



Rivista N°: 3/2024

DATA PUBBLICAZIONE: 15/10/2024

AUTORE: Paolo Morozzo Della Rocca*

LA CLAUSOLA DI INESIGIBILITÀ DEL REQUISITO DELLA LINGUA NEL DIRITTO DELL'IMMIGRAZIONE E DELLA CITTADINANZA

LANGUAGE EXEMPTION CLAUSES IN IMMIGRATION AND NATIONALITY LAW

Sommario: 1. Le previsioni legislative di conoscenza della lingua nel diritto dell'immigrazione e della cittadinanza. – 2. Controproducente prima ancora che inutile: il requisito linguistico ai fini del ricongiungimento familiare. – 3. La lingua italiana nell'accordo di integrazione. – 4. La lingua italiana ai fini del rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo. – 5. Analfabetismo e cittadinanza. – 6. La lingua italiana ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana per matrimonio o nei casi di concessione di cui all'art .9 della legge n. 91 del 1992. – 6.1. Sulle maggiori difficoltà di apprendimento del coniuge residente all'estero. – 6.2. Le clausole legali di esonero dal test linguistico ai fini della naturalizzazione dimenticano gli anziani, le persone con disabilità e gli altri soggetti con difficoltà di apprendimento. – 7. La Corte costituzionale e l'assenza di una clausola legale di inesigibilità a favore delle persone con disabilità in Italia. – 8. Alcune considerazioni conclusive.

1. Le previsioni legislative di conoscenza della lingua nel diritto dell'immigrazione e della cittadinanza

Il diritto italiano dell'immigrazione e della cittadinanza – seguendo in questo l'esempio di altri paesi¹ – ha introdotto la conoscenza della lingua italiana quale requisito per l'adozione di un provvedimento positivo, quando non anche per la stessa ricevibilità della domanda, in

* Professore Ordinario presso l'Università per stranieri di Perugia.

¹ Anche in Italia il tema dei diritti linguistici ha riguardato le lingue delle minoranze per poi estendersi al tema delle lingue degli immigrati. Cfr., ad esempio, G. MANCINI PALAMONI, *La lingua italiana come bene culturale in sé*, in *Dir. amm.*, 2020, 1, p.193 ss.; P. BONETTI, *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, Torino, Giappichelli, 2016, *passim*, ove alcuni approfondimenti sui diritti linguistici degli immigrati.

L'Associazione Italiana Costituzionalisti è iscritta al Registro Operatori della Comunicazione dal 9.10.2013 col n. 23897 La Rivista AIC è registrata presso il Tribunale di Roma col n. 339 del 5.8.2010 — Codice ISSN: 2039-8298 (on-line) Rivista sottoposta a referaggio — Rivista inclusa nella classe A delle Riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche Direttore Responsabile: Prof. Sandro Staiano — Direttori: Prof.ssa Elisabetta Catelani, Prof. Claudio Panzera, Prof. Fabrizio Politi, Prof.ssa Antonella Sciortino.

materia sia di immigrazione che di acquisto della cittadinanza². Questo avviene, in particolare, riguardo all'adempimento dell'accordo di integrazione di cui all'art.4-bis, d.lgs. n.286/1998, inserito nel testo unico sull'immigrazione dalla legge n. 94 del 2009, con effetti sul mantenimento della regolarità del soggiorno. Avviene inoltre riguardo all'ottenimento del diritto di soggiorno permanente, documentato dal rilascio del permesso di soggiorno UE per stranieri soggiornanti di lungo periodo.

Complessivamente l'attuale quadro disciplinare italiano rispecchia il punto attuale di caduta delle politiche europee in materia di integrazione degli immigrati stranieri. Almeno a livello dell'enunciazione programmatica, il Consiglio Giustizia e Affari Interni ha ritenuto che, poiché "ai fini dell'integrazione sono indispensabili conoscenze di base della lingua, della storia e delle istituzioni della società ospite, mettere gli immigrati in condizione di acquisirle è essenziale per un'effettiva integrazione" la quale "è un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco da parte di tutti gli immigrati e di tutti i residenti"³.

Si potrebbe forse dubitare dell'originaria corrispondenza di tali enunciazioni agli orientamenti profondi delle politiche dei paesi europei di immigrazione⁴. Quel che è certo è che questa iniziale prospettiva è stata più volte contraddetta sul piano disciplinare (si vedano al riguardo già la Direttiva n. 2003/86/CE sul ricongiungimento familiare e la Direttiva n. 2003/109/CE sui soggiornanti di lungo periodo) il cui attuale paradigma è quello di considerare piuttosto l'integrazione culturale e la conoscenza della lingua come un onere a carico dello straniero immigrato o richiedente l'ingresso, lasciato sostanzialmente solo di fronte a tali sfide, funzionando dunque da criterio di selezione dei flussi migratori e da ostacolo all'acquisizione di status giuridici di residenza meno precari⁵.

Un criterio di selezione, peraltro, sottratto al principio di universalità e di eguaglianza, pur letto con adeguata attenzione alle diversità, dato che proprio la conoscenza della lingua non è invece richiesta dal diritto unionale ai lavoratori ritenuti più utili degli altri in base a discipline speciali, né ai fini dell'acquisizione da parte di questi ultimi del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo (art. 16.1 dir. 2009/50/CE) né ai fini del ricongiungimento da parte dei loro familiari, ai quali eventuali condizioni e prescrizioni preordinate all'integrazione

² Per un'analisi anche di diritto comparato sul punto cfr. G. MILANI, *Cittadini jure linguae. Testi linguistici e cittadinanza in Europa*, Giuffrè, Milano, 2017, *passim*; nonché EAD, *Ius linguae e status civitatis: verso un nuovo paradigma della cittadinanza italiana?*, in *Dir.Imm.Citt.*, 2019, 2, p. 95 ss.

³ La citazione è tratta da *I principi fondamentali comuni per la politica di integrazione degli immigrati nell'UE* (c.d. Common Basic Principles on Immigrants Integration-CBPs) adottati dal Consiglio Giustizia e affari interni nella riunione

del 19.11. 2004, 2618^a sessione, doc. 14615/04.

⁴ Secondo V. CARBONE, E. GARGIULO e M. RUSSO SPENA, *Tra Piani, Accordi e discorsi morali e securitari: la via italiana alla civic integration*, in *ius migrandi*, Milano Franco Angeli, 2020, p. 394 (disponibile anche in open access) la preoccupazione di "preservare le comunità nazionali dagli effetti dell'immigrazione" ha fatto sì che queste misure, costituite da *test* di alfabetizzazione e di lingua, dettati e prove di conoscenza della costituzione, pensate inizialmente "come requisiti di accesso alla cittadinanza o al diritto di voto venissero estese poi al controllo degli ingressi.

⁵ È quanto notato, tra gli altri, da M. GNES, *I requisiti linguistici e l'integrazione degli stranieri extracomunitari*, in *Giornale dir. amm.*, 2016, p.226

possono essere imposte solo dopo che sia stato concesso il ricongiungimento (art. 15.3 dir. 2009/50/CE)⁶.

Va peraltro ricordato come, saggiamente, l'Italia non esiga alcuna certificazione del livello di conoscenza della lingua italiana ai fini del rilascio del visto per ricongiungimento familiare, né in capo al chiamante-sponsor né riguardo al familiare da ricongiungere.

La previa conoscenza della lingua non è nemmeno richiesta ai fini dell'ingresso in Italia per lavoro, benché riguardo ai casi di ingresso fuori quota la formazione civico-linguistica sia menzionata tra i necessari contenuti dei corsi di formazione da svolgersi in loco ai sensi dell'art.23, t.u.i.⁷

I diversi Stati membri - e in modo esemplare il diritto italiano - paiono orientati nella direzione di un inasprimento dei requisiti culturali e linguistici anche riguardo al diverso tema, gelosamente mantenuto nell'ambito delle singole sovranità, dell'acquisizione della cittadinanza. Il favore per un percorso di naturalizzazione fondato essenzialmente sul "duro lavoro" esercitato nella lunghezza degli anni, espresso a suo tempo in forma poetica da Brecht, pare oggi in declino assieme alla stessa dignità sociale del lavoro non qualificato⁸.

In particolare in Italia il requisito della conoscenza della lingua italiana almeno a livello B1 è stato introdotto nell'ottobre del 2018 ai fini dell'acquisto della cittadinanza per concessione e per matrimonio dall'art.9.1, della legge n.91/1992; e alcuni disegni di legge attualmente all'esame del Senato propongono di estenderlo anche nelle ipotesi di riconoscimento e di riacquisto della cittadinanza da parte dei discendenti degli italiani emigrati all'estero⁹.

Non v'è dubbio che l'integrazione linguistica debba essere un obiettivo strategico delle politiche dell'immigrazione e della naturalizzazione. Un obiettivo da perseguire riguardo a tutti i flussi di immigrazione, sia essa per lavoro, per ricongiungimento familiare o per motivi di asilo¹⁰. Il dubbio è, invece, che tale obiettivo non venga perseguito né con il dovuto equilibrio,

⁶Sottolinea criticamente tale differenziazione V. PIERGIGLI, *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato europeo*, in *Studi in onore di Giuseppe De Vergottini*, III, Padova, 2015, p.1966

⁷La conoscenza della lingua era anche prevista in passato quale criterio di preferenza nell'ambito delle chiamate numeriche per i flussi di ingresso. Sul punto insiste anche la proposta di legge popolare sull'immigrazione di "Nessuno è straniero" che, all'art.23-ter propone il ripristino del sistema dello sponsor (Prestazione di garanzia per l'accesso al lavoro) in passato previsto dall'articolo 22 t.u.i., agevolando in primo luogo "quanti abbiano già avuto precedenti esperienze lavorative in Italia o abbiano frequentato corsi di lingua italiana o di formazione professionale".

⁸B. BRECHT, *L'esame per ottenere la cittadinanza o il giudice democratico*, in B. BRECHT, *Poesie*, II, Torino, Einaudi, 2005, p. 1062: Si era preparato seriamente, ma, a disagio per la sua ignoranza della nuova lingua, durante l'esame alla domanda: che cosa dice l'ottavo emendamento? Rispose esitando: 1492. Poiché la legge prescrive al richiedente la conoscenza della lingua nazionale, fu respinto. Ritornato dopo tre mesi trascorsi in ulteriori studi, ma ancora a disagio per l'ignoranza della nuova lingua, gli posero la domanda: chi fu il generale che vinse nella guerra civile? La sua risposta fu: 1492. (con voce alta e cordiale). Mandato via di nuovo e ritornato una terza volta, alla terza domanda: quanti anni dura in carica il Presidente? Rispose di nuovo: 1492. Orbene il giudice, che aveva simpatia per l'uomo, capi che non poteva imparare la nuova lingua, si informò sul modo come viveva e venne a sapere: con un duro lavoro. E allora alla quarta seduta il giudice gli pose la domanda: quando fu scoperta l'America? E in base alla risposta esatta, 1492, l'uomo ottenne la cittadinanza

⁹ In tal senso le proposte di riforma della legge n. 91 del 1992 attualmente in discussione in Parlamento (S. 98, S. 752, S. 295, S.919, C.1439)

¹⁰ Con sue evidenti peculiarità si prospetta ovviamente l'immigrazione per motivi di studio, riguardo alla quale un'adeguata conoscenza della lingua italiana, attualmente indicata almeno nel possesso del livello B2, è

secondo le diversità delle situazioni, né con le necessarie risorse e coerenza, limitandosi le politiche pubbliche, particolarmente in Italia, a fare della padronanza della lingua un dovere individuale o comunque un onere lasciato alla capacità dei singoli di adempierlo. “Una obbligazione (di mezzi o di risultato) da adempiere” da parte del migrante, indipendentemente da un sostegno all’apprendimento che, anche qualora sopraggiunga, non costituisce mai un diritto¹¹.

Emblematica, in tal senso, la progressiva riduzione dei servizi di insegnamento della lingua nei capitolati per l’appalto dei servizi di accoglienza dei richiedenti asilo e dei rifugiati; e più in generale dalle politiche per l’accoglienza. Il contrario di ciò che è previsto dall’attuale *Action plan on Integration and Inclusion* della Commissione, ove si auspica un’azione pubblica perseverante, dall’arrivo nel Paese di immigrazione sino al raggiungimento, negli anni, di un livello alto di integrazione linguistica sostenuta mediante attività di formazione¹².

Se quello che emerge dalla lettura congiunta delle norme e dall’azione dei pubblici poteri nell’attuare è il paradigma dell’integrazione linguistica come obbligazione individuale di risultato, diviene allora decisivo, per un primo verso, comprendere in quale misura l’ordinamento giuridico riconosca l’esistenza di cause di inesigibilità della prestazione di conoscenza della lingua altrimenti richiesta, consentendo ugualmente allo straniero che si trovi in quella condizione soggettiva di inesigibilità di consolidare giuridicamente il proprio soggiorno legale in Italia realizzandovi il massimo di integrazione possibile e, infine, acquisendone la cittadinanza.

Per altro verso, tuttavia, va anche sottolineata l’esigenza di un ripensamento radicale delle politiche riguardanti l’integrazione linguistica, considerando che l’interesse prioritario (oltre che della società di immigrazione) del cittadino straniero residente non è quello in sé di potersi avvalere di clausole legali di inesigibilità, bensì quello di essere sostenuto nell’apprendimento della lingua e, più in generale, nel processo di integrazione sociale secondo, e non oltre, le sue potenzialità.

Dunque la corretta reazione dell’ordinamento al fatto della mancata padronanza della lingua italiana da parte del migrante e del residente straniero non sta nella rinuncia a una

richiesta ai fini del rilascio del visto a coloro che intendano frequentare un corso universitario impartito in lingua italiana. Il che per un verso corrisponde oggettivamente all’esigenza di assicurare allo studente la possibilità di comprendere, mediante un ragionevole supplemento di impegno, l’italiano accademico, ma per altro verso costituisce un ostacolo alle politiche di internazionalizzazione universitaria riguardo ai paesi nei quali l’Italia ha interesse e possibilità di attrarre studenti internazionali ma nei quali è irrealistico ipotizzare possibilità di apprendimento a tale livello. Ostacolo superabile probabilmente solo mediante l’istituzione di *welcome courses* propedeutici all’iscrizione ai corsi ma già legittimanti un visto di ingresso. Al riguardo cfr. B. SAMU e C. SCAGLIONE, *Il requisito della conoscenza della lingua italiana e la sua certificazione*, in M. BENVENUTI e P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Università e studenti stranieri*, Napoli, Ed. Scient., 2024, p.159 ss.

¹¹Così V. PIERGIGLI, *Integrazione*, cit.p.1962

¹² Brussels, 24.11.2020 COM(2020) 758 *final Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Action plan on Integration and Inclusion 2021-2027*, ove, in particolare al par.4 è affermato, riguardo all’apprendimento della lingua del paese di immigrazione, che “however, this should not stop a few months after arrival. Language classes should be supported also for intermediate and advanced courses and tailored to the needs of different groups. Combining language training with the development of other skills or work experience and with accompanying measures like childcare has proven to be particularly effective in improving access to and the outcome of language training”.

pretesa di integrazione, o addirittura nella configurazione di un diritto, tipico delle minoranze territoriali, al mantenimento della lingua di origine, ma nella protezione contro la discriminazione, la quale consiste sia nel diritto di essere messi in grado di conoscere la lingua italiana, in ossequio all'art., co. 2 Cost., sia, in ottemperanza al medesimo art., co. 1 Cost., nel diritto di non patire pregiudizi nei casi in cui la conoscenza della lingua italiana non sia nella propria ragionevole sfera di possibilità¹³.

Condivisibili in termini generali, queste due auspicabili linee di sviluppo nelle politiche per l'inclusione lo sono più specificamente riguardo ai cittadini stranieri con disabilità, dovendo valere anche nel diritto dell'immigrazione quel mutamento copernicano di prospettiva, sancito dalla Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006 e ampiamente recepito nell'ordinamento costituzionale italiano¹⁴, secondo cui la disabilità non è la mera condizione individuale di menomazione di capacità e abilità ma una relazione tra individuo e società nella quale la società crea l'incapacità oppure la riduce attraverso la sua attitudine all'inclusione delle diversità umane che la compongono¹⁵.

2. Controproducente prima ancora che inutile: il requisito linguistico ai fini del ricongiungimento familiare

Come è stato poc'anzi ricordato, l'Italia saggiamente non esige la certificazione di un determinato livello di conoscenza della lingua italiana ai fini del rilascio del visto per ricongiungimento familiare. Ed è questa, a mio parere, l'unica opzione normativa possibile per il legislatore che intenda rimanere coerente con l'art. 19, par 6 della Carta sociale europea, ove si impegnano gli Stati firmatari "ad agevolare per quanto possibile il ricongiungimento familiare del lavoratore migrante autorizzato a stabilirsi sul territorio"¹⁶.

¹³ Così E. PALICI DI SUNI, *Immigrati come nuove minoranze? Le ragioni del no*, in *L'uso della lingua negli atti e nella comunicazione dei poteri pubblici italiani*, a cura di P. BONETTI, Torino, Giappichelli, 2016, p. 647.

¹⁴ Al riguardo le indagini svolte da G. ARCONZO, *I diritti delle persone con disabilità. Profili costituzionali*, Milano, Franco Angeli, 2020, p. 59 ss.; C. COLAPIETRO e F. GIRELLI, *Persone con disabilità e Costituzione*, Napoli, Ed. Scientifica, 2020, passim

¹⁵ Significativi, tra gli altri, la lett.e) del Preambolo della Convenzione, secondo cui "la disabilità è il risultato dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri", che anticipa l'art. 1, par.2, a termini del quale "per persone con disabilità si intendono coloro che presentano durature menomazioni fisiche, mentali, intellettuali o sensoriali che in interazione con barriere di diversa natura possono ostacolare la loro piena ed effettiva partecipazione nella società su base di uguaglianza con gli altri". Per la Convenzione, dunque, gli ostacoli alla socializzazione non sono costituiti dal fatto della disabilità ma dagli ostacoli frapposti dalla società di appartenenza. Al riguardo si è parlato di un modello bio-psico-sociale, anziché medico, di definizione della disabilità (cfr. G. ARCONZO, *I diritti*, cit., 52 ss.; E. LONGO, *Unitarietà del bisogno di cura. Riflessioni sugli effetti giuridici conseguenti al passaggio dal modello medico al modello sociale di disabilità*, in *Non Profit.*, 2011, 2, p. 35 ss.). E di qui, infine, l'enucleazione in dottrina del "meta-diritto alla socializzazione, su cui C. COLAPIETRO, in C. COLAPIETRO e F. GIRELLI, *Persone*, cit., p.115 ss., Tra i commenti alla Convenzione cfr. P. FRANZINA, *La protezione degli adulti nel diritto internazionale privato*, Padova, Cedam, 2012, p.29 ss.; N. CURTO e C.M. MARCHISIO, *I diritti delle persone con disabilità. Percorsi di attuazione della Convenzione ONU*, Roma, Carocci, 2020, p.11 ss.

¹⁶ Come nota giustamente P. BONETTI, *L'uso della lingua negli atti concernenti l'ingresso, il soggiorno e l'allontanamento degli stranieri e nell'accesso al diritto di asilo*, in *L'uso della lingua*, cit, p.573

Tuttavia la trama a maglie larghe della Direttiva 2003/86/CE ha reso possibile una diversa opzione presso i Paesi membri dell'Unione europea, sulla base in particolare dell'art.7, par.2, il quale consente agli Stati di richiedere ai familiari da ricongiungere (purché non siano familiari di un rifugiato) “di soddisfare le misure di integrazione, conformemente alla legislazione nazionale” prima ancora che ne venga autorizzato l'ingresso.

Tra tali misure è stata prevista da diversi Stati membri, tra cui la Germania¹⁷, l'Austria e i Paesi Bassi¹⁸, quella della previa conoscenza della lingua nazionale al livello base (livello A1)¹⁹. Su tale previsione si è pronunciata la Corte di Giustizia, secondo la quale gli adempimenti imposti al familiare da ricongiungere sono compatibili con il diritto dell'Unione solo se, rispettando il principio di proporzionalità, non rendono “impossibile o eccessivamente difficile l'esercizio del diritto al ricongiungimento familiare”²⁰.

L'orientamento della Corte consiste dunque nel porre un criterio generale di interpretazione e di valutazione delle singole misure e condizioni imposte ai familiari ricongiungibili prima del loro ingresso le quali, costituendo un'eccezione alla regola generale dell'autorizzazione al ricongiungimento familiare, non devono essere tali da pregiudicare l'effetto utile della direttiva stessa.

Può al riguardo osservarsi che condizionare il rilascio del visto per motivi familiari alla dimostrazione di un determinato livello di conoscenza della lingua del paese di immigrazione costituisce per taluni un onere facilmente eseguibile, mentre per altri il medesimo adempimento è molto arduo, se non addirittura in concreto impossibile. E l'ampia divaricazione tra le diverse possibilità di apprendimento non dipendono solo dai diversi profili individuali (l'età, il livello di alfabetizzazione, le condizioni di salute, ecc.) ma anche da altri fattori del tutto casuali o addirittura di censo, come la presenza di centri per l'insegnamento della lingua L2 richiesta che siano raggiungibili dal luogo dove l'interessato è residente, nonché (ed è sempre la Corte di Giustizia ad osservarlo) la loro fruibilità a prezzi ragionevolmente contenuti²¹, sicché tale

¹⁷Con diverse eccezioni, tra le quali quelle basate sulla nazionalità in base alla clausola di standstill su cui è dovuta peraltro intervenire CGUE, 10.7.2014, C-138/13, caso Dogan

¹⁸Paesi dai quali è infatti venuta la richiesta di introdurre le clausole limitative nella stesura della direttiva stessa.

¹⁹Dal 20 novembre 2007 al 7 marzo 2016 la Francia prevedeva, all'art. L. 411-8 del Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (d'ora in poi CESEDA) che il familiare di età tra i sedici e i sessantacinque anni da ricongiungere dovesse sottoporsi a una valutazione “de son degré de connaissance de la langue et des valeurs de la République. Si cette évaluation en établit le besoin, l'autorité administrative organise à l'intention de l'étranger, dans son pays de résidence, une formation dont la durée ne peut excéder deux mois, au terme de laquelle il fait l'objet d'une nouvelle évaluation de sa connaissance de la langue et des valeurs de la République. La délivrance du visa est subordonnée à la production d'une attestation de suivi de cette formation. Cette attestation est délivrée immédiatement à l'issue de la formation (...)”. Dispensabile per giustificati motivi, la formazione costituiva comunque un'obbligazione di mezzi e non di risultato.

²⁰Corte di Giustizia dell'Unione europea, sez. II, 9 luglio 2015, C-153/14, Corte di Giustizia dell'Unione europea, 4 marzo 2010, C-578/08.

²¹In tal senso Corte di Giustizia dell'Unione europea, 10 luglio 2014, C-138/13, la quale considera illegittimo il requisito della conoscenza elementare della lingua tedesca imposto alla moglie di un residente turco. Vero è che la sentenza ha base giuridica negli specifici accordi con la Turchia, prevalenti sulla disciplina derivante dalla Direttiva, ma al par. 38 la Corte pare escludere la compatibilità della contestata misura anche riguardo alla Direttiva sul ricongiungimento sulla base di una valutazione di non proporzionalità e di irragionevolezza. Vi è infatti affermato che “anche supponendo che i motivi esposti dal governo tedesco, ossia, l'obiettivo di contrastare i matrimoni forzati e quello di favorire l'integrazione, possano costituire motivi imperativi di interesse generale, nondimeno una

condizione rischia seriamente di divenire, anziché uno strumento di integrazione, un fattore di discriminazione²².

Sul punto va peraltro riferita anche la cautela, se non l'ambivalenza, espressa dalla Commissione Europea, la quale per un verso ha giustificato l'eventuale richiesta da parte degli Stati membri della partecipazione a corsi di lingua o di integrazione anche prima dell'ingresso nel paese, ma per altro verso l'ha sottoposta a molteplici condizioni d'uso²³.

La Commissione ritiene infatti che i corsi di lingua e integrazione dovrebbero essere "offerta in modo accessibile (cioè disponibile in diverse località), essere gratuiti o almeno abbordabili, e adattati alle esigenze individuali, comprese le esigenze specifiche di genere" (ad esempio adattarsi alla minore età dei discenti)".

La Commissione ha inoltre osservato che tali misure, avendo lo scopo di facilitare il processo di integrazione e non di impedire l'esercizio del diritto al ricongiungimento, non possono essere eccessive, ma devono limitarsi alla "possibilità di chiedere a un immigrato di compiere gli sforzi necessari per poter vivere la sua vita quotidiana nella società in cui deve integrarsi".

Il tentativo di subordinare la richiesta preventiva di conoscenze ed abilità all'obiettivo di ottenere solo un adeguato sforzo di volontà, privo di una funzione selettiva basata sulle condizioni economiche o di censo e sulle abilità individuali (che la stessa Corte di Giustizia ha ribadito essere illecita²⁴) sembra tuttavia difficile da realizzare. Al riguardo la Commissione ritiene, ad esempio, che la verifica della volontà di integrazione possa assumere la forma di un esame delle competenze di base ritenute necessarie a tale scopo, per poi osservare che tale test dovrebbe mostrarsi "sensibile al genere per tener conto della situazione specifica di alcune donne che potrebbero, ad esempio, avere scarso livello di istruzione", nonché dei minori non scolarizzati, ecc.²⁵

Tali pur meritorie categorizzazioni sembrano però del tutto insufficienti a fronte sia delle condizioni socio-economiche e culturali delle società di provenienza nel suo complesso sia del dato di esperienza, secondo cui l'integrazione, a iniziare dall'apprendimento della lingua, si fa sul territorio e non da un lontano punto dell'orizzonte, sia pure frequentando un corso di lingua

disposizione nazionale come quella controversa nel procedimento principale va al di là di quanto necessario per ottenere l'obiettivo perseguito, dal momento che la mancata prova dell'acquisizione di conoscenze linguistiche sufficienti comporta automaticamente il rigetto della domanda di ricongiungimento familiare, senza tenere conto delle circostanze proprie di ciascun caso di specie".

²² Come ben argomenta M. GNES, *Requisiti linguistici ed integrazione degli stranieri extracomunitari*, in *Giornale dir. amm.*, 2016, p. 221 ss.

²³ Cfr. Commissione Europea, Comunicazione, cit., 2014, al numero 4.5.

²⁴ Corte di Giustizia dell'Unione europea, 9 luglio 2015, cit.

²⁵ La Commissione indica altresì agli Stati membri la necessità che "il livello di difficoltà dell'esame, i costi di partecipazione, l'accessibilità del materiale didattico necessario per preparare tale esame o l'accessibilità dell'esame stesso" non siano tali da divenire un ostacolo eccessivo, auspicando misure proporzionate da applicare con la flessibilità necessaria "per garantire che, caso per caso e alla luce di circostanze specifiche, il ricongiungimento familiare possa essere concesso anche quando i requisiti di integrazione non sono soddisfatti". Peccato che il metodo del "caso per caso" si sia dimostrato nei fatti in contraddizione con la necessaria fluidità dei procedimenti amministrativi in materia di ricongiungimento familiare nei quali il fattore tempo assume un'importanza decisiva.

e cultura²⁶. È quanto confermato, tra l'altro, anche da ricerche svolte mediante follow-up, le quali hanno dimostrato che i test linguistici (nonché quelli di integrazione civica) effettuati prima della partenza per lo Stato europeo di destinazione sono poco efficaci perché spesso svolti alcuni mesi prima dell'effettivo ingresso del migrante nel territorio dello Stato membro, di modo che le conoscenze acquisite per il test siano andate perse nel frattempo. Soprattutto è stato osservato che detti test contrastano con il primo dei già citati principi fondamentali comuni per la politica di integrazione degli immigrati nell'Unione europea (CBPs), il quale "riconosce come l'integrazione sia un processo dinamico e bilaterale di adeguamento reciproco, che vede da un lato l'immigrante e, dall'altro, lo Stato di accoglienza ed i suoi residenti"²⁷.

Il vero è che, più complessivamente, il giusto equilibrio tra i parametri che si vorrebbero predittivi di una migliore integrazione e le esigenze di governo dei flussi migratori familiari (tra le quali dovrebbe essere un obiettivo primario assicurare adeguata tutela al diritto all'unità familiare, evitando che essa si realizzi con eccessiva lentezza o illegalmente) non sembra essere stato raggiunto; e ciò vale, prima ancora che per le discipline nazionali, per lo stesso legislatore europeo.

Di ciò è buona dimostrazione già il considerando n.12 della Direttiva 2003/86/CE, ove è prevista "la possibilità di limitare il diritto al ricongiungimento familiare dei minori che abbiano superato i dodici anni e che non risiedono in via principale con il soggiornante", in quanto la capacità di integrazione è maggiore nei primi anni di vita ed è considerato necessario "assicurare che essi acquisiscano a scuola l'istruzione e le competenze linguistiche necessarie". A tale considerando corrisponde l'art.4, par.1, della Direttiva che consente ai paesi membri di derogare alla disciplina sul ricongiungimento del figlio minore di età quando egli abbia ormai superato i dodici anni e giunga indipendentemente dal resto della sua famiglia. In tali casi, infatti, lo Stato membro, "prima di autorizzarne l'ingresso ed il soggiorno ai sensi della presente direttiva, può esaminare se siano soddisfatte le condizioni per la sua integrazione richieste dalla sua legislazione in vigore al momento dell'attuazione della presente direttiva".

Tradotto in termini procedurali ciò potrebbe significare che il minore che abbia da poco superato i dodici anni invece di potersi ricongiungere ai familiari e intraprendere subito un percorso di inclusione anche linguistica nel paese di arrivo debba prima svolgere un corso di lingua L2 nel suo paese di origine che gli consentirà, magari dopo un anno o due, di raggiungere un livello di conoscenza iniziale o elementare della lingua europea richiestagli. Un livello quest'ultimo che avrebbe potuto più velocemente acquisire in uno o due mesi di

²⁶ M. GNES, op. cit., p. 421, cita alcuni studi (cfr., in particolare, S. CARRERA, *In Search of the Perfect Citizen?*, in S. CARRERA, *Illiberal liberal States. Immigration, citizenship, and integration in the EU*, Farnham, 2009, p. 84 ss.

²⁷ Cfr. T. HUDDLESTON, A. PEDERSEN, *Impact of new family reunion tests and requirements on the integration process*, Migration Policy Group, postato il 9 novembre 2011 sul sito https://emnbelgium.be/sites/default/files/attachments/impact_of_new_family_reunion_tests_and_requirements_on_the_integration_process_mpg_briefing_3.pdf. In senso diverso, tuttavia, cfr. il punto n. 35 delle Conclusioni dell'Avvocato Generale Juliane Kokott, presentate il 19 marzo 2015 nella causa C-153/14, *Minister van Buitenlandse Zaken c. K e A*: "È pur vero che corsi di lingua e di integrazione offerti nello Stato membro ospitante potrebbero produrre effetti maggiori rispetto a corsi di formazione frequentati all'estero. Ciò non compromette però la necessità della misura di integrazione scelta dai Paesi Bassi e attuata prima del ricongiungimento familiare. I Paesi Bassi cercano, infatti, proprio di contribuire a migliorare la situazione di partenza dei soggetti che si avvalgono del ricongiungimento familiare. Corsi di formazione offerti solo successivamente all'ingresso nel paese non sarebbero efficaci a tal fine".

soggiorno nel paese di ricongiungimento, con l'evidente svantaggio, ai fini del futuro processo di integrazione, di giungervi uno o due anni dopo, e dunque a un'età più elevata, con problematiche di inserimento sociale e culturale più complesse.

Del resto, anche ipotizzando il raggiungimento pieno di un tale obiettivo di apprendimento, il minore avrà vissuto prima del suo ingresso un maggiore periodo di lontananza dai genitori in una condizione di fragilità, di assenza di riferimenti genitoriali e dunque di disorientamento educativo, se non di fragilizzazione psichica e sociale

È dunque chiara l'eterogenesi dei fini cui va incontro l'attuazione, nei Paesi che intendano valersene dell'art.4, par.1, della Direttiva: se per un verso non v'è dubbio, infatti, che la conoscenza della lingua sia indispensabile nel percorso di integrazione, è invece non solo inutile, ma tendenzialmente dannoso, pretenderla dai familiari che ancora si trovino nel paese di origine²⁸.

3. La lingua italiana nell'accordo di integrazione

Ai sensi dell'art. 4-bis t.u.i., contestualmente alla presentazione della domanda di rilascio del primo permesso di soggiorno, è richiesta allo straniero la sottoscrizione di un accordo di integrazione, articolato per crediti, con l'impegno a raggiungere specifici obiettivi di integrazione, da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno. "La stipula dell'Accordo di integrazione rappresenta condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno. La perdita integrale dei crediti determina la revoca del permesso di soggiorno e l'espulsione dello straniero dal territorio dello Stato".

Il regolamento di attuazione dell'accordo di integrazione all'art.1, c.2 indica quale destinatario dell'obbligo di stipula lo straniero di età superiore ai sedici anni che fa ingresso per la prima volta nel territorio nazionale e presenta istanza di rilascio del permesso di soggiorno di durata non inferiore a un anno²⁹.

In effetti, rallentata dalle incombenze correlate alla gestione amministrativa di questo improduttivo ma oneroso istituto³⁰, l'Amministrazione ha ottenuto in questi anni di ridurre il più

²⁸ Così C. COUNIL e Y. DEPIGNY, *Contractualisation et externalisation de la politique migratoire: analyse et critique de la loi Hortefeux*, in *Revue du droit public*, 2008, p. 1070

²⁹ D.p.r. 14 settembre 2011, n. 179

³⁰ Su cui le considerazioni critiche di N. ZORZELLA, *L'accordo di integrazione: ultimo colpo di coda di un governo cattivo?*, in *Dir.imm.citt.*, 2011, 4, 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. VRENNNA, *L'accordo di integrazione ovvero l'integrazione per legge. I riflessi sulle politiche regionali e locali*, in *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, a cura di E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNNA, Bologna, il Mulino, 2013, p. 253 ss.

possibile l'ambito soggettivo di applicazione dell'accordo di integrazione³¹, mostrando così l'irilevanza strategica in concreto attribuita a questo istituto ai fini delle politiche di integrazione³².

A termini del successivo art.2, co.3, all'atto della sottoscrizione dell'accordo, sono assegnati allo straniero sedici crediti, presupponendo da parte sua già la conoscenza al livello A1 della lingua italiana parlata. Lo straniero si impegna però ad acquisire, tra l'altro, un livello di conoscenza della lingua italiana equivalente almeno al livello A2 (limitatamente alla lingua parlata). Il termine massimo di adempimento per tale obiettivo è fissato in due anni, prorogabili ancora di uno.

La disciplina di attuazione dell'accordo di integrazione è in effetti proporzionata al suo ambito di applicazione e alla sua particolare effettività giuridiche, in alcun modo volta a favorire l'integrazione ma comprensiva, nei casi di più grave inadempimento, della sanzione amministrativa dell'espulsione.

Forse perché volta a confermare un diritto di soggiorno ancora temporaneo in capo a persone appena giunte in Italia, cui tale diritto è già stato riconosciuto in via preliminare con l'autorizzazione all'ingresso per lavoro, detta disciplina tiene inoltre conto delle diverse difficoltà di apprendimento derivanti dal profilo soggettivo degli immigrati.

Si noti, in particolare, che non è richiesta la certificazione di abilità nella lingua scritta ma solo in quella orale. È questa una scelta condivisibile che, tra l'altro, consente anche alle persone analfabete di certificare la conoscenza della lingua italiana.

Soprattutto, non si fa luogo alla stipula dell'accordo (ma se già stipulato questo si intende comunque adempiuto anche senza il raggiungimento degli obiettivi linguistici e culturali prefissati) qualora lo straniero sia affetto da patologie o da disabilità tali da limitare gravemente l'autosufficienza o da determinare gravi difficoltà di apprendimento linguistico e culturale, attestati mediante una certificazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale³³.

³¹ Sono in effetti stati esonerati dalla stipula dell'accordo, oltre ai richiedenti la protezione internazionale e a coloro che l'abbiano ottenuta, i richiedenti il permesso di soggiorno per motivi familiari (a qualunque titolo questo spetti loro) e quello per soggiornanti di lungo periodo, nonché, sia pure limitatamente ai primi cinque anni dal rilascio, i possessori del permesso di soggiorno per investitore (art.26-bis, co.5-bis, t.u.i.); . Ne sono stati inoltre esonerati anche i richiedenti la cosiddetta carta blu e altri titoli di soggiorno per lavoro o per ricerca non contemplati dall'art.5 t.u.i., gli stranieri in ingresso per lavoro stagionale o per soggiorni brevi, i minori non accompagnati, anche se ultra-sedicenni, e le vittime della tratta di persone, di violenza o di grave sfruttamento, "per le quali l'accordo è sostituito dal completamento del programma di assistenza ed integrazione sociale di cui all'articolo 18 del testo unico". In via interpretativa, la prassi esonera inoltre coloro che abbiano titolo al rilascio del permesso di soggiorno per casi speciali o per protezione sociale. Sono stati da ultimo esentati anche i cittadini stranieri già presenti sul territorio nazionale che lo abbiano volontariamente lasciato prima della scadenza del loro precedente permesso di soggiorno per poi farvi ritorno in un momento successivo con un nuovo visto d'ingresso (a questo riguardo la Circolare del Dip. libertà civili e imm. n. 5218 del 30 settembre 2015 specifica che non solo non dovranno prevedersi sottoscrizioni dell'accordo di integrazione ma che quest'ultimo, ove non sia stato chiuso per altri motivi, dovrà essere archiviato).

³²Al riguardo cfr. V. CARBONE, E. GARGIULO e M. RUSSO SPENA, *Tra Piani*, cit. , p. 401, secondo i quali proprio le necessità di semplificazione burocratica, in soccorso di un'amministrazione in fortissima difficoltà, hanno portato alla "edulcorazione" dell'istituto, evidenziando "la sostanziale inefficacia dello strumento, poiché le politiche integrazioniste si realizzano con l'impiego di altri dispositivi di governo, controllo, selezione".

³³ Disposizione da contemperare con la previsione della mera sospensione dei tempi di attuazione dell'accordo in presenza di una causa di forza maggiore o un legittimo impedimento al rispetto dell'accordo, attestato attraverso idonea documentazione, derivante da gravi motivi di salute, pur sempre attestati attraverso la

Il risultato che in tal modo si raggiunge non è però quello di realizzare comunque, nella misura in cui ciò sia consentito dalle particolari caratteristiche dei soggetti, un percorso di integrazione linguistica, anche ponendo in essere misure di sostegno all'apprendimento, ma quello di estromettere dall'ambito di applicazione della norma quei soggetti la cui inclusione necessiterebbe di risorse dedicate.

Tale assenza di ambizione quanto all'effettiva integrazione linguistica e culturale è stata colta dalla dottrina anche in ragione della comparazione con l'analogo istituto del *contrat d'accueil*, cui probabilmente il legislatore italiano si è più da vicino ispirato ma di certo non conformato. In Francia infatti l'istituto è caratterizzato dalla determinazione "contrattuale" di percorsi individualizzati definiti sulla base della posizione di partenza dell'interessato, dall'obbligo di seguire la formazione gratuitamente predisposta dallo Stato a livello locale e dall'offerta di servizi di orientamento al lavoro³⁴.

4. La lingua italiana ai fini del rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo

Tranne che per i casi motivati da attività di ricerca e da impiego particolarmente qualificato di cui all'art.27, co.1, lett. a), c), d), e q), t.u.i., nonché per i titolari di protezione internazionale³⁵, il legislatore prevede, all'art.9, co. 2-bis., t.u.i., che il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo sia subordinato "al superamento, da parte del richiedente, di un test di conoscenza della lingua italiana".

Il grado di abilità richiesto nell'uso della lingua, non essendo stato stabilito dal legislatore, è attualmente individuato dal Ministero dell'interno in corrispondenza al livello A2 del Quadro comune di riferimento europeo per la conoscenza delle lingue approvato dal Consiglio d'Europa, certificabile sia mediante il superamento di un test amministrato dalle prefetture sia mediante le certificazioni tassativamente indicate a livello regolamentare³⁶.

Per la disciplina di tale adempimento lo stesso legislatore rinvia alla decretazione ministeriale, la quale ha in effetti disposto che l'onere della prova della conoscenza della lingua

presentazione di una certificazione rilasciata da una struttura sanitaria pubblica o da un medico convenzionato con il Servizio sanitario nazionale.

³⁴L'art. L413-2 CESEDA dispone infatti che lo straniero "s'engage dans un parcours personnalisé d'intégration républicaine. L'engagement est "à suivre les formations et dispositifs d'accompagnement qui lui sont prescrits", ma viene corrispettivamente fornito anche "un conseil en orientation professionnelle et un accompagnement destiné à favoriser son insertion professionnelle, en association avec les structures du service public de l'emploi" ((art. L413-3). Ancora, a differenza del modello italiano, viene assicurata una formazione linguistica a carico dello Stato comprendente "un nombre d'heures d'enseignement de la langue française suffisant pour permettre à l'étranger primo-arrivant d'occuper un emploi et de s'intégrer dans la société française". In dottrina cfr. CANEPA, *Il contrat d'accueil et d'intégration nell'ordinamento francese*, in *Gli stranieri*, 2011, 3, p.25 ss.

³⁵L'esclusione dall'onere di idoneità linguistica di queste categorie di stranieri potrebbe porre, in astratto, un problema di legalità costituzionale. Tuttavia riguardo ai protetti internazionali l'apparente irragionevolezza della differenziazione potrebbe trovare spiegazione nell'esigenza di favorirne la mobilità per lavoro nell'Unione europea, superando il regime di residenza coatta nel paese (non scelto) di esame della domanda di protezione previsto dal "Sistema Dublino".

³⁶Così l' art.2, co.1, del citato decreto del 7 dicembre 2021

italiana non riguardi né i figli minori degli anni quattordici (del richiedente o del coniuge) né “lo straniero affetto da gravi limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall’età, da patologie o da *handicap*, attestate mediante certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica”³⁷.

A parte il caso dei minori degli anni quattordici, la formulazione dei casi di esonero lascia interamente alla discrezionalità tecnica la loro individuazione. Ciò vale, in particolare, riguardo al fattore di debolezza costituito dalla “terza età”, il quale non rileva di per sé quale clausola di esonero, come è previsto, ad esempio, in Francia dall’art. L413-7 CESEDA³⁸, ma deve associarsi a una effettiva difficoltà di apprendimento certificata di volta in volta.

Ciò che conta non è la patologia sofferta ma il suo effetto ai fini dell’apprendimento ed è dunque necessario che tale effetto sia espressamente accertato mediante certificazione medica proveniente da un presidio sanitario pubblico³⁹.

Quanto invece alle difficoltà fisiche di qualunque natura, che potrebbero impedire lo svolgimento dell’esame di conoscenza della lingua (quali ad esempio limitazioni agli arti o alla vista) benché non siano prese in considerazione ai fini dell’esonero dall’obbligo di dimostrazione della conoscenza della lingua italiana, obbligano comunque l’Amministrazione a porre in essere le misure che consentano all’interessato di affrontare la prova di certificazione⁴⁰.

Questo orientamento giurisprudenziale, se si mantenesse capace di performare l’azione amministrativa, risponderebbe alle preoccupazioni giustamente sollevate in dottrina, secondo cui, nel considerare le sole limitazioni derivanti da una patologia, il legislatore avrebbe ignorato le altre difficoltà fisiche che pure possono impedire lo svolgimento delle prove di certificazione, nonché quelle derivanti da dislessia o disgrafia, ove le stesse non vengano certificate come “deficit di apprendimento linguistico”⁴¹.

Una lacuna normativa (ove non si sia trattato piuttosto di una omissione consapevole) è poi costituita dalla mancata considerazione della condizione di analfabetismo, la quale non costituisce né un impedimento fisico, né tanto meno una patologia, bensì un formidabile

³⁷Il Decreto del Ministro dell’interno, 7 dicembre 2021, recante Modalità di svolgimento del test di conoscenza della lingua italiana, prevede all’art.1, co.3, che lo straniero alleggi la certificazione rilasciata dalla struttura sanitaria pubblica alla documentazione richiesta per la presentazione della domanda. Sull’attività del medico legale al riguardo cfr., G. GUALTIERI, V.S. BRASACCHIO, G. SPIGARELLI, A. BRASACCHIO, C. GAMBELUNGHE, M. LANCIA, E. SCLAFANI, *L’accertamento delle gravi limitazioni psico-fisiche che permettono l’esonero dal test obbligatorio di conoscenza della lingua italiana per l’ottenimento del permesso di soggiorno di lungo periodo a tempo indeterminato. Una proposta di criteriologia medico-legale*, in *Riv.it.med.leg.*, 2017, 3, p.1245 ss.

³⁸À.3: “Les étrangers âgés de plus de soixante-cinq ans ne sont pas soumis à la condition relative à la connaissance de la langue française”. Il livello soglia di conoscenza richiesto è A2

³⁹Senza possibilità di presentare una diversa documentazione (così Tar Lazio, Sez. I-Ter, sent. 30.11.2018 n.11633). Applicando la norma estensivamente, ma fedelmente allo spirito e all’obiettivo della legge, il giudice amministrativo ha compreso tra i casi di esonero anche la dislessia, consistendo questa in un disturbo dell’apprendimento tale da comportare difficoltà nel decifrare i segni linguistici e nella lettura, e dunque limitativo della capacità di apprendimento (così Tar Sicilia, Sez. II, sent., 23.12.2022, n.3738)

⁴⁰Cfr. T.A.R. Liguria, Sez. II, Sent., 2.05.2018, n. 409, secondo cui in caso di altra infermità fisica estranea alla possibilità di un normale sviluppo cognitivo, l’amministrazione avrebbe comunque dovuto predisporre “modalità di assistenza tali da consentire lo svolgimento del test, non potendosi risolvere la condizione fisica del ricorrente in una preclusione assoluta allo svolgimento del test e conseguentemente all’ottenimento del permesso di soggiorno”

⁴¹Così F. DI PIETRO, *La condizione dei soggiornanti di lungo periodo*, in *Ius Migrandi. Trent’anni di politiche e legislazione sull’immigrazione in Italia*, a cura di M. GIOVANNETTI e N. ZORZELLA, Milano, Franco angeli, p.354, disponibile in open access

svantaggio culturale, superabile solo in una parte dei casi – ove si possa contare su di un adeguato sostegno – solo a seguito di un lungo e costante impegno.

In effetti è esperienza comune presso i centri di istruzione per adulti che, anche dopo anni di scuola e di assiduo impegno, alcuni adulti analfabeti raggiungono a malapena (e dunque non sempre) un livello di competenze pari al livello A1.

L'impossibilità per l'analfabeta di cimentarsi nella scrittura ha portato l'Amministrazione solo di recente ed in via sperimentale a predisporre un percorso di certificazione della lingua italiana al livello A2 solo orale presso i c.p.a. validandolo ai fini del rilascio del permesso di soggiorno per residenti di lungo periodo⁴². Purtroppo un analogo percorso non è stato ancora predisposto riguardo alla certificazione del livello B1, ai fini dell'acquisto della cittadinanza.

5. Analfabetismo e cittadinanza

Pare opportuno osservare come l'analfabetismo riguardi gli immigrati appartenenti alle fasce più povere dei Paesi di provenienza col minore indice di sviluppo umano; e come colpisca, a conferma della intersezionalità del tema, in due casi su tre le donne.

Benché l'analfabetismo impedisca di accedere alla lettura e alla comunicazione scritta, ciò non significa che gli interessati non abbiano svolto un percorso di integrazione civica e culturale nel Paese di cui vorrebbero divenire cittadini, sicché escluderli a causa di questa loro caratteristica risulterebbe una forma di selezione illegittima, specialmente là dove non si tenga conto dell'età del richiedente, come fanno invece ordinamenti a noi prossimi, come quello portoghese⁴³ e quello tedesco (almeno riguardo ai cosiddetti *gastarbeiter*) e come del resto, sia pure in via solo sperimentale, va facendo il nostro Paese riguardo alle sole procedure di rilascio del permesso di soggiorno permanente per stranieri residenti di lungo periodo.

L'illegittimità della selezione nell'acquisto della cittadinanza basata, anche solo di fatto, sull'alfabetizzazione in caratteri latini è stata talvolta rilevata dai giudici nazionali ed è stata di recente rilevata dalla Cour constitutionnelle belga, che ha dichiarato l'incostituzionalità delle norme del Code de la nationalité belge nelle parti in cui non vi si prevedevano eccezioni al requisito della conoscenza minima di una delle lingue nazionali per i cittadini stranieri analfabeti⁴⁴.

⁴² Per verificare i passaggi di tale percorso: <https://www.associazionecliq.it/wp-content/uploads/2021/04/3-Test-DM-Procedure-indicazioni-per-esonero.pdf>

⁴³ Cfr. l'art.25, par.6, del Regulamento da Nacionalidade Portuguesa, Decreto-Lei n. 237-A/2006 ove è disposto che nel caso (...) di persone di 60 anni o più che non sanno leggere o scrivere, la prova della conoscenza della lingua portoghese deve essere adeguata alla loro capacità di dimostrare la conoscenza di questa lingua.

⁴⁴ Cour cost. Arrêt 23.3.2023, n. 53, disponibile al link <https://www.const-court.be/public/f/2023/2023-053f.pdf>, su cui cfr. H. OUHNAOUI e L. BREYER, *Analphabetisme et nationalité : le frein de l'exigence linguistique comme incompatibilité avec la citoyenneté belge?*, disponibile sul sito del Centre Perelman, https://centrepelman.be/analphabetisme-et-nationalite-le-frein-de-lexigence-linguistique-et-comme-incompatibilite-avec-la-citoyennete-belge/#_ftn2. Il caso riguardava due immigrati analfabeti, i quali non erano riusciti a raggiungere la conoscenza nella produzione e comprensione scritta del livello A2 del Quadro comune europeo di riferimento per le lingue, nonostante avessero seguito una formazione di alfabetizzazione e avessero certificato la loro integrazione civica.

La decisione del giudice costituzionale belga non dissente dal legittimo obiettivo del legislatore di richiedere ai richiedenti la naturalizzazione un adeguato processo di integrazione dimostrato, in primo luogo, dalla conoscenza di almeno una delle due lingue nazionali. Ma ritiene che tale obiettivo debba essere perseguito rispettando il criterio costituzionale di proporzionalità che invece risultava violato per non avere differenziato la posizione delle persone analfabete rispetto agli altri interessati, in violazione del principio di eguaglianza sostanziale.

La soluzione costituzionalmente corretta, secondo la Corte, non è però quella dell'esenzione tout court dalla dimostrazione di avere realizzato un percorso di integrazione linguistica. Ed infatti il dispositivo della sentenza ha dato mandato al legislatore di prevedere una disciplina che consenta allo straniero di dimostrare che il mancato raggiungimento del livello di conoscenza certificata della lingua altrimenti richiesto sia intervenuto all'esito di sforzi ragionevoli miranti a tale obiettivo, avendo riguardo alla gamma di corsi di formazione in concreto disponibili⁴⁵.

Il Belgio non ha mancato di ottemperare al mandato ricevuto dalla Corte, modificando in particolare l'art. 1, par2, n.5 del code de la nationalité, il quale dispone ora che la prova della conoscenza almeno al livello A2 della lingua (una almeno delle tre lingue nazionali) abbia luogo per gli analfabeti esclusivamente in forma orale⁴⁶.

In generale tuttavia i legislatori europei, tra cui quello italiano, mantengono almeno formalmente discipline discriminatorie nei confronti degli analfabeti nell'accertamento dell'integrazione linguistica, ai fini dell'acquisto della cittadinanza. Non v'è dubbio, al riguardo, che la sentenza della Corte costituzionale belga costituisca un precedente di cui tenere conto. Fa al momento eccezione, oltre al Belgio, la Spagna, dove la prova del possesso del requisito di conoscenza della lingua spagnola – corrispondente, come in Belgio, almeno al livello A2 - è gestita dall'Istituto di diritto pubblico Cervantes mediante lo svolgimento di esami in modalità esclusivamente parlata per le persone non alfabetizzate, solo però se residenti in Spagna ed esclusivamente per le domande di cittadinanza per residenza⁴⁷.

⁴⁵ Si apprezza maggiormente la decisione del giudice costituzionale belga considerando le maggiori difficoltà che il medesimo tema ha incontrato nella giurisprudenza costituzionale tedesca. Riferisce al riguardo F. PALERMO, *La giurisprudenza costituzionale tedesca nel biennio 2005-2006*, in *Giur. cost.*, 2007, p. 3973, nt.32, che il Tribunale amministrativo federale, nell'accogliere il ricorso di due stranieri ai quali era stata negata la cittadinanza per la mancanza del requisito della competenza linguistica che vivevano in Germania rispettivamente da 20 e 27 anni, ha ritenuto che bastasse a tal fine la capacità di comunicare in tedesco nell'ambito familiare e professionale e, per iscritto, con le autorità, anche attraverso atti non scritti in proprio. Sulla base di questo stesso criterio è stato invece rigettato un secondo ricorso, presentato da un analfabeta non in grado di sostenere alcuna interlocuzione scritta (BVerwG 5 C 8.05 e 5 C 17.05).

⁴⁶ Questo particolare impedimento all'apprendimento e dunque alla certificabilità delle competenze linguistiche pare invece essere ignorato dalla Francia, dove l'art.14.1. del Décret n°93-1362 du 30 décembre 1993 si limita a prevedere l'esonero dalla prova del possesso almeno del livello B1 delle "personnes dont le handicap ou l'état de santé déficient chronique rend impossible leur évaluation linguistique".

⁴⁷ Si veda, in attuazione dell'art.22, co.4, codice civile, l'art. 10.5, Orden JUS/1625/2016, 30.09.2016.

6. La lingua italiana ai fini dell'acquisto della cittadinanza italiana per matrimonio o nei casi di concessione di cui all'art.9 della legge n.91 del 1992

Il nuovo art.9.1 della Legge n.91 del 1992 dispone, tanto per il caso dell'acquisto della cittadinanza per matrimonio con cittadino italiano (fattispecie questa definita erroneamente dalla norma in esame come concessione) quanto per i casi di vera e propria concessione di cui all'art.9 della medesima legge, che la ricevibilità delle domande presentate a partire dal 4 dicembre 2018 sia subordinata al possesso, da parte dell'interessato, di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1⁴⁸.

L'introduzione in sé del requisito sopraggiunge rispetto a orientamenti amministrativi e giurisprudenziali che, almeno riguardo alle istanze di concessione per residenza di cui all'art.9 della legge, già valutavano, ai fini della verifica sul grado di integrazione raggiunto, il possesso di un sufficiente livello di conoscenza della lingua italiana⁴⁹.

L'intervento legislativo però tipizza tale indice di integrazione, indicando espressamente la soglia di apprendimento richiesta e ponendolo quale requisito non solo per l'accoglimento ma per la stessa ricevibilità della domanda⁵⁰. In tal modo lo spazio per una valutazione dell'integrazione linguistica in relazione al complessivo profilo personale del richiedente viene sostituita da un parametro legale che non permette eccezioni e non consente adattamenti al caso concreto, se non nei casi che verranno in ultimo esaminati.

6.1. Sulle maggiori difficoltà di apprendimento del coniuge residente all'estero

Invero, dalla comparazione con gli altri ordinamenti nazionali a noi più vicini, emerge "una sicura tendenza a prevedere la dimostrazione della conoscenza della lingua anche per ottenere la cittadinanza per matrimonio". Il legislatore italiano, in fin dei conti, si è adeguato a un modello prevalente tra gli Stati. Lo ha fatto però, come è stato notato in dottrina, imponendo "un ostacolo eccessivo alla realizzazione dell'obiettivo sotteso a questa forma di acquisto della cittadinanza, quello dell'unità della famiglia e della cittadinanza al suo interno"⁵¹.

La rigidità del requisito introdotto con l'art.9.1 della legge sulla cittadinanza in effetti suscita dubbi, tra i quali quello derivante dal non avere differenziato la posizione del coniuge straniero ancora residente all'estero assieme al coniuge italiano rispetto al coniuge residente

⁴⁸ Va segnalata, per completezza di informazione, la fantasiosa proposta, anni orsono, di sottomettere il richiedente la cittadinanza ad un esame sia della lingua italiana che della lingua locale, intesa come lingua regionale. Così il d.d.l. AC n. 1593, presentato il 31 luglio 2008. Cfr. al riguardo C. FIORAVANTI, *La nuova disciplina dell'acquisto della cittadinanza italiana jure matrimonii*, in *Nuove leggi civ. comm.* 2009, p. 1137, nt.19.

⁴⁹ Cfr., ad esempio, Tar Lazio, Sez. Seconda-quater, 20.3.2015, n.4384, ampiamente commentata da M. PIAZZA, *Cittadinanza con conoscenza della lingua italiana e perfetta integrazione nella comunità nazionale: diventare italiani per essere o esserlo per diventare italiani?*, in *Giur.cost.*, 2016, p. 1703 ss.

⁵⁰ Il panorama di diritto comparato, anche a livello europeo, al riguardo, pare comunque fortemente ambivalente, come osservato da G. MILANI, *Ius linguae*, cit. p. 103.

⁵¹ G. Milani, *Ius linguae*, .cit., p.106 s., Cfr. altresì, con particolare riguardo alle discipline dei "test linguistici" in Europa, EAD, *Cittadini.it.*, spec. p. 61 ss. In senso opposto la proposta de iure condendo proveniente dalla Fondazione ISMU, favorevole ad introdurre quale livello soglia il B2, sulla base dell'auspicio di un maggiore sostegno all'apprendimento che purtroppo pare tuttavia poco realistica. Ne riferisce adesivamente E. CODINI, *La cittadinanza. Uno studio sulla disciplina italiana nel contesto dell'immigrazione*, Torino, 2017, p.161 s.

in Italia, essendo evidente la maggiore difficoltà del primo nel raggiungere il livello di apprendimento richiesto, date le minori possibilità di praticare e studiare la nostra lingua⁵².

L'imposizione del requisito di conoscenza della lingua italiana al livello B1 anche al coniuge straniero residente all'estero pare peraltro mettere in evidenza un paradosso derivante dalla disciplina ad oggi vigente sul riconoscimento della cittadinanza italiana iure sanguinis (trasmessa ai loro discendenti anche dagli italiani emigrati all'estero nei due secoli trascorsi) sicché ben può accadere che il coniuge straniero di un cittadino italiano nato e vissuto all'estero apprenda la lingua di Dante a un livello intermedio B1 al fine di ottenere la cittadinanza italiana mentre il coniuge italiano che gli ha comunicato per legge la cittadinanza potrà continuare a non parlarla affatto⁵³.

6.2. Le clausole legali di esonero dal test linguistico ai fini della naturalizzazione dimenticano gli anziani, le persone con disabilità e gli altri soggetti con difficoltà di apprendimento.

Vero è che in alcuni paesi il livello di conoscenza della lingua nazionale richiesto, sia al coniuge straniero che allo straniero residente di lungo periodo richiedente la naturalizzazione è a tutt'oggi attestato su un più elementare A2, come nei casi già esaminati del Belgio e della Spagna. La tendenza più generale è però di altro segno e ciò si spiega forse con il virtuale chiudersi (almeno nelle intenzioni dei governi) di un ciclo migratorio non particolarmente qualificato in favore di una programmazione degli ingressi limitata a professionalità utili o comunque a un'immigrazione "scelta", sì da rendere più scontata una maggiore severità sul livello di integrazione linguistica che si può esigere dagli immigrati desiderosi di naturalizzazione.

Sempre più, dunque, il rispetto da parte delle legislazioni in materia di naturalizzazione del canone di ragionevolezza e del divieto di discriminazione dovrà essere valutato verificando l'eshaustività e l'efficacia delle clausole di esonero o di facilitazione capaci di contemperare gli obiettivi generali di una maggiore integrazione linguistica con una ragionevole attenzione alla molteplicità delle condizioni personali e sociali, da sussumere in un adeguato quadro disciplinare.

Un'esigenza questa non ancora colta, a quanto pare di vedere, dal nostro legislatore, presso il quale rigidità e facilitazioni dipendono piuttosto dall'esigenza dell'Amministrazione di

⁵² Un cenno critico in tal senso da B. BAREL, *Cittadinanza*, in P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Immigrazione, asilo e cittadinanza*, VI ed., 2024, p.465 s.

⁵³ Sarebbe invece auspicabile che il legislatore per un verso semplificasse le procedure di riconoscimento della cittadinanza iure sanguinis dei discendenti da cittadini italiani nati e residenti all'estero, ad esempio eliminando la regola della competenza esclusiva dell'ufficiale dello stato civile del luogo di residenza anagrafica ma per altro verso introducesse quale condizione del riconoscimento un requisito di effettività del legame con l'Italia da parte del richiedente il riconoscimento della cittadinanza, il quale potrebbe essere costituito da un livello di conoscenza della lingua italiana ragionevolmente raggiungibile anche da chi vive all'estero, come nel caso del livello A1 (o, in considerazione della rilevanza del fine, del livello A2) (Sul punto sia consentito il rinvio a P. MOROZZO DELLA ROCCA, *La residenza in attesa dell'attestazione di cittadinanza*, in *Lo stato civ. it.*, 2018, 2, p.28 s.). Nel senso di una ben maggiore severità, sul punto, sono però i disegni di legge presentati in Senato nell'attuale legislatura (S. 98; S. 752; S. 295; S.919) che intervengono sulla disciplina del riconoscimento o dell'acquisto della cittadinanza italiana da parte dei discendenti di cittadini italiani emigrati all'estero introducendo la previsione del requisito linguistico di livello B1, al pari dei residenti da almeno dieci anni in Italia.

contenere le incombenze amministrative derivanti dalle scelte legislative che non dalle caratteristiche personali davvero rilevanti degli interessati.

Il legislatore, ad esempio, esonera dall'attestazione del raggiungimento del livello B1 coloro che abbiano in precedenza adempiuto all'accordo di integrazione (certificando il livello A2 parlato) o che siano titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo (dimostrando di avere raggiunto il livello A2)⁵⁴. Ma potrebbe sembrare contraddittorio il fatto che il legislatore consenta una più scarsa conoscenza della lingua italiana da parte di stranieri ormai da tempo stabilmente residenti nel nostro Paese, inclusi quelli che sono divenuti nel frattempo coniugi di cittadini italiani, mentre pretende una ben più elevata conoscenza linguistica dal coniuge straniero che svolga la sua vita coniugale con il cittadino italiano residente all'estero.

Va poi osservato come non siano pochi gli immigrati da lungo periodo residenti in Italia che non abbiano la fortuna di essere stati in precedenza obbligati a sottoscrivere l'accordo di integrazione e che nemmeno abbiano dovuto certificare il livello A2 di conoscenza della lingua italiana nel richiedere il permesso di soggiorno per residenti di lungo periodo. E tra questi ultimi sono numerosi gli stranieri assicurati riguardo alla stabilità dei loro diritti di residenza e di cittadinanza sociale dall'essere già divenuti coniugi o genitori di cittadini italiani.

Esiste dunque un bacino non trascurabile di residenti di lunghissimo periodo ma privi dello status di lungo-soggiornanti, una parte dei quali con bassa o bassissima scolarizzazione di origine, che non può usufruire al momento in cui chiede la cittadinanza italiana dell'esenzione dalla certificazione del B1 per le due cause di esclusione in precedenza richiamate.

Punta dell'iceberg di questa più ampia realtà è costituita dal fenomeno, noto agli operatori, dei coniugi anziani di cittadini italiani la cui la domanda di acquisto della cittadinanza è ora resa irricevibile dalla mancanza della certificazione di conoscenza dell'italiano al livello B1.

La tarda età, purtroppo, così come l'analfabetismo e – assenza ancor più inspiegabile – la disabilità, non sono situazioni previste dal legislatore ai fini dell'esclusione o dell'attenuazione dell'onere di conoscenza dell'italiano

Riguardo in particolare alla condizione delle persone anziane, non parrebbe affatto irragionevole prevedere, come accade presso altri ordinamenti, una facilitazione riguardo al requisito linguistico, specie se in connessione a un periodo di residenza legale particolarmente lungo, il quale corrisponde tendenzialmente a una età sempre più elevata. È questo, in parte, il caso della recente legge tedesca sulla cittadinanza del 19 gennaio 2024, che ora consente agli appartenenti alla c.d. "generazione *Gastarbeiter*" di sottrarsi al test di conoscenza della lingua tedesca di livello B1 nella sua completezza, sostituendolo con un colloquio, mentre un'applicazione molto più limitata del medesimo criterio di favore è data in Francia dall'art. 21-24-1 code civil, ai sensi del quale "la condition de connaissance de la langue française ne

⁵⁴ La norma ha suscitato dubbi riguardo al fatto che "mentre per i cittadini UE si applica quanto previsto dalla legge n. 91/1992, che richiede la dimostrazione di un livello di conoscenza pari a B1 (...) il livello verificato in relazione alla sottoscrizione dell'accordo di integrazione o al rilascio del permesso di soggiorno UE di lungo periodo è più basso, pari ad A2" e possono però usufruirne solo gli stranieri non europei. Così G. MILANI, *Ius linguae*, cit., p.107

s'applique pas aux réfugiés politiques et apatrides résidant régulièrement et habituellement en France depuis quinze années au moins et âgés de plus de soixante-dix ans”.

7. La Corte costituzionale e l'assenza di una clausola legale di inesigibilità a favore delle persone con disabilità in Italia.

Diversamente da quanto accaduto riguardo all'accordo di integrazione e alla richiesta di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, nel caso della cittadinanza non sono stati esplicitamente previsti esoneri o adattamenti motivati dalle condizioni di salute o dalla disabilità del richiedente⁵⁵.

A questa mancanza di previsione da parte del legislatore (indubbiamente facilitata dal ricorso alla decretazione d'urgenza, poco adatta a regolare fattispecie tutt'altro che emergenziali) sembravano sino ad oggi avere posto in qualche modo rimedio la prassi amministrativa e una pur rarefatta giurisprudenza⁵⁶.

Ciò pareva dovuto alla consapevolezza da parte dell'Amministrazione di dovere integrare l'art.9.1 della legge n.91 del 1992 dentro il più complessivo quadro normativo nel quale tale norma si inserisce e nel quale hanno un peso decisivo sia la sentenza della Corte costituzionale, 7 dicembre 2017, n. 258, sia l'ulteriore sua messa a sistema da parte della sentenza del Consiglio di Stato, 11 aprile 2018, n. 309⁵⁷.

Come è noto, infatti, la Consulta ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art.10, l.n.91/1992 ravvisandone la portata discriminatoria per le persone con disabilità che non siano in grado di prestare il giuramento ivi prescritto, escludendole così dalla possibilità di acquistare la cittadinanza italiana al pari degli altri stranieri residenti o coniugati con un cittadino italiano⁵⁸.

⁵⁵Al riguardo deve nuovamente osservarsi come persone con difficoltà di varia natura nell'apprendimento della lingua italiana a livello B1 possano trovarsi nella fortunata possibilità di giovare almeno dell'esenzione riservata a coloro che abbiano in precedenza dato prova della conoscenza della lingua italiana nel richiedere il permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, o che abbiano in precedenza stipulato l'accordo di integrazione adempiendone gli oneri di apprendimento della lingua (decisamente parametrati su un livello inferiore al B1). Da ricordare altresì che i titolari di protezione internazionale possono ottenere il permesso di soggiorno di lungo periodo senza dovere certificare il possesso del livello A2. Al riguardo si pone di conseguenza la questione se nei loro confronti l'art.9.1 della legge n.91 del 1992 debba essere interpretato in senso letterale (particolarmente favorevole per i protetti internazionali) oppure no.

⁵⁶A conoscenza dell'autore: Trib. Milano, 9.8.2024, r.g. n. 3284/2021, inedito; e Trib. Torino, 10.9.2020, in Banca dati DeJure, che ha ritenuto ammissibile l'utilizzo di una certificazione di conoscenza della lingua italiana a livello B1 non proveniente da un ente certificatore accreditato, in quanto nessuno di tali enti organizza corsi di lingua per sordi, probabilmente anche in considerazione della troppo scarsa domanda.

⁵⁷L'art.9.1 non è certo l'unica norma del D.L. n.113 del 2018 ad avere avuto necessità di un'interpretazione integrativa. Un problema per certi versi analogo si riscontra, ad esempio, riguardo all'applicazione del nuovo art.10-bis, con riferimento a quei cittadini che dovessero trovarsi nell'ipotetica revocabilità della cittadinanza italiana a causa di una delle condanne ivi previste. Lo stesso Ministero ha però assicurato, rispondendo alle numerose accuse di incostituzionalità, che tale revoca, malgrado il silenzio della norma, non avrà luogo nel caso in cui essi non dispongano di un'altra cittadinanza.

⁵⁸Tra i molti commenti alla sentenza cfr. C. DOMENICALI, *La “doppia inclusione” dello straniero disabile (a margine di Corte cost. n. 258 del 2017)*, in *Forum quad. cost.*, (27 marzo 2018); P. ADDIS, *Disabilità e giuramento per l'acquisizione della cittadinanza (osservazioni a Corte cost., sent. 258/2017)*, in *Consulta online.it* 2018, II, p.

Vero è che la sentenza n.258 della Consulta si è pronunciata solo riguardo al giuramento, ma è evidente che se la ragione della dichiarata incostituzionalità dell'art.10 risiede nel divieto di escludere la persona con disabilità dalla cittadinanza a causa di questa sua condizione, (ribadendo così l'applicabilità anche allo straniero degli articoli 2 e 3, co.1, Cost, su cui è fondato il principio di eguaglianza a prescindere dalle condizioni personali) la pronuncia del Giudice delle leggi non può non estendere il suo monito all'intera disciplina sull'acquisto della cittadinanza affinché in nessun modo la disabilità sia più causa da sé sufficiente di esclusione da tale acquisto.

Da ciò la necessità in primo luogo di interpretare in modo costituzionalmente orientato le norme che potrebbero altrimenti realizzare l'effetto discriminatorio stigmatizzato dalla Corte, incluso l'art.9.1. della legge n.91 del 1992; oppure di rimettere nuovamente allo scrutinio del giudice delle leggi le norme che non si prestino ad una lettura illuminata dal principio di legalità costituzionale.

La prima delle due opzioni è parsa a molti, anche in questo caso, doverosa⁵⁹, anche alla luce dell'art.1 della legge quadro n.104 del 1992⁶⁰, ben valorizzato dalla Consulta, che vi vede l'espressione legislativa di un principio generale dell'ordinamento, ove la condizione di invalidità della persona è vista come un ostacolo "che la Repubblica ha il compito di rimuovere per consentire la massima autonomia possibile della persona con disabilità e il pieno esercizio dei diritti fondamentali".

E in tal senso si è infatti pronunciato lo stesso Consiglio di Stato, annullando l'illegittimo diniego di un'istanza di concessione della cittadinanza motivato con il fatto che la disabilità del richiedente, nel caso di specie già dichiarato di intendere e di volere e quindi sostituito da un rappresentante legale nell'inoltro dell'istanza, "comporta l'inidoneità dello stesso a formulare una consapevole manifestazione di volontà diretta all'acquisto della cittadinanza italiana"⁶¹.

In effetti, a seguito della sentenza della Consulta n.258 del 2017, presso le prefetture era stata generalmente ammessa, nonostante l'assenza di norme che lo prevedessero espressamente, la possibilità di esentare il richiedente dalla presentazione della certificazione del livello B1 quando costui alleggi alla domanda di acquisto della cittadinanza una certificazione medica, preferibilmente specialistica, proveniente da una struttura di cura pubblica o convenzionata, o una certificazione del medico di base che attesti l'impossibilità di sostenere l'esame o di raggiungere tale livello di padronanza della lingua a causa della patologia in essere.

440. S. ROSSI, *Incapacitazione e acquisto della cittadinanza. Nota a prima lettura a Corte cost. n. 258/2017*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2017; G. ARCONZO, *La condizione giuridica delle persone straniere con disabilità. Percorsi di ricerca nella prospettiva delle discriminazioni multiple*, in *Dir.imm.citt.*, 2022, 3, p.151 ss.; A. RAUTI, *La decisione sulla cittadinanza*, Napoli, Ed. Scientifica, 2020, p. 392

⁵⁹Avendo il giudice ordinario, e più in generale l'interprete, l'onere di ricercare una interpretazione costituzionalmente adeguata prima di sollevare la questione di legittimità costituzionale alla Consulta, come chiarito dalla Corte Costituzionale sino almeno dalla sentenza n. 456 del 1989. Di qui il cambiamento di prospettiva riguardo alla sottoposizione del giudice solo alla legge, ormai da intendere come sistema multilivello della legalità costituzionale, su cui, tra molti, L. FERRAJOLI, *Contro la giustizia creativa*, in *Quest. Giust.*, 2016, 4, p.14 ss.; e G. PINO, *Poteri interpretativi e principio di legalità*, in *Enc. Dir., I tematici*, V, *Potere e, Costituzione*, diretto da M. CARTABIA e M. RUOTOLO, Milano, Giuffrè, 2023, p.960 ss.

⁶⁰ Su cui, ancora, G. ARCONZO, *I diritti*, cit., p.153 ss.

⁶¹ Cons. Stato, Sez. I, 11.4.2018, n. 309

Sarebbe stato del resto illogico, dopo la sentenza della Consulta n.258 del 2017, che alle persone con disabilità per un verso si consenta di acquisire la cittadinanza esonerandole dal giuramento che non sono grado di rendere e per altro verso si impedisca loro di presentare la domanda di cittadinanza perché non in grado di apprendere la lingua italiana a un livello ben più elevato di quello che servirebbe loro per rendere autonomamente il giuramento.

L'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art.9.1 non è stata però seguita da alcune prefetture, né sostenuta da direttive chiare del Ministero dell'Interno, dando luogo al rifiuto di esentare dall'onere della conoscenza certificata della lingua al livello B1 i richiedenti in possesso della certificazione attestante l'oggettiva impossibilità di apprendimento della lingua italiana, rilasciata dal competente presidio del servizio sanitario nazionale.

Nel corso di un processo inevitabilmente seguito a uno di tali dinieghi il giudice amministrativo ha posto alla Corte Costituzionale la questione di legittimità dell'art. 9.1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, in relazione agli articoli 2, 3, 10 e 38 della Costituzione, nella parte in cui ammette che l'impossibilità di acquisire la conoscenza della lingua italiana (e il relativo certificato linguistico) in ragione di una grave ed accertata disabilità sia comunque preclusiva del conseguimento della cittadinanza italiana⁶².

La questione sollevata dal giudice emiliano si colloca in un panorama giurisprudenziale che in effetti pare più favorevole a un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art.9.1 della legge sulla cittadinanza che non nel senso della valutazione di incostituzionalità di tale disposizione.

Va al riguardo dato conto di una recente decisione del Tribunale di Milano, intervenuta riguardo al diniego di cittadinanza opposto a un sordomuto dalla nascita a causa della mancata esibizione della certificazione della lingua prescritta dall'art.9.1. della legge⁶³.

Il giudice ambrosiano ha ritenuto di non dovere porre al riguardo alcuna questione di legittimità costituzionale, reputando che l'effettiva volontà del legislatore sia stata quella di introdurre l'onere di apprendimento certificato della lingua italiana almeno al livello B1 solo nei riguardi di coloro che si trovino nell'effettiva possibilità di adempiervi. L'art.9.1 andrebbe dunque letto alla luce del brocardo *minus dixit quam voluit*, essendosi il legislatore espressosi con una formulazione letterale che nulla dispone per i casi straordinari.

Va forse sottolineato come il tribunale milanese non desuma l'effettiva volontà del legislatore dalla soggettiva sensibilità per i temi della disabilità e dell'accesso alla cittadinanza per naturalizzazione nutrita dal legislatore del 2018, bensì dal canone ermeneutico di cui all'art.12, co.2, ultima parte, disp.prel.cod.civ., il quale, se opportunamente valorizzato, non può che essere letto alla luce del dettato costituzionale e delle norme di diritto internazionale che in esso sono da intendersi richiamate e incorporate.

La terminologia utilizzata nell'ordinanza ambrosiana stride forse con il lessico e con la concezione attuali della disabilità - riconosciuta come una diversità tra le altre, tutte da comporre nel comune diritto di socializzazione e di partecipazione - in quanto si riferisce ad essa collocandola nella posizione di "casi straordinari".

⁶² T.A.R. Emilia Romagna, Parma, Sez. I, 30.5.2024, ord. n. 145/2024

⁶³ Trib. Milano, 9.8.2024, r.g. n. 3284/2021

Tuttavia pare davvero, nel leggere le leggi in materia di cittadinanza, che la condizione di disabilità, in tutte le sue possibili espressioni, sia stata ampiamente dimenticata, salva rare eccezioni, dal legislatore, sino almeno al dirompente irrompere della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità⁶⁴.

Il confronto le due diverse prospettive del giudice amministrativo emiliano e del tribunale ambrosiano ci presenta la realtà di una giurisprudenza piuttosto sintonica nel ritenere che alla disabilità del richiedente la cittadinanza debba corrispondere una misura di opportuno accomodamento da parte dell'Amministrazione, dando eventualmente luogo all'esonero dalla certificazione di conoscenza dell'italiano oppure a modalità adeguate di certificazione. Il contrasto tra le corti è dunque, essenzialmente, solo sulla possibilità o meno di svolgere un'interpretazione costituzionalmente orientata che ciò consenta senza che si debba arrivare a una dichiarazione additiva di incostituzionalità, certamente preferita da chi teme possibili revirement di una giurisprudenza ad oggi ancora esigua, nonché l'affiorare di nuovi approcci presso le prefetture, affermativi di un'interpretazione strettamente letterale della legge, assieme a una maggiore attitudine a sottovalutare gli orientamenti della giurisprudenza, specialmente su temi quali l'immigrazione e la cittadinanza⁶⁵.

Alla luce di queste ultime, non peregrine, preoccupazioni è auspicabile che il Giudice delle leggi, ove, come forse è prevedibile⁶⁶, non dovesse accogliere la questione di legittimità costituzionale postagli, chiarisca comunque con una pronuncia interpretativa di rigetto ad ampio spettro, quale sia, nella materia dell'acquisto della cittadinanza, il perimetro dei ragionevoli accomodamenti da porre in essere nei riguardi delle persone portatrici di disabilità fisiche e psichiche, includendovi anche il più particolare ma anch'esso diffuso caso in cui l'interessato sia privo della capacità di intendere e di volere.

8. Alcune considerazioni conclusive

Quello dei requisiti di lingua nel diritto dell'immigrazione e della cittadinanza è un terreno arato dal legislatore italiano a partire dagli ultimi tre lustri, in ritardo dunque rispetto ad altri Paesi membri dell'Unione Europea di ancor più antica immigrazione. Si tratta comunque di un non breve periodo nel cui dipanarsi l'Italia ha sempre più privilegiato l'utilizzo di tali requisiti come criterio di selezione degli immigrati, investendo invece molto poco sulla loro

⁶⁴ Come notano N. CURTO e C.M. MARCHISIO, op. cit., p.27, l'attitudine generale a considerare la disabilità come una fragilità in sé emarginante, da trattare esclusivamente in termini di cura e di riabilitazione, ha impedito a lungo che essa potesse essere affiancata al diritto di cittadinanza e ai diritti di libertà universalmente riconosciuti.

⁶⁵ Pare emblematico l'orientamento della Prefettura di Roma, volta a dichiarare inammissibili, per mancanza del requisito della residenza anagrafica almeno decennale, le istanze presentate da persone che, pur avendo maturato tale requisito, sono state iscritte all'anagrafe, anche solo per un breve iniziale periodo, all'indirizzo di cui all'art.2, co.2, anziché co.1, della legge n 1228 del 1954 (legge anagrafica) malgrado peraltro il diverso avviso del Consiglio di Stato (ord., Sez. III, 12.10.2023, n.7188).

⁶⁶ A fronte di una giurisprudenza, pur non sovrabbondante, che offre già l'interpretazione costituzionalmente orientata della norma e a prassi amministrative al momento prevalentemente non contrapposte a tale interpretazione. Sul punto cfr. P. CARNEVALE e T. GUARNIER, *Dove alberga il diritto vivente? L'applicazione delle leggi per via amministrativa al cospetto della Corte-interprete. Considerazioni preliminari*, in *Giur. Cost.*, 2024, p. 345 ss.

formazione e inclusione culturale. L'illusione sottesa a tali politiche è quella di poterne ottenere un'immigrazione di qualità che tale sia in natura, invece di dovere investire adeguate risorse per valorizzare ed elevare le potenzialità di integrazione linguistica dell'immigrazione reale⁶⁷.

In particolare riguardo all'accesso alla cittadinanza l'Italia ha optato per la richiesta di un livello di conoscenza della lingua, pari almeno al B1, attestandosi su di una severità analoga ad altri grandi Paesi europei (in alcuni dei quali peraltro l'onere di padronanza della lingua è accompagnato da un più esigente requisito culturale di conoscenza delle regole e delle istituzioni del Paese di cui si desidera divenire cittadini).

Ipotizzando che i requisiti linguistici e culturali verranno ancor più a consolidarsi - e che possano in futuro più intelligentemente essere valorizzati quali fattori di abbreviazione dei tempi della naturalizzazione - diviene dunque necessario introdurre a livello legislativo, prima ancora che con le dovute specifiche regolamentari, le clausole di differenziazione idonee ad evitare effetti discriminatori nei riguardi delle persone portatrici di disabilità o comunque di speciali bisogni o difficoltà nell'apprendimento, squarciando anche in questo ambito ordinamentale quella congiura dell'invisibilità che ne ha caratterizzato più ampiamente l'esclusione dalla società⁶⁸.

Sotto questo aspetto la disciplina italiana sulla cittadinanza non solo manca di una precisa direttiva legislativa, ma anche di quelle indicazioni regolamentari o di quelle direttive amministrative che, sia pure talvolta in modo lacunoso e provvisorio, caratterizzano invece l'attuazione degli istituti del diritto dell'immigrazione per i quali è richiesta al residente straniero un certo grado di conoscenza della lingua italiana.

In attesa che tale lacuna sia colmata, la tutela contro le discriminazioni attuate mediante l'imposizione irragionevole del requisito di conoscenza della lingua a coloro che non sono in grado di riempirlo è oggi affidata al dialogo tra la Corte Costituzionale e la giurisprudenza.

⁶⁷ Il tema è dunque quello, non ignoto alla riflessione pubblicistica, di accudire e in tal modo valorizzare le vulnerabilità, anziché negare diritti a coloro che a tali vulnerabilità sono ascritti, non esistendo davvero una società non vulnerabile. Sul punto, cfr. S. Rossi, *Forme della vulnerabilità e attuazione del programma costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2017, 2, spec. p.4 ss.

⁶⁸ Sui fondamenti di tale invisibilità cfr. G. Bernardini, *Disabilità, giustizia, diritto. Itinerari tra filosofia del diritto e Disability Studies*, Torino, Giappichelli, 2016, in particolare p.XI s., nonché p.167 ss.