

Diritto, Immigrazione e Cittadinanza

Fascicolo n. 1/2026

LA CONOSCENZA DELLA LINGUA ITALIANA NELLA LEGGE SULLA CITTADINANZA: L'ASSENZA DI DEROGHE PER LE PERSONE CON DISABILITÀ QUALE DISCRIMINAZIONE INDIRETTA E FATTORE «DISABILITANTE». NOTA A CORTE COST., SENT. N. 25 DEL 2025

di Giuseppe Arconzo e Federica Sammali

Abstract: *L'articolo esamina la sent. n. 25 del 2025 della Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992 nella parte in cui non prevedeva l'esonero dal requisito linguistico (livello B1) per le persone oggettivamente impossibilitate ad apprenderlo. La decisione si inserisce in un consolidato orientamento della Corte in materia di tutela delle persone con disabilità, ribadendo, al contempo, una concezione inclusiva della cittadinanza. Il contributo analizza il ruolo della Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità nel dialogo tra fonti e nella giurisprudenza costituzionale, ricostruisce le incongruenze del quadro normativo interno, anche alla luce di quanto previsto in altre norme dell'ordinamento e esamina la pronuncia anche in una prospettiva comparata europea. Particolare attenzione è dedicata al riconoscimento della situazione censurata come discriminazione indiretta. Il saggio commenta favorevolmente la sentenza che, valorizzando pienamente l'eguaglianza sostanziale, rimuove un ostacolo normativo che trasformava un requisito di integrazione – quale la conoscenza della lingua – in fattore di esclusione.*

Abstract: *The article examines Judgment No. 25 of 2025 of the Constitutional Court, which declared unconstitutional Article 9.1 of Law No. 91 of 1992 insofar as it did not provide an exemption from the language requirement (B1 level) for persons objectively unable to acquire it. The decision fits within a well-established line of case law concerning the protection of persons with disabilities, while at the same time reaffirming an inclusive conception of citizenship. The contribution analyses the role of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in the dialogue between legal sources and in constitutional jurisprudence, reconstructs the inconsistencies within the domestic legal framework – also in light of provisions contained in other parts of the legal system – and examines the ruling from a comparative European perspective. Particular attention is devoted to the recognition of the challenged provision as a form of indirect discrimination. The article expresses a favourable assessment of the judgment, which, by fully endorsing substantive equality, removes a regulatory obstacle that had transformed a requirement of integration – namely, knowledge of the language – into a factor of exclusion.*

LA CONOSCENZA DELLA LINGUA ITALIANA NELLA LEGGE SULLA CITTADINANZA: L'ASSENZA DI DEROGHE PER LE PERSONE CON DISABILITÀ QUALE DISCRIMINAZIONE INDIRETTA E FATTORE «DISABILITANTE». NOTA A CORTE COST., SENT. N. 25 DEL 2025

di Giuseppe Arconzo e Federica Sammali*

SOMMARIO: 1. In premessa: l'ordinanza di rimessione. – 2. La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza costituzionale. – 3. Il requisito linguistico come parametro di valutazione del grado di integrazione della persona straniera: analisi della disciplina vigente. – 4. Una decisione che allinea la disciplina italiana a quella degli Stati europei. – 5. La violazione del principio di eguaglianza formale e sostanziale. – 6. La rinnovata attenzione alle forme di discriminazione indiretta. – 7. Conclusioni.

1. In premessa: l'ordinanza di rimessione

Con la sentenza n. 25 del 2025 la Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 9.1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91 (Nuove norme sulla cittadinanza), nella parte in cui non prevedeva l'esonero dalla prova della conoscenza della lingua italiana a livello B1 per le persone che, in ragione di una disabilità, sono oggettivamente impossibilitate a rispettare tale requisito.

La pronuncia rappresenta uno sviluppo significativo nell'ambito della complessiva giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dei diritti delle persone con disabilità, pur muovendo dallo specifico riferimento alla normativa sull'acquisizione della cittadinanza.

Essa offre dunque l'occasione per una rinnovata riflessione sull'impianto normativo vigente in tema di cittadinanza, anche con riferimento al significato che assume la cittadinanza in rapporto ai requisiti culturali e linguistici, che ne rivela la possibile duplice natura inclusiva ed escludente¹, come già messo in evidenza dalla stessa Corte con la sentenza n. 258 del 2017. In quell'occasione, come noto, era stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 10 della stessa legge n. 91 del 1992, nella parte in cui non contemplava, sempre ai fini della concessione della cittadinanza italiana, l'esonero dal requisito del giuramento di fedeltà alla Repubblica per i soggetti oggettivamente impossibilitati a prestarlo².

* Giuseppe Arconzo è Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Milano; Federica Sammali è Dottoranda di ricerca in *Immagine, Linguaggio, Figura: Forme e Modi della Mediazione - Curriculum Inclusione Sociale* presso la stessa Università degli Studi di Milano. Anche se la presente nota è frutto del lavoro e delle riflessioni congiunte dei due autori, G. Arconzo ha redatto i §§ 2, 5, 6 e 7; F. Sammali ha redatto i §§ 1, 3 e 4.

1. Cfr. per tutti il percorso storico ricostruito da A. Morrone, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quad. Cost.*, 2/2015, p. 303 ss., che testimonia come – nel corso della storia – la cittadinanza sia passata dalla valenza esclusiva ed escludente dello Stato liberale a quella di inclusione e di integrazione propria dello Stato costituzionale.

2. Su quella decisione, cfr. P. Addis, *Disabilità e giuramento per l'acquisizione della cittadinanza (osservazioni a Corte cost., sent. 258/2017)*, in *Consulta online*, 2/2018; C. Domenicali, *La "doppia inclusione" dello straniero disabile (a margine di Corte cost. n. 258 del 2017)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*; A. Randazzo, *Disabilità e acquisto della cittadinanza. Prime*

Più in generale, la sentenza in esame costituisce un'occasione per approfondire la posizione della giurisprudenza costituzionale italiana rispetto alla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità³, nonché per mettere in luce il significativo avanzamento compiuto dalla stessa Corte costituzionale nell'elaborazione del concetto di discriminazione indiretta.

Il caso prende avvio dall'impugnazione al Tar Emilia-Romagna, sez. Parma, da parte di una cittadina straniera, del provvedimento emesso dalla prefettura di Reggio Emilia con cui era stata dichiarata inammissibile l'istanza di concessione della cittadinanza italiana⁴. Il rigetto era stato motivato dalla mancata presentazione della certificazione attestante un'adeguata conoscenza della lingua italiana, requisito invece previsto dall'art. 9.1 della stessa legge.

La ricorrente dichiarava di trovarsi impossibilitata, materialmente e oggettivamente, a conseguire la competenza linguistica richiesta dalla normativa a causa di gravi limitazioni della capacità di apprendimento linguistico. Tali limitazioni erano determinate da un «deficit cognitivo – attestato dall'AUSL territorialmente competente – derivante da numerose patologie, oltre che dall'età»⁵, a causa delle quali INPS aveva certificato la donna quale invalida civile.

Il fulcro della questione risiedeva dunque nella formulazione e nella rigida applicazione dell'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992, che non contemplava alcuna forma di esenzione per i soggetti che si fossero trovati nell'impossibilità di ottemperare al requisito linguistico per cause insuperabili e riconducibili a condizioni di disabilità.

Secondo quanto illustrato dal giudice remittente nell'ordinanza di rimessione, il legislatore – nel prevedere un adempimento che alcune persone non avrebbero potuto soddisfare per cause oggettivamente ostative e legate ad una grave ed accertata condizione di disabilità – avrebbe adottato una formulazione dell'art. 9.1 di fatto analoga a quella dell'art. 10 della stessa legge censurato dalla già citata sentenza n. 258 del 2017.

Tale circostanza ha quindi indotto il giudice *a quo* ad ipotizzare l'illegittimità costituzionale anche dell'art. 9.1 nella parte in cui esso non prevedeva deroghe all'obbligo di conoscenza della lingua italiana a livello B1 in presenza di disabilità che ne impediscono *ab imis* l'apprendimento. I parametri evocati erano gli artt. 2, 3, 10 e 38 Cost., nonché l'art. 18 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità (di seguito Convenzione ONU).

Secondo il giudice rimettente, la norma in esame sarebbe risultata in contrasto, anzitutto, con l'art. 2 Cost.: negare ad una persona «l'acquisizione di un diritto fondamentale qual è lo *status* di cittadino»⁶ per circostanze oggettive, insuperabili ed indipendenti dalla

notazioni a margine della sent. n. 258 del 2017 della Corte costituzionale, in Osservatorio AIC, 1-2/2019, p. 114 ss.; S. Rossi, Incapacitazione e acquisto della cittadinanza. Nota a prima lettura a Corte cost. n. 258/2017, in Forum di Quaderni Costituzionali.

3. 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.

4. Rileva P. Morozzo Della Rocca, *Psiche e immigrazione. Studi sulla capacità giuridica della persona straniera con disabilità*, Napoli, 2025, p. 109, che in molte prefetture era già riconosciuta la possibilità di esentare il richiedente dalla presentazione della certificazione linguistica qualora la richiesta della cittadinanza fosse accompagnata da una certificazione medica attestante l'impossibilità di sostenere l'esame o di raggiungere tale livello di padronanza della lingua a causa della condizione patologica. Di conseguenza, il provvedimento della prefettura di Reggio Emilia sarebbe stato «l'esito di un disallineamento rispetto alla prassi già largamente dominante».

5. Corte cost., sent. n. 25 del 2025, *ritenuto in fatto*, punto 1.1.

6. Corte cost., sent. n. 25 del 2025, *Ritenuto in fatto*, punto 1.3.2.

volontà personale avrebbe ostacolato l'inserimento pieno ed effettivo dell'individuo nella comunità a cui ormai appartiene, solo in ragione di limitazioni imposte dalle sue condizioni psicofisiche. Peraltro, sarebbero risultati così lesi anche la dignità e il valore della persona, sia come singolo che nell'ambito della formazione in cui si svolge la sua personalità.

In secondo luogo, a dire del Tar emiliano, la disciplina dettata dalla norma oggetto di censura si sarebbe posta in contrasto anche con l'art. 3 Cost., in particolare nella sua declinazione formale, atteso che l'applicazione della citata disposizione avrebbe determinato una «ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti "sani" capaci di apprendere la lingua italiana – cui la norma non porrebbe ostacoli insormontabili – e soggetti "non sani", impediti nell'apprendimento»⁷, cui la disciplina finisce col precludere pienamente l'acquisizione dello *status civitatis*. In questa prospettiva, secondo il giudice *a quo*, gli artt. 2 e 3 Cost. avrebbero richiesto una lettura congiunta, poiché la garanzia dell'inviolabilità dei diritti determina la valenza del principio di uguaglianza a prescindere dalle condizioni personali, tra le quali si colloca la condizione di disabilità.

Nell'ordinanza di rimessione, la necessità di garantire una simile tutela, che prevede che la disabilità non possa assurgere a fattore limitativo del principio di uguaglianza, era stata poi ulteriormente messa in rilievo tramite il riferimento all'art. 38 Cost., che, come noto, delinea un sistema di protezione sociale volto a riconoscere il diritto all'assistenza sociale, il diritto all'educazione e alla formazione professionale delle persone con disabilità.

L'ordinanza di rimessione, infine, prospettava l'asserito contrasto della norma oggetto con il quadro normativo sovranazionale, richiamando l'art. 10 Cost. che, a dire del Tar emiliano, avrebbe imposto al legislatore, «per effetto del c.d. rinvio mobile», di conformarsi all'art. 18, par. 1, lettera *a*), della già citata Convenzione ONU, secondo cui alle persone con disabilità gli Stati devono riconoscere «il diritto di acquisire e cambiare la cittadinanza e [di non essere] private della cittadinanza arbitrariamente o a causa della loro disabilità».

2. La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza costituzionale

Nel superare abbastanza rapidamente le due eccezioni di inammissibilità formulate dall'Avvocatura dello Stato, ed in particolare quella relativa alla possibile invasione della discrezionalità del legislatore determinata dal *petitum* della questione di costituzionalità⁸, la Corte chiarisce che, nonostante sia ben noto che nella disciplina di attribuzione della cittadinanza italiana il legislatore goda di ampio margine di discrezionalità, le scelte effettuate, «al pari di altre discipline connotate da elevata discrezionalità, non si sottraggono per questo al giudizio di costituzionalità»⁹ che permette di verificare che esse siano conformi alle finalità perseguite dall'ordinamento.

7. Corte cost., sent. n. 25 del 2025, *Ritenuto in fatto*, punto 1.3.3.

8. La difesa erariale eccepiva in primo luogo la possibile invasione della discrezionalità del legislatore; in secondo luogo, era evocata l'insufficiente motivazione sulla rilevanza, asseritamente dovuta alla mancata indicazione sia del titolo in base al quale la ricorrente aveva richiesto la cittadinanza, sia delle ragioni che avevano determinato l'impossibilità di apprendere la lingua italiana. Con riferimento alla prima eccezione, la Corte – come subito si dirà nel testo – sottolinea come il rimettente in realtà avesse censurato la disciplina vigente senza richiedere una decisione additiva volta a colmare vuoti di tutela anche attraverso l'introduzione di elementi di novità. Per quanto concerne la seconda eccezione, la Corte rileva, da una parte, come tutti i casi di naturalizzazione richiedono la conoscenza della lingua, il che rende superflua l'indicazione del titolo a sostegno dell'istanza di concessione della cittadinanza; dall'altra parte evidenzia come la valutazione della Corte sulla rilevanza si ferma al limine della non implausibilità della motivazione del rimettente.

9. Par. 2.1 del *cons. in dir.*

Ciò significa che le scelte legislative, anche laddove fondate su valutazioni politiche ampie, devono comunque prevedere il rispetto dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e, nel caso di specie, delle garanzie riservate alle persone con disabilità. Si tratta di una affermazione contenuta anche nell'immediato precedente costituito dalla sent. n. 3 del 2025, in tema di utilizzo della firma digitale per la sottoscrizione delle liste elettorali¹⁰.

Prima di entrare nel merito della questione, la Corte dedica poi poche battute all'inammissibilità della questione erroneamente sollevata con riferimento all'art. 10 Cost. Tale decisione può apparire scontata, considerando che è ormai ben noto l'orientamento della stessa Corte secondo cui, quando si evocano contrasti tra la normativa nazionale e quella di origine pattizia derivante dai Trattati internazionali, l'art. 10 Cost. non ha alcun rilievo e risulta dunque del tutto inconferente¹¹. Né, del resto, la Convenzione ONU concerne «la condizione giuridica dello straniero», ragion per cui neppure il secondo comma dell'art. 10 Cost. ha un qualche rilievo nella questione.

Se questo è vero, va però anche osservato che nella giurisprudenza costituzionale in due occasioni (sent. n. 80 del 2010 e sent. n. 275 del 2016), le censure sollevate con riferimento all'art. 10 Cost., proprio in relazione alla Convenzione ONU, non sono state dichiarate inammissibili.

Se nel caso della sent. n. 275 del 2016, la questione venne in ogni caso considerata assorbita dalle considerazioni svolte con riferimento al parametro interno, nella sent. n. 80 del 2010 la Corte si spinse ben oltre. A fronte della prospettazione del rimettente secondo cui l'art. 10 Cost. veniva evocato in ragione dell'esistenza di norme di «diritto internazionale generalmente riconosciute a favore dei disabili», la Corte non solo non ritenne inammissibili tali censure, ma svolse anzi una attenta ricostruzione del diritto allo studio delle persone con disabilità, citando esplicitamente l'art. 24 della Convenzione ONU. All'esito di tale ricognizione, la Corte concluse sottolineando che le norme oggetto della questione di costituzionalità si ponessero «in contrasto [*proprio*¹²] con il riportato quadro normativo internazionale», oltre che con quello costituzionale e ordinario¹³.

10. Sul punto, si veda, volendo, G. Arconzo, *Sull'incostituzionalità di previsioni che non consentono l'esercizio autonomo dei diritti delle persone con disabilità. Nota a Corte costituzionale, sentenza n. 3 del 2025*, in *Osservatorio AIC*, 4/2025, in particolare p. 202 ss.; nonché M. Mancini, *Un'altra rilevante pronuncia della Corte in materia elettorale, tra orientamenti già maturati, profili innovativi e "non detto"*, in *Giur. Cost.*, 1/2025, in particolare pp. 18-19; F. Vivaldelli, *Disabilità, diritti politici e democrazia digitale. Considerazioni a margine della sent. n. 3/2025 della Corte costituzionale in La Rivista del Gruppo di Pisa*, 1/2025, p. 157 ss.

11. Si tratta di una giurisprudenza assolutamente consolidata (cfr., *ex multis*, sent. n. 32 del 1960, n. 104 del 1969, n. 188 del 1980, n. 32 del 1999, n. 224 del 2005, n. 348 e n. 349 del 2007, n. 113 del 2011, n. 224 del 2013, n. 102 del 2020) che ha così condotto al superamento della tesi secondo cui il cosiddetto «trasformatore automatico» – principio in base al quale l'ordinamento interno si adegua automaticamente al diritto internazionale – potesse trovare applicazione anche rispetto al diritto pattizio. Va altresì rilevato che in alcuni casi la citata inconferenza ha portato la Corte a pronunciarsi per l'inammissibilità (ad es. sent. n. 102 del 2020) e in altri casi per l'infondatezza (ad es. sent. n. 113 del 2011).

12. *Enfasi aggiunta*.

13. Sul punto si vedano anche le riflessioni di P. Addis, *I test di conoscenza della lingua italiana per l'acquisto della cittadinanza come ostacolo irragionevole per le persone con disabilità*, in *Giur. cost.* 2/2025, 328, secondo cui l'errata valutazione del giudice rimettente della questione in commento sarebbe stata in qualche modo determinata proprio dalla sent. n. 80 del 2010.

In ogni caso, e al di là di questi due precedenti, che rimangono isolati, il parametro corretto, come già evidenziato in molte altre occasioni¹⁴, si doveva dunque rinvenire nell'art. 117, comma 1, Cost., quale previsione che vincola lo Stato a rispettare gli obblighi internazionali di origine pattizia che pongono, in effetti, un limite all'attività normativa dello Stato, collocandosi in una posizione intermedia tra le norme costituzionali e le norme ordinarie.

Ciò detto, anche se la Corte non affronta nel merito le censure relative alla asserita violazione della Convenzione neanche nella sentenza in commento, questa decisione può comunque rappresentare un'occasione per tornare a riflettere sulla giurisprudenza costituzionale relativa alla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità.

Nell'ambito di questa giurisprudenza non si registrano, salvo un paio di eccezioni¹⁵, pronunce della Corte che abbiano dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme interne (anche) per contrasto con le disposizioni della Convenzione stessa. Non sono però stati così rari i casi in cui il giudice costituzionale ha avuto, o avrebbe avuto, l'occasione di pronunciarsi sul rilievo di questo strumento pattizio internazionale nell'ambito del giudizio di legittimità costituzionale. Ciononostante, l'impressione è oggi quella di una giurisprudenza generalmente poco incline a valorizzare lo strumento convenzionale.

In realtà, in una prima fase, la Corte costituzionale è sembrata riservare una certa attenzione alla Convenzione ONU, persino prima che la stessa venisse ratificata.

Nella sent. n. 251 del 2008 il Giudice delle leggi le riconosce infatti, nonostante fosse allora priva di efficacia giuridica, il ruolo di «ausilio interpretativo» in ragione del suo «carattere espressivo di principi comuni ai vari ordinamenti nazionali».

Qualche mese dopo l'entrata in vigore della legge n. 18 del 2009 che ratificò la Convenzione, la Corte, con l'ord. n. 285 del 2009, riconobbe alla stessa ratifica persino il valore di «elemento di novità» incidente sulla valutazione di legittimità costituzionale delle

14. In questo senso, a partire dalle notissime sentenze n. 348 e n. 349 del 2007, l'orientamento è stato confermato anche nelle più recenti sent. n. 95 del 2025, n. 96 e n. 189 del 2024, n. 171 del 2023 e n. 259 del 2022, n. 125 del 2018. In particolare, per il suo rilievo, va ricordata la recente sent. n. 95 del 2025, relativa alle quattordici ordinanze di rimessione riguardanti l'abrogazione del reato dell'abuso di ufficio: la Corte afferma che «dopo la ratifica di un Trattato il legislatore italiano è vincolato agli obblighi dallo stesso derivanti ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.», anche se poi nel merito ha ritenuto non fondata la questione. Su questa vicenda, cfr. G.L. Gatta, *Abuso d'ufficio: con le mani legate dalla riserva di legge, la Consulta certifica "indubbi vuoti di tutela" e al contempo difende in via di principio l'art. 117, co. 1 Cost., e gli obblighi internazionali di incriminazione in Sist. Pen. 7-8/2025*, p. 111 ss.; M.C. Trimboli, *Abrogazione dell'abuso d'ufficio: brevi note a margine dell'ordinanza di rimessione della Cassazione*, in *Sist. Pen.*, 4/2025, p. 69 ss.; M. Cazzaniga, *Note a margine di Corte costituzionale n. 95 del 2025: abuso d'ufficio, ulteriori approdi in tema di diritto internazionale come parametro interposto e riflessioni sulla riserva di legge penale*, in *La Rivista del Gruppo di Pisa*, 2/2025, p. 197 ss. In dottrina, tra i tanti, R. Romboli, *I parametri del giudizio di legittimità costituzionale: diretti ed interposti*, in G. Lattanzi, C. Consolo, G.L. Gatta, G. Grasso, M. Maugeri, G. Leo, G. Amoroso (a cura di), *Giudice comune e Corte costituzionale*, Scuola Superiore della Magistratura, 2025, pp. 94-116, G. Monaco, *La Corte costituzionale ridisegna il proprio ruolo nella tutela dei diritti fondamentali, tra Carta di Nizza, CEDU e Carta sociale europea*, in *Rivista AIC* n. 3/2020, A. Fusco, *Il mito di Procruste. Il problema dell'interposizione delle norme generative di obblighi internazionali nei giudizi di legittimità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2020, p. 250 ss.; G. Palmisano, *Le norme pattizie come parametro di costituzionalità delle leggi: questioni chiarite e questioni aperte a dieci anni dalle sentenze "gemelle"*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1/2018.

15. Oltre alla già citata sent. n. 80 del 2010, cfr. la sent. n. 236 del 2012. Anche in questo secondo caso però, va osservato, la Corte non è porsa troppo attenta nel distinguere e puntualizzare in modo rigoroso in relazione alla pur evocata violazione del parametro interposto.

norme interne¹⁶ tale da giustificare la restituzione degli atti al giudice *a quo* per un riesame della rilevanza della questione di legittimità allora sollevata.

Come si è già detto, poi, anche se in modo non particolarmente rigoroso, l'anno successivo – con la sent. n. 80 del 2010 – la Corte affermò che le disposizioni censurate si ponevano in contrasto anche «con il riportato quadro normativo internazionale», oltre che con quello costituzionale e ordinario, nonché con la consolidata giurisprudenza costituzionale.

Ancora, con la sent. n. 236 del 2012, la Corte si spinse ad osservare che il principio di eguaglianza violato dalla norma regionale oggetto della questione trovasse uno specifico riconoscimento nella Convenzione ONU, oltre che nell'art. 3 della Costituzione italiana¹⁷. La Corte osservò allora che la Convenzione costituisce uno strumento che «vincola l'ordinamento italiano con le caratteristiche proprie del diritto dell'Unione europea, limitatamente agli ambiti di competenza dell'Unione medesima, mentre al di fuori di tali competenze costituisce un obbligo internazionale, ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost.»¹⁸.

Dopo i primi anni dall'approvazione della Convenzione, la giurisprudenza costituzionale successiva e più recente si mostra però molto più altalenante nella valorizzazione della Convenzione stessa¹⁹.

Probabilmente, continua ad avere un ruolo fondamentale – a mo' di spartiacque – la presa di posizione assunta dalla Corte nella sentenza n. 2 del 2016²⁰ nella quale il rilievo da

16. In tale ordinanza, la Corte rilevò che «la pregnanza e specificità dei principi e delle disposizioni introdotti da tale Convenzione, indubbiamente si riflettono, quanto meno sul piano ermeneutico e di sistema, sulla specifica disciplina dettata in tema di indennità di frequenza».

17. Il giudice costituzionale si pronunciò sull'art. 8 della legge della Regione Puglia n. 4 del 2010, che precludeva la possibilità che enti ubicati fuori dal territorio regionale potessero concludere convenzioni con le Aziende sanitarie locali (ASL) della Regione, per prestazioni di riabilitazione in regime domiciliare.

18. Come noto, la Convenzione ONU è stata ratificata anche dall'Unione europea (decisione del Consiglio 2010/48/CE del 26 novembre 2009), configurandosi, così, come il primo Trattato generale in materia di diritti umani ratificato dall'Unione europea nel suo complesso. La sua natura di "accordo misto" (D. Ferri, *L'Unione europea ratifica la Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità*, in *Diritti Comparati*, 10 febbraio 2011) in quanto sottoscritto sia dai singoli Stati membri sia dall'Unione europea, ha sollevato anche alcune questioni interpretative relative alle modalità di applicazione delle sue disposizioni negli ordinamenti interni degli Stati aderenti, con particolare riferimento alla possibilità di riconoscere alla Convenzione la funzione di parametro interposto nel giudizio di legittimità costituzionale, ovvero alla possibilità che le sue disposizioni abbiano natura assimilabile a quelle del diritto europeo. Va a tal proposito osservato, come, dopo la sent. n. 236 del 2012, la giurisprudenza costituzionale non abbia mai approfondito le implicazioni derivanti da tale qualificazione in termini di efficacia e applicabilità nel sistema interno. Di recente, ad esempio, cfr. la sent. n. 42 del 2024, in cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 5, comma 4, lettera b), della legge della Regione Toscana n. 73 del 2018, nella parte in cui prevedeva, tra i requisiti per la concessione di un contributo assistenziale, quello della residenza biennale continuativa nella Regione sia per il genitore sia per il figlio minore con disabilità. Nella decisione, senza aggiungere altro, si dà conto del fatto che il rimettente, nel sollevare la questione, aveva precisato che non era possibile disapplicare la previsione oggetto della questione neppure considerando che la Convenzione ONU fosse «confluita nel diritto dell'Unione europea per effetto della decisione 2010/48/CE del Consiglio, del 26 novembre 2009, relativa alla conclusione, da parte della Comunità europea, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità», in quanto la disposizione della Convenzione stessa doveva ritenersi priva di effetti diretti (punto 2 del *rit. in fatto*).

19. A distanza di oltre cinque anni dalle valutazioni svolte in G. Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità*, Milano, 2020, p. 62 ss., sembra dunque doversi oggi prendere atto di una evoluzione della giurisprudenza costituzionale meno attenta al testo della Convenzione ONU. Sul punto cfr. anche D. Amoroso, *Inutiliter data? La Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità nella giurisprudenza italiana*, in SIDI Blog, 7 febbraio 2017.

20. Il giudice rimettente aveva sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione ad una legge della Provincia autonoma di Trento nella parte in cui questa prevedeva che la persona con disabilità, beneficiaria di alcune

attribuire alla Convenzione nei giudizi di costituzionalità viene derubricato in modo particolarmente restrittivo²¹. Lo strumento convenzionale venne infatti inteso come finalizzato a fissare “soltanto” gli «obblighi di risultato»²² che gli Stati Parti sono tenuti a perseguire. In tale ottica, è dunque compito degli stessi Stati – nell’ambito di un ampio e «indiscusso» margine di discrezionalità riservato al legislatore – determinare i mezzi e le modalità più idonei per garantire l’attuazione concreta degli obiettivi fissati dalla Convenzione, conformemente alla specificità del singolo ordinamento. La Convenzione, quindi, opera come strumento che al più è capace di orientare l’azione legislativa, ma così come non può «di regola, implicare e tantomeno esaurire le scelte sul *quomodo*», non sembra dunque neppure capace di poter influenzare direttamente il giudizio di legittimità costituzionale.

Così, dopo quella sentenza, nella maggior parte dei casi, la Corte costituzionale ha finito proprio per evitare, o quasi, il confronto con la fonte pattizia. Questo avviene quando la Corte ritiene assorbita la specifica censura relativa alla violazione dell’art. 117 Cost., primo comma, in ragione della già accertata incostituzionalità della previsione impugnata alla luce dei parametri interni²³; quando ritiene le argomentazioni svolte sul parametro interno sostanzialmente applicabili anche al parametro convenzionale²⁴; quando finisce in pratica per ignorare le argomentazioni basate sulla Convenzione che pure il rimettente aveva effettuato a sostegno delle ragioni della affermata incostituzionalità²⁵; quando, più banalmente, come nel caso in esame, ragioni di inammissibilità si frappongono allo scrutinio del merito della censura²⁶.

prestazioni assistenziali, fosse tenuta a concorrere alla relativa spesa sulla base della situazione economico-patrimoniale del nucleo familiare di appartenenza, anziché in funzione del reddito individuale. Il giudice *a quo* evocava, a tal fine, la Convenzione ONU quale parametro interposto nella dedotta violazione dell’art. 4 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige, sostenendo che tale normativa finisse per collocare irragionevolmente la persona con disabilità in una condizione di dipendenza economica dal nucleo familiare, pregiudicando così il diritto al riconoscimento e alla valorizzazione della sua autonomia individuale.

21. In tal senso cfr. S. Mabellini, *La declinazione sussidiaria del principio di solidarietà ... ovvero un passepartout per il principio dell’equilibrio di bilancio*, in *Giur. cost.* 1/2016, pp. 35-36; D. Amoroso, *Inutiliter data?*, cit.; R. Belli, *Uno scivolone della Corte nega l’autodeterminazione e suona il de profundis per i disabili*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2018; P. Addis, *La Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità e la Corte costituzionale. Osservazioni a partire dalla sentenza 2/2016*, in *Federalismi.it*, 2/2016, G. Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità*, cit., p. 62 ss.

22. Corte Cost., sent. n. 2 del 2016, par. 3.1.

23. Da ultimo, cfr. Corte cost., sent. n. 111 del 2025, in relazione al termine per l’impugnazione del provvedimento del licenziamento del lavoratore incapace di intendere a causa della condizione di disabilità. Nello stesso senso, anche le già evocate sent. n. 258 del 2017, proprio in relazione alla cittadinanza e n. 275 del 2016, pur con riferimento al parametro di cui all’art. 10 Cost.

24. Cfr. Corte cost., sent. n. 168 del 2023, punto 14 del *cons. in dir.*; sent. n. 221 del 2019, punto 19.3 del *cons. in dir.*, in cui la Corte si limita ad affermare che «per quel che attiene, da ultimo, alle previsioni della [Convenzione sui diritti delle persone con disabilità...], può ripetersi quanto già osservato con riferimento alla censura di violazione del diritto alla salute, formulata dallo stesso Tribunale».

25. Per un caso recente in cui la questione non è stata sollevata con riferimento all’art. 117, comma 1, Cost., ma la Convenzione ONU era stata comunque evocata dal rimettente e poi di fatto ignorata dalla Corte cost., cfr. la già citata sent. n. 3 del 2025.

26. Oltre alla sentenza in commento, cfr. la sent. n. 152 del 2020 (punto 3 del *cons. in dir.*: inammissibilità per discrezionalità del legislatore) e la già citata sent. n. 221 del 2019 (punto 18 del *cons. in dir.*: inammissibilità per inconferenza dell’art. 11 Cost. quale parametro invocato).

Nei rari casi in cui la Corte si sofferma sulla Convenzione ONU, o su qualche suo principio, lo fa in modo alquanto fugace²⁷, come in effetti avviene anche nella decisione in commento, quando – al punto 5 del *considerato in diritto* – si ricorda che «la condizione di disabilità è espressamente considerata e tutelata dall’art. 38 Cost. e, a livello internazionale, dalla Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità». Del resto, va sul punto osservato che anche i giudici rimettenti non sempre si spingono ad evocare la Convenzione²⁸.

Tuttavia, se è vero che questo orientamento non pare particolarmente attento allo strumento convenzionale, esso può anche essere letto come sintomatico di una sostanziale coerenza tra la normativa interna e i principi sanciti dalla Convenzione²⁹, suggerendo che l’assenza di richiami diretti alla Convenzione possa nei fatti dipendere dalla constatazione di una effettiva piena armonia tra i due livelli normativi. Come si è appena detto, anche nella sentenza in commento, in effetti, al punto 5 del *considerato in diritto*, la Corte, nel ribadire l’ormai consolidato principio secondo cui il trattamento giuridico delle persone con disabilità vede convergere «i fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale», richiama, oltre all’art. 38 Cost., proprio la tutela internazionale garantita a tali persone dalla Convenzione ONU.

Del resto, un approccio non troppo analitico nei confronti della Convenzione da parte del Giudice costituzionale risulta in qualche modo coerente con la natura di molti degli strumenti convenzionali, i quali si configurano prevalentemente come insieme di principi programmatici, destinati a essere attuati progressivamente dagli Stati parte. È stata la stessa Corte a evidenziare in qualche occasione che i «Trattati internazionali sui diritti umani, come la generalità del diritto internazionale pattizio³⁰, vincolano il potere legislativo statale e regionale ai sensi e nei limiti di cui all’art. 117, primo comma, Cost., [...] potendo altrimenti essere utilizzati soltanto quali strumenti interpretativi delle corrispondenti garanzie costituzionali»³¹. Ne deriva, quindi, la necessità di una valutazione attenta e contestualizzata

27. Così, ad esempio, nella sent. n. 76 del 2025, la Corte cost. richiama la Convenzione per rimarcare la centralità dell’audizione della persona sottoposta a misure di sostegno di cui all’art. 407 c.c.; nella sent. n. 18 del 2020, si cita la Convenzione per sostenere l’importanza del principio personalista e delle relazioni familiari nella garanzia dei diritti delle situazioni fragili; nella sent. n. 114 del 2019 si ricorda come la normativa italiana in tema di amministrazione di sostegno «si raccordi pienamente» con la Convenzione; nella sent. n. 232 del 2018, viene evocata la previsione del Preambolo della Convenzione in cui si sottolinea la necessità di assicurare protezione e assistenza nell’ambito dei nuclei familiari in cui sono presenti persone con disabilità; nella sent. n. 275 del 2016 (ma in quel caso la Convenzione veniva evocata dal giudice, anche se con riferimento all’art. 10 Cost.), viene citato l’art. 24 della Convenzione per evidenziare il rilievo del diritto allo studio. Allo stesso art. 24 una citazione più articolata viene riservata nella sent. n. 83 del 2019, relativa ad un giudizio in via principale.

28. Cfr., da ultimo, la sent. n. 197 del 2025, che ha dichiarato l’incostituzionalità della previsione che, prima della modifica apportata dal d.lgs. 30 giugno 2022, n. 105, non includeva il convivente di fatto tra i soggetti legittimati a fruire del congedo straordinario per l’assistenza alla persona con disabilità avente necessità di sostegno intensivo. Nell’ordinanza di rimessione redatta dalla Corte di cassazione non si rinviene in effetti nessun riferimento alla Convenzione.

29. G. Arconzo, *I diritti delle persone con disabilità*, Milano, 2020, p. 68.

30. Sulla possibile diversità di trattamento riservata nell’ordinamento italiano ai Trattati sui diritti umani e agli altri Trattati, cfr. N. Canzian, E. Lamarque, *Due pesi e due misure. I Trattati internazionali sui diritti umani e gli “altri” obblighi internazionali secondo i giudici italiani*, in *Riv. AIC*, 3/2020, p. 373 ss.

31. Corte cost., sent. n. 62 del 2021, n. 102 del 2020, n. 120 del 2018. Sul tema, cfr. già M. Ruotolo, *La “funzione ermeneutica” delle Convenzioni internazionali sui diritti umani nei confronti delle disposizioni costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2/2000, p. 291 ss. e in particolare p. 296.

da parte della Corte sia in merito ai tempi, sia in merito alle modalità della loro concreta implementazione nell'ordinamento interno³².

Per concludere sul punto, se continua comunque a rimanere non troppo definita la dinamica dei rapporti che la Convenzione intrattiene sia con le norme interne, la natura pattizia della Convenzione stessa, posta al crocevia tra il livello costituzionale e quello legislativo, sembra in ogni caso rafforzare l'idea che essa contribuisca a definire – in coerenza con i principi fondamentali dell'ordinamento – un «nucleo indefettibile di garanzie»³³ che lo Stato è tenuto ad attuare mediante misure concrete, adeguate ed effettive a favore delle persone con disabilità.

3. Il requisito linguistico come parametro di valutazione del grado di integrazione della persona straniera: analisi della disciplina vigente

Passando al merito della decisione, per comprenderne a fondo le argomentazioni pare necessario soffermarsi sui due profili di contesto che la Corte costituzionale analizza puntualmente nel corpo della motivazione: da un lato, il quadro delle esenzioni previste dal legislatore italiano in relazione al requisito della competenza linguistica nel procedimento di acquisto della cittadinanza; dall'altro, il raffronto comparativo con le normative vigenti in altri ordinamenti europei.

La Corte, infatti, evidenzia come il legislatore abbia previsto ipotesi specifiche di deroga al requisito linguistico per le persone con disabilità per alcune procedure legate alla regolarizzazione dei permessi di soggiorno, ma non le abbia, invece, direttamente previste nelle disposizioni riguardanti l'acquisizione della cittadinanza.

In tale contesto, si rende opportuno premettere un sintetico inquadramento delle ragioni sistematiche che hanno condotto all'introduzione del requisito della conoscenza della lingua italiana quale condizione per l'acquisto della cittadinanza nel nostro ordinamento. Conoscenza che sebbene riveli, anche a detta della Corte, «il grado di integrazione della persona straniera nella comunità nazionale», si cristallizza in una normativa in cui la conoscenza della lingua diviene criterio selettivo e formalistico, utilizzato sia ai fini dell'adozione di un provvedimento favorevole, sia già ai fini della ricevibilità della domanda.

A fare da sfondo a questo approccio, si deve considerare la sempre più intensa interconnessione tra la disciplina dei profili linguistici del fenomeno migratorio e l'acquisizione di posizioni giuridiche soggettive. Interconnessione che però trova riscontro in previsioni legislative per lo più caratterizzate da una «logica asfittica»³⁴, che non pone pressoché alcuna attenzione alle esigenze di tutela dei diritti linguistici delle c.d. «nuove minoranze»³⁵. Nel tempo, la duplice funzione della lingua, inclusiva e identitaria, si è così

32. In tal senso, cfr. Corte cost., sent. n. 120 del 2018, sulla Carta sociale europea, in cui la Corte riconosce che tale trattato è «privo di effetto diretto e la sua applicazione non può avvenire immediatamente ad opera del giudice comune ma richiede l'intervento di questa Corte, cui va prospettata la questione di legittimità costituzionale, per violazione del citato primo comma dell'art. 117 Cost., della norma nazionale ritenuta in contrasto con la Carta. Ciò tanto più in considerazione del fatto che la sua struttura si caratterizza prevalentemente come affermazione di principi ad attuazione progressiva, imponendo in tal modo una particolare attenzione nella verifica dei tempi e dei modi della loro attuazione».

33. Corte cost., sent. n. 80 del 2010.

34. P. Caretti, *Lingua* in G. Matucci (a cura di) *Lingua: fra identità e integrazione*, Roma, 2025, p. 29.

35. Ci si riferisce a quelle «comunità non autoctone, in genere diffuse sull'intero territorio nazionale, che presentano esigenze di tutela linguistica che richiedono di essere affrontate con soluzioni diverse da quelle messe in campo per le lingue

decisamente sbilanciata verso la seconda, trasformandosi in uno strumento di consolidamento di un modello di “cittadinanza burocratica” fondato sull’integrazione obbligatoria.

In effetti, come si legge nella sentenza, tra le ipotesi di acquisizione della cittadinanza italiana individuate dalla legge n. 91 del 1992, l’ordinamento prevede la conoscenza della lingua italiana solo per le fattispecie di acquisto per matrimonio (art. 5) o per naturalizzazione (art. 9). Secondo quanto stabilito dall’art. 9.1 della medesima legge, in questi due casi, la concessione della cittadinanza è subordinata «al possesso, da parte dell’interessato, di un’adeguata conoscenza della lingua, non inferiore al livello B1 del Quadro comune europeo di riferimento (QCER)». La disposizione è stata introdotta dalla legge 1° dicembre 2018, n. 132, che ha convertito il d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, e ha fatto seguito a precedenti orientamenti amministrativi e giurisprudenziali³⁶ che già individuavano nella conoscenza della lingua l’indicatore più accurato del grado di integrazione raggiunto dalla persona straniera³⁷.

L’introduzione della disciplina di cui all’art. 9.1 ha dunque reso esplicito e formalizzato un criterio valutativo che, seppur già applicato in modo informale e discrezionale dall’amministrazione, era precedentemente privo di una base normativa. In base a quanto previsto, il requisito linguistico richiesto può essere dimostrato, in via alternativa, mediante l’attestazione del possesso di un titolo di studio, rilasciato da un istituto di istruzione pubblico o paritario, oppure attraverso una certificazione rilasciata da un apposito ente, riconosciuto dai ministeri competenti.

Come evidenziato dalla Corte nella sentenza in commento, nella disposizione censurata il legislatore ha previsto unicamente due casi in deroga al riscontro della competenza linguistica richiesta per l’acquisizione della cittadinanza.

Il primo caso è quello dei richiedenti che abbiano sottoscritto l’accordo di integrazione, ai sensi dell’art. 4-*bis* del Testo unico immigrazione di cui al d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, contestualmente alla prima richiesta del permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno. Tale accordo, regolato nel dettaglio dal d.p.r. n. 179 del 2011, istituisce un sistema a punti, secondo il quale la persona straniera deve conseguire un determinato livello di integrazione sul territorio nazionale³⁸, pena la revoca del permesso di soggiorno. Nello

minoritarie storiche». Cfr. di nuovo P. Caretti, *op. ult. cit.*, p. 25. L’autore sottolinea come una disciplina di tutela del patrimonio linguistico plurilingue si sia sviluppata unicamente in relazione a quelle lingue minoritarie considerate “storiche”, caratterizzanti le minoranze presenti sul territorio nazionale dal periodo dell’Unità e non guardi affatto alla tutela del patrimonio di quelle più recenti minoranze non originariamente italofone che (tuttavia già da svariati anni) convivono sul territorio nazionale.

36. Cfr., tra le molte, Tar Lazio, sez. II-*quater*, 20 marzo 2015, n. 4384, per il riferimento alla necessità che, ai fini del conferimento della cittadinanza, debba concorrere «una capacità giuridica speciale, propria del cittadino cui è riconosciuta la pienezza dei diritti civili e politici; capacità alla quale si collegano anche dei doveri [...] e cui sono speculari determinati obblighi di fare gravanti sullo Stato comunità»; Tar Lazio, sez. II-*quater*, 13 aprile 2015 n. 5362, che ribadisce il principio secondo cui «la scarsa conoscenza della lingua italiana costituisce, all’evidenza, un elemento determinante nella valutazione della non ancora sufficiente integrazione dello straniero nel tessuto sociale e nella comunità nazionale». Sulla prima decisione citata cfr. il commento di M. 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, p. 1707.

37. P. Morozzo Della Rocca, *La clausola di inesigibilità del requisito della lingua nel diritto dell’immigrazione e della cittadinanza*, in *Rivista AIC*, 3/2024, p. 427. Si veda anche G. Cavaggion, *I diritti della maggioranza nel costituzionalismo contemporaneo*, Torino, 2025, spec. p. 222 ss.

38. Nel dettaglio, secondo l’allegato A di cui all’art. 2, comma 1, del d.p.r. 14 settembre 2011, n. 179 «chi chiede il rilascio di un permesso di soggiorno deve impegnarsi ad acquisire una sufficiente conoscenza della lingua italiana, [...] dei

specifico, la disciplina prevede che, la persona straniera di almeno 16 anni che fa ingresso per la prima volta nel territorio nazionale è tenuta alla firma dell'accordo che l'impegna, tra le varie, ad acquisire un livello sufficiente di conoscenza della lingua italiana parlata³⁹, pari al livello A2 del QCER, che così la esonera da ulteriore certificazione linguistica al momento della domanda di concessione della cittadinanza. Secondo quanto sancito dall'art. 2, comma 8, del citato d.p.r. n. 179 del 2011, la persona straniera in condizioni di disabilità che determina gravi difficoltà di apprendimento linguistico – attestate mediante certificazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale – non è però tenuta a sottoscrivere l'accordo ai fini dell'ottenimento del permesso di soggiorno⁴⁰.

Il secondo caso di esonero riguarda, invece, i titolari di permesso di soggiorno UE di lungo periodo, la cui disciplina si rinviene nell'art. 9 del d.lgs. n. 286 del 1998⁴¹ e, per quanto qui interessa, nel d.m. 7 dicembre 2021 (*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 rilascio di tale permesso è subordinato al superamento di un test di lingua italiana, scritta e orale, di livello A2 del QCER. Anche in questo caso, dunque si presuppone che il richiedente cittadinanza titolare del suddetto permesso abbia una conoscenza base della lingua italiana. Una tale conoscenza, seppur di livello inferiore a quello richiesto per la cittadinanza, lo esonera dall'obbligo di certificazione linguistica di cui all'art. 9.1 della legge n. 91 del 1992. A sua volta, l'art. 1, comma 3, lettera b), del d.m. 7 dicembre 2021, che disciplina le modalità di svolgimento del test linguistico, solleva la persona straniera dall'obbligo di superarlo quando questa provi, tramite attestazione rilasciata da struttura sanitaria pubblica, le gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti da una condizione di disabilità.

È opportuno precisare che la differenza nei livelli di competenza linguistica richiesti nei vari procedimenti – in particolare quello per il rilascio del permesso di soggiorno di lungo periodo e quello per l'ottenimento della cittadinanza – trova ancora giustificazione nelle prassi amministrative consolidate prima dell'introduzione, nella legge n. 91 del 1992, della disposizione censurata dalla Corte costituzionale nella sentenza in commento. Prassi che

principi fondamentali della Costituzione della Repubblica, dell'organizzazione e funzionamento delle istituzioni pubbliche e della vita civile in Italia, con particolare riferimento ai settori della sanità, della scuola, dei servizi sociali, del lavoro». Deve, inoltre, «garantire l'adempimento dell'obbligo di istruzione da parte dei figli minori; assolvere gli obblighi fiscali e contributivi, aderire alla Carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione [...]».

39. Scelta che, non richiedendo la conoscenza della lingua scritta, probabilmente «consente anche alle persone analfabete di certificare la conoscenza della lingua italiana». Così P. Morozzo Della Rocca, *La clausola di inesigibilità*, cit., p. 422. In senso critico, cfr. anche L. Cozzolino, *La conoscenza della lingua del paese di accoglienza nella disciplina dell'integrazione degli immigrati*, in G. Di Cosimo (a cura di), *Il fattore linguistico nel settore giustizia: profili costituzionali*, Torino, 2016, p.180.

40. Si rileva che l'istituto dell'accordo di integrazione, da lungo tempo criticato per la complessità della gestione amministrativa, ha progressivamente visto restringersi il proprio ambito soggettivo di applicazione. Si è dunque ridotto ad uno strumento di scarsa efficacia nel contesto delle politiche di integrazione. Al riguardo cfr. N. Zorzella, *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo?*, in *questa Rivista*, n. 4.2011, p. 58; P. Morozzo della Rocca, *Entra in vigore l'accordo (stonato) di integrazione*, in *Gli Stranieri*, 2011, 3, p. 7 ss.; F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna, *L'accordo di integrazione ovvero l'integrazione per legge. I riflessi sulle politiche regionali e locali*, in E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (a cura di), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, il Mulino, 2013, p. 253 ss.; G. Cavaggion, *I diritti della maggioranza nel costituzionalismo contemporaneo*, cit., 216 ss., cui si rimanda per l'ulteriore bibliografia.

41. Cfr. l'art. 9, co. 2-bis, del d.lgs. n. 286 del 1998, nonché l'art. 2, co. 1, del decreto del Ministro dell'interno 7 dicembre 2021.

prevedevano, come accennato in precedenza, che l'autorità amministrativa potesse, a propria discrezione, valutare la conoscenza della lingua italiana come elemento indicativo del grado di integrazione della persona straniera, ai fini della concessione della cittadinanza.

A fronte dei ricorsi che al tempo hanno denunciato l'assenza di una disciplina normativa puntuale sulle modalità di accertamento della conoscenza della lingua italiana – evidenziando così il rischio di valutazioni arbitrarie circa il grado di integrazione della persona straniera nel tessuto sociale e nella comunità nazionale – la giurisprudenza ha più volte sottolineato come il procedimento di acquisto della cittadinanza richiedesse un livello di integrazione più profondo e radicato rispetto a quello necessario per il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, ritenendo pertanto giustificata l'introduzione, seppur discrezionale, di un requisito linguistico più elevato⁴².

La trasposizione di questa prassi in norma di legge ha però sollevato alcune criticità. Come è evidente, il legislatore ha, innanzitutto omissso di accordare le clausole di eccezione già previste nell'ambito dell'accordo di integrazione e del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo all'interno della disciplina generale sull'acquisizione della cittadinanza. Ne è derivata, così, una persistente "zona d'ombra" dove si sono collocati i (non pochi) richiedenti la cittadinanza non rientranti in queste due fattispecie, per i quali la normativa non ha contemplato alcuna deroga in presenza di disabilità che rendessero impossibile il raggiungimento di un sufficiente grado di integrazione linguistica.

Emblematica è poi, per altro verso, la scarsa attenzione che il legislatore ha rivolto all'esigenza di investire risorse adeguate in percorsi di formazione e di inclusione culturale, al fine di consentire, nel tempo, il raggiungimento e il riconoscimento della competenza linguistica a coloro che, previa predisposizione di condizioni idonee e mirate⁴³, potrebbero conseguirla.

Si tratta di tendenze che mettono dunque in luce il funzionamento concreto della traduzione normativa del requisito linguistico, il quale, pur costituendo senza dubbio un obiettivo strategico delle politiche di inclusione, può, in taluni casi, trasformarsi in un ostacolo all'acquisizione di *status* giuridici meno precari, soprattutto laddove condizioni personali di vulnerabilità ne compromettano il raggiungimento.

4. Una decisione che allinea la disciplina italiana a quella degli Stati europei

Dopo l'analisi del contesto normativo italiano, la pronuncia della Corte costituzionale svolge una interessante, seppur sintetica, analisi di diritto comparato⁴⁴. Si tratta di una circostanza da sottolineare perché, come è stato osservato in dottrina, il riferimento alle

42. In tali arresti, il giudice ha sottolineato come il riconoscimento della cittadinanza implichi un livello più elevato di integrazione rispetto a quello richiesto per la mera permanenza sul territorio, e, in particolare, dato che «per il rilascio del permesso di soggiorno di lungo periodo è richiesto un livello minimo di conoscenza della lingua (livello A2 del Quadro comune europeo di riferimento) [...] nel caso si tratti del rilascio della cittadinanza italiana, sarebbe necessario un livello di apprendimento ben maggiore». Cfr., tra le altre, Cons. St., sent. 23 settembre 2014, n. 9927; Cons. St., 26 gennaio 2015, n. 1390.

43. Ci si riferisce, ad esempio, alla persistente e mancata considerazione della condizione di analfabetismo, la quale non costituisce né un impedimento fisico, né tanto meno una patologia, bensì un formidabile svantaggio culturale, superabile solo in una parte dei casi e ove, soprattutto, si possa contare su di un adeguato sostegno e accomodamento, oltre che a seguito di un lungo e costante impegno. Cfr. P. Morozzo Della Rocca, *Psiche e immigrazione*, cit., p. 85 ss.

44. Su questi profili cfr. anche L. Mariantoni, *Limitate capacità di apprendimento linguistico e ottenimento della cittadinanza. La sentenza Corte cost. n. 25 del 2025*, in *Diritti comparati*, 2 aprile 2025.

esperienze di altri Paesi non è così consueto⁴⁵. In questo caso, siamo tra l'altro di fronte ad uno degli ancor più rari casi in cui non solo «il riferimento al diritto straniero è andato a suffragare direttamente la scelta operata dalla Corte»⁴⁶, ma, soprattutto, tale riferimento si rivela abbastanza preciso e non si limita ad evocare le esperienze straniere in modo generico.

Infatti, se è vero che in prima battuta il Giudice delle leggi rileva in termini generali che «in pressoché tutti gli ordinamenti dei Paesi europei» sono previste deroghe al requisito linguistico in favore di persone in condizioni di particolare vulnerabilità, subito dopo la Corte approfondisce questa affermazione e richiama espressamente – pur senza indulgere in troppi dettagli⁴⁷ – le discipline vigenti in Germania, nel Regno Unito e in Francia, tutte accomunate, per l'appunto, dalla previsione di esenzioni in presenza di situazioni oggettive che impediscono l'apprendimento della lingua.

Può essere qui utile approfondire i riferimenti forniti dalla Corte: in Germania, l'art. 10 della legge sulla cittadinanza (*Staatsangehörigkeitgesetz*) prevede che il requisito linguistico non si applichi ai soggetti che, per ragioni oggettive legate a disabilità o all'età non siano in grado di soddisfarlo. In linea con tale disposizione, il Tribunale federale amministrativo ha chiarito che l'esenzione deve essere valutata con riferimento alle condizioni personali al momento della domanda, indipendentemente da eventuali capacità linguistiche pregresse⁴⁸.

Analogamente, nel Regno Unito la parte 3 dell'*Appendix alle Immigration Rules* recante *Knowledge of language and life (KoLL)*⁴⁹ consente all'autorità competente di dispensare l'interessato dalla dimostrazione dei requisiti linguistici e di integrazione qualora, a causa delle condizioni mentali o fisiche, tale onere risulti irragionevole⁵⁰. Analoga eccezione è prevista per i soggetti di età inferiore ai 18 anni o superiore ai 65.

Infine, anche l'ordinamento francese, sebbene preveda all'art. 21-24 del codice civile la necessità di possedere una «sufficiente» conoscenza della lingua, della storia, della cultura e della società francesi, stabilisce anche che tale conoscenza debba essere determinata in funzione della condizione del richiedente, con modalità definite da un decreto del Consiglio di Stato. Ai sensi del successivo art. 21-24-1 sono inoltre esonerati dal requisito di conoscenza della lingua i rifugiati politici e gli apolidi che risiedano in Francia da almeno 15 anni e abbiano più di 70 anni. Tale esonero è parimenti applicabile anche a coloro che si trovino in una condizione di disabilità che impedisce l'apprendimento linguistico, come

45. P. Passaglia, *L'utilizzo del diritto comparato da parte della Corte costituzionale italiana. Alcuni spunti di riflessione a partire dalla giurisprudenza del periodo 2000-2021*, in *DPCE Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2/2022, 201, segnala come nei ventidue anni considerati la Corte abbia fatto riferimento al diritto straniero soltanto in 74 pronunce. F. Duranti, *Giustizia costituzionale e comparazione. Nuove tendenze e dinamiche negli ordinamenti di democrazia stabilizzata*, in *DPCE Online*, SP 1/2025, pp. 827-828 sottolinea non solo come di recente ci sia stato un incremento nell'uso di tali riferimenti comparati, ma soprattutto che questi rivestono sempre più una «una posizione significativa» e sono presenti in questioni particolarmente delicate e controverse.

46. P. Passaglia, *Il diritto comparato nella giurisprudenza della Corte costituzionale: un'indagine relativa al periodo gennaio 2005 – giugno 2015*, in www.giurcost.org, 2/2015, p. 599.

47. Non vengono ad esempio citati i termini normativi degli ordinamenti evocati.

48. G. Milani, *Ius Linguae e status civitatis: verso un nuovo paradigma della cittadinanza italiana?*, in questa *Rivista*, n. 2.2019, p. 108.

49. *Home Office, Immigration Rules*, pubblicato il 25 febbraio 2016, ultimo aggiornamento 9 aprile 2025, reperibile sul sito: <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-koll>.

50. In particolare, il paragrafo 4.13ZA stabilisce che per richiedere l'esenzione dalla conoscenza linguistica, debba essere presentato un'apposita istanza firmata da un medico che abbia incontrato personalmente il richiedente, ne abbia valutato la capacità di soddisfare i requisiti di lingua e conoscenza della vita, e dichiarare che la sua condizione gli impedirà di soddisfare questi requisiti, almeno «per il futuro prevedibile».

indicato dall'art. 14-1, comma 10, del *Décret* n. 93-1362 del 30 dicembre 1993⁵¹ e dal decreto attuativo adottato il 17 luglio 2020⁵².

Poiché il caso che aveva dato origine al giudizio *a quo* riguardava una persona che, oltre a convivere con una condizione di disabilità, era anche avanti con l'età, può essere interessante sottolineare come la Corte abbia fatto riferimento ad ordinamenti che, nell'individuare le ipotesi di esonero dal requisito linguistico, tengono conto, oltre che dell'impossibilità oggettiva dettata da condizioni di disabilità riconducibili a specifiche patologie, anche dell'impossibilità dell'apprendimento determinata dal fattore dell'età avanzata. Tale richiamo sembra segnalare quindi la consapevolezza, da parte del giudice costituzionale, che l'effettiva possibilità di apprendere la lingua può essere compromessa da una pluralità di fattori, tra cui, come nel caso sotteso alla questione esaminata, anche l'età.

La Corte, in definitiva, richiama l'esigenza di un approccio coerente con i principi di proporzionalità e non discriminazione, il cui riconoscimento appare ampiamente consolidato in ambito europeo, pur nell'ambito di ordinamenti giuridici tra loro eterogenei per struttura e tradizione. In questa prospettiva, dunque, la decisione della Corte finisce per assimilare la disciplina nazionale a quella degli altri Paesi.

5. La violazione del principio di eguaglianza formale e sostanziale

Chiariti i confini del quadro normativo interno e comparato, il Giudice delle leggi procede all'esame nel merito della questione sottoposta al suo scrutinio.

Nello specifico, la Corte dichiara fondata la questione di legittimità costituzionale con riferimento all'art. 3 Cost. sia sotto il profilo dell'eguaglianza formale, nonché della ragionevolezza, sia sotto il profilo dell'eguaglianza sostanziale. Vengono invece assorbite le ulteriori questioni sollevate sugli artt. 2 e 38 Cost.

Siamo in presenza di una sentenza additiva⁵³: la dichiarazione di incostituzionalità censura infatti l'art. 9.1 della legge 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». Si tratta, come sottolinea la stessa Corte, di una soluzione già presente nell'ordinamento: la formulazione del dispositivo viene infatti testualmente tratta dalla deroga prevista dall'art. 1, comma 3,

51. Secondo la norma citata, «*Les modalités de dispense pour raison de handicap ou d'état de santé déficient chronique sont définies par arrêté conjoint du ministre des affaires étrangères, du ministre chargé des naturalisations et du ministre de la santé*».

52. *Arrêté du 17 juillet 2020 fixant le modèle de certificat médical prévu au b du 10° de l'article 14-1 et au b du 9° de l'article 37-1 du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 modifié relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française*, in <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/IORFTEXT000042169923>.

53. Come osserva P. Torretta, *Cittadinanza e disabilità: è incostituzionale l'obbligo di provare la conoscenza della lingua italiana*, in www.giurcost.org, 1/2025, p. 441, richiamando la distinzione individuata dalla dottrina, siamo in presenza di una sentenza additiva "di garanzia", che consente di eliminare l'ostacolo all'applicabilità di un determinato diritto fondamentale, senza che ciò comporti lo stanziamento di risorse finanziarie *ad hoc*. Di diverso avviso F. Masci, *Stranieri con disabilità e acquisizione della cittadinanza: l'esonero dalla prova di conoscenza della lingua italiana*, in *Adim Blog*, maggio 2025, secondo cui la pronuncia costituirebbe invece una sentenza di accoglimento parziale interpretativo. In questa prospettiva, essa non avrebbe introdotto elementi di novità nel procedimento di concessione della cittadinanza, ma si sarebbe limitata ad eliminare, tra le norme non alternative desumibili dall'art. 9.1, della legge n. 91/1992, quella che richiedeva l'attestazione di un'adeguata conoscenza linguistica anche da parte di chi fosse impossibilitato ad apprendere o a utilizzare la lingua italiana.

del citato d.m. 7 dicembre 2021, per l'ottenimento del permesso di soggiorno UE di lunga durata⁵⁴.

La previsione oggetto della questione cade sotto la scure della Corte in quanto il requisito della adeguata conoscenza della lingua italiana per tutti i richiedenti la cittadinanza non contempla alcuna eccezione per coloro che si trovano in una condizione di oggettiva impossibilità di apprendimento.

Così disponendo, la norma ha però omesso di considerare l'eterogeneità della comunità delle persone, postulando implicitamente l'esistenza di una comunità straniera ideale, astratta e omogenea, nella quale la possibilità di apprendere una lingua è assunta come presupposto universale e caratterizzante. Questo paradigma, così concepito, finisce tuttavia per escludere dal novero dei potenziali cittadini coloro che, per condizioni oggettive, risultano impossibilitati ad acquisire tale competenza.

In questa prospettiva, la Corte, nella pronuncia in esame offre invece una rilettura del concetto di cittadinanza in chiave emancipatoria. Essa viene così restituita alla sua funzione sostanziale di veicolo di partecipazione, fondato sul riconoscimento della pluralità delle condizioni umane e sull'impegno a garantire pari dignità soprattutto a chi si trovi, per ragioni oggettive, in una condizione di svantaggio.

Di qui la violazione, a tutto tondo, da parte della previsione impugnata, dell'art. 3 Cost. In primo luogo nella sua dimensione formale, sia perché la norma riservava lo stesso trattamento a quanti possono materialmente apprendere una lingua straniera e a quanti invece, in ragione di una «condizione personale» di disabilità, una tale capacità non l'hanno; sia perché trattavasi di norma palesemente irragionevole, dal momento che richiedeva a quanti sono impossibilitati una prestazione per costoro che non può essere in alcun modo effettuata. *Impossibilia nemo tenetur*, è il principio evocato testualmente dalla Corte.

Ma altrettanto importante, anche perché trattavasi di violazione non direttamente evocata dal giudice *a quo*, è la riscontrata violazione dell'art. 3 Cost. nella dimensione sostanziale dell'uguaglianza, cui la Corte dedica poche ma dense battute. «L'art. 9.1 della legge n. 81 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».

La richiesta incondizionata della conoscenza della lingua finisce per tramutarsi in una barriera che impedisce di rendere effettiva l'inclusione della persona e, in definitiva, ostacola l'accesso a un diritto – come quello alla cittadinanza – che può essere considerato come uno dei presupposti per una più piena partecipazione alla vita collettiva.

Elemento centrale di tale interpretazione è dunque l'accento posto dalla Corte sul concetto di «ostacolo». È, ancora una volta, lo stesso ordinamento a innalzare una di quelle barriere che la Repubblica, secondo il comma 2 dell'art. 3 Cost., avrebbe invece il compito di rimuovere in quanto atti a limitare «la libertà e l'eguaglianza dei cittadini». Risuona implicitamente – in modo non dissimile da quanto rilevato con riferimento all'immediato precedente costituito dalla sent. n. 3 del 2025⁵⁵ – quanto scritto nell'art. 1 della Convenzione

54. L'esplicito richiamo ad un testo normativo già esistente per la parte additiva consente di includere anche questa sentenza – che pure non affronta esplicitamente il problema – nel filone delle cosiddette rime adeguate o possibili: in dottrina si vedano da ultimo i contributi di M. D'Amico, R. Pinardi, S. Catalano, S. Leone in M. D'Amico e N. Fiano (a cura di), *Le decisioni del Giudice costituzionale e i loro effetti*, Quaderno monografico n. 10 abbinato al fascicolo 2025/1 della La Rivista Gruppo di Pisa.

55. Si veda ancora quanto osservato in G. Arconzo, *Sull'incostituzionalità di previsioni*, cit., p. 206.

ONU, laddove si afferma a chiare lettere che sono le barriere che, interagendo con la menomazione, determinano la condizione di disabilità impedendo così «la piena ed effettiva partecipazione della persona alla società su base di uguaglianza con gli altri»⁵⁶.

In dottrina si era già notato, in generale, che il requisito della conoscenza linguistica, seppur in apparenza neutro e, anzi, preordinato all'inclusione sociale, può materializzarsi, in taluni casi – per le modalità in cui è congeniato e reso operativo – in una vera e propria barriera volta a selezionare restrittivamente gli aspiranti cittadini⁵⁷, lasciando coloro che non sono in grado di conformarsi alle prescrizioni stabilite dall'altra parte del “muro”. Il caso esaminato dalla Corte con la sentenza n. 25 del 2025 ne è palese conferma, tanto che la mancanza di clausole di esenzione nel caso di specie qualifica lo stesso requisito linguistico quale criterio selettivo irragionevole.

Colpisce ancora una volta, come già nella sentenza n. 258 del 2017, il riferimento alla «emarginazione sociale» che la norma in esame finisce per produrre. Come visto sopra, in questa occasione la Corte si limita a evocarla. Rimangono però valide le parole scritte nel 2017: la cittadinanza è una «condizione generale di appartenenza alla comunità nazionale», dalla quale non si può escludere a priori la persona con disabilità, come invece è accaduto nella vigenza della previsione censurata, pena proprio il fenomeno di emarginazione. Sembra emergere, anche in questo caso, dunque, come l'attitudine generale a considerare la disabilità al più come una condizione da trattare in termini di cura e riabilitazione, sia stata ostativa al riconoscimento dei diritti di cittadinanza e delle libertà fondamentali, viceversa indispensabili per superare la condizione di emarginazione a essa intrinsecamente associata⁵⁸.

6. La rinnovata attenzione alle forme di discriminazione indiretta

Vi è un ultimo punto da sottolineare.

Nelle poche righe dedicate alla violazione del principio di eguaglianza sostanziale, la Corte afferma che l'imposizione generalizzata del requisito della conoscenza linguistica si traduce in una forma di «discriminazione indiretta». Si tratta di un passaggio di grande importanza, poiché testimonia una rinnovata attenzione, da parte della giurisprudenza costituzionale, a questa peculiare forma di discriminazione vietata dal principio di eguaglianza.

Come ben noto, anche con riferimento alle persone con disabilità vige il divieto – sancito dall'art. 2, comma 3, della legge n. 67 del 2006 – di dar vita a irragionevoli disparità di trattamento, conseguenti a norme solo in apparenza neutre, ma in realtà incapace di adattarsi alla pluralità delle situazioni individuali, e quindi colpevoli di originare condizioni di svantaggio.

56. Secondo F. Masci, *Stranieri con disabilità e acquisizione della cittadinanza*, cit. «questo dispiegamento progressivo e crescente del principio di uguaglianza [...] si pone in continuità con la legge delega n. 227/2021 e con i relativi decreti attuativi, e cioè con gli atti legislativi preordinati al recepimento di un modello di disabilità scientificamente validato (quello biopsicosociale), in grado di garantire alle persone con disabilità le medesime opportunità di emancipazione delle persone senza disabilità».

57. V. Piergigli, *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato europeo*, in *Federalismi.it*, 22/2013, 3. Sul punto, con particolare riferimento ai rapporti con la normativa europea, cfr. anche P. Morozzo della Rocca, *Psiche e immigrazione*, cit., p. 85 ss.

58. N. Curto, C.M. Marchisio, *I diritti delle persone con disabilità. Percorsi di attuazione della Convenzione ONU*, Roma, 2020, p. 11 ss.

Non sono state però molte le decisioni della Corte che hanno censurato disposizioni normative in ragione della loro natura indirettamente discriminatoria.

Anzi, a ben vedere, dopo la notissima sentenza n. 163 del 1993⁵⁹ – in cui la Corte costituzionale si soffermò con estrema attenzione sulla declinazione diretta o indiretta delle discriminazioni nell’ambito della parità di trattamento tra uomini e donne⁶⁰ – soltanto nella sentenza n. 264 del 2013 una dichiarazione di incostituzionalità si fondò, almeno parzialmente, sulla sussistenza di una discriminazione indiretta, con riferimento ad una disciplina regionale che consentiva lo svolgimento di un’attività imprenditoriale soltanto ai residenti della Regione stessa⁶¹, con ciò discriminando indirettamente sia gli altri cittadini italiani, sia i cittadini dell’Unione europea.

Si tratta però di una eccezione: infatti, quando si è trattato di giudizi sul trattamento diseguale tra cittadini italiani e stranieri, come si legge ad esempio nella sentenza n. 77 del 2023, la Corte ha invece condotto il suo giudizio sull’art. 3 Cost. in modo più generale, tenendo presente che «di fronte a norme che differenziano alcuni soggetti dagli altri [...], gli argomenti relativi all’eguaglianza e quelli relativi alla ragionevolezza si sovrappongono e si intrecciano, costituendo la ragionevolezza, oltre che canone autonomo di legittimità della legge, anche – e prima ancora – criterio applicativo del principio di eguaglianza»⁶².

Soltanto di recente, come dimostra anche la sentenza in esame, l’evoluzione della giurisprudenza costituzionale, probabilmente influenzata dalla più recente giurisprudenza

59. Con tale sentenza è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 4, n. 2 della legge 15 febbraio 1980, n. 3 (Norme concernenti il trasferimento alla Provincia autonoma di Trento del personale della Regione Trentino-Alto Adige addetto agli uffici dell’Ispettorato provinciale del servizio antincendi e di quello appartenente al Corpo permanente dei vigili del fuoco di Trento e altre disposizioni riguardanti il personale provinciale), nella parte in cui prevedeva, tra i requisiti per l’accesso alle carriere direttive e di concetto del ruolo tecnico del servizio antincendi della Provincia di Trento, il possesso di una statura fisica minima indifferenziata per uomini e donne. Il requisito dell’altezza minima, fissato in misura identica per entrambi i sessi, fu allora ritenuto irragionevole, in quanto eccedente rispetto alle effettive necessità delle mansioni, e quindi produttivo di una discriminazione indiretta. Il tratto discriminatorio della misura risiedeva, secondo la Corte, nella mancata differenziazione del requisito staturale tra uomini e donne, riconducibile a una valutazione statistica erronea da parte del legislatore, che non aveva saputo adeguare il criterio alla diversa statura media dei due sessi.

60. «Il principio di eguaglianza – con il conseguente divieto di discriminazione, diretta o indiretta, in base al sesso – ha una generale applicazione nei rapporti della vita, considerati nella loro concreta conformazione»: così la Corte cost., nella citata sent. n. 163 del 1993, p. 3 del *cons. in dir.* In dottrina, sui temi della parità di genere, anche con riferimento all’ambito lavorativo, cfr. M. D’Amico, *Una parità ambigua*; Milano, 2020, p. 122 ss.; nonché, da ultimo, M. D’Amico, B. Liberali, *Manuale di diritto delle donne*, Milano, 2025.

61. La legge della Regione Molise n. 25 del 2012 aveva istituito il ruolo provinciale dei conducenti di veicoli o natanti adibiti ad autoservizi pubblici non di linea. L’iscrizione nel predetto ruolo costituiva requisito indispensabile per il rilascio delle licenze e delle autorizzazioni finalizzate all’esercizio di attività di servizio pubblico di trasporto non di linea. Per potersi iscriversi, occorreva però essere residenti in un Comune compreso nel territorio della Regione da almeno un anno ed avere la sede legale dell’impresa nel territorio regionale. La Corte evidenziò allora – sulla scorta di quanto affermato dalla normativa europea in quel caso rilevante – come un simile requisito costituisse una violazione della parità di trattamento tra cittadini e non cittadini derivante da un criterio diverso da quello della cittadinanza.

62. In senso non dissimile, cfr. anche Corte cost., sent. n. 168 del 2014: «La previsione di una certa anzianità di soggiorno o di residenza sul territorio ai fini dell’accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica [...] potrebbe trovare una ragionevole giustificazione nella finalità di evitare che detti alloggi siano assegnati a persone che, non avendo ancora un legame sufficientemente stabile con il territorio, possano poi rinunciare ad abitarvi [...]. Tuttavia, l’estensione di tale periodo di residenza fino ad una durata molto prolungata, come quella pari ad otto anni prescritta dalla norma impugnata, risulta palesemente sproporzionata allo scopo ed incoerente con le finalità stesse dell’edilizia residenziale pubblica, in quanto può finire con l’impedire l’accesso a tale servizio proprio a coloro che si trovino in condizioni di maggiore difficoltà e disagio abitativo».

della Corte di giustizia⁶³, racconta di una maggiore attenzione alle discriminazioni indirette, che superano i confini del solo ambito lavorativo per includere una più ampia gamma di situazioni della vita sociale.

Nel solo 2025, infatti, oltre a quella in esame, si rinvencono altre due decisioni in cui la Corte fa riferimento esplicito al tema delle discriminazioni indirette: si tratta delle sent. n. 1 e n. 31 del 2025 ed entrambe coinvolgono le persone straniere con riferimento ai requisiti di accesso, rispettivamente, all'assegnazione dell'alloggio a canone sostenibile e al contributo integrativo del canone di locazione, nonché al reddito di cittadinanza⁶⁴.

Del resto, già da tempo l'ordinamento italiano ha progressivamente costruito un sistema di tutela giurisdizionale per le vittime di discriminazione, recependo la nozione di discriminazione indiretta contenuta nelle direttive europee. Inizialmente, appunto, tale recepimento si è sviluppato limitatamente all'ambito lavorativo: si pensi, a tal proposito, all'art. 43 del TUI, che tutela da discriminazioni basate su etnia, origine nazionale, lingua, religione e provenienza geografica; all'art. 2 del d.lgs. n. 215 del 2003, relativo alla razza e all'origine etnica; all'art. 2, lettera b), del d.lgs. n. 216 del 2003, che comprende fattori quali età, disabilità, religione, convinzioni personali e orientamento sessuale; fino ad arrivare all'art. 25 del d.lgs. n. 198 del 2006.

Come si è già detto, per quel che qui più interessa, l'art. 2, comma 3, della legge n. 67 del 2006 ha poi esteso e generalizzato la tutela contro la discriminazione indiretta delle persone con disabilità anche oltre il contesto di lavoro, includendo espressamente tutti gli altri ambiti della vita quotidiana, sociale e culturale.

Alla luce dell'evoluzione normativa e dei principi affermati dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, la Corte, nell'applicare la nozione di discriminazione indiretta al processo di acquisizione della cittadinanza – intesa come un vero strumento strutturale di partecipazione democratica e come spazio giuridico e sociale in cui si realizza il pieno sviluppo della persona umana – compie dunque un significativo passo in avanti nella tutela delle persone con disabilità.

Sebbene, come sostenuto dalla difesa erariale, lo *status civitatis* non sia in sé qualificabile come diritto inviolabile dell'uomo, deve infatti tuttavia ritenersi inviolabile, a tal proposito, il diritto del singolo a vedere esaminata la propria istanza in condizioni di parità rispetto agli altri richiedenti. Solo il rispetto di tale condizione, infatti, garantisce al soggetto una pari opportunità di accesso alla dimensione partecipativa della comunità nazionale. Ne discende,

63. Nella sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 29 luglio 2024, causa C-112/22, si è affermata l'incompatibilità tra il requisito della residenza decennale per accedere al reddito di cittadinanza e il diritto alla parità di trattamento di cui godono i cittadini stranieri soggiornanti di lungo periodo. Per approfondimenti sul punto cfr. W. Chiaromonte, *Il reddito di cittadinanza (per gli stranieri lungo soggiornanti) è morto, viva il reddito di cittadinanza! Note a margine di Corte giust. 29 luglio 2024, cause riunite C-112/22 e C-223/22 in Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 4/2024 che sottolinea l'importanza dell'applicazione «della nozione di discriminazione indiretta in relazione a un obbligo di parità di trattamento previsto non dalle direttive antidiscriminatorie ma da un diverso atto di diritto derivato dell'Unione, vale a dire la direttiva 2003/109/CE (e, dunque, tra cittadini e stranieri lungosoggiornanti). Ne consegue la possibilità di un utilizzo del diritto antidiscriminatorio come leva per affermare l'uguaglianza anche quando la disposizione che impone la condizione di parità, come nel caso di specie, non contempla espressamente la nozione di discriminazione indiretta». Su questa decisione si veda anche A. Guariso, *Incompatibile con il diritto UE il requisito di dieci anni di residenza per accedere al reddito di cittadinanza. Nota alla sentenza della Corte di giustizia del 29 luglio 2024, causa c-112/22*, in questa *Rivista*, n. 3.2024.

64. Entrambe le decisioni avevano ad oggetto norme regionali che prescrivevano il requisito, dichiarato incostituzionale, della residenza decennale per poter avere accesso a prestazioni assistenziali: T. Maserati, *Persistenze selettive: i requisiti di accesso al reddito di cittadinanza di nuovo al vaglio della consulta. Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 2025*, in questa *Rivista*, n. 2.2025.

per lo Stato, l'obbligo di adattare e adottare future discipline affinché si tenga conto della necessaria proporzionalità tra i requisiti imposti e le condizioni di partenza degli individui che vi devono adempiere, nel rispetto del principio «*ad impossibilia nemo tenetur*».

7. Conclusioni

Il dibattito pubblico relativo alla revisione dei meccanismi di accesso alla cittadinanza è in corso in Italia da diversi anni ed è emersa da più parti l'esigenza di un aggiornamento dell'impianto normativo vigente, nonché di una revisione in senso meno restrittivo dei requisiti richiesti per l'acquisizione dello *status civitatis* (si pensi in particolare a quanti sono nati all'estero ma sono vissuti sin da piccoli nel nostro Paese)⁶⁵.

Queste esigenze di riforma si confrontano, per lo più, con l'ambivalente funzione "inclusente"⁶⁶ ed "escludente" della cittadinanza⁶⁷, che si può rappresentare, in chiave metaforica, come la matita che traccia i confini della comunità nazionale e che separa l'insieme di coloro che vi appartengono da quanti ne restano esclusi ("gli altri"). In questa seconda prospettiva, sono ancora pienamente valide le parole di Valerio Onida, secondo cui «lo *status* di cittadino, nato agli albori del costituzionalismo moderno [...] in funzione uguagliatrice rispetto agli antichi trattamenti differenziati, finisce oggi, spesso, per costituire il fattore di una delle più significative disuguaglianze giuridiche che sopravvivono al progresso, su questo terreno, della civiltà»⁶⁸. Questa continua delimitazione sollecita una riflessione costante (che si riflette sia nelle scelte del legislatore, sia nell'azione dei pubblici poteri) sul significato stesso di appartenenza allo Stato e sul modello di comunità che, attraverso di esso, si vuole plasmare.

L'interrogativo che continua a riproporsi è il seguente: se la cittadinanza debba essere primariamente concepita come meccanismo di tutela dei diritti delle maggioranze⁶⁹ – sebbene già pienamente integrate nel corpo politico – o se essa debba piuttosto assolvere, in una logica marcatamente inclusiva, a una funzione di emancipazione e di partecipazione di quelle minoranze che, pur stabilmente inserite nella società, restano ancora giuridicamente esposte, pertanto strutturalmente subordinate, alla dinamica decisionale dell'identità socioculturale maggioritaria.

A partire dall'inizio del XXI secolo e, con particolare intensità, nell'ultima decade, l'interrogativo sembra aver trovato una risposta sempre più orientata in senso restrittivo.

Si pensi, con riferimento agli aspetti che qui rilevano, che anche nelle poche modifiche effettivamente adottate all'impianto della legge del 1992⁷⁰ e nonostante quanto sancito dalla

65. A. Di Stasi, M.C. Baruffi, L. Panella, *Cittadinanza europea e cittadinanza nazionale: Sviluppi normativi e approdi giurisprudenziali*, Editoriale Scientifica, 2023, p. 87. Va ricordato in questa sede il mancato raggiungimento del *quorum* nel referendum del 2025 che puntava a ridurre il periodo di residenza richiesto per la naturalizzazione da dieci a cinque anni.

66. Nell'approccio includente, la cittadinanza politica può dunque acquisire il senso di una comune identità culturale: così E. Cavasino, *Ridisegnare il confine fra "noi" e "loro": interrogativi sulla revoca della cittadinanza*, in questa *Rivista*, n. 1.2019, p. 36.

67. Cfr. G. Cavaglion, *I diritti della maggioranza nel costituzionalismo contemporaneo*, p. 213.

68. V. Onida, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Rivista AIC*, 2009, p. 6.

69. *Idem*, p. 475 ss.

70. Un aggiornamento della normativa è stato di recente effettuato tramite l'approvazione del decreto-legge n. 36/2025. Tale aggiornamento, riguarda, tuttavia, la disciplina sull'acquisizione della cittadinanza *iure sanguinis*, mentre restano invariati i parametri previsti dagli artt. 5 e 9 della legge n. 91 del 1992. La questione è affrontata nel dettaglio da C. Delli Carri, *La cittadinanza dell'Unione europea come parametro interposto nella valutazione della legittimità costituzionale*

Convenzione sui diritti delle persone con disabilità, il legislatore non si è mai soffermato sulla necessità di porre attenzione alle peculiari condizioni occorrenti al fine di consentire l'accesso al procedimento per l'ottenimento della cittadinanza alle persone con disabilità, e che le soluzioni finora adottate rimangono ancora insufficienti⁷¹.

Nella sentenza in commento si può provare dunque a riconoscere un tentativo della Corte di sottrarre la cittadinanza ad una lettura esclusivamente identitaria, per ricondurla entro una prospettiva costituzionalmente orientata, basata sull'idea che l'appartenenza alla comunità politica si misuri con la possibilità effettiva di parteciparvi. Il richiamo è così rivolto all'esigenza di ammodernare un sistema non più adeguato alle trasformazioni di una società caratterizzata da una sua strutturale varietà. In una prospettiva universalista ed egualitaria – ci ricorda la Corte – l'inclusione delle identità costituzionalmente protette nell'orizzonte di quelle maggioritarie è anzi imposta dall'art. 3 Cost. Ma affinché questo paradigma si realizzi, è ancora necessario che il percorso di avvicinamento della comunità "accolta" trovi un corrispondente impegno da parte della comunità «accogliente». È a quest'ultima, infine, che si impone la rimozione di quelle barriere, anche di natura normativa, che impediscono la piena ed effettiva partecipazione alla società sulla base di uguaglianza alle persone con disabilità che aspirino a divenire cittadine italiane.

Si deve dunque alla giurisprudenza della Corte costituzionale non soltanto il merito di sollecitare una riflessione sull'esigenza di trasformare e aggiornare l'approccio sotteso alla disciplina della cittadinanza, ma anche quello di evidenziare l'estrema difficoltà che in molti casi vivono le persone straniere con disabilità. Costoro, a causa della sovrapposizione di fattori di esclusione che le rendono vittime di discriminazioni multiple⁷², finiscono per essere allontanate in modo definitivo dalla possibilità di partecipare pienamente alla vita della società. Il che si traduce – come già rilevato – in una intollerabile «forma di emarginazione sociale».

della legge n. 91/1992, in *Rivista Eurojus*, n. 2/2025 e da L. Stämme, *La ridefinizione dello status civitatis alla luce dei principi costituzionali: criticità della nuova riforma approvata con d.l. 36 del 2025*, in *Osservatorio AIC*, 6/2025, p. 117 ss.

71. Si pensi, ad esempio, al requisito reddituale, ancora imposto nelle procedure di concessione di cui all'art. 9 della legge n. 91 del 1992, senza operare alcuna differenziazione nei riguardi delle persone con disabilità invalidanti. Cfr. P. Morozzo Della Rocca, *Il requisito reddituale le persone con disabilità nelle procedure di concessione della cittadinanza*, in *Responsabilità civile e previdenza*, 2025, fasc. 1, nonché Id., *Psiche e immigrazione*, cit., p. 169 ss.

72. Sul punto si veda, volendo, G. Arconzo, *La condizione giuridica delle persone straniere con disabilità. Percorsi di ricerca nella prospettiva delle discriminazioni multiple*, in questa *Rivista*, n. 3.2022.