



**News n. 66 del 2 luglio 2024  
a cura dell'Ufficio del massimario**

Con l'ordinanza in esame, il T.a.r. per l'Emilia-Romagna, sez. st. di Parma, dubita della costituzionalità dell'art. 9.1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in relazione agli articoli 2, 3, 10 e 38 della Costituzione, 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.

**T.a.r. per l'Emilia-Romagna, Parma, sezione I, ordinanza 30 maggio 2024, n. 145 – Pres. Caso Est. Luperto.**

**Cittadinanza – Adeguata conoscenza della lingua italiana – Persone disabili – Esenzione – Mancata previsione – Questione rilevante e non manifestamente infondata di costituzionalità.**

*È 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, 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 (1).*

(1) I. – Con la pronuncia in rassegna il T.a.r. per l'Emilia-Romagna, Parma – adito per valutare la legittimità del provvedimento con cui la Prefettura ha dichiarato l'inammissibilità dell'istanza di concessione della cittadinanza italiana all'interessata per mancanza di conoscenza adeguata della lingua italiana – dubita della legittimità costituzionale dell'art. 9.1 della l. n. 91 del 1992 nella parte in cui subordina la concessione della cittadinanza italiana 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), senza prevedere l'esonero per i soggetti impossibilitati ad acquisire tale conoscenza (e il relativo certificato linguistico) in ragione di una grave ed accertata disabilità.

II. – La q.l.c. in esame si innesta in una vicenda contenziosa in relazione alla quale il T.a.r.:

a) ai fini della valutazione della rilevanza della q.l.c., ha rilevato:

- a1) l'infondatezza degli ulteriori motivi di ricorso relativi al difetto di motivazione e al cattivo esercizio del potere discrezionale, posta la natura vincolata e doverosa del diniego interposto dall'amministrazione in ragione del chiaro disposto di cui all'art. 9.1 della l. n. 91 del 1992 che evidentemente considera preclusiva all'ottenimento dello *status civitatis* la mancata attestazione dell'adeguata conoscenza della lingua italiana (non surrogabile con un'autocertificazione utilizzabile solo ed esclusivamente dai soggetti in possesso del permesso di soggiorno U.E. per soggiornanti di lungo periodo), anche ove eziologicamente riconducibile ad uno stato di accertata disabilità del richiedente;
- a2) l'incontestata e attestata (giusta certificazione medica) impossibilità oggettiva di apprendimento della lingua italiana per *deficit* cognitivo;
- b) ai fini della valutazione della non manifesta infondatezza della q.l.c. sollevata, ha evidenziato come:
- b1) l'art. 5 della l. n. 91 del 1992 preveda:
- al comma 1, che *"il coniuge, straniero o apolide, di cittadino italiano può acquistare la cittadinanza italiana quando, dopo il matrimonio, risiede 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"*;
- b2) l'art. 9 della l. n. 91 del 1992, preveda:
- 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"*;
- b3) all'art. 9.1 della l. n. 91 del 1992, introdotto dall'art. 14, comma 1, lettera a-bis del d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla l. 1

dicembre 2018, n. 132 si disponga 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 d.lgs. 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*»;

b4) come la conoscenza della lingua italiana sia evidentemente il metro di valutazione del grado di inserimento dello straniero nel tessuto sociale italiano, così da richiedere, per coloro che non abbiano sottoscritto l'accordo di integrazione di cui all'articolo 4-bis del d.lgs. n. 286 del 1998 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 l. 91 del 1992, 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*;

b5) come tuttavia, ove detta conoscenza risulti *radicitus* preclusa da un *deficit* cognitivo eziologicamente riconducibile sia all'età che alla sussistenza di una condizione patologica certificata, la rigida applicazione dell'art. 9.1 della Legge 5 febbraio 1992 n. 91 e, conseguentemente, il diniego di concessione della cittadinanza italiana sembrano porsi in contrasto:

con l'art. 2 Cost., che riconosce i diritti inviolabili dell'uomo, in una prospettiva sia personalistica che pluralistica, giacché non permettere ad un soggetto invalido e affetto da *deficit* cognitivo certificato l'acquisizione dello *status* di cittadino, declinabile come diritto fondamentale, in quando incapace di apprendere la lingua italiana 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, così integrando la lesione della dignità e del valore della persona che l'art. 2 Cost., 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 cost., 7 dicembre 2017, n. 258, (in *Foro it.*, 2018, 439, in *Dir. famiglia e delle persone*, 2018, n. 793, con nota di L. ZULLO, *L'imposizione del giuramento all'aspirante cittadino*

*disabile come forma di "emarginazione sociale" – che sottolinea come nella pronuncia si ponga l'attenzione sulla persona dell'interesse e della sua prevalenza "sui rigidi schemi codicistici e formali, per cui il giuramento "impossibile" per il disabile è una forma di emarginazione sociale che "irragionevolmente esclude il portatore di gravi disabilità dal godimento della cittadinanza, intesa quale condizione generale di appartenenza ad una comunità nazionale" – in Famiglia e dir., 2018, 229, con nota di R. CALVIGLIONI, L'illegittimità costituzionale del giuramento per la cittadinanza dello straniero incapace);*

- con l'art. 3 Cost. (da leggere congiuntamente con l'art. 2 Cost.): i) posto a protezione della stessa inviolabilità dei diritti, garantendo il principio di eguaglianza a prescindere dalle «condizioni personali», ricomprende 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; ii) 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*;

- con l'art. 38 Cost., 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, i) al comma 1, il diritto all'assistenza sociale per gli «inabili» al lavoro e, ii) al comma 3, il diritto all'educazione e alla formazione professionale agli «inabili» e ai «minorati» (cfr. Corte cost., 7 dicembre 2017, n. 258, in *Foro it.*, 2018, I, 439);

- con l'art. 10 Cost. 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 che: i) 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*; ii) all'art. 18 prevede che "*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;

b6) l'impossibilità di operare un'interpretazione costituzionalmente orientata poiché 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 cost., 22 ottobre 1996 n. 356, in *Foro it.*, 1997, I, 1306, con nota di V. PAONE), nel caso in esame, tale possibilità è preclusa dal 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 d.lgs. n. 286 del 1998 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;

b7) l'art. 9.1 della l. n. 91 del 1992 abbia operato un'indebita preclusione della concessione della cittadinanza italiana similmente a quanto previsto dall'art. 10 della medesima legge prima della sentenza della Corte costituzionale 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.

### III. – Per ulteriori approfondimenti si segnala quanto segue:

- c) sul diniego di cittadinanza: Cons. Stato, sez. III, 11 luglio 2023, n. 6791 (in *Foro it.*, 2023, III, 406, con nota di A. PALMIERI, *Non basta far leva su notizie di reato per negare la cittadinanza italiana*); Corte cost., 7 dicembre 2017, n. 258;
- d) 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);
- e) sulla condizione di disabilità: v. d.lgs. 3 maggio 2024, n. 62 (in vigore dal 30 giugno 2024), recante *“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”*;
- f) sulla rilevanza della lingua italiana come requisito della cittadinanza: M. PIAZZA, *Cittadinanza con conoscenza dell'italiano e perfetta integrazione nella comunità nazionale: diventare italiani per esserlo o esserlo per diventare italiani?*, in *Giur. costit.*, 2015, 1707; G. MANCINI PALAMONI, *La lingua italiana come bene culturale in sé*, in *Dir. amm.*, 2020, 193;
- g) sulla lingua italiana: v. Corte cost., 24 febbraio 2017, n. 42 (in *Foro it.*, 2017, I, 1125, con nota di ROMBOLI, in *Giur. costit.*, 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), *«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, valgano 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, recante *“Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche e storiche”*, 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. [...] 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».*

