



**News n. 25 del 27 marzo 2025
a cura dell'Ufficio del massimario**

Incostituzionale non esonerare dalla prova di conoscenza della lingua italiana, al fine del conseguimento della cittadinanza, lo straniero che versi in una condizione di disabilità.

Corte costituzionale, 7 marzo 2025, n. 25 – Pres. Amoroso, Red. Patroni Griffi

Cittadinanza – Adeguata conoscenza della lingua italiana – Persone disabili – Esenzione – Mancata previsione – Incostituzionalità

È incostituzionale, in riferimento all'art. 3 Cost., l'art. 9.1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, nella parte in cui non esonera dalla prova della conoscenza della lingua italiana lo straniero richiedente affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da disabilità, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica. (1)

(1) I. – La Corte costituzionale si è pronunciata sul requisito della conoscenza della lingua italiana, da parte dello straniero, che richieda la concessione della cittadinanza italiana, qualora versi in condizione di disabilità; la q.l.c. era stata sollevata dall'ordinanza del T.a.r. per l'Emilia-Romagna, sez. staccata di Parma, sez. I, 30 maggio 2024, n. 145 (oggetto di News UM n. 66 del 2 luglio 2024); la fattispecie concerneva l'impugnazione di un provvedimento d'inammissibilità, adottato dalla competente Prefettura, sulla domanda di concessione della cittadinanza italiana, in favore di una straniera, con riconoscimento, ad opera dei competenti uffici del SSN (servizio sanitario nazionale), della particolare condizione sia di soggetto «portatore di handicap in situazione di gravità ai sensi dell'art. 3, comma 3, L. 5.2.1992, n. 104», sia di soggetto «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%».

II. – Questo il percorso motivazionale della sentenza:

- a) viene premessa alla disamina del merito della q.l.c. l'inquadramento normativo generale, relativo all'obbligo della dimostrazione della competenza linguistica, previsto per talune ipotesi di acquisto della cittadinanza italiana e delle relative clausole esonerative codificate;
- b) tra le diverse ipotesi di acquisizione della cittadinanza previste dalla legge 5 febbraio 1992, n. 91 (“Nuove norme sulla cittadinanza”) e, in particolare, per le sole

fattispecie di acquisto per matrimonio (art. 5) e per naturalizzazione (art. 9), il decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con mod., dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132 ha imposto, con l'inserimento della disposizione censurata, il requisito del *«possesso [...] di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER)»*; dimostrato, in via alternativa, o con l'attestazione del possesso di un titolo di studio (rilasciato da un istituto di istruzione pubblico o paritario, riconosciuto dai ministeri competenti), o con la produzione di un'apposita certificazione (rilasciata da un ente certificatore, riconosciuto sempre dai ministeri competenti);

- c) secondo il sistema di certificazione delle lingue straniere – elaborato dal Consiglio d'Europa ed il cui utilizzo è stato promosso con la raccomandazione del 28 settembre 2001 –, il livello B1 è un livello intermedio di conoscenza della lingua, definito come proprio di colui che *«è in grado di comprendere i punti essenziali di messaggi chiari in lingua standard su argomenti familiari che affronta normalmente al lavoro, a scuola, nel tempo libero ecc.; se la cava in molte situazioni che si possono presentare viaggiando in una regione dove si parla la lingua in questione; sa produrre testi semplici e coerenti su argomenti che gli siano familiari o siano di suo interesse; è in grado di descrivere esperienze e avvenimenti, sogni, speranze, ambizioni, di esporre brevemente ragioni e dare spiegazioni su opinioni e progetti»*; la ratio dell'introduzione della c.d. competenza linguistica, quale requisito costitutivo della fattispecie acquisitiva dello *status civitatis*, risiede nella volontà del legislatore di riscontrare, per il suo tramite, un rilevante grado di integrazione dello straniero nella comunità nazionale;
- d) il legislatore, nella disposizione censurata, ha previsto solo due casi di esonero dal riscontro della abilità linguistica per il richiedente la cittadinanza; sono esclusi dalla relativa dimostrazione, a mente della seconda alinea dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992, il cittadino di Stati non appartenenti all'UE e l'apolide, che versino in due alternative condizioni: *a)* se, al primo regolare ingresso in Italia, contestualmente alla richiesta del permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno, abbiano sottoscritto l'accordo di integrazione, di cui all'art. 4-bis d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286; *b)* se siano titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ai sensi dell'art. 9 del d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286; entrambe le esenzioni si giustificano in ragione della circostanza per cui, nelle predette due ipotesi normative, lo straniero dà comunque prova di una conoscenza dell'italiano – seppur al livello «elementare» (A2) e, dunque, ad un inferiore a quello «intermedio» (B1) richiesto per la cittadinanza – comprovando in tal modo l'avvio di un percorso di inserimento nel tessuto sociale;
- e) infatti, nello specifico, chi ha adempiuto all'accordo di integrazione ha, tra l'altro, conseguito il livello A2 della sola «lingua italiana parlata» (art. 2, comma 4, lett. *a*), del d.P.R. 14 settembre 2011, n. 179, recante il *«Regolamento concernente la disciplina dell'accordo di integrazione tra lo straniero e lo Stato, a norma dell'articolo 4-bis, comma 2, del testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero, di cui al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286»*), mentre chi ha ottenuto il permesso per lungo-soggiornanti ha superato il test di conoscenza della lingua italiana, orale e scritta, nel

medesimo livello A2 (combinato disposto dell'art. 9, comma 2-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998 e dell'art. 2, comma 1, del decreto del Ministro dell'interno 7 dicembre 2021, recante «*Modalità di svolgimento del test di conoscenza della lingua italiana, previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, introdotto dall'articolo 1, comma 22, lettera i) della legge n. 94/2009*»);

- f) con riferimento alle predette discipline, relative all'ingresso degli stranieri in Italia, deve ancora sottolinearsi che, diversamente dalla norma censurata, riguardante la concessione della cittadinanza italiana, l'imposizione del requisito di apprendimento linguistico si accompagna a norme speciali, che dispensano, rispettivamente, dalla sottoscrizione dell'accordo di integrazione o dalla sottoposizione al test linguistico, lo straniero, il quale presenti una disabilità gravemente limitativa della possibilità di acquisire la conoscenza dell'italiano;
- g) in particolare, ai sensi dell'art. 2, comma 8, del d.P.R. n. 179 del 2011 «*[n]on si fa luogo alla stipula dell'accordo ai fini del rilascio del permesso di soggiorno e, se stipulato, questo si intende adempiuto, qualora lo straniero sia affetto da patologie o da disabilità tali da limitare gravemente l'autosufficienza o da determinare gravi difficoltà di apprendimento linguistico e culturale, attestati mediante una certificazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale*»; a sua volta, l'art. 1, comma 3, lett. b), del d. m. 7 dicembre 2021 esclude la necessità del superamento del test linguistico per il rilascio del permesso di soggiorno UE per lungo-soggiornanti «*[per lo] straniero affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da handicap, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica*»;
- h) per contro, deve darsi atto della circostanza che, in relazione alla prova della conoscenza dell'italiano nel procedimento per l'acquisto della cittadinanza, la prassi degli istituti certificatori offre soluzioni agevolative per il richiedente con difficoltà oggettive, ma non assolute, nel relativo apprendimento (o anche di dimostrazione dell'apprendimento); infatti, per consentire il superamento degli ostacoli, che il disabile può incontrare nell'esame, tali enti predispongono specifiche facilitazioni (quali la fornitura di strutture o attrezzature particolari, l'aggiunta di tempo e la lettura ad alta voce);
- i) inoltre, a livello di diritto comparato, risulta utile rilevare che, in pressoché tutti gli ordinamenti dei Paesi europei, in cui è richiesta la conoscenza dell'idioma nazionale, in relazione ai procedimenti di attribuzione della cittadinanza, sono dettate, al contempo, specifiche norme, che esentano dalla prova della predetta competenza coloro che siano impediti ad acquisirla, a causa di determinate condizioni personali di vulnerabilità (per patologia, per disabilità fisica o mentale, per anzianità); così, *ex multis*, si rinvencono siffatte clausole di esonero:
 - a) nell'*ordinamento francese*, a favore di coloro che, secondo una certificazione medica, sono affetti da disabilità o da condizioni di salute che impediscono di sottoporsi alla valutazione delle competenze linguistiche;
 - b) nell'*ordinamento tedesco*, a favore di coloro che non possono dare prova della conoscenza dell'idioma a causa di una patologia fisica, di un disturbo psichico o mentale, di una condizione di disabilità o dell'età;
 - c) nell'*ordinamento del Regno Unito* a favore di coloro che sono affetti da una condizione fisica o psicologica di lungo termine

- che gli precluda di apprendere l'inglese o di ottenere una certificazione linguistica, per come attestato da un medico in apposito modulo;
- j) nel merito, la questione di legittimità costituzionale sollevata in riferimento all'art. 3 Cost. è fondata, con assorbimento delle ulteriori q.l.c.; l'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992 impone la verifica della padronanza linguistica non elementare per chiunque presenti domanda per la concessione della cittadinanza, senza accompagnarsi ad un'altra norma che, restringendone la portata soggettiva, esoneri dalla prova del requisito le persone che siano oggettivamente impossibilitate ad apprendere la lingua italiana, a causa di una infermità, o di una menomazione di natura fisica o psichica; ciò, peraltro, al contrario di quanto l'ordinamento preveda per lo straniero, cui sia richiesto di sottoscrivere l'accordo di integrazione o per lo straniero che faccia istanza di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo;
- k) così facendo, la norma censurata tratta, ingiustificatamente e irragionevolmente, in modo uguale situazioni diverse: detta, infatti, una disciplina uniforme – la prova del possesso della competenza linguistica – valida anche per persone che, in ragione della loro disabilità, versano in situazione oggettivamente diversa dalla generalità dei richiedenti la cittadinanza; in senso opposto, il principio di eguaglianza richiede, nella fattispecie in esame, che, per tale specifica categoria di stranieri, il riscontro dell'integrazione avvenga con requisiti commisurati e, quindi, proporzionati, alle relative capacità, e, dunque, esige una disciplina differenziata con dispensa dalla prova del requisito linguistico (*ex multis*, si vedano, sulla violazione del principio di uguaglianza, in ragione dell'ingiustificata omologazione di situazioni differenti, le sentenze: Corte cost. 1° luglio 2022, n. 165, in *Riv. giur. edil.*, 2022, I, 944; 23 settembre 2021, n. 185, in *Foro it.*, 2021, I, 3354; 8 luglio 2021, n. 143, in *Giur. cost.*, 2021, 4, 1514; 16 dicembre 2016, n. 274, in *Foro it.*, 2017, I, 423, in *Dir. & giust.*, 19 dicembre 2016, con nota di MANZELLI; 15 aprile 1993, n. 163, in *Foro it.*, 1994, I, 696, in *Regioni*, 1994, 173, con nota di VIOLINI, in *Riv. it. dir. lav.*, 1994, II, 451, con nota di ISENBURG, in *Dir. lav.*, 1994, II, 135, con nota di FITTANTE);
- l) è, dunque, nel caso di specie, vulnerato il principio di eguaglianza formale, con riferimento alle «condizioni personali», tra le quali «si colloca indubbiamente la condizione di disabilità» (Corte cost. 10 maggio 2019, n. 114, in *Foro it.*, 2019, I, 3025, in *Dir. & giust.*, 13 maggio 2019, con nota di TANTALO, in *IUS Famiglie* 26 luglio 2019, con nota di MASONI; 7 dicembre 2017, n. 258, in *Foro it.*, 2018, I, 439), espressamente considerata e tutelata dall'art. 38 Cost. e, a livello internazionale, dalla Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità e sul cui trattamento giuridico la Corte costituzionale ha affermato che confluiscono un complesso di principi «che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale» (Corte cost. 23 gennaio 2025, n. 3, in *Dir. & giust.*, 23 gennaio 2025; 14 marzo 2024, n. 42, in *Foro it.*, 2024, I, 977; 5 maggio 2022, n. 110, in *Foro it.*, 2022, I, 2623; 11 aprile 2019, n. 83, in *Giur. cost.*, 2019, 2, 1004; 7 dicembre 2017, n. 258, in *Foro it.*, 2018, I, 439, in *Dir. & giust.*, 12 dicembre 2017, con nota di MARINO; 16 dicembre 2016, n. 275, in *Foro it.*, 2017, I, 2591, in *Giur. cost.*, 2016, 6, 2330, con nota di CARLASSARE, LUCARELLI);

- m) sotto un diverso angolo di visuale, pretendere la padronanza della lingua italiana, indifferentemente, da tutti i richiedenti la cittadinanza, si risolve nel porre una condizione inesigibile, per quegli stranieri, che siano oggettivamente impediti ad apprenderla, in ragione di una disabilità, la qual cosa costituisce una violazione di uno dei corollari del principio di ragionevolezza, e, segnatamente, del principio secondo cui *ad impossibilia nemo tenetur*, che trova molteplici applicazioni nel diritto sostanziale e nel diritto processuale (Corte cost. 20 luglio 2021, n. 157, in *Foro it.*, 2021, I, 2994; 8 luglio 2010, n. 250, in *Foro it.*, 2010, I, 2928, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2010, 3, 1349, con nota di MASERA); analogamente, la Corte costituzionale ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione di cui all'art. 10 della medesima legge n. 91 del 1992, che pone quale condizione di efficacia del decreto di concessione della cittadinanza per naturalizzazione il giuramento di fedeltà alla Repubblica, proprio nella parte in cui non prevede che sia esonerata dal giuramento la persona incapace di soddisfare tale adempimento, in ragione di una grave e accertata condizione di disabilità (così Corte cost. 7 dicembre 2017, n. 258 citata);
- n) e, d'altra parte, il *vulnus* sussiste anche con riguardo alla declinazione sostanziale del principio di eguaglianza (art. 3, 2° comma, Cost.), in quanto l'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992 frapponne, anziché rimuovere, un ostacolo all'acquisto della cittadinanza, per tale specifica categoria di persone umane vulnerabili, e, nella prospettiva degli effetti prodotti, si traduce in una forma di discriminazione indiretta (Corte cost. 23 gennaio 2025, n. 3 citata; 3 gennaio 2025, n. 1; 13 novembre 2013, n. 264, in *Foro it.*, 2014, 1, 25; 15 aprile 1993, n. 163 citata), che può condurre a «una forma di emarginazione sociale» (Corte cost. 7 dicembre 2017, n. 258 citata);
- o) in conclusione, l'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992 è costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede una *clausola di esenzione* dalla dimostrazione della conoscenza della lingua italiana per lo straniero che versi in condizioni di oggettiva e documentata impossibilità di acquisirla, in ragione di una comprovata condizione di disabilità; mentre, restano assorbite le ulteriori q.l.c., in riferimento agli artt. 2 e 38 Cost.

III. – Per ulteriori approfondimenti si segnala quanto segue:

- p) sul diniego di cittadinanza: Cons. Stato, sez. III, 11 luglio 2023, n. 6791 (in *Foro it.*, 2023, III, 406, con nota di PALMIERI), secondo cui: “*Il rigetto dell’istanza con cui uno straniero residente nel territorio italiano da oltre dieci anni chiede di ottenere la concessione della cittadinanza italiana non può essere fondato soltanto sulla risultanza a carico dell’istante di plurime notizie di reato, occorrendo un adeguato approfondimento istruttorio diretto ad accertare se e quali sviluppi vi siano stati dalle denunce richiamate e poste a base della valutazione negativa, il quale dev’essere poi logicamente seguito da un’attenta valutazione dei fatti così compiutamente ricostruiti, con un’ampia motivazione che dia eventualmente conto delle ragioni per le quali quei fatti in astratto penalmente rilevanti, ancorché non seguiti da significativi sviluppi, né tanto meno da condanne, possano ritenersi comunque ostativi al rilascio della cittadinanza*”;
- q) Corte cost. 7 dicembre 2017, n. 258 (*Foro it.* 2018, I, 439, in *Dir. & giust.*, 12 dicembre 2017, con nota di MARINO), secondo cui: “*È costituzionalmente*

- illegittimo l'art. 10 della legge 5 febbraio 1992 n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), 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"*;
- r) sulla tutela in generale delle persone disabili: Cass. civ., sez. lav., 5 novembre 2013, n. 24775 (in *Foro it.*, 2014, I, 89); Cass. civ., sez. un., 27 marzo 2008, n. 7945 (in *Foro it.*, I 2152), T.a.r. per le Marche, sez. I, 29 dicembre 2017, n. 944 (in *Foro it.*, 2018, III, 97);
- s) sulla normativa rilevante in materia di "disabilità", v.: legge 5 febbraio 1992 n. 104 "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate" più volte modificata; d.lgs. 9 luglio 2003, n. 216: "Attuazione della direttiva 2000/78/CE per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro"; art. 981, comma 1, lett. b), d.lgs. 15 marzo 2010, n. 66 succ. mod. (secondo cui al personale militare "compatibilmente con il proprio stato" continua ad applicarsi l'art. 33, comma 5, legge n. 104 del 1992 succ. mod.: "[...] nel limite [...] delle posizioni organiche previste per il ruolo e il grado, vacanti nella sede di richiesta destinazione. In costanza di riconoscimento del diritto previsto da tale norma, il personale [...] interessato non è impiegabile in operazioni in ambito internazionale o in attività addestrative propedeutiche alle stesse"); d.lgs. 30 giugno 2022, n. 105: "Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 [...], relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza [...]"; d.lgs. 5 febbraio 2024, n. 20: "Istituzione dell'Autorità Garante nazionale dei diritti delle persone con disabilità [...]"; d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62: "Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato";
- t) sulla lingua italiana come requisito per il conseguimento della cittadinanza: PIAZZA, *Cittadinanza con conoscenza dell'italiano e perfetta integrazione nella comunità nazionale: diventare italiani per esserlo o esserlo per diventare italiani?*, in *Giur. cost.*, 2015, 1707; MANCINI PALAMONI, *La lingua italiana come bene culturale in sé*, in *Dir. amm.*, 2020, 193;
- u) decreto del Ministero dell'interno 4 giugno 2010: "Modalità di svolgimento del test di conoscenza della lingua italiana, previsto dall'articolo 9 del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, introdotto dall'articolo 1, comma 22, lettera i) della legge n. 94/2009", il cui art. 1, comma 3, lett. b), esonera lo: "[...] straniero affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da handicap, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica";
- v) sulla lingua italiana in generale: v. Corte cost., 24 febbraio 2017, n. 42 (in *Foro it.*, 2017, I, 1125, con nota di ROMBOLI, in *Giur. cost.*, 2017, 375, con nota di GALLETTA), ove si evidenzia: - l'importanza della lingua come «elemento fondamentale di identità culturale e [...] mezzo primario di trasmissione dei relativi valori» (Corte cost., 24 febbraio 1992, n. 62, in *Foro it.*, 1994, I, 3583), quale «elemento di identità individuale e collettiva di importanza basilare» (Corte cost., 29 gennaio 1996, n. 15, in *Foro it.*, 1996, I, 2659); - come, le predette considerazioni, valgono in particolare per l'«unica lingua ufficiale» del sistema costituzionale (Corte cost., 11 febbraio 1982, n. 28, in *Foro it.* 1982, I, 1814) – la lingua italiana – la cui qualificazione, ricavabile per implicito dall'art. 6 Cost. ed espressamente ribadita

nell'art. 1, comma 1, della legge 15 dicembre 1999, n. 482, oltre che nell'art. 99 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, «non ha evidentemente solo una funzione formale, ma funge da criterio interpretativo generale», teso a evitare che altre lingue «possano essere intese come alternative alla lingua italiana» o comunque tali da porre quest'ultima «in posizione marginale» (Corte cost., 22 maggio 2009, n. 159, in Foro it., 2011, I, 1309); - «La lingua italiana è dunque, nella sua ufficialità, e quindi primazia, vettore della cultura e della tradizione immanenti nella comunità nazionale, tutelate anche dall'art. 9 Cost. [dunque] il primato della lingua italiana non solo è costituzionalmente indefettibile, bensì – lungi dall'essere una formale difesa di un retaggio del passato, inidonea a cogliere i mutamenti della modernità – diventa ancor più decisivo per la perdurante trasmissione del patrimonio storico e dell'identità della Repubblica, oltre che garanzia di salvaguardia e di valorizzazione dell'italiano come bene culturale in sé»; infine, va rammentato che la lingua italiana, come lingua ufficiale d'uso nel Parlamento dello Stato italiano, era citata nell'art. 62 dello “Statuto del Regno di Sardegna” (c.d. Statuto albertino), promulgato, in duplice esemplare italiano e francese, in data 4 marzo 1848, che così recitava: “La lingua italiana è la lingua ufficiale delle Camere. È però facoltativo di servirsi della francese ai membri, che appartengono ai paesi, in cui questa è in uso, od in risposta ai medesimi”; mentre, la Costituzione repubblicana, in vigore dal 1° gennaio 1948, presupponendo in modo implicito l'italiano come lingua nazionale, ha previsto, all'art. 6, che “La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche”; mentre – come detto – è stata la legge 15 dicembre 1999, n. 482 (“Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche”) a declamare, all'art. 1, comma 1, in modo formale ed espresso, che “La lingua ufficiale della Repubblica è l'italiano” e, al comma 2, che “La Repubblica, che valorizza il patrimonio linguistico e culturale della lingua italiana, promuove altresì la valorizzazione delle lingue e delle culture tutelate dalla presente legge”; infine, ai sensi dell'art. 2 della legge: “In attuazione dell'articolo 6 della Costituzione e in armonia con i principi generali stabiliti dagli organismi europei e internazionali, la Repubblica tutela la lingua e la cultura delle popolazioni albanesi, catalane, germaniche, greche, slovene e croate e di quelle parlanti il francese, il franco-provenzale, il friulano, il ladino, l'occitano e il sardo”.