Pubblicato il 11/07/2025

N. 06090/2025 REG.PROV.COLL.
N. 07182/2023 REG.RIC.

Firmato digitalmente

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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7182 del 2023, proposto dal sig. [redacted] rappresentato e difeso dall'avvocato Gentian Alimadhi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia,

contro

il Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12,

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Quinta, n. 10742/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e 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 10 luglio 2025 il Cons. Ezio Fedullo e

uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue:

FATTO e DIRITTO

Con la sentenza appellata, il T.A.R. per il Lazio ha respinto il ricorso proposto dall'odierno appellante avverso il decreto emesso in data 7 agosto 2019, con il quale il Ministro dell'Interno ha denegato la concessione della cittadinanza italiana, richiesta dal medesimo con istanza del 25 settembre 2014 ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. f), l. n. 91/1992.

Il provvedimento reiettivo deriva dalla ritenuta carenza del requisito reddituale, commisurato ai parametri dettati dall'art. 3 d.l. 25 novembre 1989, n. 382, conv. in l. 25 gennaio 1990, n. 8, e funzionale a verificare la capacità dell'istanza di assicurare il regolare adempimento degli obblighi fiscali ed assolvere ai doveri di solidarietà economica e sociale che conseguono all'acquisizione dello *status civitatis*.

Il T.A.R., dopo aver evidenziato che "*nel giudizio ampiamente discrezionale che l'amministrazione svolge ai fini della concessione della cittadinanza italiana rientra anche l'accertamento della sufficienza del reddito*", che la relativa valutazione va effettuata tenendo conto non solo di quello già maturato al momento della presentazione della domanda, ma anche di quello successivo, "*in quanto lo straniero deve dimostrare di possedere una certa stabilità e continuità nel possesso del requisito, che va mantenuto fino al momento del giuramento, come previsto dall'art. 4, co. 7, DPR 12.10. 1993, n. 572*", che "*l'Amministrazione – come esplicitato nella circolare del Ministero dell'Interno prot. n. K.60.1 del 5 febbraio 2007 a sua volta ricognitiva del consolidato orientamento giurisprudenziale in subiecta materia - ha assunto a parametro di riferimento l'ammontare prescritto per l'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria dall'art. 3, d.l. 25 novembre1989, n. 382, convertito in l. 25 gennaio 1990, n. 8, confermato dall'art. 2, comma 15, l. 28 dicembre 1995, n. 549, fissato in € 8.263,31 annui, incrementato*

ad € 11.362,05 in presenza di coniuge a carico e di ulteriori € 516,00 perciascun figlio a carico, in quanto indicatore di un livello di adeguatezza reddituale ritenuto idoneo a garantire la possibilità per il soggetto di mantenere in modo stabile e continuativo se medesimo e la propria famiglia" e che "*il parametro su riferito costituisce un requisito minimo indefettibile, ragion per cui l'insufficienza del reddito dichiarato può costituire causa ex se di 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, e titolare di un permesso di soggiorno per motivi di lavoro ovvero della carta di soggiorno*", ha osservato che "*dalla disamina della documentazione depositata in giudizio emerge che, sebbene l'istante fosse in possesso del requisito reddituale nel triennio anteriore all'istanza presentata il 25.09.2014 (tenuto conto della soglia minima pari ad € 11.878,00 poiché al tempo risultavano fiscalmente a suo carico il coniuge e solo la prima figlia), di converso, con riferimento agli anni di imposta successivi, segnatamente a partire dal 2014 fino al diniego adottato nel 2019, l'interessato non risulta aver prodotto alcuna documentazione comprovante la sussistenza di un reddito sufficiente e regolarmente dichiarato ai fini fiscali*".

Quanto alla censura intesa a lamentare che l'Amministrazione non avrebbe tenuto in debita considerazione la circostanza che l'istante, in data 3 dicembre 2013, è stato giudicato invalido con riduzione permanente della capacità lavorativa dal 74% al 99%, con decorrenza dal 14 giugno 2013, risultando anche iscritto nell'elenco degli aventi diritto all'assunzione obbligatoria, ha rilevato il T.A.R. che "*la censura appare sfornita di adeguati riscontri probatori, in quanto il ricorrente non risulta neanche aver documentato l'esatto ammontare della pensione di invalidità percepita in tutti gli anni di imposta successivi sopra indicati*" e che "*con riferimento alla questione della computabilità della pensione di invalidità ai fini del raggiungimento della soglia minima reddituale, occorre richiamare la più recente giurisprudenza del Consiglio di Stato, secondo cui l'erogazione a titolo di pensione di invalidità "non assume rilievo ai fini del calcolo e della formazione del*

reddito, avendo di contro la funzione solidaristica di sostegno al reddito. Ciò si comprende laddove si consideri che alla base del requisito reddituale vi è la necessità di accertare che il richiedente lo status di cittadino possa far fronte al dovere di solidarietà sociale di concorrere con i propri mezzi, attraverso il prelievo fiscale, a finanziare la spesa pubblica per i servizi pubblici essenziali: la pensione di invalidità - che appunto non concorre al reddito - non deve essere dichiarata nella dichiarazione dei redditi ed è esente dal calcolo delle ritenute previdenziali e fiscali, e conseguentemente non soccorre ai fini dell'integrazione del requisito de quo (in questo senso cfr. Consiglio di Stato , sez. III, n. 6371/2018; n. 1458/2019)" (Consiglio di Stato, 11/05/2023, n.4767)".

Infine, ha rilevato il T.A.R. che "*la documentazione in atti riguardante la condizione economica del nucleo familiare del richiedente nel periodo successivo al gravato diniego del 2019 si traduce, a ben vedere, in elementi di fatto che, proprio perché successivi al provvedimento di rigetto, l'Amministrazione non avrebbe potuto evidentemente prendere in considerazione, pertanto non sono comunque idonei ad inficiare la legittimità dell'atto impugnato, atteso che questa va valutata alla stregua delle circostanze di fatto esistenti e note al momento della sua adozione (cfr., ex multis, Consiglio di Stato, sez. III, 07/01/2022, n. 104)*".

Con l'appello in esame, il ricorrente lamenta che il T.A.R. non ha preso in considerazione nella sua interezza il contenuto deduttivo del ricorso introduttivo del giudizio, laddove in particolare egli rappresentava che, nonostante le condizioni di salute, aveva cercato di inserirsi nel mondo del lavoro, essendo stato iscritto dal 15 maggio 2015 nell'elenco di cui all'art. 8 l. n. 68/1999 come disabile e avente diritto all'assunzione obbligatoria, di essere da sempre in cura presso il Servizio Sanitario Regionale dell'Emilia Romagna – Azienda Unità Sanitaria Locale di Parma-Distretto Valli Taro e Ceno – Dipartimento Assistenza Integrato Salute Mentale Adulti e Dipendenze Patologiche, i cui sanitari hanno attestato che "*dal 2016 c'è stato un miglioramento emotivo che ha permesso un recupero; il paziente si è*

prodigato per reperire un impiego per sostenere il reddito familiare", che in data 6 giugno 2018 siglava, presso il Centro per l'Impiego di Borgo Val di Taro (PR), il "*patto di servizio personalizzato per adesione alle misure concordate*" con il Centro per l'impiego per l'uscita dallo stato di disoccupazione ai sensi del d.lvo n. 150/2015, che, una volta recuperata, seppur in parte, la salute fisica investiva tutte le proprie risorse in un percorso di tirocinio formativo avviato mediante stipula di contratto, a far data dal 29 ottobre 2018 e avente scadenza il 28 aprile 2019, con la Lasse Società Cooperativa Sociale che si occupa di grafica, campo nel quale l'istante acquisiva specifiche competenze come da attestato del 17 gennaio 2019, e che nell'anno 2019 lavorava presso la ditta [redacted] S.r.l..

Ciò premesso, il ricorrente contesta la legittimità dell'utilizzo del criterio reddituale utilizzato dall'Amministrazione, incentrato sull'applicazione rigida dei parametri relativi all'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria dettati dall'art. 3 d.l. 25 novembre 1989, n. 382, convertito in l. 25 gennaio 1990, n. 8, econfermato dall'art. 2, comma 15, l. 28 dicembre 1995, n. 549, senza tenere conto delle sue specifiche condizioni di inabilità lavorativa, in quanto contrastante con i principi espressi dagli artt. 3, 38 e 53 della Costituzione, che fa obbligo alla Repubblica di rimuovere gli ostacoli che limitano l'uguaglianza tra i cittadini.

Infine, il ricorrente rappresenta di essere stato assunto a far data dal 20 ottobre 2020 con contratto a tempo indeterminato, livello A2 e mansione di addetto alle pulizie, presso la Cooperativa sociale onlus [redacted] con sede in Parma, Via [redacted], e che la moglie percepiva per l'anno 2022 una somma pari ad €. 6.404,64 a titolo di emolumenti per l'attività lavorativa svolta, lamentando anche il ritardo dell'Amministrazione nella definizione del procedimento, creando una legittima aspettativa sul buon esito dello stesso.

L'appello, ad avviso del Collegio, è meritevole di accoglimento.

E' in particolare fondata la censura con la quale l'appellante lamenta che il T.A.R. - e, ancor prima, l'Amministrazione appellata - ha omesso di attribuire rilevanza, ai fini dell'accertamento del requisito reddituale che concorre ad integrare i

presupposti per la concessione della cittadinanza italiana, alla peculiare condizione di inabilità al lavoro concretizzatasi in data antecedente alla presentazione della domanda: ciò in quanto il criterio reddituale di cui all'art. 3 d.l. 25 novembre 1989, n. 382, che consente di ritenere esentati dalla partecipazione alla spesa sanitaria i titolari di pensione di vecchiaia con reddito imponibile fino a Euro 8.263,31, incrementato fino a Euro 11.362,05 di reddito complessivo in presenza del coniuge a carico e in ragione di ulteriori Euro 516,00 per ogni figlio a carico (soglia ritenuta congrua dalla giurisprudenza in materia proprio in quanto indicativa di un livello di adeguatezza reddituale che consenta al richiedente di mantenere in modo continuativo sé e la famiglia, senza gravare negativamente sulla comunità nazionale: cfr. ex multis Consiglio di Stato, Sez. IV, 17 luglio 2020, n. 3958), pur se valido in linea generale in quanto idoneo a rappresentare un metro oggettivo ed uniforme di valutazione, assumerebbe carattere discriminatorio, in contrasto con il principio di uguaglianza sostanziale di cui all'art. 3, comma 2, Cost., se rigidamente applicato senza tenere conto della peculiare condizione di inabilità dell'istante, essendo "*compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*".

Ritiene infatti il Collegio che, in presenza di oggettive, documentate e, come nella specie, transitorie circostanze ostative alla dimostrazione da parte dell'interessato della possibilità di godere di redditi sufficienti secondo il criterio suindicato, l'accertamento della capacità del medesimo – non solo di non gravare sulle pubbliche finanze, ma anche - di concorrere al benessere della comunità di cui aspira a far parte, debba essere condotto anche in una prospettiva di carattere prognostico, intesa a verificare che, nonostante la verificatasi situazione di inabilità, egli sia in grado di disporre di un reddito adeguato al suo (e del relativo nucleo familiare) sostentamento.

Nella specie, deve in primo luogo osservarsi che, come riconosciuto anche dal T.A.R., il ricorrente ha dimostrato di disporre di redditi adeguati nel triennio precedente alla richiesta di concessione della cittadinanza, come dispone il d.m. 22 novembre 1994, adottato in base all'art. 1, comma 4, d.P.R. 18 aprile 1994, n. 362.

Inoltre, successivamente al verificarsi, nell'anno 2013, della situazione inabilitante e progressivamente al parziale recupero della sua capacità lavorativa, egli si è diligentemente adoperato per seguire un percorso formativo finalizzato a reintrodurlo nel mondo del lavoro: risultato effettivamente raggiunto attraverso la sua assunzione, nell'anno 2019, da parte della ditta AF Service & Management S.r.l., e stabilizzatosi anche successivamente al provvedimento impugnato, attraverso la sua assunzione, a far data dal 20 ottobre 2020 con contratto a tempo indeterminato, livello A2 e mansione di addetto alle pulizie, presso la Cooperativa sociale onlus Biricc@.

Poiché, quindi, il conseguimento della cittadinanza costituisce uno strumento per consentire "*il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese*", come recita l'art. 3, comma 2, Cost., è evidente che la giusta considerazione della condizione di inabilità dell'interessato in sede di valutazione dei presupposti per la sua concessione rappresenta il doveroso adempimento da parte dell'Amministrazione del dovere di rimuovere l'ostacolo che essa rappresenta all'affermazione del principio di uguaglianza sostanziale.

Invero, come ha affermato la Corte costituzionale nella sentenza n. 258 del 2017, relativa a diversa fattispecie ma accomunata dal profilo della impossibilità di configurare la condizione di disabilità quale ostacolo materiale all'accesso alla cittadinanza, "*sebbene l'art. 3 si riferisca espressamente ai soli cittadini, la norma in esso contenuta vale pure per lo straniero "quando trattisi 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. (....) 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".

Il Collegio non ignora che questa Sezione, con la sentenza 11 maggio 2023, n. 4767 (citata dalla sentenza appellata), ha affermato che l'erogazione della pensione di invalidità non rileva ai fini del raggiungimento della soglia di legge, avendo essa la funzione solidaristica di sostegno al reddito: nella specie, tuttavia, non di discute della rilevanza reddituale di eventuali misure di sostegno percepite dal ricorrente (profilo in ordine al quale si è esclusivamente soffermata la sentenza appellata), ma della valutazione discrezionale da parte dell'Amministrazione, secondo criteri aderenti alla peculiarità della fattispecie esaminata, della sua capacità di acquisire una posizione lavorativa che gli permetta di conseguire redditi sufficienti al suo mantenimento e, nel contempo, di contribuire attraverso l'assolvimento degli obblighi fiscali al benessere della comunità nazionale.

Allo stesso modo, non risulta decisiva, ai fini del presente giudizio, l'affermazione della Sezione secondo cui "*il parametro assunto dall'amministrazione in ordine alla sufficienza reddituale prescinde dalle condizioni personali e soggettive del richiedente la cittadinanza, finanche dalla sua personale ed effettiva capacità di produrre reddito*", dal momento che non si vuole attribuire alla invalidità dello straniero la funzione di esonerarlo dalla dimostrazione del requisito reddituale, ma di ancorare l'accertamento di quest'ultimo da parte dell'Amministrazione alla specifica situazione di volta in volta riscontrabile ed alle prospettive che questa

manifesta in ordine al ritorno dell'interessato ad una condizione reddituale atta a garantire la conduzione di una vita dignitosa da parte del medesimo e della sua famiglia.

Inoltre, a differenza che nella fattispecie in quella occasione esaminata (caratterizzata, come si evince dalla relativa motivazione, dal fatto che lo straniero aveva "*dimostrato redditi significativamente inferiori alla soglia sopra accennata nelle annualità antecedenti alla presentazione della domanda di cittadinanza*"), nella specie il ricorrente ha dimostrato una adeguata capacità reddituale negli anni precedenti alla presentazione della domanda di cittadinanza, consentendo di agganciare la valutazione prognostica dell'Amministrazione ad una base fattuale sufficientemente concreta e non meramente aleatoria.

Deve invece valorizzarsi, ai fini del decidere, quanto affermato con la sentenza citata, a dimostrazione dell'esigenza di una valutazione prognostica di carattere discrezionale in ordine alle prospettive di integrazione sociale e lavorativa dello straniero, nel senso che "*la sopravvenienza di un rapporto di lavoro stabile, continuativo e attestato su un arco temporale significativo, può costituire, secondo valutazione discrezionale dell'amministrazione, un indice di autonomia patrimoniale in sé sufficiente e capace di compensare l'incapienza verificata in relazione agli anni precedenti*".

Appare altresì calzante alla fattispecie in esame quanto più recentemente affermato da questa Sezione (27 gennaio 2025, n. 599) – in un caso in cui ugualmente la condizione di invalidità era antecedente alla presentazione della domanda di cittadinanza – nel senso che "*l'applicazione rigida del principio affermato dalla sentenza di primo grado implicherebbe l'esclusione – per ciò solo- dei disabili totali (in quanto inabili al lavoro) dall'accesso alla cittadinanza, pur sussistendone gli ulteriori presupposti e in assenza di controindicazioni specifiche*", aggiungendo che "*una simile soluzione, cui di fatto è giunto - per difetto di adeguata istruttoria – il provvedimento impugnato in primo grado, sarebbe contraria ai parametri normativi (anche costituzionali e sovranazionali) evocati dalla ricorrente*".

Anche nel caso in esame, quindi, deve affermarsi che l'Amministrazione avrebbe dovuto vagliare, nel rispetto di un esercizio costituzionalmente orientato del relativo potere e per evitare che il riscontro del dato reddituale si risolva indirettamente in un elemento illegittimamente discriminatorio, la prospettiva di inserimento lavorativo del ricorrente, in specifica relazione alle peculiari condizioni dello stesso.

L'appello, in conclusione, deve essere accolto e conseguentemente annullato, in riforma della sentenza appellata, il provvedimento impugnato, salve le ulteriori determinazioni dell'Amministrazione.

Sussistono infine giuste ragioni, in considerazione della peculiarità della fattispecie, per disporre la compensazione delle spese relativamente al giudizio di primo grado e l'irripetibilità delle stesse relativamente al giudizio di appello.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sezione Terza, definitivamente pronunciando sull'appello, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso introduttivo del giudizio di primo grado ed annulla il provvedimento con esso impugnato, salve le ulteriori determinazioni dell'Amministrazione.

Spese del giudizio di primo grado compensate ed irripetibili quelle del giudizio di appello

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

Ritenuto che sussistano i presupposti di cui di cui all'articolo 52, commi 1 e 2, del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, e all'articolo 9, paragrafi 1 e 4, del Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e all'articolo 2-*septies* del decreto legislativo 30 giugno 2003, n. 196, come modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, manda alla Segreteria di procedere, in qualsiasi ipotesi di diffusione del presente provvedimento, all'oscuramento delle generalità nonché di qualsiasi dato idoneo a rivelare lo stato

di salute del ricorrente.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 luglio 2025 con l'intervento dei magistrati:

Giovanni Pescatore, Presidente FF

Nicola D'Angelo, Consigliere

Ezio Fedullo, Consigliere, Estensore

Antonio Massimo Marra, Consigliere

Roberto Prossomariti, Consigliere

L'ESTENSORE
Ezio Fedullo

IL PRESIDENTE
Giovanni Pescatore

IL SEGRETARIO

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