

Enrico Grosso*
I doveri costituzionali

Relazione al Convegno annuale 2009 dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti
su «*Lo Statuto costituzionale del non cittadino*»
Cagliari, 16-17 ottobre 2009

*«Our legal treatment of aliens is a function
of our moral perception of the balance
the law should achieve between an individual's
interest and the interests of others»¹*

1. Premessa: anche i non cittadini sono coinvolti nel discorso sui doveri. - 2. Doveri costituzionali e obblighi giuridici: la necessità di una distinzione. I doveri costituzionali come «base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente». - 3. Doveri e cittadinanza: uno sguardo storico. 3.1. Il richiamo ai doveri come reazione all'universalismo dei diritti: i doveri come principale strumento di individuazione della «comunità nazionale» nello Stato liberale. 3.2. (segue). I doveri come strumenti diretti a connotare l'identità civica. 3.3. La valenza essenzialmente *simbolica* dei doveri nella definizione dell'appartenenza alla comunità. Il ruolo della solidarietà. Quale spazio per i non cittadini? - 4. Doveri e cittadinanza nella Costituzione italiana: i doveri costituzionali come funzione della solidarietà. 4.1. Cittadinanza e dovere di fedeltà. La fedeltà come rispetto del fondamento pluralistico dell'ordinamento costituzionale. 4.2. (segue) La fedeltà del non cittadino nel contesto del pluralismo culturale. 4.3. Cittadinanza e doveri di solidarietà economico-sociale: il dovere di prestazione tributaria e il dovere di lavoro. 4.4. La valorizzazione dell'elemento solidale nell'adempimento dei doveri costituzionali: il caso degli obblighi familiari. 4.5. Cittadinanza e dovere di difesa della patria. La «comunità di diritti e di doveri» cui sarebbe possibile richiedere manifestazioni di patriottismo. - 5. Osservazioni conclusive. Possono i doveri costituzionali contribuire alla costruzione di una nuova idea di comunità?

1. *Premessa: anche i non cittadini sono coinvolti nel discorso sui doveri.*

Il tema dei doveri costituzionali del non cittadino sconta inevitabilmente due ordini di difficoltà. Per un verso, è lo stesso statuto dei doveri costituzionali ad essere complessivamente oggetto di scarsa attenzione – nonostante alcuni fondamentali e magistrali studi – da parte degli studiosi. L'interesse ad essi riservato non è in ogni caso neppure lontanamente paragonabile a quello dedicato al tema dei diritti. Per altro verso, la crescente attenzione rivolta al c.d. «diritto degli

* Ordinario di diritto costituzionale nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Torino

¹ The Honor Mr Justice Laws, *The European Convention of Human Rights and non-EU Aliens*, in *European Review of Public Law*, 1995, 572.

stranieri” sembra scarsamente orientata alla tematica dei doveri e alle possibili implicazioni giuridiche della loro affermazione oltre i confini della cittadinanza in senso giuridico.

Il risultato è che del ruolo e del significato dei doveri costituzionali si tende a riflettere poco, e delle condizioni alle quali al loro adempimento possano essere chiamati anche coloro che non sono titolari della cittadinanza italiana non si riflette quasi per nulla.

Il fatto, incontestabile, che i doveri costituzionali rappresentino ancora oggi un tema poco frequentato ha una spiegazione storica abbastanza evidente. Come è stato acutamente osservato, infatti, oltre a una certa generica “impopolarità” dei doveri nell’ambito di una disciplina in cui un ruolo progressivamente sempre più centrale è stato assunto dai diritti, si manifesta una sorta di cesura tra gli uni e gli altri: al di là dell’osservazione banale (e nella sua generica automaticità sostanzialmente inesatta) secondo cui chi è titolare di diritti è anche tenuto ad adempiere a doveri, nel diritto costituzionale non si attiva quel meccanismo, proprio del diritto privato e tutt’al più del diritto amministrativo, derivante dall’esistenza di un rapporto sinallagmatico. Insomma, «un conto sono i doveri che derivano da un rapporto negoziale ... altro, invece, quelli che si manifestano come proclamazioni di principio in testi costituzionali o in documenti rivendicativi»².

La Dichiarazione dell’Ottantanove, che pretende di rompere con la tradizione dell’assolutismo proclamando quali sono gli elementi senza i quali una società «non ha una Costituzione», si ricorda della separazione dei poteri e della garanzia dei diritti, ma dimentica del tutto la questione dei doveri, che sono anzi vissuti come retaggio dell’epoca precedente, in cui nel rapporto tra individuo e sovrano prevaleva l’aspetto della soggezione. Solo nella breve stagione termidoriana, a una dichiarazione dei diritti si affianca una proclamazione di «doveri dell’uomo e del cittadino», incentrata sul principio retributivo («*Ne faites pas à autrui ce que vous ne voudriez pas qu’on vous fit*»³) e a carattere potenzialmente universale (cioè rivolta a tutti gli individui, o più precisamente a tutti gli «*hommes de bien*»⁴, nei rapporti con gli altri e con la società nel suo complesso). Ma di quell’impostazione – incentrata sul concetto di obbligazione “solidale” di tutti gli individui nei confronti “del prossimo” – si perdono presto le tracce.

Da questo sostanziale oblio dei doveri (insieme alla loro non automatica ma inevitabile correlazione con i diritti), derivano due conseguenze fondamentali. Da un lato – nello stesso momento in cui i diritti assurgono a elemento strutturale del rapporto autorità-libertà – i doveri tendono ad essere confinati in una sorta di «empireo morale»⁵, quasi in una “terra di nessuno” tra il diritto e la morale, di incerta qualificazione e soprattutto di incerta natura giuridica. Dall’altro lato, essi vengono utilizzati (a differenza di alcuni diritti, che ne diventano invece l’asse portante) come semplice elemento “di supporto” alla definizione complessiva del *pactum societatis*, come generica estrinsecazione del rapporto tra il membro della comunità politica (il «cittadino») e

² G. Lombardi, *I doveri costituzionali, alcune osservazioni*, in *I doveri costituzionali: la prospettiva del giudice delle leggi*, a cura di R. Balduzzi, M. Cavino, E. Grosso, J. Luther, Torino, Giappichelli, 2007, 568 ss.

³ *Constitution du 5 Fructidor An III – Déclaration des droits et des devoirs de l’homme et du citoyen – Devoirs*: Art. 1.

⁴ Art. 2.

⁵ L’espressione è ancora di G. Lombardi, *I doveri costituzionali*, cit., 569.

L'autorità pubblica, secondo il facile (direi anzi semplicistico) modello, secondo cui la cittadinanza si manifesterebbe in una sorta di relazione biunivoca tra individuo e autorità, nell'ambito della quale all'individuo-cittadino spetterebbe (genericamente) di manifestare la propria "fedeltà" allo Stato (attraverso la prestazione del servizio militare e l'adempimento degli obblighi tributari), in cambio del riconoscimento del suo *status civitatis* con l'intero pacchetto di diritti ad esso riconducibile.

Tutto ciò, oltre ad aver prodotto una sostanziale "banalizzazione" del discorso sui doveri che è stata di fatto mantenuta anche nel rinnovato contesto costituzionale del dopoguerra (quando pure la valorizzazione del principio personalista e del «concetto/valore della solidarietà»⁶ avrebbe dovuto portare a una ben più accurata riflessione sulla nuova funzionalizzazione cui i doveri costituzionali venivano sottoposti), ha finito per limitare il loro ruolo a quello di elemento di contorno nella definizione della posizione costituzionale del cittadino, cui non era necessario dedicare più di qualche parola⁷. Inoltre la mancata riflessione sulla natura dei doveri costituzionali come essenziale strumento per l'affermazione e l'attuazione del principio solidaristico, e dunque come indispensabili fattori di integrazione sociale, ha avuto conseguenze anche rispetto all'inquadramento costituzionale complessivo della «condizione giuridica dello straniero».

La crescente attenzione nei confronti dei problemi giuridici dell'immigrazione si è infatti concentrata, da un lato, sulla disciplina legislativa delle condizioni di ingresso e soggiorno dello straniero e sulle forme e i limiti del suo eventuale allontanamento; e, dall'altro lato, sui diritti a lui riconosciuti e sull'eventuale garanzia costituzionale degli stessi. In questo quadro, i doveri degli stranieri, considerati come parte della loro condizione giuridica complessiva, vengono tendenzialmente trattati come semplici «obblighi giuridici», relegati sostanzialmente nella sfera della legislazione di ordine pubblico, e non riconnessi (a differenza dei diritti) alla dimensione costituzionale (se non sul piano della loro eventuale contrarietà a norme costituzionali dirette alla protezione di diritti fondamentali). Ampie e approfondite sono le ricostruzioni operate dalla dottrina – e molteplici le tesi da essa sostenute – in merito all'estendibilità dei diritti costituzionalmente garantiti ai non cittadini. Pressoché inesistenti, al di là di generici e sovente retorici richiami, sono invece le riflessioni in merito all'applicabilità, fuori dalla sfera della cittadinanza, di quei «doveri inderogabili» cui fa generico riferimento l'art. 2, e che sono poi specificati dalle singole norme costituzionali dirette ad individuare i contenuti concreti delle singole «prestazioni del dovuto»⁸.

⁶ La formula è di E. Rossi, *Art. 2*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, Utet, 2006, vol. 1, 54.

⁷ Si veda, a modo di esempio, il modo in cui Mortati, nel suo *Manuale*, liquida i doveri pubblici come situazioni di soggezione necessariamente riconnesse con la posizione del cittadino e in definitiva rivolte a «dare un'espressione sintetica alla complessiva situazione sorgente dal rapporto di cittadinanza» (così C. Mortati, *Manuale di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 7° ed., 1976, 1138 s.). Analogamente Paolo Barile, nella sua più compiuta trattazione dedicata ai diritti fondamentali, confina i doveri inderogabili (sostanzialmente riducibili nella sua ricostruzione alla macrocategoria della "fedeltà") al ruolo di «vincolo-cerniera» dell'appartenenza del cittadino alla comunità nazionale (cfr. P. Barile, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984, 68 ss., spec. 426 ss.).

⁸ La formula è di G. Lombardi, *Doveri pubblici (dir. Cost.)*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento, Milano, Giuffrè, 2001, 362.

Semberebbe esservi una diffusa convinzione che, semplicemente, una riflessione sui doveri costituzionali del non cittadino è di scarso interesse: gli individui privi della cittadinanza italiana sarebbero tutt'al più soggetti a specifici «obblighi» stabiliti dalla legge che, quand'anche riferibili a singole disposizioni costituzionali, non troverebbero di per sé in esse il loro fondamento, quasi che i doveri costituzionali non fossero che un aspetto "retributivo" del rapporto di cittadinanza, di per sé idoneo a coinvolgere soggetti che a quel rapporto non accedono.

La questione è assai più complessa. E non tanto per una ragione formale, ossia che vi sono doveri imposti dalla Costituzione i quali pacificamente, e per riconoscimento di quegli stessi autori che ne confinano il ruolo a manifestazione del rapporto tra cittadino e Stato, sono richiesti anche ai non cittadini (si potrebbe infatti superare l'argomento formale ritenendo che – per i non cittadini – i doveri si manifestino come semplici obblighi giuridici previsti dalla legge che obbligatoriamente deve dare attuazione – in forza della riserva contenuta all'art. 23 – a qualsiasi generica richiesta di prestazione contenuta in Costituzione, e non come manifestazione concreta di quell'«obbligo politico» scaturente dal rapporto di cittadinanza)⁹. Bensì per una ragione sostanziale che attiene al fondamento della solidarietà richiesta dall'art. 2¹⁰. La quale, presuppone, come è stato scritto, l'assolvimento di «tutti quei doveri che l'appartenenza ad un consorzio civile rende necessario moralmente e politicamente, prima ancora che giuridicamente»¹¹. E che dunque pone al centro dell'attenzione non tanto lo specifico contenuto dei singoli obblighi giuridici scaturenti dalle previsioni costituzionali in ordine ai doveri, bensì il loro significato e la loro funzione *nella costruzione delle relazioni civiche all'interno di una collettività*.

Occorre pertanto chiedersi se davvero essi hanno il solo scopo di arricchire la incerta e labile definizione costituzionale dello *status* giuridico del cittadino, o se non costituiscano invece un elemento assai più significativo e imprescindibile di quell'insieme di relazioni nelle quali si estrinseca e si manifesta il legame sociale, ben oltre i confini della cittadinanza. Un legame che, come noto, i processi di globalizzazione pongono di fronte a evidenti e non arrestabili trasformazioni¹², delle quali anche la riflessione sui doveri non può non tenere conto.

⁹ Sulla necessità che sia la legge a specificare il concreto contenuto dei doveri costituzionali, non bastando a fondare le singole prestazioni la semplice previsione in Costituzione, la dottrina è assolutamente concorde: cfr. G. Lombardi, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, Giuffrè, 1967, 466; A. Barbera, *Art. 2*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1975, 99; A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, Padova, Cedam, 3° ed., 2003, 58; cfr., da ultimo, E. Rossi, *Art. 2*, cit., 56, il quale nota come, indipendentemente dalle diverse opinioni circa la natura aperta o chiusa del catalogo costituzionale dei doveri, su un punto tutti concordano: che sia la legge a doverli concretamente disciplinare in conseguenza della citata riserva ex art. 23.

¹⁰ La quale, secondo la tesi espressa da Barile nel 1954 (e apparentemente non ripresa nel sopraccitato scritto del 1984), costituisce «un concetto *unitario*, funzionale, del comportamento del soggetto privato nella vita costituzionale» (cfr. P. Barile, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1953, 148).

¹¹ A. Pace, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit., 57. Qui risuonano echi mazziniani circa la natura morale e sostanzialmente pregiuridica dei doveri (il riferimento, esplicito, è a G. Mazzini, *I doveri dell'uomo* (1841), Firenze, La Nuova Italia, 1972, cap. I), i quali assolverebbero addirittura a un compito di «educazione civica» (come sostiene G. Lombardi, *Doveri pubblici*, cit., 357, il quale parla, a proposito della concezione dei doveri di Mazzini e Pellico, di un vero e proprio «catechismo della cosiddetta "religione dello Statuto"»).

¹² Per una riflessione filosofico-politica sulle trasformazioni del legame sociale in conseguenza delle grandi migrazioni e dei processi di globalizzazione cfr. E. Pulcini, *L'io globale: crisi del legame sociale e nuove forme di solidarietà*, in D. D'Andrea, E. Pulcini (a cura di), *Filosofie della globalizzazione*, Pisa, ETS, 2001, 57 ss.

2. *Doveri costituzionali e obblighi giuridici: la necessità di una distinzione. I doveri costituzionali come «base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente».*

La prima domanda che occorre porsi è se vi sia la possibilità di assegnare ai doveri costituzionali un qualche ruolo nella complessiva definizione dello *status* costituzionale del non cittadino.

A questo proposito una premessa appare necessaria. Prescindendo per un momento dalle innumerevoli ricostruzioni che di tale *status* sono state fornite dagli studiosi, deve essere chiaro che alla categoria del “non cittadino” (termine ovviamente che non compare nel testo costituzionale, ove viene utilizzato soltanto il termine “straniero”, peraltro senza una chiave interpretativa univoca idonea a stabilire quale significato tale espressione assuma alla luce delle diverse situazioni soggettive che a tale termine fanno riferimento¹³) possono essere ricondotte innumerevoli figure giuridiche, alcune delle quali aventi specifica rilevanza costituzionale, altre aventi rilevanza esclusivamente sul piano legislativo¹⁴.

Ebbene: mentre esiste una specifica corrispondenza tra le singole categorie e i diritti costituzionali ad esse riconducibili, la quale permette di differenziarne con una certa precisione il trattamento giuridico, non altrettanto si può dire in relazione ai doveri. In altri termini, i doveri costituzionali non sembrano contribuire di per sé alla definizione dello *status* dei non cittadini.

Tale affermazione esige un chiarimento. Tutti i non cittadini sono sottoposti a particolari obblighi giuridici, in conseguenza dell’operare della legislazione che ne definisce la condizione giuridica complessiva. Tali obblighi discendono talvolta dalla natura stessa del cd. «diritto degli stranieri», il quale – applicandosi a soggetti presenti sul territorio dello Stato ma non legati ad esso da quel peculiare legame costituito dalla cittadinanza – disciplina lo *status* di soggetti che non sono di per sé titolari del «diritto soggettivo perfetto all’ingresso, alla circolazione e al soggiorno»¹⁵.

¹³ Ho approfondito tali concetti in altra sede, alla quale rinvio: cfr. E. Grosso, *Straniero (status dello)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2006, VI, 5787 ss.

¹⁴ In breve, la Costituzione o altri fonti a particolare copertura costituzionale riconducono specifiche situazioni giuridiche soggettive in capo ad almeno quattro classi di soggetti rientranti nella nozione di non-cittadini: i cittadini europei (categoria istituita e disciplinata dal Trattato CE e dunque costituzionalizzata ex artt. 11 e 117 Cost.); i cittadini extracomunitari (cui oggi deve ritenersi riferita l’espressione di cui all’art. 10, comma II, Cost.); i non cittadini cui è accordata una speciale protezione (a loro volta distinguibili tra coloro cui deve essere accordato asilo ai sensi dell’art. 10 comma III Cost. e coloro cui deve essere riconosciuto lo status di rifugiati ai sensi della Convenzione di Ginevra del 1956); gli italiani non appartenenti alla Repubblica. A tali classi deve essere aggiunta quella degli apolidi, i quali – sebbene non direttamente menzionati in Costituzione – godono delle garanzie e delle prerogative previste da convenzioni internazionali cui lo stesso art. 10, comma II, Cost. offre una particolare copertura. Non è invece dotata di specifico rilievo costituzionale (ma puramente disciplinata a livello legislativo, sia pure in conformità con le norme di diritto internazionale richiamate all’art. 10 cit.) la distinzione tra cittadini extracomunitari in regola con le condizioni di ingresso e soggiorno e coloro che si trovano in situazione irregolare. Sul punto, anche per indicazioni bibliografiche più specifiche, cfr. ancora E. Grosso, *Straniero*, cit. 5787; Id. *Straniero (status costituzionale dello)*, in *Dig. Pubbl.*, vol. XV, Torino, Utet, 2000, 159.

¹⁵ Così P. Bonetti, *I principi, i diritti e doveri. Le politiche migratorie*, in B. Nascimbene (cur.), *Diritto degli stranieri*, Padova, Cedam, 2004, 82, secondo il quale, tra l’altro, la stessa proclamazione di diritti fondamentali della persona che non potrebbero essere negati ai non cittadini finirebbe per essere di dubbia effettività in presenza di una

A volte la previsione degli obblighi suddetti contribuisce a differenziare il trattamento dei non cittadini da quello dei cittadini, o dei non cittadini tra di loro. È quanto accade, ad esempio, in relazione alla principale e più pesante obbligazione cui la maggior parte dei non cittadini è sottoposta dal diritto: ossia quella di non fare ingresso sul territorio nazionale se non regola con le condizioni di ingresso e soggiorno, o di allontanarsi dallo stesso se raggiunti da un provvedimento di espulsione e comunque allo scadere del corso di validità del titolo di soggiorno. Tale obbligo, in effetti, non solo opera una distinzione *ab origine* tra non cittadini e cittadini, ma è anche fonte delle principali differenziazioni nel trattamento tra le varie categorie di non cittadini, gravando in forma diversa a seconda che essi godano della speciale tutela prevista per asilanti e rifugiati, ovvero siano protetti dalla normativa comunitaria in materia di circolazione e soggiorno dei cittadini europei, siano soggetti alla disciplina delle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari, ecc.

A volte, invece, gli obblighi in parola sono richiesti ai non cittadini negli stessi termini in cui sono richiesti ai cittadini. È il caso, ad es., della previsione contenuta all'art. 2, comma 9, del D.Lgs. n. 286/1998, a norma del quale «lo straniero presente nel territorio italiano è comunque tenuto all'osservanza degli obblighi previsti dalla normativa vigente», che riecheggia il generale (e generico) obbligo di osservanza dell'ordinamento giuridico richiesto a tutti, indipendentemente dalla loro cittadinanza.

Tutto ciò, peraltro, ha ben poco a che fare con la problematica dei doveri costituzionali. Gli specifici e numerosi obblighi giuridici cui il non cittadino è soggetto, infatti, traggono il loro fondamento o nella legislazione «derogatoria» – mediante la quale si manifesta in concreto la maggior parte del «diritto degli stranieri», perlopiù connotato come un «diritto repressivo» delle violazioni che gli stranieri stessi commettono rispetto alle condizioni di ingresso e soggiorno – oppure nella legislazione «generale», in cui si manifestano però come meri riflessi del generale principio di doverosità dell'ordinamento giuridico. Tali obblighi, pertanto, sono solitamente previsti come strumenti di manifestazione di quel «costante e penetrante controllo di polizia» cui lo straniero è sottoposto¹⁶, nell'ottica generale che vede nel non cittadino presente sul territorio nazionale un fattore potenziale di disordine sociale, e dunque un destinatario di specifiche e sistematiche prescrizioni comportamentali. Ovviamente, come tutte le disposizioni di rango legislativo, anche quelle che comportano gli obblighi suddetti sono soggette alla Costituzione. Si tratta però di un rapporto puramente “esterno” e negativo, che può eventualmente sostanziarsi nell'incostituzionalità di specifici obblighi in contrasto con diritti costituzionalmente garantiti, o con norme di diritto internazionale dotate della particolare copertura costituzionale ex art. 10, comma II, Cost.

Tutta diversa è la portata dei doveri costituzionali, che non sono semplici obblighi giuridici tra i tanti (a dare copertura costituzionale ai quali basterebbe e avanzerebbe l'art. 23), ma che –

legislazione che «razionalizza e rafforza l'efficacia di tutti i provvedimenti di polizia che possono essere adottati nei confronti di ogni straniero» (*ibid.*, 96).

¹⁶ P. Bonetti, *I principi*, cit., 96.

all'interno della più generica categoria delle situazioni giuridiche di svantaggio¹⁷ – appaiono espressamente finalizzati allo sviluppo della società, in funzione di *integrazione sociale*, attraverso il richiamo al principio di solidarietà. Quest'ultimo – secondo una nota affermazione della Corte costituzionale, «è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art. 2 della Carta costituzionale *come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente*»¹⁸.

Se questo è vero, allora ragionare degli (eventuali) doveri costituzionali del non cittadino significa ragionare non degli specifici e molteplici obblighi giuridici cui l'ordinamento lo assoggetta, ma delle eventuali «prestazioni di solidarietà» che gli possono essere richieste in funzione della realizzazione di una migliore convivenza sociale. Ma tutto ciò presuppone, in primo luogo, il riconoscimento che a quella convivenza egli può, a qualche titolo, essere interessato. E in secondo luogo, il convincimento che l'integrazione sociale del non cittadino sia un elemento essenziale di quel complessivo «sviluppo della società» al cui perseguimento la Costituzione funzionalizza l'adempimento dei doveri inderogabili.

I doveri costituzionali (indissolubilmente legati al principio di solidarietà) possono pertanto diventare elementi per una definizione dello *status* costituzionale del non cittadino in quanto si sia previamente ammesso che anch'egli, in qualche modo e a qualche titolo, fa parte della «comunità», della «compagine sociale» all'interno della quale ha un senso scambiarsi reciproche prestazioni solidali in funzione dell'accrescimento del benessere collettivo. In caso contrario, se cioè il non cittadino è considerato come soggetto estraneo, tutt'al più destinatario di norme di «diritto repressivo» finalizzate a obiettivi di ordine pubblico, l'attribuzione in capo allo stesso di doveri costituzionali appare del tutto priva di significato, sufficiente essendo l'imposizione in via legislativa di specifici obblighi che, purché non incompatibili con l'eventuale presenza di diritti costituzionalmente protetti, siano funzionali alla realizzazione di quegli obiettivi.

Il ragionamento sulla sussistenza di autonomi doveri *costituzionali* del non cittadino, insomma, non può essere disgiunto da una riflessione sul significato del termine «comunità», sui suoi confini soggettivi, sul suo fondamento giuridico.

3. *Doveri e cittadinanza: uno sguardo storico.*

¹⁷ Che i doveri costituzionali inderogabili radicati sul principio di solidarietà di cui parla l'art. 2 non esauriscano il complesso degli obblighi giuridici e che questi siano assai più numerosi dei primi, è stato efficacemente sostenuto da A. Pace, *Problematica*, cit., 56. La preoccupazione che tale tesi apra le porte a una surrettizia contrazione della portata effettiva dei diritti costituzionali (preoccupazione sottolineata, con diverse sfumature, da G. Lombardi, *Contributo*, cit., 29, e da C. Carbone, *I doveri pubblici individuali nella Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1968, 91) è sgomberata dall'autore con l'affermazione che in ogni caso il legislatore che pretenda di introdurre tali obblighi è tenuto a «non pregiudicare, direttamente o indirettamente, i diritti costituzionalmente riconosciuti».

¹⁸ Cfr. Corte cost., n. 75/1992, corsivo mio.

3.1. *Il richiamo ai doveri come reazione all'universalismo dei diritti: i doveri come principale strumento di individuazione della «comunità nazionale» nello Stato liberale.*

Si è già ricordato in premessa come, nell'Ottantanove, ci si fosse maggiormente interessati alla proclamazione dei diritti universali che alla individuazione dei doveri civici. E come, dopo l'effimera stagione termidoriana, quando un (breve) elenco di doveri «dell'uomo e del cittadino» era stato affiancato al tradizionale catalogo dei diritti, la tematica dei doveri fosse caduta nell'oblio. Soltanto intorno al 1848 (soprattutto in Francia e in Germania) tornò a manifestarsi un interesse ai doveri, espressamente connesso, tuttavia, alla definizione della cittadinanza, e dei vincoli costruiti intorno al principio di nazionalità. I doveri costituzionali, in quella fase storica, sono strumentali al rafforzamento dell'obbligo politico che caratterizza la nozione ottocentesca di cittadinanza nazionale¹⁹. Inoltre la loro proclamazione appare l'espressione di una specifica reazione all'universalismo dei diritti di matrice illuministica, attraverso il richiamo e l'appello «ai valori sacri di un sentimento comune»²⁰. Essi, dunque assumono una specifica funzione rafforzativa del fondamento dell'obbligazione politica che si realizza attraverso la cittadinanza nazionale, rappresentando in ciò l'essenza dello *status* del *Bürger*, in contrapposizione al concetto universalistico del *Bourgeois*.

Secondo Rudolf Smend, è proprio l'individuazione di specifici doveri a caratterizzare quella «*politische Existenz des Individuums*» che definisce la *Bürgerschaft*²¹, in contrapposizione ai diritti fondamentali, che sarebbero invece espressione della *Staatsangehörigkeit* e dunque del rapporto tra autorità e individuo, riconoscibili a tutti coloro che si trovano nella sfera giuridica dello Stato. Insomma, i doveri, molto più dei diritti, hanno storicamente rappresentato gli elementi essenziali di quel «rapporto di esclusione» che costituisce uno dei principali elementi caratterizzanti della cittadinanza nazionale²². Paradossalmente, i doveri contribuiscono a definire lo *status* del «cittadino nazionale» assai più dei diritti²³. Si può anzi sostenere che proprio grazie alla «istituzionalizzazione» dei doveri si sviluppa la nozione moderna di cittadinanza, incardinata sul principio di nazionalità. Questa nuova funzione dei doveri segna il passaggio tra l'*Ancien Régime* e lo Stato moderno. Laddove in epoca medioevale i doveri erano misura dell'obbligo politico personale dell'individuo nella complessità delle relazioni di stampo patrimoniale che lo legavano al sovrano e contemporaneamente al gruppo, ceto o corporazione di appartenenza²⁴, nello Stato

¹⁹ Per riferimenti più dettagliati all'evoluzione del concetto di cittadinanza come nazionalità si consenta di rinviare a E. Grosso, *Le vie della cittadinanza*, Padova, Cedam, 1997, 228 ss.

²⁰ G. Lombardi, *Doveri pubblici*, cit., 357.

²¹ R. Smend, *Bürger und Bourgeois im deutschen Staatsrecht* (Prolusione pronunciata in occasione della celebrazione per la fondazione del Reich presso l'Università di Berlino il 18 gennaio 1933), in *Staatsrechtliche Abhandlungen*, Berlin, Dunkler & Humblot, 1955, 316.

²² Sull'«esclusione» come elemento cardine del concetto di cittadinanza, ovviamente nella sua versione «nazionale» elaborata a partire dallo Stato liberale, G.U. Rescigno, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1997, 37 ss.

²³ Si permetta di rinviare ancora a E. Grosso, *Le vie della cittadinanza*, cit., 30 ss.

²⁴ È l'insieme di relazioni che derivano da tali molteplici appartenenze, e non la posizione di cittadino-suddito di un sovrano cui si deve obbedienza in cambio di protezione, a definire lo «statuto personale» di ciascuno. Come è stato opportunamente ricordato, «doveri, obblighi e diritti, dunque, quasi mai assoluti, ma tendenzialmente relazionati a

liberale essi si istituzionalizzano, assumono carattere astratto e contribuiscono a definire uno *status* comune collettivo. In tale fase storica – si badi bene – la cittadinanza non è che uno dei tanti elementi dello statuto personale dell'individuo, che definisce, sulla base del principio di nazionalità, la sua appartenenza allo Stato²⁵. Di tale appartenenza i doveri sono – molto di più dei diritti – il baricentro.

Nella dicotomia *Bürger/Bourgeois* cara a Rudolf Smend sta la chiave interpretativa del diverso ruolo che i doveri assumono, rispetto ai diritti, nella definizione dell'appartenenza nazionale. Il *Bürger* è il tipico figlio della Rivoluzione, il cittadino che sente di appartenere a una comunità politica, che si è emancipato dall'*Ancien Régime* attraverso la rivendicazione della sua capacità politica e l'esercizio delle sue prerogative di membro attivo di quella comunità. Il *Bourgeois*, al contrario, è l'esponente della classe borghese che dalla Rivoluzione ha ottenuto l'eliminazione delle restrizioni storiche di tipo feudale ai propri diritti individuali e in particolare alle proprie libertà economiche²⁶. Nel corso dell'Ottocento, e soprattutto nella sua seconda metà, si afferma lo spirito *bourgeois*, all'interno del quale i diritti fondamentali sono progressivamente riconosciuti come *libertà civili* estese a tutti coloro che, anche temporaneamente, risultano assoggettati alla sovranità dello Stato, libertà funzionali ad assicurare alla borghesia dominante l'egemonia economica sulla società²⁷. Al contrario, il riconoscimento dei diritti politici è subordinato, oltre al possesso della cittadinanza, a una ulteriore serie di requisiti di ordine economico e intellettuale, che fanno della «comunità politica» un sottoinsieme assai ristretto della «comunità nazionale»²⁸.

In tale contesto, l'unico elemento capace di recuperare lo spirito "*Bürger*" e di definire quindi il cittadino in contrapposizione al *Bourgeois*, è rappresentato dai doveri: nell'adempimento di questi ultimi, non solo di quelli che Smend riassume nell'espressione «tasse e ubbidienza», ma dei fondamentali doveri civici, si manifesta la *Bürgerlichkeit* e si esalta l'essenza dell'essere cittadino, dell'essere «membro della nazione».

Insomma, nello Stato liberale dell'Ottocento i diritti fondamentali garantiti costituzionalmente sono diritti «*bourgeois*», e vengono riconosciuti all'individuo in quanto «*bourgeois*» (non in quanto cittadino). Essi sono infatti (almeno formalmente) riconosciuti "a tutti", indipendentemente dall'appartenenza a questa o a quella nazionalità. Si potrebbe arrivare a sostenere che non è più la cittadinanza, bensì l'appartenenza alla classe borghese, ad essere fonte

una serie di rapporti, spesso concorrenti tra loro e raramente antagonisti e come tali con una prevalenza del profilo personale su quello istituzionale (G. Lombardi, *Doveri*, cit., 358).

²⁵ Si vedano, ad es., le definizioni che della cittadinanza sono fornite nella manualistica di fine secolo: cfr. O. Sechi, *Cittadinanza*, cit., 222; B. Brugi, *Istituzioni di diritto civile italiano*, Milano, S.E.L., 1907 (2° ed.), 87. Indicazioni più precise in E. Grosso, *Le vie*, cit., 232.

²⁶ R. Smend, *Bürger und Bourgeois*, cit., 309 ss.

²⁷ Secondo Smend, infatti, la cittadinanza non è che lo specchio dell'idea di società che la classe dominante intende costruire. Soprattutto in Francia si impone, nel corso dell'Ottocento, «questa idea del diritto dello stato "borghese" come un sistema di difesa "impolitica" e di presa di distanza di una borghesia impolitica ed estranea allo Stato rispetto allo Stato medesimo» (cfr. *op. cit.*, p. 314).

²⁸ Si consenta di rinviare, sul punto, a E. Grosso, *La titolarità del diritto di voto. Partecipazione e appartenenza alla comunità politica nel diritto costituzionale europeo*, Torino, Giappichelli, 2001, spec. 32 ss.

di diritti²⁹. Al contrario, i doveri ineriscono necessariamente ed esclusivamente al rapporto che si instaura tra lo Stato e il cittadino. Al di là del generico dovere di obbedienza (che si riduce all'obbligo di osservanza dell'ordinamento giuridico da parte di chiunque ne sia, anche solo momentaneamente, assoggettato), i doveri pubblici qualificano lo *status civitatis* e ne rappresentano quasi l'unico strumento di differenziazione. La cittadinanza è stata privata, da un lato, della funzione di selezionare l'accesso ai diritti individuali³⁰ e anche, dall'altro lato, del ruolo di criterio assoluto per l'accesso alla comunità politica³¹. Invece ciò che caratterizza il rapporto tra Stato e cittadini (*tutti* i cittadini) è l'adempimento di specifici doveri pubblici (riconducibili essenzialmente all'obbligo fiscale e a quello di difesa³², ma che comprendono anche il dovere di fedeltà e di amore della patria, e addirittura il dovere di lavoro in funzione della realizzazione del bene comune³³), in cambio del quale lo Stato garantisce ai suoi cittadini/sudditi alcuni vantaggi particolari idonei a differenziarli dagli stranieri (come ad es. la protezione diplomatica)³⁴. Tale forma di contratto finisce anzi per sostituirsi all'antico *foedus* che nel Medioevo legava il Signore

²⁹ Ciò è ricavabile, ad esempio, dall'analisi del pensiero di Benjamin Constant. La *liberté des modernes* altro non è che il «*vif amour pour l'indépendance individuelle*» dei *bourgeois* del suo tempo, in contrapposizione con la costante partecipazione all'esercizio collettivo del potere proprio dei cittadini ateniesi (cfr. B. Constant, *De la liberté des anciens*, 499-501). Il manifestarsi dello «spirito cittadino», anche al di là della consapevolezza dello stesso Constant, si contrappone in quanto tale alla percezione che i cittadini-borghesi dell'età liberale hanno di sé e del proprio ruolo nella società politica. Se «*le but des modernes est la sécurité dans les jouissances privées*» e se «*ils nomment liberté les garanties accordées par les institutions à ces jouissances*» (cfr. B. Constant, *op. cit.*, 502), allora la rivendicazione di un preciso status civitatis non passerà più per la richiesta di partecipazione (fosse anche attraverso lo strumento mediato della rappresentanza politica), bensì per la richiesta della garanzia costituzionale dei diritti borghesi. Quando Constant afferma che «*la liberté individuelle ... [est] la véritable liberté moderne. La liberté politique en est la garantie*» (*op. cit.*, 509), egli non fa altro che dimostrare, al di là delle lodi alla funzione del governo rappresentativo, la sua preferenza personale, e la scelta di campo fatta dalla classe sociale dominante del suo tempo, per questo nuovo modello di cittadinanza «impolitica».

³⁰ Tale impostazione appare perfettamente confermata nella teoria jellinekiana dei diritti pubblici soggettivi, che per il suo autore sono pacificamente estesi ai non cittadini, tanto a far perdere di significato la stessa distinzione tra le due categorie: cfr. G. Jellinek, *System der subjectiven öffentlichen Rechte*, Tübingen, Mohr, 1905 (2° ed.), tr. It. *Sistema dei diritti pubblici subiettivi*, Milano, S.E.L., 1912, 129.

³¹ E questo non è affatto vissuto, dagli autori del tempo, come una limitazione della cittadinanza, bensì come una semplice modalità di esercizio della funzione di governo: si veda ad es. come i giuristi liberali interpretano il ricorso al principio elettivo per la designazione dei rappresentanti. Esso è considerato un semplice meccanismo neutrale, una mera tecnica, idonea alla selezione dei più capaci, senza che gli sia conferito alcun ruolo come strumento di identificazione del corpo elettorale nella comunità dei cittadini (vedi per tutti V.E. Orlando, *Del fondamento giuridico della rappresentanza politica* (1895), in *Diritto pubblico generale*, cit., spec. 443 e segg.).

³² Vedi in particolare P. Esperson, *Condizione giuridica dello straniero secondo le legislazioni e la giurisprudenza italiana ed estera, i trattati fra l'Italia e le altre nazioni*, parte seconda, Torino, Fratelli Bocca, 1883, 3 e segg.; F. Degni, *Della cittadinanza*, Napoli, Marghieri, 1921, *passim*.

³³ Assai significativa, a tale proposito, la Costituzione francese del 1848, che ai «*devoirs du citoyen*» dedica una lunga parte del preambolo: «*Des devoirs réciproques obligent les citoyens envers la République, et la République envers les citoyens*» (art. VI); «*Les citoyens doivent aimer la Patrie, servir la République, la défendre au prix de leur vie, participer aux charges de l'État en proportion de leur fortune; ils doivent s'assurer, par le travail, des moyens d'existence, et, par la prévoyance, des res-sources pour l'avenir; ils doivent concourir au bien-être commun en s'entr'aidant fraternellement les uns les autres, et à l'ordre général en observant les lois morales et les lois écrites qui régissent la société, la famille et l'individu*» (art. VII).

³⁴ Secondo S. Lanaro, *Patria. Circumnavigazione di un'idea controversa*, Venezia, Marsilio, 1996, 14 e seg., la protezione diplomatica è uno degli elementi costitutivi del concetto di nazione, da lui definita come una comunità «che tramite apposite istituzioni organizza una popolazione insediata su un determinato territorio, tutelandola all'esterno e rappresentandone la proiezione identitaria in senso "forte"» (corsivo mio).

ai suoi sudditi. Si tratta naturalmente di un *foedus* avente una natura del tutto nuova, in quanto – negando qualsiasi appartenenza cetuale – pone tutti i cittadini sullo stesso piano rispetto alla sovranità statale, e li differenzia dai non cittadini.

3.2. (segue). *I doveri come strumenti diretti a connotare l'identità civica.*

Quanto osservato sin qui ha una conseguenza solo apparentemente paradossale. Se da un lato la riflessione scientifica sulla cittadinanza si è sempre prevalentemente concentrata sul versante dei diritti, tanto che è invalso anche nel linguaggio comune l'uso dell'ambigua e imprecisa espressione «diritti di cittadinanza» (fuorviante e priva di significato giuridico), in realtà – almeno a partire dall'epoca dello Stato liberale – sono i doveri a qualificare concretamente la posizione del cittadino rispetto allo Stato. Il paradosso sta in ciò: che, come è stato rilevato da un attento osservatore, proprio le ideologie liberali hanno insistito sul «ruolo primordiale dei diritti», laddove è caratteristica delle ideologie prevalenti nello Stato assoluto o nelle forme di stato autoritarie mettere l'accento sui doveri³⁵. Affidando tuttavia ai diritti un ruolo emancipante, ossia la funzione di combattere il dispotismo capace solo di imporre doveri ai sudditi, lo Stato liberale ha promosso la progressiva universalizzazione dei diritti, facendo loro perdere quel carattere «escludente» che è proprio della cittadinanza nazionale. Alle pretese regolative di quest'ultima si è finito per affidare prevalentemente i doveri costituzionali, declinati prevalentemente sotto il profilo della *fedeltà politica* e del *sacri-ficio*, i quali sono assurti a vero e principale discrimine giuridico tra la condizione del cittadino e quella dello straniero, contribuendo, molto più dei diritti universali, a connotare l'identità civica.

Che i doveri siano stati utilizzati molto più dei diritti, nelle diverse stagioni costituenti, allo specifico scopo di costruire identità civiche, e che anzi proprio l'individuazione puntuale di specifici doveri costituzionali costituisca un tentativo di compattare la comunità dei cittadini attorno alla forma istituzionale che la Costituzione pretende di introdurre³⁶, è un dato di fatto difficilmente negabile. Come è stato correttamente osservato, le Costituzioni hanno spesso puntato sui doveri per «riscrivere i canoni dell'appartenenza alla comunità sulla base dell'impegno civico e dell'adesione al sistema instaurato»³⁷.

Ciò è particolarmente evidente nello Stato liberale. In particolare, nel corso della seconda stagione del costituzionalismo europeo, intorno al 1848, si assiste alla creazione di vere e proprie «repubbliche dei doveri». Anche in questo caso i doveri sono utilizzati come *strumenti di rafforzamento dell'identità civica*. Qui, tuttavia, alla previsione di doveri del cittadino si affida anche la funzione di integrare le classi lavoratrici nella comunità, dalla quale il linguaggio dell'individualismo dei diritti tendeva ad espungerle. Il già ricordato par. VII del Preambolo della Costituzione francese del novembre 1848 ne è un esempio chiarissimo. Si tratta della stessa

³⁵ G. Peces-Barba, *Diritti e doveri fondamentali*, in *Dig. Pubbl.*, vol. V, Torino, Utet, 1991, 140.

³⁶ Così L. Ventura, *Art. 54*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e A. Pizzorusso, Bologna-Roma, Zanichelli-Il Foro Italiano, 1994, 56.

³⁷ G. Bascherini, *I doveri costituzionali degli immigrati*, in *I doveri costituzionali*, cit., 90.

funzione (insieme a quella più propriamente «pedagogica») che Mazzini affida ai doveri nella sua riflessione sull'unificazione italiana. Sono i doveri a sviluppare il processo di integrazione delle classi lavoratrici, escluse dai benefici dell'affermazione dei diritti di matrice liberale, e quindi a promuovere la riduzione delle principali conflittualità sociali (prodotte dalle sperequazioni economiche) che lo Stato liberale ha alimentato. Il perno della cittadinanza è costituito, qui, dall'evocazione simbolica dei doveri di *solidarietà*, in grado di produrre quell'integrazione civica di cui non è capace la fredda, ancorché apparentemente universalistica, teoria dei diritti di matrice liberale³⁸. Sono i doveri che esplicitano e specificano, nell'Ottocento, il senso complessivo della cittadinanza come obbligo politico e contemporaneamente come rete di rapporti civici, che nello Stato liberale rappresentano il «momento indefettibile di integrazione delle prestazioni dalle quali la cittadinanza è caratterizzata»³⁹.

3.3. *La valenza essenzialmente simbolica dei doveri nella definizione dell'appartenenza alla comunità. Il ruolo della solidarietà. Quale spazio per i non cittadini?*

Possiamo pertanto mettere un primo punto fermo. Nella storia dell'evoluzione della cittadinanza tra la Rivoluzione e lo Stato liberale, i doveri assumono un ruolo essenziale nella definizione del concetto di appartenenza alla comunità⁴⁰. Tale ruolo è innanzi tutto *simbolico*, prima ancora che fonte di specifiche obbligazioni giuridiche: i doveri costituzionali dei cittadini agiscono infatti sul piano della costruzione simbolica di un'appartenenza, più che su quello della definizione giuridica di uno *status*. E si alimentano di questa componente emozionale quando fanno leva su concetti come l'amor di patria o la fedeltà, in definitiva sulla capacità attrattiva della comunità nei confronti del singolo. Come è stato rilevato, «questa componente emozionale e simbolica del tema dei doveri rimanda alla molteplicità dei legami che tengono insieme una collettività, agli impegni assunti *reciprocamente* dai suoi componenti prima ed oltre che nei confronti di una autorità superiore, agli impegni assunti non *in cambio di*, ma in quanto *parte di* qualcosa»⁴¹, e richiama valori come la «fraternità» invocata dai Rivoluzionari «come tramite tra la libertà e l'eguaglianza»⁴², e soprattutto la *solidarietà*.

A tale valore, come si ricordava all'inizio, sono ancorati i doveri costituzionali anche nella tradizione del costituzionalismo del Novecento. Qui la solidarietà gioca sicuramente un ruolo nuovo, soprattutto nella visione che esalta la centralità della persona umana, ma continua ad essere declinata essenzialmente sul piano della costruzione simbolica della cittadinanza (intesa ora

³⁸ Cfr., per maggiori approfondimenti, P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 2. L'età delle rivoluzioni*, Roma, Laterza, 2000, 347 ss.

³⁹ G. Lombardi, *Doveri pubblici*, cit., 358 s.

⁴⁰ Cfr. ad es. R. Quadri, *Cittadinanza*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. III, Torino, Utet, 1957, 306 ss., che opportunamente rileva come la cittadinanza moderna si fonda, a partire dalle Costituzioni settecentesche, sull'esigenza di disciplinare la sottoposizione ai doveri civici, a cominciare dal servizio di leva. Così sottolinea anche G. Lombardi, *Contributo*, cit., 467, secondo il quale, addirittura, «potrebbe, anzi, configurarsi la cittadinanza come lo *status* allegato alla titolarità attuale dei doveri di solidarietà politica».

⁴¹ G. Bascherini, *I doveri costituzionali*, cit., 93.

⁴² A. Pace, *Problematica*, cit., 58.

come «comunità solidale»). Benché, come è stato acutamente osservato, occorra «prendere atto che i rapporti sociali, prima ancora di postulare dei “cittadini”, hanno come termine di relazione “persone”»⁴³, tutta la teoria dei doveri ha continuato a fondarsi sull’idea che, attraverso l’adempimento degli inderogabili doveri di solidarietà politica, economica e sociale, si alimentasse e si rafforzasse il vincolo di cittadinanza⁴⁴. E neppure il fondamento «personalistico» che i doveri costituzionali hanno assunto in forza del richiamo operato dall’art. 2, «nel quadro di quella progressiva accentuazione del senso di responsabilità dell’individuo nei confronti della comunità politica e sociale che essi perseguono»⁴⁵, varrebbe automaticamente ad estenderne la portata oltre la sfera della comunità nazionale.

Che ruolo possono avere, rispetto a tutto ciò, i non cittadini? Se i doveri costituzionali sono enunciati in primo luogo come elementi di una costruzione simbolico-emozionale della cittadinanza, e comunque hanno lo scopo di definire lo *status civitatis* assai più concretamente dei diritti, e se essi non possono essere di per sé riferiti alla “persona”, non parrebbe residuare alcun ruolo per l’adempimento di doveri costituzionali da parte di chi non fa parte della comunità nazionale che quei doveri contribuiscono a definire. Essi potrebbero tutt’al più rilevare, per chi di quella comunità non fa attualmente parte, al limitato scopo di contribuire a definire le condizioni per un suo eventuale accesso. In altre parole, data per presupposta l’assenza di specifici doveri costituzionali dei non cittadini, essi potrebbero tutt’al più essere presi in considerazione sul piano dei modi di acquisto della cittadinanza⁴⁶.

Sembra tuttavia possibile proporre un approccio diverso. Dato per scontato che i doveri costituzionali sono stati concepiti e positivizzati essenzialmente come doveri «dei cittadini», vale forse la pena di interrogarsi su quello che Pietro Costa ha definito il «processo di più o meno consapevole estensione del campo semantico del termine cittadinanza»⁴⁷, per domandarsi se la crescente centralità dei fenomeni migratori non imponga al diritto costituzionale di rivolgersi anche alla teoria dei doveri, non tanto per argomentare semplicisticamente le condizioni di una loro pura e semplice estensione ai non cittadini (con un’operazione simile a quella che progressivamente è stata realizzata – con il fattivo contributo delle Corti – per ciò che concerne la maggior parte dei diritti fondamentali), quanto piuttosto per ridefinire alcuni parametri tradizionali che gli aspetti multiculturali delle nostre società stanno mettendo in crisi.

I fenomeni migratori, infatti, ci costringono a fare i conti con il fondamento stesso del nostro Stato costituzionale, con i contenuti e i presupposti di riferimento relativi alla natura del diritto

⁴³ A. Barbera, *Art. 2*, cit., 114.

⁴⁴ E non a caso l’elemento politico della solidarietà tende a prevalere sugli altri, nella riflessione dei commentatori. Secondo G. Lombardi, *Contributo*, cit., 466, tale elemento, pur combinandosi con gli altri due, «assume la funzione di principio costante di individuazione determinando la categoria unitaria dei doveri costituzionali in senso proprio».

⁴⁵ G. Lombardi, *Contributo*, cit., 467.

⁴⁶ A tale orientamento tradizionale si ispirano, ad es., le norme che, sia nella legge del 1912 sia nella vigente legge del 1991, consentono l’acquisto della cittadinanza italiana a taluni soggetti che hanno prestato effettivo servizio militare per lo Stato italiano: art. 4, comma 1 e art. 9, comma I, lett. c) l. n. 91/1992 (ma vedi già l’art. 5 della legge n. 555/1912).

⁴⁷ P. Costa, *Civitas. Storia della cittadinanza in Europa. 1. Dalla civiltà comunale al Settecento*, cit., VII.

costituzionale e del rapporto tra diritto e legame sociale, in conseguenza delle tensioni inevitabilmente destinate a scoppiare nel momento in cui quei «fondamenti» sono costretti a confrontarsi, o comunque a entrare in contatto, con diversi e contrapposti fondamenti e con diverse e contrapposte esperienze sociali, politiche e culturali⁴⁸. Allora forse, recuperando e attualizzando il ruolo che tradizionalmente i doveri hanno rivestito nella costruzione della comunità civica, si potrà forse gettare le basi per affrontare i giganteschi problemi che una società sempre più caratterizzata (*malgré soi*) da aspetti multiculturali oggi propone.

4. *Doveri e cittadinanza nella Costituzione italiana: i doveri costituzionali come funzione della solidarietà.*

Come si ricordava all'inizio, ciò che distingue i doveri «inderogabili» previsti dalla Costituzione da tutti gli altri obblighi giuridici che possono essere stabiliti dal legislatore è la loro funzionalizzazione alla realizzazione del principio di solidarietà, che ne rappresenta la *ratio* giustificatrice. Attraverso il richiamo alle forme della solidarietà, come è stato osservato, la Costituzione non ha ovviamente l'obiettivo di realizzare la completa omogeneità sociale, ma al contrario, quella integrazione minima necessaria a evitare la disgregazione all'interno di una società che mantiene il suo carattere accentuatamente pluralistico⁴⁹. Il pluralismo sociale viene *mediato* attraverso la funzione normativa della solidarietà, che grazie all'adempimento dei doveri opera per scongiurare la disgregazione postulando «attorno ai principi istituzionali dell'ordinamento» un minimo di consenso⁵⁰. Questo è, si ripete, l'elemento distintivo dei doveri costituzionali inderogabili rispetto a tutti gli altri obblighi (che, a differenza di quelli, non sono necessariamente ancorati al principio di solidarietà⁵¹).

Gli autori che più si sono occupati di questi problemi hanno sempre dato per scontato che la società pluralistica di cui si parla sia la società dei cittadini. Quale che sia l'approccio metodologico concretamente seguito in merito alla questione generale concernente l'attribuibilità ai non cittadini delle situazioni giuridiche soggettive disciplinate dalla Costituzione⁵², la

⁴⁸ Ho sviluppato altrove alcune riflessioni sul rapporto tra multiculturalismo e fondamento dello Stato costituzionale: cfr. E. Grosso, *Multiculturalismo e diritti fondamentali nella Costituzione italiana*, in *Multiculturalismo, diritti umani, pena*, a cura di A. Bernardi, Milano, Giuffrè, 2006, 109 ss.

⁴⁹ G. Lombardi, *Contributo*, cit., 46.

⁵⁰ *Ibid.*, 48.

⁵¹ Cfr. A. Pace, *Problematica*, cit., 56.

⁵² A tale proposito si contrappongono come noto due approcci metodologici opposti: uno che tende a dar peso all'interpretazione delle singole disposizioni costituzionali che a tali situazioni fanno riferimento (alcune applicabili ai soli cittadini, altre a "tutti"), sulla base di criteri esegetici vari ed eterogenei (cfr. ad es. G. D'Orazio, *Lo straniero nella Costituzione italiana*, Padova, Cedam, 1992, 115 ss.; A. Cassese, *Art. 10*, in *Commentario della costituzione*, cit., 508 ss.; P. Barile, *Il soggetto privato*, cit. 51 ss.; G. Biscottini, *I diritti fondamentali dello straniero*, in *Studi Biondi*, 1965; C. Mortati, *Istituzioni*, cit., I, 1153; T. Martines, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1994, 707); l'altro che parte invece dal presupposto che la Costituzione, come tale, sarebbe un "fatto politico" che vale in linea di principio per i soli cittadini, e che ricostruisce quindi la condizione giuridica dello straniero esclusivamente sulla base dell'art. 10 cpv., consentendosi al legislatore ordinario di disciplinare la condizione dello straniero con il solo vincolo delle norme e dei trattati internazionali, fatto salvo ovviamente il principio di razionalità/ragionevolezza, concernente

connessione operata tra doveri inderogabili e sviluppo della società pluralistica ci convince almeno del fatto che il Costituente, nel richiedere l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale, aveva in mente il popolo italiano.

Partiamo dunque dal presupposto che la Costituzione, quando fa riferimento ai doveri inderogabili, palesemente «si riferisce ai cittadini italiani»⁵³, specificando così i contenuti concreti – in termini di comportamenti prescritti – di quella solidarietà genericamente descritta all'art. 2⁵⁴. Quale spazio può residuare per la richiesta di «prestazioni di solidarietà» in termini di adempimento di doveri in capo a soggetti privi della cittadinanza? E quali conseguenze ne possono derivare sul piano della ridefinizione della comunità di riferimento?

4.1. *Cittadinanza e dovere di fedeltà. La fedeltà come rispetto del fondamento pluralistico dell'ordinamento costituzionale.*

Molteplici sono i problemi interpretativi posti dalla definizione costituzionale del dovere di fedeltà. Poche sono al contrario le incertezze, in dottrina, in merito alla sua riferibilità al solo cittadino. Anzi, la limitazione al cittadino dell'obbligo di prestare fedeltà alla Repubblica è data per scontata in tutte le principali ricostruzioni in materia. Naturalmente, con la stessa certezza, si afferma anche che, invece, il dovere di obbedienza, in quanto di fatto riducibile al generico obbligo di osservanza dell'ordinamento giuridico, andrebbe pacificamente esteso ai non cittadini come espressione puntuale del principio generale di doverosità delle prescrizioni giuridiche.

Non si entrerà qui nel merito di questioni assai problematiche concernenti la ricostruzione del dovere in parola, come quella relativa alla sua specifica valenza prescrittiva⁵⁵ o quella relativa al suo grado di autonomia rispetto al dovere di obbedienza⁵⁶. Interessa piuttosto, seguendo la chiave

tutti gli enunciati normativi, «quale che sia la nazionalità del soggetto coinvolto nell'eventuale disciplina» (A. Pace, *Problematica*, cit., 31, ma vedi già Id., *La libertà di riunione nella Costituzione italiana*, Milano, 1967, 38 ss.; la stessa tesi era stata sostenuta, in anni più risalenti, da G. Zagrebelsky, *Questioni di legittimità costituzionale della l. 3 febbraio 1963 n. 69, istitutiva dell'ordine dei giornalisti*, in *Giur. Cost.*, 1968, 350 ss.). Per indicazioni più approfondite sul punto, cfr. E. Grosso, *Straniero*, cit., 163.

⁵³ Come espressamente sottolineato dalla Corte costituzionale, a proposito del sacro dovere di difesa della patria, nella sent. n. 172/1999.

⁵⁴ Così G. Lombardi, *Doveri pubblici*, cit., 362.

⁵⁵ Cfr., per una ricostruzione del dibattito più risalente, G. Lombardi, *Contributo*, cit., 6 ss.

⁵⁶ Non è possibile, in questa sede, sviluppare l'argomento neppure per sommi capi. Ci si limita a ricordare che secondo alcuni autori (in particolare G. Lombardi, *Contributo*, cit., spec. 127 ss., ma già C. Esposito, *La libertà di manifestazione del pensiero nell'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1958, 52 ss.) è necessario distinguere tra fedeltà e obbedienza in quanto solo la prima implicherebbe una adesione ai valori fondamentali di ordine «materiale» caratterizzanti il sistema costituzionale. In altre parole, mentre l'obbedienza non richiede adesione, la fedeltà esige condivisione (sia pure implicante obbligazioni a contenuto minimo e soltanto negativo) dei valori fondamentali, che l'autore finisce per ricondurre ai principi costituzionali sottratti alla revisione. Altri autori, (cfr. A. Cerri, *Fedeltà (dovere di)*, in *Enc. Giur.*, 3) nel criticare tale posizione, hanno rilevato che, sia pure con la prudenza di non pervenire a esiti illiberali, essa pone pur sempre le basi per limiti alle libertà, costituzionalmente non ammissibili: se infatti la non condivisione di quei valori si traduce in comportamenti incompatibili con il funzionamento degli organi costituzionali, viola il principio di legalità prima e indipendentemente dal presunto dovere di fedeltà, se invece si traduce in mera critica, anche estrema e pungente, è lo stesso carattere aperto della nostra democrazia a impedire che possa essere sanzionata. Secondo una prospettiva solo in parte diversa, vi è chi (L. Ventura, *La fedeltà alla Repubblica*, Milano, Giuffrè, 1984; id. *Art. 54*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, cit., 1994,

di lettura sopra proposta, indagare più a fondo il rapporto tra dovere di fedeltà e natura pluralistica della società.

La maggior parte degli autori che si sono occupati del dovere di fedeltà nel contesto del nostro ordinamento costituzionale, lo ricollegano alla natura pluralista di quest'ultimo, al suo carattere aperto e conflittuale. La fedeltà, secondo tale impostazione, non potrebbe spingersi fino al punto di impedire il manifestarsi del dissenso, perfino intorno al nucleo fondamentale dei principi c.d. immutabili⁵⁷. Essa si tradurrebbe, in definitiva, nell'obbligo di ogni consociato di rispettare il fondamento pluralistico della società stessa, quale fissato dalla Costituzione, preservando i principi della democrazia aperta «in coerenza con l'etica repubblicana consacrata nella Carta»⁵⁸, astenendosi da ogni comportamento materiale volto a sovvertire il sistema costituzionale al fine di imporre agli altri i propri valori individuali (o collettivi) di riferimento. Insomma, si tratterebbe di una fedeltà non alla "sostanza", bensì al "metodo" della Costituzione, diretta a conservarne la natura pluralistica.

In tale contesto, a me sembra che il dovere di fedeltà finisca per avere poco a che fare con la cittadinanza. La fedeltà si risolve infatti nel rispetto del carattere aperto della democrazia, e si traduce in termini di «continua apertura al confronto anche con il "sovversivo"». Nessun'altra fedeltà sarebbe possibile in quanto «alla lunga non compatibile con la libertà del pensiero e la dignità dell'uomo»⁵⁹. Ma allora la distinzione tra cittadini e non cittadini, quanto al concreto adempimento del dovere in parola, può essere tutt'al più una differenza di intensità, una differenza di ordine quantitativo. Dal cittadino si può esigere «un particolare rigore nell'adempimento dei doveri fissati con legge»⁶⁰, ma anche dal non cittadino si può esigere l'adempimento di tale dovere, quantomeno nei termini negativi dell'obbligo di astenersi dall'esercitare qualsiasi azione che potrebbe mettere in crisi quei valori procedurali.

Tale conclusione rischia ovviamente di ricondurre alla pura e semplice sovrapposizione del dovere di fedeltà a quello di osservanza (e dunque di allontanarlo dalla sua funzionalizzazione alla solidarietà e alla coesione sociale). Ha in ogni caso il pregio di mettere al centro il problema della «apertura al confronto», e dunque delle risposte che la società aperta è tenuta a dare alle c.d. sfide del multiculturalismo. Nell'epoca contemporanea, infatti, sono soprattutto i contesti multiculturali a porre problemi in ordine al rispetto dei valori fondamentali dell'ordinamento. Sottoporre i non cittadini a un dovere di fedeltà che vada al di là del mero rispetto delle leggi può significare pretendere da loro *adesione* a (e non soltanto formale rispetto di) principi non necessariamente conformi ai modelli socio-culturali di provenienza. Il rischio, come giustamente

58) ha ritenuto di individuare una differenza tra fedeltà e obbedienza nel fatto che, mentre il secondo andrebbe riferito alle singole disposizioni dell'ordinamento, il primo avrebbe a che fare con i principi fondamentali, e dunque con lo Stato-istituzione (invece che con lo Stato-apparato). Resta l'osservazione di fondo (rimarcata, tra gli altri, da G. Galante, *Fedeltà alla Repubblica e libertà di coscienza*, in *I diritti costituzionali*, a cura di P. Ridola e R. Nania, Torino, Giappichelli, 2001, 1131 ss.) che la differenza tra fedeltà e obbedienza, se sussistente, appare nella pratica impalpabile, risolvendosi il più delle volte in una tautologia.

⁵⁷ A. Cerri, *Fedeltà*, cit., 2

⁵⁸ così A. Morelli, *Il dovere di fedeltà alla Repubblica*, in *I doveri costituzionali*, cit., 204.

⁵⁹ A. Cerri, *Fedeltà*, cit., 3.

⁶⁰ A. Cerri, *fedeltà*, cit., 3; cfr. sul punto C. Esposito, *La libertà*, cit., 52, nt. 120.

osservato, è quello del paternalismo, della richiesta di pura e semplice accettazione «della giustezza delle nostre illuminate ragioni»⁶¹. Sembra necessario, a tale proposito, un punto di equilibrio, che presupponga la totale accettazione, da parte degli stranieri immigrati, della natura pluralistica del sistema costituzionale (oltre – ovviamente – alla rigorosa osservanza di tutte le norme che tale natura presuppongono e implementano), senza la pretesa che essi siano immediatamente disponibili ad aderire spontaneamente ai fondamenti di quell'ordine (senza cioè la pretesa della spontanea manifestazione di un sentimento di adesione all'etica repubblicana). Tale punto di equilibrio può costituire l'inizio per percorsi di progressiva attenuazione dei conflitti inevitabilmente destinati a sorgere nell'incontro tra differenti identità.

Sostenere che anche lo straniero sia sottoposto al dovere di fedeltà, sia pure nel significato quantitativamente più attenuato che si risolve nel dovere di rispettare (ancorché non necessariamente condividere) i fondamenti del nostro sistema costituzionale, a cominciare dai diritti fondamentali riconosciuti a “tutti”, significa dare una risposta alle molteplici obiezioni che sono state sollevate, negli ultimi anni, nei confronti della presunta “mollezza” dell'approccio multiculturale.

4.2. (segue) *La fedeltà del non cittadino nel contesto del pluralismo culturale.*

Come noto, il problema principale posto dall'estensione dei principi pluralistici in contesti multiculturali, è che i valori sottesi ai diritti costituzionali (tendenzialmente individuali) che l'ordinamento costituzionale riconosce a “tutti”, spesso non sono condivisi da quei gruppi (che nella realtà italiana sono perlopiù composti di stranieri⁶²) che hanno diversi sistemi di valori e quindi diverse percezioni dei diritti, le quali derivano loro da una diversa esperienza culturale⁶³. È questa, ad esempio, la principale obiezione di Giovanni Sartori, il quale sostiene che «tutto questo dispensare cittadinanza» (che nel linguaggio delle scienze sociali equivale a «dispensare diritti») si baserebbe sull'erronea convinzione che sia possibile integrare tutti, mentre al contrario alcuni (fondamentalmente gli islamici) sarebbero irriducibilmente estranei a tutto ciò in quanto appartenenti «a una cultura fideistica e teocratica che non separa lo Stato civile dallo Stato religioso e che riassorbe il cittadino nel credente»⁶⁴. Ciò sarebbe alla base di irriducibili conflitti, degli ormai proverbiali «scontri tra civiltà», e in definitiva della «dissoluzione dell'unità della società civile». Del resto, come viene talvolta ricordato, Max Weber ammoniva

⁶¹ G. Bascherini, *I doveri*, cit., 97.

⁶² Laddove in altri contesti, come in USA, si tende a ricondurre «sotto l'ombrello del multiculturalismo non solo, come in Europa, le istanze di trattamento diversificato mosse dalle comunità etniche o da quelle religiose, ma anche quelle avanzate da gruppi “minoritari” in senso lato, quali le donne, gli omosessuali o i portatori di handicap» (C. Salazar, «*Tutto scorre*»: riflessioni su cittadinanza, identità e diritti alla luce dell'insegnamento di Eraclito, in *Pol. Dir.*, 2001, 381). Cfr., in proposito, M. Gianni, *Riflessioni su multiculturalismo, democrazia e cittadinanza*, in *Quaderni di diritto e politica ecclesiastica*, 2000, 5.

⁶³ Occorre poi naturalmente distinguere con attenzione in che misura si tratti di una rivendicazione collettiva, e in che misura della pretesa di presunte “guide spirituali” che intendono incarnare i bisogni e le identità del gruppo: cfr. sul punto L. Mancini, *Società multiculturale*, cit., 82 s.

⁶⁴ G. Sartori, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multi-etnica*, Milano, Rizzoli, 2000, 99.

pessimisticamente a non dimenticare che il confronto tra valori rischia sempre di trasformarsi in «lotta mortale senza possibilità di conciliazione». Weber, tuttavia, scriveva sotto l'influsso della dissoluzione degli Imperi Centrali, del recente successo della Rivoluzione Russa e del tentativo allora in atto da parte degli Spartachisti di importare in Germania l'esperienza della rivoluzione antiborghese, mentre oggi il problema del confronto tra valori si gioca in una società che negli ultimi sessant'anni, anche grazie ai meccanismi istituzionali di governo del pluralismo, ha conosciuto il più lungo periodo di pace, prosperità e sviluppo della sua storia.

Ora, la questione della fedeltà, e dei possibili limiti entro cui può essere richiesta anche a chi proviene da contesti culturali diversi dal nostro, ha a che fare con le risposte che il diritto è oggi chiamato a fornire sul terreno delle «relazioni tra estranei». Non si può certo negare che il problema della convivenza con nuove diversità esista, né ha senso descrivere la società multiculturale come il paradiso ove tutti vivono in concordia come fratelli. Ma richiedere agli stranieri l'adempimento del dovere di rispettare la struttura essenziale dello Stato costituzionale, che si fonda sul pluralismo dei valori, senza con questo costringerli a una pura e semplice adesione – in nome della c.d. “integrazione” – a presunti principi non negoziabili, significa in primo luogo valorizzare quello stesso pluralismo su cui lo Stato costituzionale si fonda. È grazie al metodo compositivo dei valori metagiuridici in *principi* giuridici, cioè in norme, su cui i giudici (e in particolare i giudici costituzionali) possono operare *bilanciamenti*, che le Corti mostrano come «tra principi si può venire a patti», a condizione di operare con *ragionevolezza* «in modo da evitare [io direi piuttosto “attenuare”] conflitti attraverso soluzioni che soddisfino tutti nella maggior misura consentita dalle circostanze»⁶⁵. *Ragionevole*, come è stato detto, «è colui che si rende conto della necessità, in vista della coesistenza, di addivenire a *composizioni* in cui vi sia posto non per una sola, ma per tante *ragioni*»⁶⁶. Questo atteggiamento non conduce al relativismo incondizionato, rispetto alle tante ragioni (cioè all'affermazione che, l'una o l'altra, pari sono), bensì al *pluralismo* (cioè all'affermazione che l'una e l'altra per quanto possibile devono stare insieme)⁶⁷.

L'obiezione dei pessimisti dello scontro tra le civiltà è che i conflitti tipici delle società pluraliste sarebbero ben più “leggeri” rispetto a quelli delle società multiculturali. Metterebbero in gioco interessi *negoziabili*, mentre quelli suscitati dal multiculturalismo sarebbero relativi a conflitti di identità, e dunque non negoziabili, ma suscettibili unicamente di un approccio «discorsivo» e «comunicativo»⁶⁸. Tale ricostruzione non mi persuade. Anche i conflitti interni a società culturalmente omogenee possono riguardare interessi non negoziabili, e molto spesso la Corte costituzionale ha risolto tali conflitti rinunciando al bilanciamento, e decretando la soccombenza totale di uno a favore dell'altro. Anche su questo punto occorre infatti intendersi. La tecnica del

⁶⁵ G. Zagrebelsky, *Il diritto mite*, Torino, Einaudi, 1992, 203.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Il riferimento, su cui non è possibile ovviamente soffermarsi, e alla celebre teoria habermasiana dell'«agire comunicativo»: cfr. in particolare J. Habermas, *Teoria dell'agire comunicativo*, Bologna, Il Mulino, 1986; Id., *Fatti e norme*, Milano, Guerini, 1996, spec. 180 ss.

bilanciamento, come è stato acutamente osservato, non va intesa ingenuamente come un ideale irenico e illuministicamente armonico⁶⁹. Se da un lato la Corte costituzionale proclama l'inesistenza, in astratto, di gerarchie tra valori (e tra principi-norme giuridiche ad essi ispirati), dall'altro lato essa procede alla riduzione dei conflitti tenendo conto, se del caso, del fatto che certi valori sono «refrattari ad ogni forma di reciproca composizione», per cui diviene inevitabile «l'accantonamento, per quel singolo caso, di uno o più valori»⁷⁰.

Si potrebbe ancora obiettare che non c'è bilanciamento che tenga, di fronte alla richiesta (e alla *pretesa*) del padre di una bambina mussulmana di infibulare la figlia, o di fronte alla richiesta (e alla *pretesa*) del marito immigrato di vedersi riconoscere il diritto a convivere in Italia con due mogli, e magari il ricongiungimento familiare con entrambe. A questa obiezione, che fa leva, nuovamente, sulla *pretesa irriducibilità* dei conflitti culturali, si può rispondere ricordando che, come è stato opportunamente osservato, i diritti fondamentali servono a proteggere il più debole (colui che si trova in minoranza, colui che non è tutelato dal “numero” e cioè dalla regola di funzionamento della rappresentanza politica) *anche contro la sua volontà, o contro la volontà del gruppo sociale cui appartiene*⁷¹ (si pensi alle regole costituzionali sulla protezione dell'individuo nel contesto familiare, della donna contro il marito o il padre, del minore contro i genitori, che valgono proprio *contro* la volontà spesso manifestata all'interno del gruppo familiare). Ebbene, nell'ottica del pluralismo culturale, la migliore difesa del rispetto delle differenze, anche culturali, non può non essere quella che consiste nel difendere l'oppresso (anche chi non vuole essere difeso) contro il suo oppressore, fosse anche la sua “cultura oppressiva”⁷².

Questo è il possibile, limitato, significato dell'estensione del dovere di fedeltà agli stranieri. Non chiedere loro di condividere quei valori (ossia di fare in pochi giorni il lungo e tortuoso cammino che le società occidentali hanno percorso negli ultimi due secoli), ma chiedere di rispettarne l'approccio metodologico: ossia di rispettare quel fondamentale «patto sul metodo» consistente nella rinuncia a quel poco della propria specificità che è indispensabile per combattere la disintegrazione sociale⁷³. Insomma, non si tratta di imporre a tutti i paradigmi della società occidentale, e di costringere gli stranieri provenienti da altre culture ad accettarli come buoni. Si tratta, più modestamente, di imporre (ed esigere) la “fedeltà” a un *metodo* che ha dato,

⁶⁹ Così, testualmente, A. Ruggeri, *La Costituzione allo specchio. Linguaggio e «materia» costituzionale nella prospettiva della riforma*, Torino, Giappichelli, 1999, 163 s.

⁷⁰ *Ivi*, 164.

⁷¹ Cfr. L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali*, cit., 338 ss.; Id., *Diritto e ragione. Teoria del garantismo penale*, Roma, Laterza, 2004 (4^o ed.), 203 ss.

⁷² All'obiezione che si tratterebbe di una visione troppo eurocentrica Ferrajoli ribatte che sarebbe più eurocentrico ancora pretendere che le donne islamiche, per ora, continuino a subire la propria infibulazione, in attesa «che i loro padri e mariti giungano a compiere, riproducendo i percorsi culturali dell'Occidente, la loro Rivoluzione francese» (L. Ferrajoli, *Diritti fondamentali e multiculturalismo*, cit., 224 s.).

⁷³ F. Belvisi, *Società multiculturale, diritti, costituzione : una prospettiva realista*, Bologna, 2000. Già Mortati sottolineava come solo attraverso la stipulazione di un patto diretto a garantire il riconoscimento delle specificità di ciascun individuo e di ciascun gruppo sociale è ancora possibile parlare di «Stato-comunità», il quale rappresenta un «ordine complessivo di vita associata» che trova, tra le sue condizioni di esistenza, «la eliminazione delle antitesi troppo radicali, che impedirebbero di fatto qualsiasi convivenza» (C. Mortati, *Istituzioni*, cit.).

nell'esperienza tutt'altro facile della convivenza pluralistica e del conflitto sociale che in essa si è sempre manifestato nel corso del Novecento, ottima prova di sé⁷⁴.

I diritti costituzionali – è bene ripeterlo ancora una volta – sono riconosciuti indipendentemente dall'adesione individuale o collettiva, o dal consenso che producono in termini quantitativi, bensì in quanto strumento di garanzia per tutti, attraverso i bilanciamenti prodotti da chi (il giudice, e in particolar modo il giudice costituzionale) ha il potere, attribuitogli dalla Costituzione, di sorvegliare la produzione normativa alimentata dall'applicazione del principio di maggioranza. La fedeltà a questo meta-principio è la preconditione della convivenza pluralistica. In questo senso può legittimamente essere richiesta a tutti coloro che si trovano a *con-vivere*. Chiedere di più, ossia pretendere fedeltà come adesione a valori, significherebbe negare quello stesso metodo (ossia quegli stessi principi) su cui la società aperta si fonda, e richiedere una inammissibile assimilazione⁷⁵.

4.3. *Cittadinanza e doveri di solidarietà economico-sociale: il dovere di prestazione tributaria e il dovere di lavoro.*

Alla generale richiesta di adempimento dei doveri di “solidarietà economica e sociale” corrispondono, come noto, taluni specifici doveri costituzionali cui il legislatore è tenuto a dare attuazione trasformandoli in obblighi, e attraverso i quali tale forma di solidarietà può concretamente manifestarsi⁷⁶. Essi sono generalmente individuati nel dovere di prestazione tributaria, nel dovere di istruzione, nel dovere di istruire, mantenere ed educare i figli, nel dovere di lavoro.

La riferibilità delle norme citate anche al non cittadino non è mai stata, in linea generale, oggetto di discussione. Anzi, viene sovente ripetuto che la differenza essenziale tra i doveri di solidarietà politica (come la fedeltà) e quelli di solidarietà economico-sociale consisterebbe proprio nella riferibilità dei primi ai soli cittadini, e dei secondi a “tutti”. Si tratta di un'impostazione che –

⁷⁴ Per ulteriori specificazioni sul punto si rinvia a E. Grosso, *Multiculturalismo*, cit., 130 ss.

⁷⁵ A questo proposito c'è chi addirittura ritiene costituzionalmente inammissibile la pretesa di subordinare per legge la concessione della cittadinanza a una effettiva verifica circa la «integrazione sociale» dell'individuo. Tale integrazione sociale sembrerebbe evocare la richiesta di una manifestazione di fedeltà in senso forte, che appare incompatibile con la natura aperta del nostro ordine costituzionale, soprattutto nel contesto di un paese «che non ha mai seriamente intrapreso alcuna opera di educazione costituzionale dei propri cittadini» (così G. Bascherini, *I doveri*, cit., 100, nt. 27).

⁷⁶ Come si è precisato in precedenza, secondo gli autori che richiedono una necessaria corrispondenza tra la previsione generale contenuta nell'art. 2 e singole disposizioni costituzionali che individuino *tassativamente* gli specifici doveri e la prestazione in essi dedotta, alla generica enunciazione secondo cui la solidarietà si declina anche in termini “economici” e “sociali” dovrebbero corrispondere specifiche disposizioni costituzionali che non soltanto determinino in che cosa tale forma di solidarietà concretamente si manifesti, ma che specificino le «fattispecie del dovuto» allo scopo di consentire al legislatore di precisarle: G. Lombardi, *Doveri pubblici*, cit., 362. Coloro che invece individuano, accanto ai doveri di solidarietà costituzionalmente previsti, altri doveri non necessariamente assistiti da copertura costituzionale, ammettono in ogni caso che questi ultimi con la solidarietà non hanno nulla a che fare e si manifestano come semplici obblighi giuridici legislativamente previsti, sorretti dalla riserva di legge ex art. 23 Cost. ma privi di qualsiasi ulteriore copertura costituzionale (cfr. A. Pace, *Problematica*, cit., 58).

nell'obliterazione di qualsiasi riferimento al generale principio di solidarietà, che informa tutti i singoli doveri costituzionali – lascia perplessi. Cosa comporta, infatti, ritenere che il dovere tributario, o il dovere di lavoro, possano essere riferiti anche ai non cittadini? Non è certo in discussione che anche i non cittadini siano assoggettabili, dal legislatore, a obblighi tributari, né che lo stesso legislatore possa subordinare il rilascio di un valido titolo di soggiorno all'esercizio di un'attività lavorativa. Ma se si afferma che, anche per lo straniero, tali doveri costituiscono – oltre che semplici obblighi giuridici stabiliti dalla legge e soggetti agli ordinari limiti negativi cui la legge è sottoposta – anche un dovere inderogabile funzionalizzato alla solidarietà, allora si attribuisce loro un significato e una valenza ulteriore rispetto a quella propria della “legislazione repressiva” cui si faceva cenno in precedenza.

Prendiamo in esame, ad esempio, il dovere tributario. Al di là del tenore letterale dell'art. 53 (che come abbiamo visto non sembra di per sé significativo, nel contesto storico-sociale in cui la norma fu redatta), è un dato di fatto che anche i non cittadini, in quanto percettori di reddito o detentori di beni patrimoniali, siano soggetti – in base alla loro capacità contributiva – all'imposizione fiscale. Questa, tuttavia, è la conseguenza di una legislazione ordinaria che si fonda sul principio di territorialità (in contrapposizione a quello di personalità) nella disciplina dell'imposizione tributaria.

Il problema è che gli autori i quali sono andati alla ricerca del fondamento costituzionale dell'obbligo in parola, da un lato non mettono in discussione il principio di territorialità⁷⁷, ma dall'altro lato tendono a collegarlo in qualche modo alla «solidarietà economica di gruppo», un gruppo che insiste su un dato territorio e all'interno del quale appare opportuno applicare il principio distributivo dei benefici e degli oneri. Tale tesi aveva l'obbiettivo, quando fu compiutamente formulata⁷⁸, di contestare l'opposta tesi tendente a ricondurre l'obbligazione tributaria al dovere di fedeltà, accentuandone la natura politica a scapito di quella economica⁷⁹. La questione della cittadinanza appariva, nel quadro di quel dibattito, assolutamente secondaria e sostanzialmente irrilevante. Essendo cioè del tutto ovvio, almeno in Italia, che il «gruppo» all'interno del quale doveva scattare l'obbligo di solidarietà era comunque – di fatto – quasi esclusivamente composto dai cittadini, le conseguenze cui quel ragionamento poteva ricondurre sul piano del rapporto cittadini/stranieri non venivano approfondite. Anzi, si arrivava a sostenere che proprio in conseguenza del carattere «affievolito» e sostanzialmente «accessorio e indiretto» del carattere politico di tale dovere, si poteva ammettere la sua estensione agli stranieri, la cui capacità contributiva poteva venire in considerazione «per quegli indici che ... appaiono tali da postulare l'operatività anche nei loro confronti del fondamentale dovere di solidarietà economica»⁸⁰. Ciò che residuerebbe, in tale impostazione, della natura politica del dovere tributario, potrebbe motivare la graduazione della specifica prestazione tributaria, da parte del

⁷⁷ Cfr. da ultimo, sul punto, A. Fantozzi, *Il diritto tributario*, Torino, Utet, 2003; G. Fransoni, *La territorialità nel diritto tributario*, Milano, Giuffrè, 2004.

⁷⁸ G. Lombardi, *Contributo*, cit., 351 ss.

⁷⁹ Tesi sostenuta in anni precedenti, tra gli altri, da A. Amorth, *La costituzione italiana*, Milano, Giuffrè, 1948, 70.

⁸⁰ G. Lombardi, *Contributo*, cit., 360.

legislatore, sulla base della cittadinanza, potendo addirittura giustificarsi una “minor partecipazione” degli stranieri in ragione di criteri sociali. Non sarebbe tuttavia la Costituzione ad imporre – bensì soltanto la legge eventualmente a consentire – una diversa partecipazione di cittadini e stranieri alle spese pubbliche.

Si tratta di un ragionamento inevitabilmente datato. Non soltanto vale la considerazione di fatto che la legislazione tributaria non opera, in concreto, alcuna differenziazione⁸¹. Soprattutto, è profondamente mutato il quadro sociale di riferimento, essendo innegabile che un numero proporzionalmente crescente di stranieri immigrati accede alla categoria dei “contribuenti”, concorrendo in maniera proporzionalmente identica, rispetto ai cittadini, a far fronte alle spese pubbliche. Non è azzardato, pertanto, ritenere che il c.d. «interesse fiscale», ossia l’«interesse della comunità di ottenere le risorse generali occorrenti per realizzare le finalità pubbliche»⁸², sia un interesse del quale anche gli stranieri sono destinatari. L’interesse fiscale e la capacità contributiva rappresentano «i termini fondamentali della dialettica “individuo-comunità” che innerva ogni fattispecie normativa di confronto tra esigenze generali e diritti dell’individuo, tra doveri di solidarietà e tutela della sfera di libertà»⁸³. L’interesse fiscale è tipicamente un interesse dello Stato-comunità⁸⁴, in quanto diretto a garantire lo sviluppo della collettività interessata. Tutti gli autori che si sono occupati di interesse fiscale tendono ad insistere sulla sua matrice essenzialmente *comunitaria*. A fronte di tale impostazione, l’interesse fiscale è anche inquadrato nell’ottica di un rapporto di strumentalità necessaria con i diritti inviolabili e specialmente con i diritti sociali⁸⁵, con la conseguenza che esso rappresenta «un irrinunciabile diritto sociale di spettanza di ogni membro appartenente alla collettività interessata»⁸⁶.

Tutto ciò non può che porre rilevanti problemi sul piano del rapporto tra il non cittadino e il dovere in parola. Non si discute, infatti, della sottoponibilità *ex lege* dello straniero all’obbligo tributario, bensì del rapporto tra tale obbligo individuale e il soddisfacimento degli interessi della collettività cui il principio di solidarietà è orientato. C’è pertanto da domandarsi se la norma costituzionale non fondi un reciproco diritto dello straniero (almeno di colui che regolarmente vive sul territorio dello Stato percependo un reddito soggetto a tassazione) a godere pienamente, al pari dei cittadini, dei benefici pubblici che dall’adempimento del suo dovere fiscale derivano, sulla base della nota (e risalente) impostazione secondo cui tale dovere (o meglio, l’obbligo tributario inteso – anche – come inderogabile dovere costituzionale) «presuppone la integrazione

⁸¹ È provato, invece, che l’apporto dei lavoratori stranieri al gettito fiscale e contributivo è attualmente assai più rilevante di quello dei cittadini, in relazione alle prestazioni sociali ad essi fornite. Si vedano, in proposito, i dati presentati in G. Zincone, *Secondo rapporto sull’integrazione degli immigrati in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2001. Cfr. in proposito G. Bascherini, *I doveri*, cit., 120, nt. 63.

⁸² Così P. Boria, *Art. 53*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, cit., 1055.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Cfr. P. Boria, *L’interesse fiscale*, Torino, Utet, 2002.

⁸⁵ Come più volte ribadito dalla Corte costituzionale: cfr. ad es. le sentt. n. 455/1990, 40/1991, 51/1991, 490/1991, 90/1992, 127/1992, 247/1992, 455/1992, 405/1993, 122/1994, 218/1994, 288/1995.

⁸⁶ Vedi in proposito A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enc. Giur.*, cit., XI, 1; F. Modugno, *I nuovi diritti nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1995, 41 ss.; ma già V. Crisafulli, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952, 75 ss.

di un soggetto in una comunità o, quanto meno, un legame durevole con essa»⁸⁷. Con la conseguenza, ad esempio, che sarebbe costituzionalmente illegittima, per violazione del dovere in parola, una legislazione che meccanicamente e automaticamente faccia dipendere, dalla perdita dell'attività lavorativa e dunque dalla temporanea cessazione della fonte di reddito su cui è stato fino a quel momento esercitato il prelievo fiscale, l'immediata perdita del diritto al soggiorno. Una disciplina siffatta nega in radice qualsiasi significato «solidale» alla prestazione tributaria, che per il non cittadino si risolverebbe in un mero obbligo accessorio alla sua – temporanea – presenza sul territorio dello Stato, privo di qualsiasi fondamento costituzionale e slegato da qualsiasi ipotesi di partecipazione alla realizzazione delle finalità pubbliche che la società si prefigge.

A tale ultimo proposito, potrebbe essere chiamato in causa lo stesso «dovere di lavoro» proclamato all'art. 4. Sul piano legislativo, gli stranieri extracomunitari sono oggi assoggettati a un obbligo lavorativo declinato nelle forme del legame indissolubile tra possesso di una posizione lavorativa e diritto al soggiorno. Tale legame, in linea di principio, appare perfettamente conforme a una tendenza generale, sancita anche dal quadro normativo comunitario, che lega lavoro e soggiorno. È però l'interpretazione in concreto di tale rapporto di dipendenza che attribuisce un significato specifico all'obbligo richiesto al lavoratore straniero. Una legislazione che, attraverso i più svariati strumenti giuridici (es. il contratto di soggiorno introdotto nel 2002 in Italia, o gli strumenti previsti dalla legislazione tedesca in materia di *Gastarbeiter* fin dagli Anni '50) punti alla temporaneità degli insediamenti lavorativi dei cittadini attraverso meccanismi di radicalizzazione del principio di dipendenza tra soggiorno ed esercizio di un'attività lavorativa⁸⁸, inevitabilmente tende a subordinare il lavoro alle esigenze nazionali, trasformando il «dovere» in mero «obbligo». Ad esso non è attribuito alcun valore in termini di solidarietà, integrazione e partecipazione, né è riconosciuto alcun significato come strumento di stabilizzazione dei rapporti sociali. Il lavoro immigrato viene così differenziato *per principio* dal lavoro cittadino, cui la Costituzione ha da sempre riconosciuto un valore assai più profondo. Dello spirito «personalistico», più che «individualistico»⁸⁹ cui l'art. 4 riconduceva il “dovere di lavorare” si perdono totalmente i fondamenti. Il non cittadino (esclusi in questo caso i cittadini europei che in virtù del sistema dei Trattati godono di una protezione della loro attività lavorativa sostanzialmente parificata a quella dei cittadini) ha il dovere di lavorare per non essere espulso, ma quel dovere non si riconnette ad alcuna “prestazione solidale”. Né è adempibile, come sottolinea la Costituzione, «secondo le proprie possibilità». Gli stranieri, infatti, sono messi nelle condizioni di subire il «ricatto del lavoro», che diventa la preconditione giuridica della loro stessa

⁸⁷ F. Moschetti, *Il principio della capacità contributiva*, Padova, Cedam, 1973, 95.

⁸⁸ A tale radicalizzazione corrispondono, ad es. le già menzionate misure dirette a negare il rinnovo del permesso di soggiorno in caso di anche breve perdita del posto di lavoro, o l'attribuzione al governo della piena discrezionalità in ordine alla fissazione della programmazione annuale dei flussi (anche consentendo di non fissare alcuna quota), o la subordinazione della determinazione delle quote di lavoratori extracomunitari al previo accertamento dell'indisponibilità di lavoratori italiani o comunitari.

⁸⁹ P. Barile, *Diritti dell'uomo*, cit., 103 ss.; cfr. sul punto A. Cariola, *Art. 4*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 127.

permanenza, e di certo non produce – nei loro confronti – quella «solidarietà civica» cui i Costituenti si ispirarono nella redazione dell'art. 4, comma II.

Si badi bene, vi è piena consapevolezza del fatto che al c.d. «dovere di lavoro», secondo le ricostruzioni più convincenti proposte dalla dottrina, è difficilmente riconducibile una specifica prescrittività giuridica. Si vuole soltanto far notare che la valorizzazione del dovere di lavoro nel senso di una collaborazione «civica» al progresso collettivo, anziché nel senso di un mero strumento della regolamentazione dei flussi, potrebbe giovare ad affrontare quei problemi di integrazione sociale che sempre più drammaticamente sono posti dai – di per sé non arrestabili – fenomeni migratori.

4.4. La valorizzazione dell'elemento solidale nell'adempimento dei doveri costituzionali: il caso degli obblighi familiari.

Sembra dunque possibile utilizzare il principio di solidarietà come strumento di «conversione» dei singoli obblighi giuridici legislativamente fondati in veri e propri «doveri costituzionali solidali» richiedibili ai non cittadini. E questo, lo si ripete, non per proclamare che questi ultimi sarebbero sempre e comunque da considerare (per implicita disposizione costituzionale) come destinatari di quei doveri, ma per suggerire politiche pubbliche che favoriscano la percezione, da parte degli stessi immigrati, che gli obblighi loro imposti non sono il semplice frutto di politiche repressive o strumenti di polizia, ma parte di un più generale progetto – costituzionalmente fondato – volto allo sviluppo complessivo della società, alla cui partecipazione sono anch'essi *attivamente* chiamati.

In tale ottica, di grande utilità appare la giurisprudenza costituzionale che, in materia di diritto al ricongiungimento, ha espressamente valorizzato l'adempimento dei doveri di solidarietà familiare, di cui sarebbero destinatari anche i non cittadini. Non è questa la sede, ovviamente, per ripercorrere le diverse tappe dell'evoluzione della disciplina concernente il ricongiungimento familiare. Rinviando alla specifica letteratura sul punto⁹⁰, è tuttavia indispensabile ricordare come la Corte, almeno in una breve stagione a cavallo tra la fine degli Anni '90 e l'inizio del nuovo secolo, abbia esplicitamente «giocato» il tema (nell'ambito del bilanciamento con gli «altri valori dotati di pari tutela costituzionale» sui quali si fondano eventuali limitazioni legislative alla circolazione degli stranieri⁹¹) in chiave di adempimento di uno specifico dovere di solidarietà reciproca tra i componenti – stranieri – la famiglia, che corre tra le diverse generazioni, facendo quindi dipendere il diritto individuale dello straniero a soggiornare sul territorio nazionale (nelle duplice forma del diritto a ottenere un titolo di soggiorno e del diritto a non essere espulso) dagli

⁹⁰ Cfr., per tutti, P. Bonetti, N. Zorzella, W. Citti, L. Miazzi, *Diritto all'unità familiare e tutela dei minori*, in B. Nascimbene (a cura di), *Diritto degli stranieri*, cit., 861 ss.

⁹¹ Cfr. Corte cost., n. 28/1995.

obblighi costituzionalmente fondati a lui spettanti nei confronti della sua famiglia, e in particolare dei figli minori⁹².

Decisioni del periodo successivo hanno per la verità progressivamente circoscritto l'operatività del principio di solidarietà familiare in relazione al giudizio sulle norme in materia di ingresso e soggiorno⁹³, tanto da suscitare l'impressione di una «tendenza al ribasso dei parametri del sindacato di costituzionalità»⁹⁴. Tuttora poco chiara appare più in generale, nella giurisprudenza costituzionale, la portata, l'estensione e la reale «funzione giuridica» dei doveri costituzionali di solidarietà sociale, la cui concreta operatività in capo agli stranieri rischia di essere fatta dipendere dalla discrezionalità del legislatore che stabilisce le regole in materia di circolazione e soggiorno. Al di là degli specifici orientamenti della Corte, in ogni caso, non appare ben determinato il ruolo che, in funzione di integrazione sociale degli stranieri, può giocare il principio di solidarietà.

L'idea che sta alla base dell'impostazione tradizionale, da più parti accreditata, è che esso sia in definitiva un «affare tra cittadini», come dire una «questione tra eguali», cui sarebbero di per sé estranei (ed estraniabili) coloro che non godono giuridicamente di quello *status*. Il legislatore sarebbe libero di declinare a piacimento – attraverso le norme che mettono “di fatto” gli stranieri in grado di essere solidali (ossia le norme che consentono loro di vivere tra noi) – i confini di tale solidarietà, di volta in volta riplasmandola e riconvertendola agli interessi propri delle nostre società⁹⁵. Insomma, si torna al modello tradizionale: mentre i cittadini sarebbero costantemente chiamati all'adempimento di doveri in nome della solidarietà del gruppo, gli stranieri sarebbero semplici destinatari di obblighi “di polizia”.

Con tale inquadramento del ruolo dei doveri, che l'interpretazione testuale potrebbe anche far ritenere ammissibile, si perde però un'occasione. L'occasione di gettare uno sguardo consapevole verso il futuro cui – piaccia o no – siamo diretti, recuperando ai doveri di solidarietà quella essenziale componente “simbolica” che era loro affidata dal Costituente. Un Costituente che, come più volte sottolineato, aveva di fronte agli occhi l'orizzonte conosciuto della cittadinanza

⁹² Si veda, ad es., la decisione con cui la Corte ha ritenuto che la limitazione del diritto al ricongiungimento si potesse giustificare soltanto nel caso in cui lo straniero immigrato non fosse nelle condizioni di assicurare ai propri familiari «normali condizioni di vita» (cfr. Corte cost. n. 28/1995); o quella che ha riconosciuto il diritto del genitore maggiorenne a ricongiungersi al figlio minorenni residente in Italia, in nome del dovere di educarlo, mantenerlo e istruirlo, ancorché non legalmente coniugato con l'altro genitore con il quale il minore risiede (cfr. Corte cost. n. 203/1997), o addirittura il divieto di espulsione del coniuge convivente di una donna in stato di gravidanza (cfr. Corte cost. n. 376/2000).

⁹³ La Corte ha ad es. escluso che i doveri di solidarietà familiare potessero riguardare le relazioni tra soggetti privi di figli minori (ossia tra coppie di fatto che non avevano figli di cui prendersi cura: Corte cost. n. 313/2000, 481/2000); che il dovere in parola potesse riguardare le relazioni con i figli maggiorenni o con gli ascendenti (Corte cost. n. 224/2005, che ha operato una distinzione tra il concetto di «unità familiare» e quello di «affetto familiare», allo scopo di argomentare la bilanciabilità, da parte del legislatore, di tale ultimo «interesse apprezzabile» con altri interessi parimenti degli di tutela).

⁹⁴ G. Bascherini, *I doveri*, cit., 110.

⁹⁵ N. Lipari, *Mercato e solidarietà*, in Id., *Diritto e valori sociali*, Roma, Studium, 2004, 138, ritiene che tale idea di cittadinanza fondata sulla mera «solidarietà tra eguali» «si traduce in una degenerazione dell'idea di cittadinanza» e manifesta soltanto un triste «impulso difensivo dei nostri privilegi contro chi incarna l'immagine stessa della disperazione e della penuria».

nazionale, di cui voleva saldare e fortificare le relazioni “orizzontali” anche attraverso il richiamo all’esercizio della solidarietà. Con la pratica della solidarietà si costruisce la comunità e si cementa il legame sociale. Grazie all’adempimento dei doveri si realizza l’inclusione del singolo all’interno del gruppo sociale. Le trasformazioni cui la comunità è soggetta, e le nuove dinamiche sociali che a quelle trasformazioni si accompagnano, hanno un’influenza sostanziale sulla struttura delle relazioni sociali (di tipo affettivo, politico, culturale). Un’interpretazione dei doveri di solidarietà che sappia accompagnare nel tempo tali trasformazioni costituisce una migliore garanzia per il futuro.

4.5. *Cittadinanza e dovere di difesa della patria. La «comunità di diritti e di doveri» cui sarebbe possibile richiedere manifestazioni di patriottismo.*

Abbiamo più volte ribadito che l’attribuzione dei doveri costituzionali in capo ai non cittadini non è questione da affrontare sulla base della lettera della Costituzione, né sulla base di un presunto concetto di comunità da essa presupposto. La comunità presupposta dai costituenti era innegabilmente la comunità dei cittadini, e la solidarietà politica, economica e sociale che essi avevano in mente era senza dubbio quella interna alla cittadinanza nazionale di stampo tradizionale.

Il problema non è dunque quello di affermare, sul piano esegetico, l’attribuibilità del singolo dovere allo straniero sulla base di più o meno ardite interpretazioni del testo. Tra l’altro, come più volte ribadito, in vigore dell’art. 23 Cost. è la legge la fonte cui spetta tradurre in precetti (ossia in obblighi giuridici specifici) i principi costituzionali nei quali si concreta la generale dichiarazione di cui all’art. 2 Cost.⁹⁶. Ciò significa che, in concreto, l’effettiva sottoponibilità degli stranieri a obblighi giuridici sarà la conseguenza della specifica articolazione legislativa del loro *status* (ovviamente con il limite del principio di ragionevolezza e di non discriminazione).

Si tratta al contrario di rendersi conto di quale funzione generale la Costituzione attribuisce all’esistenza (anche solo sul piano simbolico, prima e indipendentemente da qualsiasi problema di “giustiziabilità” in concreto) di una proclamazione di doveri inderogabili accanto ai diritti. È questa, a mio parere, la chiave per comprendere entro quali spazi si può giustificare la richiesta che anche gli stranieri, indipendentemente dagli specifici “obblighi” cui sono soggetti, partecipino all’adempimento di tali doveri.

Per dirla in altri termini, la valorizzazione dei doveri inderogabili di solidarietà degli stranieri, intesi non come specifici obblighi loro attribuiti, ma nel senso di comportamenti richiesti al fine di soddisfare interessi *collettivi*, ha a che fare con l’idea di collettività che, attraverso la proclamazione di tali doveri, si ha in mente. Paradossalmente, nella visione vagamente anacronistica di una comunità ristretta e autarchica, indisponibile ad aprirsi al di là delle barriere

⁹⁶ Come è stato efficacemente scritto, «la garanzia dei doveri [costituzionali] non può che ripercuotersi su ogni campo dell’ordinamento in relazione ai modi di tutela, con la conseguenza che le altre branche dell’ordinamento (penale, civile, amministrativo, ecc.) assumono una funzione vicaria, saldandosi con il precetto costituzionale e con quelli posti dalle altre fonti che, ai diversi livelli, danno ad esso attuazione» (G. Lombardi, *Doveri pubblici*, cit., 361).

della tradizionale cittadinanza nazionale, non ha senso richiamare gli stranieri al rispetto dei doveri costituzionali. In tale modello di società è più che sufficiente la disciplina legislativa di quegli specifici obblighi (ovviamente entro i limiti consentiti dal combinato disposto dell'art. 10, comma II e delle disposizioni costituzionali in tema di diritti inviolabili). La previsione di doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale non ha lo scopo di disciplinare obblighi individuali, ma di delineare un modello di comunità, cui le singole leggi forniranno i concreti strumenti di funzionamento. Pertanto, il riconoscimento di quei doveri in capo agli stranieri presuppone l'accettazione della disponibilità di ricostruire *inclusivamente* la comunità di riferimento.

Per assicurarsi che anche il non cittadino paghi le imposte, è sufficiente attribuirgli con legge gli stessi obblighi fiscali che valgono per il cittadino. Chiamarlo invece al dovere di concorrere alla spese pubbliche in ragione della sua capacità contributiva significa presupporre la sua appartenenza a un gruppo sociale che bilancia e redistribuisce benefici e oneri dell'appartenenza. Questo approccio appare di particolare significato se applicato al «sacro dovere» di difendere la patria. Il rapporto tra questo dovere e la cittadinanza, che a prima vista potrebbe apparire quello meno suscettibile di discussione, è al contrario assai complesso, ed è stato oggetto, come noto, di una progressiva reinterpretazione da parte della giurisprudenza costituzionale, alla luce delle dinamiche sociali che si sono prodotte negli ultimi decenni.

Chiarito che il richiamo al «*sacro dovere*» citato appare il retaggio (e il residuo) dell'antico vincolo di fedeltà imposto al suddito, che si spingeva fino alla richiesta del supremo sacrificio, quello di donare la vita per il proprio sovrano (e come tale rivendicabile soltanto nei confronti del suddito che da quel sovrano riceveva protezione)⁹⁷, siamo tutti consapevoli che tale impostazione (al di là della terminologia) è stata radicalmente corretta dalla Costituzione. Sebbene, infatti, «tradizionalmente e retoricamente si individuò nel "tributo di sangue" la massima (eppure non eccezionale!) manifestazione di soddisfazione del dovere di cui ci si sta occupando», è indubitabile che per la Costituzione «la tutela della vita umana è *in qualsiasi situazione* il valore e, al tempo stesso, il fine primario»⁹⁸. A nessuno, cittadino o straniero che sia, potrebbe mai essere richiesto – neppure in tempo di guerra – di rinunciare incondizionatamente al bene supremo della propria vita. Tanto meno potrebbero essere richieste agli stranieri (ancorché volontariamente arruolati) prestazioni più rischiose per la propria vita rispetto a quelle richieste a qualunque soggetto cui si richiede di affrontare situazioni di pericolo in conseguenza dell'adempimento del dovere suddetto. Ciò precisato, sembrerebbe del tutto evidente che soltanto dal cittadino possa essere pretesa quella manifestazione di «patriottismo» che al dovere di

⁹⁷ Secondo lo schema della *allégeance* feudale che si risolveva in una relazione verticale individuale tra suddito e sovrano, risolvendosi in una serie di obbligazioni di carattere personale o comunque in cui l'aspetto personale prevaleva su quello istituzionale (cfr., sul punto, G. Lombardi, *Doveri pubblici*, cit., 358; più in generale, sull'*allégeance* medioevale come vincolo di carattere privatistico precursore storico della cittadinanza moderna, E. Grosso, *Le vie*, cit., 11 ss., spec. n. 21).

⁹⁸ Così E. Bettinelli, *Art. 52*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, cit., 26.

difesa si riconnette, la quale crea quasi una dipendenza logica del dovere di difesa *della* dal dovere di fedeltà *alla* «patria»⁹⁹.

Le cose, tuttavia, non sono così semplici. Non lo sono, innanzi tutto, in quanto la legislazione in materia di leva e di reclutamento non ha mai esattamente rispecchiato tale impostazione. In passato, talune categorie di non cittadini erano sottoposte alla leva obbligatoria, sulla base di una presunta «autonomia concettuale» del servizio militare rispetto al sacro dovere in parola. Come a dire che l'obbligo di prestazione del secondo non è strettamente dipendente dall'adempimento del primo, e che dunque non vi sarebbe alcuna necessità di limitarlo ai soli cittadini. Si potrebbe affermare che alla «prestazione di solidarietà» discendente dalla previsione del «sacro dovere» si affiancherebbe il semplice «obbligo giuridico», non fondato sull'art. 2, di prestare il servizio militare nei limiti e modi stabiliti dalla legge.

Su questo problema è più volte intervenuta la Corte costituzionale. I principi da essa da ultimo individuati possono contribuire a ridefinire lo stesso concetto di «comunità» sottesa all'adempimento dei doveri inderogabili. Sembra pertanto opportuno analizzarla con attenzione. Nel 1967, la Corte rigettò una prima questione concernente l'assoggettabilità a servizio militare di individui non in possesso della cittadinanza italiana, ritenendo che il servizio militare «ha una sua autonomia concettuale e istituzionale rispetto al dovere patriottico contemplato dal primo comma dell'art. 52»¹⁰⁰. Se quindi il primo è sicuramente limitato ai cittadini, non è escluso che «una legge ordinaria imponga anche a soggetti non cittadini, o addirittura stranieri, in particolari condizioni ... la prestazione del servizio militare». Tale affermazione fu oggetto di aspre critiche, ritenendosi da parte di molti che i due doveri, sebbene distinti, non potrebbero peraltro considerarsi indipendenti¹⁰¹. Anche il servizio militare, infatti, si inquadrebbe nel più ampio concetto di difesa, e poiché quest'ultimo ha come destinatario il cittadino, non potrebbe «la legge – destinata a precisare ex art. 52, secondo comma, i limiti e i modi dell'obbligatorietà del servizio militare – dare ad esso un'estensione operativa, sul piano dell'individuazione dei soggetti tenuti all'adempimento degli obblighi destinati a realizzare il dovere, maggiore di quella propria del dovere di difesa»¹⁰².

Quando, in anni più recenti, la Corte fu nuovamente chiamata a pronunciarsi sulla questione, dichiarò l'illegittimità costituzionale della norma che sottoponeva ad obbligo di leva l'ex cittadino che avesse acquistato una cittadinanza straniera perdendo quella italiana. In quel caso la Corte non equiparò l'ambito soggettivo di applicazione dei due commi dell'art. 52, ma fece leva sul principio di uguaglianza¹⁰³, ovvero sull'art. 10, comma I, Cost.¹⁰⁴. Nulla disse invece la Corte

⁹⁹ Così ad es. G. Lombardi, *Contributo*, 246 ss.

¹⁰⁰ Cfr. Corte cost., n. 53/1967.

¹⁰¹ Cfr. in particolare G. Lombardi, *Dovere di difesa, servizio militare e status di cittadino (profili critici)*, in *Giur. Cost.*, 1967, 343 ss., spec. 346, nonché, più diffusamente, Id., *Contributo*, cit. 237 ss.; P. D'Amelio, *Leva militare*, in *Enc. Dir.*, vol. XXIV, Milano, Giuffrè, 1974, 190.

¹⁰² G. Lombardi, *Dovere*, cit., 346. Cfr. anche G. Luther, *Profili internazionalistici in due recenti sentenze della Corte costituzionale italiana*, in *Riv. Dir. Int. Priv. Proc.*, 1968, 351 ss.

¹⁰³ La Corte dichiarò illegittimi sia l'art. 1 del DPR n. 237/1964 sulla leva e sul reclutamento obbligatorio, sia la legge sulla cittadinanza del 1912, allora in vigore, «nella parte in cui non prevedono l'esenzione dall'obbligo del servizio

in merito alla riferibilità del secondo comma dell'art. 52, oltre che ai cittadini, anche ai non-cittadini o a taluni di essi.

Completamente diversa è la prospettiva adottata dalla Corte per affrontare, nel 1999 la questione dell'assoggettabilità al servizio militare di una particolare categoria di non cittadini: gli apolidi. Entrando esplicitamente nel merito della questione concernente la titolarità soggettiva del dovere di difesa, essa afferma che l'art. 52 è indubitabilmente diretto ai cittadini: «l'art. 52 della Costituzione, proclamando il “sacro dovere” di difesa della Patria e l'obbligatorietà del servizio militare, nei limiti e nei modi stabiliti dalla legge, si riferisce ai cittadini italiani»¹⁰⁵. Si tratta di un riferimento «esplicito, per quanto riguarda il dovere di difesa; implicito per quanto riguarda l'obbligo del servizio militare, essendo questo ... un modo di rendere attuale il dovere di difesa». Tuttavia, secondo la Corte, tale evidente riferibilità non comporta, necessariamente, l'illegittimità costituzionale di una legge che imponga il servizio militare a chi non sia in possesso della cittadinanza italiana. «La portata normativa della disposizione costituzionale è infatti, palesemente, quella di stabilire in positivo, non già di circoscrivere in negativo i limiti soggettivi del dovere costituzionale».

Si tratta di un'affermazione che, per quanto sia rimasta fino ad oggi isolata (nel senso che nessuna decisione più recente ha esplicitamente ripreso in considerazione la questione concernente l'estensione soggettiva del dovere di difesa, o di altri doveri esplicitamente attribuiti ai «cittadini»), ha in tutta evidenza una portata molto più generale, rispetto all'occasione che l'ha determinata. Sostiene la Corte che non è decisivo, ai fini della risoluzione della questione, stabilire quali siano i destinatari del dovere costituzionale di difesa della patria, e del connesso obbligo di prestazione del servizio militare. È anzi palese che tali titolari siano i cittadini. Tuttavia, il fatto che la Costituzione affermi che i cittadini sono soggetti a tale dovere, non esclude che il legislatore possa – nei limiti della ragionevolezza – estenderne discrezionalmente la portata ad altri individui, diversi dai cittadini, rispetto ai quali ne giudichi indispensabile l'adempimento, in considerazione di particolari interessi ritenuti meritevoli di tutela. Come sottolinea ancora la Corte, «il silenzio della norma costituzionale non comporta divieto. Perciò deve ritenersi esistere uno *spazio vuoto* di diritto costituzionale nel quale il legislatore può far uso del proprio potere discrezionale nell'apprezzare ragioni che inducano a estendere la cerchia dei soggetti chiamati alla prestazione del servizio militare».

Questa può essere una chiave di lettura complessiva per inquadrare la questione dei limiti entro cui è possibile richiedere ai non cittadini l'adempimento dei doveri di solidarietà. Il contenuto di assoluta novità della decisione in parola, infatti, non sta, tanto, nell'attribuzione al legislatore ordinario della discrezionalità nell'assoggettare anche talune categorie di non cittadini al servizio

militare per coloro che hanno perduto la cittadinanza italiana a seguito dell'acquisto di quella di altro Stato, *nel quale abbiano già prestato servizio militare*»: cfr. sent. n. 974/1988.

¹⁰⁴ La Corte dichiarò illegittimo lo stesso art. 1 del DPR n. 237/1964 nella parte in cui non prevede l'esenzione dall'obbligo di leva «per coloro che abbiano perduto la cittadinanza italiana a seguito dell'acquisto di quella di un altro Stato *nel quale siano tenuti a prestare il servizio militare*»: cfr. Corte cost. n. 278/1992.

¹⁰⁵ Corte cost., n. 172/1999.

militare (cosa che potrebbe risolversi nella mera previsione di un nuovo *obbligo giuridico* costituzionalmente ammissibile ex art. 23 purché supportato da ragionevolezza), ma in una lettura del tutto rinnovata dello stesso significato del *sacro* dovere di difesa della *patria* (che invece, in quanto specifica *prestazione di solidarietà politica*, era sempre stato ritenuto riservato ai destinatari delle richieste di prestazione solidale, ossia i cittadini membri della comunità *nazionale*). Secondo la Corte è infatti lo stesso “sacro dovere del cittadino” di difendere la Patria, in quanto obbligo giuridico e non a contenuto meramente morale¹⁰⁶, a poter essere esteso *dal legislatore* – in talune eccezionali situazioni – a chi non sia in possesso della cittadinanza italiana¹⁰⁷. L’articolo 52 non circoscrive, in negativo, l’estensione del dovere di difesa ai *soli* cittadini. Esso si limita a statuire in positivo, con l’obiettivo di vincolare il legislatore a prevedere idonei meccanismi affinché esso sia adempiuto. Il legislatore conserva poi una certa discrezionalità nell’eventuale estensione di tale dovere (inteso come *specifico dovere di solidarietà*) ad altri soggetti. Ovviamente ogni estensione, oltre ad essere formalmente limitata dall’eventuale presenza di norme internazionali generali o pattizie, è in ogni caso soggetta al principio di ragionevolezza, che impedirebbe di richiedere non solo la prestazione del servizio di leva ma, con tutta evidenza, il coinvolgimento nel dovere di difesa e nell’eventuale *sacrificio* ad esso connesso, di coloro che sono tenuti alla lealtà – e magari allo stesso tipo di sacro dovere – verso un altro Stato. Da tutto ciò restano fuori gli apolidi, i quali non hanno conflitti di lealtà da spendere, verso i quali non può essere invocata alcuna norma internazionale e per i quali quindi il legislatore resta libero di prevedere – entro il rispetto della non-irragionevolezza della sua scelta – le prestazioni supplementari che esso ritenga connesse alla posizione che l’apolide gode all’interno della società italiana.¹⁰⁸ Essi godono, secondo la Corte, di un *patrimonio*, costituito

¹⁰⁶ Sulla prospettazione del dovere di difesa come obbligo giuridico e sui rischi che dall’«altissimo significato morale» della sua proclamazione si possa – erroneamente – dedurre l’affievolimento del suo contenuto, cfr. ancora G. Lombardi, *Dovere*, cit., 344. Nello stesso senso E. Bettinelli, *Art. 52*, cit., 86 ss., il quale invita all’interpretazione sistematica degli artt. 11, 52, 78, 87 (9° comma) e 103 (ultimo comma), e individua una serie di specifici comportamenti concreti cui i destinatari del dovere di difesa, indipendentemente dalla prestazione dell’obbligo di leva, sono tenuti. *Contra*, specie nella dottrina meno recente, A. Predieri, *La difesa e le forze armate*, in *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, I, 474; P. Ballardore Pallieri, *Diritto costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1976, 466; F. Valori, *Militari*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. X, Torino, Utet, 1964, 678, n. 1; nonché, parzialmente, G. Landi, *Forze armate* in *Enc. Dir.*, vol. XVIII, cit., 1969, 26, il quale pur parlando di «una nozione, come quella di patria, che è eminentemente etica e non già politica o giuridica», riconosce peraltro nel dovere di difesa un dovere pubblico, che da un punto di vista giuridico «non differisce da altri doveri di prestazione, personali o patrimoniali».

¹⁰⁷ Naturalmente, le «eccezionali situazioni» che potrebbero consentire al legislatore di chiamare alla difesa della Repubblica il non-cittadino sono dalla stessa Corte fortemente circoscritte sulla base del principio di ragionevolezza: non si potrebbe chiedere l’adempimento del servizio di leva allo straniero, e ciò, oltre che per la ragione formale dell’esistenza di una norma internazionale generale operante ex art. 10 Cost., per «l’esigenza di impedire il sorgere di situazioni di conflitto potenziale tra opposte lealtà». Invece, secondo la Corte, «per coloro che si trovano in posizione di apolidia, un conflitto di tal genere non è ipotizzabile per definizione», in quanto gli apolidi sono appunto privi di quell’altra cittadinanza rispetto alla quale esso potrebbe sorgere.

¹⁰⁸ Gli apolidi, infatti, godono di un’ampia tutela da parte dell’ordinamento italiano, che non si limita a quanto prescritto dalla convenzione di New York del 1954, ma si estrinseca in una «abbondante legislazione nazionale in materia di rapporti civili e sociali ... alla stessa stregua dei cittadini italiani». Essi sono dunque parte integrante della comunità italiana in senso lato, godono dei diritti civili e sociali garantiti dall’ordinamento costituzionale, sono in larga misura equiparati ai cittadini. Sulle oggettive difficoltà nel riferire a chi sia apolide, cioè letteralmente senza-

dalle istituzioni democratiche e dai diritti fondamentali garantiti e tutelati dalla Costituzione italiana, dei quali anch'essi sono nelle condizioni di godere. Non è dunque irragionevole che possano essere chiamati a difendere tali istituzioni e tali diritti nei momenti di bisogno: gli apolidi residenti in Italia fanno cioè parte di una «comunità di diritti e di doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto» rispetto alla quale, secondo quanto stabilito dall'art. 2, «ricevono diritti e restituiscono doveri». Il dovere di prestare servizio militare si inquadra quindi nella più ampia partecipazione all'adempimento dei doveri di solidarietà, connessi al godimento dei diritti inviolabili¹⁰⁹.

È bene provare a mettere un po' d'ordine in queste affermazioni. Benché non venga affermato con assoluta chiarezza, la Corte sembra qui accedere a una interpretazione del rapporto tra diritti inviolabili e doveri inderogabili non coincidente con quella fatta propria tradizionalmente dalla dottrina. Quest'ultima tende a negare, come si è visto, che vi sia una automatica corrispondenza (come una reciprocità) tra gli uni e gli altri, ritenendo che il principio personalista imponga il primato dei diritti della persona e della loro tendenziale in comprimibilità, secondo lo schema per cui «principio generale del sistema è la liceità e la libertà, non anche la doverosità e l'obbligo»¹¹⁰. La Corte non si spinge fino al punto di affermare che tale corrispondenza vi sia, ma manifesta una linea interpretativa che presuppone una qualche relazione tra gli uni e gli altri nella complessiva costruzione della *comunità*. Una comunità, tuttavia, che non è fondata sui meccanismi “escludenti” della cittadinanza in senso giuridico, bensì su quelli *inclusivi* di quella che essa definisce la «comunità di diritti e di doveri», ove possono realizzarsi le condizioni per una convivenza umana responsabile. Gli apolidi concorrano a pieno titolo, insieme ai cittadini, a definire tale comunità in senso ampio, cui la Costituzione riconosce il possesso dei diritti fondamentali, da retribuire attraverso l'adempimento dei doveri di solidarietà, e la “difesa della patria” diventa in quest'ottica difesa dell'ordinamento costituzionale, che tutti, in quanto godano dei suoi privilegi, sono tenuti a difendere.

patria, un dovere che viene esplicitamente connesso dalla Costituzione alla difesa della “patria”, qualora si continui ad attribuire a tale espressione un significato che si inquadri nella tradizione dello Stato-nazione, cfr. E. Bettinelli, *Art. 52*, cit., 90; sullo stretto legame tra “patria” e “sentimento nazionale” cfr. C. Carbone, *I doveri pubblici*, cit., 122, e più recentemente S. Grassi, *Il servizio civile per un nuovo modello di cittadinanza*, in *Studi in onore di L. Elia*, Milano, Giuffrè, 1999, tomo 1, 690; *contra*, G. Lombardi, *Contributo*, cit., 244, secondo il quale «il termine “patria” ... viene usato dalla Costituzione non già, forse, come sinonimo di “nazione”, ma come indicazione complessiva dello Stato nella sua unità sia sotto il profilo personale e territoriale, sia nella sua dimensione giuridica come soggetto dotato di *imperium* originario». Per una più approfondita ricostruzione del dibattito cfr. E. Grosso, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, in *Giur. Cost.*, 1999, 1709.

¹⁰⁹ A ciò si aggiunga che, secondo la Corte, gli apolidi risiedono in Italia per libera scelta: la residenza, cioè, non è loro giuridicamente imposta dallo Stato, per cui essi hanno la possibilità di apprezzare positivamente il bilanciamento tra godimento dei diritti e adempimento dei doveri che possono essere loro richiesti in funzione del mantenimento dell'assetto costituzionale che garantisce anche a loro quei diritti.

¹¹⁰ A. Cerri, *Doveri pubblici*, cit., 1.

5. Osservazioni conclusive. Possono i doveri costituzionali contribuire alla costruzione di una nuova idea di comunità?

Al di là delle specifiche conseguenze che l'interpretazione da ultimo proposta produce nell'ambito della definizione del concetto di "patria" e dei contenuti del "sacro" dovere di difenderla¹¹¹, essa sembra avere un rilievo essenziale nell'attribuire un nuovo possibile ruolo ai doveri inderogabili. In primo luogo, sul piano strettamente giuridico, la Corte sottolinea che il loro essere riferiti dalla Costituzione "ai cittadini" non esclude di per sé che il legislatore possa estenderli agli stranieri. Se infatti la lettera della norma costituzionale non è sufficiente a limitare la portata soggettiva di un dovere, ma soltanto a definirne l'ambito *minimo* di applicazione, allora occorrerebbe concludere che tutte le volte in cui una disposizione della Costituzione garantisce ai cittadini il godimento di un diritto o impone loro l'adempimento di un dovere, il legislatore ordinario potrebbe sempre – entro i limiti della ragionevolezza – estenderne la portata anche a coloro i quali, pur non essendo cittadini ai sensi della legge che fissa i modi d'acquisto della cittadinanza (nazionale), possano essere identificati a tutti gli effetti come membri della comunità politica allargata cui si è fatto cenno sopra.

Inoltre la Corte offre una giustificazione al possibile «uso» legislativo di quei doveri. La «comunità di diritti e di doveri» che sembra quasi sostituire la "Costituzione" alla "nazione" come idea unificante, è una comunità aperta che si fonda sull'idea della necessità di "retribuire" la fortuna di poter beneficiare di diritti fondamentali concretamente garantiti, attraverso l'adempimento di doveri di solidarietà, primo tra i quali il dovere di difendere quei principi che la Costituzione proclama e rende effettivi. Il patriottismo evocato dall'articolo 52 si orienta così alla Costituzione, diventa *patriottismo costituzionale*¹¹² e si sgancia inevitabilmente dalle categorie tradizionali della cittadinanza nazionale.

¹¹¹ Come altrove sostenuto (cfr. E. Grosso, *Sull'obbligo di prestazione*, cit., 1705 ss.), la patria non coincide più esclusivamente con la nazione, intesa nel senso tradizionale esaltato dal principio di nazionalità ottocentesco, o meglio non è più (o non soltanto) la nazione nel senso "etnico" caro all'idealismo tedesco, che vedeva nella *Heimat* di sangue e suolo la radice di ogni fedeltà e il dato pre-politico che funge da strumento giustificativo della cittadinanza in senso giuridico (il *Volksgeist* e il *Volkstum* dei *Discorsi alla nazione tedesca* di Fichte, o delle *Lettere agli italiani* di Theodor Mommsen).

¹¹² Il concetto di "patriottismo costituzionale" è particolarmente caro alla dottrina tedesca. È stato evocato a partire dalla fine degli anni Cinquanta da Dolf Sternberger in una serie di articoli (ora raccolti in un volume: D. Sternberger, *Verfassungspatriotismus*, Frankfurt am Main, Insel Verlag, 1990), nel tentativo di riaprire una discussione sulla possibilità di utilizzare il concetto di patriottismo in Germania dopo il nazismo. In un articolo del 1959 Sternberger dichiara: «La patria è la Costituzione, che noi rendiamo vitale. La patria è la libertà di cui noi godiamo veramente quando la promoviamo, la pratichiamo, la difendiamo» (D. Sternberger, *Verfassungspatriotismus*, cit., 12), mentre vent'anni più tardi, entrando nel dibattito sul significato possibile del termine patria in una Germania divisa in due e separata da un muro, precisa: «Il sentimento nazionale continua ad essere ferito: non viviamo ancora in una Germania unita e completa/compiuta. Ma viviamo in una Costituzione compiuta, in uno Stato costituzionale compiuto e questo è un modo di essere patria» (*Ivi*, 14). Il concetto è stato ripreso con grande risalto da Jurgen Habermas, il quale contrappone un patriottismo legato alla fedeltà ai principi della libertà politica e ai diritti fondamentali incorporati nella costituzione al vecchio nazionalismo tedesco, affermatosi tra il 1871 e il 1945, padre di tutte le aberrazioni razzistiche fondate sull'espulsione e sull'emarginazione dei "nemici della nazione" (cfr. J. Habermas, *Die Nachholende Revolution*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1990, spec. 151 ss). Come nota M. Viroli, *Per amore della patria. Patriottismo e nazionalismo nella storia*, Bari, Laterza, 1995, 168 s., «diversamente dal

La Corte, dunque, sembra evocare la concezione habermasiana di una “cittadinanza repubblicana” (nel senso di una *Bürgerschaft*) fondata sui principi di libertà e di democrazia politica sanciti dalle Costituzioni (di cui fanno solennemente parte anche i doveri di solidarietà), più ampia della “cittadinanza giuridica” (nel senso di una *Staatsangehörigkeit*) definita dalle singole leggi che stabiliscono i modi di acquisto della cittadinanza¹¹³. Tale nuova forma di cittadinanza si struttura a partire da «un’adesione associativa all’organizzazione nazionale» e da uno «*status* che risulta contenutisticamente definito dai diritti e dai doveri del cittadino» così come riconosciuti e garantiti dalla Costituzione. Habermas arriva a definire la cittadinanza come «l’istituto giuridico attraverso cui il singolo appartenente allo Stato viene attivamente inserito dentro il concreto contesto d’azione di questo Stato medesimo»¹¹⁴. È evidente che, in tale ottica, l’adempimento dei doveri di solidarietà costituisce uno degli strumenti più importanti di “attivo inserimento” nell’azione statale. Del resto, come nota ancora Habermas, già prima della compiuta affermazione dell’idea di nazione, cioè al tempo della Rivoluzione francese, «l’obbligo del servizio militare non era che l’altra faccia dei “diritti del cittadino”» e «nella disponibilità a combattere e a morire per la patria, si mettevano simultaneamente a prova sia la coscienza nazionale sia le identità repubblicane»¹¹⁵.

Tale concezione, che nella sua versione più *hard* finirebbe per presupporre il superamento della stessa dinamica inclusione/esclusione su cui si fonda la moderna idea giuridica di cittadinanza, attribuisce alla “comunità” caratteristiche del tutto diverse da quelle cui ci hanno abituato gli ultimi due secoli di evoluzione dell’idea “nazionale” di cittadinanza, esplicitamente diretta a operare un restringimento dei confini della comunità e potenti barriere alla sua permeabilità. Anche il non cittadino potrebbe essere chiamato all’adempimento dei doveri di solidarietà, ma in quanto anche il non cittadino è divenuto, in quel nuovo senso, membro della comunità. Una volta che egli sia stato ammesso sul territorio dello Stato (e salvi quindi i poteri di non ammissione), la pretesa che egli adempia ai doveri di solidarietà costituirebbe lo strumento indispensabile per la costruzione di una responsabile convivenza.

nazionalismo, il patriottismo costituzionale separa l’ideale politico della nazione di cittadini dalla concezione del popolo inteso come un’unità prepolitica di linguaggio e di cultura. Questo tipo di patriottismo riconosce la piena legittimità e dignità morale dei diversi stili di vita e accetta l’esistenza di diverse culture all’interno della repubblica. Per questa ragione, il patriottismo costituzionale è il solo patriottismo possibile in Germania dopo Auschwitz».

¹¹³ Sulla distinzione concettuale tra *Staatsbürgerschaft* (o più semplicemente *Bürgerschaft*) e *Staatsangehörigkeit*, che corrisponde a quella tra *citoyenneté* e *nationalité*, o tra *citizenship* e *nationality*, cfr. R. Grawert, *Staatsangehörigkeit und Staatsbürgerschaft*, in *Der Staat*, n. 23, 1984, 179 ss. Il primo termine designa lo status che rende un soggetto membro di una comunità politica, e si compone di quei diritti e doveri fondamentali che non sono limitati nella sfera privata ma riguardano la sfera della partecipazione. Il secondo designa invece il rapporto che lega l’individuo allo Stato, definito dalle norme che ne regolano i requisiti di acquisto (nonché le cause di perdita e di eventuale riacquisto): cfr. A. Makarov, *Allgemeine Lehren des Staatsangehörigkeitsrechts*, cit.; G.R. De Groot, *Staatsangehörigkeit im Wandel*, Gravenhage, T.M.C. Asser Instituut, 1988, spec. 10 ss. Su questi temi, diffusamente, E. Grosso, *Le vie*, cit., 5 ss.

¹¹⁴ J. Habermas, *Cittadinanza politica e identità nazionale*, cit., 112 s., il quale ricorda la definizione di cittadinanza offerta da R. Grawert, *Staatsvolk und Staatsangehörigkeit*, in J. Isensee e P. Kirchhof (a cura di), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Heidelberg, C.F. Müller, 1987, 684 ss.

¹¹⁵ J. Habermas, *Cittadinanza politica*, cit., 110. Gli stessi concetti sono espressi in Id., *Die nachholende Revolution*, cit., 158 ss.

Si tratta ovviamente di una posizione discussa e discutibile¹¹⁶. Né si può ritenere, sulla base delle affermazioni contenute in un'unica isolata sentenza, che la Corte abbia fatto propria una complessiva e compiuta elaborazione in merito a una nuova idea di comunità. Si può anzi fondatamente sostenere che, nelle società democratico-pluraliste dell'epoca attuale, la cittadinanza resti comunque fondata su una commistione tra *demos* e *ethnos*¹¹⁷, tra scelta volontaria di appartenere alla comunità politica e attaccamento a radici etniche, culturali e storiche comuni¹¹⁸. Insomma, contro «l'astrazione del concetto di cittadinanza dalle sue condizioni e scorie storiche» vale forse la pena sottolineare che, indipendentemente dagli auspici degli uni e dalle paure degli altri, «oggi, in tutti i paesi del mondo, si diventa "cittadini" dentro e attraverso una storia e una cultura nazionali»¹¹⁹.

Sembra tuttavia innegabile che alla dimensione "nazionale" della cittadinanza si stiano oggi affiancando nuove dimensioni, potenzialmente in grado di estenderne i confini soggettivi: sempre più si sta affermando, infatti, quella che è stata chiamata «la dimensione della partecipazione alla vita della *civil society*»¹²⁰, che corrisponde alla trasformazione dello stesso concetto di *Staatsbürgerschaft* (ancora legato alla dottrina dello Stato di diritto dell'Ottocento¹²¹) in un nuovo concetto di *Gesellschaftsbürgerschaft*¹²². Questa "società dei cittadini", come è stato efficacemente

¹¹⁶ Contro l'idea che nelle società democratiche contemporanee il patriottismo costituzionale sia destinato a soppiantare definitivamente il sentimento nazionale tradizionale, fondato sulla nazione intesa come una comunità – se non più di sangue e destino – almeno di cultura e storia, vi è chi ha invece osservato che ancora oggi quello che Habermas chiama il «tipo occidentale normale di identità nazionale» si fonda «su una sintesi di criteri universalistici di cittadinanza e "dati prepolitici" o "forme vitali" etnico-culturali» (G.E. Rusconi, *Se cessiamo di essere una nazione*, Bologna, Il Mulino, 1993, 127).

¹¹⁷ Sulla dicotomia *ethnos/demos*, già introdotta da E.K. Francis, *Ethnos und Demos. Soziologische Beiträge zur Volkstheorie*, Berlin, Dunkler & Humblot, 1965, cfr. in particolare R.M. Lepsius, «Ethnos» und «Demos». *Zur Anwendung zweier Kategorien von Emerich Francis auf das nationale Selbstverständnis der Bundesrepublik und auf die Europäische Einigung*, in Id., *Interessen, Ideen und Institutionen*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1990, 247 ss., il quale peraltro, aderendo alle posizioni habermasiane e quindi in polemica con coloro che continuano a valorizzare il dato prepolitico dell'identità nazionale, recupera e ripropone l'idea di un *Verfassungspatriottismus*: «Da qualche tempo si levano voci che chiedono una identificazione nazionale storicamente più corposa, che vada oltre il patriottismo costituzionale ... Esso richiederebbe un appoggio legittimatorio secondario, prepolitico, storico-culturale o etnico. In realtà per la legittimità interna dell'ordine politico della repubblica Federale questo non sembra necessario» (*op. ult. cit.*, 251). Sulla riflessione di Lepsius e sul senso di quest'ultima affermazione cfr. comunque diffusamente G.E. Rusconi, *Se cessiamo*, cit., 135 ss.

¹¹⁸ Questo secondo aspetto è particolarmente valorizzato dai comunitaristi, secondo i quali il nucleo della cittadinanza si identifica con il riconoscimento e la riappropriazione, da parte dell'individuo, delle tradizioni e dei valori della propria comunità etnico-culturale, riappropriazione che crea una vera e propria identificazione "patriottica" con quest'ultima (cfr. ad esempio C. Taylor, *Cross-Purposes: the Liberal-Communitarian Debate*, in N.L. Rosenblum, *Liberalism and the Moral Life*, Cambridge Mass., Harvard University Press, 1989, spec. 175 ss.).

¹¹⁹ G.E. Rusconi, *Se cessiamo di essere una nazione*, cit., 129.

¹²⁰ Così G. Gozzi, *Cittadinanza e democrazia. Elementi per una teoria costituzionale della democrazia contemporanea*, in Id. (a cura di), *Democrazia, diritti, costituzione*, Bologna, Il Mulino, 1997, 220, che riprende le riflessioni di U.K. Preuß, *Zum verfassungstheoretischen Begriff des Staatsbürgers in den modernen Gesellschaft*, in Id. (a cura di), *Staatsbürgerschaft und Zuwanderung*, Zerp-Diskussionpapier 5/93, Bremen, 1993, 21 ss.

¹²¹ Come osserva G. Gozzi, *Cittadinanza e democrazia*, cit., 222, «essendo stato formulato come un concetto che esprimeva le relazioni della sfera statale separate dai rapporti della società civile, esso [il concetto di *Staatsbürgerschaft*] si rivela un concetto politico fittizio, in quanto la realtà cui si riferisce è ancora quella del secolo scorso».

¹²² Cfr. ancora U.K. Preuß, *Revolution, Fortschritt und Verfassung. Zu einem neuen Verfassungsverständnis*, Frankfurt am Main, Fischer Taschenbuch, 1994, 141 ss.

osservato, «non è una società di individui isolati, bensì una società di soggetti che appartengono a specifiche realtà sociali e culturali, diverse tra loro, che postulano il loro reciproco riconoscimento»¹²³. Ad essa appartengono, oltre ai cittadini “nazionali” in senso tradizionale, tutti coloro che interagiscono quotidianamente con loro attraverso le molteplici comunità particolari di cui fanno parte. In questa nuova *Bürgergesellschaft* «l’idea del cittadino non si fonda più sulla nazionalità, ossia sulla appartenenza-allo-Stato, bensì sull’appartenenza-alla-società e alle molteplici comunità particolari di cui essa consta»¹²⁴. L’elemento unificante capace di sostituire la nazione nel compito di produrre identità non può che diventare, in tale contesto, la Costituzione, intesa come lo strumento giuridico idoneo a fissare contenutisticamente i principi che regolano la convivenza reciproca e che, in quanto riguardino in egual misura gli interessi di ciascun membro della *Bürgergesellschaft*, suscitano quel «riconoscimento reciproco, nel cui contesto ciascuno può aspettarsi di venire da tutti rispettato come libero ed eguale»¹²⁵.

Quei principi costituzionali comprendono ovviamente, in primo luogo, i diritti fondamentali. Ma non possono non comprendere anche i doveri di solidarietà, che insieme ai diritti costruiscono le forme della convivenza possibile. Perché anche se la comunità “nazionale” dei cittadini conserva tuttora una sua specificità, non si può fare a meno di constatare che quella comunità allargata di cui ha parlato la Corte nel 1999 è una realtà di fatto, anche se talvolta tenuta volutamente nell’ombra. Una realtà numericamente non negabile e inevitabilmente destinata a crescere ancora, quali che siano le politiche migratorie perseguite nei prossimi anni. Prevedere, anche sotto la forma di principi (e non soltanto sotto la forma di leggi repressive) l’adempimento da parte di *tutti*, cittadini o stranieri, di doveri di solidarietà, ossia insistere sul valore costituzionale universale della solidarietà, significa allenare tutti ai principi della *lealtà* civica e della *responsabilità* nei confronti degli altri.

Ciò significa, però, essere disponibili a modificare in profondità concezioni tradizionali, e tuttora accreditate dalla legislazione in materia di condizione dello straniero, in merito alla natura degli obblighi giuridici cui egli è sottoposto. E cioè a immaginare non obblighi puramente ispirati a un “regime di polizia”, legati a dinamiche di esclusione e a ragioni di ordine pubblico, ma obblighi radicati all’idea di una solidarietà collettiva a «valenza inclusiva e liberatoria», idonea a produrre integrazione. E pertanto, innanzi tutto, obblighi *reciproci*, nel senso che alla richiesta e alla pretesa del loro rispetto da parte degli stranieri, si accompagna la richiesta e la pretesa che i cittadini guardino all’immigrazione non soltanto come a una risorsa economica, ma come a una naturale modalità di evoluzione della società pluralistica.

Convivere con i non cittadini è il nostro destino, che ci piaccia o no. La Costituzione offre gli strumenti per consentire che tale convivenza non sia distruttiva, ma assicuri alla società

¹²³ G. Gozzi, *Cittadinanza e democrazia*, cit., 222.

¹²⁴ G. Gozzi, *Op. cit.*, 223. I principi costitutivi di questa nuova forma di cittadinanza dovrebbero essere da un lato lo *ius soli*, che rifiuta ogni cristallizzazione “nazionale” dei cittadini attraverso i vincoli di sangue, dall’altro il diritto al possesso della doppia cittadinanza, cioè alla conservazione, accanto alla nuova *Gesellschaftsbürgerschaft*, della propria identità nazionale di provenienza (cfr. *op. cit.*, 224 s.)

¹²⁵ J. Habermas, *Cittadinanza politica*, cit., 111.

pluralistica salute e prosperità. Richiedere ai non cittadini l'adempimento dei doveri di solidarietà è parte di questo progetto, che poi è il progetto che porta al «pieno sviluppo della persona umana» di cui parla l'art. 3. È stato osservato che proprio nei paesi dove più forte è stata, negli ultimi anni, l'insistenza su una concezione «naturalistica», di per sé chiusa, della cittadinanza, si è prodotta una più accentuata divaricazione tra le pretese riconnesse alla titolarità di diritti nei confronti dello Stato e la disponibilità ad adempiere a forme di solidarietà economica, politica e sociale¹²⁶. Come a dire che laddove il cittadino non percepisce se stesso come il mero titolare di prestazioni pubbliche (che sarebbe compito dello Stato dispensargli) ma come colui che partecipa a un'esperienza civica fatta di reciprocità fra diritti e doveri, egli è anche più disponibile ad accettare una definizione più aperta della comunità di cui fa parte. Come ha scritto il giudice Laws¹²⁷, tutto sta nella capacità di percepire quale sia il giusto bilanciamento tra il nostro interesse individuale e l'interesse di tutti coloro che stanno intorno a noi.

In quest'ottica, dare nuovamente rilevanza al capitolo dei doveri, e valorizzare quel capitolo sia nei confronti degli stranieri sia nei confronti dei cittadini, significa offrire una *chance* in più a quell'integrazione così spesso genericamente evocata, e così di rado efficacemente perseguita.

¹²⁶ V.E. Parsi, *Democrazia e mercato. Elementi di analisi del sistema internazionale*, Milano, Jaca, 1995, 51 ss.

¹²⁷ Cfr. la citazione in epigrafe.