

VERSO UNA “CITTADINANZA COSTITUZIONALE”? L'IRRAGIONEVOLEZZA DEL REQUISITO DELLA CITTADINANZA ITALIANA PER L'ACCESSO AL SERVIZIO CIVILE VOLONTARIO

1.

La sentenza n. 119 del 2015 della Corte costituzionale rappresenta un possibile punto di svolta di una giurisprudenza in materia di trattamento giuridico dello straniero che ha considerato discriminatorio subordinare l'accesso a prestazioni di carattere sociale al possesso del requisito della cittadinanza italiana. Ciò è avvenuto in una serie ormai numerosa di sentenze¹, nelle quali la Corte è venuta ad estendere lo scrutinio basato sull'art. 3 Cost. anche al requisito della residenza prolungata nel territorio dell'ente di governo competente², in base al parametro della esigenza che sia possibile identificare una “causa normativa” che

* Assegnista di ricerca nell'Università degli Studi di Trento. — simone.penasa@unitn.it

¹ La giurisprudenza costituzionale in materia è ormai molto ampia: sia sufficiente citare le sentenze nn. 306 del 2008; 11 del 2009; 8 e 40 del 2011; 2, 4, 133, 172 del 2013; 168 del 2014. In tema, *ex plurimis*, F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *Le Regioni*, n. 5, 2011, pp. 1086-1110; V. MARTINA, *Verso la parità tra cittadini italiani e stranieri nell'accesso alle prestazioni assistenziali*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, n. 4, 2013, pp. 954-958; F. CORVAJA, *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *Le Regioni*, n. 6, 2011, pp. 1257-1279.

² Definendo, in particolare dalla sentenza n. 222 del 2013 (per un commento, D. MONEGO, *La «dimensione regionale» nell'accesso alle provvidenze sociali*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2014, pp. 244-267), un assetto «a geometria variabile» (espressione utilizzata da L. PRINCIPATO, *L'integrazione sociale, fine o condicio sine qua non dei diritti costituzionali?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2013, p. 3291) basato sulla natura essenziale o non essenziale dei bisogni ai quali l'intervento normativo di favore vuole fare fronte (Ivi, p. 3294, che critica la distinzione proposta dalla Corte, in particolare se si considera la natura delle prestazioni, rivolte alla tutela e protezione della famiglia e della natalità, rispetto alle quali la Corte ritiene legittima la previsione di una residenza qualificata – di almeno 24 mesi – come requisito di accesso alla provvidenza). In termini generali, è possibile concordare con chi ritiene che dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia emerga «la volontà di limitare fortemente (senza tuttavia escludere del tutto) l'introduzione a livello decentrato di “politiche di appartenenza” derivanti dall'applicazione dei criteri di cittadinanza e di residenza qualificata» (D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, f. 18, 2013, p. 20).

consenta di ricondurre – in base al principio di ragionevolezza – il requisito (cittadinanza; residenza) alla *ratio* dell'intervento legislativo.

La sentenza che qui si commenta si pone in linea di continuità con la giurisprudenza sommariamente richiamata, ma sembra proporre una applicazione “evolutiva”, facendo emergere una dimensione ulteriore, in certo senso inedita nella giurisprudenza della Corte costituzionale, di “cittadinanza”, la quale sembra essere intesa, nel suo rapporto con la disciplina della condizione giuridica degli stranieri, non più solamente in negativo, come eventuale motivo di esclusione e di discriminazione, ma piuttosto in positivo, quale elemento di inclusione dello straniero nella comunità sociale nel quale risiede in modo stabile: si potrebbe affermare che il tradizionale scrutinio di legittimità basato sulla concezione formale della cittadinanza, che può tradursi in scelte legislative discriminatorie, viene integrato da una concezione “sostanziale” di cittadinanza³, la quale si pone non quale obbligo o requisito normativo, ma quale obiettivo dell'intervento del legislatore.

La sentenza in oggetto, infatti, sembra privilegiare una visione “costituzionale” di cittadinanza⁴, intesa come partecipazione, rispetto a una visione “ordinaria” della medesima, la quale si fonda sul concetto di appartenenza ad un'entità statale⁵. Vedremo come, in maniera solo apparentemente paradossale⁶, le affermazioni compiute dalla Corte nella sentenza n. 119 del 2015 in riferimento alla titolarità in capo agli stranieri (regolarmente soggiornanti) dei “doveri inderogabili di solidarietà politica, sociale ed economica” sanciti dall'art. 2 Cost. sembrano potere avere un impatto, in termini di “copertura costituzionale”, potenzialmente più

³ *Ex plurimis*, L. RONCHETTI, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2012, la quale richiama la distinzione proposta da E. Grosso, *Cittadini per amore, cittadini per forza: la titolarità soggettiva del diritto di voto nelle Costituzioni europee*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2000, pp. 505 ss.

⁴ Utilizza, distinguendolo dalla cittadinanza “legale”, questo concetto, M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, CEDAM, Padova, 1997, pp. 513 ss., secondo cui «in questa prospettiva, «cittadino» non è tanto chi è definito come tale dalla legge dello stato, ma chi di fatto partecipa attivamente alla vita economica, sociale e politica della comunità in cui vive» (Ivi, p. 514).

⁵ Cfr. G. AZZARITI, *La cittadinanza. Appartenenza, partecipazione, diritti delle persone*, in *Diritto Pubblico*, n. 2, 2011, p. 433, il quale si riferisce al concetto di «cittadinanza costituzionale (...) legata cioè ai valori che un ordinamento politico pone a proprio fondamento di legittimazione e che si affermano come limiti dei poteri costituiti», e p. 439; A. MORRONE, *Le forme di cittadinanza nel Terzo Millennio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2015, p. 305, il quale richiama criticamente la distinzione tra cittadinanza come appartenenza e come partecipazione («simili opposizioni concettuali, appaiono arbitrarie e fuorvianti, specie, se assunte con valore prescrittivo»). Ricorda G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1997, p. 10, che «la cittadinanza (...) designa allo stesso momento il condizionamento dei diritti all'organizzazione dello Stato e il condizionamento dello Stato, e cioè della sua legittimità sostanziale, all'esistenza e alla valorizzazione dei diritti umani».

⁶ E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV Convegno annuale dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti. Cagliari, 16-17 ottobre 2009*, Jovene, Napoli, 2010, p. 231, sottolinea la funzione svolta dai doveri costituzionali «nella costruzione delle relazioni civiche all'interno di una collettività»; cfr. anche F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza. La condizione giuridica dello straniero tra ordinamento italiano e prospettive sovranazionali*, Giappichelli, Torino, 2013, p. 269.

decisivo rispetto a quanto affermato rispetto alla titolarità in capo ai medesimi soggetti (anche se irregolari) dei diritti fondamentali.

Al fine di chiarire tale assunto, che verrà ripreso nella parte conclusiva del contributo, appare necessario descrivere il percorso argomentativo che ha condotto la Corte costituzionale a dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 77 del 2002 (Disciplina del Servizio civile nazionale a norma dell'articolo 2 della L. 6 marzo 2001, n. 64), nella parte in cui prevede il requisito della cittadinanza italiana ai fini dell'ammissione allo svolgimento del servizio civile, impendendo in tal modo la partecipazione dei cittadini stranieri regolarmente soggiornanti.

2.

La questione di costituzionalità⁷, sollevata dalla Corte di cassazione all'esito di una serie di pronunce di giudici di merito che avevano "superato" la portata limitativa del requisito mediante un'interpretazione conforme a costituzione, che secondo parte della dottrina si era spinta ben oltre i limiti di utilizzo di questa tecnica argomentativa⁸, mira alla dichiarazione di incompatibilità del requisito della cittadinanza italiana con gli artt. 2 e 3 Cost. Da un lato, infatti, la Corte di cassazione fonda i propri rilievi, richiamando la giurisprudenza costituzionale in materia di servizio civile sostitutivo della leva obbligatoria e, successivamente alla sospensione di quest'ultimo e l'introduzione della leva volontaria, del servizio civile volontario, sulla necessità di interpretare il sacro dovere di difesa della patria sancito dall'art. 52 Cost. alla luce dell'art. 2 Cost.: da tale impostazione, avallata dalla Corte costituzionale, deriverebbe pertanto che il servizio civile (volontario) rappresenta una forma "non armata" di adempimento di tale dovere, in quanto «scelta volontaria che costituisce adempimento del dovere di solidarietà (art. 2 della Costituzione), nonché di quello di concorrere al progresso materiale e spirituale della società (art. 4, secondo comma, della Costituzione)»⁹.

⁷ Oltre che per una presunta violazione dell'art. 76 Cost. per violazione dei contenuti della legge delega, rilievo non accolto dalla Corte costituzionale, che ne ricostruisce la ratio in modo difforme dal *giudice a quo*.

⁸ La Corte di cassazione, adottando un approccio diverso rispetto al Tribunale e alla Corte di Appello di Milano (per un commento, F. COLLIA, F. ROTONDI, *Carattere discriminatorio del requisito della cittadinanza per l'ammissione al servizio civile*, in *Lavoro nella Giurisprudenza*, n. 4, 2013, pp. 314 ss.; critico sull'utilizzo da parte dei giudici ordinari dello strumento dell'interpretazione conforme, L. GORI, *Il servizio civile, i giudici comuni e l'interpretazione costituzionalmente conforme*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2013, pp. 481 ss.), ritiene di dovere escludere la possibilità di risolvere la questione mediante un'interpretazione costituzionalmente orientata, in quanto «il dettato normativo (...) risulta univoco e va in direzione opposta a quella – inclusiva, aperta e non discriminatoria – ritenuta possibile dai giudici del merito nei due precedenti gradi di giudizio» (Corte cost., sentenza n. 119 del 2015, punto 2.2. del *ritenuto in fatto*).

⁹ Corte cost., sentenza n. 228 del 2004; cfr. F. DAL CANTO, *Il servizio civile nazionale e gli stranieri, tra Consiglio di Stato e Corte di cassazione*, in *Foro italiano*, III, 2014, il quale si dimostra critico rispetto al riferimento compiuto (nel caso specifico dal Consiglio di Stato nel parere del 9 ottobre 2014) all'art. 4 Cost. Sulla nozione di "difesa civile" della patria, di recente, F. BOCCHINI, *Contributo allo studio della difesa civile della patria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2014, pp. 759 ss.

La Corte di cassazione, facendo riferimento alla giurisprudenza costituzionale sul punto¹⁰, richiama una concezione aperta del dovere di “difesa della patria”, il quale può essere realizzato anche attraverso «attività di impegno sociale non armato»¹¹. Questa impostazione risulta decisiva ai fini della qualificazione della posizione del cittadino straniero rispetto alla partecipazione ad attività “non armate” di difesa della patria: infatti, se in relazione allo svolgimento di attività militari il requisito della cittadinanza può ritenersi, seppur derogabile¹², compatibile con i principi costituzionali (prevalendo, anche se non in assoluto, una concezione della cittadinanza come “appartenenza”¹³), per quanto riguarda le attività riconducibili al servizio civile volontario la dimensione «ideale» dell’art. 52 Cost.¹⁴, qualificata nel senso del principio di solidarietà ex art. 2 Cost., sembra potere “accogliere” una diversa concezione di cittadinanza¹⁵, sulla base della quale concepire quest’ultima non come fattore di esclusione dalla vita politica, sociale ed economica della comunità di riferimento ma di inclusione e partecipazione attiva, nel contesto di un quadro complessivo di diritti e doveri costituzionali¹⁶.

In tale prospettiva, pertanto, si potrebbe ritenere che il dovere di difesa della patria assuma la connotazione di un più comprensivo – ed assiologicamente orientato – dovere di “difesa della Repubblica”¹⁷, inteso quale dovere di tutela e promozione, attraverso un impe-

¹⁰ Sul punto, R. ROMBOLI, *Il servizio civile alla luce dei principi costituzionali*, in E. ROSSI, F. DAL CANTO (a cura di), *Le prospettive del servizio civile in Italia: dalla l. 64/01 ai decreti attuativi*, CEDAM, Padova, 2002, pp. 9 ss.

¹¹ Corte cost., sentenza n. 164 del 1985.

¹² Cfr. Corte cost. sugli apolidi e impostazione generale della Corte cost. sul rinvio alla legge per la determinazione dei modi e forme e per il riferimento a spazi vuoti di diritto costituzionale.

¹³ Propone la distinzione tra cittadinanza-appartenenza e cittadinanza-partecipazione, *ex plurimis* G. U. RESCIGNO, *Cittadinanza: riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 1997, p. 38.

¹⁴ G. LUTHER, *Commento all’art. 52 della Costituzione*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Vol. I, Torino, UTET, 2006, pp. 1030-1054, definisce «componente ideale» dell’art. 52 «i valori comuni che hanno generato i “principi fondamentali” della Costituzione, dalla sovranità del popolo italiano fino al ripudio della guerra e alla garanzia della libertà dei popoli».

¹⁵ Secondo V. CASAMASSIMA, *La sentenza n. 228 del 2004: il servizio civile nazionale resta statale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2004, pp. 2418 ss., «solamente in relazione all’ambito della difesa militare si debba considerare probabilmente ancora giustificabile l’attribuzione di rilievo dirimente all’appartenenza al popolo italiano. Al di fuori di tale sfera, il vincolo su cui fondare il riconoscimento in capo ad un soggetto di un dovere di difesa dello Stato può, a nostro parere, essere identificato senz’altro in quello derivante dall’appartenenza ad una comunità stanziata sul medesimo territorio e dalla comune partecipazione, sul piano sociale ed economico (in primo luogo fiscale), all’opera di perseguimento delle diverse finalità dell’organizzazione statale».

¹⁶ *Ex plurimis*, sembra opportuno richiamare quanto affermato da C. SALAZAR, “*Tutto scorre*”: *riflessioni su cittadinanza, dell’insegnamento di Eraclito*, in *Politica del diritto*, n. 3, 2011, p. 377, secondo cui l’appartenenza a una comunità, all’interno di uno stato costituzionale di diritto, attinge «alla condivisione di storia e memoria, quanto all’assunzione dell’impegno alla costruzione continua e quotidiana del nuovo ordine ed all’inveramento dei valori cui questo si alimenta».

¹⁷ In tal modo si valorizzerebbe la connessione esistente tra art. 52 e 54 cost.: in tal senso, cfr. A. RUGGERI, *Note introduttive a uno studio sui diritti e i doveri degli stranieri*, in *Rivista telematica dell’Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, n. 2, 2011, p. 23, il quale, riferendosi alla titolarità dei doveri costituzionali, rileva che «la difesa – se ci si pensa – costituisce essa pure (e per un certo aspetto), in una congiuntura particolarmente sofferta, espressione di quella fedeltà alla Repubblica nella quale si racchiude ed esprime l’*idem sentire de re publica* che sta a base e costantemente sorregge nelle sue manifestazioni l’adempimento del dovere in parola».

gno volontario nello svolgimento di attività a carattere solidaristico, fondate non sull'adempimento di un obbligo giuridico ma da intendersi come espressione di libertà della persona¹⁸, dei principi fondamentali che connotano la forma di stato costituzionale e sociale di diritto, alla luce del quale si impone un'idea di "patria" in cui il servizio civile possa costituire (...) un tassello per realizzare un «nuovo modello di cittadinanza»¹⁹.

Questo mutamento, seppur nella continuità, di prospettiva sembra essere assunto anche dall'ordinanza del giudice *a quo*, nella quale si individua la "causa" dell'irragionevolezza della disposizione censurata proprio nella specifica concezione di cittadinanza da questa espressa. Infatti, la previsione del requisito della cittadinanza italiana «richiederebbe una nozione giuridico-formale di "cittadino italiano"», la quale, per un verso, coincide con quella assunta dalla legge n. 91 del 1992 in materia di cittadinanza ("Nuove norme sulla cittadinanza") e, per altro verso, impedisce l'adesione a «una nozione, ampia e deformalizzata, di "cittadinanza di residenza", capace di accogliere nel suo ambito tutti i soggetti, ivi inclusi gli stranieri, che appartengono in maniera stabile e regolare alla comunità»²⁰.

3.

La Corte costituzionale assume l'approccio proposto dal giudice *a quo*, in quanto la dichiarazione di illegittimità del requisito della cittadinanza sembra fondarsi su una concezione "sostanziale" di cittadinanza, secondo una linea di continuità con la propria giurisprudenza in materia di qualificazione costituzionale del servizio civile (prima sostitutivo, quindi volontario). Come risulterà evidente, la Corte è venuta a trasferire progressivamente il "baricentro" della propria argomentazione dall'art. 52, primo comma, che impone il dovere di difesa della patria, all'art. 2 Cost., nella parte in cui si riferisce i doveri inderogabili di solidarietà: nella sentenza in esame il processo di "saldatura" tra i due articoli sembra venire a definitivo completamento, tanto da potersi interpretare come manifestazione di un «"nuovo volto" della cittadinanza, da presupposto di riconoscimento di quei diritti a fine ultimo di tale riconoscimento, quale massimo obiettivo di integrazione della persona nella società»²¹.

¹⁸ F. DAL CANTO, *Il servizio civile volontario come difesa della patria*, in *Foro italiano*, 2004, c. 2961, riferendosi a G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1967, pp. 29 ss.

¹⁹ Ivi, c. 2963, riferendosi a S. GRASSI, *Il servizio civile per un nuovo modello di cittadinanza*, in A. PACE (a cura di), *Studi in onore di Leopoldo Elia*, I, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 685 ss.

²⁰ Corte cost., sentenza n. 119 del 2015, punto 2.2. del ritenuto in fatto. Sul concetto di "cittadinanza di residenza", da ultimo F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., p. 268; nella prospettiva del diritto dell'unione Europea, B. NASCIBENE, *Cittadinanza dell'Unione europea e cittadinanza di residenza. Recenti profili*, in M. D'AMICO, B. RANDAZZO (a cura di), *Alle frontiere del diritto costituzionale. Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2012, p. 1312; A. ALGOSTINO, *I diritti politici degli stranieri*, Jovene, Napoli, 2006, pp. 131 ss.; A. DE BONIS, M. FERRERO, *Dalla cittadinanza etno-nazionale alla cittadinanza di residenza*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, n. 2, 2004, 49 ss. A. RUGGERI, *Note introduttive a uno studio sui diritti e i doveri degli stranieri*, cit., p. 21, utilizza il concetto di «cittadinanza in senso assiologico-sostanziale», o, in alternativa, di «cittadinanza costituzionale».

²¹ F. BIONDI DAL MONTE, *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, cit., p. 283.

I giudici costituzionali ribadiscono, ripercorrendone le fasi essenziali²², la «rilevante trasformazione» che l'istituto del servizio civile ha subito a livello legislativo, con effetti che hanno contribuito a modificarne lo *status* costituzionale. Infatti, l'istituto è venuto progressivamente – come noto – a perdere l'«originaria matrice di prestazione sostitutiva del servizio militare di leva»²³ per assumere «carattere volontario», che consente a chi vi accede di «realizzare i doveri inderogabili di solidarietà e di rendersi utili alla propria comunità»²⁴. L'evoluzione descritta, che trova nella passata giurisprudenza costituzionale significative sponde, non viene peraltro utilizzata per sostituire l'art. 2 all'art. 52 Cost. quale fondamento costituzionale dell'istituto, quanto piuttosto per proporre una lettura di quest'ultimo alla luce dei doveri inderogabili di solidarietà sociale²⁵.

Una siffatta interpretazione sistematica degli articoli 52 e 2 Cost. sembra rappresentare l'esito di un percorso giurisprudenziale che trova nella sentenza n. 172 del 1999 uno snodo fondamentale, in quanto la portata soggettiva tanto dell'obbligo (all'epoca ancora vigente) della leva militare quanto del dovere di difesa della patria vengono ricondotti alla partecipazione a una «comunità di diritti e doveri, più ampia e comprensiva di quella fondata sul criterio della cittadinanza in senso stretto». A ciò consegue una estensione concettuale della «difesa della patria», la quale si qualifica non unicamente nel suo rapporto con il secondo comma dell'art. 52 Cost., ma anche – in particolare a seguito della volontarietà della scelta delle modalità personali attraverso le quali adempiere il dovere sancito dal primo comma e della affermazione della sua connessione assiologica diretta con l'art. 2 Cost. – quale «difesa dell'ordinamento costituzionale, che tutti, in quanto godano dei suoi privilegi, sono tenuti a difendere»²⁶. Pertanto, «il patriottismo evocato dall'art. 52 si orienta (...) alla Costituzione, diventa patriottismo costituzionale e si sgancia inevitabilmente dalle categorie tradizionali della cittadinanza nazionale»²⁷.

²² In dottrina, da ultimo F. DAL CANTO, *Il servizio civile nazionale e gli stranieri, tra Consiglio di Stato e Corte di cassazione*, cit., cc. 707 ss.; F. COMANDUCCI, *Il servizio civile volontario e il requisito della cittadinanza*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, n. 4, 2014, pp. 428 ss.

²³ Accentuando, di conseguenza, l'originaria distinzione tra dovere ex primo comma dell'art. 52 e secondo comma del medesimo articolo, il quale viene considerato dalla giurisprudenza costituzionale quale «modo di rendere attuale il dovere di difesa» (Corte cost., sentenza n. 172 del 1999).

²⁴ Corte cost., sentenza n. 119 del 2015. Sul punto, G. DI COSIMO, *Art. 52*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, CEDAM, Padova, 2008, pp. 528-529.

²⁵ Rileva, in senso critico, M. MAZZARELLA, *La discriminatoria esclusione degli stranieri dal servizio civile nazionale: una disinvolta interpretazione "costituzionalmente orientata"*, in *Nuova Giurisprudenza Civile*, n. 9, 2012, pp. 10755 ss., come, a partire in particolare dalla sentenza n. 228 del 2004, la Corte costituzionale, mediante il collegamento (definito dall'Autore «adattamento per mezzo di una problematica riconduzione») tra art. 52, primo comma, e art. 2 Cost., abbia provocato la «piena dissoluzione del primo nel secondo».

²⁶ E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1999, p. 1712. Sottolinea G. BASCHERINI, *Doveri costituzionali*, in *Treccani – Diritti online*, 2014, che la sentenza n. 172 del 1999 «restituisce efficacemente la funzione di vettori di identità civica e di integrazione che i doveri svolgono nel quadro dell'art. 2 di fronte alle questioni che l'immigrazione solleva sul terreno della cittadinanza».

²⁷ E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, cit., p. 1712.

Non appare forzato ricondurre le argomentazioni utilizzate dalla Corte costituzionale nella sentenza in commento al mutamento di paradigma avvenuto a partire dalla sentenza n. 172 del 1999: anche a seguito della riforma legislativa che ha sancito la natura volontaria della leva militare e del servizio civile²⁸, la difesa della patria può assumere, in base a una libera scelta della persona in quanto partecipe della comunità di diritti e doveri richiamata dalla Corte costituzionale, anche le forme di un «impegno sociale non armato»²⁹, dalle quali gli stranieri regolarmente residenti non possono venire ragionevolmente esclusi³⁰.

Un ulteriore snodo lungo il percorso giurisprudenziale approdato, da ultimo, ai principi enunciati nella sentenza n. 119 del 2015 è rappresentato dalla sentenza n. 309 del 2013, alla quale la Corte significativamente si riferisce nella sentenza in commento³¹. Questa sentenza assume un rilievo particolare nell'orientare l'evoluzione giurisprudenziale in due direzioni: rafforza il collegamento tra art. 52 e 2 Cost., che condiziona in modo stabile la determinazione dell'ambito assiologico (patriottismo costituzionale), oggettivo (difesa civica e volontaria) e soggettivo (cittadino straniero regolarmente residente)³²; rafforza una concezione ampia di cittadinanza, che tende a fare prevalere, quanto meno per quanto riguarda la natura sinallagmatica della relazione tra titolarità di diritti civili e sociali e adempimento di doveri di solidarietà economica e sociale (diverso è il rapporto con la dimensione politica dei diritti e dei doveri), la dimensione costituzionale su quella "ordinaria" di cittadinanza.

Rispetto al secondo aspetto – il rafforzamento di una concezione aperta ("costituzionale") di cittadinanza fondata sulla partecipazione alla comunità di residenza³³ e la condivi-

²⁸ D. BORGONOVO RE, *I doveri inderogabili di solidarietà*, in D. FLORENZANO, D. BORGONOVO RE, F. CORTESE, *Diritti inviolabili, doveri di solidarietà e principio di eguaglianza. Un'introduzione*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 99, sottolinea in tal senso che «la prestazione di un servizio civile, sganciata dalla obbligatorietà della chiamata alla leva, ha modificato le proprie caratteristiche, trasformandosi in un'occasione di servizio alla comunità affidata esclusivamente alla libera scelta ed alla piena disponibilità dei giovani e delle giovani».

²⁹ Cfr. già Corte cost., sentenza n. 164 del 1985. Come rilevato da attenta dottrina, «le parole della Corte (...) se astratte dal contesto in cui sono state pronunciate e applicate al più generale problema della distinzione tra cittadini e non-cittadini nel godimento dei diritti e nell'adempimento dei doveri costituzionali, sono suscettibili di conseguenze non secondarie sul piano della ridefinizione dello stesso concetto di cittadinanza» (E. GROSSO, *Sull'obbligo di prestazione del servizio di leva da parte degli apolidi. Spunti di riflessione verso possibili nuove concezioni della cittadinanza*, cit., p. 1708).

³⁰ F. COMANDUCCI, *Il servizio civile volontario e il requisito della cittadinanza*, cit., p. 432, qualifica l'art. 52, sulla base della giurisprudenza ordinaria dal quale è scaturita la questione di legittimità decisa dalla Corte costituzionale, quale «norma di inclusione» (*contra*, Tribunale di Brescia, sez. III civile, 8 maggio 2012; Corte d'Appello di Brescia, sez. II civ., 21 ottobre 2013).

³¹ Per un commento alla sentenza n. 309 del 2013, G. BASCHERINI, *Il servizio civile tra Stato e regioni, i doveri di solidarietà, la cittadinanza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2014, pp. 534 ss.

³² La Corte costituzionale consolida il principio già espresso nella sentenza n. 228 del 2004, secondo cui «il dovere di difendere la Patria deve essere letto alla luce del principio di solidarietà espresso nell'art. 2 della Costituzione, le cui virtualità trascendono l'area degli "obblighi normativamente imposti", chiamando la persona ad agire non solo per imposizione di una autorità, ma anche per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. In questo contesto, il servizio civile tende a proporsi come forma spontanea di adempimento del dovere costituzionale di difesa della Patria».

³³ Come sottolineato da C. CORSI, *Straniero (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali VI, Giuffrè, Milano, 2013, p. 878, «non si può non constatare che si sta aprendo la strada all'individuazione di una

sione dei principi fondanti l'ordinamento costituzionale (della quale la volontà di prendere parte ad attività di servizio civile volontario rappresenta una indubbia manifestazione) – nella citata sentenza la Corte costituzionale afferma l'applicabilità dell'art. 3 Cost. allo straniero regolarmente residente al fine di assicurare il diritto di partecipare a bandi pubblicati a livello locale (Provincia di Bolzano) per la partecipazione ad attività di servizio civile provinciale («sociale»). Pur avendo ricondotto l'attività coperta dal bando all'ambito del volontariato e non a quello del servizio civile volontario³⁴, in quanto quest'ultimo rientra nella competenza statale esclusiva³⁵, la Corte costituzionale riconosce la natura discriminatoria dell'esclusione dei cittadini stranieri regolarmente residenti in Italia³⁶, affermando un principio che nella sentenza n. 119 del 2015 viene applicato anche all'ambito del servizio civile volontario nazionale, potendosi ricavare da ciò la natura “fondamentale” del principio stesso.

Secondo la Corte costituzionale, infatti, anche l'attività di impegno sociale che la persona decide di svolgere nell'ambito del servizio civile nazionale «deve essere ricompresa tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, riconosciuti, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente»³⁷, in quanto «tali prestazioni rappresentano la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità»³⁸.

4.

Giungendo all'esito (*rebus sic stantibus*) conclusivo di questo percorso, la sentenza n. 119 del 2015 rafforza ulteriormente la funzione dello svolgimento delle attività di servizio civile volontario, qualificando quest'ultimo come «opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza»: l'esclusione dal bando propedeutico allo svolgimento di tale attività dei cittadini stranieri regolarmente residenti non può non tradursi, alla luce della ricostruzione svolta dalla

comunità composta non solo da cittadini, ma anche da coloro che stabilmente vivono in quel contesto sociale per i quali non è immaginabile una piena parificazione coi cittadini, ma che possono venire a godere di diritti ed essere chiamati ad adempiere doveri finora ritenuti connessi allo *status civitatis*».

³⁴ La Corte chiarisce infatti che «la norma in esame (...) non disciplina il servizio civile volontario provinciale ma si riferisce esclusivamente alla diversa ipotesi del servizio sociale volontario provinciale». Sul punto, G. BASCHERINI, *Il servizio civile tra Stato e regioni, i doveri di solidarietà, la cittadinanza*, cit., pp. 537-538, il quale prefigura una possibile estensione di quanto sancito dalla Corte costituzionale in riferimento al servizio civile provinciale anche a quello nazionale (Ivi, p. 539).

³⁵ Cfr. sentenze n. 228 del 2004 e 431 del 2005; per un commento sul punto, P. VERONESI, *Le riforme avanzano, le “etichette” restano. La materia “difesa” dopo la legge cost. n. 1/2003*, in *Le Regioni*, n. 6, 2004, pp. 1385 ss.; E. ROSSI, *Il servizio civile tra Stato e Regioni: un difficile equilibrio da provare a prendere sul serio nella logica della leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 2, 2006, pp. 502 ss.

³⁶ Secondo la Corte, infatti, «è irragionevole subordinare la possibilità di accedere al servizio sociale volontario al possesso della cittadinanza italiana o di altro stato dell'Unione europea, in quanto si tratta di prestazioni personali effettuate spontaneamente a favore di altri individui o della collettività».

³⁷ Corte cost., sentenza n. 119 del 2015; n. 309 del 2013.

³⁸ Corte cost., sentenza n. 309 del 2013.

Corte, in una «ingiustificata limitazione al pieno sviluppo della persona e all'integrazione nella comunità di accoglienza».

Da questa prospettiva, il ragionamento della Corte costituzionale sembra applicare all'ambito dei "doveri inderogabili" lo schema decisionale utilizzato in modo ormai sistematico per valutare la legittimità di requisiti – quali la cittadinanza o la residenza continuativa – posti a livello locale per l'accesso a prestazioni di carattere socio-assistenziale. Ciò che qui, analogamente a quanto può accadere in materia di accesso a prestazioni socio-assistenziali, viene a mancare è una ragionevole relazione tra il requisito previsto – nel caso di specie, la cittadinanza – e la finalità che ha spinto il legislatore a prevedere l'istituto del servizio civile volontario. Infatti, parafrasando la giurisprudenza costituzionale, una volta ricostruita la *ratio* dell'istituto alla luce del combinato disposto degli artt. 52 e 2 Cost. e in assenza di una "causa" normativa non palesemente irrazionale o, peggio, arbitraria³⁹, non può che apparire irragionevole escludere dall'accesso proprio quella categoria di persone – i cittadini stranieri regolarmente residenti in Italia – che, per l'essere privi di un legame giuridico "forte" con l'ordinamento statale garantito dalla titolarità della cittadinanza in senso formale, più di altre può essere considerata un destinatario "privilegiato" del servizio civile volontario, in quanto quest'ultimo sia interpretato nel senso di favorire l'integrazione nella comunità di accoglienza e la formazione alla cittadinanza (cfr. sentenza n. 119 del 2015), potendo quindi garantire un recupero in termini di partecipazione e condivisione dei valori che qualificano la «cittadinanza costituzionale»⁴⁰.

L'esito al quale sembra potere condurre il percorso argomentativo proposto dalla Corte costituzionale appare ancor più significativo, in quanto la concezione della cittadinanza

³⁹ *Ex plurimis*, Corte cost., sentenza n. 432 del 2005.

⁴⁰ Risulta utile richiamare quanto sostenuto da G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, cit., p. 12, secondo cui «la cittadinanza che diremo costituzionale non è più immedesimazione nello Stato, ma definizione di un distanziamento nei confronti dello Stato stesso», esprimendosi in termini di «cittadinanza come rapporto, in contrapposto alla cittadinanza come appartenenza». Secondo l'Autore citato, quindi, «vi sono (...) forme diverse di cittadinanza che hanno senso però nei limiti in cui vi sia una Costituzione della quale la persona possa attingere comunque tutela» (Ibidem). Come quella che può condurre a una riforma legislativa dei requisiti di acquisto della cittadinanza formale, anche la strada di una più compiuta valorizzazione della dimensione "costituzionale" della cittadinanza sembra destinata a scontarsi con la concretezza delle decisioni assunte a livello politico-amministrativo: successivamente alla sentenza della Corte costituzionale, infatti, il bando di selezione pubblicato dall'Ufficio Nazionale per il Servizio civile ha solo parzialmente recepito gli effetti della sentenza, prevedendo la possibilità di partecipare esclusivamente per alcune categorie di cittadini stranieri regolarmente residenti in Italia (il bando prevede la partecipazione di: cittadini dell'Unione europea; familiari dei cittadini dell'Unione europea non aventi la cittadinanza di uno Stato membro che siano titolari del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente; titolari del permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo; titolari di permesso di soggiorno per asilo; titolari di permesso per protezione sussidiaria), ad esclusione dei cittadini stranieri che, pur regolarmente residenti, non rientrano nelle categorie elencate dal bando, nonostante la Corte costituzionale – proprio alla luce dei beni costituzionali promossi da tale attività – avesse fatto riferimento alla generale categoria di "cittadini stranieri, che risiedono regolarmente in Italia". Fonte ASGI: "Servizio civile: il nuovo bando esclude ancora" (<http://www.asgi.it/notizia/servizio-civile-il-nuovo-bando-esclude-ancora/>).

non più (non solo) come rapporto giuridico, ma come *status*⁴¹, non passa esclusivamente attraverso la rivendicazione del godimento di diritti⁴², ma attraverso la richiesta di adempiere a quei doveri inderogabili di solidarietà sanciti dall'art. 2 Cost.⁴³ (cfr. il caso concreto della domanda di partecipazione al bando di selezione per la partecipazione al servizio civile volontario da parte di cittadini stranieri)⁴⁴.

Viene da chiedersi se il pieno riconoscimento dei diritti (anche politici) dei cittadini stranieri sia destinato a passare attraverso l'adempimento volontario degli inderogabili doveri di solidarietà sanciti dalla Costituzione (la ricomposizione fisiologica del binomio diritti fondamentali-doveri inderogabili della persona anche nei confronti del cittadino straniero regolarmente residente), attraverso il "cuneo" di una concezione "costituzionale" ("repubblicana") di cittadinanza⁴⁵.

⁴¹ M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica di diritto privato*, 1992, pp. 203 ss.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo, libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, cit., pp. 17 ss.; R. CIANCIO, *I diritti politici tra cittadinanza e residenza*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2002, p. 56

⁴² Cfr. la giurisprudenza costituzionale in materia di accesso ai servizi sociali e di assistenza individuali e/o familiari.

⁴³ Ricorda E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., p. 7, che i doveri costituzionali «appaiono espressamente finalizzati allo sviluppo della società, in funzione di *integrazione sociale*, attraverso il richiamo al principio di solidarietà»; pertanto, la riconduzione ai cittadini stranieri di tali doveri ex art. 2 Cost. presuppone «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» (Ibidem). In tale prospettiva, la preconditione dell'assoggettamento (anche volontario, come nel caso di specie) a «prestazioni di solidarietà (...) in funzione di una migliore convivenza sociale» è rappresentata dalla appartenenza alla comunità di riferimento.

⁴⁴ Se, a partire dallo stato liberale, l'assoggettamento ai «doveri civici», «elementi essenziali di quel «rapporto di esclusione» che costituisce uno dei principali elementi caratterizzanti della cittadinanza nazionale» (E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, cit., p. 8), ha rappresentato l'«essenza dell'essere cittadino», è possibile ritenere che, con il passaggio allo stato costituzionale di diritto e la conseguente evoluzione dei doveri civici in «doveri costituzionali», questi ultimi possano essere interpretati anche in chiave di inclusione: ritiene in tal senso l'Autore citato che «il riconoscimento di quei doveri in capo agli stranieri presuppone l'accettazione della disponibilità di ricostruire *inclusivamente* la comunità di riferimento» (Ivi, p. 27). Sul punto, A. MORRONE, *Le forme della cittadinanza nel Terzo Millennio*, cit., pp. 309 ss.

⁴⁵ Richiamando quanto affermato da M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella costituzione italiana*, cit., p. 522, «una nozione *costituzionale* di cittadinanza appare (...) adatta a ricomprendere in sé tutte le manifestazioni politiche della personalità individuale (...), senza la necessità di chiamare in causa un rapporto esclusivistico tra il singolo e lo stato qual è quello prefigurato dalla cittadinanza «nazionale»».

Ciò, inoltre, potrebbe ridurre il rischio, sottolineato in dottrina, di un «impoverimento di significato del legame (originario o in fieri) tra Stato e individuo» e di una conseguente compressione della «dimensione partecipativa in favore di quella meramente «assistenziale» della cittadinanza sociale» (G. ROMEO, *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Giappichelli, Torino, p. 61).