, pur essendo subordinata al rinnovo del titolo di soggiorno. Peraltro, nel caso di specie, il ricorrente aveva dimostrato l'esistenza di redditi ulteriori oltre all'indennità di accompagnamento e, in particolare, l'importo di € 45.000,00 circa, disponibile sul conto corrente ed il vitto e l'alloggio, fornito gratuitamente -OMISSIS-, presso la quale il ricorrente era accolto vita natural durante.

L'Amministrazione si è costituita chiedendo la reiezione del ricorso.

In particolare il Ministero resistente ha insistito per l'applicazione del criterio reddituale, così come fissato dall'amministrazione, anche nel caso dell'odierno ricorrente.

Con ordinanza pubblicata in data 26 settembre 2019, resa all'esito dell'udienza cautelare, il Collegio, ritenuti sussistenti i presupposti di cui all'art. 55 comma 10 c.p.a., ha fissato per la trattazione del merito della causa l'udienza pubblica del 23 giugno 2020, udienza in cui il fascicolo è stato introitato per la decisione.

Il ricorso è fondato e va accolto nei limiti di seguito indicati.

Dalla documentazione versata in atti emerge che il ricorrente è affetto da gravi ed irreversibili patologie, che ne hanno determinato l'interdizione, il riconoscimento dell'invalidità permanente totale e l'inabilità lavorativa, con necessità di assistenza continua.

In ragione di tale condizione, il ricorrente percepisce l'indennità di accompagnamento (per circa € 6.200,00 per anno) ed è assistito -OMISSIS-, che si occupa di tutte le sue esigenze (come da documentazione depositata in atti).

In tale quadro, il ricorrente ha chiesto la concessione della cittadinanza italiana, rifiutata dall'amministrazione resistente a causa dell'assenza del requisito reddituale.

Come già affermato in casi analoghi da questa Sezione, 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 ampia discrezionalità si concreta 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 con il provvedimento concessorio viene inserito a pieno titolo nella collettività nazionale ed acquisisce tutti i diritti e i doveri che competono ai

suoi membri, tra i quali 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 (cfr., tra molte, TAR Lazio, sez. I ter, sentenza n. 1902/2018).

Nel silenzio della legge, l'amministrazione ha ritenuto di fissare ex ante dei parametri minimi indefettibili di reddito necessari ad ottenere la cittadinanza, facendo a monte una valutazione circa la loro congruità ed idoneità a garantirne l'autosufficienza economica del richiedente.

Tale *modus operandi*, che garantisce un trattamento uniforme a tutti gli stranieri che ambiscano a diventare cittadini italiani, è stato valutato positivamente dalla giurisprudenza (cfr.: T.a.r. Lazio, Roma, sez. II quater, 2.2.2015, n. 1833; id. 13.5.2014, n. 4959; 3.3.2014, n. 2450; 18.2.2014, n. 1956; 10.12.2013, n. 10647) ed è stato avallato anche dal giudice d'appello (Consiglio di Stato sez. VI, 16/02/2011, (ud. 18/01/2011, dep. 16/02/2011), n.974; Consiglio di Stato sez. IV, 17/07/2000, n.3958).

Più in particolare, 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, ritenuto un idoneo indicatore del 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.

Alla luce di tali premesse, deve essere affrontato e risolto il nodo della questione oggetto del presente giudizio.

Nel caso di specie si controverte sulla legittimità dell'utilizzo del criterio reddituale sopra esplicitato anche nel caso in cui il richiedente la cittadinanza sia un soggetto disabile e, in quanto tale, oggetto di particolari forme di protezione.

Al quesito il Collegio ritiene di dover fornire risposta negativa.

Com'è stato già evidenziato, il requisito reddituale – la cui ratio risposa sull'esigenza che il cittadino sia in grado di soddisfare i doveri di solidarietà economica e sociale che derivano dall'appartenenza alla comunità nazionale - non è fissato in maniera rigida dal legislatore ed è stato conseguentemente e “convenzionalmente” fissato dall'amministrazione prendendo a riferimento il reddito 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.

Tale scelta discrezionale costituisce, a parere del Collegio, una logica e legittima applicazione del superiore principio di imparzialità di cui all'art. 97 Cost., ed ha il pregio di consentire l'utilizzo di un metro di giudizio uniforme per tutti i richiedenti i quali, è appena il caso di specificarlo, versino nelle medesime condizioni.

L'utilità e la legittimità del criterio vengono tuttavia meno se, come nel caso di specie, l'amministrazione pretende di applicarlo in relazione a soggetti che non versano nelle medesime condizioni e che pertanto non sono equiparabili. Pretendere che un soggetto invalido sottoposto a tutela, con totale e permanente inabilità lavorativa e con necessità di assistenza continua possa e debba esprimere, ai fini della concessione della cittadinanza, una capacità reddituale identica rispetto a quella richiesta allo straniero abile al lavoro e nel pieno delle proprie facoltà fisiche e mentali, si porrebbe in insanabile contrasto con gli articoli 2 e 3 della Costituzione, oltre che con la normativa unionale e sovranazionale invocata dal ricorrente.

E' appena il caso di precisare che per dare concretezza al portato dell'art. 3 Cost. comma 2, letto in combinato disposto con gli artt. 38 e 53 Cost. e, dunque, per superare gli ostacoli che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, l'amministrazione deve valutare diversamente l'attitudine a produrre reddito del disabile rispetto a quella del soggetto abile al lavoro.

Né potrebbe obiettarsi, in senso contrario, che l'art. 3 Cost. si riferisce testualmente ai soli soggetti che sono già cittadini, mentre nel caso di specie si tratta di soggetto che aspira a tale *status*. Ed infatti, la giurisprudenza costituzionale (cfr. sent. Nr. 120/1967) ha chiarito che l'operatività del principio di eguaglianza non concerne solo i cittadini, ma anche apolidi e stranieri, relativamente al godimento dei diritti fondamentali dell'individuo.

Sul punto è peraltro utile riportare le considerazioni svolte dalla Corte Costituzionale, con la richiamata sentenza 8 novembre - 7 dicembre 2017, n. 258 (in G.U. 1^a s.s. 13/12/2017, n. 50), che ha precisato come *“L'art. 2 Cost., nell'imporre alla Repubblica il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili, «sia come singolo, sia nelle formazioni ove si svolge la sua personalità», delinea un fondamentale principio che pone al vertice dell'ordinamento la dignità e il valore della persona. In coerenza con tale prospettiva, l'art. 2 Cost. non può essere disgiunto dall'art. 3, secondo comma, Cost., il quale affida alla Repubblica il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che impediscono la libertà e l'uguaglianza nonché il pieno sviluppo della persona. Tale lettura si collega, anche se non espressamente evocato nell'ordinanza del rimettente, al primo comma del medesimo articolo che, a protezione della stessa inviolabilità dei diritti, garantisce il principio di eguaglianza a prescindere dalle «condizioni personali». Come questa Corte ha già più volte statuito, sebbene l'art. 3 si riferisca espressamente ai soli cittadini, la norma in esso contenuta vale pure per lo straniero «quando trattasi di rispettare [...] diritti fondamentali» (sentenza n. 120 del 1967), ancor più quando, come nel caso di specie, trattasi di uno straniero cui sia stata concessa la cittadinanza e che deve solo adempiere una condizione per l'acquisizione della stessa. 8.1.— Fra le condizioni personali che limitano l'eguaglianza si colloca indubbiamente la condizione di disabilità. Tale fenomeno è espressamente considerato dalla Costituzione: assume esplicito rilievo nell'art. 38 Cost. che, al primo comma, riconosce il diritto all'assistenza sociale per gli inabili al lavoro, mentre al terzo comma riconosce agli «inabili» e ai «minorati» il diritto all'educazione e alla formazione professionale. I summenzionati principi sono stati attuati dalla legge 5 febbraio 1992, n. 104 (Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate), che disegna il fondamentale quadro normativo in*

materia di disabilità, volto non solo a prestare assistenza ma anche a favorire l'integrazione sociale del disabile. Tale disciplina, come ha avuto modo di sottolineare questa Corte, ha segnato un «radicale mutamento di prospettiva rispetto al modo stesso di affrontare i problemi delle persone affette da invalidità, considerati [...] quali problemi non solo individuali, ma tali da dover essere assunti dall'intera collettività» (sentenza n. 167 del 1999). Le condizioni invalidanti, come dispone l'art. 1 della citata legge, sono ostacoli che la Repubblica ha il compito di rimuovere per consentire la «massima autonomia possibile» del disabile e il pieno esercizio dei diritti fondamentali.»

Tornando al caso di specie, ritiene il Collegio che il provvedimento impugnato sia illegittimo nella misura in cui ha respinto l'istanza di concessione della cittadinanza in ragione dell'assenza del requisito reddituale, calcolato utilizzando il criterio rigido dell'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, non applicabile in via automatica anche al caso dell'odierno ricorrente per le motivazioni che precedono.

Tanto chiarito, deve anche rilevarsi che quello reddituale non è l'unico parametro che l'amministrazione deve considerare nel procedimento di concessione della cittadinanza.

Infatti, come è stato più volte chiarito dalla giurisprudenza, la concessione della cittadinanza italiana è atto ampiamente discrezionale, che implica accurati apprezzamenti da parte dell'amministrazione sulla personalità e sulla condotta di vita dell'interessato e si esplica in un potere valutativo circa l'avvenuta integrazione dello straniero nella comunità nazionale sotto i molteplici profili della sua condizione lavorativa, economica, familiare e di irrepremissibilità della condotta (cfr., ex multis, Cons. Stato, sez. III, 6 settembre 2018 n. 5262 e 12 novembre 2014, n. 5571; Id., sez. VI, 9 novembre 2011, n. 5913, 10 gennaio 2011, n. 52 nonché 26 gennaio 2010, n. 282).

La sintesi che può trarsi da tali principi è quella per cui l'inserimento dello straniero nella comunità nazionale è legittimo allorquando quest'ultimo

dimostri di possedere ogni requisito atto ad inserirsi in modo duraturo nella comunità e sia detentore di uno *status illesae dignitatis* morale e civile, nonché di un serio sentimento di italianità che escluda interessi personali e speculativi sottostanti alla richiesta di naturalizzazione (Consiglio di Stato, sent. nr. 03121/2019).

Nel caso di specie, il ricorrente ha allegato nel corso del procedimento e nel giudizio una pluralità di elementi, ulteriori rispetto alla sussistenza del requisito reddituale, suscettibili di essere presi in considerazione ai fini della scelta discrezionale sull'attribuzione della cittadinanza (sussistenza di ulteriori redditi, fornitura di vitto e alloggio da parte della comunità di affidamento, integrazione del ricorrente nella realtà sociale di riferimento, assenza di condanne etc. etc.), che l'amministrazione non risulta aver preso in considerazione e che la stessa dovrà valutare in sede di riedizione del potere.

Per tali ragioni, assorbita ogni altra questione, il ricorso deve essere accolto, con annullamento del provvedimento impugnato.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie ed annulla il provvedimento impugnato.

Condanna l'amministrazione resistente, in persona del legale rappresentante pro tempore, al pagamento delle spese di lite, che liquida nella misura di € 2.000,00 oltre oneri di legge.

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui all'articolo 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 parte interessata, manda alla Segreteria di procedere all'oscuramento delle generalità.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 23.06.2020, tenutasi mediante collegamento da remoto in videoconferenza, secondo quanto disposto dall'art. 84, comma 6, d.l. 17 marzo 2020, n. 18 e ss.mm. con l'intervento dei magistrati:

Francesco Arzillo, Presidente

Anna Maria Verlengia, Consigliere

Raffaello Scarpato, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Raffaello Scarpato

IL PRESIDENTE
Francesco Arzillo

IL SEGRETARIO

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