

## **Conoscenza della lingua e acquisto della cittadinanza da parte dello straniero dopo il decreto-legge n. 113 del 2018**

di Ennio Codini e Erica Colussi<sup>1</sup>

27 maggio 2019

Sommario: 1. Introduzione: la disciplina della cittadinanza nel decreto n. 113 – 2. Conoscenza della lingua e cittadinanza – 3. Segue. Definizione del requisito linguistico e riduzione della discrezionalità – 4. Segue. Il livello B1 e la relativa certificazione – 5. Le esenzioni dalla certificazione – 6. Segue. Il caso dei beneficiari di protezione internazionale – 7. Chance offerte agli immigrati per conseguire la necessaria conoscenza della lingua – 8. Conclusioni.

### **1. Introduzione: la disciplina della cittadinanza nel decreto n. 113**

Col decreto n. 113 del 2018 c.d. sicurezza, convertito con modifiche dalla legge n. 132 dello stesso anno, sono state introdotte molte nuove disposizioni. L'attenzione degli osservatori si è concentrata soprattutto su quelle in materia d'asilo. Ma sono state tra l'altro apportate modifiche anche alla disciplina della cittadinanza.

Queste ultime non hanno certo dato luogo a un'organica riforma (e d'altra parte sarebbe stato contrario ai principi realizzarla con un decreto-legge).

Si conferma così l'atteggiamento del legislatore manifestatosi in questi anni: intervenire sulla disciplina della cittadinanza, soprattutto a fronte dei problemi posti dall'immigrazione, ma non con una revisione complessiva bensì con una serie di modifiche parziali. Con la legge n. 94 del 2009 ad esempio è stata modificata la normativa sull'acquisto in virtù del matrimonio; con la n. 98 del 2013 è stata invece ritoccata quella concernente i nati in Italia da genitori stranieri. Ora ancora una volta si interviene con modifiche concernenti aspetti particolari.

Tale approccio può essere certo di per sé criticato. E' ragionevole pensare che a fronte dell'immigrazione si sarebbe dovuto o comunque si dovrebbe ripensare complessivamente la disciplina della cittadinanza come ha fatto ad esempio la Germania con la riforma del 1999<sup>2</sup>.

Ciò premesso, andando a considerare le innovazioni apportate dal decreto n. 113 alla disciplina della cittadinanza emerge che con l'art. 14 dello stesso come modificato dalla legge di conversione:

- è stato abrogato l'art. 8, comma 2, della legge n. 91 del 1992, secondo cui il rigetto dell'istanza per ottenere la cittadinanza in virtù del matrimonio poteva aver luogo solo entro due anni dalla presentazione della stessa;

---

<sup>1</sup> Ennio Codini è docente di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di Scienze politiche e sociali dell'Università cattolica di Milano e responsabile del Settore Legislazione della Fondazione ISMU. Erica Colussi è formatrice e docente di italiano L2 e coordinatrice del Settore Educazione di Fondazione ISMU. Sebbene il saggio sia l'esito di una riflessione comune i paragrafi 1, 2, 3 e 4 vanno attribuiti a Ennio Codini mentre i paragrafi 5, 6 e 7 vanno attribuiti a Erica Colussi.

<sup>2</sup> *Gesetz zur Reform des Staatsangehörigkeitsrechts* del 15 luglio.

- si è stabilito, introducendo nella legge n. 91 il nuovo art. 9.1, che la concessione della cittadinanza ai sensi degli artt. 5 e 9 della stessa legge – ossia in virtù del matrimonio o sulla base della prolungata residenza e in alcune altre ipotesi – presuppone una conoscenza della lingua italiana «non inferiore al livello B1» del quadro comune europeo di riferimento<sup>3</sup>, e che a riguardo chi non abbia sottoscritto un accordo d'integrazione e sia privo di un permesso permanente ex art. 9 del testo unico sull'immigrazione deve produrre «apposita certificazione rilasciata da un ente certificatore riconosciuto», a meno che non abbia un titolo di studio rilasciato da un istituto di istruzione pubblico o paritario<sup>4</sup>;
- si è elevato da 200 a 250 euro il contributo per le istanze di cittadinanza<sup>5</sup>;
- si è stabilito che il termine di definizione dei procedimenti di cui ai citati artt. 5 e 9 «è di quarantotto mesi dalla data di presentazione della domanda»<sup>6</sup>;
- si è stabilito, infine, che la cittadinanza acquisita ai sensi dei citati artt. 5 e 9 o in virtù della nascita nel territorio e della residenza fino alla maggiore età «è revocata in caso di condanna definitiva per i reati previsti dall'art. 407, comma 2, lettera a), n. 4), del codice di procedura penale, nonché per i reati di cui agli artt. 270-ter e 270-quinquies del codice penale»<sup>7</sup>.

Di fronte a siffatte novità certo ci si può chiedere se la loro introduzione con un decreto-legge sia conforme all'art. 77 della Costituzione essendo difficile ravvisare i necessari presupposti. Si tratta peraltro di una problematica che frequentemente si riscontra nella decretazione d'urgenza e che non verrà affrontata in questa sede.

Esse, inoltre, sono a tal punto tra loro scollegate che è persino difficile ravvisare una ratio complessiva, al di là della volontà che indubbiamente emerge di ostacolare in qualche modo l'acquisto della cittadinanza da parte degli stranieri e più facile il suo venire meno (secondo una linea tipica dei governi di destra<sup>8</sup>).

Ma in ogni caso si tratta di novità rilevanti e tali da suscitare molteplici interrogativi. Al di là di quelli concernenti il regime transitorio (rilevanti anche per il gran numero di domande pendenti all'entrata in vigore delle nuove regole)<sup>9</sup>, sui quali peraltro non ci si soffermerà, molti sono quelli quanto alle scelte del legislatore.

<sup>3</sup> Consiglio d'Europa, *Common European framework of reference for languages (CEFR). Learning, teaching, assessment*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001 (coe.int/t/dg4/linguistic/source/framework\_en.pdf). Ed. it. *Quadro comune europeo di riferimento per le lingue. Apprendimento insegnamento valutazione* (trad. di F. Quartapelle e D. Bertocchi), La Nuova Italia, Firenze, 2002.

<sup>4</sup> E' stata la legge di conversione a modificare l'art. 14 del decreto inserendovi la previsione del nuovo art. 9.1.

<sup>5</sup> Si è trattato di modifica dell'art. 9-bis, comma 2, della legge n. 91.

<sup>6</sup> Così prevede l'art. 9-ter inserito nella legge n. 91.

<sup>7</sup> Così prevede l'art. 10-bis inserito nella legge n. 91.

<sup>8</sup> «Researchers focused on proximate causes of change in Western citizenship law underscore [that] parties on the left tend to favor inclusive citizenship; those on the right call for more stringent language and knowledge tests, longer residency requirements or higher fees for naturalization» (I. Bloemtaad-A. Sheares, *Understanding Membership in a World of Global Migration: (How) Does Citizenship Matter?*, in *International Migration Review*, 51, 4, Winter 2017, p. 823).

<sup>9</sup> A riguardo il legislatore ha affrontato solo la questione dell'applicabilità del nuovo termine di definizione dei procedimenti di cui agli artt. 5 e 9 stabilendo, con soluzione discutibile, che esso si applica anche ai procedimenti «in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto» (art. 14, comma 2), senza distinguere nemmeno tra i casi in cui a tale data non era ancora decorso il termine preesistente e quelli in cui quest'ultimo era già invece infruttuosamente decorso. Altre questioni, come in particolare quella dell'applicabilità ai procedimenti pendenti delle norme sul requisito linguistico, non sono state

La previsione ad esempio di un termine di ben quarantotto mesi per i procedimenti di cui agli artt. 5 e 9 della legge n. 91 appare abnorme nel contesto del diritto amministrativo e tale da incidere non poco sugli interessi dei richiedenti (e si tratta, si noti, di decine se non centinaia di migliaia di persone l'anno<sup>10</sup>); e nemmeno appare trascurabile l'innalzamento del contributo, già elevato, per le istanze<sup>11</sup>. Quanto poi alla revoca, si tratta di un potere davvero sui generis nel contesto della disciplina della cittadinanza che suscita molti interrogativi, anche sul piano della costituzionalità, considerato tra l'altro il rischio dell'apolidia<sup>12</sup>.

Può poi stupire il fatto che il legislatore non abbia modificato anzitutto la disciplina dell'acquisto della cittadinanza da parte dei nati in Italia da genitori stranieri. Quest'ultima infatti era stata al centro del dibattito nella scorsa legislatura che aveva visto l'approvazione da parte della Camera di un disegno di legge che prevedeva tra l'altro il c.d. *ius soli temperato*. Va però tenuto presente che tale centralità era stata peculiare di quella legislatura; in precedenza, infatti, il tema era stato semplicemente uno tra i tanti nel dibattito come nei progetti<sup>13</sup>. Va inoltre osservato che, se la più parte degli studiosi avevano sostenuto il progetto di cui sopra, non erano mancate prese di posizione volte invece a spingere il legislatore a non soffermarsi tanto sulla questione dello *ius soli* quanto sui modi d'acquisto ex art. 9 della legge n. 91 per la loro intrinseca rilevanza, perché la cittadinanza così acquisita si trasmette anche ai figli minori, perché è emersa in questi anni e merita di essere consolidata e sviluppata una linea di tendenza volta a riconoscere ai minori residenti tutti i diritti necessari allo sviluppo della loro persona a prescindere dalla cittadinanza<sup>14</sup>.

---

invece affrontate dal legislatore. Con riferimento alle novità del decreto n. 113 non concernenti la cittadinanza bensì i permessi umanitari, la Corte di Cassazione è già intervenuta a proposito dell'applicabilità delle nuove regole restrittive quanto ai requisiti in un'ottica di tutela degli interessi di coloro che avevano fatto domanda nella vigenza di un regime più favorevole (cfr. la decisione n. 4890 del 19 febbraio 2019).

<sup>10</sup> Le istanze ex art. 5 o ex art. 9 sono state nel complesso circa 80mila nel 2013 e 100mila nel 2014.

<sup>11</sup> Peraltro un contributo di ammontare analogo è richiesto ad esempio anche in Germania (come risulta dal sito [www.bamf.de](http://www.bamf.de) del BAMF *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*).

<sup>12</sup> Cfr. ASGI, *Manifeste illegittimità costituzionali delle nuove norme concernenti permessi di soggiorno per esigenze umanitarie, protezione internazionale, immigrazione e cittadinanza previste dal decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113*. Nota del 15 ottobre 2018 pubblicata in [www.asgi.it](http://www.asgi.it). Oltre al rischio apolidia, emerge la questione della disparità di trattamento, potendo riguardare la revoca solo i cittadini divenuti tali ex art. 5 o ex art. 9, e poi anche quella di un possibile contrasto con la natura stessa della cittadinanza, cittadinanza considerata dalla giurisprudenza «per sua natura irrevocabile» (Tar Lazio-Roma, Sez. I *ter*, 19 dicembre 2018, n. 12364).

<sup>13</sup> I due progetti storicamente più rilevanti, ossia il disegno di legge presentato nel 2006 dal governo Amato e, più vicino nel tempo, il Sarubbi-Granata del 2009, contemplavano sì nuove regole per i nati in Italia da genitori stranieri ma insieme ad altre importanti in tema di naturalizzazione. Si è osservato in generale che gli oltre centocinquanta disegni di legge di modifica della legge n. 91 presentati a partire dal 1992 hanno avuto «portata e finalità diverse» ma comunque nel complesso hanno fatto riferimento all'integrazione attraverso la disciplina della cittadinanza per «gli immigrati di prima e di seconda generazione» (G. Milani, *Cittadinanza e integrazione. L'influenza del diritto comparato sulla disciplina italiana e sulla prospettive di riforma*, in *federalismi.it*, n. 4/2018).

<sup>14</sup> «Attribuire ai minori stranieri la cittadinanza italiana ... non sembra essenziale al fine di garantire quella parità di diritti che ... già esiste nel nostro Paese ... sul piano formale», occorre certamente impegnarsi ancora a riguardo «sul piano sostanziale» ma a riguardo «non è mettendo in mano il passaporto a un bambino» che l'eguaglianza si realizza, trattandosi oltretutto comunque di darlo ad alcuni negandolo in ogni caso ad altri (G. C. Blangiardo, *Con lo ius soli nasce la nuova categoria dei minori "scompagnati"*, in *neodemos.info*, 28 luglio 2017).

Tornando alle modifiche alla disciplina della cittadinanza introdotte col citato art. 14, si ritiene che il nuovo art. 9.1 della legge n. 91 concernente come si è visto la conoscenza della lingua in rapporto con la cittadinanza sia particolarmente rilevante non solo per la sua assoluta novità, poiché mai la legge aveva considerato tale rapporto, ma anche per le ragioni che emergeranno nelle pagine che seguono.

Perciò si è deciso di dedicargli questo studio. Lo si valuterà rispetto ai tratti essenziali dell'istituto della cittadinanza, con riguardo alla ragionevolezza delle esenzioni che prevede all'onere della certificazione, e in relazione alle chance offerte agli immigrati raggiungere la competenza linguistica richiesta.

## 2. Conoscenza della lingua e cittadinanza

Porre, come fa il nuovo art. 9.1 della legge n. 91, un certo livello di conoscenza della lingua quale preconditione per l'acquisto della cittadinanza ex art. 5 o ex art. 9 della stessa legge può di per sé suscitare perplessità se si considera la cittadinanza «elemento di certezza nella definizione della spettanza di tutta una serie di posizioni soggettive» riguardanti «la piena realizzazione delle condizioni materiali e spirituali» per lo sviluppo della persona<sup>15</sup> o addirittura un «meta-diritto la cui negazione comporta la [possibile] negazione di tutti gli altri»<sup>16</sup> (nel retroterra, la nota concezione arendtiana della cittadinanza come diritto ad avere diritti<sup>17</sup>). Perché per molti immigrati quelli di cui all'art. 5 e all'art. 9 sono i soli modi per acquistare la cittadinanza e allora, se si segue la concezione della stessa di cui sopra, si ha che per queste persone con l'art. 9.1 un certo livello di conoscenza della lingua diviene requisito necessario per non rischiare di vedersi negata buona parte dei diritti, il che ben può apparire irragionevole e del tutto contrastante con l'art. 3 della Costituzione.

Ma nel nostro ordinamento, come ha avuto modo più volte di affermare la Corte costituzionale, il principio d'eguaglianza si applica anche ai non cittadini e allora in generale il riconoscimento dei diritti prescinde dalla cittadinanza<sup>18</sup>.

Quest'ultima concerne essenzialmente la sovranità. Persino il diritto all'ingresso e al soggiorno può essere proprio anche dello straniero, come mostrano le norme sull'asilo<sup>19</sup>. La sovranità invece è propria del cittadino. E' ben vero che con la c.d. cittadinanza europea alcuni stranieri godono dell'elettorato attivo e passivo a livello

<sup>15</sup> A. Schillaci, *La riforma della legge sulla cittadinanza*, in F. Angelini et al. (a cura di), *Le nuove frontiere del diritto dell'immigrazione: integrazione, diritti, sicurezza*, Jovene, Napoli, 2011, p. 333.

<sup>16</sup> L. Ferrajoli, *Principia Iuris*, vol. II, Laterza, Roma, 2007, p. 535.

<sup>17</sup> Cfr. B. P. Helzel, *Il diritto ad avere diritti. Per una teoria normativa della cittadinanza*, Cedam, Padova, 2005.

<sup>18</sup> Per lo meno a partire dalla decisione n. 432 del 2005, si noti, la Corte è stata costante nel sostenere che il principio di eguaglianza si applica anche ai non cittadini, a prescindere dalla natura dell'interesse – superando la tesi, diffusa negli studi giuridici, secondo cui per i non cittadini tale principio varrebbe solo quanto alle tutele derivanti dalla qualificazione di un determinato interesse come diritto fondamentale – e nel considerare quasi sempre la cittadinanza irrilevante rispetto alla possibilità di introdurre discriminazioni quanto ai diritti civili e sociali.

<sup>19</sup> Ci si riferisce, beninteso, alle norme e anzitutto a quelle che pongono i principi dell'ordinamento. Nelle prassi, e talora anche in normative particolari, possiamo vedere invece ostacoli ad esempio rispetto al diritto d'asilo, basti pensare all'estrema difficoltà oggi di essere accolti in Italia fuggendo dal territorio libico. Questi ostacoli – che talora hanno conseguenze davvero drammatiche – non rilevano peraltro quando si riflette come qui sull'essenza della cittadinanza secondo i principi dell'ordinamento.

locale. Ma resta un nucleo centrale riservato concernente anzitutto il Parlamento e il Governo. Ed è in relazione a questo nucleo che storicamente si sono definiti i connotati del cittadino e i modi d'acquisto della cittadinanza e oggi ancora va assunto tale riferimento.

E allora appare di per sé corretta la previsione di un certo livello di conoscenza della lingua per l'acquisto della cittadinanza da parte degli immigrati perché non sono in gioco in generale i diritti e d'altra parte c'è un nesso evidente tra tale conoscenza e il "mestiere" del cittadino.

Non a caso anche negli altri paesi democratici europei nei quali come in Italia la cittadinanza si definisce nel rapporto con la sovranità l'acquisto da parte dell'immigrato adulto è di regola subordinato a un certo livello di conoscenza della lingua. Così è in Spagna come nel Regno Unito, in Francia come in Germania, in Portogallo come in Danimarca e in Finlandia<sup>20</sup>.

Del resto già in passato nel silenzio della legge l'amministrazione per anni aveva cercato in qualche modo di accertare attraverso un colloquio la conoscenza della lingua nel procedimento di naturalizzazione<sup>21</sup> e la giurisprudenza aveva asserito che «la mancanza di padronanza della lingua nazionale» indica un livello di integrazione «non ancora sufficiente» per la concessione della cittadinanza<sup>22</sup>.

Confrontando il nostro con gli altri ordinamenti si può semmai osservare che anche dopo il decreto n. 113 permane l'anomalia costituita dal fatto che la legge italiana con riguardo in particolare alla naturalizzazione affronta la questione della lingua ma non quella dell'educazione civica. In molti paesi europei si riscontra invece a riguardo un sistema di previsioni concernente in generale quelli che in letteratura vengono chiamati *integration requirements*<sup>23</sup> che comprendono la conoscenza della lingua ma anche altre inerenti la storia, le istituzioni, i principi dell'ordinamento che, come quella della lingua, vengono accertate con appositi test<sup>24</sup>, si pensi all'*Einbürgerungstest* in uso in Germania<sup>25</sup>; *requirements* in relazione ai quali spesso il pubblico potere organizza percorsi formativi, classico esempio gli *Integrationskurse* tedeschi previsti in generale per gli immigrati con seicento, in qualche caso novecento ore di lezione di lingua e

---

<sup>20</sup> Un caso particolare quello della Svezia dove il requisito linguistico è stato abolito negli anni '70 nel contesto di una serie di misure volte a facilitare la naturalizzazione (cfr. P. B. Moscatelli, *Refugees and citizenship in Sweden*, in E. Codini-M. D'Odorico (a cura di), *Democracy and Citizenship in the 21st Century. Critical Issues and Perspectives*, McGraw-Hill, Milano, 2014, p. 127).

<sup>21</sup> Le autorità italiane per decenni sulla base di una serie di circolari hanno convocato ciascun richiedente la cittadinanza ex art. 9 per un colloquio nel corso del quale si valutava tra l'altro la conoscenza della lingua; tale prassi è stata sospesa nel 2013 a seguito di una circolare (la n. 12220 del 5 aprile) motivata dall'esigenza di semplificare la procedura a seguito del moltiplicarsi delle domande.

<sup>22</sup> Tar Lazio-Roma, Sez. II *quater*, 20 marzo 2015, n. 4384, confermata da C. d. S., Sez. III, 15 giugno 2015, n. 2961. Nello stesso senso più di recente Tar Lazio-Roma, Sez. I *ter*, 19 dicembre 2018, n. 12365.

<sup>23</sup> Cfr. S. W. Goodman, *Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion*, eudo-citizenship.eu, 2010.

<sup>24</sup> Nel Regno Unito come negli USA la richiesta degli *integration requirements* per l'acquisto della cittadinanza da parte degli immigrati adulti si ritrova già nella normativa di inizio Novecento; nei paesi dell'Europa continentale invece essa ha cominciato a essere introdotta sistematicamente negli ultimi vent'anni a seguito dell'immigrazione di massa.

<sup>25</sup> Spesso, si noti, per la parte di educazione civica vi sono pubblicazioni ad hoc, come il noto *Life in the United Kingdom* pubblicato dal TSO (*The Stationery Office*) e destinato alla preparazione del *Life in UK test* il cui superamento è prerequisito per l'ottenimento della cittadinanza.

sessanta di educazione civica<sup>26</sup>. Nell'ordinamento italiano una complessiva considerazione degli *integration requirements* si ritrova, peraltro a un livello minimale, nella disciplina dell'accordo d'integrazione ma, anche dopo il decreto n. 113, non in quella dei modi d'acquisto della cittadinanza. Forse anche per questo abbiamo ancora in Italia un tempo d'attesa ordinario per la richiesta della naturalizzazione di dieci anni, decisamente più lungo di quello previsto in Francia o in Germania o nel Regno Unito; una differenza che si può giustificare solo come tentativo di compensare con la richiesta di un legame con la realtà italiana assai protratto nel tempo l'assenza degli incentivi e degli accertamenti connessi alla presenza di un insieme di *integration requirements* nei termini di cui sopra.

Può poi dar luogo a perplessità il fatto che l'art. 9.1 richieda il requisito della conoscenza della lingua non solo per l'acquisto ex art. 9 ma anche per quello ex art. 5, ossia in virtù del matrimonio.

Quest'ultimo in Italia è sempre stato in generale decisamente favorito rispetto a quello sulla base della residenza e anche nella prassi amministrativa non è mai stato subordinato alla conoscenza della lingua. Il codice civile del 1865 prevedeva l'acquisto della cittadinanza per la straniera che sposava un cittadino e la connessione senza ulteriori requisiti rimase anche dopo la legge del 1912 venendo adeguata nel 1983 al principio d'eguaglianza. La legge del 1992 nel quadro di un orientamento nel complesso restrittivo ha previsto l'acquisto immediato a seguito del matrimonio solo per lo straniero già legalmente residente da almeno sei mesi, rinviando altrimenti l'acquisto a «dopo tre anni dalla data del matrimonio». Nel 2009 la disciplina è stata ritoccata in termini ulteriormente restrittivi con la cancellazione dell'acquisto immediato essendo necessari anche due anni di legale residenza successiva (uno in presenza di figli) oppure tre anni di matrimonio. Anche dopo tali restrizioni comunque l'acquisto ex art. 5 non solo è rimasto soggetto a tempi d'attesa comunque più brevi di quello ex art. 9 ma non era subordinato alla conoscenza della lingua.

Col decreto n. 113 quest'ultimo privilegio viene meno. Nell'evolversi dell'ordinamento possiamo senza dubbio vedere una svalutazione della famiglia. Due idee hanno condizionato nella storia la disciplina dell'acquisto agevolato in virtù del matrimonio: che fosse un bene nell'interesse della famiglia e della società che i coniugi avessero la stessa cittadinanza<sup>27</sup>; che il legame matrimoniale fosse di per sé un forte fattore d'integrazione culturale decisivo anche sul piano civico al punto da far apparire fuori luogo valutazioni su aspetti particolari come quello della conoscenza della lingua. Col decreto n. 113 la rilevanza di queste idee pare decisamente affievolirsi; il che può certo colpire l'attenzione anche per le prese di posizione molto forti nell'ambito governativo a favore della famiglia fondata sul matrimonio. Va peraltro osservato che una tendenza a svalutare la famiglia ai fini dell'acquisto della cittadinanza si ravvisa in generale negli ordinamenti europei<sup>28</sup>. E d'altra parte, l'essenziale legame tra

<sup>26</sup> Cfr. il sito [www.bamf.de](http://www.bamf.de) del BAMF (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*).

<sup>27</sup> Ricorrente il riferimento all'idea di avere, anche a questo proposito, «unità della famiglia» (D. Cassuto, *Della naturalità concessa per decreto reale*, in *Arch. giur.*, vol. XIII (1874), p. 155).

<sup>28</sup> Cfr. R. Bauböck *et al.*, *Introduction*, in R. Bauböck *et al.* (a cura di), *Acquisition and Loss of Nationality*, vol. I, Amsterdam University Press, Amsterdam, 2006. In Francia ad esempio si è avuta un'evoluzione analoga a quella italiana. Se il codice civile napoleonico prevedeva quel regime favorevole che poi sarebbe stato previsto anche nel nostro del 1865, l'attuale disciplina richiede invece, oltre alla residenza regolare, quattro anni di matrimonio e la stessa conoscenza del francese richiesta per la naturalizzazione.

conoscenza della lingua e cittadinanza certo consente al legislatore di richiedere allo straniero adulto un certo livello di conoscenza anche quando è sposato con un cittadino. Se si ritiene un bene nell'interesse della famiglia e della società che i due coniugi abbiano la stessa cittadinanza la via per perseguirlo sarà allora quella di dare agli interessati chance per soddisfare il requisito nei termini di cui si dirà più avanti.

### 3. Segue. Definizione del requisito linguistico e riduzione della discrezionalità

Considerando l'acquisto della cittadinanza ex art. 9 della legge n. 91, la previsione e definizione col nuovo art. 9.1 di un livello di conoscenza linguistica e della relativa certificazione appare un progresso dal punto di vista della riduzione della discrezionalità, che è certo un obiettivo meritevole di essere perseguito a fronte dei principi dello Stato di diritto.

Nell'ordinamento italiano l'attribuzione della cittadinanza ex art. 9, diversamente da quella ex art. 5, ha sempre avuto un carattere ampiamente discrezionale. Nell'art. 9 già la lettera evoca la discrezionalità laddove si dice che la cittadinanza per tale via «può essere concessa»<sup>29</sup>; e coerente con una concezione discrezionale-eccezionale dell'atto è anche la previsione di un decreto del Presidente della Repubblica. E nell'applicazione della legge l'amministrazione si è sempre mossa in modo ampiamente discrezionale<sup>30</sup>. E la giurisprudenza, d'altra parte, ha sempre ritenuto addirittura doverosa al di là delle indicazioni di legge «una meticolosa ponderazione di ogni elemento utile al fine di valutare la sussistenza di un concreto interesse pubblico ad accogliere stabilmente all'interno dello Stato un nuovo componente»<sup>31</sup>. E ampiamente discrezionale è sempre stato anche l'accertamento della conoscenza della lingua da parte dell'amministrazione in quando privo di standard e metodi operativi predeterminati.

Rispetto a un tale scenario con la previsione legislativa di cui al nuovo art. 9.1 di un preciso livello di conoscenza della lingua e dei relativi modi di certificazione si va a limitare a riguardo la discrezionalità, restringendola al ridotto ambito di accertamento-valutazione inevitabilmente proprio di chi certifica, seguendo una linea ormai prevalente in Europa dove di regola si prevede non solo la conoscenza ma un preciso livello di conoscenza della lingua e a ciò si associa ordinariamente un sistema di certificazioni essendo quasi ovunque superato il modello, come già accennato in passato seguito anche dalle autorità italiane per l'acquisto ex art. 9, dell'accertamento nell'ambito di un colloquio con un funzionario<sup>32</sup>.

Si tratta di uno sviluppo positivo rispetto ai principi dello Stato di diritto, anche per l'essere la disciplina del livello e dei modi d'accertamento posta con legge. Si tratta di uno sviluppo apprezzabile altresì sul piano dell'efficienza e dell'efficacia, considerando che la prassi del colloquio col funzionario cui sopra si è accennato era

<sup>29</sup> «i termini “può” e “concessa” sottolineano il carattere altamente discrezionale del provvedimento» (Tar Lazio-Roma, Sez. II *quater* cit.). Nello stesso senso più di recente Tar Lazio-Roma, Sez. I *ter*, n. 12365 cit.

<sup>30</sup> Cfr. G. Tintori, *Naturalisation Procedures for Immigrants: Italy*, EUDO Citizenship Observatory (2013).

<sup>31</sup> Tar Lazio-Roma, Sez. II *quater* cit. nello stesso senso più di recente Tar Lazio-Roma, Sez. I *ter*, n. 12364 cit.

<sup>32</sup> Cfr. G. Milani, *Cittadinanza e integrazione* cit.

stata abbandonata nel 2013<sup>33</sup> perché inadeguata a fronte del moltiplicarsi delle istanze e che la certificazione ad opera di operatori specializzati è senza dubbio in questi casi la modalità più efficiente e efficace di accertamento.

Fermo restando che con l'art. 9.1 viene sì ridimensionato ma non certo superato il carattere comunque ampiamente discrezionale della concessione ex art. 9 che, per usare le parole di una circolare del Ministero dell'Interno, richiede al di là dei requisiti di legge «la verifica di vari elementi che coinvolgono la vita familiare e sociale dello straniero ... la qualità della sua permanenza sul territorio, nonché l'autenticità dell'aspirazione a divenire cittadino italiano»<sup>34</sup>, l'Italia insomma resta ancora lontana dalla Germania dove dopo la riforma del 1999 «viene riconosciuto allo straniero un diritto soggettivo [alla naturalizzazione] qualora egli soddisfi le condizioni legali», a loro volta diseguate in modo tale da lasciare poco spazio alla discrezionalità<sup>35</sup>.

#### 4. Segue. Il livello B1 e la relativa certificazione

Se la previsione della conoscenza della lingua è coerente con i connotati della cittadinanza e la definizione con legge del livello richiesto e della relativa certificazione di per sé soddisfa le esigenze dello Stato di diritto, va a questo punto considerata la scelta di cui al nuovo art. 9.1 del B1 quale livello per l'acquisto della cittadinanza ex art. 5 o ex art. 9.

In giurisprudenza in passato si è ritenuto ragionevole richiedere per l'acquisto ex art. 9 un livello maggiore dell'A2<sup>36</sup>. Teoricamente si potrebbe addirittura sostenere che un "buon" cittadino dovrebbe avere almeno un livello B2, ossia quel tipo di conoscenza che consente ad esempio di comprendere un'analisi giornalistica di media complessità o un articolato dibattito politico e prima ancora di confrontarsi con gli altri cittadini<sup>37</sup>; laddove invece il B1 – livello soglia (*threshold level*) della seconda fascia di competenza secondo il quadro comune europeo di riferimento – consente ad esempio di comprendere solo i punti essenziali di un discorso su argomenti di attualità e solo se quest'ultimo si sviluppa con un linguaggio relativamente lento e chiaro<sup>38</sup>. Però va

<sup>33</sup> Con la circolare n. 12220 del 5 aprile, come già segnalato nella nota n. 21.

<sup>34</sup> Circolare K 60.1 del 5 gennaio 2007. Nello stesso senso la giurisprudenza che parla di un «apprezzamento di opportunità sulla base di un complesso di circostanze atte a dimostrare l'integrazione del richiedente nel tessuto sociale, sotto il profilo [tra l'altro] delle condizioni lavorative, economiche, familiari e di irrepremissibilità della condotta» (Tar Lazio-Roma, Sez. I *ter*, n. 12364 e n. 12365 citate).

<sup>35</sup> E. Denninger, *Cosa significa 'integrazione'?*, in *Diritto pubblico*, 2/2014, p. 375. La giurisprudenza italiana invece afferma che l'acquisto della cittadinanza ex art. 9 è «ben lungi dal configurarsi per il richiedente come una sorta di diritto che il Paese deve necessariamente riconoscergli ove riscontri la sussistenza di determinati requisiti» (Tar Lazio-Roma, Sez. I *ter*, n. 12364 cit.).

<sup>36</sup> Cfr. Tar Lazio-Roma, Sez. II *quater* cit.

<sup>37</sup> V'è chi parla di una *general citizen competence* così configurata: «Those who want to be citizens must be capable of dialogic performance. They must, within limits, be ready to argue with other citizens, to talk and listen to them, and to form judgements on the basis of such dialogue» (H. R. van Gunsteren, *A Theory of Citizenship. Organizing Plurality in Contemporary Democracies*, Westview Press, Oxford, 1998, p. 94) ed è chiaro che essa è difficilmente compatibile con un livello di conoscenza della lingua inferiore al B2.

<sup>38</sup> Questi e gli altri riferimenti ai livelli di conoscenza della lingua presenti nel testo sono desunti dal riferimento ufficiale, ossia il già citato *Common European framework of reference for languages (CEFR)* del Consiglio d'Europa.



osservato che nel tempo nella più parte dei casi la competenza linguistica dell'immigrato tende a crescere (anche se «il tempo necessario per passare da un livello all'altro aumenta parallelamente alla progressione della competenza»<sup>39</sup>). Inoltre l'esperienza della nostra democrazia ha mostrato nei decenni il valore dell'apporto di persone che pur probabilmente avrebbero avuto qualche difficoltà rispetto a questa o quella delle abilità richieste per superare un test di livello B2. Perciò è ragionevole prevedere per l'accesso alla cittadinanza un livello appena inferiore al B2, ossia appunto il B1.

Non a caso anche in altri paesi si fa riferimento a tale livello. Così è ad esempio in Germania e nel Regno Unito. Anche in Francia si richiede il livello B1, seppur solo per quel che riguarda le competenze orali<sup>40</sup>. In Spagna, invece, è sufficiente l'A2<sup>41</sup>. Uno studio del 2016 evidenzia che di regola in Europa non è richiesto un livello superiore al B1<sup>42</sup>. In Danimarca nel 2006 a seguito di una generale riforma volta a innalzare i requisiti d'integrazione si è previsto un livello di conoscenza della lingua corrispondente al B2<sup>43</sup>, ma si è trattato di una soluzione davvero eccezionale nel contesto europeo.

V'è chi ritiene però che il possesso del requisito linguistico come configurato, considerato il complesso delle condizioni di legame con la realtà italiana comunque richieste per l'acquisto ex art. 5 o ex art. 9, ben potrebbe presumersi, essendo perciò ingiustificato l'onere del produrre una specifica certificazione<sup>44</sup>.

Va tuttavia osservato anzitutto che la disciplina di cui all'art. 9.1 si applica ad esempio anche a persone che presentano l'istanza ex art. 9 avendo come legame con la realtà italiana una residenza relativamente breve. Si pensi al caso del cittadino di altro Paese dell'Unione europea che può presentarla dopo soli quattro anni di residenza. Inoltre vari fattori non infrequenti – come la povertà, l'isolamento, un background linguistico “lontano”, un basso livello di istruzione ecc. – possono far sì che anche dopo un lungo soggiorno e persino dopo anni di relazione coniugale con un cittadino in molti casi non sia scontato che per ciò solo l'immigrato interessato alla naturalizzazione abbia raggiunto il livello di conoscenza della lingua richiesto con tutte le relative competenze a partire dalle abilità nella letto-scrittura<sup>45</sup>.

<sup>39</sup> *I test linguistici per l'accesso, l'integrazione e la cittadinanza*, studio prodotto dall'ALTE per il Consiglio d'Europa nel gennaio del 2016, p. 21.

<sup>40</sup> Per quel che riguarda l'acquisto in virtù del matrimonio (art. 21-2 del *code civil*), così prevede il decreto n. 1362 del 1993 come modificato dal decreto n. 108 del 2015. Per quel che riguarda invece la *naturalisation*, una circolare del 30 novembre 2011 ha indicato tale livello per la *connaissance suffisante* di cui parla l'art. 21-24 del *code civil*.

<sup>41</sup> Come stabilito dal regolamento di procedura per l'acquisto della cittadinanza in virtù della residenza approvato col *Real Decreto* 1004/2015.

<sup>42</sup> Cfr. *I test linguistici per l'accesso, l'integrazione e la cittadinanza* cit.

<sup>43</sup> Ossia il PRØVE i DANSK3, cfr. E. Ersbøll, *Report on Citizenship Law: Denmark*, EUDO Citizenship Observatory (2015).

<sup>44</sup> Cfr. A. Lollo, *Eguaglianza e cittadinanza. La vocazione inclusiva dei diritti fondamentali*, Giuffrè, Milano, 2016, p. 26, che si rifà alla posizione espressa da A. Ruggeri, *I diritti del non cittadino tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *Consulta Online*, 1/2015, p. 132.

<sup>45</sup> Fa riflettere a questo proposito uno studio del 2013 (S. Nasso, *I test d'italiano per il rilascio dei permessi di soggiorno agli stranieri: le statistiche, in libertà civili*, 1/2013, p. 149) nel quale si segnalava come dopo cinque anni regolare soggiorno non pochi stranieri fallissero il test di conoscenza al livello A2 previsto per il rilascio del permesso permanente.

Ma se questo è vero, allora non va trascurato il rischio che, ponendosi comunque un livello richiesto superiore rispetto a quello acquisibile comunque, nel tempo richiesto, da un qualsiasi immigrato, i tassi d'acquisizione possano diminuire, come è accaduto ad esempio in passato nei Paesi Bassi<sup>46</sup>, il che può suscitare perplessità non solo da un punto di vista politico ma anche da un punto di vista giuridico considerato il rilievo, reale anche se non facilmente definibile, di approcci di matrice giusnaturalistica secondo i quali la cittadinanza del paese nel quale si vive deve essere per tutti almeno una ragionevole possibilità<sup>47</sup>.

Ma allora il tema diventa quello dell'offerta a ciascun immigrato di strumenti idonei a far sì che egli possa a partire dalla sua concreta condizione attingere il livello richiesto di conoscenza della lingua. In altri termini, in concreto la legittimità del requisito di quo così come in generale degli *integration requirements* dipende dal «context in which they are imposed» e in particolare dall'esservi o meno un «public support for meeting the language and other requirements»<sup>48</sup>. Su ciò ci si soffermerà nel prosieguo.

Parallelamente, è chiaro, devono essere garantite all'immigrato ragionevoli possibilità di accedere alle prove d'esame e alla conseguente certificazione.

L'art. 9.1 stabilisce come già accennato che quest'ultima deve essere «rilasciata da un ente certificatore riconosciuto». Ad oggi ne abbiamo quattro: l'Università per Stranieri di Siena, che rilascia la certificazione CILS; l'Università per Stranieri di Perugia, che rilascia la certificazione CELI; l'Università di Roma Tre, che rilascia la certificazione IT; e la Società Dante Alighieri, che rilascia la certificazione PLIDA. Nell'insieme tali enti mettono attualmente a disposizione degli interessati oltre settecento sedi d'esame sul territorio nazionale<sup>49</sup> grazie a convenzioni stipulate con enti privati e pubblici. Gli enti convenzionati, si noti, in parte coincidono con quelli, di cui si dirà nel paragrafo 7, che realizzano corsi di lingua italiana per gli immigrati, come nel caso dei CPIA (Centri provinciali per l'istruzione degli adulti). Vi sono peraltro enti che realizzano corsi di lingua ma non sono sede d'esame così come vi sono enti sede d'esame che non organizzano corsi. In ogni sede d'esame è possibile sostenere prove per tutti i livelli di conoscenza della lingua, compreso quindi il B1. Le sessioni seguono un calendario specifico a seconda dell'ente certificatore.

---

<sup>46</sup> In particolare tra gli immigrati provenienti da paesi con un minore livello di sviluppo, cfr. F. Peters et al., *The Ecology of Immigrants Naturalisation: A Life Course Approach in the Context of Institutional Conditions*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2016, 42, 3, 359-381.

<sup>47</sup> Cfr. M. Walzer, *Spheres of Justice*, Basic Books, New York, 1983. La tesi è fatta propria anche dai giuristi italiani in particolare con riguardo alla democrazia affermandosi che l'ordinamento dovrebbe realizzare «l'identificazione più perfetta possibile tra governanti e governati» (P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè, Milano, 1988, p. 65) e che in particolare il carattere democratico della costituzione italiana «implica quanto meno che tutti coloro che sono sottoposti [al] potere abbiano ... chance di partecipare all'esercizio [dello stesso]» (M. Cuniberti, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1997, p. 170), così come dalla Corte federale tedesca secondo la quale offrire agli immigrati e ai loro figli chance realistiche di acquisto della cittadinanza «corrisponde all'idea democratica» che vuole una tendenziale «congruenza tra chi possiede i diritti politico-democratici e coloro che sono stabilmente soggetti a un determinato potere statale» (E. Denninger, *Che cosa significa "integrazione" cit.*).

<sup>48</sup> R. Bellamy, *Citizenship. A Very Short Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2008, pp. 76-77.

<sup>49</sup> Il totale delle sedi d'esame è stato da noi calcolato sommando le diverse sedi elencate nei siti internet dei quattro Enti certificatori: <http://cils.unistrasi.it>; [www.unistrapg.it/cvcl](http://www.unistrapg.it/cvcl); <http://www.certificazioneitaliano.uniroma3.it>; [www.plida.it](http://www.plida.it) (situazione al 1 aprile 2019).

La partecipazione ai test e l'eventuale ottenimento del certificato sono subordinati al pagamento di una quota d'esame che, per il livello B1, oscilla dagli ottanta ai cento euro a seconda dell'ente di riferimento.

Ognuna delle quattro certificazioni di cui sopra, si noti, risponde in una qualche misura a peculiari scelte di teoria e di metodo nella definizione delle prove; ferma restando una predeterminazione che comunque limita molto la discrezionalità tecnica nei singoli casi. Vi sono inoltre prove diverse anche con riguardo a uno stesso certificatore. Questa differenziazione in generale risponde alla diversità dei bisogni degli interessati e dà luogo, dunque, a un servizio più completo rispetto a quello che si avrebbe con un'unica proposta. Essa si riscontra anche per il livello B1. Abbiamo diverse prove d'esame costruite selezionando gli argomenti familiari e di interesse per i diversi tipi di utenti facendo anzitutto riferimento alle situazioni comunicative incontrate dalle persone al lavoro, a scuola, nel tempo libero<sup>50</sup>. Riscontriamo ad esempio di norma un B1 adolescenti e un B1 adulti. A proposito del CELI dell'Università per Stranieri di Perugia, vi è anche un B1 immigrati che considera in particolare l'esperienza di vita peculiare di tale persone<sup>51</sup>. L'Università per Stranieri di Siena sta poi lavorando a un tipo di certificato CILS specificamente riferito all'acquisto della cittadinanza, che dovrebbe riferirsi a una porzione di competenze più limitata rispetto al B1 standard e quindi avere una spendibilità limitata ai soli scopi della cittadinanza<sup>52</sup>. Tutto ciò fermo restando che per quanto concerne la garanzia della qualità dei certificati la valutazione avviene secondo gli standard scientifici fissati dal Consiglio d'Europa nel "Quadro Comune Europeo di Riferimento per le Lingue".

Si può perciò concludere quanto alla certificazione che l'immigrato può disporre di una buona rete di strutture distribuite sul territorio dove sostenere le prove per la certificazione e può altresì trovare prove che tengono conto della sua condizione e dei suoi obiettivi. Circa quest'ultimo punto, peraltro, ci si può chiedere se la diversificazione non sia in certo modo eccessiva, se ad esempio sia ragionevole sul piano concettuale e delle opportunità per la persona proporre all'immigrato un test di livello B1 riferito solo alla cittadinanza. Ciò da un lato potrebbe essere l'occasione per introdurre nel percorso linguistico elementi di educazione civica, compensando un poco la mancata organica considerazione da parte del legislatore degli *integration requirements*, ma dall'altro appare riduttivo rispetto alle chance offerte da un "vero" test di livello B1.

## 5. Le esenzioni dalla certificazione

Il nuovo art. 9.1 della legge n. 91 prevede come sopra già accennato diverse ipotesi di esenzione dall'onere di produrre una certificazione di conoscenza della lingua al livello B1 ai fini dell'acquisto della cittadinanza ex art. 5 o ex art. 9. È esente chi ha

<sup>50</sup> Cfr. B. Spinelli e F. Parizzi (a cura di), *Profilo della lingua italiana. Livelli di riferimento del QCER A1, A2, B1, B2*, La Nuova Italia, Firenze, 2010.

<sup>51</sup> L. Rocca, *Percorsi per la certificazione linguistica in contesti di immigrazione*, Edizioni Guerra, Perugia, 2008.

<sup>52</sup> L'ente certificatore Università per Stranieri di Siena esplicita nel suo sito che il CILS B1 "cittadinanza" non "coprirà" scopi lavorativi o accademici ([https://cils.unistrasi.it/188/357/B1\\_cittadinanza.htm](https://cils.unistrasi.it/188/357/B1_cittadinanza.htm) (1 aprile 2019)).

ottenuto un titolo di studio in Italia (rilasciato da un istituto di istruzione pubblico o paritario). È esente, inoltre, chi ha sottoscritto un accordo d'integrazione o è titolare di un permesso permanente ex art. 9 del testo unico sull'immigrazione di cui al decreto legislativo n. 286 del 1998.

Se il riferimento ad un eventuale titolo di studio appare *ictu oculi* comprensibile e ragionevole, poiché il conseguimento di un tale titolo presuppone un livello di conoscenza della lingua superiore al B1, quelli all'accordo d'integrazione e al permesso permanente richiedono invece un'attenta valutazione.

L'Italia non ha seguito la strada, seguita invece da altri stati come la Germania, i Paesi Bassi o la Danimarca<sup>53</sup>, di prevedere una qualche conoscenza della lingua come requisito d'ingresso in relazione all'immigrazione per lavoro o per ricongiungimento familiare. D'altra parte, è raro che chi decide di lasciare il proprio Paese per il viaggio che lo porterà in Italia abbia nel proprio background la conoscenza dell'italiano. E a maggior ragione questo può dirsi per i molti che negli ultimi anni sono giunti come richiedenti asilo. Quindi tutti o quasi gli immigrati sono giunti e giungono senza conoscere o conoscendo pochissimo l'italiano. Questo è però d'ostacolo all'integrazione. In relazione a ciò in questi anni la disciplina dell'immigrazione ha delineato percorsi e passaggi rispetto ai quali l'apprendimento della lingua è rilevante, in particolare con riguardo all'accordo d'integrazione e al permesso permanente. Il nuovo art. 9.1 con le sue esenzioni appare allora tale da completare il sistema valorizzando la conoscenza della lingua acquisita in tali percorsi e passaggi anche ai fini dell'acquisito della cittadinanza e prevedendo la necessità di un'apposita certificazione solo per chi non l'ha già dimostrata. Ma per comprendere e valutare il quadro è necessario a questo punto anzitutto considerarlo più da vicino.

L'accordo d'integrazione è previsto dall'art. 4-bis del citato testo unico, introdotto dalla legge n. 94 del 2009. La sua sottoscrizione da parte dello straniero è «condizione necessaria per il rilascio del [primo] permesso di soggiorno»; ai sensi del relativo regolamento<sup>54</sup> con l'accordo l'immigrato si impegna tra l'altro ad acquisire un livello di conoscenza della «lingua italiana parlata equivalente almeno all'A2»<sup>55</sup> e l'adempimento di tale impegno è condizione per il rinnovo del permesso.

Perciò nell'esenzione di cui all'art. 9.1 può ravvisarsi una logica sistematica: in sostanza non richiedere la conoscenza della lingua quando essa è già stata richiesta.

Va però osservato che tra la conoscenza della lingua di cui alla disciplina sull'accordo d'integrazione e quella di cui all'art. 9.1 la differenza è rilevante (e in linea di principio non è strano che sia così dal momento che la conoscenza della lingua minima necessaria per vivere in un paese è diversa da quella necessaria per esserne effettivamente cittadino). Il livello A2 viene definito come *waystage level*, livello di sopravvivenza. Se poi, come nella disciplina sull'accordo d'integrazione, si dà rilievo solo al "parlato", il quadro è quello di una persona che semplicemente riesce a comunicare nel modo più semplice in relazione ad attività consuete. Siamo allora assai lontani dal livello B1; e se è vero che, come già accennato, nella più parte dei casi la competenza linguistica dell'immigrato tende nel tempo a crescere, e che, d'altra parte, c'è spesso un intervallo di tempo non breve tra l'adempimento dell'accordo e la possibilità di ottenere la cittadinanza, non è comunque affatto scontato che a partire

<sup>53</sup> Cfr. *I test linguistici per l'accesso, l'integrazione e la cittadinanza* cit.

<sup>54</sup> DPR 14 settembre 2011, n. 179.

<sup>55</sup> Art. 2, comma 4, lettera a) del regolamento.

dall'A2 o addirittura dall'A2 solo "parlato" la persona raggiunga poi nel momento in cui chiede la cittadinanza le complessive conoscenze, anche con riguardo alla lingua scritta, di cui al livello B1, specie quando sono a ciò d'ostacolo fattori come la povertà, l'isolamento, un basso livello d'istruzione, un background linguistico "lontano", che spesso contraddistinguono in Italia la condizione dell'immigrato. E d'altra parte la legge è perentoria: la concessione della cittadinanza italiana ai sensi degli artt. 5 e 9 è subordinata al possesso di un'adequata conoscenza della lingua italiana *non inferiore al livello B1*.

Quindi può essere giudicato irragionevole esentare dalla certificazione del livello B1 persone che semplicemente qualche tempo prima hanno raggiunto una conoscenza della lingua equivalente all'A2 e oltretutto con riferimento al solo "parlato".

Considerazioni analoghe possono farsi a proposito del riferimento al permesso permanente di cui all'art. 9 del testo unico. Per l'ottenimento di tale permesso è previsto, tra gli altri, il requisito del superamento di un test di conoscenza della lingua (salvo che si tratti di un beneficiario di protezione internazionale, dal che sorgono interrogativi di cui si dirà più avanti). A proposito di tale test, con apposito decreto ministeriale<sup>56</sup> è stato stabilito che «lo straniero deve possedere un livello di conoscenza della lingua italiana che consente di comprendere frasi ed espressioni di uso frequente in ambiti correnti, in corrispondenza al livello A2»<sup>57</sup>. Un livello simile a quello previsto come da raggiungersi a seguito dell'accordo d'integrazione, dunque, anche se non identico; e approssimativamente nella stessa misura lontano dal B1.

Le esenzioni di cui trattasi, si noti, possono apparire non solo irragionevoli ma anche tali da determinare un'ingiusta disparità tra i beneficiari e gli altri immigrati che hanno invece, se non in possesso di un titolo di studio italiano, l'onere di produrre apposita certificazione di una conoscenza non inferiore al livello B1; si pensi ai c.d. comunitari, ai quali non si applicano le due sopra citate disposizioni del testo unico (e che d'altra parte rappresentano una componente certo non trascurabile dell'immigrazione<sup>58</sup>).

A proposito del riferimento al solo parlato, va però osservato quanto segue.

Se l'immigrato per dimostrare di aver raggiunto il livello di conoscenza della lingua di cui alle norme sull'accordo d'integrazione o sul permesso permanente chiede una certificazione di livello A2 del tipo CILS o CELI o IT o PLIDA, può ottenere solo un certificato relativo a tutte le competenze poiché tali enti non ne rilasciano di relativi al solo "parlato".

L'immigrato può peraltro provare di aver raggiunto il livello di conoscenza della lingua richiesto anche con una mera attestazione da parte dei CPIA. In base all'accordo-quadro stipulato il 7 agosto 2012 tra il MIUR e il Ministero degli Interni, infatti, i CPIA hanno il compito di attestare il superamento di un test di italiano di livello A2 ai meri fini dell'assolvimento dell'obbligo di cui all'accordo d'integrazione e dell'ottenimento del permesso permanente, al di fuori del sistema di certificazione di cui si è detto nel paragrafo precedente. Ma anche in questo caso il riferimento, secondo quanto stabilito dall'accordo-quadro, non è alla sola «lingua italiana parlata», come si è visto essere

<sup>56</sup> Ministero dell'Interno – Decreto 4 giugno 2010.

<sup>57</sup> Art. 1 del decreto.

<sup>58</sup> Anche sul piano quantitativo: quasi il trenta per cento degli stranieri residenti in Italia appartengono a tale categoria, cfr. G. C. Blangiardo, *Gli aspetti statistici*, in Fondazione ISMU, *Ventiquattresimo Rapporto sulle migrazioni 2018*, Franco Angeli, Milano, 2018, p. 65.

invece nel regolamento relativo all'accordo d'integrazione, né alla mera capacità di «comprendere frasi ed espressioni di uso frequente in ambiti correnti, in corrispondenza al livello A2», come si è visto essere invece nella disciplina relativa al permesso permanente, bensì all'insieme delle competenze corrispondenti al livello A2 e in tal senso risulta essere anche la prassi seguita dai CPIA<sup>59</sup>.

Dunque in concreto non solo quando l'immigrato punta alla certificazione standard ma anche quanto, ed è l'ipotesi più comune, punta invece alla semplice attestazione dei CPIA, il riferimento è a tutte le competenze di cui al livello A2, non al solo "parlato". La soluzione di cui all'accordo-quadro del 2012, pur potendo apparire criticabile in termini di conformità rispetto alle precedenti regole in tema di accordo e di permesso permanente, riduce perciò l'irragionevolezza sopra ravvisata nel chiedere di meno rispetto a livello B1 dalla legge ordinariamente richiesto per la cittadinanza.

Considerando la prassi nei CPIA peraltro emerge un elevato grado di autonomia-discrezionalità dei centri quanto alle modalità d'attestazione. Ogni centro, infatti, sulla base del proprio regolamento interno<sup>60</sup> può consegnare un'attestazione di livello A2 sulla base del superamento di uno specifico test o anche semplicemente a fine corso in base a una valutazione complessiva del docente dei risultati conseguiti dall'interessato.

Il modello di cui all'accordo-quadro, quindi, porta a una discrepanza tra l'attestazione da parte del CPIA e la certificazione B1 che può essere in concreto maggiore di un livello quanto alle competenze di riferimento, sia perché, come già accennato, siamo al di fuori del sistema di certificazione di cui si è detto nel paragrafo 4 (il che può comportare un livello minore quanto a questa o quella competenza), sia perché l'attestazione può anche come accennato prescindere da una prova specifica basandosi semplicemente su una valutazione complessiva del docente dei risultati conseguiti dall'interessato.

Perciò, considerando complessivamente l'accordo-quadro e le modalità di attuazione dello stesso non si può non confermare il dubbio che le esenzioni di cui trattasi siano irragionevoli e tali da determinare un'ingiusta disparità tra i beneficiari e gli altri immigrati.

## **6. Segue. Il caso dei beneficiari di protezione internazionale**

Va poi osservato che il nuovo art. 9.1 esenta dall'onere di esibire apposita certificazione tutti i titolari di permesso permanente senza eccezioni e dunque anche i titolari già beneficiari di protezione internazionale. Questi ultimi però, in base a quanto previsto dal comma 2-ter del citato art. 9 del testo unico, diversamente dagli altri immigrati possono ottenere tale permesso senza necessità di attestare una qualche conoscenza della lingua.

---

<sup>59</sup> Per quanto concerne l'ottenimento del permesso permanente i CPIA organizzano anche con le Prefetture sessioni d'esame per quegli immigrati che non si sono avvalsi delle due chance di cui sopra per ottenere la necessaria attestazione di conoscenza della lingua. In questo caso il riferimento, secondo quanto previsto dal decreto ministeriale 4 giugno 2010, è «strutturato sulla comprensione di brevi testi e sulle capacità di interazione» (art. 3, c. 3) con riguardo alla comprensione di «frasi ed espressioni di uso frequente in ambiti correnti» (art. 2, c. 1). In concreto peraltro si tratta di un'ipotesi marginale.

<sup>60</sup> Si vedano le *Linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento a sostegno dell'autonomia organizzativa e didattica dei Centri provinciali per l'istruzione degli adulti* di cui al decreto interministeriale del 12 marzo 2015.

La posizione dei beneficiari di protezione internazionale appare a questo punto davvero sui generis. Va considerato infatti che sulla base di una discutibile interpretazione queste persone quando hanno chiesto asilo sono state esentate dall'accordo d'integrazione, perché ai sensi del comma 2 dell'art. 4-bis non assoggettabili alle sanzioni previste per il mancato rispetto dello stesso<sup>61</sup>. E allora si ha che possono chiedere e ottenere la cittadinanza ex art. 5 o ex art. 9 della legge n. 91 senza aver mai dato prova di un certo livello di conoscenza della lingua in un contesto normativo nel quale invece di regola dopo il decreto n. 113 l'acquisto ex art. 5 o ex art. 9 è subordinato al possesso di una conoscenza della lingua *non inferiore al livello B1*; una conoscenza che, si noti, non può certo presumersi nei beneficiari di protezione internazionale che ancor più degli altri migranti sviluppano il proprio percorso di vita in un contesto segnato da drammatiche difficoltà, salvo che essi non seguano specifici percorsi di formazione.

Va peraltro osservato che i beneficiari di protezione internazionale per definizione non possono rientrare nel proprio paese né essere tutelati dalla relative autorità e dunque in concreto, diversamente dagli ordinari immigrati, si trovano ad essere dei "senza cittadinanza" (il che, si osserva, *naturaliter* li orienta verso la cittadinanza del paese ospite<sup>62</sup>), in contrasto con l'idea di matrice giusnaturalistica che ogni essere umano abbia diritto a una patria<sup>63</sup> che ha portato tra l'altro la giurisprudenza tedesca a ritenere per queste persone anche prima della riforma del 1999 l'acquisto della cittadinanza un diritto (salvo casi particolari)<sup>64</sup>. Perciò in linea di principio appare ragionevole che per i beneficiari di protezione internazionale l'acquisto della cittadinanza non vada subordinato al raggiungimento di un determinato livello di conoscenza della lingua.

Va poi anche osservato che il beneficiario di protezione internazionale che chiede la cittadinanza ordinariamente, in quanto privo di mezzi di sussistenza, è stato ospite delle strutture di quello che fino al decreto n. 113 era lo SPRAR e oggi è il SIPROIMI. Ciò è rilevante per quanto qui interessa perché chi entra in tale sistema di accoglienza è tenuto, anche a seguito della sottoscrizione di un apposito "patto di accoglienza"<sup>65</sup>, a partecipare a proposte formative – realizzate all'interno o all'esterno della struttura di cui è ospite – che per quel che riguarda l'apprendimento della lingua italiana devono contemplare un numero minimo di dieci ore settimanali con l'obiettivo di portare la persona almeno al livello A2<sup>66</sup>, anche se non si tratta di previsione di legge. E allora, se si tiene presente tale dato e se si considera che in una qualche misura la partecipazione ad attività didattiche di per sé sola innalza il livello di conoscenza della

<sup>61</sup> Un'esenzione estremamente rilevante anche sul piano quantitativo poiché come è ben noto negli ultimi decenni il flusso dei richiedenti asilo ha assunto dimensioni non trascurabili. Nel 2016 dei nuovi permessi rilasciati solo il 5% è stato per motivi di lavoro mentre il 45% è stato per motivi familiari e il 35% per protezione internazionale (o umanitaria accordata comunque a richiedenti asilo).

<sup>62</sup> «Becoming a citizen of the host country has traditionally been seen as the station of arrival of the refugee's journey» (N. Montagna, *Refugees and citizenship in the UK*, in E. Codini-M. D'Odorico (a cura di), *Democracy and Citizenship* cit., p. 115).

<sup>63</sup> Non a caso quasi tutti i paesi europei prevedono per i rifugiati un tempo d'attesa più breve, o addirittura la possibilità di chiedere subito la cittadinanza (cfr. M. D'Odorico, *Refugees, integration and citizenship*, in E. Codini-M. D'Odorico (a cura di), *Democracy and Citizenship* cit., p. 69).

<sup>64</sup> Cfr. K. Hailbronner, *Germany*, in R. Bauböck et al. (a cura di), *Acquisition and Loss* cit., vol. II, p. 213.

<sup>65</sup> Il cui modello è in allegato al *Manuale Operativo SPRAR 2018*.

<sup>66</sup> Cfr. il *Manuale Operativo* cit., pp. 46-47.

lingua e che comunque anche l'ospite del sistema di accoglienza deve rispondere a forme di valutazione<sup>67</sup> e se, infine, si tiene presente che, come sopra segnalato, gli altri migranti talora ottengono l'attestato dal CPIA a prescindere da una prova specifica semplicemente sulla base di una valutazione complessiva del docente del percorso seguito, la posizione dei beneficiari di protezione non appare poi così diversa da quella degli altri stranieri che beneficiano delle esenzioni di cui all'art. 9.1 con peraltro, come sopra osservato, una forte, peculiare giustificazione del regime più favorevole.

Questo anche se da ultimo sembrano emergere criticità. A partire da una direttiva del 23 luglio 2018 si è provveduto a escludere i richiedenti asilo dai programmi di formazione linguistica cancellando questi ultimi nelle strutture c.d. di prima accoglienza ed escludendo poi col decreto n. 113 tali persone dalle strutture dello SPRAR-SIPROIMI. Quindi, chi ottiene lo status di rifugiato o la protezione sussidiaria si trova a iniziare la zero il percorso di apprendimento della lingua. Inoltre, sempre nel 2018 vi è stata una riduzione dei costi di riferimento da mettere a base d'asta per le strutture dello SPRAR-SIPROIMI andando ben al di sotto del preesistente valore medio di trentacinque euro pro capite prevedendosi una cifra compresa tra i diciannove euro dei centri più grandi, dove sono possibili maggiori economie di scala, e i ventisei di quelli più piccoli, una riduzione che inciderà notevolmente sulla possibilità di offerta di corsi all'interno delle strutture.

## **7. Chance offerte agli immigrati per conseguire la necessaria conoscenza della lingua**

Come si è sopra sottolineato, è comunque essenziale per la stessa legittimità del requisito linguistico che tutti gli immigrati che non beneficiano delle esenzioni abbiano effettivamente la possibilità di acquisire la conoscenza loro richiesta.

A riguardo non è certo trascurabile la rilevanza degli aiuti che possono venire alla persona dalla famiglia, dalla comunità e da organizzazioni del privato sociale<sup>68</sup>. Tuttavia l'intervento pubblico appare essenziale.

D'altra parte, come si è visto il requisito linguistico di cui all'art. 9.1 si inserisce in un sistema dove già in precedenza si valorizzava l'apprendimento della lingua da parte degli immigrati; esso invero, anche al di là delle previsioni di cui si è detto nel paragrafo 5, è un interesse essenziale del migrante così come della collettività per il suo legame con i processi d'integrazione.

In relazione a ciò si è sviluppata in Italia l'offerta pubblica di corsi di lingua per gli immigrati nel contesto del sistema di istruzione per gli adulti.

---

<sup>67</sup> «Il progetto [inserito nel Sistema] dovrà ... attrezzarsi per un effettivo monitoraggio circa il percorso di apprendimento dell'italiano dei beneficiari. Dovrà dunque essere elaborato uno strumento per valutare le competenze di italiano acquisite, predisponendo anche un libretto delle competenze linguistiche e del percorso di apprendimento di ciascun beneficiario, dove registrare le frequenze e il livello di apprendimento conseguito» (*Manuale Operativo* cit., p. 47).

<sup>68</sup> Un dato particolarmente studiato negli Stati Uniti cfr. I. Bloemtaad, *Becoming a Citizen: Incorporating Immigrants and Refugees in the United States and Canada*, University of California Press, Berkeley, 2006; L. Plascencia, *Disenchanting Citizenship: Mexicans Migrants and the Boundaries of Belonging*, Rutgers University Press, Rutgers, 2012.



Quest'ultimo oggi è composto dai CPIA e dalle scuole secondarie di secondo grado che propongono corsi per adulti.

I CPIA hanno sostituito i Centri Territoriali Permanenti (CTP) a partire dall'anno 2014-2015 a seguito della riorganizzazione del sistema di cui al D.P.R. del 29 ottobre 2012 n. 263 (a cui hanno fatto seguito le *Linee Guida* approvate con decreto interministeriale del 12 marzo 2015).

Sono istituzioni formative rivolte in generale agli adulti, anche stranieri, che intendono conseguire un titolo di studio e agli adulti stranieri interessati a percorsi di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana<sup>69</sup>. In relazione a ciò offrono percorsi di primo e secondo livello corrispondenti a quelli del primo e del secondo ciclo di istruzione, questi ultimi finalizzati al conseguimento di un diploma di istruzione tecnica, professionale o artistica, nonché percorsi di alfabetizzazione e di apprendimento della lingua italiana.

L'iscrizione ai corsi è gratuita, anche se i CPIA possono applicare una quota minima che risulta essere comprensiva di assicurazione e materiali didattici. Da un monitoraggio condotto dall'Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa (INDIRE)<sup>70</sup> nell'anno scolastico 2016-2017 risultavano attive ben milleottocento strutture scolastiche facenti capo ai centoventotto CPIA presenti in tutte le province italiane.

Elevato e crescente il numero degli stranieri iscritti. Dal monitoraggio di cui sopra nel 2016-2017 risultavano essere oltre 14mila nei corsi corrispondenti alla scuola dell'obbligo, con un incremento del 14% rispetto all'anno precedente, e quasi settemila nei percorsi finalizzati al conseguimento di un diploma di istruzione tecnica, professionale o artistica, con un incremento del 17% rispetto all'anno precedente. Quanto agli iscritti a percorsi di alfabetizzazione e di apprendimento della lingua italiana, essi risultavano essere nello stesso anno 63mila, con un incremento del 22,5% rispetto all'anno precedente.

In base all'accordo-quadro del 2012, come si è visto nel paragrafo 5 i CPIA attestano anche la conoscenza a un livello A2 della lingua italiana ai fini dell'adempimento dell'accordo d'integrazione e dell'ottenimento del permesso permanente. In relazione a ciò offrono anche percorsi di alfabetizzazione e di apprendimento della lingua italiana con un monte-ore complessivo di duecento. Tali percorsi si configurano attualmente come la loro offerta base per quel che riguarda l'alfabetizzazione e l'apprendimento della lingua; un'offerta sviluppatasi in un contesto normativo nel quale, non essendoci previsioni specifiche quanto alla cittadinanza, la conoscenza richiesta all'immigrato faceva esclusivo riferimento come si è visto al livello A2.

I CPIA possono peraltro ampliare la propria offerta nell'ambito della loro autonomia e in coerenza con le loro finalità tenendo conto delle esigenze del contesto. In tale ambito troviamo tra l'altro corsi di italiano di livello A1 e B1. Per quanto qui interessa particolare rilievo assumono ovviamente i secondi, attualmente definiti anche "percorsi sperimentali"<sup>71</sup>, realizzati dai CPIA secondo il protocollo stabilito dagli enti

<sup>69</sup> F. Benedetti (a cura di), *Viaggio nell'istruzione degli Adulti In Italia*, INDIRE, 2018.

<sup>70</sup> Vedasi il *Piano di Attività per l'innovazione dell'Istruzione degli Adulti (PAIDEIA) 2016/2017*, condotto dall'INDIRE per conto del Miur nonché la ricerca INDIRE, [Viaggio nell'istruzione degli Adulti In Italia. Alla scoperta di esigenze, problemi e soluzioni, 2018.](#)

<sup>71</sup> Sono definiti "sperimentali" secondo le *Linee guida per la progettazione dei Piani regionali per la formazione civico linguistica dei cittadini di Paesi terzi 2018 – 2021* e sono finanziati dal FAMI.

certificatori aderenti tutti al consorzio CLIQ (Certificazione lingua italiana di qualità), che tiene conto delle procedure già predisposte dal MIUR in materia d'integrazione linguistica e sociale degli stranieri<sup>72</sup>. Il citato protocollo prevede percorsi con un monte ore da un minimo di ottanta a un massimo di cento. Sempre dal monitoraggio di cui sopra nel 2016/2017 risultavano attivati 355 corsi istituzionali, ossia presso i CPIA e le scuole secondarie di secondo grado, per il conseguimento di competenze linguistiche di livello superiore all'A2, in buona misura riferibili al livello B1. Il numero, si noti, si lega al fatto che i corsi di livello B1 sono stati e sono realizzati grazie al FAMI (Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione 2014-2020), e dunque per quanto consentito dal relativo finanziamento. Nella sola regione Lombardia comunque nel biennio 2016-2018 si sono erogate 3.240 ore di formazione linguistica in corsi di livello B1 e si prevede di realizzarne il doppio nel biennio 2019-2021. Uno dei limiti di questo sistema è costituito dal suo essere, come si è detto, legato ai fondi FAMI; esso perciò non solo, come già detto, si sviluppa nei limiti di siffatto finanziamento, ma dipende da risorse per loro natura temporanee.

Va infine segnalato che nel corso degli anni alle scuole pubbliche per adulti si sono affiancate in parecchie realtà locali scuole d'italiano promosse da organizzazioni del terzo settore.

L'apprendimento della lingua è in generale fondamentale per il cittadino straniero che intenda stabilirsi definitivamente nel nostro come in qualsiasi altro paese<sup>73</sup>. Non è un caso, dunque, che gli organismi del terzo settore che operano a sostegno degli immigrati e per la loro integrazione sociale e culturale abbiano in numerose realtà territoriali sviluppato la propria azione, talora in modo coordinato con quella delle scuole pubbliche, anche sul versante dell'apprendimento dell'italiano. Le scuole del terzo settore, spesso gratuite per l'utenza, sono solitamente caratterizzate da una notevole flessibilità dell'offerta formativa (corsi aperti tutto l'anno, orari diversificati, utilizzo quando serve anche del sabato e della domenica, ecc.) che consente di raggiungere anche persone che, per motivi di lavoro o altre ragioni, resterebbero escluse da scuole come i CPIA a funzionamento più "rigido", nonché da un frequente intreccio tra apprendimento linguistico e attività finalizzate all'integrazione anche al di là della conclusione dei corsi<sup>74</sup>.

Dell'offerta formativa promossa dalle scuole del privato sociale non esiste al momento un censimento nazionale. Esse costituiscono però una realtà diffusa che, sempre più spesso, ha il supporto delle istituzioni locali essendo formalmente o informalmente in rete con esse. Queste scuole contribuiscono significativamente alla preparazione dei migranti al superamento dei test di accertamento delle competenze linguistiche.

Ad oggi il cittadino che intende fare richiesta di cittadinanza italiana e che deve presentare certificazione di requisito linguistico di cui all'art. 9.1 ha la possibilità

---

<sup>72</sup> Il protocollo di sperimentazione, definito dagli enti certificatori aderenti al consorzio CLIQ, è stato trasmesso con nota MIUR n. 3298 del 23 marzo 2016.

<sup>73</sup> Cfr. P. E. Balboni, *Le sfide di Babele. Insegnare le lingue nelle società complesse*, 4<sup>a</sup> ed., UTET, Torino 2015; M. Vedovelli, *Guida all'italiano per stranieri. Dal "Quadro comune europeo per le lingue" alla "Sfida salutare"*, Carocci, Roma, 2010.

<sup>74</sup> F. Farinelli, *La partecipazione degli stranieri nelle opportunità di istruzione ed educazione degli adulti*, in MIUR-Fondazione ISMU (a cura di M. Santagati e V. Ongini), *Alunni con cittadinanza non italiana. Tra difficoltà e successi. Rapporto nazionale a.s. 2013/14*, Fondazione ISMU, Milano, 2015.

dunque di frequentare corsi di italiano di livello B1 sia all'interno di istituzioni pubbliche, sia in scuole del privato sociale.

Considerato che il sistema delle esenzioni e altri fattori faranno sì che solo una relativamente piccola minoranza degli immigrati interessati alla cittadinanza chiederà di frequentare corsi per il conseguimento del livello B1, si può ritenere che coloro che vorranno frequentarli troveranno un'offerta adeguata di corsi per raggiungere il livello di conoscenza della lingua richiesto dall'art. 9.1.

Un dato positivo, anche se certo colpisce la limitatezza del monte-ore previsto per i corsi presso i CPIA rispetto a quel che si ha in Germania dove, come accennato nel paragrafo 2, gli *Integrationskurse* offrono seicento-novecento ore di lezione per portare l'immigrato al livello B1 mentre in Italia sommando i corsi per l'A2 e quelli per il B1 si arriva solo a trecento ore, quando le difficoltà che gli immigrati incontrano nei due diversi contesti sono simili (si pensi a quelle derivanti da un livello di istruzione talora basso e, o dall'aver come propria una lingua "lontana" come l'arabo o il cinese).

## 8. Conclusioni

È opportuno a questo punto anzitutto sintetizzare gli esiti della riflessione.

Al di là delle riserve che si possono nutrire con riguardo all'aver il legislatore apportato un'importante modifica alla disciplina della cittadinanza con un decreto-legge e al di fuori di un complessivo disegno riformatore, l'indicazione della conoscenza della lingua quale requisito per l'acquisto della cittadinanza da parte dell'immigrato appare coerente col legame essenziale della cittadinanza con la sovranità, la scelta in proposito del livello B1 appare ragionevole, la definizione con legge del livello richiesto e della relativa certificazione soddisfa le esigenze dello Stato di diritto (oltre che esigenze di efficienza e efficacia).

Qualche perplessità sul piano della ragionevolezza suscita invece il sistema delle esenzioni di cui all'art. 9.1. In linea di principio è senza dubbio corretto legare, come ha fatto il legislatore, la disciplina de qua al percorso già previsto per l'integrazione dell'immigrato e, in particolare, ai momenti dello stesso nei quali de iure assume rilevanza la conoscenza della lingua ma, come si è messo in evidenza, il legislatore ha equiparato percorsi, livelli e modi d'accertamento troppo diversi; fatto salvo il caso dei beneficiari di protezione internazionale.

Quanto infine alle chance offerte agli immigrati per soddisfare il requisito, nel complesso il sistema appare adeguato per quel che riguarda il momento dell'esame e della certificazione, anche se l'idea affacciata di una certificazione riferita solo alla cittadinanza può suscitare perplessità; per quel che riguarda invece i corsi, sono disponibili risorse non trascurabili, ma un sistema sviluppatosi con riferimento essenzialmente al livello A2 è chiamato ad adeguarsi a quanto richiesto dall'art. 9.1. anzitutto superando la relativa precarietà del finanziamento pubblico.

La riflessione nel suo insieme invero poi mostra l'immagine di una nuova disciplina che per le sue intrinseche caratteristiche e per il contesto normativo e organizzativo nel quale va a collocarsi appare da un lato apprezzabile e dall'altro segnata da limiti non trascurabili. Si prevede per gli immigrati interessati alla cittadinanza un livello di conoscenza della lingua ragionevole e, si noti, essenziale anche nella prospettiva del secondo comma dell'art. 3 della Costituzione, ma poi non si colloca tutto ciò in un

disegno organico di *integration requirements* e le esenzioni e il quadro in concreto del sistema di certificazione e dei percorsi formativi trasmettono l'immagine di un potere per così dire restio a prendere sul serio le sue stesse previsioni, con conseguenti rischi anche sul versante della ragionevolezza, di un potere che pone come requisito il livello B1 ma poi a molti chiede un livello che non è nemmeno l'A2 e poi offre valutazioni e corsi in concreto "leggeri" come se appunto non volesse fare sul serio.

In una qualche misura, solo un più organico intervento legislativo potrà superare tali limiti. È pensabile però anche un'azione a legislazione invariata capace di superarli in parte attraverso una revisione delle regole e delle prassi sulle modalità di attestazione del livello A2 ai fini dell'adempimento dell'accordo d'integrazione e del conseguimento del permesso permanente, attraverso una costruzione dei test per gli aspiranti cittadini in termini tali da integrare riferimenti di valore civico nella struttura di valutazioni in linea con lo standard europeo e attraverso un'offerta strutturale di corsi adeguata non solo nel numero ma anche nella didattica secondo il modello tedesco.