

11. PERSONE STRANIERE CON DISABILITÀ

di Paola Pannia e Federica Sammali¹²¹

11.1 La concessione della cittadinanza

Diverse decisioni relative alle persone straniere con disabilità hanno riguardato la concessione della cittadinanza.

Per il rilievo che ha avuto, va ricordata innanzitutto la vicenda che ha portato poi alla sent. della Corte cost. n. 25 del 2025, in relazione **alla impossibilità, per una persona straniera con disabilità, di imparare la lingua italiana.**

La questione era stata sollevata dal TAR Emilia-Romagna, Parma, sez. I, con ord. 30 maggio 2024, n. 145. Il TAR era chiamato a decidere il ricorso presentato contro il provvedimento con cui la Prefettura di Reggio Emilia aveva dichiarato inammissibile l'istanza di concessione della cittadinanza in ragione della circostanza che «dall'istruttoria esperita è emerso che il requisito di un'adeguata conoscenza della lingua italiana risulta non soddisfatto nei modi previsti dalla normativa». La ricorrente si era opposta a tale decisione facendo valere le proprie limitazioni alla capacità di apprendimento linguistico derivanti dall'età e dall'invalidità civile, adeguatamente dimostrata con documentazione rilasciata dall'INPS.

Aderendo alle ragioni della ricorrente, il TAR ha sollevato questione di legittimità costituzionale sull'art. 9.1 della legge 5 febbraio 1992, n. 91, nella parte in cui – non considerando che l'impossibilità di acquisire la conoscenza della lingua italiana in ragione di una grave ed accertata

¹²¹ Il capitolo è frutto del lavoro congiunto delle due autrici. In ogni caso, Paola Pannia ha materialmente redatto i §§ 11.3 e 11.4; Federica Sammali ha redatto i §§ 11.1 e 11.2.

disabilità è preclusiva del conseguimento della cittadinanza – non esenta dalla dimostrazione della conoscenza della lingua italiana il richiedente impossibilitato a farlo proprio a causa della certificata condizione di disabilità.

A dire del giudice, la previsione, infatti, avrebbe violato gli artt. 2, 3, 10 e 38 Cost., nonché l'art. 18 della Convenzione ONU per i diritti delle persone con disabilità, nella misura in cui preclude all'individuo con disabilità di acquisire lo *status* di cittadino e, dunque, un «inserimento completo ed effettivo nella collettività alla quale oramai appartiene, solo a causa dell'impedimento determinato da condizioni psicofisiche».

Si può qui anticipare, rinviando al report 2025 la descrizione della decisione, che la Corte costituzionale, nella citata sent. n. 25 del 2025, ha accolto la questione dichiarando incostituzionale la previsione censurata.

È cospicua la giurisprudenza amministrativa che conferma il proprio orientamento relativo alla **impossibilità di computare le misure economiche assistenziali** (pensioni di invalidità ed altro) percepite da persone straniere con disabilità **ai fini della valutazione del reddito necessario per poter ottenere la concessione della cittadinanza italiana**¹²².

¹²² TAR Lazio, Roma, sez. V bis, sent. 12 febbraio 2024, n. 2768; TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, sent. 17 maggio 2024, n. 780; TAR Lazio, Roma, sez. V bis, sent. 6 maggio 2024, n. 8961; TAR Lazio, Roma, sez. V bis, sent. 3 gennaio 2024, n. 201; TAR Lazio, Roma, sez. V bis, sent. 31 dicembre 2024, n. 23882; TAR Lazio, Roma, sez. V bis, sent. 4 dicembre 2024, n. 21825; TAR Lazio, Roma, sez. V stralcio, sent. 2 dicembre 2024, n. 21550; TAR Lazio, Roma, sez. V bis, sent. 25 ottobre 2024, n. 18693; TAR Lazio, Roma, sez. V stralcio, sent. 9 ottobre 2024, n. 17311; TAR Lazio, Roma, sez. V bis, sent. 5 febbraio 2024, n. 2184; TAR

L'orientamento prevalente richiama, a tal proposito, la recente giurisprudenza del Consiglio di Stato¹²³, in cui si sottolinea che il requisito reddituale risponde all'esigenza di verificare che il richiedente sia in grado di ottemperare ai doveri di solidarietà sociale e di contribuire, tramite il prelievo fiscale, al finanziamento della spesa pubblica destinata ai servizi essenziali. In questa prospettiva, **le prestazioni assistenziali**, tra le quali rientra, ad esempio, la pensione di invalidità civile, poiché prive di natura reddituale e non soggette a ritenute fiscali o previdenziali, **non possono essere computate ai fini del soddisfacimento del requisito richiesto**¹²⁴.

Si rinviene una sola pronuncia (TAR Lazio, Roma, sez. V stralcio, sent. 9 dicembre 2024, n. 22143) che si discosta dalla giurisprudenza appena segnalata. Essa riguarda l'accoglimento del ricorso di una cittadina straniera che, a causa della grave disabilità del figlio minore, percepisce prestazioni assistenziali erogate dal Comune di residenza. In questo caso, il Ministero, nel rigettare l'istanza di cittadinanza, non aveva tenuto conto né dell'impossibilità per la ricorrente di svolgere attività lavorativa per accudire il figlio, né del fatto che il reddito percepito — pur derivando da indennità assistenziali — risultasse quasi doppio rispetto alla soglia prevista dalla normativa.

La singolarità della pronuncia del Tribunale Amministrativo, in questo caso, sembra risiedere soprattutto nella critica alla modalità con cui l'amministrazione ha valutato l'istanza, piuttosto che in

Bolzano, sez. autonoma, sent. 1° ottobre 2024, n. 223; TAR Lazio, Roma, sez. V stralcio, sent. 27 agosto 2024, n. 15939.

¹²³ Cons. di Stato, sez. III, sent. 11 maggio 2023, n. 4767.

¹²⁴ Un precedente contrario, risalente all'anno 2023, si legge nel parere definitivo del Consiglio di Stato, 19 ottobre 2023, n. 1443.

un'espressa messa in discussione dell'esclusione delle prestazioni assistenziali percepite dalla ricorrente dal calcolo del reddito minimo necessario per ottenere la cittadinanza italiana. Il Commissario del Governo, inizialmente interpellato dalla difesa della ricorrente, aveva infatti riconosciuto la validità del reddito da prestazioni assistenziali, ritenendolo utile ad integrazione del requisito ai fini della valutazione della domanda di cittadinanza. Tuttavia, in una successiva comunicazione, aveva espresso un parere opposto, preannunciando il rigetto per insufficienza del reddito da lavoro. Il TAR censura, in particolare, **l'assenza di adeguata motivazione a sostegno di tale cambio di posizione**, rilevando come il diniego definitivo dell'amministrazione si limiti a escludere il reddito assistenziale **senza spiegare in che modo esso impedirebbe, in considerazione della particolare situazione della ricorrente, una prognosi favorevole della sua integrazione sociale**.

11.2 La condizione di disabilità e la protezione internazionale

Un secondo filone di interesse è rappresentato dalle sentenze in cui il cittadino straniero presenta la domanda di riconoscimento della protezione internazionale facendo leva sulla propria condizione di disabilità.

Se in un caso la Cassazione ha rigettato il ricorso perché inammissibile (i fatti dedotti, in parte nuovi, non risultavano sufficientemente circostanziati)¹²⁵, in tre casi, ribaltando l'esito della decisione della Commissione territoriale, i giudici hanno attribuito al richiedente asilo una forma di protezione.

¹²⁵ Cass. civ., sez. I, sent. 28 ottobre 2024, n. 27822.

In particolare, con decreto del 30 settembre 2024, il Tribunale di Torino ha riconosciuto lo **status di rifugiato**, in virtù dell'appartenenza ad un particolare gruppo sociale, a un **cittadino tunisino con disabilità uditiva che, in caso di rimpatrio, avrebbe corso il rischio di subire una grave emarginazione**. Infatti, sebbene il quadro costituzionale e normativo tunisino proibisca la discriminazione sulla base della disabilità sia fisica che intellettuale, la scarsità di servizi e di infrastrutture adeguate, nonché di informazioni pubbliche, non consente di garantire l'uguaglianza effettiva delle persone con disabilità e non ne impedisce l'isolamento e l'emarginazione.

In un altro caso, con decreto dell'11 marzo 2024, il Tribunale di Torino ha attribuito lo *status* di rifugiato, sempre in ragione dell'appartenenza ad un determinato gruppo sociale, a un **cittadino straniero di origine guineana che, in ragione della sua polidattilia, ha, fin dall'infanzia, subito discriminazioni in diversi contesti della propria vita**, da quello familiare a quello lavorativo, venendo associato ad uno **spirito maligno, in grado di «fare cose cattive»**.

Infine, in un terzo caso, con decreto dell'8 maggio 2024, il Tribunale di Reggio Calabria ha ritenuto sussistenti i requisiti per il riconoscimento della protezione speciale a un **cittadino bengalese con disabilità uditiva**. Il Tribunale ha riconosciuto, infatti, che detta circostanza costituisce “fattore fondante” di una condizione di vulnerabilità, a maggior ragione tenuto conto **dell'indigenza del ricorrente e dell'impossibilità che la sua disabilità venga adeguatamente trattata nel suo territorio di provenienza, dove, di fatto, «non esiste la sanità pubblica»**.

11.3. L'accesso alle prestazioni economiche assistenziali

Un filone giurisprudenziale particolarmente nutrito è rappresentato dalle sentenze che riguardano l'accesso a provvidenze economiche assistenziali di varia natura e la titolarità del permesso di soggiorno.

In primo luogo, va segnalata la sent. **n. 42 del 2024** con cui la **Corte Costituzionale** ha dichiarato **l'illegittimità costituzionale** dell'art. 5, comma 4, lettera *b*), della legge reg. Toscana n. 73 del 2018, nella parte in cui subordinava la concessione del contributo rivolto al sostegno delle famiglie con figli minori disabili al **requisito della residenza continuativa di 24 mesi in Toscana**, sia del genitore che del figlio. Secondo la Corte, questo requisito viola il principio di eguaglianza e i suoi corollari di proporzionalità e ragionevolezza, non essendo in alcun modo correlato alle finalità della misura economica prevista e alla situazione di necessità a cui essa intende rispondere, tanto più che «sulla condizione giuridica della persona con disabilità confluisce un complesso di valori che attingono ai fondamentali motivi ispiratori del disegno costituzionale».

Per quanto concerne la giurisprudenza di merito, le decisioni riguardano, nella maggior parte dei casi, l'interpretazione dell'art. 41 del Testo Unico Immigrazione (D. lgs. n. 286 del 1998, di seguito: TUI) che, nel disciplinare l'accesso degli stranieri a provvidenze e prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale individua, tra i requisiti, la titolarità di un permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno¹²⁶.

¹²⁶ L'art. 41, comma 1, TUI, recita: «Gli stranieri titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, i titolari di permesso di soggiorno di durata non inferiore ad un anno [...] e i minori stranieri titolari di uno dei permessi di

Nella maggior parte dei casi, i giudici hanno riconosciuto allo straniero titolare di un permesso di soggiorno per cure mediche (tendenzialmente di durata inferiore all'anno, suscettibile di rinnovo)¹²⁷ e per attesa occupazione¹²⁸ il diritto a fruire della provvidenza economica ad oggetto, sulla base di **un'interpretazione costituzionalmente orientata dell'art. 41 TUI**. Secondo i giudici, infatti, un'interpretazione letterale della disposizione in questione finirebbe col subordinare il riconoscimento di prestazioni sociali volte a rispondere ai bisogni primari della persona ad un requisito che non risulta né ragionevole né proporzionato. Il principio di non discriminazione (espresso a livello costituzionale,

soggiorno [...] **sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale**, incluse quelle previste per coloro che sono affetti da morbo di Hansen o da tubercolosi, per i sordomuti, per i ciechi civili, per gli invalidi civili e per gli indigenti».

¹²⁷ Trib. Siena, sent. 25 settembre 2024, n. 102; Corte di Appello di Genova, sent. 2 dicembre 2024, n. 316; Trib. Perugia, sez. lav, sent. 12 gennaio 2024; Trib. Genova, sez. lav, sent. 6 febbraio 2024, n. 160; Trib. Lucca, sent. 6 febbraio 2024, n. 70; Trib. Civitavecchia, sez. lav, sent. 18 aprile 2024, n. 198; Trib. Prato, sez. civ, sent. 22 aprile 2024 n. 45. V'è da menzionare, poi, la decisione del Trib. Lecce, sent. 18 giugno 2024, n. 1947, in cui si dichiara cessata la materia del contendere perché nelle more del processo la pubblica amministrazione aveva provveduto a corrispondere la prestazione rivendicata dal cittadino straniero, titolare di un permesso di soggiorno per cure mediche, rinnovato semestralmente.

¹²⁸ Trib. Roma, sez. II lav, sent. 19 giugno 2024, n. 7149. Merita precisare che, in questo caso, la domanda era stata introdotta nell'ambito di un'azione civile promossa ex art. 28, D. lgs. n. 150 del 2011.

eurounitario e sovranazionale) nonché la giurisprudenza costituzionale (cfr., per tutte, le sent. n. 187 del 2010 e n. 306 del 2008) impongono piuttosto di valorizzare la presenza stabile e non episodica del cittadino straniero sul territorio italiano.

In tre casi, invece, il giudice esclude l'allargamento della platea dei destinatari di queste misure di provvidenza assistenziali. In due casi, il diniego è stato fondato sull'interpretazione letterale della disposizione ¹²⁹.

In un caso, invece, la decisione è stata giustificata dalle caratteristiche della misura economica in oggetto: il reddito di cittadinanza, motiva il giudice, in quanto misura di politica attiva del lavoro, oltre che di contrasto alla povertà, impedisce che possa farsi riferimento ad «una valutazione complessiva della presenza sul territorio italiano del cittadino extracomunitario»¹³⁰.

Infine, va segnalata l'ordinanza del 22 aprile 2024 con cui il Tribunale di Roma ha stabilito che allo straniero con *status* di inabilità lavorativa totale e permanente venisse rilasciato un permesso di soggiorno per cure mediche di durata annuale (e non semestrale come deciso dalla Questura). Ciò, ha motivato il giudice, risponde non solo alla necessità che lo straniero venga sottoposto a controlli oncologici per almeno cinque anni dopo la conclusione della terapia post-operatoria, ma è anche funzionale a superare le restrizioni imposte dal dettato normativo di cui all'art. 41.

Il requisito della residenza della persona straniera è stato al centro della sent. n. 288 resa dal Tribunale di

¹²⁹ Trib. Rovigo, sent. 1 marzo 2024, n. 65; Trib. Parma, sez. lav, sent. 30 maggio 2024, n. 510.

¹³⁰ Trib. Genova, sez. lav., sent. 20 marzo 2024, n. 372, che richiama la decisione n. 19 del 2022 della Corte costituzionale.

Torino, sez. lav., il 6 novembre 2024. Qui, il giudice ha dichiarato illegittimo il provvedimento con cui la pubblica amministrazione ha sospeso e poi revocato i benefici assistenziali disposti nei confronti del ricorrente, titolare dell'assegno di invalidità e dell'indennità di accompagnamento, per sopravvenuta mancanza del requisito della residenza (lo straniero si era recato nel suo paese di origine e vi aveva soggiornato per 9 mesi). Secondo il Tribunale, infatti, **dall'allontanamento temporaneo del beneficiario non può desumersi né il venir meno di una permanenza stabile** sul territorio dello Stato italiano, né la volontà di recidere qualsiasi legame con esso.

Infine, sempre in tema di permesso di soggiorno e accesso alle misure di sicurezza sociale, con sent. n. 910 del 6 dicembre 2024, il Tribunale di Padova, sez. I civ., ha affermato che queste **non possono essere sospese nelle more del rinnovo del permesso di soggiorno** perché ciò non implica necessariamente il venir meno dei relativi presupposti.

11.4. La condizione di disabilità e il rinnovo del permesso di soggiorno

In altri due casi, la condizione di disabilità è venuta in rilievo ai fini della decisione circa il rinnovo o meno del permesso di soggiorno, e, dunque, circa la conseguente espulsione, del cittadino straniero condannato per alcuni reati.

Nello specifico, è stato affermato che la condizione di disabilità dello straniero¹³¹, o dei suoi figli¹³², richiede un accurato bilanciamento, guidato dai principi di ragionevolezza e proporzionalità, tra le ragioni di sicurezza

¹³¹ Cass. civ., sez. I, sent. 30 aprile 2024, n.11646.

¹³² Consiglio di Stato, sez. III, sent. 22 febbraio 2024, n. 1759.

pubblica e le ragioni di salute e di tutela della vita privata e familiare.

In particolare, con la sent. n. 11646 del 30 aprile 2024, la Cassazione pen., sez. I, ha accolto il ricorso presentato da un cittadino straniero contro la convalida del decreto di espulsione emessa da un giudice di pace. A fronte della revoca del permesso di soggiorno per lavoro del ricorrente, infatti, il giudice di pace aveva considerato automaticamente prevalenti le condanne penali per reati contro il patrimonio e aveva mancato, invece, di tenere in debita considerazione, tra le altre cose, la condizione di disabilità di quest'ultimo. Invero, l'art. 19 TUI, al comma 2-*bis*, vieta esplicitamente: «il respingimento o l'esecuzione dell'espulsione di persone affette da disabilità». Il giudice di pace ha mancato di operare una valutazione in concreto e di verificare se anche le condizioni di salute della persona straniera fossero ostative all'espulsione.

Ancora, con la decisione n. 1759 resa il 22 febbraio 2024, il Consiglio di Stato, sez. III, ha accolto l'appello presentato da un cittadino straniero contro la convalida da parte del TAR del diniego del rinnovo del permesso di soggiorno per motivi familiari e della conversione in permesso di soggiorno per lavoro autonomo, in ragione dei reati di cessione e detenzione di stupefacenti per cui il ricorrente era stato condannato. Richiamando ampi estratti della sent. della Corte Cost. n. 88 del 2023, in materia di principio di proporzionalità, letto anche alla luce dell'art. 8 della Convenzione Europea sui Diritti dell'Uomo, il Consiglio di Stato ha imposto alla Questura di riesaminare la situazione del cittadino straniero effettuando una valutazione in concreto, adeguatamente motivata, e guidata dai principi di ragionevolezza e proporzionalità, che tenesse conto da un lato del reato commesso, e dell'altro della

condizione lavorativa e familiare del ricorrente (inclusa la condizione di disabilità di due dei suoi tre figli).