

Publicato il 30/05/2024

**N. 00145/2024 REG.PROV.COLL.
N. 00299/2023 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 la Emilia Romagna

sezione staccata di Parma (Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 299 del 2023, proposto da

-OMISSIS-, rappresentata e difesa dagli Avvocati Mario Di Frenna e Lucia Larocca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Prefettura – U.T.G. di Reggio Emilia, in persona del Prefetto *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna, domiciliataria *ex lege* in Bologna, via A. Testoni, 6;

Ministero dell'Interno, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Bologna, domiciliataria *ex lege* in Bologna, via A. Testoni, 6;

per l'annullamento

- del provvedimento datato 28 febbraio 2023, notificato alla ricorrente in data 15 maggio 2023, con il quale la Prefettura di Reggio Emilia ha decretato l'inammissibilità dell'istanza n. -OMISSIS- di concessione della cittadinanza italiana per mancata conoscenza adeguata della lingua italiana;

- di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Prefettura – U.T.G. di Reggio Emilia e del Ministero dell'Interno;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 8 maggio 2024 la dott.ssa Caterina Luperto e udito per la parte ricorrente il difensore, come specificato nel verbale;

Nel presente giudizio si controverte della legittimità del provvedimento con cui la Prefettura di Reggio Emilia ha dichiarato l'inammissibilità dell'istanza di concessione della cittadinanza italiana alla sig.ra -OMISSIS- per mancanza di conoscenza adeguata della lingua italiana.

In particolare, in fatto, la sig.ra -OMISSIS- in data 24 gennaio 2019 ha presentato, tramite il portale del Ministero dell'Interno, istanza di concessione della cittadinanza italiana ai sensi dell'art. 9 della Legge 5 febbraio 1992 n. 91.

In data 29 novembre 2022, la Prefettura di Reggio Emilia ha opposto alla richiedente il preavviso di rigetto, specificando che, ad esito dell'istruttoria condotta, *«il requisito del possesso di un'adeguata conoscenza della lingua italiana risulta non soddisfatto nei modi previsti dalla normativa»*.

In risposta alla comunicazione dei motivi ostativi, in data 28 dicembre 2022, la sig.ra -OMISSIS- ha prodotto alla Prefettura di Reggio Emilia, per il tramite del difensore, certificazione medica rilasciata dal Servizio Medicina Legale del Dipartimento di Sanità Pubblica della AUSL di Reggio Emilia attestante che *«la Sig.ra -OMISSIS- (...) è affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti da età (...) handicap»* (v. documento n. 7 allegato al ricorso).

La ricorrente, peraltro, circostanza la disabilità (*«handicap»*) di cui al citato certificato, producendo agli atti del giudizio il verbale del 12 agosto 2022 della Commissione Medica per l'accertamento dell'invalidità civile,

delle condizioni visive e della sordità dell'INPS di Reggio Emilia, relativo alla visita per la revisione dell'invalidità civile avvenuta in data 9 agosto 2022, attestante che *«la Commissione Medica riconosce l'interessato: INVALIDO ultrasessantacinquenne con difficoltà persistenti a svolgere le funzioni ed i compiti propri della sua età (L.509/88 L.124/98) medio-grave 67%-99%»*, nonché il verbale della Commissione Medica per l'accertamento dell'handicap dell'INPS di Reggio Emilia del 12 agosto 2022, in cui è riportato il seguente giudizio conclusivo della Commissione: *«Grado invalidità Portatore di handicap in situazione di gravità ai sensi dell'art. 3, comma 3, L.5.2.1992, n. 104»* (v. documento n. 6 allegato al ricorso).

Gli esiti del giudizio di invalidità civile sono determinati in ragione della diagnosi di *«ESITI MASTECTOMIA SX (9/2021) per CDI (G3) in trattamento adiuvante; ESITI (2017) DECOMPRESSIONE canale vertebrale L4-L5 con residua stenosi del canale, bulging L3-L4 con stenosi residua, tendinopatia S0dx, epicondilite bilaterale, osteopenia, IPERTENSIONE ARTERIOSA, IPOTIROIDISMO in trattamento sostitutivo; esiti crosssectomia anteriore stripping di grande safena in buon compenso. Cardiopatia ipertensiva, lieve insufficienza valvolare aortica»* (v. documento n. 6 allegato al ricorso).

Ritenendo che quanto documentato dalla richiedente non fosse idoneo a superare i motivi ostativi rappresentati nel preavviso di rigetto, con provvedimento del 28 febbraio 2023 la Prefettura di Reggio Emilia ha dichiarato inammissibile l'istanza di concessione della cittadinanza in ragione della circostanza che *«dall'istruttoria esperita è emerso che il requisito di un'adeguata conoscenza della lingua italiana risulta non soddisfatto nei modi previsti dalla normativa»*.

Avverso tale provvedimento la sig.ra -OMISSIS- ha proposto ricorso innanzi al T.A.R. per il Lazio, sede di Roma, che, con ordinanza n. 15013 del giorno 11 ottobre 2023, ha dichiarato *«la propria incompetenza*

territoriale sul ricorso in epigrafe, indicando come territorialmente competente il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna, ai sensi e per gli effetti dell'art. 15, comma 4, c.p.a.».

Il ricorso è stato pertanto riassunto innanzi a questo Tribunale, con deposito del 10 novembre 2023.

Si sono costituiti in giudizio il Ministero dell'Interno e la Prefettura di Reggio Emilia, instando per la reiezione del ricorso.

Con ordinanza n. 226 del 14 dicembre 2023, questo Tribunale ha ritenuto le esigenze della ricorrente adeguatamente tutelabili con la sollecita definizione del giudizio nel merito, ai sensi dell'art. 55, comma 10, cod. proc. amm., fissando l'udienza pubblica per la discussione del merito per il giorno 8 maggio 2024.

Alla pubblica udienza del giorno 8 maggio 2024, la causa è stata trattenuta in decisione.

Questo Giudice ritiene di rimettere alla Corte costituzionale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9.1 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91, stante la sua rilevanza ai fini della definizione del presente giudizio e la sua non manifesta infondatezza, per le ragioni che innanzi si illustrano.

L'odierno gravame è affidato a tre motivi di ricorso.

I. *“Violazione e/o falsa applicazione di legge in relazione all'art. 9.1 L. n. 91/1992”.*

II. *“Eccesso di potere in tutte le forme sintomatiche e segnatamente per carenza, illogicità e irragionevolezza della motivazione, contraddittorietà tra atti della medesima amministrazione, ingiustizia manifesta, difetto di istruttoria e difetto di motivazione”.*

III. *“Violazione di legge in relazione all'art. 97 Cost. in relazione al buon andamento della pubblica amministrazione”.*

La ricorrente, dopo aver precisato quanto disposto dall'art. 9 e dall'art. 9.1 della Legge 5 febbraio 1992 n. 51, prospetta che, se è vero che l'Amministrazione nella concessione della cittadinanza italiana gode di un

ampio margine di discrezionalità, con valutazioni che si estendono anche in ordine all'assenza di "vulnus" per le condizioni di sicurezza dello Stato, tuttavia tale discrezionalità non può ritenersi priva di limiti.

Precisa che il sindacato giurisdizionale su detta discrezionalità debba essere esercitato nei casi di palese incongruità del processo valutativo o di erronea conoscenza della situazione di fatto, nonché nei casi di palese irragionevolezza o di evidente abnormità.

Cita un arresto giurisprudenziale (Consiglio di Stato, sez. III, 28 maggio 2013 n. 2920) in cui la discrezionalità esercitata dall'Amministrazione nella valutazione dell'istanza di cittadinanza è stata oggetto di sindacato demolitorio da parte del giudice amministrativo, sulla scorta del rilievo che l'esercizio del potere discrezionale dell'amministrazione non sarebbe stato «assistito da seri profili d'adeguatezza e proporzionalità».

Lamenta che, nel caso di specie, l'Amministrazione avrebbe adottato un provvedimento in violazione di legge.

Prospetta che, dalle osservazioni proposte ad esito del preavviso di rigetto, emergeva chiaramente la situazione di oggettiva impossibilità di conseguire la conoscenza della lingua italiana, per *deficit* cognitivo attestato da certificazione della AUSL di Reggio Emilia e connesso non solo all'età, ma anche all'invalidità civile per come certificata con documentazione rilasciata dall'INPS.

Soggiunge che la Corte costituzionale, con sentenza 8 novembre - 7 dicembre 2017 n. 258, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 10 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91 «nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento in ragione di grave e accertata condizione di disabilità».

Prospetta, pertanto, un analogo profilo di illegittimità costituzionale sotteso alla motivazione del provvedimento di diniego, con riferimento all'art. 9.1 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91, nella parte in cui ammette che l'impossibilità di acquisire la conoscenza della lingua italiana (e il relativo

certificato linguistico) in ragione di una grave ed accertata disabilità sia comunque preclusiva del conseguimento della cittadinanza italiana.

Conclude segnalando come il motivo addotto a supporto del diniego dell'istanza si ponga in violazione del principio di uguaglianza consacrato dall'art. 3 della Costituzione, ove, come nel caso di specie, la mancata conoscenza della lingua italiana sia determinata da oggettivi *deficit* di apprendimento linguistico, per come attestati dalla certificazione prodotta.

Il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla ricorrente.

Per ciò che attiene alla rilevanza nel presente giudizio, la questione di costituzionalità proposta è dirimente ai fini della soluzione della controversia, tenuto conto che le ulteriori deduzioni formulate dalla parte ricorrente non possono trovare favorevole apprezzamento.

In particolare, alla luce di quanto verrà successivamente illustrato, non è fondata la censura relativa al difetto di motivazione e al cattivo esercizio del potere discrezionale, posto che nessun'altra soluzione era giuridicamente sostenibile dall'Amministrazione resistente, in ragione del chiaro disposto di cui all'art. 9.1 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91 che evidentemente considera preclusiva all'ottenimento dello *status civitatis* la mancata attestazione dell'adeguata conoscenza della lingua italiana, anche ove eziologicamente riconducibile ad uno stato di accertata disabilità del richiedente.

Né è valorizzabile il riferimento al modulo di autocertificazione sulla conoscenza della lingua italiana (documento n. 8 allegato al ricorso), in quanto trattasi di documentazione riferibile esclusivamente a soggetti in possesso del permesso di soggiorno U.E. per soggiornanti di lungo periodo, secondo le disposizioni dettate dal decreto del Ministero dell'Interno 4 giugno 2010.

Tutto ciò nella considerazione che l'odierna ricorrente ha inoltrato, in data 24 gennaio 2019, istanza di concessione della cittadinanza ai sensi

dell'articolo 9 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91, e che la Prefettura di Reggio Emilia, con comunicazione del 29 novembre 2022, le ha opposto il preavviso di rigetto, evidenziando quale motivo ostativo la circostanza che *«il requisito del possesso di un'adeguata conoscenza della lingua italiana risulta non soddisfatto nei modi previsti dalla normativa»*.

Nelle osservazioni proposte ad esito della comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, la richiedente ha documentato l'oggettiva impossibilità di apprendimento della lingua italiana, producendo certificazione medica rilasciata dal Servizio Medicina Legale del Dipartimento di Sanità Pubblica della AUSL di Reggio Emilia attestante che *«la Sig.ra -OMISSIS- (...) è affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti da età (...) handicap»* (v. documento n. 7 allegato al ricorso), ove, evidentemente, il fattore «età» e quello «handicap» devono ritenersi apprezzabili congiuntamente, in ragione della circostanza che il fisiologico invecchiamento dovuto all'età può solo amplificare un disturbo cognitivo non tempestivamente trattato con diagnosi precoce.

La disabilità di cui al predetto certificato è circostanziata dalla ricorrente con produzione, agli atti del giudizio, del verbale del 12 agosto 2022 della Commissione Medica per l'accertamento dell'invalidità civile, delle condizioni visive e della sordità dell'INPS di Reggio Emilia, relativo alla visita per la revisione dell'invalidità civile avvenuta in data 9 agosto 2022, da cui risulta che *«la Commissione Medica riconosce l'interessato: INVALIDO ultrasessantacinquenne con difficoltà persistenti a svolgere le funzioni ed i compiti propri della sua età (L.509/88 L.124/98) medio-grave 67%-99%»*; e del verbale della Commissione Medica per l'accertamento dell'handicap dell'INPS di Reggio Emilia del 12 agosto 2022, in cui è riportato il seguente giudizio conclusivo della Commissione: *«Grado invalidità Portatore di handicap in situazione di gravità ai sensi dell'art. 3, comma 3, L.5.2.1992, n. 104»*, i cui esiti sono connessi alla diagnosi di

«ESITI MASTECTOMIA SX (9/2021) per CDI (G3) in trattamento adiuvante; ESITI (2017) DECOMPRESSIONE canale vertebrale L4-L5 con residua stenosi del canale, bulging L3-L4 con stenosi residua, tendinopatia SODx, epicondilite bilaterale, osteopenia, IPERTENSIONE ARTERIOSA, IPOTIROIDISMO in trattamento sostitutivo esiti crossectomia anteriore stripping di grande safena in buon compenso. Cardiopatia ipertensiva, lieve insufficienza valvolare aortica» (v. documento n. 6 allegato al ricorso).

Nonostante la certificazione prodotta, attestante l'impossibilità oggettiva di apprendimento della lingua italiana per *deficit* cognitivo, la Prefettura di Reggio Emilia, con decreto del 28 febbraio 2023, ha dichiarato l'improcedibilità della domanda in ragione del fatto che *«dall'istruttoria esperita è emerso che il requisito di un'adeguata conoscenza della lingua italiana risulta non soddisfatto nei modi previsti dalla normativa»*.

La *«normativa»* cui evidentemente fa riferimento la motivazione provvedimentale è l'art. 9.1 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91, introdotto dall'art.14, comma 1, lettera *a-bis* del Decreto Legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla Legge 1 dicembre 2018, n. 132, a mente del quale *«La concessione della cittadinanza italiana ai sensi degli articoli 5 e 9 è subordinata al possesso, da parte dell'interessato, di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER). A tal fine, i richiedenti, che non abbiano sottoscritto l'accordo di integrazione di cui all'articolo 4-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, o che non siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo di cui all'articolo 9 del medesimo testo unico, sono tenuti, all'atto della presentazione dell'istanza, ad attestare il possesso di un titolo di studio rilasciato da un istituto di istruzione pubblico o paritario riconosciuto dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministero degli affari esteri e della*

cooperazione internazionale o dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, ovvero a produrre apposita certificazione rilasciata da un ente certificatore riconosciuto dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale o dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca».

La ricorrente, quindi, prospettando che *«la norma sarebbe costituzionalmente illegittima (al pari di quella sopra menzionata [art. 10 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91]) e si porrebbe quindi una questione di illegittimità costituzionale sul punto»*, intende evidentemente sollevare la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9.1 della Legge 5 febbraio 1992 n. 91, nella parte in cui non consente l'acquisizione della cittadinanza ove la mancata conoscenza della lingua italiana dipenda da una condizione di disabilità, di *deficit* cognitivo e invalidità tali da precludere *ab imis* l'apprendimento linguistico.

Ne discende la rilevanza della questione di legittimità costituzionale che il Collegio intende rimettere alla Corte costituzionale con la presente ordinanza, che assume valore decisivo in ragione della tipologia di vizio censurato – vale a dire la compatibilità dell'art. 9.1 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91 con la Carta costituzionale, nella parte in cui assume preclusiva della concessione della cittadinanza italiana la mancata conoscenza della lingua italiana, anche laddove dipendente da un quadro clinico-nosografico del richiedente da cui inferirsi un *deficit* cognitivo *radicitus* impeditivo della possibilità di apprendimento della lingua –, con la logica conseguenza che il suo accoglimento implicherebbe necessariamente quello del ricorso. Quanto al concorrente profilo della non manifesta infondatezza della questione, il Collegio ritiene necessario riepilogare brevemente il contesto normativo di riferimento.

L'art. 5 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91 prevede, al comma 1, che *«il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la*

cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risieda legalmente da almeno due anni nel territorio della Repubblica, oppure dopo tre anni dalla data del matrimonio se residente all'estero, qualora, al momento dell'adozione del decreto di cui all'articolo 7, comma 1, non sia intervenuto lo scioglimento, l'annullamento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio e non sussista la separazione personale dei coniugi»; al comma 2 che «i termini di cui al comma 1 sono ridotti della metà in presenza di figli nati o adottati dai coniugi».

L'art. 9 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91 prevede, al comma 1, che «*La cittadinanza italiana può essere concessa con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato, su proposta del Ministro dell'interno: a) allo straniero del quale il padre o la madre o uno degli ascendenti in linea retta di secondo grado sono stati cittadini per nascita, o che è nato nel territorio della Repubblica e, in entrambi i casi, vi risiede legalmente da almeno tre anni, comunque fatto salvo quanto previsto dall'articolo 4, comma 1, lettera c); b) allo straniero maggiorenne adottato da cittadino italiano che risiede legalmente nel territorio della Repubblica da almeno cinque anni successivamente alla adozione; c) allo straniero che ha prestato servizio, anche all'estero, per almeno cinque anni alle dipendenze dello Stato; d) al cittadino di uno Stato membro delle Comunità europee se risiede legalmente da almeno quattro anni nel territorio della Repubblica; e) all'apolide che risiede legalmente da almeno cinque anni nel territorio della Repubblica; f) allo straniero che risiede legalmente da almeno dieci anni nel territorio della Repubblica»; al comma 2 che «con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio di Stato e previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro degli affari esteri, la cittadinanza può essere concessa allo straniero quando questi abbia reso eminenti servizi all'Italia, ovvero quando ricorra un eccezionale interesse dello Stato».*

Come già precisato, l'art. 9.1 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91, introdotto dall'art. 14, comma 1, lettera *a-bis* del Decreto Legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla Legge 1 dicembre 2018, n. 132, dispone che *«La concessione della cittadinanza italiana ai sensi degli articoli 5 e 9 è subordinata al possesso, da parte dell'interessato, di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER)»*, richiedendo, quindi, che gli aspiranti all'ottenimento del titolo, che non abbiano sottoscritto l'accordo di integrazione di cui all'articolo 4-*bis* del Decreto Legislativo 25 luglio 1998 n. 286 o che non siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, attestino *«il possesso di un titolo di studio rilasciato da un istituto di istruzione pubblico o paritario riconosciuto dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale o dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca»* ovvero producano *«apposita certificazione rilasciata da un ente certificatore riconosciuto dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca e dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale o dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca»*.

La conoscenza della lingua italiana è evidentemente il metro di valutazione del grado di inserimento dello straniero nel tessuto sociale italiano; di talchè richiedere, per coloro che non abbiano sottoscritto l'accordo di integrazione di cui all'articolo 4-*bis* del Decreto Legislativo 25 luglio 1998 n. 286 o che non siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, il possesso di un titolo di studio o di apposita certificazione rilasciata da un ente certificatore riconosciuto equivale a verificare che lo straniero, oltre a possedere i requisiti previsti dagli articoli 5 e 9 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91, abbia dimostrato un elevato grado di integrazione nella società italiana, acquisendo la

padronanza linguistica e con ciò dimostrando di essere idoneo a conseguire lo *status civitatis*.

Orbene, ove, tuttavia, detta conoscenza risulti *radicitus* preclusa da un *deficit* cognitivo eziologicamente riconducibile sia all'età che alla sussistenza di una condizione patologica certificata e per la quale sussista, come nel caso di specie, anche documentazione relativa alla grave invalidità della richiedente, la rigida applicazione dell'art. 9.1 della Legge 5 febbraio 1992 n. 91 e, conseguentemente, il diniego di concessione della cittadinanza italiana si pongono in contrasto, ad avviso del Collegio, con alcuni principi fondamentali consacrati nella Costituzione italiana.

La non manifesta infondatezza della questione emerge, *in primis*, dal contrasto dell'art. 9.1 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91 con l'articolo 2 della Costituzione, che riconosce i diritti inviolabili dell'uomo, in una prospettiva sia personalistica che pluralistica.

Ed infatti non permettere ad un soggetto invalido e affetto da *deficit* cognitivo certificato l'acquisizione di un diritto fondamentale, qual è lo *status* di cittadino, dal momento che non è in grado di apprendere la lingua italiana (non per mancanza di volontà, ma per oggettiva ed insuperabile incapacità dovuta alle condizioni psicofisiche) significherebbe, in definitiva, non "garantire" tale diritto, escludendo il soggetto invalido e portatore di *deficit* cognitivo dall'inserimento completo ed effettivo nella collettività alla quale oramai appartiene, solo a causa dell'impedimento determinato da condizioni psicofisiche.

Ne deriverebbe, evidentemente, la lesione della dignità e del valore della persona che l'art. 2 della Costituzione, con il riconoscimento e la garanzia dei diritti inviolabili, «*sia come singolo, sia nelle formazioni ove si svolge la sua personalità*», pone al vertice dell'ordinamento (cfr. Corte Costituzionale, 8 novembre - 7 dicembre 2017 n. 258).

L'art. 2 della Costituzione, peraltro, deve essere letto congiuntamente all'art. 3 della Costituzione che, a protezione della stessa inviolabilità dei

diritti, garantisce il principio di eguaglianza a prescindere dalle «*condizioni personali*».

Orbene, tra le condizioni personali che limitano l'eguaglianza si colloca indubbiamente la condizione di disabilità che ben può derivare da un *deficit* cognitivo e da una situazione di grave invalidità per come accertata nel caso di specie.

Pertanto, ad avviso del Collegio, la preclusione di acquisire la cittadinanza italiana per il solo fatto che il soggetto invalido e portatore del *deficit* cognitivo non sia in grado di apprendere la lingua, così come risultante dall'attuale portata dell'art. 9.1 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91, si pone in contrasto anche con l'art. 3 della Costituzione e con il principio di uguaglianza, atteso che l'applicazione della citata disposizione normativa è idonea a determinare una ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti "sani", in quanto non affetti da alcun disturbo cognitivo e invalidità, e soggetti "non sani", ai quali, proprio a causa di una condizione psicofisica di natura personale (*deficit* cognitivo che impedisce *ab imis* l'apprendimento della lingua), sarebbe così preclusa l'acquisizione dello *status civitatis*.

In tale ottica, viene in rilievo, altresì, l'art. 38 della Costituzione, che, al fine precipuo di evitare che la disabilità possa assurgere a fattore limitativo dell'uguaglianza, delinea un sistema di sicurezza sociale volto a riconoscere, al comma 1, il diritto all'assistenza sociale per gli «inabili» al lavoro e, al comma 3, il diritto all'educazione e alla formazione professionale agli «inabili» e ai «minorati» (cfr. Corte costituzionale, sentenza 8 novembre – 7 dicembre 2017 n. 258).

Ad avviso del Collegio, inoltre, l'attuale formulazione dell'art. 9.1 della Legge 5 febbraio 1992 n. 91 si pone in contrasto anche con il quadro normativo sovranazionale, cui l'ordinamento dello Stato è tenuto a conformarsi a mente dell'art. 10 della Costituzione e, in particolare, con la Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti delle persone con disabilità,

approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, sottoscritta dall'Italia in data 30 marzo 2007 e ratificata con la Legge 3 marzo 2009, n. 18.

Tale Convenzione contiene una definizione ampia del concetto di disabilità, prevedendo all'art. 1, comma 2, che *«per persone con disabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri»*; di talchè, nel concetto di disabilità di cui alla citata Convenzione ben può ritenersi riconducibile il *deficit* cognitivo comportante disturbi nell'apprendimento della lingua che viene in rilievo nel caso di specie.

Orbene, l'art. 9.1 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91 si pone in contrasto con l'art. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti delle persone con disabilità, a mente del quale *«gli Stati Parti riconoscono alle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, il diritto alla libertà di movimento, alla libertà di scelta della propria residenza e il diritto alla cittadinanza, anche assicurando che le persone con disabilità: (a) abbiano il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza e non siano private della cittadinanza arbitrariamente o a causa della loro disabilità; (b) non siano private a causa della disabilità, della capacità di ottenere, detenere ed utilizzare la documentazione attinente alla loro cittadinanza o altra documentazione di identificazione, o di utilizzare le procedure pertinenti, quali le procedure di immigrazione, che si rendano necessarie per facilitare l'esercizio del diritto alla libertà di movimento; (...)»*, con ciò evidentemente riconoscendo il diritto di acquisire, mantenere e cambiare la cittadinanza a prescindere dalle condizioni personali di disabilità.

Tale diritto può chiaramente essere garantito solo ove la legislazione degli Stati aderenti alla Convenzione impedisca che la disabilità, in qualsiasi

forma essa si declini, possa costituire elemento impeditivo all'acquisto, al mantenimento e al cambiamento della cittadinanza.

Il Collegio neppure ritiene che sia possibile operare un'interpretazione conforme alla Costituzione dell'articolo 9.1 della Legge 5 febbraio 1992 n. 91, tentativo questo che, ai fini della rimessione di una questione di legittimità costituzionale, deve essere ragionevolmente e consapevolmente escluso (cfr. Corte costituzionale, sentenza 2 – 11 dicembre 2015 n. 262).

Infatti, se è vero che *«le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali [...], ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali»* (cfr. Corte costituzionale, sentenza 14 – 22 ottobre 1996 n. 356), nel caso di specie, l'impossibilità di operare un'interpretazione conforme a Costituzione della anzidetta disposizione normativa discende dal suo chiaro tenore letterale, che non prevede alcuna deroga all'obbligo del richiedente la cittadinanza italiana – che non abbia sottoscritto l'accordo di integrazione di cui all'articolo 4-bis del Decreto Legislativo 25 luglio 1998 n. 286 o che non sia titolare di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo – di dimostrare la conoscenza della lingua mediante produzione di un titolo di studio o di apposita certificazione rilasciata da un ente certificatore riconosciuto, neanche nei casi in cui la mancata acquisizione delle competenze linguistiche sia dovuta a condizioni personali di grave disabilità.

Risulta, dunque, che il legislatore, con l'art. 9.1 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91 abbia operato una indebita preclusione della concessione della cittadinanza italiana a quei soggetti che, in ragione della impossibilità di apprendere la lingua per gravi disabilità e certificati *deficit* cognitivi, non siano nelle condizioni di documentare la conoscenza della lingua italiana, analogamente a come l'art. 10 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91, prima dell'intervento della Corte costituzionale con la sentenza 8 novembre – 7 dicembre 2017 n. 258, precludeva l'efficacia del decreto di concessione

della cittadinanza, nel caso di mancato giuramento entro sei mesi dalla notifica del decreto medesimo, anche ai soggetti incapaci di soddisfare tale adempimento in ragione di una grave e accertata condizione di disabilità.

In definitiva, la condizione personale di grave disabilità, declinantesi in un *deficit* cognitivo e di apprendimento e di invalidità grave, per come documentata nel caso di specie, tale da impedire l'apprendimento della lingua italiana non dovrebbe essere, ad avviso del Collegio, preclusiva della concessione della cittadinanza italiana, pena l'obliterazione del diritto allo *status civitatis*, dei principi di tutela dei diritti inviolabili e di uguaglianza di cui agli articoli 2 e 3 della Costituzione, del sistema sicurezza sociale declinato dall'art. 38 della Costituzione e del diritto di acquisire, mantenere e cambiare la cittadinanza di cui all'art. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite per i diritti delle persone con disabilità, approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, che, per effetto del c.d. «rinvio mobile» effettuato dall'art. 10 della Costituzione, assume rango costituzionale.

Per le ragioni evidenziate, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale illustrata in parte motiva e constatata l'impossibilità di un'interpretazione costituzionalmente adeguata della normativa in questione, questo Tribunale rimette alla Corte costituzionale, ai sensi dell'articolo 1 della Legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, e dell'articolo 23 della Legge 11 marzo 1953, n. 87, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9.1 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91, introdotto dall'art.14, comma 1, lettera *a-bis* del Decreto Legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con modificazioni dalla Legge 1 dicembre 2018, n. 132, per violazione degli articoli 2, 3, 10 e 38 della Costituzione.

Ai sensi dell'art. 23, comma 2, della Legge 11 marzo 1953, n. 87, il presente giudizio è sospeso fino alla definizione dell'incidente di costituzionalità.

Ai sensi dell'art. 23, commi 4 e 5, della Legge 11 marzo 1953, n. 87, la presente ordinanza sarà comunicata alle parti costituite, notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri e comunicata anche al Presidente del Senato della Repubblica e al Presidente della Camera dei Deputati.

Ogni ulteriore statuizione in rito, in merito e in ordine alle spese resta riservata alla decisione definitiva.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna, Sezione Staccata di Parma, (Sezione Prima), non definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, visti l'articolo 134 della Costituzione, l'articolo 1 della Legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 e l'articolo 23 della Legge 11 marzo 1953, n. 87:

- a) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9.1 della Legge 5 febbraio 1992, n. 91, in relazione agli articoli 2, 3, 10 e 38 della Costituzione, nei termini indicati in motivazione;
- b) dispone la sospensione del presente giudizio e la immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;
- c) ordina che a cura della Segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;
- d) riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito ed in ordine alle spese.

Dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della conseguente pronuncia della Corte costituzionale decorre il termine perentorio di mesi 6 per la riassunzione del giudizio *medio tempore* con la presente ordinanza sospeso.

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 delle parti o di persone comunque ivi citate.

Così deciso in Parma nella camera di consiglio del giorno 8 maggio 2024 con l'intervento dei magistrati:

Italo Caso, Presidente

Caterina Luperto, Referendario, Estensore

Paola Pozzani, Referendario

L'ESTENSORE
Caterina Luperto

IL PRESIDENTE
Italo Caso

IL SEGRETARIO

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