# Cittadinanza e disabilità

## Il requisito linguistico dopo Corte cost. n. 25 del 2025 e i nodi ancora aperti

**Avv. Paola Fierro**
**Studio Legale Oltre – Torino**


accomodamento
barriere
inclusione
integrazione
dignità
cittadinanza
partecipazione
emarginazione
disabilità
appartenenza
discriminazione indiretta
ragionevolezza
uguaglianza
Convenzione ONU
B1
reddito
lingua
esonero
ad impossibilia
art. 3 Cost.

# I requisiti per la concessione della cittadinanza (L. 5 febbraio 1992, n. 91)

- **Residenza legale (art. 9):** 10 anni per gli stranieri extra-UE; 4 anni per i cittadini UE; 5 anni per apolidi e rifugiati; 3 anni per i discendenti di cittadini per nascita e per i nati in Italia
- **Matrimonio (art. 5):** 2 anni di residenza legale in Italia dopo le nozze (3 se residenti all'estero), ridotti della metà in presenza di figli
- **Lingua (art. 9.1, introdotto dal d.l. 113/2018):** conoscenza non inferiore al livello **B1** QCER, provata con titolo di studio o certificazione di ente riconosciuto; esonerati i firmatari dell'accordo di integrazione e i titolari di permesso UE per soggiornanti di lungo periodo
- **Reddito:** non previsto dalla legge, ma considerato «requisito minimo indefettibile» (circ. Min. Interno K.60.1/2007, parametri dell'art. 3 d.l. 382/1989): € 8.263,31 annui; € 11.362,05 con coniuge a carico; + € 516 per ogni figlio
- **Assenza di cause ostative (art. 6)** e **giuramento (art. 10)** entro sei mesi dalla notifica del decreto

# Il precedente: Corte cost., sent. n. 258 del 2017

L'art. 10 L. 91/1992 subordinava l'efficacia del decreto di concessione al giuramento, anche per chi non era in grado di prestarlo.

**Dispositivo:** illegittimità «*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*»

La mancata esenzione determina «*una forma di emarginazione sociale che irragionevolmente esclude il portatore di disabilità dal godimento della cittadinanza intesa quale condizione generale di appartenenza alla comunità nazionale*» e «*una ulteriore forma di emarginazione, anche rispetto ad altri familiari che abbiano conseguito la cittadinanza*»

Il TAR rimettente costruisce la nuova questione sull'art. 9.1 **in analogia** con questo precedente.

# Corte cost., sent. 7 marzo 2025, n. 25: il caso

- La **Prefettura di Reggio Emilia** dichiara inammissibile l'istanza di concessione di una cittadina straniera per mancata certificazione della conoscenza della lingua italiana (B1)
- La richiedente, invalida civile, non può apprendere la lingua a causa di un «*deficit cognitivo […] derivante da numerose patologie, oltre che dall'età*», attestato dall'AUSL
- **TAR Emilia-Romagna, Parma, sez. I, ord. 30.5.2024, n. 145**: questione di legittimità dell'art. 9.1 L. 91/1992 per violazione degli artt. 2, 3, 10 e 38 Cost.
- Evocato anche l'**art. 18 Convenzione ONU** sui diritti delle persone con disabilità: diritto «*di acquisire e cambiare la cittadinanza*» e di non esserne privati «*a causa della loro disabilità*»

# Ammissibilità: la discrezionalità non è una «zona franca»

- Il legislatore ha «*ampia discrezionalità*» nella disciplina della cittadinanza, ma tali scelte, «*al pari di altre discipline connotate da elevata discrezionalità, non si sottraggono per questo al giudizio di costituzionalità*»
- **Limiti:** ragionevolezza, proporzionalità e «*rispetto delle garanzie riservate alle persone con disabilità*»
- Il rimettente non chiede di introdurre elementi di novità, ma di verificare la scelta di esigere la prova linguistica **da tutti** i richiedenti
- **Inammissibile la censura ex art. 10 Cost.** («del tutto inconferente»): la Convenzione ONU opera attraverso l'**art. 117, c. 1, Cost.**, e resta sullo sfondo della decisione insieme all'art. 38 Cost.

# Il quadro delle esenzioni: una «disarmonia» del sistema

### Accordo di integrazione

*art. 4-bis TUI*

**Livello A2 (parlato)**

Esonero per patologie o disabilità che determinano «gravi difficoltà di apprendimento linguistico e culturale» (art. 2, c. 8, d.P.R. 179/2011)

### Permesso UE lungo periodo

*art. 9 TUI*

**Test A2 (scritto e orale)**

Esonero per «gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie o da handicap» (art. 1, c. 3, lett. b, d.m. 7.12.2021)

### Cittadinanza

*art. 9.1 L. 91/1992*

**Livello B1**

Nessun esonero prima della sentenza n. 25/2025

Esonero dove il livello richiesto è più basso, nessun esonero dove è più alto: una «*zona d'ombra*» per chi non rientra nelle due eccezioni.

# Lo sguardo comparato

Per la Corte, «*in pressoché tutti gli ordinamenti dei Paesi europei*» sono previste deroghe per chi non può apprendere la lingua:

- **Germania:** § 10 Staatsangehörigkeitsgesetz – il requisito linguistico non si applica a chi non può soddisfarlo per malattia, disabilità o età
- **Regno Unito:** Immigration Rules, Appendix KoLL – esenzione quando, per condizioni fisiche o mentali, la prova sarebbe irragionevole (certificato medico); esenti anche under 18 e over 65
- **Francia:** art. 21-24 code civil – conoscenza valutata «*en fonction de sa condition*»; dispensa per handicap o stato di salute cronico (décret n. 93-1362; arrêté 17.7.2020)

**La sentenza allinea la disciplina italiana agli standard europei.**

## Il cuore della decisione (1): ragionevolezza ed eguaglianza formale

- La lingua è un indice legittimo di «*un rilevante grado di integrazione dello straniero nella comunità nazionale*»
- Ma pretenderla da chi è oggettivamente impedito «*si risolve nel porre una condizione inesigibile*»: violato il principio della ragionevolezza
- La norma tratta allo stesso modo situazioni diverse: chi può apprendere la lingua e chi, per una «condizione personale» di disabilità, non può (**art. 3, c. 1, Cost.**)
- Non basta la prassi degli enti certificatori, che offre «*soluzioni agevolative per il richiedente con difficoltà oggettive, ma non assolute*»

# Il cuore della decisione (2): eguaglianza sostanziale e discriminazione indiretta

«*L'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992 frappone, anzi che rimuovere, un ostacolo all'acquisto della cittadinanza per tale specifica categoria di persone vulnerabili e, nella prospettiva degli effetti prodotti, si traduce in una forma di discriminazione indiretta […] che può condurre a una forma di emarginazione sociale*»

- Una norma apparentemente neutra crea uno **svantaggio particolare** per le persone con disabilità (cfr. art. 2, c. 3, L. 67/2006)
- È l'ordinamento stesso a erigere la barriera che l'**art. 3, c. 2, Cost.** impone di rimuovere: eco del modello sociale della disabilità (art. 1 Convenzione ONU)
- Profilo rilevato d'ufficio dalla Corte: rinnovata attenzione alle discriminazioni indirette

# Il dispositivo: una sentenza additiva «di garanzia»

Illegittimità dell'art. 9.1 L. 91/1992 «*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*»

- Formula mutuata dal **d.m. 7 dicembre 2021** (test per il permesso UE): una soluzione già presente nell'ordinamento
- Misura dispensativa **senza costi** per il bilancio: additiva «di garanzia»
- Assorbite le censure riferite agli artt. 2 e 38 Cost.
- Effetto pratico: la **certificazione sanitaria pubblica** sostituisce la certificazione linguistica nella domanda

# Problemi aperti (1): il requisito reddituale

- Soglia fissata in via amministrativa e applicata come «*requisito minimo indefettibile*»: l'insufficienza del reddito può giustificare **da sola** il diniego
- **Cons. Stato, sez. III, 11.5.2023, n. 4767**: la pensione di invalidità ha funzione solidaristica e non concorre al reddito; la soglia «*prescinde dalle condizioni personali e soggettive del richiedente*»
- **TAR Lazio, sez. V-bis, 3.8.2023, n. 13038**: respinto il ricorso di una persona tetraplegica, invalida al 100%, convivente con la sorella; pensione esclusa dal calcolo
- Chi non può lavorare a causa della disabilità rischia di **non raggiungere mai** la soglia: la stessa logica escludente censurata dalla sent. n. 25/2025

# Problemi aperti (2): verso una lettura costituzionalmente orientata?

- **Cons. Stato, parere 30.12.2025, n. 1518** (ricorso straordinario): accolto il ricorso di una richiedente titolare di assegno di invalidità; l'amministrazione deve valutare «*la situazione concreta e complessiva dei richiedenti*» (artt. 2, 3, 38, 53 Cost.; Convenzione ONU)
- La provvidenza è già erogata: la cittadinanza **non comporta costi ulteriori** per la collettività
- **Argomenti dalla sent. n. 25/2025:** *ad impossibilia nemo tenetur*; discriminazione indiretta; dovere di rimuovere gli ostacoli (art. 3, c. 2, Cost.)
- **Quali strumenti?** Istruttoria individualizzata e obbligo di motivazione; tutela antidiscriminatoria (L. 67/2006); intervento del legislatore

# Altri problemi aperti

- **Quale certificazione?** Solo quella della «struttura sanitaria pubblica»: rischio di prassi difformi tra prefetture e di nuovi oneri documentali
- **Impossibilità vs difficoltà:** per chi può apprendere con supporti servono accomodamenti ragionevoli (tempi, modalità d'esame), oggi rimessi alla prassi degli enti certificatori
- **Fattori non patologici:** analfabetismo e bassa scolarizzazione restano fuori dall'esonero
- **Discriminazioni multiple:** origine straniera, disabilità, età si sommano
- **Il ruolo del legislatore:** le clausole di esonero nascono da due additive (2017 e 2025), non da una disciplina organica dell'accesso alla cittadinanza per le persone con disabilità

# Grazie dell’attenzione