CONSULTA ONLINE
PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892

2025 FASCICOLO I

Paola Torretta

Cittadinanza e disabilità: è incostituzionale l'obbligo di provare la conoscenza della lingua italiana

28 aprile 2025

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO

Paola Torretta

Cittadinanza e disabilità: è incostituzionale l'obbligo di provare la conoscenza della lingua italiana*

SOMMARIO: 1. L'introduzione del requisito linguistico ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione o matrimonio. La questione di legittimità costituzionale sollevata dal T.A.R. Emilia-Romagna. – 2. Quando la pretesa della prova linguistica diventa irragionevole: la Corte applica il principio «*ad impossibilia nemo tenetur*» – 3. Straniero disabile e cittadinanza: la disciplina impugnata al banco di prova dell'eguaglianza – 4. Sulla tecnica decisoria: una sentenza additiva "di garanzia" in risposta all'omissione del legislatore.

ABSTRACT: ***The essay examines Constitutional Court judgment no. 25 of 2025, in which the Court addressed the language proficiency requirement within the procedure for acquiring Italian citizenship by naturalization or marriage, introducing a dispensatory measure in favor of individuals with severe disabilities. The Author demonstrates that, despite its apparent innovativeness, the decision is consistent with the Court's established jurisprudence, further strengthens the protection of fundamental rights for persons with disabilities and reaffirms the role of citizenship as a fundamental means for the full realization of human dignity.***

1. *L'introduzione del requisito linguistico ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione o matrimonio. La questione di legittimità costituzionale sollevata dal T.A.R. Emilia-Romagna*

Nella sentenza n. 25 del 2025, la Corte costituzionale ha affrontato il tema della conoscenza linguistica all'interno della procedura che consente di ottenere la cittadinanza italiana per naturalizzazione o matrimonio.

La questione è sorta a seguito della impugnazione, dinanzi al T.A.R. Emilia-Romagna, sezione staccata di Parma, del provvedimento prefettizio con cui si era dichiarata inammissibile, per mancanza del requisito linguistico, l'istanza di concessione della cittadinanza italiana presentata da una donna straniera. Il motivo che ha portato ad adire il giudice amministrativo attiene, nello specifico, all'oggettiva incapacità della ricorrente di conseguire la competenza pretesa dalla legge, a causa di menomazioni cognitive - legate a patologie e all'età - attestate da enti sanitari pubblici.

---

*🎓 Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico, Università di Parma.

ISSN 1971-9892

Il rimettente ha, perciò, messo in dubbio la legittimità costituzionale dell'art. 9, 1° c., della legge n. 91 del 1992 (introdotto dall'art. 14, c. 1, lett. a-*bis* del d.l. n. 113 del 2018, a seguito delle modifiche apportate in sede di conversione[1]), nella parte in cui, esigendo la conoscenza della lingua italiana dagli stranieri che intendano acquisire la cittadinanza per naturalizzazione o per matrimonio, non esclude tale requisito per "quei soggetti che, in ragione della impossibilità di apprendere la lingua per gravi disabilità e certificati deficit cognitivi, non siano nelle condizioni di documentar[ne] la conoscenza".

Nell'ordinanza di rimessione, il giudice *a quo* ha spiegato, in punto di rilevanza, che una pronuncia di incostituzionalità dell'art. 9, 1° c., della l. n. 91 del 1992 avrebbe condotto all'accoglimento del ricorso[2], mentre, a sostegno della non manifesta infondatezza, ha individuato diversi parametri costituzionali con cui la disposizione indicata sarebbe in contrasto.

Alla Corte viene prospettata – innanzi tutto – la violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 Cost.), in quanto il precetto impugnato aggancerebbe l'acquisto della cittadinanza alla prova della conoscenza della lingua italiana anche per soggetti che non sarebbero in grado di apprenderla – "in termini oggettivi e insuperabili" – a causa di *handicap* fisici o psichici. Con il risultato, del tutto ingiustificato e inammissibile, di ledere la garanzia del pieno sviluppo della persona (art. 2), dato che a tali soggetti sarebbe negato "un diritto fondamentale, qual è lo *status* di cittadino".

Contestualmente si denuncia anche il contrasto con il principio di eguaglianza, dato che la disposizione dell'art. 9, 1° c., della l. n. 91 del 1992 disciplinerebbe alla stessa stregua situazioni differenti: quella di "soggetti «sani»", capaci di soddisfare il requisito preteso dalla normativa censurata, e quella di "soggetti «non sani»", che non avrebbero mai la possibilità di conseguire il presupposto per ottenere la qualifica di cittadino.

La norma impugnata precluderebbe, dunque, l'accesso ad un complesso di posizioni giuridiche di vantaggio e *chances* di crescita personale che la Costituzione assicura a tutti, a prescindere dalle condizioni personali, e anzi impegna il legislatore a garantire a chi si trovi in

[1] V. la legge del 1° dicembre 2018, n. 132 di "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, recante disposizioni urgenti in materia di protezione internazionale e immigrazione, sicurezza pubblica, nonché misure per la funzionalità del Ministero dell'interno e l'organizzazione e il funzionamento dell'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata. Delega al Governo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia e delle Forze armate".

Sull'argomento, G. MILANI, Ius linguae *e* status civitatis: *verso un nuovo paradigma della cittadinanza italiana?*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2/2019, 95 ss.

[2] Su istanza della stessa ricorrente, che ha dedotto quale motivo principale di ricorso l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, 1° c., della legge n. 91 del 1992 su cui si fonda la motivazione dell'atto amministrativo sfavorevole.

ISSN 1971-9892

una condizione di debolezza connessa a inabilità o menomazioni le stesse possibilità di perseguire le proprie aspirazioni.

A questi parametri si aggiunge, infatti, anche l'art. 38 Cost., che, proprio allo scopo di impedire che la disabilità, in tutte le sue forme, possa essere fonte di diseguaglianza materiale, impone all'ordinamento di predisporre, attraverso un sistema integrato di assistenza e di sicurezza sociale, specifiche misure riservate ai portatori di *handicap*, finalizzate a prevenire, rimuovere o almeno ridurre i fattori ostativi alla fruizione di strumenti di promozione umana.

Nell'intento di corroborare i dubbi di incostituzionalità prospettati nei riguardi della disposizione impugnata, il giudice *a quo* menziona la sentenza n. 258 del 2017. Con tale decisione, la Consulta ha riconosciuto la conflittualità con la Carta fondamentale dell'art. 10, l. n. 91 del 1992, poiché "precludeva l'efficacia del decreto di concessione della cittadinanza, per mancato giuramento, anche ai soggetti incapaci di soddisfare tale adempimento in ragione di una grave e accertata condizione di disabilità". Nell'ordinanza di rimessione si afferma, infatti, che "l'art. 9.1 soffrirebbe di profili di illegittimità costituzionale analoghi a quelli riscontrati da tale pronuncia"[3]. Attraverso il rimando alla sentenza del 2017, sembrerebbe allora entrare nel sindacato svolto dalla Consulta un elemento idoneo ad integrare il *tertium comparationis*[4] chiamato ad assistere l'accertamento sulla incoerenza della decisione legislativa[5]. Ciò sebbene sia mancata un'esplicita qualificazione in tal senso ad opera del T.A.R. Emilia-Romagna.

La Corte stessa ha riconosciuto come detta pronuncia sia stata richiamata "a sostegno delle sollevate questioni"[6] e, in effetti, da questo provvedimento è emersa l'irragionevolezza di una

[3] Cfr. Tar Emilia-Romagna, Parma, sez. I, ord. 30 maggio 2024, n. 145, in cui si legge, al riguardo, che il legislatore ha operato una indebita preclusione della concessione della cittadinanza per chi sia impossibilitato ad apprendere la 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".

[4] Su cui v. L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza: aprile 1979 - dicembre 1983*, in *Scritti su la giustizia costituzionale in onore di V. Crisafulli*, I, Padova, Cedam, 1985, 609; G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 1988, 151.

[5] Al riguardo, è però da segnalare il diverso orientamento di chi sostiene (F. SORRENTINO, *Eguaglianza formale*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2017, 22-23) che, nel caso in cui si discuta della legittimità costituzionale di un'assimilazione legislativa, non venga in rilievo, all'interno del giudizio di fronte alla Corte, la figura del *tertium comparationis*, in quanto "lo scrutinio sull'eguaglianza cessa (…) di essere trilaterale (giacché non si tratta di censurare diseguaglianze, ma equiparazioni)". Se si seguisse tale impostazione, allora, il riferimento introdotto nel sindacato di costituzionalità che ha condotto alla sentenza n. 25 del 2025 potrebbe annoverarsi fra i "*tertia completionis*", nota espressione con cui M. LUCIANI, *I fatti e la Corte: sugli accerta- menti istruttori del giudice costituzionale nel giudizio sulle leggi*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, Giuffré, 1988, 548 indica gli ulteriori riferimenti normativi cui ricorre la Corte per verificare la ragionevolezza della decisione legislativa.

[6] Cfr. Corte cost. n. 25 del 2025, Ritenuto in fatto, punto 1.3.7.

ISSN 1971-9892

disposizione regolativa di una fattispecie analoga a quella del precetto censurato e basata su una logica ad esso identica.

Il riferimento diretto 'offerto' al Giudice delle leggi è, dunque, rappresentato dal principio di natura giurisprudenziale con cui si è decretata l'illegittimità costituzionale di una norma speculare a quella impugnata. Principio da cui è possibile ricavare la *ratio legis* della disciplina sottoposta al controllo della Corte, ossia quel "punto prospettico da cui valutare la rilevanza delle somiglianze e delle differenze delle fattispecie poste a confronto"[7]. In tal caso, una somiglianza che pone l'art. 9, 1° c., in relazione con una norma già riconosciuta incostituzionale.

Merita però di essere sottolineato come, in forza dell'accertamento intervenuto con la sentenza n. 258 del 2017, il *tertium comparationis* sembri acquisire una peculiare - forse inedita - configurazione, derivante dalla duplice 'fisionomia' che assume a seconda dell'angolazione da cui lo si analizzi.

Da un canto, il termine di raffronto parrebbe essere stato individuato *a contrario*, in quanto la norma identificata per dimostrare la mancanza di un fondamento giustificativo dell'art. 9, 1° c., è una disposizione che adottava lo stesso (irragionevole) meccanismo di equiparazione già verificato nella sua incompatibilità con la Costituzione. Da una prospettiva opposta, l'elemento di comparazione adottato dal giudice *a quo* è il 'risultato' della sentenza n. 258 del 2017[8]. È cioè il significato attraverso cui oggi 'vive' la disposizione legislativa dell'art. 10, l. n. 91 del 1992[9], la quale ha visto ampliare la sua portata normativa per mano della Corte, affinché ne fossero eliminate le ricadute discriminatorie.

Infine, il giudice rimettente segnala anche il contrasto del precetto impugnato con l'art. 18, c. 1, lett. a) e b) della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità, che assicura a tali soggetti il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza e di non esserne privati a causa delle loro inabilità fisiche o psichiche. Nondimeno, questo ulteriore sospetto di illegittimità è ancorato ad un parametro costituzionale errato (l'art. 10), che la Corte etichetta come "del tutto inconferente". Ne consegue una dichiarazione di inammissibilità della questione prospettata, che viene motivata su più fronti.

---

[7] R. BIN, *Ragionevolezza e divisione dei poteri*, in *Diritto & Questioni pubbl.*, 2002, 115 ss.

[8] Per un approfondimento di questa decisione, v. P. ADDIS, *Disabilità e giuramento per l'acquisizione della cittadinanza (osservazioni a Corte cost., sent. 258/2017)*, in questa *Rivista*, Studi 2018/II, 435 ss.; S. ROSSI, *Incapacitazione e acquisto della cittadinanza. Nota a prima lettura a Corte cost. n. 258/2017*, in *Forum Quad. cost.*, 18 dicembre 2017, 1 ss.; C. DOMENICALI, *La "doppia inclusione" dello straniero disabile (a margine di Corte cost. n. 258 del 2017)*, in *Forum Quad. cost.*, 27 marzo 2018, 1 ss.; A. RANDAZZO, *Disabilità e acquisto della cittadinanza. Prime notazioni a margine della sent. n. 258 del 2017 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 1-2/2019, 114 ss.; P. COLAPIETRO, *I diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale: il "nuovo" diritto alla socializzazione*, *Dirittifondamentali.it*, 2/2020, 121 ss.

[9] Sulla possibilità che il *tertium comparationis* sia rappresentato dal diritto vivente, v. ancora L. PALADIN, *Corte costituzionale e principio generale d'eguaglianza: aprile 1979 - dicembre 1983*, cit., 639.

ISSN 1971-9892

In prima battuta, la Consulta evidenzia come la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità non appartenga al diritto internazionale consuetudinario, con ciò respingendo la possibilità di invocare, in ordine alla situazione in esame, il primo comma dell'art. 10 Cost. Tale disposto, com'è noto, è dedicato alle norme del diritto internazionale generale, per le quali prescrive un meccanismo di adattamento automatico dell'ordinamento italiano[10].

Allo stesso modo, esclude che possa venire in rilievo il secondo comma dell'art. 10, non intervenendo detta Convenzione sulla disciplina della «condizione giuridica dello straniero», unico ambito interessato dalla specifica copertura costituzionale riservata da tale disposto ai trattati[11].

Infine, sgombrato il campo dagli erronei convincimenti del giudice *a quo*, la Corte costituzionale deve ricordare, nonostante siano trascorsi ormai molti anni dalla giurisprudenza che ha (ri)definito il rapporto fra legislazione e norme del diritto internazionale pattizio[12], che l'obbligo del legislatore di rispettare gli impegni assunti mediante i trattati a cui lo Stato ha dato esecuzione passa attraverso l'art. 117, c. 1, Cost., la sola disposizione mediante la quale la Convenzione richiamata può condizionare la produzione normativa interna.

2. *Quando la pretesa della prova linguistica diventa irragionevole: la Corte applica il principio «ad impossibilia nemo tenetur»*

La trattazione della questione di legittimità costituzionale è preceduta dalla preliminare osservazione della Corte sull'"ampia discrezionalità" di cui gode il legislatore nel disciplinare i presupposti per il riconoscimento della cittadinanza italiana, come peraltro eccepito dal Presidente del Consiglio per chiedere una declaratoria di inammissibilità sul punto, nel

[10] Sul punto, A. CASSESE, *Art. 10 Cost*., in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Vol. I, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro italiano, 1975, 509 ss.; E. CANNIZZARO, A. CALIGIURI, *Art. 10 Cost*., in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, Utet, 2006, 242 ss.

[11] Come ricordano E. CANNIZZARO, A. CALIGIURI, *Art. 10 Cost*., op. cit., 250 ss., il secondo comma dell'art. 10 Cost., nel richiedere che tale ambito materiale sia regolato dalla legge e nel rispetto delle norme del diritto internazionale, "contiene (…) una tutela "selettiva" nei confronti dei trattati, assicurando una garanzia costituzionale solo a favore di quelli concernenti la condizione giuridica dello straniero".

[12] Con le famose "sentenze gemelle" n. 348 e 349 del 2007. Per un commento, v., fra i tanti, A. RUGGERI, *La Cedu alla ricerca di una nuova identità, tra prospettiva formale-astratta e prospettiva assiologico-sostanziale d'inquadramento sistematico (a prima lettura di Corte cost. nn. 348 e 349 del 2007)*, in *Forum Quad. cost*., www.forumcostituzionale.it, 2007, 1 ss; E. CANNIZZARO, *Sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e ordinamento italiano in due recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. int*., 2008, 138 ss.; M. CARTABIA, *Le sentenze "gemelle": diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giur. cost*., 2007, 3565 ss.; P. CARETTI, *Le norme della Convenzione europea dei diritti umani come norme interposte nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi: problemi aperti e prospettive*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2008, 311 ss.; C. PINELLI, *Sul trattamento giurisdizionale della CEDU e delle leggi ad essa confliggenti*, in *Giur. cost*., 2007, 3518 ss.

ISSN 1971-9892

tentativo di segnare, su questo tema, una sorta di zona franca sfuggente al sindacato di costituzionalità.

Ciò sebbene la Consulta abbia già più volte precisato che "non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale"[13]. Anche in tale occasione la Corte non esita, pertanto, a sottolineare come, pure negli ambiti in cui risultino più dilatati i margini di manovra del decisore politico, non possa sottrarsi al compito di verificare che la soluzione legislativa individuata non eluda i limiti della non manifesta irragionevolezza e della proporzionalità rispetto agli scopi perseguiti[14], ai quali, con riguardo al caso di specie, si affianca anche un vincolo ulteriore, da rintracciare nel necessario "rispetto delle garanzie riservate alle persone con disabilità".

Inoltre, sempre su questo profilo, il Giudice delle leggi precisa come il rimettente, in realtà, più che sollecitare una pronuncia additiva, abbia chiesto di verificare se la pretesa della conoscenza linguistica per chiunque intenda chiedere la cittadinanza italiana, senza discriminare fra chi possa e chi non possa attestare la competenza prescritta, perché gravemente disabile, sia compatibile con il quadro normativo costituzionale che tutela un diritto fondamentale come quello in discussione. Per tale ragione, la Consulta risponde che "quanto eccepito (…) attiene semmai al merito e non alla ammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale sollevate", su cui evidentemente solo alla Corte spetta decidere.

Addentrandosi nel vivo del giudizio, il Giudice costituzionale ripercorre l'"inquadramento dell'obbligo della dimostrazione della competenza linguistica", con riguardo alle ipotesi in cui viene prefigurato dalla legge, analizzando anche le relative deroghe che sono allo stesso modo codificate.

Per tutte le fattispecie di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione o matrimonio, la norma impugnata prevede (a seguito del d.l. n. 113 del 2018) "il possesso […] di un'adeguata conoscenza della lingua italiana" pari almeno al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER).

Il richiedente può soddisfare questo requisito attraverso "l'attestazione di un titolo di studio rilasciato da un istituto di istruzione pubblico o paritario riconosciuto dai ministeri

[13] In questo senso, si possono citare quelle pronunce intervenute in merito a leggi incidenti sulla materia del bilancio statale (Corte cost. nn. 10 e 275 del 2016 e n. 260 del 1990), nelle quali si afferma che tali norme legislative, "pur esprimendo decisioni di natura politico-economica che, proprio in ragione di questo carattere, sono costituzionalmente affidate alla determinazione dei governi e delle assemblee parlamentari", non possono rappresentare "un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi". Esse pertanto "non possono costituire una zona franca sfuggente al sindacato di legittimità costituzionale", perché "rientranti nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento della Corte costituzionale".

[14] Si richiamano, al riguardo, le sentt. n. 196 e n. 134 del 2024; n. 88 del 2023; n. 171 del 2022; n. 194 del 2019; n. 202 del 2013; n. 245 del 2011.

ISSN 1971-9892

competenti", oppure producendo una "certificazione rilasciata da un ente certificatore riconosciuto ancora dai ministeri competenti".

Nella stessa disciplina impugnata sono previste anche due ipotesi di esonero dalla prova del requisito linguistico che si riferiscono a cittadini di Stati non appartenenti all'UE e agli apolidi che: a) 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* del d.lgs. n. 286 del 1998; b) siano titolari del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ai sensi dell'art. 9 dello stesso d.lgs. n. 286 del 1998.

Le deroghe individuate si giustificano, nello spirito della normativa citata, per il fatto che lo straniero deve comunque dimostrare, per entrambe queste fattispecie, di conoscere la lingua italiana, seppure ad un livello elementare (A2), e di "aver avviato un percorso di inserimento nel tessuto sociale".

Tutto ciò premesso, la Corte ascrive agli 'spazi' discrezionali del potere politico la definizione dei requisiti per ottenere la qualifica di cittadino italiano, nel bilanciamento di diversi interessi, e quindi anche la scelta di adottare la lingua come fattore indicativo di "un rilevante grado di integrazione dello straniero nella comunità nazionale cui è richiesto di accoglierlo".

La certificazione del requisito linguistico di livello B1 implica, infatti, anche una buona conoscenza del tessuto sociale in cui lo straniero vive, soprattutto quando derivi da un percorso scolastico, nonché una certa familiarizzazione con il contesto culturale e istituzionale in cui il soggetto richiedente è inserito. Ne consegue che l'impostazione adottata dal legislatore, volta ad agganciare l'ottenimento della cittadinanza per naturalizzazione o matrimonio alla padronanza linguistica, può essere un'idonea strategia per conciliare il riconoscimento dello *status* di cittadino con il necessario grado di integrazione nella società.

Nondimeno, è altresì evidente come nel disegno tracciato dal legislatore, a seguito delle modifiche introdotte nel 2018 alla l. n. 91 del 1992, manchi la considerazione delle difficoltà oggettive (e non superabili) che lo straniero portatore di disabilità può incontrare nell'apprendimento della lingua italiana[15]. Non è stata cioè contemplata una possibile condizione di disagio che potrebbe impedirgli, suo malgrado, di conseguire la qualifica di cittadino: un diritto fondamentale e soprattutto uno *status* giuridico funzionale ad una sua piena inclusione nel sistema sociale, sul piano civico e politico.

Al di là delle fattispecie di esonero tematizzate dal legislatore, la disabilità, in alcuni casi, può in effetti precludere la conoscenza della lingua italiana (soprattutto al livello intermedio richiesto dalla legge).

Per queste ragioni, la Corte riconosce la fondatezza delle questioni sollevate con riguardo all'irragionevolezza della mancata previsione di una norma che escluda dall'onere di provare

[15] Sottolineava già tale profilo P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La clausola di inesigibilità del requisito della lingua nel diritto dell'immigrazione e della cittadinanza*, in *Rivista AIC*, 3/2024, 416.

ISSN 1971-9892

la competenza linguistica le persone che, a causa della loro condizione di inabilità fisica o psichica, non siano in grado di raggiungere tale presupposto.

È la stessa Corte ad esplicitare che il preteso superamento del test di lingua italiana, da parte di tutti coloro che presentino istanza di riconoscimento della cittadinanza per naturalizzazione o matrimonio, "si risolve nel porre una condizione inesigibile per quegli stranieri che siano oggettivamente impediti ad apprenderla in ragione di una disabilità", con "violazione di uno dei corollari del principio di ragionevolezza e segnatamente del principio *ad impossibilia nemo tenetur*"[16].

3. *Straniero disabile e cittadinanza: la disciplina impugnata al banco di prova dell'eguaglianza*

In questo argomentare della Consulta è implicita la constatazione che la norma sottoposta al giudizio di legittimità costituzionale assoggetta ad un'identica disciplina situazioni differenti.

L'art. 9, 1° c., della l. n. 91 del 1992 rileva, dunque, altresì l'incongruenza dell'opzione normativa di mettere sullo stesso piano, senza una motivazione plausibile, soggetti normodotati e soggetti che, per la loro (forte) vulnerabilità, "versano in una situazione oggettivamente diversa dalla generalità dei richiedenti la cittadinanza". A questi ultimi viene domandato, allo stesso modo di tutti gli altri, di attestare una competenza che non potrebbero mai perfezionare.

Il passo è dunque breve anche verso l'accertamento della violazione del principio di eguaglianza, in entrambe le dimensioni (formale e materiale) espresse dall'art. 3 Cost., che risultano strettamente intrecciate nella trattazione della questione analizzata dalla Corte.

L'assimilazione introdotta dal d.l. n. 113 del 2018, così come modificato in sede di conversione, non tenendo conto dello svantaggio che affligge i richiedenti la cittadinanza italiana che siano affetti da disabilità, si traduce in una penalizzazione di questa fascia di soggetti, in spregio all'esplicito divieto costituzionale di discriminare sulla base delle "condizioni personali" (art. 3, c. 1).

Ne deriva che, ove siano soddisfatti tutti i presupposti previsti dalla legge per la concessione della cittadinanza italiana, tranne quello della competenza linguistica, e tale requisito non possa essere prodotto per un impedimento ineliminabile connesso ad un'infermità (malattia, inabilità, età avanzata), l'assenza di una clausola dispensativa è inevitabilmente causa di diseguaglianza in danno di chi si trovi in questa posizione di debolezza.

Per effetto di tale lacuna, la disposizione censurata determina – come già avvenuto nella fattispecie esaminata con la sentenza n. 258 del 2017 – "una forma di emarginazione sociale

[16] Un principio – dice la Corte – "che trova molteplici applicazioni nel diritto sostanziale e del diritto processuale". Cfr. Corte cost. n. 157 del 2021; n. 250 del 2010; n. 5 del 2004 e n. 97 del 1973.

ISSN 1971-9892

che irragionevolmente esclude il portatore di disabilità dal godimento della cittadinanza intesa quale condizione generale di appartenenza alla comunità nazionale", nonché "una ulteriore forma di emarginazione, anche rispetto ad altri familiari che abbiano conseguito la cittadinanza"[17].

L'incomprensibile 'silenzio' del decisore politico, sul punto, emerge – come evidenziato dalla Corte - anche dall'analisi delle stesse ipotesi di esonero contemplate nell'art. 9, 1° c., della l. 91 del 1992, per le quali - diversamente da quanto statuito dalla regola generale - all'obbligo dell'apprendimento linguistico (peraltro di livello elementare) si affiancano disposizioni esimenti per situazioni di inabilità che possano comprometterne l'adempimento. Come si è visto più sopra, infatti, per coloro che, ai sensi del d.lgs. n. 286 del 1998, partecipino ad un accordo di integrazione, o presentino istanza di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, è richiesta la conoscenza della lingua italiana di livello A2 (solo parlata nel primo caso e parlata e scritta nel secondo). Tuttavia, è altresì previsto che siano sollevati dal dimostrare tale requisito i portatori di una condizione di disabilità grave che impedisca di acquisire tale competenza (v. art. 2, c. 8, D.P.R. n. 179 del 2011 e art. 1, c. 3, lett. b), d.m. 7 dicembre 2021)[18].

In sostanza, il quadro legislativo esaminato sembrerebbe rivelare una 'disarmonia' (intrinseca) nel garantire una previsione di esonero dalla prova linguistica con riguardo alle ipotesi contemplate dal legislatore come eccezione alla regola generale (in cui il livello di conoscenza linguistica richiesto è l'A2), ma non per quest'ultima, che invece impone un livello superiore di conoscenza della lingua italiana.

È su queste basi che la Corte parla di una "discriminazione indiretta". Pretendere da tutti una condizione che per alcuni è materialmente irrealizzabile, significa riservare a questi ultimi un trattamento sfavorevole. Un pregiudizio che, peraltro, all'interno della categoria dei soggetti disabili, va ad impattare, in modo intollerabile, proprio su chi è colpito da menomazioni tali da limitare pesantemente le facoltà intellettive, al punto da precludere la conoscenza della lingua italiana.

La Corte dà atto, infatti, che "la prassi degli istituti certificatori", nel procedimento di acquisto della cittadinanza per naturalizzazione o matrimonio, "offre soluzioni agevolative per

[17] Cfr. Corte cost. 258 del 2017, *Considerato in diritto*, punto 9.

[18] Per individuare le condizioni che implicano l'applicazione della clausola dispensativa, l'art. 2, comma 8, del d.P.R. n. 179 del 2011 si esprime in termini di "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". Invece, parla di «gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da *handicap*, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica», l'art. 1, comma 3, lett. *b*), del d.m. 7 dicembre 2021.

ISSN 1971-9892

il richiedente con difficoltà oggettive, *ma non assolute*, nel relativo apprendimento (o anche di dimostrazione dell'apprendimento)"[19].

Ciò significa, anche in un'ottica di eguaglianza sostanziale (art. 3, c. 2, Cost.), che le misure compensative adottate dall'ordinamento non bastano al fine di evitare ipotesi di (illegittima) esclusione dal processo attraverso cui gli stranieri possono ottenere la cittadinanza italiana.

Sono infatti le situazioni più gravi (quelle cioè in cui la "condizione personale" diventa un limite insuperabile al conseguimento dello *status civitatis*) a non essere state debitamente 'tematizzate' dal legislatore e, quindi, ad essere rimaste prive di tutela ordinamentale.

La norma dell'art. 9, 1° c., della l. n. 91 del 1992 - così com'è - non appare allora 'sufficiente'. Di fronte a scenari di fragilità e di svantaggio sociale come quello sotteso alla questione di legittimità costituzionale, il legislatore non è soggetto al solo divieto di discriminare, ma deve adoperarsi per eliminare le diseguaglianze di fatto che possono impedire l'esercizio effettivo dei diritti che la Costituzione riconosce come base del percorso di crescita individuale.

Com'è noto, e come ricordato dalla stessa Consulta, il compimento del progetto di promozione della persona, che l'art. 2 Cost. pone al centro dell'ordinamento[20], "non può essere disgiunto (…) dal compito di rimuovere gli ostacoli economici e sociali che [ne] impediscono la libertà e l'eguaglianza…"[21], nonché la partecipazione attiva alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese[22].

Sotto questo profilo, a partire dalla storica sentenza n. 215 del 1987, il Giudice costituzionale ha più volte ribadito che la protezione di chi sia portatore di *handicap* implica l'obbligo del legislatore di assicurare (e non solo di agevolare) l'accesso agli strumenti necessari al concreto godimento dei diritti (almeno nel loro nucleo indefettibile) connessi alla garanzia della dignità e della piena realizzazione del singolo[23]. Allo stesso modo, dalla giurisprudenza costituzionale[24] si evince che la direzione verso cui muove l'ordinamento – già dalla legge n.

[19] Enfasi di chi scrive.

[20] V., per tutti, N. OCCHIOCUPO, *Liberazione e promozione umana nella Costituzione. Unità di valori nella pluralità di posizioni*, Milano, Giuffrè, 1995, *passim*.

[21] Corte cost. n. 258 del 2017.

[22] Sul tema dell'eguaglianza sostanziale v., in particolare, A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale. Contributo allo studio delle azioni positive nella prospettiva costituzionale*, Cedam, Padova, 2002, 273 ss.

[23] Cfr. inoltre Corte cost. n. 80 del 2010 e n. 275 del 2016. In dottrina, sull'argomento, E. FURNO, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all'istruzione dei disabili*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 1/2017, 1 ss.; A. APOSTOLI, *I diritti fondamentali "visti" da vicino dal giudice amministrativo Una annotazione a "caldo" della sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Forum Quad. cost.*, 1 ss.; L. MADAU, *"È la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione". Nota a Corte cost. n. 275/2016*, in *Osservatorio AIC*, 1/2017, 1 ss.; A. LONGO, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in *Federalismi.it*, 10/2017, 1 ss.

[24] Corte cost. n. 42 del 2024; n. 110 del 2022; n. 83 del 2019; n. 114 del 2019; n. 258 del 2017; n. 275 del 2016.

ISSN 1971-9892

104 del 1992[25] – è quella di avere specifica considerazione delle esigenze del soggetto disabile[26] e di promuoverne l'integrazione nella comunità di riferimento.

La cittadinanza, al riguardo, nella sua "vocazione aggregante"[27], gioca un ruolo centrale nel percorso di inserimento sociale dello soggetto disabile, con l'ingresso nella vita politica e istituzionale del Paese. È, infatti, un fattore di ulteriore radicamento dello straniero, che diviene membro della comunità nazionale e può accedere alle opportunità di emancipazione[28] che essa offre, quale formazione sociale in cui l'individuo sviluppa la propria personalità.

L'impostazione adottata dalla disposizione legislativa in esame si scontra, perciò, anche con la doverosità della predisposizione di misure di assistenza e di sostegno agli inabili e minorati, al fine del superamento o almeno della attenuazione del loro *handicap*.

Non a caso, l'inadeguatezza della soluzione normativa predisposta mediante l'art. 9, 1° c., della l. n. 91 del 1992 è dalla Corte evidenziata anche rispetto all'assenza di proporzionalità tra i mezzi e i fini perseguiti. L'obiettivo dell'integrazione dei cittadini stranieri attraverso l'apprendimento linguistico, e con esso dei valori culturali della società che li accoglie, non può spingersi fino al punto di sacrificare le fondamentali istanze di libertà e di partecipazione provenienti dai delicati contesti di 'vulnerabilità' connessi alla disabilità. Proprio in tali ambiti, si è visto, l'ordinamento è chiamato ad agire nel senso di eliminare ogni barriera all'inclusione sociale.

Insomma, il legislatore, con la disciplina prevista dall'art. 9, 1° c., della l. n. 91 del 1992, anziché attivarsi per rimuovere un impedimento all'acquisizione della cittadinanza, ha introdotto nel relativo procedimento un adempimento che costituisce, per questa specifica categoria di soggetti, uno scoglio invalicabile. Un "ostacolo" che, come si riconosce nella sentenza qui commentata, è l'ordinamento che – paradossalmente - "frappone" all'opportunità di una più intensa integrazione dello straniero con disabilità; alla fruizione del diritto di partecipazione democratica, quale tappa fondamentale nel rafforzamento del senso di appartenenza alla collettività statale.

La previsione dell'art. 9, 1° c., rappresenta, allora, un'intollerabile limitazione al percorso di promozione umana che, peraltro, va ad incidere su situazioni già di per sé di forte disagio, riguardando persone affette da patologie/infermità gravemente invalidanti le loro facoltà fisiche e mentali.

[25] Cfr. legge 5 febbraio 1992, n. 104, "Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate".

[26] Nella sent. 215 del 1987, la Corte parla di una "speciale attenzione" verso le persone portatrici di disabilità.

[27] P. RIDOLA, *Cittadinanza, identità, diritti*, in *Rivista AIC*, 1/2022, 15.

[28] Sulla "funzione emancipatoria" della cittadinanza, L. MARIANTONI, *Limitate capacità di apprendimento linguistico e ottenimento della cittadinanza. La sentenza Corte cost. n. 25/2025*, in *Diritti comparati* del 2 aprile 2025, 5.

ISSN 1971-9892

Viene, al riguardo, spontaneo il parallelo con un'altra bocciatura che recentemente[29] ha investito la normativa che precludeva all'elettore incapace di apporre una firma autografa (per accertato grave impedimento fisico o perché nelle condizioni per esercitare il voto domiciliare) la possibilità di utilizzare la firma digitale, ai fini della sottoscrizione di una lista di candidati da sottoporre al voto degli elettori[30]. Anche in questo caso, il Giudice costituzionale ha evidenziato come sia stata addirittura la legge, in forza del divieto dalla stessa previsto, a "trasformare (…) in inabile e bisognosa di assistenza una persona che, invece, sarebbe in grado, con propri mezzi, di provvedere a compiere una determinata attività". Con ciò cagionando una lesione alla sua dignità[31]. In conclusione, appare evidente l'estraneità di questi segmenti legislativi alle finalità di supporto e di promozione che devono contraddistinguere il "trattamento giuridico" della persona con disabilità, su cui "confluiscono un complesso di principi «che attengono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale»"[32]. La protezione che i portatori di *handicap* ricevono dalla legge, in svolgimento del mandato costituzionale, deve allora dar vita ad una compiuta e ragionevole "integrazione tra i precetti in cui quei valori trovano espressione e tutela"[33].

4. *Sulla tecnica decisoria: una sentenza additiva "di garanzia" in risposta all'omissione del legislatore*

Con la sentenza n. 25 del 2025 la Corte ha riconosciuto che la disposizione sottoposta al suo controllo è priva di un precetto a tutela degli stranieri che, a causa di una patologia o disabilità

[29] Cfr. Corte cost. n. 3 del 2025.

[30] Cfr. artt. 9, terzo comma, l. n. 108 del 1968 e 2, comma 6, CAD.

[31] Per la Corte i precetti impugnati hanno introdotto un "aggravio procedimentale" (non solo non indispensabile ma anche sproporzionato) che ha leso i diritti politici del soggetto disabile, limitando il suo pieno sviluppo. Il Giudice delle leggi tiene adeguatamente in considerazione che, "in riferimento alla presentazione delle liste dei candidati, sussiste l'esigenza sia di assicurare pari condizioni tra i soggetti che aspirano alla competizione elettorale, sia di evitare abusi e contraffazioni nella raccolta delle sottoscrizioni necessarie all'ammissione delle liste". Nondimeno, afferma la Corte, "tali esigenze vengono però adeguatamente tutelate anche attraverso quella stessa «firma elettronica qualificata, a cui è associato un riferimento temporale validamente opponibile ai terzi» che, come si è ricordato, il legislatore ha previsto in riferimento alla raccolta delle firme per il *referendum* e per i progetti di legge di iniziativa popolare (…), ritenendo che tale modalità soddisfi l'esigenza di avere certezza della provenienza della sottoscrizione dal titolare di quella firma elettronica". Ciò in quanto "l'art. 32, comma 1, CAD pone in capo al titolare del certificato di firma, connesso alla sola firma elettronica qualificata, l'obbligo di «assicurare la custodia del dispositivo di firma o degli strumenti di autenticazione informatica per l'utilizzo del dispositivo di firma da remoto» e quello di «utilizzare personalmente» il suddetto dispositivo".

[32] Corte cost. n. 25 del 2025, ma conformi anche n. 42 del 2024; n. 110 del 2022; n. 83 del 2019.

[33] Corte cost. n. 215 del 1987.

ISSN 1971-9892

certificata, non siano nella condizione di attestare la conoscenza della lingua italiana ai fini dell'acquisto della cittadinanza[34].

L'intervento della Corte costituzionale può essere ascritto al modello delle decisioni additive e, fra queste, a quelle in cui questo Giudice non si limita ad enunciare un principio per indirizzare il legislatore nel suo compito di colmare il 'vuoto' rilevato, ma individua la specifica norma mancante.

La Consulta definisce infatti, nel dettaglio, la previsione che è necessario aggiungere per ricondurre l'art. 9, 1° c., della l. n. 91 del 1992 nell'alveo della legittimità costituzionale. E può spingersi fino a questo punto in quanto la clausola da 'incorporare' è, in realtà, implicita nel quadro giuridico (costituzionale e legislativo) che definisce le coordinate di intervento in materia di disabilità, anche con riguardo alla situazione esaminata dal Giudice costituzionale[35].

L'adeguamento alla Costituzione risulta, dunque, "a rime obbligate"[36] e il precetto da 'inserire' è già presente proprio nella regolazione di fattispecie analoghe a quella analizzata.

Non a caso, la Corte mutua la norma che difetta nel precetto impugnato, ossia la "formula di esonero adeguata al caso di specie", da "quella già prevista dall'ordinamento in relazione al test di lingua richiesto per l'ottenimento del permesso di soggiorno UE di lungo periodo".

In pratica, è la stessa deroga al requisito linguistico prevista per le due eccezioni contemplate dall'art. 9, 1° c., della l. n. 91 del 1992 a fornire il 'testo' della previsione necessaria a colmare la lacuna del sistema normativo e, quindi, a consentire la soluzione della questione di legittimità costituzionale con una pronuncia additiva "di garanzia".

La Corte decide perciò che sia "dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, 1° c., della l. n. 91 del 1992 nella parte in cui non esonera dalla prova della conoscenza della lingua italiana il 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".

Un aspetto che appare degno di nota è la sottile differenza che caratterizza la sentenza n. 25 del 2025 rispetto alla tradizionale locuzione che solitamente contraddistingue le decisioni additive. Nel dispositivo, infatti, la Consulta non utilizza l'espressione "nella parte in cui [la disposizione impugnata] *non prevede che* [siano esonerati dalla prova….]", ma dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, 1° c., "nella parte in cui *non esonera* dalla prova…"[37].

[34] Accertata la violazione del principio di eguaglianza/ragionevolezza, sono rimaste assorbite in questo profilo le questioni sollevate in riferimento agli artt. 2 e 38 Cost.

[35] Allo stesso modo, l'integrazione della disposizione impugnata mediante la norma individuata dalla Corte è imposta dal vincolo che l'art. 117, c. 1, Cost. pone al legislatore di conformarsi agli impegni (di assistenza e sostegno ai soggetti disabili) assunti dallo Stato sul piano internazionale.

[36] Secondo la definizione utilizzata da V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in *Giur. cost*., 1976, I, 1694.

[37] Enfasi di chi scrive.

ISSN 1971-9892

Potrebbe trattarsi di una premura 'stilistica' legata al contesto in cui la pronuncia interviene, che la Corte riconosce essere connotato da una notevole discrezionalità del legislatore. O, forse, una 'precauzione' che la Corte ha adottato dopo aver precisato che il giudice *a quo*, nell'ordinanza di rimessione, "non [ha] chie[sto] una pronuncia additiva tesa a colmare un vuoto di tutela o a introdurre elementi di novità nel procedimento di attribuzione della cittadinanza", quanto piuttosto di accertare "la compatibilità, con gli evocati parametri costituzionali, della compiuta scelta legislativa di esigere la prova della competenza linguistica per tutti i richiedenti la cittadinanza".

Nondimeno, il dato di fatto è che mancava una norma che permettesse agli stranieri con gravi inabilità fisiche e psichiche di acquisire la cittadinanza italiana, perché impossibilitati a produrre la prova della conoscenza linguistica, e oggi tale clausola è stata introdotta nell'ordinamento attraverso un precetto derogatorio che li esenta da tale adempimento. Ciò per rimuovere – come richiesto dalla Costituzione – un ostacolo alla fruizione di un diritto fondamentale.

È proprio il tenore della decisione n. 25 del 2025 — la quale, pur presentando una connotazione additiva, si fonda sull'esigenza di introdurre nell'ordinamento una misura 'a valenza dispensativa', priva di ricadute sul bilancio statale — a costituire, insieme al carattere necessitato della soluzione adottata, la ragione che ha permesso alla Corte di ricorrere a tale schema decisorio[38].

A confortare l'idea che la differenza sia solo terminologica è ancora una volta la sentenza n. 258 del 2017, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 10, l. n. 91 del 1992 "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". Anche in quel caso, infatti, la questione ha riguardato una disposizione della disciplina sull'acquisto della cittadinanza caratterizzata dalla medesima dinamica 'escludente' a danno di soggetti con disabilità, per non aver previsto nei loro confronti una clausola esimente. E in quell'occasione, la Corte ha adottato la formula tipica delle sentenze additive.

In conclusione, la sostanza – a parere di chi scrive – non cambia. La risposta fornita dalla Corte costituzionale passa attraverso una decisione che – sebbene attraverso una forma di esonero - introduce una (norma di) garanzia a favore degli stranieri disabili. E proprio di garanzie si discute, intervenendo la sentenza n. 25 del 2025 in merito ad un istituto (la cittadinanza) che è da annoverare fra gli strumenti che concorrono ad assicurare il pieno svolgimento della personalità umana.

[38] Al riguardo, è ben illustrata la differenza fra pronunce additive di garanzia, attraverso cui "la Corte estende posizioni soggettive attive consistenti in pretese verso terzi negative, di «non fare», non positive, di «avere»", e quindi prive di un costo, dalle decisioni additive di prestazione, che invece richiedono nuove risorse finanziarie, in G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il Mulino, 2012, 405.

ISSN 1971-9892