



UNIVERSITÀ  
DI TRENTO

Facoltà di  
Giurisprudenza

Davide Strazzari

FEDERALISMO E IMMIGRAZIONE

UN'INDAGINE COMPARATA

2020





**UNIVERSITÀ  
DI TRENTO**

**Facoltà di  
Giurisprudenza**

**COLLANA DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA**

**28**

**2020**

Al fine di garantire la qualità scientifica della Collana di cui fa parte, il presente volume è stato valutato e approvato da un *Referee* esterno alla Facoltà a seguito di una procedura che ha garantito trasparenza di criteri valutativi, autonomia dei giudizi, anonimato reciproco del *Referee* nei confronti di Autori e Curatori.

*Proprietà letteraria riservata*

*Redazione a cura dell'Ufficio Pubblicazioni Scientifiche  
dell'Università degli Studi di Trento*

© Copyright 2020  
by Università degli Studi di Trento  
Via Calepina 14 - 38122 Trento

ISBN 978-88-8443-902-4  
ISSN 2421-7093

Libro in Open Access scaricabile gratuitamente dall'archivio IRIS - Anagrafe della ricerca (<https://iris.unitn.it/>) con Creative Commons Attribuzione-Non commerciale-Non opere derivate 3.0 Italia License.

Maggiori informazioni circa la licenza all'URL:  
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/it/legalcode>

Il presente volume è pubblicato anche in versione cartacea per i tipi di Editoriale Scientifica - Napoli, grazie al contributo del MIUR-Dipartimenti di eccellenza - Dipartimento di Sociologia e Ricerca Sociale-UniTrentoCUP E66C18000350005, con ISBN 978-88-9391-776-6.

*Giugno 2020*

Davide Strazzari

FEDERALISMO E IMMIGRAZIONE

UN'INDAGINE COMPARATA

Università degli Studi di Trento 2020



Sono diverse le persone che, nel corso del tempo, non hanno fatto mancare i loro consigli nella stesura di quest'opera, ma su tutte vorrei ringraziare il prof. Roberto Toniatti per l'inesauribile sostegno, disponibilità e attenzione nella lettura che ha sempre dimostrato.





# INDICE

Pag.

## INTRODUZIONE

<i>1. Prospettiva di ricerca, questioni terminologiche e metodologiche.....</i>	1
<i>2. Struttura dell'opera.....</i>	8

## CAPITOLO PRIMO

### IL FEDERALISMO DELL'IMMIGRAZIONE: UN PRIMO INQUADRAMENTO

<i>1. I riflessi del fenomeno immigratorio sul piano della comunità personale subnazionale: la cittadinanza regionale.....</i>	13
<i>2. Delle varie declinazioni della cittadinanza regionale.....</i>	23
<i>3. I limiti allo sviluppo del federalismo dell'immigrazione: il nodo delle competenze.....</i>	31
<i>4. ...e quello dei diritti.....</i>	38
<i>5. L'immigrazione come politica. La dimensione culturale-identitaria e la dimensione istituzionale-funzionale dell'autonomia come possibile chiave esplicativa del "federalismo dell'immigrazione"?.....</i>	46

## CAPITOLO SECONDO

### LA CITTADINANZA REGIONALE TERRITORIALE

<i>1.1. I poteri di ammissione ed allontanamento dello straniero come corollari della sovranità: il dato storico nell'Europa continentale.....</i>	55
<i>1.2. L'esperienza statunitense.....</i>	61
<i>1.3. L'esperienza canadese.....</i>	67
<i>2. Il dato costituzionale tra elementi statici e prospettive dinamiche.....</i>	70

SEZIONE I

GLI ORDINAMENTI CHE ACCENTRANO

<i>3. Gli Stati Uniti e la gestione delle procedure espulsive: un caso ad alta conflittualità.....</i>	76
<i>3.1. Ruolo della federazione e protagonismo sub-statale: gli Stati che contrastano l'immigrazione irregolare.....</i>	80
<i>3.1.1. Il giudizio della Corte Suprema nel caso Arizona v. U.S. ....</i>	87
<i>3.2. L'ultima frontiera: le sanctuary laws e gli Stati che non ostacolano l'immigrazione irregolare.....</i>	92
<i>4. La cittadinanza regionale territoriale nel contesto italiano: un'occasione mancata? .....</i>	96
<i>4.1. La reazione istituzionale delle Regioni.....</i>	101
<i>4.2. L'avallo della lettura centralistica da parte delle giurisdizioni.....</i>	103

SEZIONE SECONDA

GLI ORDINAMENTI CHE DEVOLVONO

<i>5. Il caso canadese: dall'asimmetria alla devoluzione paritaria e ritorno?.....</i>	108
<i>5.1. I tentativi (falliti) di modifica della sec. 95 del Constitution Act 1867.....</i>	113
<i>5.2. La ricerca di una nuova simmetria devolutiva: i Provincial Nominee Programs.....</i>	117
<i>5.3. Verso un ritorno all'accentramento delle funzioni?.....</i>	122
<i>5.4. Tecniche di recepimento degli accordi intergovernativi e perdurante distinzione del caso quebecchese.....</i>	125
<i>6. Political safeguards of federalism contro giurisdizione costituzionale? Il caso spagnolo .....</i>	130
<i>6.1. La stagione statutaria: il dato della Catalogna.....</i>	136
<i>6.2. Tra omogeneità e differenziazione: la presa d'atto della dimensione regionale da parte del legislatore statale.....</i>	140
<i>6.3. La sentenza del Tribunale costituzionale sullo Statuto catalano.....</i>	147

	Pag.
<i>7. Il grande assente? Il principio cooperativo e le indicazioni dall'esperienza belga.....</i>	152
<i>8. Osservazioni conclusive: la cittadinanza territoriale regionale tra federalismo identitario e funzionale .....</i>	159

## CAPITOLO TERZO

## LA CITTADINANZA REGIONALE SOCIALE

<i>1. Introduzione: i modelli tutorio e giurisdizionale.....</i>	167
<i>2. I condizionamenti esterni alla cittadinanza regionale sociale: il diritto della CEDU .....</i>	171
<i>3. L'incerto modello di giustizia sociale nell'UE.....</i>	174
<i>3.1. La fase "materialmente costituzionale" della cittadinanza dell'UE .....</i>	175
<i>3.2. I requisiti di residenza: il compromesso tra visioni solidariste e commutative di giustizia sociale.....</i>	180
<i>3.3. Dove la parità non passa (più): l'approccio escludente verso i cittadini non economicamente attivi.....</i>	187
<i>3.4. La parità di trattamento frammentata dei cittadini di paesi terzi.....</i>	189
<i>4. A chi spetta garantire l'eguaglianza? Il modello c.d. tutorio forte.....</i>	196
<i>4.1. Dalla tutela al laissez-faire: il caso statunitense .....</i>	198
<i>4.2. Il modello tutorio forte in Spagna .....</i>	204
<i>4.2.1. La posizione del Tribunale costituzionale .....</i>	209
<i>4.2.2. Un caso emblematico: il diritto alla salute degli stranieri irregolari .....</i>	213
<i>5. Il modello tutorio indiretto .....</i>	217
<i>5.1. Il caso canadese.....</i>	221
<i>5.2. Il caso belga .....</i>	228
<i>6. Il modello giurisdizionale in Italia: una questione di diritti, non di competenze .....</i>	237
<i>6.1. Gli strumenti del modello giurisdizionale: il principio di ragionevolezza .....</i>	245
<i>6.2. Il criterio del bene essenziale .....</i>	248

INDICE

	Pag.
6.3. <i>Il banco di prova della residenza prolungata</i> .....	254
6.4. <i>Il principio di non discriminazione come generatore di diritti soggettivi all'eguaglianza</i> .....	262
7. <i>Osservazioni conclusive</i> .....	266

CAPITOLO QUARTO  
LA CITTADINANZA REGIONALE CULTURALE

1. <i>Introduzione</i> .....	273
------------------------------	-----

SEZIONE I

IL CONTESTO EUROPEO

2. <i>L'integrazione "obbligatoria" nell'ambito dell'UE: genesi e sviluppo di una prassi controversa</i> .....	277
3. <i>Promuovere l'integrazione per legge: il caso degli ordinamenti composti e plurilingui</i> .....	281
4. <i>Esperienze a confronto: il caso decentrato belga</i> .....	288
4.1. <i>Un tentativo di indiretta armonizzazione? Il recente intervento federale</i> .....	296
4.2. <i>Il percorso di integrazione obbligatoria alla prova del giudice costituzionale tra competenze e diritti</i> .....	300
5. <i>L'asimmetria territoriale, ma coordinata del caso spagnolo</i> .....	305
5.1. <i>Il ruolo esercitato dal legislatore statale come fattore di coesione nazionale secondo la giurisprudenza del Tribunale costituzionale</i> .....	312
6. <i>Il modello accentrato italiano</i> .....	318
7. <i>Prime considerazioni dal contesto europeo: una possibile declinazione plurale dell'identità linguistica nazionale?</i> .....	325

SEZIONE SECONDA

L'ESPERIENZA NORDAMERICANA

8. <i>Canada e USA: tra interventismo e laissez-faire</i> .....	327
8.1. <i>Uno Stato, due nazioni: la francesizzazione della popolazione immigrata in Québec nell'istruzione scolastica</i> .....	329

## INDICE

	Pag.
8.2. <i>Interculturalismo quebecchese v. multiculturalismo della federazione: una questione di lingua, ma anche di accomodamento della diversità religiosa e culturale</i> .....	334
8.3. <i>Politiche di integrazione e federalismo nelle Province diverse dal Québec: la recessività delle istanze dell'autonomia funzionale</i> .....	340
9. <i>Gli immigrati come nuove minoranze? Il caso del bilinguismo scolastico e il movimento dell'English only law negli USA</i> .....	346
9.1. <i>Federazione e Stati nella gestione dell'integrazione: il caso delle politiche di reinsediamento dei rifugiati</i> .....	355
10. <i>Osservazioni conclusive</i> .....	359

## CONCLUSIONI

1. <i>Le ragioni del "federalismo dell'immigrazione"</i> .....	367
2. <i>Gli strumenti del "federalismo dell'immigrazione"</i> .....	374
3. <i>L'intrinseca precarietà del "federalismo dell'immigrazione"</i> .....	378
BIBLIOGRAFIA .....	383



## INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. *Prospettiva di ricerca, questioni terminologiche e metodologiche.* 2. *Struttura dell'opera.*

### 1. *Prospettiva di ricerca, questioni terminologiche e metodologiche*

Quando si guarda al fenomeno migratorio e alla sua regolazione da parte del diritto, sono tendenzialmente due i piani territoriali di analisi che vengono considerati: il piano statale e quello internazionale, cui si affianca, nel contesto europeo almeno, quello sovranazionale.

Da una parte, infatti, il controllo dei confini nazionali, la decisione relativa a chi è cittadino, la conseguente discrezionalità goduta in merito all'ingresso e al soggiorno dello straniero sono tutti elementi che connotano i principi di territorialità e di sovranità dello Stato<sup>1</sup>.

Dall'altra, questa dimensione statale nella regolazione dell'immigrazione, pur presente e indiscussa, appare oggi più che mai insufficiente a inquadrare la questione<sup>2</sup>. I fenomeni dell'internazionalizzazione della tutela dei diritti e i processi di integrazione sovranazionale, accostati seppur talora in modo improprio alla c.d. globalizzazione<sup>3</sup>, hanno ope-

---

<sup>1</sup> Cfr. A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione*, Milano, 2010, pp. 30 ss.

<sup>2</sup> In verità, benché il trattamento dello straniero rientri nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato, è indubbia l'esistenza di norme di diritto internazionale generale in materia di trattamento dello straniero che ruotano attorno essenzialmente a due principi: la proporzionalità del potere di governo esercitabile in base all'intensità del legame dell'individuo con la comunità territoriale e l'obbligo da parte dello Stato di appartenenza di proteggere tale individuo, predisponendo adeguate misure di prevenzione e repressione delle offese nei suoi confronti. Cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, VII ed., Napoli, 2006, pp. 207 ss.

<sup>3</sup> Cfr. R. ARNOLD, *Alcune riflessioni sulla nozione e sugli effetti della globalizzazione*, in C. AMATO, G. PONZANELLI (cur.), *Global Law vs. Local Law*, Torino, 2006, pp. 3-4. Sulla globalizzazione, vedi almeno M.R. FERRARESE, *Globalizzazione giuridica*, in *Enc. Dir.*, Annali, IV, Milano, 2011; F. GALGANO, *La globalizzazione nello spec-*

rato una sensibile limitazione all'ampia discrezionalità con cui gli Stati potevano trattare la questione dello straniero.

Sotto il primo profilo, quello dell'internazionalizzazione nelle garanzie dei diritti fondamentali, è stato notato che, sul piano internazionale pattizio, i tentativi di giungere ad una codificazione generale, specificamente rivolta alla condizione giuridica dello straniero, sono falliti e si sono concluse, piuttosto, convenzioni dirette a specifiche categorie di straniero (ad es. rifugiati, apolidi, migranti lavoratori)<sup>4</sup>. Tuttavia, la tutela di quest'ultimo ha seguito altre vie ed è emersa in modo riflesso, legandosi alla tendenza, chiaramente espressa a partire dalla Dichiarazione universale dei diritti umani, a rafforzare il tema dell'universalismo e del cosmopolitismo dei diritti<sup>5</sup>, prendendo, dunque, in considerazione, quale destinatario della tutela, l'uomo in quanto tale<sup>6</sup>.

Questa evoluzione sul piano della tutela universale dei diritti umani, al netto delle critiche relative alla loro concreta efficacia ed universalità<sup>7</sup>, ha certamente influenzato il dibattito costituzionale interno, definitivamente orientando le corti costituzionali ad estendere il fenomeno

*chio del diritto*, Bologna, 2005; N. IRTI, *Norma e luoghi del geo-diritto*, Roma-Bari, 2001, pp. 65 ss.

<sup>4</sup> Cfr. B. NASCIBENE, *Straniero (dir. internaz.)*, in *Enc. Dir.*, Annali, VI, Milano, 2013, pp. 884 ss.

<sup>5</sup> Cfr. L. FERRAJOLI, *Dai diritti dell'uomo ai diritti della persona*, in D. ZOLO (cur.), *La Cittadinanza. Appartenenza, identità diritti*, Roma-Bari, 1994, pp. 263 ss.; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Bari, 2002, pp. 70-71.

<sup>6</sup> Si pensi, per esemplificare, alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), in cui lo straniero, quale destinatario specifico di disposizioni, è profilo tutto sommato recessivo (specifiche menzioni si hanno, tuttavia, all'art. 5, par. 1 lett. f) che consente restrizioni alla libertà personale per impedire allo straniero l'ingresso irregolare o per eseguire l'espulsione; all'art. 4, Prot. 4 sul divieto di espulsione collettiva, all'art. 1 Prot. 7 sui rimedi in caso di espulsione). Ciò non toglie, tuttavia, che, essendo la convenzione applicabile a ogni persona soggetta alla giurisdizione delle Parti contraenti, di fatto essa ha esteso le sue tutele a tutti, non solo ai cittadini degli Stati parte. Per una sintesi, v. C. CAMPIGLIO, *Disciplina delle migrazioni: limiti internazionali*, in V. GASPARINI CASARI (cur.), *Il diritto dell'immigrazione*, vol. 1, Modena, 2010, pp. 23 ss.

<sup>7</sup> Cfr. F. RIMOLI, *Universalizzazione dei diritti fondamentali e globalismo giuridico: qualche considerazione critica*, in AA.VV., *Studi in onore di G. Ferrara*, vol. 3, Torino, 2005, pp. 321 ss.



giuridico della Costituzione, sotto il profilo dei diritti, anche allo straniero<sup>8</sup>.

Quanto ai processi di integrazione sovranazionale, riferibili nello specifico alla dimensione dell'UE, si può notare che qui l'influenza gioca sotto due profili.

Da un lato, si sono create le basi per la distinzione di trattamento giuridico tra il cittadino appartenente ad uno Stato membro dell'UE e il cittadino straniero di paesi terzi, con un trattamento di favore del primo rispetto al secondo. Dall'altro, in relazione allo statuto del cittadino di paese terzo non UE, è da segnalare il crescente ruolo regolativo assunto dall'UE in materia.

È quest'ultimo un fenomeno relativamente recente, segno della ritrosia con cui gli Stati hanno inteso cedere competenze in materia: il settore dei visti, dell'immigrazione, e dell'asilo è stato, infatti, pienamente "comunitarizzato" solo con il Trattato di Amsterdam, dopo che il Trattato di Maastricht lo aveva qualificato come ambito di mero interesse comune. Tuttavia, profili marcatamente intergovernativi si sono mantenuti per un lasso di tempo significativo anche dopo tale avvenuta "comunitarizzazione" e fino al Trattato di Lisbona<sup>9</sup>. Del resto, a riprova

---

<sup>8</sup> Sempre A. DI MARTINO, *op. cit.*, p. 30, che rileva la tendenza, indotta dalla giurisprudenza delle corti costituzionali nazionali e di quelle internazionali regionali, ad estendere anche allo straniero i diritti fondamentali, giungendo così a prospettare «spazi "universalmente concreti" tali da estendere la titolarità dei diritti nell'ottica di una cittadinanza inclusiva e tali da ridefinire [...] il postulato secondo cui le libertà democratiche e l'eguaglianza possono realizzarsi solo all'interno di comunità politiche chiuse».

<sup>9</sup> Fino almeno alla Decisione del Consiglio del 22.12.2004 che, ai sensi dell'allora art. 67.2 TCE, ha provveduto ad applicare a diversi ambiti dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia il procedimento della co-decisione e il voto a maggioranza da parte del Consiglio. In argomento, S. PEERS, *Transforming Decision-Making on EC Immigration and Asylum Law*, in *E. L. Rev.*, vol. 30, 2005, pp. 283 ss. Peraltro, è solo con il Trattato di Lisbona che, oltre a ridefinire e talvolta ampliare le competenze già in precedenza attribuite all'UE e ad applicare a tale ambito la procedura legislativa ordinaria, si rimuoverà la limitazione, prevista nell'originario art. 68.1 TCE, che riservava alle sole corti nazionali di ultima istanza l'attivazione dello strumento del rinvio pregiudiziale di interpretazione, nel contesto del Titolo IV "Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone". Per uno sguardo d'insieme alla legislazione derivata del diritto dell'UE in materia, cfr. K. HAILBRONNER, D. THYM (eds.),

della perdurante sensibilità degli Stati nei confronti di cessioni di sovranità in tale ambito materiale sono da ricordare le deroghe, esplicitamente pattuite da alcuni Stati attraverso specifici protocolli, per quanto riguarda l'applicazione territoriale degli atti assunti in questo settore<sup>10</sup>.

Tuttavia, le riflessioni del presente volume saranno dedicate ad una dimensione territoriale ulteriore e cioè quella di carattere subnazionale, riferendoci, più in particolare, a quelle unità che in stati composti, siano questi federali o regionali, siano titolari di funzioni legislative e, dunque, in ipotesi, abilitati a porre in essere, nei limiti delle competenze loro attribuite, un vero indirizzo politico a carattere regionale in materia migratoria, potenzialmente anche in attrito con quello statale/federale.

Federalismo e immigrazione, dunque.

Entrambe le nozioni necessitano di qualche precisazione terminologica.

L'immigrazione si riferisce spesso al fenomeno, che il diritto va a regolare, attraverso il quale, per motivi soprattutto di carattere economico, familiare o umanitario, cittadini di paesi terzi si trasferiscono dal proprio paese di provenienza ad uno stato straniero con l'intenzione di stabilirvisi per un certo periodo. L'immigrato, dunque, non è solamente uno straniero, ma, più precisamente, uno straniero che intende soggiornare in un paese diverso dal proprio in modo tendenzialmente duraturo. Ciò non toglie che anche dell'immigrato si possano avere diversi *status*.

Talora, anche perché talune Costituzioni distinguono esplicitamente le due espressioni, con il termine "immigrazione" ci si intende riferire ad un ambito materiale più circoscritto e coincidente con la disciplina delle condizioni di ingresso, soggiorno ed espulsione dell'immigrato, mentre la "condizione giuridica dello straniero" indica soprattutto l'in-

---

*EU Immigration and Asylum Law – a Commentary*, II ed., Monaco-Oxford-Baden-Baden, 2016; S. PEERS, *EU Justice and Home Affairs Law*, III ed., Oxford, 2011.

<sup>10</sup> Si tratta del Protocollo n. 21 relativo a Regno Unito e Irlanda e del Protocollo n. 22 relativo alla Danimarca. Su questo esempio di applicazione territorialmente differenziata del diritto UE, cfr. N. EL ENANY, *The Perils of Differentiated Integration in the Field of Asylum*, in B. DE WITTE, A. OTT, E. VOS (eds.), *Between Flexibility and Disintegration: The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Northampton, 2017, pp. 382 ss.

sieme di diritti e doveri spettanti a quest'ultimo, una volta fatto ingresso nello Stato<sup>11</sup>.

Tuttavia, la distinzione è solo di massima e spesso l'immigrazione, anche come competenza, finisce per essere intesa in modo ampio e comprendere anche ciò che normalmente concerne la condizione giuridica dello straniero. Inoltre, anche laddove il testo costituzionale distingue le due dimensioni, almeno in termini di competenza, queste tendono a essere conferite entrambe all'ambito federale/statale.

Per questo motivo, nel volume, la parola "immigrazione" verrà usata come inclusiva di entrambi i profili, salvo appunto specificarne un impiego più circoscritto, riferito alla sola disciplina delle condizioni di ingresso, soggiorno ed espulsione, laddove il dato giuridico del dato paese o la prospettiva che si sta trattando giustifichi questa opzione.

Anche per quanto riguarda l'utilizzo del termine "federalismo", si rende opportuno qualche chiarimento. Esso è da intendersi, appunto, non come sinonimo di Stato federale<sup>12</sup>, ma «come principio presente in ogni sistema che riconosca forme di autonomia a unità territoriali nel quadro di un governo comune, secondo uno spettro di continuità in cui pare si individuerebbero gradi diversi d'intensità»<sup>13</sup>.

Collocandoci, dunque, in tale contesto metodologico, il volume intende vagliare lo sviluppo del c.d. "federalismo dell'immigrazione", per riprendere la felice denominazione in uso nel contesto statunitense<sup>14</sup>, alla luce delle esperienze di Stati Uniti, Canada, Belgio, Italia e Spagna.

---

<sup>11</sup> L'utilizzo distinto delle due espressioni si ritrova, ad esempio, nella Costituzione italiana, spagnola e, in modo più ambiguo, canadese. Il punto è ripreso, anche con riferimenti testuali, nel capitolo primo, § 3, in nota.

<sup>12</sup> Sul punto, per la ricostruzione del relativo dibattito dottrinale, sia americano che europeo, vedi F. PALERMO, K. KÖSSLER, *Comparative Federalism – Constitutional Arrangements and Case-Law*, Oxford-Portland, 2017, pp. 13 ss.

<sup>13</sup> Cfr. B. BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2003, p. 6.

<sup>14</sup> Il termine *immigration federalism* è particolarmente utilizzato nella giuspubblicistica americana (tra i tanti v. C. HUNTINGTON, *The Constitutional Dimension of Immigration Federalism*, in *Vanderbilt L. Rev.*, 2008, 787 ss.) per riferirsi, appunto, all'attenzione crescente data dall'ambito statale al tema dell'immigrazione e ai profili di contrasto che questo ha comportato con il livello federale. Si rinvia sul punto al capitolo secondo.

La scelta di questi ordinamenti è funzionale alla tesi che si intende sottoporre a verifica: sebbene la devoluzione di funzioni legate alla politica dell'immigrazione – intendendo per tale sia i profili relativi alla regolazione dell'ingresso e permanenza, sia di quelli legati alla condizione giuridica dello straniero, una volta che questi sia ammesso o sia comunque presente nel territorio nazionale – possa giustificarsi tanto in ragione di un autonomismo di tipo identitario-etnico, quanto di uno maggiormente legato a ragioni funzionali di buon governo, l'ampiezza della devoluzione è, nella prima ipotesi, maggiore e a carattere più strutturale. Inoltre, i relativi processi devolutivi assumerebbero, in ragione dell'insediamento di minoranze nazionali in ambiti spaziali normalmente circoscritti del territorio nazionale, un carattere per loro natura asimmetrico.

Di contro, la circostanza che lo stato composto sia qualificabile come stato regionale o stato federale non sembra essere una variabile determinante per comprendere il fenomeno del federalismo dell'immigrazione. In particolare, come si vedrà nel prosieguo, la diversa concezione della sovranità che si dà nei contesti federali per aggregazione americani, pur avendo inizialmente potuto giustificare nel corso dell'Ottocento una diversa qualificazione del fenomeno, non può ritenersi oggi decisiva. Sia negli stati federali, sia in quelli regionali il “federalismo dell'immigrazione” è fenomeno per così dire recente che tende a porsi in modo evolutivo rispetto ad un assetto delle competenze che favorisce e ha favorito storicamente il livello centrale/federale.

Questa impostazione della ricerca si collocherebbe, dunque, lungo quella tendenza, ormai maggioritaria nella dottrina giuridica, che nega l'esistenza di una divergenza in termini qualitativi tra il modello di stato regionale, nato dal decentramento di stati unitari, e quello degli stati federali classici, convenendosi sull'osservazione che essa è riferibile, piuttosto, a profili quantitativi<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Sul punto, v. G. DE VERGOTTINI, *Stato federale*, in *Enc. Dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990, pp. 859 ss.; G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Digesto (Disc. Pubbl.)*, vol. VI, Torino, 1991, pp. 275 ss. Alla tendenza a pervenire a un'unica categoria in cui far confluire tanto le esperienze federali quanto quelle regionali di stato composto, vi è certamente l'impatto determinato dall'avvento dello stato sociale sulla struttura della ripartizione territoriale del potere e il progressivo superamento della concezione duale del federali-

A questo risultato, come è noto, si è giunti anche in forza di un approccio metodologico più orientato all'osservazione del dato empirico delle relazioni centro-periferia, tale da dare maggiore rilievo al “processo di federalizzazione”<sup>16</sup> che riguarda una determinata comunità politica.

Più recentemente, tuttavia, pur riconoscendosi che sul piano politico-istituzionale le pratiche di governo tanto in stati federali quanto in stati regionali tendono ad assumere medesime connotazioni, spingendo, dunque, a rinunciare ad una rigida catalogazione, si è tuttavia prospettata l'utilità della distinzione tra il federalismo di tipo aggregativo – riconducibile ad esperienze perlopiù storiche (con eccezione dell'Ue) di assetti federali sorti appunto dalla fusione di precedenti unità statuali – e il federalismo di tipo dissociativo, in cui la disarticolazione in senso federale dello Stato è riconducibile in ultima analisi alle richieste di autogoverno provenienti da gruppi sociali identificabili in termini di gruppi nazionali minoritari<sup>17</sup>. E si è osservato, a riguardo, che tali contesti istituzionali tenderebbero ad una specializzazione rispetto alle altre autonomie territoriali dello stesso ordinamento e «ad assumere poteri più ampi ed estesi [...] anche in riferimento a materie che non appaiono immediatamente attinenti alla tutela dei c.d. diritti linguistici»<sup>18</sup>.

Gli ordinamenti prescelti sono, dunque, funzionali alla dimostrazione della tesi enunciata, perché consentono di guardare al “federalismo dell'immigrazione” in stati composti che combinano i parametri considerati. Da un lato, infatti, abbiamo assunto ad oggetto di analisi esempi di federazione per accentramento (Canada, USA), che si contrappongono a federazioni per devoluzione (Belgio) e a stati c.d. regionali (Italia, Spagna), dall'altro, le stesse esperienze nazionali si presentano diversi-

---

simo liberale verso modelli caratterizzati da una maggior dinamica cooperativa. Si veda, riassuntivamente, P. CARROZZA, *I rapporti centro-periferia: federalismo, regionalismo, autonomia*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, 2014, pp. 894 ss.

<sup>16</sup> Cfr. C. FRIEDRICH, *Trends of federalism in Theory and Practice*, New York, 1968.

<sup>17</sup> Cfr. A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo – Un percorso costituzionale negli Stati multinazionali*, Milano, 2011, spec. pp. 96 ss.

<sup>18</sup> Cfr. P. CARROZZA, *op. cit.*, p. 899.

ficcate sotto il profilo della loro coesione in termini di identità nazionale, avendo ipotesi di stati composti territorialmente omogenei o, al più, con un riconoscimento di minoranze nazionali su una parte molto circoscritta del territorio nazionale (USA, Italia), contrapposti a stati in cui i processi di federalizzazione risentono del dato multinazionale (Canada, Spagna, Belgio).

A ciò si può aggiungere che, essendo i tre paesi europei soggetti in modo più incisivo ai processi di internazionalizzazione e di integrazione sovranazionale, si tratterà di valutare come questo profilo possa influenzare il “federalismo dell’immigrazione” ed evidenziarne le differenze rispetto a ciò che riguarda la coeva esperienza dei due Stati americani.

Infine, un’avvertenza più generale.

Si è consapevoli, infatti, che, nel “federalismo dell’immigrazione”, oggi più che mai, giochino un ruolo importante fattori di carattere extra-giuridico, tra i quali collochiamo anche il fatto che la gestione del fenomeno immigratorio è suscettibile di opzioni politiche ed ideologiche assai polarizzate che tendono a dare al tema una prospettiva contingente e poco strutturale.

Non si ha, dunque, la pretesa che il criterio classificatore che si è voluto utilizzare – ragioni identitarie/etniche e ragioni funzionali alla base della devoluzione in materia immigratoria – sia da solo capace di offrire una comprensione completa del “federalismo dell’immigrazione”. E, tuttavia, si ritiene che esso rappresenti una chiave di lettura certamente significativa che può offrire spunti importanti per la classificazione del fenomeno.

## *2. Struttura dell’opera*

L’analisi delle epifanie del “federalismo dell’immigrazione” nei cinque paesi selezionati è stata condotta lungo tre direttrici che abbiamo denominato, rispettivamente, “cittadinanza regionale territoriale”, “cit-

tadinanza regionale sociale”, “cittadinanza regionale culturale”, dedicando ad ognuna di essa un apposito capitolo<sup>19</sup>.

Con la prima locuzione, ci si è inteso riferire alla pretesa delle unità subnazionali – talora semplicemente avanzata, talaltra rivendicata davanti alle corti, infine, in alcuni casi, attribuita – di avere un ruolo regolativo nel settore dell’ammissione dello straniero, immigrato per motivazioni di carattere economico o per finalità di studio, nonché, limitatamente al contesto statunitense, nella fase espulsiva. Si tratta, dunque, di un’interferenza che va ad incidere sul nocciolo duro della materia “immigrazione”, ossia sul controllo delle frontiere e in definitiva del territorio, che è elemento da sempre visto in stretta connessione con la sovranità, attributo spettante allo Stato anche nelle federazioni.

La dimensione, invece, sociale della cittadinanza<sup>20</sup> è qui intesa nel senso di valutare le condizioni che vengono poste dal legislatore subnazionale per l’accesso a prestazioni sociali di carattere non previdenziale, guardando in particolare alle situazioni in cui si dà un’estensione di queste anche allo straniero in condizione di irregolarità o a quelle in cui, al contrario, si privilegia una tendenza restrittiva, anche attraverso l’uso della residenza prolungata.

Infine, la dimensione culturale riguarda quegli interventi che hanno come destinatari specifici gli stranieri – non dunque la generalità della popolazione, come nel caso della cittadinanza sociale – e che sono volti alla loro integrazione, soprattutto nella prospettiva dell’acquisizione di una rapida padronanza della lingua, ma anche della conoscenza dei principi giuridici di base che caratterizzano la società ospitante.

Questo ambito di indagine prenderà in considerazione, in modo particolare, quale sia l’approccio seguito nella scelta del paradigma integrativo di riferimento, sotto il punto di vista appunto culturale, in quei contesti ordinamentali caratterizzati da una struttura multinazionale e/o dalla presenza di minoranze storiche cui è stata riconosciuta una specifica autonomia istituzionale.

---

<sup>19</sup> Sul punto, per le relative precisazioni terminologiche circa l’utilizzo in senso più descrittivo-evocativo che giuridico del termine “cittadinanza” quale riferito alla dimensione regionale e all’elemento “straniero”, vedi *infra* capitolo primo.

<sup>20</sup> Su cui è d’obbligo il rinvio a T.H. MARSHALL, *Citizenship and Social Class*, Cambridge, 1950.

In effetti, politologi e filosofi hanno rilevato come gli studi sul multiculturalismo hanno proceduto a mantenere separate le domande di riconoscimento identitario e culturale delle minoranze per così dire autoctone rispetto a quelle alloctone<sup>21</sup>. Solo successivamente ci si è interrogati sull'intreccio di questa duplice dimensione, ossia come dare risposte alle domande di integrazione di stranieri all'interno di minoranze nazionali<sup>22</sup> e proprio su questi presupposti si è ammessa la necessità di garantire a queste realtà istituzionali un certo controllo sui flussi migratori e sui processi di integrazione<sup>23</sup>.

La scelta di articolare l'analisi degli ordinamenti alla luce di queste tre dimensioni della cittadinanza si spiega certamente con l'osservazione tratta dal dato esperienziale che sono proprio questi tre gli ambiti in cui si estrinseca maggiormente il federalismo dell'immigrazione, anche con soluzioni talvolta conflittuali.

Ma vi è anche una giustificazione ulteriore, del tutto funzionale alla dimostrazione della tesi di partenza: il controllo dei flussi di nuovo stanziamento, lo sviluppo di un modello sociale a carattere protettivo

---

<sup>21</sup> Ad esempio, W. KYMLICKA, *Multicultural Citizenship: a Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, 1995 (tr. it. *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, 1999) che distingue la *multinational diversity* – relativa alla presenza di minoranze nazionali autoctone all'interno dello Stato – dalla *polyethnic diversity*, relativa all'accomodamento delle istanze culturali frutto dell'immigrazione.

<sup>22</sup> Lo rileva R. ZAPATA-BARRERO, *Setting a Research Agenda on the Interaction between Cultural Demands of Immigrants and Minority Nations*, in *Jour. of Immigrant & Refugees St.*, 4, 2007, pp. 1 ss. Sull'argomento, si veda dello stesso R. ZAPATA BARRERO, *Immigration and Self-Government of Minority Nation*, Bruxelles, 2009; J.H. CARENS, *Culture, Citizenship and Community: a contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*, Oxford, 2000; W. KYMLICKA, *Immigration, Integration and Minority Nationalism*, in M. KEATING, J. MCGARRY (eds.), *Minority Nationalism and the Changing International Order*, Oxford, 2006.

Per un approccio giuridico vedi gli scritti di A. MILIAN I MASSANA, *Supraestatalidad, immigració i requisits lingüístics: límits jurídics supraestatals a l'establiment de requisits I estudi dels requisits lingüístics relatius al català que a Catalunya es poden exigir a la immigració estrangera* e di J. WOEHLING, *Linguistic Requirements for Immigrants*, entrambi in AA.VV., *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exigència d'una llengua com a requisite*, Barcellona, 2008, rispettivamente pp. 13 ss e pp. 133 ss.

<sup>23</sup> Cfr. W. KYMLICKA, *Politics in the Vernacular*, Oxford, 2001, pp. 277-278.



nei confronti della popolazione autoctona o, viceversa, inclusivo delle popolazioni di nuovo insediamento, le politiche di promozione dell'apprendimento e dell'uso della lingua sono tutti elementi che sono centrali nei processi di definizione della nazione, sia che di questa si privilegi un'accezione etnica o civica.

Dunque, questa triplice articolazione permette di evidenziare come l'immigrazione possa divenire un terreno di conflitto sul soggetto istituzionale – federale o appunto subnazionale – chiamato a gestire i processi legati alla costruzione dell'identità nazionale in relazione ai flussi immigratori.

Gli ambiti materiali individuati si prestano, inoltre, ad enfatizzare i limiti che il federalismo dell'immigrazione incontra: da un lato, quello, già emerso, del riparto di competenze con la federazione/stato centrale e, dall'altro, quello dei diritti degli stranieri. E qui evidentemente, essendo quest'ultimo un settore per sua natura vocato ad un maggior coinvolgimento del formante giurisprudenziale, sarà da tenere in considerazione il ruolo giocato dalle corti costituzionali e, laddove rilevante, l'influenza esplicita su queste dalle corti internazionali e sovranazionali.



## CAPITOLO PRIMO

### IL FEDERALISMO DELL'IMMIGRAZIONE: UN PRIMO INQUADRAMENTO

SOMMARIO: *1. I riflessi del fenomeno immigratorio sul piano della comunità personale subnazionale: la cittadinanza regionale. 2. Delle varie declinazioni della cittadinanza regionale. 3. I limiti allo sviluppo del federalismo dell'immigrazione: il nodo delle competenze. 4. ...e quello dei diritti. 5. L'immigrazione come politica. La dimensione culturale-identitaria e la dimensione istituzionale-funzionale dell'autonomia come possibile chiave esplicativa del "federalismo dell'immigrazione"?*

#### *1. I riflessi del fenomeno immigratorio sul piano della comunità personale subnazionale: la cittadinanza regionale*

L'interesse per il federalismo dell'immigrazione si può riallacciare all'osservazione secondo la quale se, da un lato, i fenomeni di globalizzazione in atto attenuano il ruolo regolativo dello Stato, a tutto vantaggio delle istanze sopranazionali, dall'altro, essi indurrebbero, in maniera apparentemente paradossale, a rafforzare il ruolo degli enti subnazionali, quasi a questi ultimi fosse affidato il compito di promuovere le specificità e le tradizioni dei territori<sup>1</sup>.

È opportuno chiedersi, tuttavia, se questa osservazione possa essere utilmente applicata anche all'ambito dell'immigrazione. Si potrebbe, infatti, sostenere che il combinato dispiegarsi di interventi regolativi provenienti da istanze internazionali e sovranazionali, assieme al tradizionale controllo da parte dello Stato relativamente all'ingresso e alla

---

<sup>1</sup> In termini S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Pol. dir.*, 2003, pp. 116 ss. In argomento, vedi anche M.R. FERRARESE, *Diritto sconfinato: inventiva giuridica e spazi del mondo globale*, Roma-Bari, 2006.

permanenza dello straniero nel territorio nazionale, saturi lo spazio regolativo e precluda un ruolo per attori istituzionali di rango substatale.

Eppure, tale conclusione sembra essere smentita dal dato empirico, su cui si dirà meglio nel prosieguo, che vede il “federalismo dell’immigrazione” quale profilo oggi presente in diverse realtà di stati composti.

L’interesse crescente manifestato dalle autorità territoriali regionali verso taluni aspetto del fenomeno immigratorio è un riflesso di come quest’ultimo possa determinare conseguenze sulla configurazione del rapporto tra autorità e l’elemento personale non solo del livello di governo nazionale, ma anche di quello subnazionale.

Si potrebbe dire, da questo punto di vista, che l’immigrazione spinga l’ambito territoriale regionale a interrogarsi circa il modello di cittadinanza da perseguire nel modulare le proprie politiche verso i nuovi membri della sua comunità. Emergerebbero, così, approcci che valorizzano tendenze etniche o, al contrario, civiche, applicando a un livello subnazionale un dibattito normalmente riferito alla cittadinanza statale<sup>2</sup>.

Ragionare di cittadinanza regionale richiede, tuttavia, un primo momento di riflessione.

Nei contesti federali, in effetti, si danno spesso due livelli di cittadinanza: una federale e una, appunto, statale<sup>3</sup>. Tuttavia, sebbene nella storia delle federazioni nate per aggregazione non siano mancate esperienze in cui era la cittadinanza federale a essere derivata da quella subnazionale e quest’ultima era definita in modo autonomo, tale dato si

---

<sup>2</sup> Su cui, senza pretesa di esaustività, si veda D. ZOLO (cur.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994; G.U. RESCIGNO, *Cittadinanza. Riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. Dir. Cost.*, 1997, pp. 37 ss.; ID., *Note sulla cittadinanza*, in *Dir. Pubbl.*, 2000, pp. 751 ss.; G. BERTI, *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. Dir. cost.*, 1997, pp. 3 ss.; E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, Padova, 1997, pp. 187 ss.; M. CUNIBERTI, *La cittadinanza*, Padova, 1997, C. AMIRANTE, *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enc. Giur.*, Roma, 2003.

<sup>3</sup> Cfr. O. BEAUD, *The Question of Nationality within a Federation: a Neglected issue in Nationality Law*, in R. HANSEN, P. WEIL (eds.), *Dual nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe. The Reinvention of Citizenship*, 2002, pp. 314 ss.; C. SCHÖNBERGER, *European Citizenship as Federal Citizenship – Some Citizenship Lessons of Comparative Federalism*, in AA.VV., *Citizenship in the European Union*, LXXXVII, European Public Law Series, Londra, 2007, pp. 61 ss.; V. LIPPOLIS, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994.

pone in modo storicamente recessivo e, come le vicende della guerra civile negli Stati Uniti dimostrano, esso è stato progressivamente superato con la piena affermazione della sovranità federale che ha di conseguenza imposto la natura autonoma dei criteri di qualificazione della cittadinanza federale<sup>4</sup>.

Il richiamo alla cittadinanza regionale opera, quindi, più sul piano evocativo che su quello tecnico-giuridico, o, se si vuole, prescinde dal dato formale che sottolinea lo *status* di relazione tra un cittadino e il suo Stato territoriale e della cittadinanza coglie, piuttosto, il profilo più sostanziale/costituzionale, ossia quello attributivo dei diritti e dei doveri<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Negli Stati Uniti, ciò avvenne nel 1868 con l'approvazione del XIV emendamento, che stabilì un criterio uniforme di attribuzione della cittadinanza, tanto federale quanto statale, basato per quest'ultima sulla residenza nello Stato. Sul punto, anche per gli intrecci che la questione presenta con la problematica della schiavitù negli Stati del Sud, la quale rendeva di fatto impossibile una disciplina unitaria da parte della federazione, cfr. V. LIPPOLIS, *op. cit.*, pp. 78 ss.; A.M. BICKEL, *Citizenship in the American Constitution*, in *Arizona Law Rev.*, vol. 15, 1973, pp. 369 ss.; J.D. VARAT, *State Citizenship and Interstate Equality*, in *Univ. Chic. L. Rev.*, vol. 48, 1981, pp. 487 ss. In Germania, ancora la Costituzione di Weimar prevedeva che lo *status* di cittadino della federazione dipendesse dall'attribuzione della cittadinanza data dai Länder. Fu solo con il nazismo che si introdusse una cittadinanza federale autonoma, soluzione questa che venne mantenuta dalla Legge Fondamentale del 1949. Cfr. C. SCHÖNBERGER, *op. cit.*, pp. 70-71. In Svizzera, l'art. 37, co. 1 della Costituzione sancisce: «Ha la cittadinanza svizzera chi possiede una cittadinanza comunale e la cittadinanza di un Cantone». Tuttavia, la natura derivata della cittadinanza federale rispetto a quella cantonale e a quella comunale è contraddetta dall'art. 38, co. 1 Cost. che attribuisce alla confederazione la disciplina dell'acquisizione e perdita della cittadinanza per origine, matrimonio e adozione. L'attribuzione di tale competenza alla federazione, avutasi con una revisione costituzionale nel 1928, ha di fatto ribaltato la logica dell'art. 37, co. 1, ciò a far data almeno dal 1952, anno in cui il legislatore federale ha per la prima volta disciplinato la materia. Per quanto riguarda la naturalizzazione, il legislatore federale fissa con legge dei requisiti minimi, spettando poi ai singoli Cantoni prevedere discipline in materia. Sul punto, v. V. LIPPOLIS, *op. cit.*, pp. 87-88.

<sup>5</sup> Sulla duplice prospettiva insita nella nozione di cittadinanza, quale, da un lato, legame di appartenenza dell'individuo a una data comunità politica – e come tale non concettualmente distinguibile dalla nozione di sudditanza – e dall'altro, come fascio di posizioni giuridiche riconosciute al soggetto in quanto appunto parte di detta comunità, riconducibile alla Rivoluzione francese, cfr. G. ROMEO, *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Padova, 2011, pp. 5 ss.

Parlare di “cittadinanza regionale” significa essere consapevoli che i processi di decentramento politico, che conducono a rafforzare le competenze degli enti territoriali, inducono o possono indurre anche ad accrescere il senso di appartenenza della persona all’ente territoriale di riferimento<sup>6</sup>.

E poiché nei contesti territoriali non statali è la residenza il criterio che normalmente viene utilizzato per indicare, appunto, l’appartenenza di un soggetto a un dato ente territoriale, questa finisce per acquisire una connotazione in termini politici, diventando condizione per il godimento di una serie di diritti e doveri (subnazionali)<sup>7</sup>, ponendosi in questo senso come un equivalente funzionale della cittadinanza (statale)<sup>8</sup>.

Il collegamento, del resto, tra la cittadinanza regionale, sia pure dando a questa espressione una locuzione sostanziale, e l’immigrazione è reso evidente dalle vicende che hanno riguardato l’assunzione dei nuovi Statuti di autonomia da parte delle Regioni ordinarie italiane e delle *Comunidades Autonomas* (CC.AA.) spagnole. In tali occasioni,

---

<sup>6</sup> Cfr. M. GORLANI, *Accesso al welfare state e libertà di circolazione: quanto «pesa» la residenza regionale*, in *le Regioni*, 2-3, 2006, pp. 345 ss.

<sup>7</sup> Osserva che «la residenza anagrafica comporta, oggi, il riconoscimento di uno status giuridico per alcuni aspetti altrettanto significativo rispetto all’altro grande status di diritto pubblico: lo *status civitatis*», P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche*, in *Dir. fam. persone*, 4, 2003, pp. 1020 ss.

<sup>8</sup> Cfr. R. MEDDA-WINDISCHER, K. KÖSSLER, *Regional Citizenship: A Tool for Inclusion of New Minorities in Subnational Entities?*, in *Eur. Yearbook Minority Issues*, vol. 13, 2014, pp. 61-78; F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011; ID., *La stagione della residenza: analisi di un istituto giuridico in espansione*, in *Dir. Amm.*, 3, 2010, pp. 639 ss.; L. RONCHETTI, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in *costituzionalismo.it*, 2, 2012; EAD. (cur.), *I diritti di cittadinanza dei migranti: il ruolo delle regioni*, Milano, 2012. Di “cittadinanza amministrativa” «correlata all’appartenenza di un individuo a una comunità locale territoriale, perché ivi residente, senza perciò imporre a questi la contemporanea assunzione dello status di cittadino-sovrano» parla anche R. CAVALLO PERIN, *La configurazione della cittadinanza amministrativa*, in *Dir. Amm.*, 1, 2004, pp. 205 ss.

sia pure in modi e contesti costituzionali molto diversi<sup>9</sup>, è emersa una comune volontà di considerare la fonte statutaria non solo come atto normativo rivolto alle istituzioni e ai pubblici poteri, secondo una direttrice essenzialmente orizzontale, ma come norma fondamentale dell'ente territoriale<sup>10</sup>, che si dirige e concerne la stessa comunità personale di

---

<sup>9</sup> La vicenda delle enunciazioni di diritti negli Statuti delle CC.AA. e in quelli delle Regioni italiane a statuto ordinario presenta certamente aspetti di comunanza. In entrambi i casi, gli articoli costituzionali che disciplinano il contenuto tipico e necessario degli Statuti di autonomia non prevedono alcun riferimento alla possibilità di adottare enunciazioni di diritti. Tuttavia, a differenza dell'art. 123 della Cost. italiana, che effettivamente riserva alla fonte statutaria la disciplina dei soli aspetti organizzativi istituzionali, l'art. 147, co. 2, Cost. S. va oltre, prevedendo, come contenuto necessario dello Statuto, elementi in grado di connotare l'istituzione regionale quale ente esponenziale del territorio e, di riflesso, della componente personale di questo. Lo Statuto, infatti, è l'atto creativo della Comunità, nella misura in cui ne delimita il territorio e ne individua il nome in ragione della sua identità storica. Soprattutto, è allo Statuto che spetta, sia pure nei limiti fissati dalla Costituzione, l'assunzione delle materie su cui la CA è chiamata a esercitare la sua autonomia. Poiché l'esercizio di tali competenze è suscettibile di creare situazioni giuridiche tra cittadini della Comunità e la Comunità stessa, la disciplina di diritti statuari, nel quadro delle competenze esercitabili dalla CA, sembra un potenziale sviluppo dell'esercizio delle competenze nella prospettiva della cittadinanza. Sul punto, M. BARCELÓ I SERRAMALERA, *Las declaraciones de Derechos y Deberes Estatutarias. Especial referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña*, in J.M. CASTELLÁ, M. OLIVETTI (cur.), *Nuevos estatutos y reforma del Estado*, Barcellona, 2009, pp. 139 ss. Richiama, a giustificazione della legittimità di tali dichiarazioni, la definizione dello Statuto come normativa istituzionale fondamentale della Comunità Autonoma, ex art 147 co.1 Cost. S., J.M. CASTELLÁ ANDREAU, *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Barcellona, 2004. In senso critico, invece, sulla possibilità di interpretare l'art. 147, co. 2 Cost. S. come legittimante l'assunzione da parte degli Statuti di dichiarazioni statuarie in materia di diritti, U. ADAMO, *La questione dei principi e dei diritti negli Statuti delle Regioni e delle Comunità autonome*, Milano, 2015; ID., *I diritti (sociali) negli statuti delle Regioni ordinarie e delle Comunidades Autónomas fra spazi (non?) normativi e (poco) concrete discipline statuarie*, in *federalismi.it*, 2, 2015, pp. 41-49.

<sup>10</sup> Cfr. M. CARRILLO, *Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía*, in *Rev. esp. derecho const.*, vol. 80, 2007, pp. 50 ss.; F. BALAGUER CALLEJÓN, *Derechos, principios y objetivos en los estatutos de autonomía reformados*, in *Anuario Jurídico de la Rioja*, 13, 2008, pp. 15 ss. Tra le voci più critiche, L.M. DíEZ-PICAZO, *Pueden los statutos de Autonomía declarar derechos, deberes, y principios?*, in *Rev. esp. derecho const.*, vol. 78, 2006, pp. 64 ss.; ID., *De nuevo sobre las*

riferimento, in senso dunque verticale, secondo il contenuto tipico delle costituzioni (subnazionali) degli stati federali<sup>11</sup>.

---

*declaraciones estatutarias de derechos. Respuesta a Francisco Caamaño*, in *Rev. esp. derecho const.*, vol. 81, 2007, pp. 63 ss.; che sottolinea il pericolo di “pietrificare” i principi sanciti nella fonte statutaria, ossia di elevare scelte valoriali anche molto discusse, al rango di legge organica, conferendo così a esse una peculiare rigidità e sottraendole alla loro possibile modifica attraverso la procedura legislativa ordinaria, con sostanziale violazione del principio democratico.

<sup>11</sup> Diversa è stata, altresì, la valutazione del fenomeno in questione quanto alla sua legittimità costituzionale. Nel caso italiano, la Corte costituzionale ha disconosciuto alle affermazioni statutarie ogni efficacia giuridica in quanto le stesse si collocano «principalmente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell’approvazione dello statuto» (sent. n. 372, n. 378 e n. 379/2004 su cui A. RUGGERI, *La Corte, la “denormativizzazione” degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); A. ANZON, *La Corte condanna all’“inefficacia giuridica” le norme “programmatiche” degli statuti regionali ordinari*, in *Giur. Cost.*, 6, 2004, pp. 4063 ss.; A. MANGIA, *Il ritorno delle norme programmatiche*, in *Giur. Cost.*, 6, 2004, pp. 4073 ss.). Parzialmente diverso, invece, l’approccio del Tribunale Costituzionale spagnolo, il quale, nella pronuncia n. 247/2007 e poi nella n. 31/2010 sullo Statuto catalano, ha collegato tali dichiarazioni al principio dispositivo e ha sottolineato che, nella misura in cui dette enunciazioni siano connesse funzionalmente vuoi all’organizzazione istituzionale della CA, vuoi alle competenze materiali spettanti alla CA, esse rappresentano un «complemento adecuado» (f.to 12) al contenuto necessario dello Statuto, secondo l’art. 147, co. 1 Cost. S. Al riconoscimento, tuttavia, della legittimità costituzionale di tali dichiarazioni e della loro piena giuridicità, è corrisposto un sensibile ridimensionamento quanto alla loro immediata precettività e azionabilità in giudizio, tranne nelle ipotesi in cui il singolo rivendichi diritti di natura istituzionale, legati cioè alla denominazione, organizzazione e sede delle istituzioni autonome. Prescindendo, infatti, dalla tecnica redazionale con cui i diritti statutari risultano formulati, e dunque se essi siano in concreto costruiti come diritti soggettivi azionabili in giudizio o come mandati rivolti al legislatore autonomico, il Tribunale concluderà ritenendo che si deve in ogni caso riconoscere a dette enunciazioni il solo carattere programmatico. Cfr. G. CÁMARA VILLAR, *Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la sentencia 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)*, in *Rev. esp. der. const.*, vol. 85, 2009, pp. 287 ss.; M.A. CABELLOS ESPÍERREZ, *La relación derechos-Estado autonómico en la sentencia sobre el Estatuto valenciano*, in *Rev. d’estudis aut. i federals*, 7, 2008, pp. 126 ss.; M. CARRILLO, *Los derechos estatutarios y sus garantías en la sentencia 31/2010, de 28 de junio sobre la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña*, in *Rev. esp. der. const.*, vol. 92, 2011, pp. 343 ss.



Quanto alle Regioni italiane, in occasione dell'adozione dei nuovi Statuti, dopo la riforma costituzionale del 1999, l'immigrazione e la condizione giuridica dello straniero si sono rivelati temi di particolare considerazione. La portata delle enunciazioni statutarie è varia, ma è possibile sottolineare come in taluni casi si rivendichi un ruolo regionale in materia più marcato rispetto al passato, potenzialmente anche confliggente con le opzioni nazionali. Ciò sia per il fatto che talora le disposizioni statutarie sembrano genericamente riferirsi all'"immigrato"<sup>12</sup>, senza ulteriori qualificazioni in merito al suo *status* di regolarità rispetto alla legislazione nazionale, sia per il fatto che in altri casi le disposizioni rilevanti sembrano attribuire un più puntuale impegno programmatico al legislatore regionale, secondo un chiaro approccio di tipo universalista, e ciò non solo sul terreno dei diritti sociali, ma anche su quello di diritti politici, ivi incluso quello di voto<sup>13</sup>.

---

È, tuttavia, da segnalare che, anche se ridotti a principi direttivi, a tali enunciati è pur sempre riconosciuta la piena giuridicità, e ciò differenzia profondamente la posizione del Tribunale costituzionale spagnolo rispetto a quella del suo omologo italiano. Da ciò deriva, infatti, la piena idoneità di tali enunciati a essere elevati a parametro di legittimità delle leggi autonome, il che nel contesto dei diritti sociali, segnatamente sotto il profilo dell'estensione di questi o meno allo straniero, non è aspetto marginale, potendo le leggi autonome essere invalidate laddove ingiustificatamente restrittive quanto all'accesso dello straniero. In questo senso, in dottrina, T. DE LA QUADRASALCEDO JANINI, *Los derechos sociales de los extranjeros: nuevas y viejas garantías*, in S. DIEZ SASTRE (cur.), *Immigración y gobiernos locales*, Madrid, 2010, pp. 159 ss.; V. AGUADO Y CUDOLÀ, *La ley catalana de servicios sociales: nuevos derechos de ciudadanía en el estado autonómico?*, in *Rev. d'estudis aut. i federals*, 7, 2008, p. 202.

<sup>12</sup> Lo rileva A. GENTILINI, *Statuti e leggi regionali in materia di migrazione*, in Osservatorio sulla legislazione - Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea - Tomo II, Tendenze e problemi della legislazione regionale, Camera dei Deputati Roma, 2011, pp. 197 ss., riferendosi ai casi degli Statuti della Toscana, della Puglia e dell'Umbria.

<sup>13</sup> Ancora A. GENTILINI, *op. cit.* Il riferimento va all'art. 2, co. 1. lett. f) dello Statuto dell'Emilia Romagna, secondo cui la Regione ispira la sua azione a una serie di obiettivi tra i quali «il godimento dei diritti sociali degli immigrati, degli stranieri profughi rifugiati e apolidi, assicurando, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti» e all'art. 8, co. 1, lett. o) dello Statuto della Regione Campania secondo cui la Regione promuove ogni utile iniziativa per favorire «la realizzazione di un elevato livello delle prestazioni concernenti i diritti sociali nonché il godimento dei diritti politici e sociali degli immigrati,

Ancora più marcato il caso delle CC.AA. spagnole. Qui, da un lato, alcuni Statuti non hanno esitato a qualificare esplicitamente il rapporto che intercorre tra la data comunità autonoma e l'elemento personale ad essa afferente in termini di cittadinanza<sup>14</sup>. Dall'altro, come già accennato, si sono formalizzate delle enunciazioni di diritti, detti appunto statutari, in grado di vincolare al loro rispetto e di impegnare al loro sviluppo l'attività del legislatore autonomo, pur sempre nel quadro delle competenze materiali spettanti alle CC.AA.<sup>15</sup>. Proprio i diritti sociali sono quelli maggiormente presi in considerazione dagli Statuti di auto-

---

degli stranieri profughi rifugiati e degli apolidi, ivi compreso il diritto di voto, per quanto compatibile con la Costituzione». È da ricordare, poi, l'art. 3, co. 6 dello Statuto della Regione Toscana, che prevede che «la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati». Come detto, però, in relazione a quest'ultima enunciazione, la Corte costituzionale, nella sent. n. 372/2004, ne ha dichiarato l'inefficacia giuridica. Altrettanto ha fatto, nella sent. n. 379/2004, in relazione al sopracitato art. 2, co. 1 lett. f) dello Statuto dell'Emilia Romagna.

<sup>14</sup> Cfr. art. 7 dello Statuto di Castilla y León, (L.O. n. 14/2007 del 30.11.2007): «A los efectos del presente estatuto, tienen la *condicion politica de ciudadanos de Castilla y Leon* todos los espanoles que, de acuerdo con las leyes del Estado, tengan vecindad administrativa en cualquiera de los municipios integrados en el territorio de la comunidad»; similmente l'art. 9 dello Statuto delle Isole Baleari (L.O. n. 1/2007, del 28.2.2007), e l'art. 7, co. 1 dello Statuto di autonomia della Catalogna (L.O. n. 2/2006, del 19.7.2006): «Gozan de la condicion politica de catalanes o *ciudadanos de Cataluna* los ciudadanos españoles que tienen vecindad administrativa en Cataluña. Sus derechos políticos se ejercen de acuerdo con el presente Estatuto y las leyes» (corsivo nostro). Più sfumati, sul punto, gli statuti di Aragona, Comunità Valenziana, Andalusia, Estremadura, che non usano il termine cittadinanza, ma parlano di condizione politica di aragonese, valenziano, ecc.

<sup>15</sup> La tecnica redazionale di tali enunciazioni è sicuramente differenziata, dovendosi distinguere ipotesi in cui le previsioni dei diritti statutari presentano un forte grado di tassatività, tali da porsi, in talune fattispecie almeno, come veri diritti soggettivi azionabili in giudizio, e altre in cui dette enunciazioni appaiono, per la loro stessa formulazione letterale, norme di natura meramente programmatica. Per considerazioni di portata generale sul fenomeno in questione, vedi E.A. CONDE, A. GARCIA-MONCÓ, R. TUR AUSINA, *Derecho autonómico*, Madrid, 2013, pp. 217 ss.; F. BALAGUER CALLEJÓN (cur.), *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, Siviglia, 2008; M.A. APARICIO PÉREZ (cur.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcellona, 2008. Le differenze, inoltre, riguardano anche l'attenzione dedicata al profilo della garanzia di tali diritti. Cfr. J.F. SÁNCHEZ BARRILAO, *La giustiziabilità dei diritti riconosciuti dagli statuti nello stato autonómico spagnolo*, in *Quaderni regionali*, 2, 2012, pp. 267 ss.

nomia e ciò sia per essere questi più direttamente connessi alle competenze assegnate alle CC.AA., sia perché, essendo configurati dalla Costituzione spagnola come principi direttivi, possono essere oggetto di una più articolata regolazione da parte di quelle CC.AA. desiderose di garantire maggiori tutele sotto il profilo della loro concreta esigibilità<sup>16</sup>.

Come ha impattato su questi profili la condizione giuridica dello straniero?

Le CC.AA. hanno definito la loro comunità personale di riferimento come composta dai cittadini spagnoli ivi residenti (o, comunque, dai cittadini spagnoli che hanno qui avuto in passato la residenza)<sup>17</sup> e hanno dunque evitato di assumere una nozione inclusiva dello straniero che avrebbe configurato la relativa cittadinanza regionale come autonoma, e non derivata dalla cittadinanza spagnola<sup>18</sup>.

Esse, inoltre, hanno concepito lo Statuto, anche e soprattutto in riferimento ai diritti statutari ivi previsti, come un fatto politico riservato ai

---

<sup>16</sup> Per la tesi secondo cui l'intenzione del legislatore statutario era quella di trasformare i principi costituzionali di politica sociale in diritti soggettivi, v. T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007 de 12 de diciembre*, in *Rev. gen. derecho const.*, 5, 2008, pp. 14 ss.; in argomento, vedi F. LÓPEZ MENUDO, *Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía*, in *Rev. andalusa admin. pública*, 73, 2009, pp. 71 ss.; nella letteratura italiana U. ADAMO, *I diritti (sociali) negli statuti*, cit.

<sup>17</sup> Tuttavia, alcuni Statuti estendono la "cittadinanza regionale" anche ai cittadini spagnoli residenti all'estero, ma in precedenza residenti nella data CA, nonché ai loro discendenti, secondo una concezione "etnica" di cittadinanza. In quest'ultimo caso, posto che i discendenti potrebbero non avere la cittadinanza spagnola, si richiama la necessità che tale sviluppo avvenga nel quadro di una legge statale. Vedi, ad esempio, l'art. 5 dello Statuto andaluso.

<sup>18</sup> Nella sentenza sullo statuto catalano, la n. 31 del 2010, il Tribunale costituzionale non riterrà illegittimo l'uso dei termini "cittadino" e "popolo" proprio sottolineando che, in considerazione della natura chiaramente derivata della cittadinanza catalana rispetto a quella spagnola, la prima è pur sempre una specie della seconda, non contraddicendola (*f.to.* 11). Più netta, invece, la Corte costituzionale che nella sentenza 170 del 2010, con affermazione poi ripresa nella sent. n. 81/2018 relativa al "popolo veneto", ha affermato che: «all'articolazione politico-amministrativa dei diversi enti territoriali all'interno di una medesima più vasta, e composita, compagine istituzionale non possa reputarsi automaticamente corrispondente – né, in senso specifico, analogamente rilevante – una ripartizione del "popolo", inteso nel senso di comunità "generale", in improbabili sue "frazioni"».

cittadini regionali, pur prevedendosi – ma da parte del legislatore autonomo e nei limiti che questo riterrà – la possibilità di un'estensione agli stranieri dei diritti ivi previsti<sup>19</sup>.

Solo lo Statuto andaluso ha chiaramente optato per un modello esplicitamente universale che pone la residenza anagrafica (*vencidad administrativa*) nella data regione come unica condizione per la titolarità dei diritti, con l'eccezione di quelli politici, riconoscendo, dunque, lo straniero, anche a prescindere dal suo soggiorno regolare, come componente della comunità della CA<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Così, ad esempio, lo Statuto di Castilla y León, dopo aver precisato all'art. 8 che i titolari dei diritti previsti dallo Statuto sono i cittadini di Castilla y León, contempla, tra le disposizioni generali, una clausola (art. 10), intitolata "diritti degli stranieri", in cui si specifica che i diritti che lo statuto riconosce ai cittadini di Castilla y León si estenderanno agli stranieri iscritti anagraficamente nella Comunità nei termini previsti dalle leggi di attuazione dei relativi diritti, ma nel rispetto di quanto stabilito dalla Costituzione e dalla legge statale applicabile. Secondo l'art. 4 dello Statuto della Catalogna, sono i cittadini di Catalogna a essere i titolari dei diritti e dei doveri riconosciuti nello Statuto, salvo restando la possibilità per il legislatore di estendere le relative tutele ad altre persone. Tuttavia, i singoli diritti statutari, con eccezione dei diritti di natura politica testualmente riferiti ai soli cittadini catalani, sono spesso formulati in termini universali. Così, avviene per il diritto alla salute e all'assistenza sanitaria (art. 23), per il diritto all'assistenza sociale, ivi incluso il reddito di cittadinanza (art. 24), per il diritto all'abitazione (art. 25). Inoltre, l'art. 15 prevede una clausola generale che garantisce a tutti, quindi anche agli stranieri, prescindendo dalla regolarità del loro soggiorno, «[el] derecho a vivir con dignidad, seguridad y autonomía, libres de explotación, de malos tratos y de todo tipo de discriminación, y tienen derecho a libre desarrollo de su personalidad y capacidad personal». Interrogato proprio sulla conformità a Costituzione di questa disposizione, il Tribunale costituzionale, nella sentenza sullo Statuto catalano, ha chiarito che, sotto il profilo dell'ambito di applicazione soggettivo, le dichiarazioni statutarie sono un fenomeno inerente i rapporti della CC.AA. con la rispettiva comunità personale di riferimento, la delimitazione della quale è, tuttavia, sottratta in larga misura alla discrezionalità delle singole CC.AA. Di conseguenza, starà alla legge ordinaria provvedere a un'eventuale estensione dei diritti allo straniero, ma la norma fondamentale della Comunità, sotto il profilo dei diritti ivi enunciati, non è un fatto giuridico che possa riguardare lo straniero.

<sup>20</sup> Sull'opzione perseguita dallo statuto andaluso, con riferimenti anche ai lavori parlatori, vedi in particolare T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *Los derechos sociales de los extranjeros*, cit., pp. 159 ss.

## 2. *Delle varie declinazioni della cittadinanza regionale*

Il “federalismo dell’immigrazione” e l’emersione di cittadinanze regionali nell’accezione che si è in precedenza indicata sono fenomeni disomogenei. Ciò non solo perché, come si diceva, gli enti territoriali possono modulare in senso escludente o, al contrario, inclusivo le proprie politiche nei confronti della popolazione immigrata, ma anche perché si tratta evidentemente di considerare come, in che modo e con quali variabili la riscontrata richiesta degli enti subnazionali di poter esprimere un ruolo regolativo in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero possa essere soddisfatta, tenendo a mente che questi ambiti risultano tradizionalmente di competenza del livello centrale di governo.

Tuttavia, proprio l’ancoraggio della disciplina dell’immigrazione al tema della sovranità potrebbe indurre a confinare l’esercizio di tale competenza alla sfera precipua dell’ammissione e dell’allontanamento dello straniero<sup>21</sup>. Essendo, infatti, questi due profili quelli più strettamente legati a una concezione territoriale di sovranità, intesa proprio come controllo dei confini, si potrebbe ritenere che, una volta che non sia in discussione questa dimensione – e quindi lo straniero sia stato ammesso nel territorio e non vi sia la questione del suo allontanamento dallo Stato –, non vi dovrebbero essere ragioni per ritenere che la disciplina della suo trattamento giuridico, inteso come l’insieme delle condizioni per il godimento di diritti e doveri, debba essere riservata esclusivamente allo Stato e assumere, quindi, un profilo derogatorio rispetto alla consueta ripartizione delle competenze.

È proprio su questo presupposto che, in dottrina, si è affermata la tendenza a distinguere i piani di intervento tra ambito statale e quello subnazionale lungo la distinzione tra “le politiche dell’immigrazione” – che riguardano fondamentalmente le misure che regolano le condizioni di ingresso e di soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato e che sarebbero riservate appunto al legislatore nazionale – e “le politiche per

---

<sup>21</sup> Ad esempio, la Corte Suprema americana ha affermato, in *De Canas v. Bica*, 424 U.S. 351, (1976), che l’immigrazione è «essentially a determination of who should or should not be admitted in the country and the condition under which a legal entrant may remain». Sul punto, vedi capitolo primo.

gli immigrati” – che attengono alle misure, soprattutto nel settore sociale, per mezzo delle quali gli enti subnazionali mirano all’integrazione dell’immigrato<sup>22</sup>.

Certamente, questa distinzione, dotata di un’indubbia immediatezza classificatoria, coglie molti aspetti di verità.

La dimensione, ad esempio, c.d. “sociale” della cittadinanza regionale<sup>23</sup> è profilo non solo presente, ma anche conflittuale in molte esperienze di “federalismo dell’immigrazione” e sicuramente ciò è spiegabile anche come conseguenza di un atteggiamento giurisprudenziale poco incline a leggere la riserva al centro della materia “immigrazione” come abilitante lo Stato a interventi trasversali in ambiti altrimenti rientranti nella competenza regionale<sup>24</sup>.

A giocare a favore del riconoscimento di spazi d’azione in capo all’ente subnazionale è stata anche la qualificazione del fenomeno sociale dell’immigrazione come dato strutturale e quantitativamente rilevante

<sup>22</sup> Utilizza la categoria “politiche di immigrazione” e “politiche per gli immigrati” T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Ist. Fed.*, 2004, p. 805, che riprende una distinzione introdotta da T. HAMMAR, *Democracy and the Nation States*, Aldershot-Averbury, 1990. In modo simile anche F. PALERMO, K. KÖSSLER, *Comparative Federalism*, Oxford-Portland, 2017, pp. 403 e pp. 418 ss. che rilevano come solo in Australia e Canada si riscontri un ruolo significativo del livello subnazionale in materia di immigrazione, mentre nelle altre realtà prese in considerazione dalla loro analisi (Svizzera, Germania, Belgio) l’intervento subnazionale riguarderebbe le politiche c.d. di integrazione. Sul punto, anche C. JOPPKE, F.L. SEIDLE (eds.), *Immigrant Integration in Federal Countries*, Montreal, 2012.

<sup>23</sup> Per un uso simile di tale espressione, cfr. C.F. FERRAJOLI, *Diritti e cittadinanza sociale dei migranti nei regolamenti e negli atti amministrativi delle regioni*, in L. RONCHETTI (cur.), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, cit., pp. 111 ss.

<sup>24</sup> Cfr. Corte cost. it., sent. n. 300, del 7 luglio 2005, *p.to 5 cons. dir.*, «[...] l’intervento pubblico non si limita al doveroso controllo dell’ingresso e del soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale ma riguarda necessariamente altri ambiti, dall’assistenza all’istruzione, dalla salute all’abitazione, materie che intersecano ex Costituzione, competenze dello Stato con altre regionali in forma esclusiva o concorrente». Similmente, in *De Canas vs. Bica*, 424 U.S. 351, (1976), la Corte Suprema degli USA ha osservato che benché la competenza a regolare l’immigrazione spetti al legislatore federale, tuttavia ciò non significa che «every state enactment which in any way deals with aliens is a regulation of immigration and thus *per se* pre-empted by this constitutional power whether latent or exercised».

dello scenario sociale odierno. Questo profilo ha indebolito l'idea che il trattamento giuridico dello straniero giustificasse una deroga permanente a favore del livello centrale di governo e un conseguente ritaglio delle materie di competenza subnazionale che fosse basato sullo *status* dei destinatari delle stesse<sup>25</sup>.

Tuttavia, questa distinzione sconta un'eccessiva semplificazione nella misura in cui, per un verso, sembra disconoscere che possa esistere anche un interesse di carattere nazionale a modulare l'integrazione sociale dello straniero e che ciò possa avvenire secondo paradigmi od opzioni non necessariamente coincidenti con quelli perseguiti dal livello subnazionale. Per altro verso, essa tende ad appiattire sui soli temi dell'integrazione sociale l'intero fenomeno dell'*immigration federalism*.

In effetti, come si è rapidamente accennato nell'introduzione, vi sono almeno altri due ambiti materiali, legati al fenomeno immigratorio, verso cui gli enti subnazionali hanno manifestato interesse a intervenire.

Il primo è quello che si è qualificato come "cittadinanza territoriale" in cui a venire in rilievo sono i profili legati alla regolazione dell'entrata e del soggiorno dello straniero. Qui, la circostanza che il livello subnazionale sia competente nell'ambito delle politiche attive per il mercato del lavoro e/o di quelle relative alla ricerca scientifica determina una potenziale concorrenza con il tradizionale titolo di intervento dell'ambito centrale basato sulla regolazione dei flussi di ingresso<sup>26</sup>.

A queste competenze, tipiche degli enti subnazionali sia negli stati regionali sia in quelli federali, sono da aggiungere, in questi ultimi, quelle in materia di ordine pubblico e/o in materia penale, che sembre-

---

<sup>25</sup> Sul punto, ad esempio, Trib. Cost. spagnolo, sent. n. 31/2010, punto 83, paragrafo secondo del considerato in diritto, «[...] la evolución del fenómeno migratorio en España impide configurar la competencia estatal *ex art. 149.1.2 CE* como un título horizontal de alcance ilimitado que enerve los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas de carácter sectorial con evidente incidencia en la población migratoria, en relación con la cual han adquirido especial importancia las prestaciones de determinados servicios sociales y las correspondientes políticas públicas (educación, asistencia social, sanidad, vivienda cultura, etc.)».

<sup>26</sup> Si rinvia sul punto al capitolo secondo per i casi di Italia, Spagna, Canada, Belgio, Italia.

rebbero garantire un ruolo nella criminalizzazione dell'immigrazione irregolare e nelle conseguenti procedure espulsive<sup>27</sup>.

Il secondo ambito di intervento, denominato "cittadinanza regionale culturale", guarda a quelle misure che vedono come destinatari specifici gli stranieri e non la generalità della popolazione, come avviene nel contesto della cittadinanza sociale. Si tratta, in particolare, di interventi che agevolano l'insediamento dell'immigrato attraverso percorsi di accompagnamento sociale, di acquisizione di competenze spendibili sul piano lavorativo e, soprattutto, di conoscenze linguistiche, nonché spesso di carattere civico.

Come si è accennato in precedenza, nei contesti territoriali composti, caratterizzati in senso multinazionale o comunque in cui si dà un'autonomia istituzionale funzionale alla tutela di minoranze etniche/nazionali di antico insediamento, l'afflusso migratorio è stato talora visto come un potenziale pericolo rispetto alla capacità di tali territori di mantenere distinta la loro propria identità culturale. Ciò soprattutto quando la lingua maggioritaria dello Stato ospite risulti, in relazione a quella minoritaria, propria del territorio subnazionale, maggiormente attrattiva per la popolazione immigrata sia in termini di prestigio sociale, sia di diffusione e dunque di maggiori opportunità che la stessa offre. Conseguentemente, tali enti subnazionali hanno manifestato un interesse via via crescente a selezionare l'immigrato sulla base delle sue conoscenze linguistiche della lingua minoritaria e/o a regolare taluni aspetti del processo migratorio attraverso misure che inducessero lo straniero a un impegno anche obbligatorio di integrazione soprattutto di carattere linguistica e civico<sup>28</sup>.

Le richieste di maggiore autonomia in relazione all'immigrazione possono dunque riguardare ambiti e funzioni diverse che non si legano solo alle c.d. "politiche per gli immigrati".

Al fine, tuttavia, di operare una possibile classificazione, riteniamo utile svolgere un ragionamento che guarda, in generale, alle ragioni che giustificano l'attribuzione di autonomia ai soggetti istituzionali che si

---

<sup>27</sup> Il riferimento è qui all'esperienza degli Stati Uniti, su cui *infra* capitolo secondo.

<sup>28</sup> Su questi aspetti, vedi *infra* capitolo quarto.



pongono come rappresentativi di un dato territorio, per poi calarlo alle specificità che presenta l'immigrazione come materia.

Vi è, appunto, chi ha sostenuto che la valorizzazione dell'autonomia territoriale dovrebbe essere legata a un approccio ermeneutico che guardi al territorio non in termini oggettivi e statici, quale semplice ambito di applicazione spaziale di un ordinamento giuridico a base territoriale, ma in termini soggettivi<sup>29</sup>. Il territorio andrebbe così inteso come spazio in cui si proiettano le attività della popolazione ivi stanziate, tali da dare allo stesso una precisa conformazione culturale, e sarebbero questi processi a giustificare l'attribuzione di autonomia<sup>30</sup>.

Tuttavia, a queste tesi viene spesso ricordato il rischio di accentuare il senso di appartenenza dell'elemento personale al dato territorio sub-statale e di giungere così a sviluppare forme e concezioni etnocentriche, potenzialmente disgregatrici dell'unità nazionale<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Si veda P. HÄBERLE, *Stato costituzionale. I) Principi generali*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 2000, pp. 8 ss.; nonché, diffusamente, A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo stato-nazione alla globalizzazione*, Milano, 2010.

<sup>30</sup>Cfr. P. HÄBERLE, *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in A. D'ATENA (cur.), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994, pp. 130 ss. In tema, v. anche S. MABELLINI, *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano, 2008. Del resto, si deve ricordare che anche nella dottrina italiana non è mancato chi ha sottolineato il nesso tra il riconoscimento del principio di autonomia territoriale, di cui all'art. 5 Cost., e il principio democratico, vedendo nel primo uno strumento di partecipazione e valorizzazione della società civile, e non solo un criterio organizzativo dello Stato. Cfr. G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, pp. 286 ss. Questa, inoltre, è la tradizionale concezione del territorio nella cultura anglosassone. Sul punto, riassuntivamente, A. DI MARTINO, *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, in *Rivista AIC*, 3, 2012, 2-3. Per riferimenti più puntuali all'esperienza britannica e al legame tra territorio e *local government*, A. TORRE, *L'evoluzione delle forme di governo locale nel Regno Unito. Spunti ricostruttivi e principi ispiratori*, in S. GAMBINO (cur.), *L'organizzazione del governo locale*, Rimini, 1992, pp. 173 ss.

<sup>31</sup> Ad esempio, di recente, G. SCACCIA, *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, 14; S. SICARDI, *op. cit.*, 117. Sui rischi per l'unità territoriale dello Stato, cfr. S. MANCINI, *Minoranze autoctone e Stato. Tra composizione dei conflitti e secessione*, Milano, 1996.

Si osserva, inoltre, che così come lo Stato, in quanto comunità politica, non necessariamente coincide con una comunità culturale omogenea, altrettanto deve dirsi dell'ente subnazionale<sup>32</sup>.

Probabilmente, questi rilievi possono forse essere ricomposti alla luce del significato che si intende attribuire alla nozione di "cultura dell'autonomia"<sup>33</sup>.

Sembra difficile negare che, in quelle realtà territoriali che si configurano come proiezioni istituzionali di collettività personali accomunate da profili linguistici, storici ed etnici, la domanda di autonomia si ponga spesso in modo "forte"<sup>34</sup> e che a queste sono sovente riconosciute competenze che sono necessarie a conservare l'identità minoritaria (istruzione, tutela dei beni culturali, media, ecc.) in modo derogatorio rispetto a quanto avvenga per le altre unità territoriali.

Questo, tuttavia, non significa che si debba rinunciare ad altre valorizzazioni della "cultura dell'autonomia", magari secondo prospettive che guardino alla capacità di un dato territorio, attraverso l'ente esponenziale della comunità ivi stanziata, di manifestare una politica del "buon governo", intesa come attitudine a cogliere i bisogni locali e di saperli tradurre in politiche efficaci ed efficienti<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Cfr. G. CORDINI, *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, Padova, 1998, pp. 207 ss. In questo medesimo ordine di idee, in relazione al regionalismo italiano, si è osservato che esso avrebbe avuto una connotazione più politica che culturale-identitaria e non sarebbe stato giustificabile in termini di peculiarità etniche, linguistiche o storiche dei territori. Cfr. S. BARTOLE, *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, in ID. (cur.), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano 1999, p. 2 ss.

<sup>33</sup> In argomento, vedi R. TONIATTI (cur.), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento, 2018, disponibile su <http://www.liatn.eu/images/ebook/LIA-eBook-Cultura-dellautonomia.pdf>.

<sup>34</sup> In questo senso, G. MOR, *Le regioni a statuto speciale nel processo di riforma*, in *le Regioni*, 1999, p. 204, rilevava che «la domanda sociale di autonomia è tanto più forte quanto più essa si colleghi a un'identità culturale sentita».

<sup>35</sup> In questo senso, soprattutto L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000, pp. 124 ss.; R. TONIATTI, *La «cultura dell'autonomia» quale concetto di sintesi, condiviso, complementare, interdisciplinare: l'approccio giuridico-istituzionale*, in ID. (cur.), *op. cit.*, p. 5, che rileva come la capacità istituzionale possa configurarsi

Si tratterebbe, insomma, di riconoscere la potenziale capacità di un'istituzione territoriale di sviluppare un particolare radicamento con il proprio elemento personale, ponendosi come istanza esponenziale degli interessi della comunità ivi residente, anche a prescindere dall'esistenza di una identità collettiva pre-data rispetto all'ente territoriale<sup>36</sup>.

Da questo punto di vista, la richiesta di autonomia, o di maggiore autonomia, da parte dell'istituzione rappresentativa del territorio può fondarsi tanto su esigenze di carattere funzionale – ed essere motivata dal desiderio di dare soddisfazione ai bisogni economici e di sviluppo umano del territorio<sup>37</sup> – quanto su motivazioni culturali-identitarie e giustificarsi in funzione della connessione della materia richiesta con il fine della preservazione dei tratti identitari, storici, linguistici espressi dal territorio<sup>38</sup>.

Questa duplice dimensione della valorizzazione del territorio e dell'autonomia – una in chiave funzionale, l'altra più identitario-comunitarista – ben si può applicare al “federalismo dell'immigrazione”.

La rivendicazione da parte delle autorità subnazionali di maggiore autonomia in tale ambito può giustificarsi per rispondere agli specifici bisogni a carattere funzionale del territorio, ma anche appunto di quelli

---

«quale prova *ex post* della pre-esistenza di una cultura dell'autonomia quale potenziale da esercitare e sviluppare».

<sup>36</sup> In tal senso, v. E.A. IMPARATO, *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, 2010, pp. 22 ss. Osserva, in argomento, A. D'ATENA, *Pasato, presente... e futuro delle autonomie regionali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014, p. 6 che nonostante le Regioni ordinarie italiane scontassero un certo tasso di artificialità al momento della loro istituzione, «ciò non ha impedito che, dopo più di un quarantennio di concreto funzionamento, esse abbiano gettato radici nelle collettività sottostanti, divenendo, così, fattore costitutivo di identità collettive».

<sup>37</sup> Per il superamento del concetto di federalismo strutturale a favore di un federalismo funzionale, per sua natura differenziato, S. ORTINO, *Per un federalismo funzionale. Note introduttive e progetto di revisione della Costituzione italiana*, Torino, 1994, pp. 54 ss. In argomento, vedi anche P. PERNTHALER, *Lo stato federale differenziato*, Bologna, 1999.

<sup>38</sup> Sul punto, per la sottolineatura che vi sarebbero competenze che sono necessarie per la garanzia e la conservazione dell'identità minoritaria che rappresenterebbero uno zoccolo duro difficilmente rinunciabile, F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008, p. 150.

identitari, laddove si ponga il problema del mantenimento dei tratti culturali della minoranza nazionale rispetto al flusso migratorio.

Per esemplificare quanto si va dicendo, si può osservare, in relazione all'area qui denominata della "cittadinanza territoriale", che l'elemento subnazionale può avere un interesse a gestire talune funzioni nella selezione degli immigrati per motivi di lavoro e ciò per soddisfare bisogni di carattere economico (per garantire, ad esempio, un migliore incontro rispetto all'offerta di lavoro delle realtà produttive locali)<sup>39</sup> o anche demografico (nell'eventualità che il dato territorio si presenti scarsamente popolato e dunque l'immigrazione diventi strumento prioritario di sviluppo)<sup>40</sup>.

Nei contesti subnazionali connotati in termini identitari, tale richiesta può fondarsi, oltre che sui medesimi fattori di carattere funzionale di cui sopra, sul desiderio che la selezione degli immigrati possa tenere in considerazione la conoscenza della lingua minoritaria<sup>41</sup> o comunque l'attitudine positiva ad apprenderla, anche attraverso corsi di alfabetizzazione linguistica organizzati all'estero che diano poi priorità nella fase di ammissione<sup>42</sup>.

Analogamente si può ragionare in relazione all'area della c.d. cittadinanza culturale. Anche se in essa sembrano assorbenti le ragioni identitarie rispetto a quelle di carattere funzionale, queste ultime possono in realtà essere altrettanto forti: in contesti geografici caratterizzati da una certa scarsità demografica e dal territorio poco adatto allo stanziamento umano, l'adozione di interventi specificamente legati a facilitare l'inserimento dei nuovi immigrati può essere funzionale a favorire la loro

---

<sup>39</sup> Era questa la motivazione che, in occasione dell'adozione del d.P.R. n. 334/2004, aveva spinto le Regioni italiane, in sede di Conferenza Stato-Regioni, a chiedere al Governo il riconoscimento di "quote" regionali rispetto alla determinazione dei flussi di ingresso annuali. Vedi *infra* capitolo secondo.

<sup>40</sup> È questa la motivazione che ha determinato la diffusione dei c.d. *Provincial Nominee Programs* in Canada. Sempre *infra* capitolo secondo.

<sup>41</sup> È il caso del Québec in Canada. Vedi *infra* capitolo secondo.

<sup>42</sup> È il caso della Catalogna che aspira a orientare i flussi d'entrata immigratoria verso Paesi diversi dal Sud America a causa della scarsa propensione degli immigrati di tali regioni all'apprendimento del catalano.

presenza duratura, evitando che possano dirigere altrove il loro percorso migratorio<sup>43</sup>.

### 3. I limiti allo sviluppo del federalismo dell'immigrazione: il nodo delle competenze

Si è già avuto modo di accennare al fatto che gli ambiti e il grado di estrinsecazione del “federalismo dell'immigrazione” incontrano un primo, diremo ovvio, ostacolo nell'attribuzione allo Stato di un'ampia riserva in materia.

Da un punto di vista storico, questa attribuzione al livello federale/statale appare tutt'altro che un processo scontato e pacifico. L'idea stessa di un potere di respingimento/allontanamento – la dimensione, dunque, “territoriale” della cittadinanza – del soggetto “forestiero” (per tale intendendosi l'individuo non parte della comunità locale a titolo originario, a prescindere dal suo essere cittadino nazionale o meno)<sup>44</sup>, nasce in stretta connessione con il tema dell'accesso agli interventi di carattere solidaristico dispensati dalle comunità locali<sup>45</sup>.

Nelle federazioni nordamericane, ma anche in Europa, la decisa centralizzazione della gestione delle frontiere si ebbe solo con la fine dell'orientamento liberale che aveva caratterizzato la mobilità internazionale per tutto l'Ottocento e con le avvisaglie della Prima guerra mondiale quando l'equazione straniero-nemico determinerà ovunque una centralizzazione della materia e una funzionalizzazione dell'immigrazione alle esigenze di difesa dello Stato<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> È il caso, in Canada, della Provincia del Manitoba. Vedi *infra* capitolo quarto.

<sup>44</sup> Sul punto, M. SAVINO, *La libertà degli altri: la regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, 2012, pp. 58 ss.; nonché, sulla nozione di straniero in epoca pre-moderna, A. DUMMET, A. NICOL, *Subjects, Citizens, Aliens and Others: Nationality and Immigration Law*, Londra, 1990, pp. 25 ss.

<sup>45</sup> Il punto verrà ripreso nel capitolo secondo. Si veda, però, fin da ora J. TORPEY, *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge, 2000, pp. 21 ss.; R. BRUBAKER, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge-London, 1992, [tr. it.] *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Bologna, 1997, pp. 90 ss.

<sup>46</sup> Sul punto, si veda il capitolo secondo.

Tuttavia, le vicende così sommariamente descritte, se sembrano giustificare, come si è già accennato, la riserva allo Stato della regolazione dei flussi di ingresso e della permanenza dello straniero sul territorio nazionale, e ciò per le indubbie interferenze che si profilano coi principi di sovranità e territorialità, non sembrerebbero del pari idonee a fondare una competenza in materia di condizione giuridica dello straniero.

In fondo, in molte giurisdizioni costituzionali si è da tempo acquisita l'idea che la tutela e la disciplina dei diritti fondamentali non siano qualificabili come una competenza di per sé riservata all'ambito centrale/federale, ma come un interesse costituzionalmente rilevante cui sono chiamati a concorrere tutti i livelli territoriali di governo, in funzione delle competenze materiali da ciascuno possedute<sup>47</sup>. Perché, dunque, il fatto che il beneficiario di tali posizioni giuridiche sia lo straniero dovrebbe alterare il normale riparto di competenze, previsto, ad esempio, per gli ambiti sociali?

È su questo presupposto che, come si diceva, si fonda la distinzione già tratteggiata tra “politica dell’immigrazione” e “politiche per gli immigrati” quale criterio di base circa la divisione dei poteri tra istanze territoriali.

Tuttavia, guardando la questione in termini generali, si può osservare che tra le due dimensioni – ingresso/soggiorno e diritti – non esiste uno iato, ma una sostanziale comunicazione. Infatti, il processo di equiparazione tra cittadino e straniero in relazione alla titolarità dei diritti fondamentali, indotto dai processi di internazionalizzazione richiamati nell'introduzione, è di natura selettiva, come comprovato dal fatto che non esista per lo straniero *tout court* un diritto all'ingresso nello Stato non di sua appartenenza e, in relazione ai diritti sociali prestazionali, si procede in maniera «discreta», ossia attraverso spazi di garanzia realizzati dall'intersecazione dello *status* di straniero immigrato con ulteriori

---

<sup>47</sup> Si veda, ad esempio, quanto affermato dalla *Cour d'Arbitrage* (oggi *Cour constitutionnelle*) belga nella sentenza n. 124/2000, 29 novembre 2000, par. B.4.2: «La consécration de droits et libertés fondamentaux par la Constitution et les traités internationaux ne signifie en aucune manière qu'en tant que telle, la réglementation de ces droits et libertés n'appartiendrait qu'à l'autorité fédérale. C'est à chaque autorité qu'il appartient d'en assurer le respect en les concrétisant lorsqu'elle exerce les compétences qui sont les siennes».

categorie di appartenenza, quali, in particolare, la condizione di lavoratore, di immigrato lungo-soggiornante, ecc.<sup>48</sup>.

Il nesso tra i due ambiti – *status* dello straniero in relazione alla disciplina immigratoria e godimento dei diritti – è del resto evidente riferendosi alla posizione del soggetto irregolarmente presente<sup>49</sup>. Per quest'ultimo, anche per la prospettiva di precarietà sul territorio nazionale che lo caratterizza, il paradigma di riferimento applicabile è la dignità della persona, non la sua piena integrazione nella società ricevente. I diritti, dunque, che gli vengono garantiti tendono a essere corrispondenti al contenuto essenziale degli stessi: una prestazione cui l'immigrato irregolare ha diritto in quanto appunto persona e non in quanto soggetto parte a pieno titolo della data comunità in cui intende integrarsi<sup>50</sup>.

Da quanto precede si può osservare che immigrazione e condizione giuridica dello straniero sono spesso politiche fortemente intrecciate che presuppongono anche, lo si deve riconoscere, una funzionalizzazione del godimento dei diritti dell'immigrato al suo *status* amministrativo. Del resto, appare significativo che, nel contesto dell'UE, gli atti che regolano la condizione giuridica di talune categorie di straniero<sup>51</sup>,

---

<sup>48</sup> Cfr. G. ROMEO, *op. cit.*, pp. 273 ss. Anche se su questo aspetto si deve riconoscere la tendenza delle Corti costituzionali ed europee a un approccio egualitario che, nello specifico settore, porta a parificare il cittadino allo straniero almeno a quello lungo soggiornante e talvolta a quello regolare. Su questo, *infra* nel testo e soprattutto capitolo terzo.

<sup>49</sup> In argomento, F. SCUTO, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milano, 2012.

<sup>50</sup> Per applicazioni, in giurisprudenza di questo approccio, vedi Corte cost. italiana, sent. n. 252/2001, in riferimento al diritto alla salute. Nell'esperienza statunitense, si può ricordare il caso *Plyler v. Doe*, 457 US 202 (1982) unico caso in cui la Corte ha censurato una legge statale che distingueva il trattamento in relazione allo stato di irregolarità dello straniero. La giustificazione della decisione viene così spiegata alla luce del particolare diritto in gioco, l'istruzione dei minori appunto. Cfr. M.A. OLIVAS, *No Undocumented Child Left Behind. Plyler v. Doe and the Education of Undocumented Schoolchildren*, New York, 2012; H. MOTOMURA, *Immigration Outside the Law*, Oxford, 2014, pp. 20 ss.

<sup>51</sup> Il riferimento è, ad esempio, alla Direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25.11.2003, sui cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo il cui art. 1 testualmente dice che scopo della direttiva è stabilire «le norme sul conferimento e sulla revoca dello status di soggiornante di lungo periodo concesso da uno Stato

nonché dello stesso cittadino dell'UE<sup>52</sup>, disciplinino congiuntamente profili che riguardano, da una parte, lo *status* amministrativo e, dall'altra, il godimento di diritti, prestazionali in particolare, prevedendo clausole di parità di trattamento rispetto al cittadino nazionale.

Se questo rilievo è vero – se dunque le politiche di integrazione dell'immigrato e quelle di regolazione dell'ingresso – sono intrecciate tra loro ed espressione di una gestione unitaria del fenomeno immigratorio, è gioco forza constatare che la struttura territorialmente composta dello Stato può costituire un limite in tal senso.

Del resto, si deve osservare come in alcune realtà costituzionali si riconosce all'ambito centrale di governo la competenza legislativa non solo in materia di immigrazione, ma anche e specificamente circa la condizione giuridica dello straniero e ciò pone o dovrebbe appunto porre il problema di come distinguere i due titoli di competenza<sup>53</sup>.

membro ai cittadini di paesi terzi legalmente soggiornanti nel suo territorio, nonché sui diritti connessi».

<sup>52</sup> Il riferimento è alla dir. 2004/38/CE, del PE e del Consiglio, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri. Essa, dunque, non disciplina soltanto il diritto di soggiorno, distinguendo diversi gradi in ragione della durata di esso, ma anche le limitazioni per motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità. In merito alla parità di trattamento coi cittadini dello Stato ospite, l'art. 24 prevede significative deroghe in relazione ai cittadini c.d. non economicamente attivi. Il punto viene ripreso al capitolo terzo.

<sup>53</sup> Nel caso italiano, l'art. 117, co. 2 lett. a) e b) Cost. riserva allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia, rispettivamente, di «condizione giuridica dei cittadini Stati non appartenenti all'UE» e «immigrazione». Del resto, in precedenza, prima della riforma del Titolo V del 2001, il riferimento in Costituzione era solo alla «condizione giuridica dello straniero», ex art. 10, co. 2. L'art. 149.1.2 della Costituzione spagnola riserva allo Stato la competenza in materia di *immigración* e di *extranjería*, oltre che di asilo e cittadinanza. Negli Stati Uniti, dove pure non è formalizzata una competenza a favore della federazione in materia di immigrazione, si distingue a livello dottrinale tra *immigration* e *alienage law*. Anche nel caso canadese, la sec. 95 del *Constitution Act 1867* definisce la materia immigrazione come concorrente (ma ciò non preclude, come si dirà, il primato della legge federale su quella provinciale), mentre la sec. 91.25 assegna alla federazione la materia naturalizzazione e stranieri, che viene intesa dalla Corte Suprema come inerente ai «rights, privileges, and disabilities attaching to the status of aliens».



Il profilo, più in generale, della maggiore idoneità dello Stato centrale a disciplinare la condizione giuridica dello straniero si ripropone da quanti ravvedono poi, come profilo problematico dell'*immigration federalism*, proprio il rischio di sviluppare comunità affettive di riferimento su scala regionale, in grado di generare legami di fedeltà alternativi a quello statale e chiuse nei confronti di possibili *newcomers*<sup>54</sup>.

Proprio questo aspetto ha indotto, come meglio si spiegherà nel capitolo terzo, interventi legislativi federali/statali a carattere per così dire tutorio che si sono espressi o attraverso condizionamenti diretti rispetto all'esercizio delle competenze subnazionali in materie di politiche sociali, garantendo l'accesso alle misure prestazionali a talune categorie di straniero, oppure in modo indiretto, subordinando l'erogazione di trasferimenti erariali all'assenza di clausole discriminatorie.

Non è poi da dimenticare che il trattamento giuridico dello straniero, benché questione oggi riguardata prevalentemente sotto il profilo della tutela dei diritti umani e fondamentali, nasca storicamente come ambito di studio privilegiato del diritto internazionale in riferimento alle relazioni tra Stati<sup>55</sup>. Il trattamento discriminatorio dello straniero era ed è ancora una situazione la cui violazione è in grado di generare la responsabilità internazionale dello Stato. Dunque, anche tale profilo può giustificare l'attrazione al centro della disciplina, ad esempio, delle condizioni di accesso dello straniero ai diritti sociali<sup>56</sup>.

Considerazioni analoghe possono essere fatte anche in relazione alla c.d. cittadinanza culturale dello straniero. Qui si deve notare che la tendenza a porre requisiti di conoscenza linguistica e civica come profili che condizionano a diverso titolo il soggiorno dell'immigrato è una

---

<sup>54</sup> Cfr. M.J. WISHNIE, *Laboratories of Bigotry? Devolution of the Immigration Power, Equal Protection and Federalism*, in *N.Y. Univ. L. Rev.*, 2001, pp. 493 ss.; L.S. BOSNIAK, *Immigrants, Pre-emption and Equality*, in *Va. J. Int. L.*, 1994, pp. 179 ss.; H. MOTOMURA, *op. cit.*, pp. 56 ss.; R.M. HILLS JR., *Poverty, Residency and Federalism: State's Duty of Impartiality towards Newcomers*, in *Supreme Ct. Rev.*, 1999, 277 ss.

<sup>55</sup> Cfr. B. NASCIBENE, *Il trattamento dello straniero nel diritto internazionale ed europeo*, Milano, 1984.

<sup>56</sup> La Corte Suprema, nel caso *Chy Lung vs. Freeman*, 92 U.S. 275, (1875), ha, ad esempio, utilizzato questa argomentazione per ulteriormente fondare la competenza federale in materia di immigrazione.

prassi via via ricorrente da parte degli Stati europei<sup>57</sup> e che è stata avallata e infine promossa anche dall'UE<sup>58</sup>.

Tale processo si sposa, in verità, con un mutamento della concezione stessa di integrazione. Quest'ultima, infatti, è stata normalmente percepita come un processo naturale, ancorché graduale, che lo straniero poneva in essere in maniera volontaria e che egli conseguiva attraverso il progressivo attaccamento col territorio e con la rispettiva comunità, nonché godendo, in condizione di parità coi cittadini, di taluni diritti, sociali in particolar modo. Il punto d'arrivo di tale processo di integrazione risiedeva (e per la verità ancora risiede) nell'acquisizione della cittadinanza per naturalizzazione che garantisce appunto la piena inclusione nella comunità politica statale.

L'orientamento attuale va, invece, verso l'idea che gravi in capo allo straniero un dovere positivo di impegnarsi ad acquisire, se non propriamente di acquisire, un certo grado di integrazione nella società ospite, ciò che viene misurato prevalentemente con la conoscenza della lingua dello Stato ricevente e dei valori civili di riferimento di quest'ultimo. A tal fine, le politiche di integrazione nei confronti dello straniero passano da un modello improntato al carattere volontario delle stesse a un modello di tipo obbligatorio cui lo straniero deve sottoporsi, pena, altrimenti, come già detto, il condizionamento in negativo dell'ottenimento del permesso di soggiorno o del suo rinnovo<sup>59</sup>.

La diffusione del modello a integrazione obbligatoria ha avuto come possibile effetto quello di far transitare nell'alveo della regolazione dell'immigrazione, di competenza statale, interventi che ricadevano pacifi-

---

<sup>57</sup> Cfr. L. ORGAD, *The Cultural Defense of Nations*, Oxford, 2015.

<sup>58</sup> Per approfondimenti, v. capitolo quarto, ma fin da ora G. CAGGIANO, *L'integrazione dei migranti tra soft law e atti legislativi: competenze dell'UE e politiche nazionali*, in ID. (cur.), *Scritti sul diritto europeo dell'immigrazione*, Torino, II ed., 2015; V. PIERGIGLI, *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato europeo*, in *federalismi.it*, 22, 2013.

<sup>59</sup> Diffusamente, E. GUILD, K. GROENENDIJK, S. CARRERA, *Illiberal Liberal States – Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Farhan, 2009; R. VAN OERS, E. ERSBØLL, D. KOSTAKOPOULOU (eds.), *A Re-definition of Belonging? – Language and Integration Tests in Europe*, Leiden-Boston, 2010; D. KOSTAKOPOULOU, *The Anatomy of Civic Integration*, in *The Modern Law Rev.*, vol. 73, 6, 2010, pp. 947 ss.; S. CARREIRA, *In Search of the Perfect Citizen?*, Leiden, 2009.

camente nelle competenze subnazionali in materie di politiche sociali. Tuttavia, in contesti caratterizzati dalla congiunta presenza di più lingue ufficiali su base regionale, ciò ha posto o pone delicati problemi su come articolare tali politiche in modo da non contraddire l'eguaglianza di *status* delle due lingue e preservare l'identità culturale delle minoranze nazionali<sup>60</sup>.

Ma anche in contesti dove non si pone il profilo problematico del rapporto tra le nuove minoranze frutto dell'immigrazione con le c.d. "vecchie minoranze", si è assistito ugualmente ad attriti tra attori federali e subnazionali nella gestione delle politiche di integrazione specificamente rivolte agli immigrati.

In questo caso, è spesso la ricerca di un'interlocuzione privilegiata con le organizzazioni del terzo settore, affidatarie dei relativi servizi di integrazione dello straniero immigrato e spesso connotate etnicamente, che diviene ragione di una sorta di competizione tra attori federali e subnazionali e ciò nella consapevolezza che il controllo di questo canale è spesso elemento qualificante per i processi di costruzione della coesione nazionale<sup>61</sup>.

Queste riflessioni ci inducono a osservare che, se sono evidenti le limitazioni che lo sviluppo della cittadinanza regionale c.d. "territoriale" incontra per l'esistenza, appunto, dell'attribuzione allo Stato dello zoccolo duro in materia di immigrazione, non sono meno forti, sul piano teorico, ma anche giuridico-costituzionale, le ragioni che potrebbero giustificare, in astratto, una piena centralizzazione nella regolazione della materia anche negli ambiti legati alla cittadinanza sociale<sup>62</sup> e a quella culturale.

---

<sup>60</sup> Vedi *infra* capitolo quarto.

<sup>61</sup> Si veda, sul punto, il capitolo quarto in riferimento a Canada e USA.

<sup>62</sup> Qui, l'eventuale riserva allo stato non opererebbe in relazione alla decisione dell'ente subnazionale di predisporre una certa misura, né sul *quantum* di essa, né sulle sue modalità di erogazione, ma esclusivamente stabilendo a quali categorie di straniero, o meglio, a quale titolo di soggiorno, il beneficio sarebbe attribuibile. Sul punto, si rinvia al capitolo terzo.

#### 4. ...e quello dei diritti

Un secondo limite all'estrinsecarsi del "federalismo dell'immigrazione" è rappresentato dalla tutela costituzionale dei diritti dello straniero e questo aspetto determina il coinvolgimento delle istanze giurisdizionali, in particolare costituzionali, che sono normalmente chiamate a garantirli.

Si è già avuto modo di evidenziare come la tendenza da parte del livello subnazionale a sviluppare forme di cittadinanza regionale, in particolar modo nell'accezione sociale e culturale, sia stata guardata con preoccupazione in dottrina per il timore che queste si esprimano secondo forme restrittive e discriminatorie nei confronti dello straniero.

In relazione ai diritti sociali, in particolar modo di quelli legati alle prestazioni assistenziali, l'esigenza di garantire un accesso privilegiato alla componente autoctona, anche per effetto delle crescenti limitazioni relative alla spesa pubblica, ha indotto molte unità subnazionali a limitare l'accesso alle prestazioni o a chi sia cittadino dello Stato e residente nella data unità territoriale oppure a condizionare l'erogazione a un requisito di residenza prolungato nel tempo. Tale requisito, applicandosi in maniera uguale tanto ai cittadini nazionali quanto agli stranieri, sembra rispettare formalmente il vincolo della parità di trattamento, ma determina ugualmente un impatto discriminatorio indiretto maggiore rispetto agli immigrati e più in generale di coloro che sono di recente insediamento nel territorio subnazionale<sup>63</sup>.

Questa possibile evoluzione, di tipo appunto escludente nei confronti delle popolazioni c.d. alloctone di nuovo insediamento, potrebbe, del resto, essere ancora più evidente in ambiti subnazionali dove è insediata una data minoranza nazionale.

Si è parlato a riguardo del c.d. dilemma della legittimazione: contesti territoriali, che fondano la costruzione delle loro identità su elementi ascritti, in primo luogo di carattere linguistico, tendono a implicare l'esclusione dello straniero. Al contempo, però, quest'attitudine, se favorisce la coesione all'interno della comunità, è suscettibile di minare

---

<sup>63</sup> Il punto è affrontato nel capitolo terzo.

lo stesso processo di *nation building* all'esterno, nella misura in cui esso rischi di venire bollato come il frutto di processi nazionalistici<sup>64</sup>.

Sul punto, si può notare preliminarmente che simili sviluppi, tanto nel contesto della cittadinanza regionale sociale quanto di quella c.d. culturale, seppur possibili, non possono dirsi in alcun modo certi.

Per esempio, in relazione alla cittadinanza regionale c.d. sociale, si può osservare che, laddove l'immigrazione irregolare diventi, nonostante il suo carattere tendenzialmente precario, un dato strutturale della data società, si possono manifestare da parte delle autorità regionali tendenze, magari frutto di precise opzioni politiche e ideologiche, volte a garantire le proprie politiche sociali in senso massimamente espansivo e dunque inclusivo anche dell'immigrato irregolare, in difformità da quanto previsto sul punto dal legislatore statale<sup>65</sup>. Il caso delle *sanctuary laws* nel contesto USA è abbastanza evidente di questa dinamica<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Cfr. W. KYMLICKA, *Politics in the Vernacular*, Oxford, 2001, pp. 277-278.

<sup>65</sup> Si consideri il caso già citato dello Statuto dell'Andalusia.

<sup>66</sup> Si rinvia al capitolo secondo. Qui basti osservare che si tratta di misure, alcune aventi valore normativo, altre meramente amministrativo, con cui Stati e autorità locali pongono un divieto ai funzionari pubblici, locali e statali, di cooperare con le autorità federali nell'implementazione delle leggi sull'immigrazione. In particolare, ciò si traduce nel divieto di comunicare alle autorità federali competenti informazioni circa la regolarità o meno del soggiorno dello straniero di cui i funzionari pubblici nell'esercizio delle loro funzioni avessero avuto modo di venire a conoscenza.

La questione si è posta in una certa misura anche in Spagna, dove lo straniero, anche in condizioni di irregolarità, può chiedere di essere iscritto all'anagrafe comunale (*empadronamiento*) e tale situazione giuridica gli conferisce una serie di diritti previsti sia dalla normativa statale (in particolare l'accesso alle cure sanitarie, almeno fino alle riforme introdotte nel 2012, v. *infra* capitolo secondo), sia da quella delle CC.AA. e degli enti locali (cfr. V. AGUADO I CUDOLÀ, *Hacia una nueva población municipal. El padrón como instrumento para la realización de políticas públicas y para el ejercicio de derechos de españoles y extranjeros*, in T. FONT I LLOVET (cur.), *Anuario de Gobierno Local*, 2004). Con la LO 14/2003, si è previsto, però, la possibilità per la direzione generale della polizia di accedere ai dati contenuti nell'anagrafe comunale anche per finalità legate al controllo dell'immigrazione. Il Parlamento basco ha sollevato un ricorso di costituzionalità rispetto a tale legge per violazione del diritto alla protezione dei dati, di cui all'art. 18.4 Cost. S. Il Tribunale costituzionale, tuttavia, con sentenza 17/2013, ha ritenuto l'intervento legislativo conforme a Costituzione, pur precisando che gli accessi debbano essere motivati e non possano assumere connotazioni massive. Per una ricostruzione della vicenda, V. AGUADO I CUDOLÀ, *Padrón municipal*,

Anche in relazione alla dimensione culturale della cittadinanza regionale vi è chi ha notato che, laddove l'elemento linguistico non appaia particolarmente significativo nella costruzione dell'identità del territorio subnazionale, l'atteggiamento delle istituzioni subnazionali e dei partiti nazionalistici è inclusivo, prevalendo considerazioni legate al valore aggiunto del dato migratorio per gli interessi di sviluppo economico e demografico dei territori<sup>67</sup>.

In quei contesti territoriali in cui, invece, l'identità subnazionale si definisce soprattutto sulla base del fattore linguistico, l'attitudine nei confronti dello straniero tende a variare in funzione della propensione da parte di quest'ultimo ad apprendere e integrarsi nella cultura e nella lingua della data minoranza nazionale. Ma anche in questi contesti sembra scorretto associare al cosiddetto "nazionalismo subnazionale" una valenza necessariamente xenofoba<sup>68</sup>.

---

*dret a la protecció de dades i qualitat de les lleis: la resposta del Tribunal Constitucional una dècada després*, in *Blog de la Revista Catalana de Dret Públic*, 23 aprile 2013.

Nell'ambito italiano, si può ricordare la sentenza 134/2014 della Corte costituzionale con cui si è ritenuta illegittima, per contrasto con la competenza esclusiva statale in materia di immigrazione, l'art. 1 della l. della Regione Liguria, n. 4 del 2009, in cui si affermava l'indisponibilità della Regione ad avere sul proprio territorio strutture o centri in cui si svolgono funzioni per il trattamento e l'identificazione del cittadino straniero immigrato.

<sup>67</sup> In questo senso, l'esempio scozzese è spesso assunto come indicativo di un processo di creazione della cittadinanza subnazionale inclusivo e basato su un'accezione civica di cittadinanza. Tale approccio avrebbe trovato massima espressione in occasione del referendum per l'indipendenza scozzese. L'art. 2 dello *Scottish Independence Referendum Franchise Act 2013* attribuiva alle persone maggiori di sedici anni residenti in Scozia il diritto di voto. Tra questi venivano inclusi anche i cittadini dell'UE, i cittadini irlandesi e i cittadini del Commonwealth. Al contrario, gli scozzesi non più residenti in Scozia non avevano diritto di voto. In argomento, N. MCGARVEY, G. MULVEY, *Identities and Politics in the 2014 Scottish Independence Referendum: The Polish and Pakistani Experience*, in R. MEDDA-WINDISCHER, P. POPELIER (eds.), *Pro-independence Movements and Immigration*, Leiden-Boston, 2016, pp. 134 ss.

<sup>68</sup> Cfr. S. JERAM, A. VAN DER ZWET, V. WISTHALER, *Friends or Foes? Migrants and Sub-State Nationalists in Europe*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2015, pp. 1229 ss.

Non mancano, infatti, esperienze in cui, sebbene l'importanza dell'integrazione dello straniero nella lingua e cultura del gruppo di minoranza – ma che risulta maggioritario nella data regione – permane un profilo centrale, tuttavia, la costruzione dell'identità subnazionale si manifesta in modo inclusivo nei confronti della popolazione straniera. In questo senso si può citare il caso quebecchese sviluppato ulteriormente nel testo<sup>69</sup>.

Dunque, pur dovendosi sottolineare che non necessariamente il federalismo dell'immigrazione determina il sorgere di *laboratories of bigotry*, per usare un'efficace espressione di un autore statunitense<sup>70</sup>, rimane il fatto che tale evenienza è possibile e, nei fatti, spesso si dà.

Quali rimedi sono ipotizzabili in tali situazioni?

Certamente, come si diceva, sono spesso i giudici costituzionali ma non solo<sup>71</sup>, a intervenire e a sottolineare che la condizione giuridica dello straniero, in particolar modo di quello regolarmente soggiornante sul territorio nazionale, non è criterio idoneo a differenziare il trattamento giuridico e ciò non solo nel contesto delle libertà c.d. negative, ma anche dei diritti prestazionali<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> Anche in Catalogna non sembra che le tendenze separatiste abbiano indotto a una costruzione necessariamente in senso etnico della relativa cittadinanza regionale. Così, si può ricordare come il decreto che disponeva la consultazione popolare in merito al futuro politico della Catalogna individuasse l'elettorato attivo nelle persone maggiori di 16 anni che possedessero la condizione politica di catalani, o cittadini di stati membri dell'UE residenti in modo continuativo da almeno un anno in Catalogna o cittadini di stati terzi con una residenza in Catalogna di almeno tre anni (cfr. art. 4 del decreto 129/2014, del 27 settembre, de *convocatoria de la consulta popular no referendaria sobre el futuro político de Cataluña*. Il decreto è stato annullato dal Tribunale costituzionale nella sentenza del 25 febbraio 2015). In argomento, G. MARRERO GONZALES, *The Role of Migrants in the Catalan Independence Process: a Legal Analysis*, in R. MEDDA-WINDISCHER, P. POPELIER (eds.), *op. cit.*, pp. 187 ss.

<sup>70</sup> Cfr. M.J. WISHNIE, *op. cit.*, p. 493.

<sup>71</sup> Il riferimento va qui inteso anche al giudice ordinario, il quale, grazie al diritto antidiscriminatorio, se di matrice dell'UE, può rimuovere situazioni di diretta o indiretta discriminazione rispetto alla condizione di straniero, seppur qualificato, anche laddove contenute in atti legislativi. Sul punto si rinvia al capitolo terzo.

<sup>72</sup> Sul punto, v. capitolo terzo.

Questa tendenza, particolarmente evidente nel contesto europeo, anche per il “dialogo” tra corti costituzionali ed europee<sup>73</sup>, si è affermata non tanto attraverso una lettura in senso universalista dei singoli diritti fondamentali, volta per volta chiamati in causa, ma, piuttosto, attraverso il riferimento al principio di proporzionalità e di uguaglianza, intendendo quest’ultimo sia come imposizione al legislatore di un canone di ragionevolezza, sia come più puntuale divieto di discriminazioni arbitrarie in ragione dello specifico fattore considerato<sup>74</sup>.

È, tuttavia, da osservare che non mancano fattori di natura diversa che possono modificare lo scenario qui appena tratteggiato.

In primo luogo, infatti, non è detto che la tutela delle situazioni sopra descritte spetti in primo luogo al giudice delle leggi, perché non è detto che il trattamento giuridico dello straniero sia aspetto pienamente costituzionalizzato.

Negli Usa, dove pure non si è assistito a una valorizzazione della cittadinanza come preconditione per la titolarità dei diritti costituzionali<sup>75</sup>, si tende comunque a concepire il trattamento dello straniero come derogatorio rispetto al cittadino. Inoltre, per la Corte Suprema l’immigrazione rappresenta un’area in cui si applica la c.d. *plenary power doctrine*: in relazione alle decisioni in materia di ammissione ed espulsione dello straniero la deferenza da parte del giudiziario verso il potere legislativo ed esecutivo – limitatamente a quello federale – è massima, non attivandosi o attivandosi in minima parte le garanzie previste dall’*equal protection clause* e dalla *due process clause*. Questa impostazione si estende anche alla disciplina federale dell’accesso da parte dello straniero regolarmente soggiornante alle prestazioni sociali<sup>76</sup>.

Ora, nella misura in cui, come si dirà, il legislatore federale è abilitato, sul piano delle competenze, a incidere sulle modalità con cui l’ambi-

---

<sup>73</sup> Cfr. A.O. COZZI, *Un piccolo puzzle: stranieri e principio di eguaglianza nel godimento delle prestazioni socio-assistenziali*, in *Quad. Cost.*, 2010, pp. 558 ss.

<sup>74</sup> G. ROMEO, *Citizenship in the Age of Globalization*, in *Comparative Law Review*, 2, 2011, pp. 1 ss.

<sup>75</sup> Sempre G. ROMEO, *La cittadinanza sociale*, cit., p. 238, che riprende il pensiero di A. BICKEL, *Citizenship in American Constitution*, in *Ariz. L. Rev.*, vol. 15, 1973, pp. 360 ss.

<sup>76</sup> Cfr. *Mathews v. Diaz*, 426 U.S. 67 (1976).



to territoriale subnazionale eroga diritti prestazionali agli stranieri, potendo autorizzare l'ambito subnazionale a discriminare esplicitamente sulla base di tale fattore, al giudice risulta precluso ogni possibile intervento correttivo<sup>77</sup>.

Anche in Spagna, sulla base dell'art. 13 Cost., il Tribunale costituzionale ha riconosciuto che spetta al legislatore statale definire sostanzialmente lo statuto giuridico dello straniero, pur con alcuni temperamenti in relazione a quei diritti fondamentali (che non includono quelli a carattere sociale) che appaiono per loro natura consustanziali al principio di dignità e che devono pertanto estendersi alla persona in quanto tale. Il dato costituzionale non rappresenta, dunque, di per sé una garanzia per la parità di trattamento dello straniero, ma è la legislazione statale che svolge una funzione tutoria rispetto alle leggi autonome. Queste ultime, infatti, possono derogare, ma solo *in melius*, alle condizioni previste dal legislatore statale per garantire il singolo diritto sociale allo straniero, in funzione del titolo del suo titolo di soggiorno<sup>78</sup>.

In entrambe queste realtà ordinamentali rileva la circostanza che i diritti sociali non vengano concepiti come diritti propriamente costituzionali, ma appunto a configurazione legale<sup>79</sup> e ciò sembra consentire il riconoscimento di un margine di discrezionalità ulteriore al legislatore, quando si tratti di differenziare il trattamento giuridico rispetto allo straniero.

Ma le possibili variabili da tenere in considerazione non terminano qua. Anche laddove la tutela della condizione giuridica dello straniero riceva un più solido ancoraggio costituzionale, lo scrutinio può risultare influenzato dal fatto che risultano sempre più labili i confini di una nozione unitaria di straniero, dovendosi piuttosto considerare la moltiplicazione delle categorie di quest'ultimo<sup>80</sup>.

---

<sup>77</sup> E ciò, nonostante la Corte Suprema applichi lo *strict scrutiny* alla diversità di trattamento normativo operate in ragione dello *status* di straniero da parte degli Stati, nell'ipotesi in cui queste non siano appunto autorizzate dalla federazione. *Graham v. Richardson*, 403 U.S. 365, (1971). Vedi *infra* capitolo terzo.

<sup>78</sup> Si rinvia, sul punto, al capitolo terzo.

<sup>79</sup> Sul punto, in relazione al caso spagnolo, si veda meglio *infra* capitolo terzo.

<sup>80</sup> Questo aspetto è di generale sottolineatura. Si veda, ad esempio, C. CORSI, *Straniero (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, Annali, vol. VI, Milano, 2013, pp. 861 ss.

Per riprendere un esempio dal contesto canadese, l'art. 6 della *Canadian Charter* esplicitamente equipara il cittadino e lo straniero ammesso con titolo di soggiorno permanente per quanto riguarda la libertà di circolazione nella federazione e il diritto di perseguire in ogni Provincia «the gaining of a livelihood». Tuttavia, molto più difficile è individuare un solido ancoraggio circa la parità di trattamento in relazione allo straniero ammesso a titolo temporaneo, che pure oggi rappresenta una percentuale crescente dei flussi migratori canadesi<sup>81</sup>.

Infine, lo scrutinio può variare in considerazione della specifica natura della prestazione sociale che viene in gioco e della sua propensione a porsi come nucleo essenziale e, dunque, inderogabile, del relativo diritto sociale cui la stessa afferisce<sup>82</sup>. Ad esempio, in relazione al frequente caso in cui, come si è detto, l'accesso alle prestazioni sociali venga condizionato dalla residenza prolungata sul territorio, determinando con ciò una situazione di impatto disparato rispetto ai cosiddetti *newcomers*<sup>83</sup>, alcune Corti, sia sovranazionali<sup>84</sup> sia nazionali<sup>85</sup>, hanno finito per applicare uno scrutinio meno intenso di quello applicabile allorché la distinzione sia direttamente fondata sulla cittadinanza.

Si è ammessa, infatti, la possibilità per il legislatore, anche regionale, di condizionare la fruibilità di determinate prestazioni a un requisito che dimostri un nesso effettivo di integrazione col territorio e ciò ogni-

---

<sup>81</sup> Sul punto, vedi *infra* capitolo terzo.

<sup>82</sup> Cfr. F. SCUTO, *Il diritto sociale alla salute, all'istruzione, e all'abitazione degli stranieri "irregolari": livelli di tutela*, in *Rass. Parlamentare*, 2, 2008, pp. 381 ss.

<sup>83</sup> Sulla giurisprudenza statunitense della Corte Suprema – in particolare *Shapiro v. Thompson*, 394 U.S. 618 (1969), *Saenz v. Roe*, 526 U.S. 489, (1999) – con cui si è decretata l'illegittimità di leggi statali che subordinavano l'accesso a prestazioni sociali a requisiti di residenza prolungata per violazione, nel primo caso, dell'*equal protection clause*, nel secondo caso, della *Privileges and Immunities Clause*, vedi L.H. TRIBE, *Saenz Sans Prophecy: Does the Privileges or Immunities Revival Portend the Future – or Reveal the Structure of the Present?*, in *Harv. L. Rev.*, vol. 113, 1, 1999, pp. 110 ss.

<sup>84</sup> Corte giust., sent. 10.7.2003, causa C-138/02, *Collins*, in *Racc.* I-2703; Corte giust., sent. 15.3.2005, causa C-209/03, *Bidar*, in *Racc.* I-2119; Corte giust., sent. 18.11.2008, causa C-158/07, in *Racc.* I-8507. Si rinvia al capitolo terzo.

<sup>85</sup> In particolare, Corte cost. italiana sent. n. 222/2013, punto 7, *cons. dir.* Sul punto, anche per una disamina della giurisprudenza della Corte costituzionale, tutt'altro che lineare, si rinvia al capitolo terzo.

qualvolta la prestazione sociale non sia intrinsecamente legata a bisogni primari e la limitazione della residenza prolungata appaia effettivamente funzionale a realizzare specifici obiettivi di politica sociale.

Su questi aspetti, peraltro, vale la pena osservare, più in generale, come possa incidere la natura previdenziale, anziché assistenziale delle relative prestazioni<sup>86</sup>. Nel primo caso prevale una logica commutativa: la persona acquista il diritto a ricevere prestazioni sociali come contropartita per il fatto di aver lavorato e dunque di aver determinato, anche con i propri contributi, il benessere sociale generale, sia pure in un sistema congegnato in modo da garantire una certa solidarietà intergenerazionale in modo da riequilibrare i rischi. Di conseguenza, è la qualità di lavoratore che fonda il relativo diritto a percepire le prestazioni, più che l'appartenenza a una data comunità territoriale e ciò spiega perché la tendenziale equiparazione del cittadino allo straniero è stata più agevole<sup>87</sup>.

Nel caso, invece, delle prestazioni assistenziali, che sono quelle messe in gioco dalle iniziative subnazionali, la ratio poggia su un principio di solidarietà tra gli appartenenti a una medesima comunità che se ne fa carico attraverso la tassazione generale. Di conseguenza, diviene importante definire quali vincoli di integrazione l'ipotetico beneficiario ha stabilito con essa<sup>88</sup>.

---

<sup>86</sup> Sull'opportunità di distinguere, in relazione al godimento dei diritti sociali da parte del cittadino straniero, tra prestazioni di carattere previdenziale, che presuppongono lo status di lavoratore e quelle non contributive, in relazione alle quali una «discriminazione ragionevole tra cittadino e straniero è astrattamente concepibile», v. anche G. ROMEO, *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in *Rivista AIC*, 1, 2018. È da notare, tuttavia, che la giurisprudenza della Corte EDU non distingue, sul punto, tra misure previdenziali e misure assistenziali e che anche nel contesto della Corte di giustizia tale distinzione non trova fondamento. Vedi *infra* capitolo terzo.

<sup>87</sup> E ciò viene a essere confermato anche da convenzioni internazionali che pongono un principio di parità di trattamento dei lavoratori stranieri regolarmente soggiornanti con i cittadini. Vedi, in particolare, gli artt. 8 e 10 della Convenzione OIL n. 143 del 24.6.1975, ratificata in Italia con l. 10 aprile 1981, n. 158.

<sup>88</sup> Sul punto, è stato osservato che, se negli ideali rivoluzionari francesi e in quelli illuministici, la *fraternité* lega l'uomo l'uno all'altro in quanto accomunati dalla ragione, già con Rousseau essa sarà riferita a una specifica comunità politica – nazionale o dell'unità territoriale – chiamata a compensare le difficoltà di vita delle persone in

5. *L'immigrazione come politica. La dimensione culturale-identitaria e la dimensione istituzionale-funzionale dell'autonomia come possibile chiave esplicativa del "federalismo dell'immigrazione"?*

Come si è cercato di dimostrare, il federalismo dell'immigrazione e lo sviluppo di forme di cittadinanza regionale non si limitano, appunto, alla sola area delle politiche per gli immigrati e, in particolare, al settore delle politiche sociali prestazionali. Esistono titoli di competenza che possono giustificare l'intervento subnazionale anche nella sfera della cittadinanza c.d. "territoriale", così come di quella c.d. "culturale".

Allo stesso modo e parallelamente, anche nei settori delle politiche per gli immigrati, i potenziali margini di intervento statale non sono meno giustificati e fondati di quanto avvenga in relazione alla regolazione dell'ingresso e soggiorno dello straniero.

Anche qui, infatti, emerge l'esistenza di un interesse nazionale a evitare derive potenzialmente discriminatorie da parte delle unità subnazionali, agendo in modo tutorio rispetto allo straniero, e/o comunque l'esigenza del livello centrale di porsi come definitore del paradigma di integrazione dei *new comers*, soprattutto laddove ciò possa essere messo in discussione dal nazionalismo subnazionale.

---

quanto appartenenti a detta comunità. Cfr. A. MATTIONI, *Solidarietà, giuridicizzazione della fraternità*, in A. MARZANATI, A. MATTIONI (cur.), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, 2007, p. 18; A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino, 2017, pp. 35 ss. Paradigmatico, ci pare, dei due diversi approcci è, ad esempio, l'art. 38 della Cost. it. che circoscrive i destinatari degli interventi a carattere assistenziale, di cui al primo comma, ai soli cittadini, mentre individua nel lavoratore il soggetto titolare dei diritti a carattere previdenziale. La dimensione residuale e categoriale di cui all'art. 38 si è andata superando in favore di un principio di universalismo selettivo, grazie a una lettura sistematica dell'art. 38 Cost. con gli artt. 2 e 3 Cost. In questo senso, significativa è la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali, n. 328 dell'8 novembre 2000, il cui art. 1 prevede che la Repubblica assicuri alle persone e alle famiglie un sistema integrato di interventi e servizi sociali «in coerenza con gli articoli 2, 3, e 38 della Costituzione». In argomento, A. ALBANESE, *Diritto all'assistenza e servizi sociali*, Milano, 2007; A. GUALDANI, *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano, 2007; E. JORIO, *Diritto dell'assistenza sociale*, Rimini, 2012.

Ne deriva, allora, l'opportunità di concepire la regolazione dell'immigrazione (in senso lato, come comprensiva dei profili legati all'ingresso e al soggiorno, ma anche di quelli dell'integrazione) come una politica, anziché come una materia. Tale classificazione consente di porre l'accento sul profilo funzionale, sull'obiettivo, il cui raggiungimento può presupporre interventi a carattere intersettoriale, coinvolgendo appunto tanto protagonisti statali quanto regionali<sup>89</sup>.

La valorizzazione dell'immigrazione come politica, anziché come materia, indurrebbe dunque a favorire una logica cooperativa tra i diversi livelli territoriali di governo<sup>90</sup>, logica che può assumere declinazioni variabili in ragione di fattori propri di ogni ordinamento, tra i quali: il precipuo riparto di competenze legislative e/o amministrative, lo sviluppo effettivo di relazioni intergovernative e il loro carattere bilaterale o, al contrario, multilaterale, lo specifico ambito materiale, all'interno della politica di immigrazione, che si prende in considerazione, la possibilità di flessibilizzare l'esercizio delle competenze attraverso strumenti quali la delega o l'attribuzione di funzione amministrative, la possibilità di proceduralizzare il processo decisionale, almeno di quello amministrativo, in modo da garantire il coinvolgimento dell'elemento subnazionale.

Il bilanciamento nella realizzazione di una politica integrata dell'immigrazione tra, da un lato, le esigenze unitarie dello Stato centrale e, dall'altro, quello della preservazione di spazi d'azione subnazionale sembrerebbe dunque variare in relazione al dato giuridico di ogni ordinamento e qualitativamente non differire da quello che normalmente accade in relazione ad altri ambiti dotati, al pari dell'immigrazione, di una valenza trasversale.

A rendere, tuttavia, speciale la disciplina dell'immigrazione latamente intesa è, ci pare, il dato per cui essa incide sulla fisionomia della

---

<sup>89</sup> Sul punto, per la contrapposizione tra materie e politiche, come criterio di riparto delle materie tra Stato e Regioni, cfr. R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *le Regioni*, 3, 2013, pp. 509 ss.

<sup>90</sup> In questa medesima prospettiva, con riferimento all'esperienza spagnola, cfr. F. VELASCO CABALLERO, *Políticas y competencias locales sobre inmigración*, in S. Díez SASTRE (cur.), *op. cit.*, pp. 65 ss.

componente personale dei vari ambiti territoriali di governo, siano questi statali o di dimensione regionale e, di riflesso, su come questi a loro volta si pongano in rapporto alla loro popolazione di riferimento originaria e in relazione a quella di nuovo insediamento.

Detta osservazione potrebbe implicare che la gestione dell'immigrazione sia suscettibile forse più di altre di manifestare potenzialmente indirizzi politici tra livello nazionale e quello territoriale non congruenti e dunque rendere lo sviluppo in senso cooperativo più difficile da realizzare.

Su questa prospettiva vi è da chiedersi come incidano le due diverse giustificazioni che si sono in precedenza individuate e addotte per fondare la richiesta di autonomia nella materia migratoria.

Alle esigenze dettate dal federalismo identitario si devono dare le medesime risposte e utilizzare gli stessi strumenti rispetto a ciò che accade nel caso di un federalismo funzionale?

Preliminarmente, si deve osservare che, tra chi studia i modelli di relazioni territoriali alla luce della distinzione tra federalismo territoriale e quello c.d. multinazionale, frequentemente viene individuato, quale tratto caratterizzante il secondo rispetto al primo, la valorizzazione dell'asimmetria, la quale risulterebbe funzionale a garantire le ragioni d'essere dell'identità dell'unità territoriale in questione<sup>91</sup>.

Tuttavia, sebbene sia vero che nei processi di federalizzazione per aggregazione l'uguaglianza formale delle unità aggreganti sia un dato

---

<sup>91</sup> Per la distinzione tra “federalismo territoriale” e “federalismo multinazionale”, in cui la diversità in termini etnici, culturali, religiosi della componente personale dello Stato avrebbe precise conseguenze sull'assetto istituzionale, accentuando appunto gli elementi asimmetrici nella distribuzione delle competenze, cfr. A. STEPAN, *Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi) Nationalism, and Democracy: Beyond Riker Federalism*, in ID. (ed.), *Arguing Comparative Politics*, Oxford, 2001; A.G. GAGNON, J. TULLY (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge, 2001; S. VENTURA, *Federalismo e nazionalismo: il federalismo asimmetrico*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, vol. XXXIV, 3, 2004; R. AGRANOFF, *Power Shifts, Diversity and Asymmetry*, in ID. (ed.), *Accommodating Diversity. Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, 1999, pp. 21 ss.; E. FOSSAS, F. REQUEJO, *Asimetria federal y Estado plurinacional*, Madrid, 1999; A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo – Un percorso costituzionale negli stati multinazionali*, Milano, 2011.

spesso costitutivo<sup>92</sup>, d'altra parte, parrebbe improprio legare esclusivamente il fenomeno dell'asimmetria al carattere multinazionale dello Stato<sup>93</sup>: si deve osservare, infatti, che soluzioni di tipo asimmetrico si possono dare anche per rispondere a esigenze di maggiore autonomia determinate da ragioni funzionali di miglior governo.

In questo senso, rifacendoci quale esempio al modello di regionalismo differenziato di cui all'art. 116 Cost. it., esso è certamente neutrale rispetto alle ragioni della richiesta di maggiore autonomia e ciò che viene valorizzato, semmai, è l'intraprendenza istituzionale dei territori cui spetta l'avvio almeno dell'intero procedimento<sup>94</sup>. Analogamente, si può osservare in relazione al caso spagnolo, dove, nonostante il riferimento di cui all'art. 2 Cost. al diritto all'autonomia delle nazionalità quali entità collettive distinte dalle regioni, il principio dispositivo di cui ai successivi articoli 148 e 149 non distingue a seconda del carattere identitario-nazionale della relativa realtà subnazionale<sup>95</sup>.

---

<sup>92</sup> Cfr. A. LA PERGOLA, *Residui contrattualistici e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milano, 1969. Indicazioni anche in G. MARTINICO, *Il federalismo dei vinti. Appunti sul pensiero di John Calhoun*, in *Studi Parlamentari e di politica internazionale*, n. 195-196, 2017, pp. 99 ss.

<sup>93</sup> Osserva che, sebbene l'asimmetria sia uno strumento particolarmente appropriato per accomodare le esigenze di gruppi linguistici o etnici insediati in un dato territorio, sarebbe eccessivo ritenerla limitata a tale situazione, F. PALERMO, *Asymmetries in Constitutional Law – An Introduction*, in F. PALERMO, C. ZWILLING, K. KÖSSLER, *Asymmetries in Constitutional Law*, Bolzano, 2009, p. 16 e nota 20.

<sup>94</sup> Sulle recenti iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, volte ad attivare la procedura di cui all'art. 116, co. 3, Cost. it. e sul conseguente rinnovato dibattito sulle virtualità di tale disposizione, vedi il numero monografico n. 4 della rivista *le Regioni*, 2017 e, in particolare, l'editoriale di G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale* e i contributi di R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, L. DAINOTTI, L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*.

<sup>95</sup> Sull'esperienza di regionalismo differenziato in Italia e Spagna, cfr. A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÁ ANDREU (cur.), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009. Sull'esistenza di *hechos diferenciales* che garantirebbero ad alcune CC.AA. una posizione strutturalmente di-

È, tuttavia, vero che l'asimmetria, laddove utilizzata per dare risposte alle richieste di autonomia identitaria, appare assumere caratteri strutturali, costitutivi e di stabilità<sup>96</sup>. L'attribuzione di date competenze a una certa istituzione territoriale, secondo un'applicazione derogatoria rispetto al regime applicabile nel restante territorio nazionale, è qui giustificata dall'esigenza di mantenere e promuovere una certa collettività, accomunata da fattori culturali, giuridici e storici che si davano nel momento costitutivo del dato ordinamento costituzionale e che si daranno in futuro<sup>97</sup> e la cui preservazione è interesse stesso dello Stato nel suo complesso.

Al contrario, in presenza di un'asimmetria derivante da esigenze di autonomia funzionale, legate al miglior governo del territorio, questa si caratterizza, oltre che per la sicura valorizzazione del principio dispositivo e di quello consensuale<sup>98</sup>, anche, in ipotesi, per una sua potenziale

---

stinta da quella delle altre Comunità, E. AJA, *El Estado Autonomico (federalismo y hechos diferenciales)*, Madrid, 1999.

<sup>96</sup> Il tema si intreccia, dunque, con quello della distinzione tra specialità e differenziazione, caratterizzandosi la prima, almeno nell'esperienza italiana, anche per la diversa fonte normativa, di rango costituzionale appunto. In tema F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI, *La Repubblica delle autonomie – Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, pp. 54 ss. Sulla possibilità, però, che anche alle Regioni speciali italiane si possa applicare la procedura di cui all'art. 116, comma 3 Cost. it. e ciò in forza della clausola di cui all'art. 10, l. cost. 3/2001, R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata*, cit., pp. 646 ss.; D. GALLIANI, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Ist. Fed.*, 2003, pp. 236 ss.

<sup>97</sup> Sul punto, anche G. ROLLA, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del Diritto comparato*, in *federalismi.it*, 13, 2015, che, distinguendo le ragioni della specialità da quella dell'asimmetria, osserva: «Le specialità regionali sono generalmente riconducibili a un complesso di fattori di natura culturale, giuridica e politica, che hanno una base nella storia, permangono nell'attualità e si ritiene che, a causa della loro vitalità, possano proiettarsi nel futuro. [...] Per contro l'asimmetria rappresenta [...] la risultante dell'esercizio del potere dispositivo, insito nella nozione stessa di autonomia costituzionale [...]».

<sup>98</sup> Principi che, invece, non sono necessariamente presenti nell'asimmetria a carattere identitario, potendo questa essere data unilateralmente, come avviene nel contesto italiano per le Regioni a statuto speciale.



reversibilità<sup>99</sup>, alla luce ad esempio del venir meno o dell'attenuarsi delle ragioni di carattere funzionale che ne avevano giustificato in origine l'attribuzione o per il sopraggiungere di altri e prevalenti interessi nazionali<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> La potenziale reversibilità della differenziazione data dallo Stato centrale – e la possibilità che questa avvenga unilateralmente o, invece, attraverso un processo pattuito – è evidentemente da commisurarsi volta per volta con la diversa formalizzazione del procedimento stabilito nel dato ordinamento nazionale. Tuttavia, in relazione all'esperienza italiana di cui all'art. 116, co. 3 Cost., si deve rilevare che, pur in assenza di indicazioni nel testo costituzionale e di una disciplina attuativa (sul punto, L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Regioni*, 2012, pp. 101 ss.), le recenti pre-intese sottoscritte dal Governo con le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto prevedono tutte una durata temporale di dieci anni e stabiliscono l'impegno delle parti di avviare la verifica dei risultati raggiunti due anni prima della scadenza «al fine di procedere al rinnovo, all'eventuale rinegoziazione o alla cessazione definitiva dell'intesa» (su questo profilo, vedi le osservazioni di P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Regioni*, 2, 2018, pp. 163 ss. Per i testi di questi accordi, vedi *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, dossier 16, maggio 2018, a cura dell'Ufficio ricerche sulle questioni regionali e delle autonomie locali - Servizio studi del Senato). È da notare, però, che nella proposta di legge quadro contenente i principi per l'attribuzione alle Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, avanzata dal ministro Boccia, sembra caduto il termine di durata decennale dell'intesa.

Anche nell'esperienza francese, la c.d. *expérimentation législative locale*, introdotta dalla legge costituzionale del 28 marzo 2003 agli artt. 37, co. 1 e 72, co. 4 e consistente in un'autorizzazione data dalla legge a che un ente territoriale eserciti competenze ulteriori rispetto a quelle stabilite in via generale, ha una durata massima di cinque anni (v. *loi organique* dell'1.8.2003). In argomento, M. CALAMO SPECCHIA, *La "delega" di competenze agli enti locali in Francia tra principio di eguaglianza e diritto alla sperimentazione normativa: una deroga "costituzionale"?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4, 2004, pp. 1685 ss.; in prospettiva più generale, M. MAZZA, *Decentramento e riforma delle autonomie territoriali in Francia*, Torino, 2004.

<sup>100</sup> Per un esempio in tal senso, si consideri, in riferimento al caso canadese, la decisione del 2012 con cui il Governo federale ha unilateralmente deciso di riattribuire al centro le funzioni devolute a Manitoba e British Columbia in materia di servizi per l'insediamento degli stranieri, attribuite originariamente alle due Province attraverso un

Come in precedenza osservato, la richiesta di spazi di autonomia nel contesto dell'immigrazione può essere motivata tanto da esigenze di sviluppo economico, demografico o sociale di un dato territorio<sup>101</sup>, quanto di preservazione delle specificità identitarie-culturali di esso.

Nel primo caso, dette richieste possono tradursi o in soluzioni devolutive a carattere simmetrico, a favore dunque della generalità delle istituzioni territoriali, oppure anche asimmetrico, valorizzando in tal caso il principio dispositivo. Nel secondo caso, invece, essendo appunto la richiesta di autonomia finalizzata a preservare le caratteristiche distintive di un dato territorio, sotto il profilo linguistico ed etnico, la sua accettazione assumerà contorni necessariamente asimmetrici, più strutturali e stabili, e potrebbe porsi come doverosa nell'ottica di una tutela del pluralismo linguistico-culturale delle minoranze nazionali.

Ne deriva, dunque, che questa è la tesi che si intende dimostrare nel corso del presente lavoro, che l'ampiezza del federalismo dell'immigrazione può risultare concretamente condizionata e, in ipotesi, assumere una connotazione territorialmente asimmetrica di carattere strutturale, allorché essa appaia legata a esigenze di tutela delle minoranze linguistiche-nazionali.

Anche laddove il modello seguito è quello di una devoluzione di poteri basata sul principio dispositivo, che risulti formalmente aperto a tutte le componenti territoriali, dunque, anche a quelle non connotate in termini etnico-nazionali, la concreta attivazione dei meccanismi devolutivi, l'estensione materiale di questi, le modalità operative e il mantenimento di poteri di controllo o di indirizzo in capo all'unità centrale risulterebbero variare, nella prassi e nel diritto, determinando soluzioni

---

accordo intergovernativo. Tale decisione non ha, invece, riguardato il Québec, benché la devoluzione in materia poggia, dal punto di vista formale, sullo stesso tipo di fonte. Il punto verrà ripreso *infra* nel capitolo quarto.

<sup>101</sup> Non è detto, del resto, che le esigenze c.d. funzionali si sviluppino in senso favorevole all'immigrazione, potendo manifestarsi anche in modo negativo a essa, ad esempio per contrastare l'immigrazione irregolare, oppure, nel caso della cittadinanza sociale, per favorire la componente autoctona nell'accesso alle prestazioni assistenziali, sia per esigenze di bilancio, sia per evitare tensioni sociali innescate da una guerra tra poveri.

che confermerebbero il *prius* attribuito alle esigenze di tutela dell'autonomia identitaria rispetto a quelle dell'autonomia c.d. funzionale<sup>102</sup>.

---

<sup>102</sup> In dottrina, è nota la distinzione tra asimmetria *de jure*, che si riferisce a quelle ipotesi in cui l'asimmetria è espressamente formalizzata nel testo della Costituzione o della legge, e asimmetria *de facto*, che attiene o alla diversità fattuale esistente a livello territoriale o alla diversità che scaturisce dall'esercizio di poteri che sono in origine identici (vedi CH.D. TARLTON, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: a Theoretical Speculation*, in *Journal of Politics*, vol. 27, 4, 1965, pp. 861 ss.; R. WATTS, *Comparing Federal Systems*, Montreal et al., 1999, pp. 63-68; M. BURGESS, *The Paradox of Diversity – Asymmetrical Federalism in Comparative Perspective*, in F. PALERMO, C. ZWILLING, K. KÖSSLER, *op. cit.*, pp. 24-25). Tuttavia, accanto a queste due categorie, se ne può configurare una terza, cui si accenna nel testo, e che è diretta conseguenza del principio dispositivo. Il fatto che la differenziazione sia potenzialmente aperta a tutte le componenti territoriali non significa poi che essa sia effettivamente disponibile per tutte e/o che lo sia in termini identici. La *ratio* stessa del principio dispositivo è proprio quella di individualizzare il rapporto tra Stato e specifica istanza territoriale (in questo senso, G. FALCON, *op. cit.*, p. 629) e ciò ripropone l'opportunità di investigare le ragioni che garantiscano a talune realtà istituzionali una maggiore "forza" sottesa alla loro richiesta di "più" autonomia.



## CAPITOLO SECONDO

### LA CITTADINANZA REGIONALE TERRITORIALE

**SOMMARIO:** *1.1. I poteri di ammissione ed allontanamento dello straniero come corollari della sovranità: il dato storico nell'Europa continentale. 1.2. L'esperienza statunitense. 1.3. L'esperienza canadese. 2. Il dato costituzionale tra elementi statici e prospettive dinamiche. SEZIONE I: GLI ORDINAMENTI CHE ACCENTRANO. 3. Gli Stati Uniti e la gestione delle procedure espulsive: un caso ad alta conflittualità. 3.1. Ruolo della federazione e protagonismo sub-statale: gli Stati che contrastano l'immigrazione irregolare. 3.1.1. Il giudizio della Corte Suprema nel caso Arizona v. U.S. 3.2. L'ultima frontiera: le sanctuary laws e gli Stati che non ostacolano l'immigrazione irregolare. 4. La cittadinanza regionale territoriale nel contesto italiano: un'occasione mancata? 4.1. La reazione istituzionale delle Regioni. 4.2. L'avallo della lettura centralistica da parte delle giurisdizioni. SEZIONE II: GLI ORDINAMENTI CHE DEVOLVONO. 5. Il caso canadese: dall'asimmetria alla devoluzione paritaria e ritorno? 5.1. I tentativi (falliti) di modifica della sec. 95 del Constitution Act 1867. 5.2. La ricerca di una nuova simmetria devolutiva: i Provincial Nominee Programs. 5.3. Verso un ritorno all'accentramento delle funzioni? 5.4. Tecniche di recepimento degli accordi intergovernativi e perdurante distinzione del caso quebecchese. 6. Political safeguards of federalism contro giurisdizione costituzionale? Il caso spagnolo. 6.1. La stagione statutaria: il dato della Catalogna. 6.2. Tra omogeneità e differenziazione: la presa d'atto della dimensione regionale da parte del legislatore statale. 6.3. La sentenza del Tribunale costituzionale sullo Statuto catalano. 7. Il grande assente? Il principio cooperativo e le indicazioni dall'esperienza belga. 8. Osservazioni conclusive: la cittadinanza territoriale regionale tra federalismo identitario e funzionale.*

*1.1. I poteri di ammissione ed allontanamento dello straniero come corollari della sovranità: il dato storico nell'Europa continentale*

Di primo acchito, il riconoscimento di uno spazio regolativo agli enti subnazionali in materia di ammissione e/o allontanamento dello straniero appare problematico. Tradizionalmente, infatti, tali attività ap-

paiono connotati tipici della sovranità<sup>1</sup>, carattere questo riferibile all'ambito centrale di governo.

Tuttavia, proprio questo legame strutturale tra i poteri c.d. di *polizia* dell'immigrazione e la sovranità suggerisce l'opportunità di considerare la questione sotto il profilo della sua evoluzione storica. Infatti, pur riconoscendosi in dottrina che la posizione delle unità territoriali in relazione alla federazione è comunque ricostruibile in termini di autonomia<sup>2</sup> e non di sovranità condivisa, rimane il fatto che la concettualizzazione di tale nozione come *absoluta potestas* sia estranea tanto al pensiero anglosassone<sup>3</sup> quanto, a maggior ragione, a quello federale nordamericano<sup>4</sup>.

Si tratta, allora, di verificare innanzitutto l'emersione del nesso tra sovranità ed immigrazione – è questo un dato originario o si pone comunque in senso evolutivo rispetto al dato ordinamento giuridico? – e, in secondo luogo, di considerare se nelle federazioni sorte per aggregazione qui considerate il legame tra i due profili si sia posto in modo diverso, di modo che si darebbe un tratto strutturalmente differenziante tra le due forme di stato – federale e regionale.

Prendendo, dunque, le mosse dal contesto europeo, si può osservare, in effetti, che diversi studi storici hanno evidenziato l'esistenza in Eu-

<sup>1</sup> Sul nesso tra le due dimensioni R. PLENDER, *International Migration Law*, II ed., Dordrecht, 1988, pp. 6 ss.

<sup>2</sup> In questo senso, già H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1952.

<sup>3</sup> Cfr. A. TORRE, *Stato e Nazione nel Regno Unito*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, 2011, pp. 925 ss.

<sup>4</sup> Ricorda N. MATTEUCCI, *La rivoluzione Americana: una rivoluzione costituzionale*, Bologna, 1987, p. 94, che ancora nell'età rivoluzionaria «non si ragionava né in termini di Stato, né in termini di sovranità, che sono proprio i due concetti chiave della nostra scienza giuridica, ma in termini di società e governo». La mancata ipostatizzazione della nozione di sovranità giustifica, del resto, le note tesi della Costituzione federale come *compact* tra Stati, sostenute tra gli altri da John Calhoun. Si veda, in argomento, D.E. TOSI, *Secessione e costituzione tra prassi e teoria*, Napoli, 2007, pp. 41-91; L.M. BASSANI, *Dalla rivoluzione alla guerra civile. Federalismo e Stato moderno in America (1776-1865)*, Soveria Mannelli, 2009; A. LA PERGOLA, *Residui contrattualistici e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milano, 1969; G. MARTINICO, *Il federalismo dei vinti. Appunti sul pensiero di John Calhoun*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, vol. 195-196, 2017, pp. 99 ss.

ropa di movimenti migratori anche intensi sia nel Medio Evo sia nella prima età moderna<sup>5</sup>. Si è sottolineato, al riguardo, che nell'Europa moderna la regolazione politica dell'immigrazione era radicalmente diversa dall'attuale: l'immigrazione non era vista come un problema, in quanto l'afflusso di nuova popolazione implicava una maggior base fiscale e l'acquisizione di manodopera. A essere casomai scoraggiata era, per i medesimi motivi, l'emigrazione<sup>6</sup>.

Tuttavia, questo dato non comprova di per sé che si potesse parlare di un generalizzato diritto di libertà di circolazione dello straniero, né che il detentore della sovranità statale mancasse dell'autorità di negare l'ingresso o di procedere all'espulsione degli stranieri presenti nel Regno<sup>7</sup>.

La questione, piuttosto, sembra doversi inquadrare in un problema di effettività.

È tradizionalmente con la sottoscrizione dei trattati di Augusta e di Westfalia, e dell'ivi previsto principio del *cuius regio, eius et religio*, che si è soliti far risalire il progressivo sorgere del legame di appartenenza dell'individuo a un dato ambito spaziale e al sovrano che vi esercita il suo controllo<sup>8</sup>. È in tale contesto storico che nasce, appunto, la funzione moderna di "frontiera", da intendersi non soltanto come delimitazione dell'ambito spaziale di validità delle leggi, ma anche come

<sup>5</sup> Ad esempio, J. LUCASSEN, L. LUCASSEN (eds.), *Migration, Migration History, History: Old Paradigms and New Perspectives*, Berna, 1997.

<sup>6</sup> Lo ricorda G. SCIORTINO, *Rebus Immigrazione*, Bologna, 2017, p. 6.

<sup>7</sup> Si è soliti ricordare, a riguardo, la previsione di cui alla clausola 41 della Magna Carta del 1215 che riconosceva ai mercanti stranieri la libertà di entrare e di circolare, disposizione formalmente in vigore fino al 1969 e che ha fatto ritenere ad alcuni commentatori che la Corona britannica fosse priva del potere di escludere l'ammissione e/o di espellere gli stranieri dal territorio. Tuttavia, proprio tale previsione, riferita solo a una classe specifica di soggetti, i mercanti appunto, destinatari oltretutto di uno *status* e di un diritto particolare, a base eminentemente consuetudinaria, sembra confermare l'esistenza, in generale, del potere della Corona di non ammettere e di allontanare gli stranieri. Sul punto, C. CORSI, *Lo stato e lo straniero*, Padova, 2001, p. 10 e bibliografia ivi citata, nonché R. PLENDER, *op. cit.*, p. 63.

<sup>8</sup> Cfr. M. SAVINO, *La libertà degli altri: la regolazione amministrativa dei flussi immigratori*, Milano, 2012, in part. pp. 58 ss.; A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione: sfide e prospettive dello stato costituzionale aperto*, Milano, 2010.

creatore e indicatore di identità dello Stato e del suo elemento personale<sup>9</sup>.

Tuttavia, il processo descritto non è ovviamente immediato e si afferma progressivamente di pari passo allo svilupparsi di un apparato burocratico centrale di polizia in grado, da un lato, di controllare effettivamente il territorio nazionale, dall'altro, di attuare meccanismi di identificazione e registrazione dei cittadini e, dunque, di converso, anche degli stranieri<sup>10</sup>.

Fino ad allora, forme di limitazione alla circolazione delle persone si svilupparono soprattutto a livello locale e furono strettamente connesse al problema dell'accesso alle prime forme embrionali di assistenza sociale presenti a livello locale.

L'avvio della rivoluzione industriale e il superamento della servitù della gleba avevano comportato, infatti, un aumento degli spostamenti interni. Questo poneva un problema per molte comunità locali che fin dal XVI secolo avevano sviluppato forme embrionali di assistenza ai poveri residenti: l'afflusso di indigenti "forestieri", infatti, rendeva difficilmente sostenibile, dal punto di vista finanziario, tale sistema dei sussidi. A ciò si deve aggiungere la percezione a lungo imperante in Europa dell'indigente come soggetto pericoloso per l'ordine pubblico<sup>11</sup>.

In questa fase, il problema non è lo straniero nel senso odierno del termine, in relazione al quale, difettando normative che precisino chi sia il cittadino nazionale, diviene difficile darne, anche in negativo, una precisa qualificazione, quanto, piuttosto, l'indigente forestiero, da intendersi come colui che non è domiciliato nel dato comune (per esservi qui nato o per risiedervi stabilmente) e dunque proveniente da altri luoghi, siano questi o meno parte del regno<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Così M. ANDERSON, *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*, Cambridge, 1996; G. LOMBARDI, *Spazio e frontiere. Tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali tra storia e diritto*, in C. OSSOLA, C. RAFFESTIN, M. RICCARDI (cur.), *La frontiera da Stato a Nazione. Il caso Piemonte*, Roma, 1987, pp. 386 ss.; A. PASTORE (cur.), *Confini e frontiere nell'età moderna*, Milano, 2007.

<sup>10</sup> Sul punto, vedi in particolare J. TURPEY, *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge, 2000, pp. 21 ss.

<sup>11</sup> In relazione alla Francia e a Parigi in particolare, v. P. PIASENZA, *Polizia e città. Strategie d'ordine, conflitti e rivolte a Parigi tra Sei e Settecento*, Bologna, 1990.

<sup>12</sup> Cfr. M. SAVINO, *op. cit.*, pp. 60 ss.



La soluzione, dunque, è quella del *settlement and removal*, introdotto dal *Poor Relief Act* del 1662 in Inghilterra<sup>13</sup>, ma meccanismi analoghi furono operativi anche in Prussia dove prevalse l'*Heimatprinzip* fino almeno all'approvazione tra gli anni 1842-1843 della legge sulla cittadinanza che determinò il passaggio all'opposto principio del "domicilio di soccorso"<sup>14</sup>.

Rispetto a questa situazione, la Rivoluzione francese e gli eventi a essa connessi determinarono un sensibile mutamento. Benché in una prima fase prevalsero gli ideali universalistici dei diritti umani, che indussero a garantire una generalizzata libertà di circolazione, sia interna che esterna rispetto ai confini nazionali, a beneficio, oltre che dei cittadini, anche degli stranieri<sup>15</sup>, le emergenze belliche e di sicurezza nazionale che si succedettero negli anni a venire determinarono ben presto un deciso cambiamento.

---

<sup>13</sup> La cura degli indigenti era una responsabilità propria dell'unità amministrativa in cui il soggetto indigente avesse avuto il suo domicilio originario. Nel caso in cui il soggetto indigente non fosse residente nell'unità territoriale presso cui chiedeva soccorso, questa poteva o rifarsi sull'ente di provenienza o procedere all'allontanamento del soggetto in questione. Cfr. G. HANDEL, *Social Welfare in Western Societies*, New York, 1982.

<sup>14</sup> Cfr. R. BRUBAKER, *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard, 1992 (tr. it., *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Bologna, 1997), p. 63, J. TORPEY, *op. cit.*, p. 74.

<sup>15</sup> Al riconoscimento, contenuto nella Costituzione del 1791, de «la liberté à tout homme d'aller, de rester, de partir» fece seguito l'approvazione di una legge che abrogava tutte le norme previgenti in materia di passaporti. Le restrizioni alla libertà di movimento interna, considerata dalla monarchia un privilegio dei nobili e del clero, si erano consolidate per tutto il Settecento, al fine di evitare l'abbandono delle campagne da parte delle classi popolari. La nuova legge, dunque, riconosceva ai cittadini francesi il diritto di circolare nel territorio nazionale e di espatriare. Benché queste disposizioni si riferissero esplicitamente ai soli cittadini, in realtà non si porranno vincoli all'ingresso e alla circolazione anche degli stranieri, in particolare dei perseguitati politici, che verranno accolti nel nome dell'universalità dei diritti proclamati con la Dichiarazione del 1789. Ciò, del resto, trovava un significativo parallelismo con la disciplina, data sempre dalla Costituzione del 1791, della naturalizzazione, in cui si favoriva l'acquisizione della cittadinanza da parte dello straniero che avesse mostrato adesione agli ideali rivoluzionari. Si veda sempre E. GROSSO, *Le vie della cittadinanza*, Padova, 1997, pp. 202-203, C. CORSI, *op. cit.*, pp. 20-21, J. TORPEY, *op. cit.*, pp. 20 ss.

Si introdussero, infatti, crescenti limitazioni alla possibilità per i cittadini francesi di emigrare e per quelli stranieri di entrare all'interno dei confini nazionali, dato che i movimenti erano visti con sospetto per il timore che si formassero bande armate contrarie agli ideali della rivoluzione<sup>16</sup>. L'avvio di meccanismi di registrazione della popolazione civile e l'adozione di norme per l'acquisto della cittadinanza più rigorose consentirono appunto di attuare effettivamente queste misure<sup>17</sup>.

Proprio gli eventi rivoluzionari, cui da ultimo si è accennato, fanno emergere un profilo di giustificazione dell'attrazione al centro della regolazione dell'entrata e del soggiorno dello straniero ulteriore a quello dell'affermazione del principio territoriale dell'amministrazione statale. Lo straniero, infatti, ora definito tale sulla base di appositi testi normativi, viene considerato pericoloso non più e non solo in relazione al suo *status* di indigenza, ma perché, appartenendo a una diversa comunità nazionale, viene ritenuto essere a questa fedele e dunque potenzialmente una minaccia per gli interessi nazionali della difesa e della sicurezza interna, ambiti, dunque, propri del livello centrale di governo anche in contesti federali e, spesso, di prerogativa dell'esecutivo.

---

<sup>16</sup> Così, con la legge del 21 marzo 1793 si stabilì l'obbligo per gli stranieri – già residenti o di primo ingresso – di sottoporsi a interviste somministrate da appositi comitati di sorveglianza municipali, al fine di ottenere un certificato di residenza, in assenza del quale dovevano lasciare il Paese entro otto giorni, pena una sanzione detentiva di dieci anni. Nell'agosto dello stesso anno si decretò l'espulsione di massa dei cittadini dei paesi con i quali la Francia era in guerra, escludendo solo quanti fossero affluiti dopo il 1789 e avessero dato prova di civismo. Infine, nel 1797 si approvò la *loi* relativa *aux passeports*: l'articolo 7 di tale legge sottopose tutti gli stranieri presenti in Francia alla sorveglianza del Direttorio, centralizzando, dunque, le funzioni di controllo degli stranieri presenti. Il Direttorio poteva ritirare il passaporto e intimare l'allontanamento dal territorio francese degli stranieri ogniqualvolta avesse ritenuto la loro semplice presenza suscettibile di turbare l'ordine pubblico. Cfr. M. SAVINO, *op. cit.*, pp. 63 ss., J. TORPEY, *op. cit.*, pp. 24 ss.

<sup>17</sup> Sotto il primo profilo, si deve ricordare la legge del 19-22 luglio 1792 con cui si istituisce il *registre de l'état civil* per la registrazione delle nascite, dei matrimoni e delle morti, sottraendo o affiancando detta competenza ai registri tenuti dalle autorità religiose, e il *registre de la population* in cui vengono iscritti tutti i residenti stabili di un comune, stranieri e non. Sotto il secondo aspetto, l'avvento del periodo del terrore portò a una concezione più restrittiva, richiedendo agli stranieri la residenza continuativa di sette anni, il pagamento di un'imposta e la proprietà fondiaria o di un'impresa.

Sebbene poi per tutto l'Ottocento la filosofia di fondo che guiderà l'attitudine degli Stati verso la mobilità internazionale sarà caratterizzata da una spiccata liberalizzazione della circolazione internazionale, favorita dallo sviluppo tecnologico dei mezzi di trasporto, dallo sviluppo dell'economia in senso liberale e anche da una diffusione degli ideali universalistici della stessa Rivoluzione francese<sup>18</sup>, il binomio straniero-nemico, già emerso appunto in occasione degli eventi rivoluzionari francesi, si affermerà nuovamente in occasione degli eventi della Prima guerra mondiale, determinando non solo negli stati europei, ma anche nelle federazioni nordamericane, la definitiva attrazione al centro della regolazione dell'immigrazione. All'indomani della Prima guerra mondiale, la previsione di meccanismi centralizzati di controllo e selezione per gli ingressi dell'immigrazione per motivi economici era divenuta la prassi in tutti i paesi europei<sup>19</sup>.

### 1.2. L'esperienza statunitense

Diversa, invece, la questione nelle federazioni nordamericane.

Il silenzio serbato dalla Costituzione federale statunitense – se si eccettua il riferimento di cui all'art. 1, par. 8, cl. 4, Cost. U.S. al potere della federazione a dettare una disciplina uniforme in materia di “naturalizzazione” – ha fatto dubitare per almeno un secolo dell'esistenza stessa di una competenza federale in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero. Da questo punto di vista, è particolarmente significativo ricordare come l'*Aliens Enemy Act* e l'*Alien Friends Act*, adottati dalla federazione nel 1798 come reazione alle vicende rivoluzionarie francesi<sup>20</sup>, suscitarono vive reazioni da parte degli

---

<sup>18</sup> Sulla c.d. fase “liberale” dell'immigrazione e, più in generale, per una storicizzazione delle migrazioni internazionali, cfr. L. ZANFRINI, *Sociologia delle migrazioni*, Bari, 2004, pp. 42-43.

<sup>19</sup> Cfr. P. RYGIEL (dir.), *Le bon grain et l'ivraie. La sélection des migrants en Occident, 1880-1939*, Paris, 2006; ID., *Le temps des migrations blanches. Migrer en occident (1840-1940)*, Paris, 2007.

<sup>20</sup> Su cui G. NEUMAN, *Whose Constitution?*, in *Yale Law Journal*, vol. 100, 1991, pp. 927 ss. Con il primo, si conferiva al Presidente il potere di detenere o espellere i cittadini dei paesi con cui gli Stati Uniti erano in guerra. Con il secondo, si conferiva, sempre al Presidente, il potere di arrestare o espellere qualsiasi straniero – dunque an-

Stati e vennero esplicitamente indicati dai Congressi di Kentucky e Virginia come esempio di usurpazione da parte federale di poteri riservati e, dunque, tali da giustificare la loro reazione attraverso la *nullification*<sup>21</sup>.

Del resto, la questione si intrecciava con lo schiavismo. La natura derivata della cittadinanza federale, fino appunto all’inserimento in Costituzione del XIV Emendamento, fece discutere sull’esistenza per il cittadino federale di un diritto incondizionato di mobilità nel territorio della federazione. Il problema, infatti, riguardava, oltre che i poveri e i criminali, i neri liberi e la volontà degli Stati schiavisti di limitarne la circolazione. Era difficile per la federazione, fino appunto all’approvazione degli emendamenti costituzionali successivi alla Guerra civile, esercitare un potere generale sulla regolamentazione dell’immigrazione. Ciò avrebbe significato negare agli Stati sudisti la possibilità di adottare provvedimenti limitativi della mobilità all’interno della federazione nei confronti dei neri liberi<sup>22</sup>.

La mancanza di una regolamentazione federale in materia di immigrazione contribuì a costruire il “mito”<sup>23</sup> secondo cui le frontiere statunitensi sarebbero state, fino appunto al 1875, legalmente aperte. Una lettura, quest’ultima, non priva di connotazioni ideologiche, poiché funzionale a veicolare l’idea degli Stati Uniti come nazione di immigrati aperta agli stranieri<sup>24</sup>.

---

che il cittadino appartenente a Stati con cui gli Stati Uniti non fossero in guerra – allorché considerato pericoloso per gli Stati Uniti. Detti provvedimenti non erano sindacabili dal giudice e nessuna garanzia procedurale era garantita allo straniero.

<sup>21</sup> Sulle due *resolutions* del 1797, che possono essere ritenute sintomatiche della visione della Costituzione federale statunitense quale *compact* tra Stati si sofferma D.E. TOSI, *op. cit.*, pp. 63 ss. Si veda anche G. MARANINI, *La Costituzione degli Stati Uniti d’America*, Soveria Mannelli, 2003, pp. 125 ss.

<sup>22</sup> Cfr. G.L. NEUMAN, *The Lost Century of American Immigration Law (1776-1875)*, in *Col. L. Rev.*, vol. 93, 8, 1993, pp. 1865 ss.; M.S. BILDER, *The Struggle over Immigration: Indentured Servants, Slaves and Article of Commerce*, in *Missouri L. Rev.*, vol. 61, 4, 1996, pp. 743 ss.; J.W. FOX JR., *Citizenship, Poverty and Federalism: 1787-1882*, in *Uni. Pitt. L. Rev.*, vol. 60, 1999, pp. 559 ss.

<sup>23</sup> In questo senso, si esprime G.L. NEUMAN, *The Lost Century*, cit., pp. 1883 ss.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 1884.

In realtà, l'assenza di una legislazione federale non implicava la mancanza di qualsiasi regolamentazione dell'ingresso e del soggiorno degli stranieri. Al contrario, per tutto il XIX secolo, gli Stati della federazione hanno spesso adottato misure legislative in tale ambito. Né si può dire che lo abbiano fatto in assenza di un preciso fondamento sotto il profilo del riparto di competenze. Questo è da individuarsi nel cosiddetto *police power*, che abilitava gli Stati a impedire l'ingresso a categorie di soggetti "indesiderabili" come i vagabondi, i poveri, i criminali<sup>25</sup>.

Tuttavia, l'estensione di tale potere dovette essere bilanciata, fino a cedere, con la competenza, riconosciuta al livello federale, a disciplinare il commercio sia internazionale sia tra gli Stati membri della federazione<sup>26</sup>.

Infatti, l'afflusso via via crescente di popolazione migrante spinse gli Stati di prima ricezione – essenzialmente Massachusetts e New York per la presenza di città portuali – ad assumere legislazioni mirate a evitare che i migranti divenissero un onere per l'assistenza sociale. Fintantoché gli interventi si limitarono a prevedere solo obblighi di comunicazione da parte del capitano della nave circa i passeggeri sbarcati dopo un viaggio transatlantico, questi furono avallati dalla Corte Suprema che li ritenne espressione di quei poteri di gestione dell'ordine pubblico in precedenza riferiti, non ravvisandovi alcun contrasto con la riserva federale in materia di commercio interstatale o estero<sup>27</sup>.

Fu, però, la successiva opzione perseguita sia dal Massachusetts sia dallo Stato di New York di scoraggiare l'afflusso di immigrati diseredati non tanto incidendo sul loro allontanamento, quanto, piuttosto, po-

---

<sup>25</sup> Cfr. la sentenza *Moore v. Illinois* (55 U.S. 14 How) 13 (1853) della Corte Suprema dove si afferma: «In the exercise of this power, which has been denominated the police power, a State has a right to make it a penal offence to introduce paupers, criminals of fugitive slaves within their borders and punish those who thwart this policy by harbouring, concealing or secreting such persons».

<sup>26</sup> Cfr. G.L. NEUMAN, *op. ult. cit.*, pp. 1840 ss.; H. MOTOMURA, *Immigration Outside the Law*, Oxford-New York, 2014, pp. 65-69.

<sup>27</sup> Cfr. *Mayor of New York v. Mln*, 36 U.S. (11 Pet.) 102 (1837) in cui la Corte affermò (§ 142-143): «We think it as competent and as necessary for a state to provide precautionary measures against the moral pestilence of paupers, vagabonds and possibly convicts».

nendo oneri finanziari sia sui passeggeri sia sui trasportatori che si rivelò determinante per indurre la Corte Suprema a mutare orientamento<sup>28</sup>.

La *commerce clause* assurgeva, però, a limite solo negativo rispetto alle misure statali in materia di immigrazione. La Corte Suprema parve restia ad ammettere che essa potesse rappresentare un fondamento positivo per legittimare interventi federali<sup>29</sup>. Inoltre, la giurisprudenza della Corte non sembrò mettere in discussione la competenza statale a disciplinare l'allontanamento dello straniero, allorché questo fosse indigente o comunque pericoloso per l'ordine pubblico<sup>30</sup>.

La definitiva consacrazione dell'esistenza di un potere federale in materia di immigrazione si ebbe nel momento in cui la federazione iniziò effettivamente a legiferare in materia. Così, con una legge del 1875 il Congresso proibì l'ingresso di prostitute e criminali<sup>31</sup> e nel 1882 vietò lo sbarco di «any convict, lunatic, idiot or any person unable to take care of himself or herself without becoming a public charge»<sup>32</sup>.

Detti interventi ricalcarono, di fatto, le misure che gli Stati avevano in precedenza assunto, mostrando, almeno in questa fase storica, la tendenza della federazione a esprimere un indirizzo politico conforme a quelli subnazionali e, grazie a ciò, favorendo l'attrazione al centro della relativa materia.

---

<sup>28</sup> Cfr. *Smith v. Turner (Passenger Cases)*, 48 U.S. (7 How) 283, (1849). La decisione, assunta a stretta maggioranza, è di difficile lettura, perché ben otto giudici scrissero distinte *opinions*. Tuttavia, in almeno quattro di esse, si fece leva sull'attribuzione al livello federale del potere di regolare il commercio interstatale per ritenere illegittima l'imposizione di una tassa sullo sbarco di stranieri. Diffusamente, sul punto, oltre agli autori già citati, si veda L.P. VANONI, *Il diritto dell'immigrazione negli Stati Uniti*, in V. GASPARINI CASARI, G. CORDINI (cur.), *Il diritto dell'immigrazione*, vol. II, Modena, 2010, pp. 565 ss.

<sup>29</sup> L'utilizzo della *commerce clause*, quale fondamento stesso dell'azione federale in materia di immigrazione, anziché solo come limite in negativo all'estrinsecarsi dell'azione regolativa degli Stati, si avrà solo a partire dal caso *The Head Money Cases*, 112 US 580, 600 (1884). Sul punto, L.P. VANONI, *op. cit.*, p. 547.

<sup>30</sup> Come si vedrà, proprio l'esistenza di un potere di ordine pubblico in capo agli Stati federati sarà l'argomento utilizzato dall'opinione di minoranza dei giudici Scalia e Thomas per giustificare la normativa dell'Arizona volta a incrementare i poteri della polizia statale in materia di lotta all'immigrazione illegale. Vedi *infra* nel testo.

<sup>31</sup> Act of Mar. 3, 1875, ch. 141, § 1, 5, 18 Stat. 477.

<sup>32</sup> Act of Aug. 3, 1882, ch. 376, § 2, 22 Stat 214.

Particolarmente rilevante fu l'approvazione del *Chinese Exclusion Act*<sup>33</sup> con cui si sospese l'ingresso di nuovi cittadini cinesi per dieci anni e si prevede che il reingresso negli USA di coloro che si erano regolarmente stabiliti sul suolo americano prima dell'approvazione del *Chinese Exclusion Act* dovesse essere avallato da una specifica attestazione rilasciata dall'amministrazione americana<sup>34</sup>.

Ma proprio la legittimità di tale legislazione federale venne contestata in giudizio da un cittadino cinese cui, di ritorno dalla Cina, era stato negato il reingresso negli Stati Uniti, nonostante il suo regolare permesso di soggiorno. Il ricorrente rilevava come la Costituzione degli USA non attribuisse alla federazione nessuna competenza in materia di espulsione di stranieri legalmente residenti negli Stati Uniti. La regolazione dell'espulsione non avrebbe inciso sul commercio tra Stati e dunque la *commerce clause* non avrebbe potuto essere validamente assunta a base giuridica per l'intervento federale.

La Corte Suprema, tuttavia, ritenne che il potere di regolamentare i flussi di ingresso dovesse ritenersi implicito rispetto ai poteri sovrani attribuiti al livello federale<sup>35</sup>.

La definizione dell'immigrazione come «an incident of sovereignty belonging to the government of the US» ebbe la duplice conseguenza, da un lato, di fondare la competenza esclusiva federale in materia, dall'altro, di elaborare la dottrina c.d. del *plenary power*, secondo cui le decisioni in materia di ammissione ed espulsione dello straniero rappresenterebbero un ambito di massima deferenza da parte del giudiziario verso il potere legislativo ed esecutivo, non attivandosi, o attivandosi in

---

<sup>33</sup> Act of May 6, 1882, ch. 126, 22 Stat 58. In effetti, la legislazione federale contro l'immigrazione cinese si compose di tre interventi. Il primo, del 1882, proibì l'ingresso di nuovi immigrati provenienti dalla Cina. Nel 1888, un secondo intervento vietò il reingresso negli USA di immigrati cinesi già in possesso di un permesso di soggiorno che rientrassero dalla madrepatria cinese e, infine, nel 1892, si procedette all'espulsione di quegli immigrati cinesi, presenti negli USA, che non dessero prova della legalità della loro presenza.

<sup>34</sup> Sul legame tra legislazioni statali anti-cinesi e interventi federali di fine Ottocento, vedi H. MOTOMURA, *Americans in Waiting. The Lost Story of Immigration and Citizenship in the United States*, Oxford, 2006, pp. 21-26.

<sup>35</sup> Si tratta del celebre caso *Chae Chan Ping vs. U.S.*, anche conosciuto come the *Chinese exclusion cases*, 130 U.S. 581 (1889).

minima parte, le garanzie previste dall'*equal protection clause* e dalla *due process clause*<sup>36</sup>.

L'idea della regolazione dell'ingresso e del soggiorno dello straniero come dato strettamente inerente ai poteri sovrani dello Stato, di spettanza necessariamente federale, pur in assenza di un'apposita formalizzazione in Costituzione, venne ripresa in sentenze successive dalla Corte Suprema<sup>37</sup>. Certamente, però, tale risultato fu possibile solo all'indomani della guerra civile, quando l'idea dell'inscindibilità dell'unione politica prevalse sulle teorie della sovranità condivisa e confederale di Calhoun, che pure avevano avuto ampia risonanza per almeno un secolo dalla nascita della federazione<sup>38</sup>.

Rimaneva, tuttavia, da chiarire se la configurazione di un potere federale in materia di immigrazione precludesse in astratto ogni intervento statale che riguardasse gli stranieri in senso lato o se, anche in considerazione di quella giurisprudenza della Corte Suprema che aveva avalato l'esistenza di poteri di polizia in capo agli Stati<sup>39</sup>, si potesse ammettere una certa concorrenzialità tra l'intervento federale e quello statale, improntando la risoluzione dei relativi conflitti di competenza a una valutazione in concreto dei rispettivi interventi. Su questo profilo, si concentrerà il dibattito contemporaneo in materia di *immigration federalism*.

---

<sup>36</sup> Cfr. S.H. CLEVELAND, *Powers Inherent in Sovereignty: Indians, Aliens, Territories and the Nineteenth Century Origins of Plenary Power over Foreign Affairs*, in *Texas L. Rev.* 1, 2002, pp. 82 ss.; A.B. COX, *Citizenship, Standing, and Immigration Law*, in *Cal. L. Rev.*, vol. 92, 2004, pp. 373 ss.; L. HENKIN, *The Constitution and United States Sovereignty: A Century of Chinese Exclusion and Its Progeny*, in *Harv. L. Rev.*, vol. 100, 1987, pp. 853 ss.; S.H. LEGOMSKY, *Immigration Law and the Principle of Plenary Congressional Power*, in *Sup. Ct. Rev.*, 1984, pp. 255 ss.; H. MOTOMURA, *The Curious Evolution of Immigration Law: Procedural Surrogates for Substantive Constitutional Rights*, in *Col. L. Rev.*, vol. 92, 1992, pp. 1625 ss.; ID., *Immigration Law After a Century of Plenary Power: Phantom Constitutional Norms and Statutory Interpretation*, in *Yale L. J.*, vol. 100, 1990, pp. 545 ss.

<sup>37</sup> Per esempio, nel caso *Nishimura Ekiu v. U.S.*, 142 US 651, 659 (1892).

<sup>38</sup> Sulla guerra civile, come momento di affermazione definitiva della supremazia e sovranità federale cfr. G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, Torino, vol. I, 1998, pp. 115 ss.; N. MATTEUCCI, *La "guerra civile": una crisi nel (e non del) federalismo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1966, pp. 982 ss.

<sup>39</sup> Soprattutto *Mayor of New York v. Mln*, 36 U.S. (11 Pet) 102 (1837).



### 1.3. L'esperienza canadese

Anche in relazione al contesto canadese si può evidenziare come, nel periodo precedente l'istituzione della confederazione, le assemblee legislative delle Province del *British North America* erano in taluni casi intervenute introducendo limiti all'immigrazione simili a quelli previsti dagli omologhi Stati americani. Si trattava, in particolare, di legislazioni volte a limitare l'ingresso ad alcune categorie di immigrati, essenzialmente i poveri, i disabili, i criminali<sup>40</sup>.

Questo dato influenzò il dibattito dei padri costituenti<sup>41</sup> i quali configurarono l'immigrazione, assieme all'agricoltura, come materia concorrente, prevedendo una disposizione piuttosto eccentrica rispetto a un riparto di competenze altrimenti fondato su un impianto basato sulla rigida separazione (c.d. *water tights compartments*).

L'art. 95 del *Constitution Act* 1867<sup>42</sup> abilita, infatti, tanto il livello federale quanto quello provinciale a emanare leggi in materia. Tuttavia, la possibilità per le Province di intervenire trova un deciso temperamento nella previsione che assicura comunque il primato al diritto

---

<sup>40</sup> In argomento, cfr. J. HUCKER, *Immigration, Natural Justice and the Bill of Rights*, in *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 13, 3, 1975, pp. 651-653; R.A. VINEBERG, *Federal-Provincial Relations in Canadian Immigration*, in *Canadian Public Administration*, vol. 30, 2, 1987, pp. 299 ss.

<sup>41</sup> Sull'influenza dell'esperienza statunitense rispetto alle scelte dei padri costituenti canadesi, cfr. R. GIBBINS, *The Impact of the American Constitution on the Contemporary Canadian Constitutional Politics*, in M.C. MCKENNA (ed.), *The Canadian and American Constitution in Comparative Perspectives*, Calgary, 1993, pp. 131 ss.; nonché J. SMITH, *Canadian Confederation and the Influence of American Federalism*, in *Canadian Jour. Pol. Sc.*, vol. 21, 3, 1988, pp. 443 ss.; M.R. MACGUIGAN, *Two Federalisms. The Indebtedness of the Canadian Constitution to the American*, in *Oklahoma City University Law Rev.*, vol. 12, 1987, pp. 344 ss.

<sup>42</sup> Il *British North America Act* 1867 è stato ridenominato *Constitution Act* 1867 dallo Schedule B del Canada Act 1982 con cui si determinò la *patriation* della costituzione canadese. Il BNAA del 1867 determinò l'assunzione dello *status* di *dominion* in capo al Canada. Ciò implicava una sostanziale autonomia delle istituzioni canadesi rispetto alla madrepatria, sebbene il parlamento di Westminster conservava la facoltà di legiferare anche per il Canada attraverso un'apposita legge imperiale. Una convenzione costituzionale, poi codificata dallo Statute di Westminster del 1931, richiedeva in tal caso l'esplicito assenso da parte del governo canadese.

federale. È da notare, però, ulteriormente, che l'art. 95 sembra consentire al legislatore federale di limitare l'applicazione spaziale della disciplina federale solo a determinate Province («the Parliament of Canada may make law in relation to immigration into all or any of the Provinces»)<sup>43</sup>.

La disposizione costituzionale appare virtualmente suscettibile di essere attuata secondo tre diverse prospettive: favorendo la centralizzazione nell'esercizio della relativa competenza, non sussistendo limiti espressi alla possibilità del legislatore federale di optare per una piena regolamentazione della materia; favorendo una prospettiva di decentramento paritario, in grado di determinare una differenziazione solo quanto agli esiti conseguenti all'esercizio di tale potere; infine, sviluppando un decentramento *ab origine* asimmetrico, potendo la legge federale limitare la sua applicazione a una determinata parte del territorio federale, con ciò implicitamente ammettendosi la possibilità di una disciplina provinciale a carattere territorialmente circoscritto.

In definitiva, la clausola stessa rimette agli attori istituzionali la scelta di quale modello di relazioni centro-periferia seguire in materia.

Inoltre, uno degli ulteriori possibili effetti della clausola in questione potrebbe essere quello di incidere sulle modalità operative attraverso cui si esplica la primazia federale rispetto alla legislazione provinciale (*c.d. pre-emption*)<sup>44</sup>. La qualificazione, infatti, della materia quale competenza concorrente potrebbe suggerire che un giudizio relativo al conflitto tra legge federale e provinciale, in ipotesi incidenti sullo stesso ambito materiale, andrebbe risolto sulla base di una valutazione in concreto dell'effettiva contraddizione tra il tessuto normativo federale e quello provinciale. Ciò dovrebbe di converso escludere l'applicazione del *c.d. covering the field test*, l'idea per cui l'intervento federale in

---

<sup>43</sup> Sec. 95, Constitution Act 1867: «In each Province the Legislature may make Laws in relation [...] Immigration into the Province; and it is hereby declared that the Parliament of Canada may from Time to Time make Laws in relation [...] to Immigration into all or any of the Provinces; and any Law of the Legislature of a Province relative [...] to Immigration shall have effect in and for the Province as long and as far only as it is not repugnant to any Act of the Parliament of Canada».

<sup>44</sup> Cfr. P.W. HOGG, *Paramountcy in Constitutional Law of Canada*, Scarborough, 2000.

materia determinerebbe *ipso facto* la preclusione dell'intervento provinciale, presupponendosi un'incompatibilità tra le due concomitanti discipline, a tutto vantaggio di quella federale.

Un simile possibile sviluppo non ha tuttavia avuto corso. L'approvazione, infatti, del primo intervento federale in materia – l'*Immigration Act* 1869<sup>45</sup> – adottato, peraltro, previo accordo tra le Province e sostanzialmente ricalcante gli interventi assunti in precedenza da queste, contribuì a consolidare la competenza federale in materia di immigrazione.

Ciononostante, non mancarono, fino almeno ai primi del Novecento, taluni contrasti. L'espansione verso occidente e la costruzione della *Canadian Pacific Railway* spinsero il governo federale a incrementare ulteriormente il numero di ingressi, ma ciò determinò la dura reazione di alcune Province, che cercarono di contrastare l'ingresso di nuova immigrazione, soprattutto di quella proveniente dai paesi dell'Estremo Oriente.

Inizialmente, il Governo federale reagì a questi più volte rinnovati interventi provinciali con lo strumento della *disallowance* federale. Tuttavia, la situazione di conflittualità si protrasse fino al primo decennio del Novecento e la questione giunse all'attenzione delle corti. In particolare, nel caso *Narain Singh*<sup>46</sup> la Corte d'Appello del *British Columbia* ritenne illegittime, per contrasto con l'art. 95 del *Constitution Act* 1867, talune previsioni del *British Columbia Immigration Act* del 1908. Con esso si era abilitata l'amministrazione provinciale a negare lo sbarco a taluni soggetti provenienti dall'Estremo Oriente in ragione della loro nazionalità, nonostante questi rispettassero i parametri stabiliti dalla legge federale di allora.

La Corte d'Appello affermò che la materia dell'ammissione degli stranieri sul territorio canadese dovesse ritenersi preclusa all'intervento provinciale in quanto già disciplinata dall'ambito federale. La risoluzione del conflitto di competenza sembrò ispirarsi a una valutazione in astratto della incompatibilità della legge provinciale rispetto a quella federale, lasciando intendere che l'intervento federale avesse sostan-

---

<sup>45</sup> *Immigration Act*, 1869, 32-33, Vict., c. 10.

<sup>46</sup> (1908), 13 B.C.R. 477 (B.C.C.A.).

zionalmente “occupato il campo”. Alle Province spettava solo un intervento di tipo interstiziale, che avesse come scopo quello di integrare la legislazione federale<sup>47</sup>.

Nonostante la formulazione di cui all’art. 95, la prassi canadese mostra che ben presto l’ambito centrale di governo ha finito per esercitare un ruolo preponderante in materia di immigrazione. L’utilizzo della *disallowance* federale e la lettura giurisprudenziale favorevole a ritenere il settore dell’immigrazione “coperto” dall’intervento federale fecero sì che già negli anni della Prima guerra mondiale il tema dell’ammissione dello straniero e della sua permanenza fossero questioni sottratte alle determinazioni provinciali. Del resto, come si è potuto notare, gli interventi federali spesso recepivano iniziative poste in essere a livello provinciale, contribuendo a dare a queste maggiore efficacia.

Fu solo con l’avvio della *quiet revolution* nel Québec che l’immigrazione tornò a divenire rilevante nei rapporti tra il centro e le province e finirà per rappresentare uno dei temi centrali in occasione dei tentativi di riforma costituzionale avviati per ovviare alle istanze secessioniste del Québec, manifestatesi successivamente alla *patriation* del 1982.

## 2. Il dato costituzionale tra elementi statici e prospettive dinamiche

L’evoluzione storica, dunque, ci consegna un profilo rilevante: anche nelle grandi esperienze federali nordamericane, i relativi sistemi evolsero già alla fine dell’Ottocento verso una piena federalizzazione nella regolazione dell’immigrazione. Nel caso statunitense è significativo osservare che tale evoluzione si ebbe, pur nel silenzio serbato dalla Costituzione, solo a seguito degli eventi della guerra civile, quando si superarono definitivamente le concezioni della “sovranità condivisa”. In Canada, dove pure la testuale formulazione della sec. 95 del *Consti-*

---

<sup>47</sup> In senso conforme anche la decisione *In Re Nakane and Okazake*, (1908) 13 B.C.R. 370 (B.C.C.A.), in cui si ritennero legittime solo quelle leggi provinciali che fossero «in furtherance or aid» rispetto alla legge federale. In argomento, vedi D. GALLOWAY, *Immigration Law*, 1997, Victoria, pp. 24 ss.; M. NICOLINI, *La disciplina canadese sull’immigrazione tra multiculturalismo, secessionismo e riforme*, in *Dir. publ. comp. eur.*, 2, 2003, pp. 726 ss.

*tution Act* 1867 poteva favorire soluzioni diverse, la prassi del legislatore federale e della giurisprudenza determinarono una lettura fortemente centralistica del riparto di competenze sul punto.

Per quanto riguarda l'esperienza europea, seppure l'esistenza di poteri di allontanamento dello straniero/forestiero indigente da parte delle comunità locali abbia caratterizzato tutta l'epoca storica moderna, la progressiva affermazione della territorialità degli ordinamenti e il conseguente sviluppo di un processo di burocratizzazione dello Stato hanno determinato l'accentramento delle funzioni di controllo delle frontiere. Questa evoluzione, avviatasi già all'indomani della Rivoluzione francese, ha avuto definitiva consacrazione con lo scoppio della Prima guerra mondiale. In questo contesto merita un breve accenno la vicenda elvetica, perché particolarmente emblematica. L'ammissione e l'allontanamento dello straniero sono stati, infatti, fino alla Prima guerra mondiale una questione riservata ai Cantoni, che la regolavano sulla base dei loro poteri di gestione dell'ordine pubblico locale. Lo scoppio della guerra determinò l'adozione di ordinanze di emergenza da parte dell'esecutivo federale con le quali l'entrata e il soggiorno dello straniero furono sottoposte al controllo di una neo-istituita amministrazione federale. Infine, nel 1925 la Costituzione elvetica venne modificata attribuendo alla Confederazione la competenza in materia di ingresso, soggiorno e allontanamento dello straniero<sup>48</sup>.

Se, dunque, persino consolidate esperienze di stati federali in Europa hanno cristallizzato, a un certo punto della loro evoluzione storica, l'attribuzione alla federazione delle relative funzioni in materia di ammissione ed espulsione dello straniero, non può in questo senso stupire che, in contesti di Stati oggi composti ma originariamente unitari – quali appunto Italia, Spagna e Belgio –, la questione della spettanza al centro dei relativi poteri non sia mai stata in discussione.

In tutte queste esperienze, si danno disposizioni costituzionali che in modo fermo attribuiscono allo Stato non solo i profili più strettamente

---

<sup>48</sup> Su queste vicende, cfr. G. ARLETTAZ, S. ARLETTAZ, *L'immigration en Suisse depuis 1848: une mémoire en construction*, in *Revue suisse d'histoire*, vol. 41, 3, 1991, pp. 287 ss. Oggi l'art. 121 della Costituzione svizzera stabilisce: «La legislazione sull'entrata, l'uscita, la dimora e il domicilio degli stranieri nonché sulla concessione dell'asilo compete alla confederazione».

legati all'ingresso e al soggiorno, ma persino quelli relativi al trattamento giuridico dello straniero.

Di Italia e Spagna si è più volte detto<sup>49</sup>. Maggiormente sfumata, invece, la situazione del Belgio. Qui, infatti, la *loi spéciale*<sup>50</sup> del 1980, adottata in un momento storico che già vedeva da tempo il Belgio come paese di immigrazione, attribuì alle Comunità, qualificandola come materia c.d. *personnalisable*, la politica dell'accoglienza e dell'integrazione degli immigrati, nonché alle Regioni le sole competenze amministrative nel rilascio dell'autorizzazione al lavoro dei cittadini stranieri. Tuttavia, in occasione della sesta riforma istituzionale dello Stato occorsa nel 2014, le Regioni hanno acquisito in materia la competenza legislativa<sup>51</sup>.

L'assetto per così dire statico della ripartizione dei poteri non deve comunque sottovalutare la possibilità di approcci più evolutivi e favorevoli alle istanze subnazionali. Si tratta, infatti, di considerare quali margini di flessibilità esistano, considerando non solo l'esercizio delle funzioni legislative (in relazione alle quali valgono i limiti del principio di indisponibilità del riparto di competenze fissato in Costituzione), ma anche di quelle regolamentari e amministrative, non potendosi escludere, in questo senso, che spazi di manovra, anche sostanziali, si possano riconoscere per questa via.

In questa prospettiva, allora, il dato "statico" in precedenza individuato deve essere valutato sotto una luce diversa.

Nel caso canadese, ad esempio, la previsione di cui all'art. 95 del *Constitution Act 1867* certamente consente al legislatore federale

<sup>49</sup> Per l'Italia, si ricorda, appunto, l'art. 117, co. 2, lett. a) e b) che conferiscono allo Stato la competenza legislativa esclusiva in materia, rispettivamente, di condizione giuridica di cittadino di stato non UE e di immigrazione; per la Spagna, l'art. 149.1.2 della Cost. annovera tra le competenze esclusive statali quella in tema di «nacionalidad, inmigración, emigración extranjería y derecho de asilo».

<sup>50</sup> *Loi spéciale de réformes institutionnelles*, 8.8.1980, in M.B. 15.8.1980, più volte modificata.

<sup>51</sup> Vedi *infra* in questo stesso capitolo. Per uno sguardo d'insieme sulla sesta riforma, cfr. J. SAUTOIS, M. UYTENDAELE (eds.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013) Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Limal, 2013; per la dottrina italiana, L. SCIANNELLA, *La parabola discendente di uno Stato. Cronaca della difficile crisi politica belga*, in *federalismi.it*, 7, 2012.

un'ampia possibilità di ammettere un ruolo regolativo all'ambito provinciale.

Nel contesto statunitense non si deve dimenticare che il pur ampio riconoscimento alla federazione di un potere di disciplinare l'immigrazione non poggia su di un'espressa clausola di attribuzione costituzionale e che l'idea di una competenza statale in materia, sulla base dei poteri spettanti in materia di ordine pubblico, era stata pur sempre avallata dalla Corte Suprema.

Nel caso spagnolo l'art. 149 della Cost. S. utilizza l'espressione "competenze esclusive" in senso a-tecnico<sup>52</sup>: accanto a competenze esclusive in cui ogni funzione di una data materia – legislativa, regolamentare, amministrativa – spetta allo Stato, si hanno delle ipotesi in cui si indicano, come competenze esclusive, materie in cui lo Stato ha solo la funzione di porre norme di principio<sup>53</sup> o in cui si dà facoltà alle *Comunidades Autonomas* (CC.AA.) di esercitare le funzioni amministrative<sup>54</sup>. In questo senso, stante l'operatività del principio dispositivo, che pure agisce nei limiti fissati dall'art. 149 Cost. S., non si può escludere che gli statuti delle CC.AA. possano determinare un assetto di tipo concorrenziale. A ciò è poi da aggiungere la portata dell'art. 150 Cost. S. che consente all'organo legislativo statale di delegare a tutte o ad alcune CC.AA. le funzioni legislative nelle materie esclusive statali.

Anche nel contesto italiano si danno strumenti per flessibilizzare il riparto delle materie, alcuni a valenza generale, altri specificamente rilevanti per la materia "immigrazione".

---

<sup>52</sup> Rileva come il sistema di distribuzione delle competenze, ex art. 149 Cost. S., sia fortemente dominato dai principi della concorrenza e interrelazione, anziché da quello della separazione, modello cui parrebbe riferirsi la disposizione in esame parlando di competenze esclusive, R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto: le relazioni intergovernative di Belgio, Repubblica federale di Germania e Spagna nell'Unione Europea*, Padova, 1995, p. 178.

<sup>53</sup> Cfr. l'art. 149, co. 1, n. 13 Cost. S. che assegna allo Stato la competenza esclusiva sui principi fondamentali e sul coordinamento della pianificazione generale dell'attività economica.

<sup>54</sup> Cfr., ad esempio, l'art. 149, co. 1, n. 7 Cost. S. che assegna allo Stato la funzione legislativa in materia di lavoro, senza pregiudizio di una sua attuazione da parte delle CC.AA.

Si può pensare, sotto il primo profilo, alla clausola di cui all'art. 117, co. 7 Cost. che consente allo Stato nelle materie di competenza legislativa esclusiva, quale appunto è l'immigrazione, di delegare alle Regioni la potestà regolamentare. Uno strumento che potrebbe svolgere un ruolo significativo al fine di riconoscere meccanismi basati su quote regionali in materia di ammissione degli immigrati di natura economica.

Sotto il secondo profilo, si deve ricordare la significativa previsione di cui all'art. 118, co. 3 Cost. che, in un sistema di distribuzione delle funzioni amministrative basato su criteri mobili, quali i principi di sussidiarietà ed adeguatezza, prevede che con legge statale si disciplinino forme di coordinamento nella materia – per ciò che qui più rileva – dell'immigrazione<sup>55</sup>.

L'interesse della disposizione sta nel fatto di prevedere un obbligo costituzionale<sup>56</sup> in capo al legislatore statale di disciplinare forme di coordinamento<sup>57</sup> con le Regioni in un'area, quale l'immigrazione, dove le ragioni unitarie sembrerebbero imporsi<sup>58</sup>.

---

<sup>55</sup> La disposizione prevede l'obbligo per il legislatore di disciplinare forme di coordinamento con le Regioni anche in relazione alla materia di cui all'art. 117, co. 1, lett. h) (ordine pubblico) e forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. In argomento, P. BONETTI, *L'allocatione delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione*, in *le Regioni*, 5, 2002, pp. 1121 ss.

<sup>56</sup> In questo senso S. AGOSTA, *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *federalismi.it*, 6, 2004; nonché Q. CAMERLENGO, *Art. 118*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (cur.), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, pp. 2349 ss.

<sup>57</sup> Non essendo indicato lo strumento della collaborazione, il legislatore potrebbe soddisfare il vincolo con soluzioni poco impegnative, quale un semplice parere, salvo verifica dell'adeguatezza dello stesso da parte del giudice costituzionale. Rileva come l'art. 118, co. 3 Cost. rimetta sostanzialmente al legislatore statale la funzione di individuare i casi, le forme, le modalità e l'intensità del raccordo, P. BONETTI, *L'allocatione delle funzioni amministrative*, cit., pp. 1150-1152.

<sup>58</sup> Ritiene che il riferimento al principio di leale collaborazione, che si ricaverebbe indirettamente dalla formulazione dell'art. 118, co. 3 Cost., sia comunque un indice della valenza generalizzata che la riforma costituzionale ha voluto dare a tale principio, S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra stato e regioni*, Milano, 2008, in part. p. 179,



Ciononostante, se si parla di coordinamento, significa che il legislatore costituzionale ha ritenuto che nell'esercizio delle relative funzioni amministrative si possa dare un'interferenza tra ambiti territoriali di governo. Ora, poiché l'esercizio di funzioni amministrative presuppone, per il principio di legalità<sup>59</sup>, una previa attribuzione legislativa, se ne deve dedurre che l'art. 118, co. 3 Cost. dia per implicito che le Regioni abbiano una legittimazione a intervenire sul piano legislativo nella materia *de qua*.

In questo senso, la disposizione confermerebbe indirettamente che la competenza esclusiva dello Stato in materia di immigrazione, *ex* art. 117, co. 2, lett. b) – da intendersi in senso “stretto” come regolazione dei flussi di ingresso e dei motivi di soggiorno<sup>60</sup> – concorre con altri titoli di competenza regionali potenzialmente conferenti, quali, ad esempio, le politiche attive in materia di lavoro, la formazione professionale, la ricerca scientifica. Di qui, in ipotesi, la legittimità di assetti di più marcato favore rispetto all'autonomia territoriale in cui il legislatore statale ordinario affidi alle Regioni funzioni anche normative in materia di immigrazione, nonostante quest'ultima rientri tra le competenze esclusive statali.

---

*contra* A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo “duale”*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni).

<sup>59</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 303/2003.

<sup>60</sup> Rimane, infatti, l'interrogativo se il riferimento testuale di cui all'art. 118, co. 3, Cost. all'«immigrazione» vada inteso alla “materia” – e, dunque, comprendere solo la regolazione dei flussi di ingresso – o al “fenomeno sociale”, includendo, così, i profili di integrazione sociale dello straniero (in quest'ultimo senso, ad esempio, il parere del Consiglio di Stato, sez. consultiva atti normativi, Ad. 17 maggio 2004, n. 3075/2004 su cui *infra* nel testo). Si potrebbe osservare però che, a essere richiamata dall'art. 118, co. 3 Cost. è solo e specificamente la lett. b) dell'art. 117, co. 1, cioè la materia «immigrazione», e non anche la lett. a), cioè quella di «asilo e condizione giuridica dello straniero non UE», cui, semmai, sembrerebbe più corretto riferire interventi in materia di integrazione sociale. Inoltre, la materia «immigrazione» compare accanto ad altre, quali l'«ordine pubblico e la sicurezza», che suggeriscono, in una prospettiva di interpretazione sistematica, di attribuire all'«immigrazione» un significato restrittivo, maggiormente legato ai profili di ordine pubblico, non estendibile agli aspetti dell'integrazione. Infine, anche la giurisprudenza costituzionale (sent. n. 156 del 2006, § 3 del considerato in diritto) sembra ritenere che l'immigrazione, come materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato, attenga al controllo dell'ingresso e del soggiorno dello straniero.

Conclusivamente, dunque, la contrapposizione tra una concezione statica e una dinamica rivela che il dato costituzionale nei vari paesi non può ritenersi a priori impermeabile a qualsiasi lettura favorevole al riconoscimento di spazi di azione regionale e ciò anche nel contesto della cittadinanza territoriale. Soprattutto, come si è cercato di evidenziare in termini astratti, una tale possibilità è primariamente e sostanzialmente rimessa alla decisione politica del legislatore centrale.

Prendendo spunto da questo dato, si intende ora proseguire l'analisi comparata. Nella prima sezione, l'analisi verrà dedicata a due ordinamenti – Stati Uniti e Italia – che, pur partendo da presupposti di sistema molto diversi, sembrano accomunati da un'impronta fortemente centralistica nell'esercizio dei poteri c.d. di cittadinanza territoriale. Nella seconda sezione, invece, si prenderanno in considerazione le esperienze di Canada, Spagna e Belgio in cui il legislatore centrale ha proceduto a un certo trasferimento di poteri, spesso favorendo soluzioni di tipo asimmetrico in ragione di richieste legate alla natura plurinazionale dei relativi processi devolutivi.

## SEZIONE I

### GLI ORDINAMENTI CHE ACCENTRANO

#### *3. Gli Stati Uniti e la gestione delle procedure espulsive: un caso ad alta conflittualità*

Sono certamente diversi gli spunti di interesse che emergono in relazione al c.d. *immigration federalism* statunitense. Il tema, infatti, si presta a cogliere, sia pure da un'angolatura circoscritta, ma comunque significativa, tratti caratterizzanti, in generale, il federalismo statunitense, nonché profili propri della forma di governo e della separazione dei poteri tra Esecutivo e Legislativo.

Sotto un profilo fattuale, si può evidenziare come, a differenza di altri contesti federali<sup>61</sup>, il tema dell'*immigration federalism* negli USA

---

<sup>61</sup> Il pensiero va soprattutto al vicino Canada, su cui *infra* in questo stesso capitolo.

riguarda, almeno oggi, l'allontanamento dello straniero, anziché la sua ammissione. Essendo appunto lo *jus excludendi alios* profilo più naturalmente legato all'esercizio di poteri inerenti alla sovranità, con coinvolgimento di aspetti legati alla politica estera (si pensi, ad esempio, agli accordi per il rimpatrio), a rilevare non è tanto la questione della titolarità delle relative funzioni, legislative o amministrative, spettando esse indiscutibilmente alla federazione.

Piuttosto, il tema si sposta dal profilo regolativo a quello materialmente esecutivo e qui è il fattore spaziale – inteso proprio come l'estensione territoriale dello Stato e la conseguente incapacità dell'amministrazione federale a garantire, da sola, l'effettività dei provvedimenti espulsivi – che imporrebbe soluzioni integrate tra ambiti territoriali di governo<sup>62</sup>. Sono, infatti, più di undici milioni, secondo le stime svolte, gli immigrati irregolari presenti negli USA, a fronte di circa diciottomila unità federali abilitate a condurre le procedure espulsive<sup>63</sup>.

È, dunque, sul piano dell'attuazione amministrativa che il tema dell'*immigration federalism* è tornato prontamente alla ribalta, mettendo a nudo le difficoltà intrinseche del federalismo cooperativo statunitense<sup>64</sup>.

Infatti, se in altri contesti federali esiste una naturale e strutturale collaborazione tra autorità federali e statali incaricate di compiti di gestione dell'ordine pubblico, negli USA, invece, stante la dottrina del divieto di *commandeering* federale, ma essendoci anche le limitazioni circa l'utilizzo dello *spending power* per esigenze funzionali alla garanzia di istanze unitarie<sup>65</sup>, l'esecutivo federale è tenuto a cercare una collaborazione su base volontaria con il livello statale e/o locale. È pro-

---

<sup>62</sup> Sul punto: K.W. KOBACH, *The Quintessential Force Multiplier: The Inherent Authority of Local Police to Make Immigration Arrests*, in *Alb. L. Rev.*, vol. 69, 2005, pp. 179 ss.; A.B. COX, E.A. POSNER, *Delegation in Immigration Law*, in *U. Chi. L. Rev.*, vol. 79, 2012, pp. 1285 ss.

<sup>63</sup> Cfr. B.A. REAVES, Bureau of Just. Stats, U.S. Dep. of Just., Census of State and Local Law Enforcement Agencies, 2008, 1-2 (2011), <http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/fleo08.pdf>.

<sup>64</sup> Cfr. C. RODRIGUEZ, *Enforcement, integration and the Future of Immigration Federalism*, in *Journal on Migration and Human Security*, vol. 5, 2, 2017, spec. p. 511.

<sup>65</sup> In particolare, *National Federation of Independent Business v. Sebelius*, 567 U.S. 519, (2012).

prio, dunque, su questo piano che si apre uno spazio per un *immigration federalism* che si configura come *de facto*, prima che *de jure*<sup>66</sup>.

Si assiste, infatti, all'emersione di due indirizzi politici opposti in relazione all'approccio da perseguire. Da un lato, si pongono quegli Stati che assumono una posizione di netto contrasto all'immigrazione illegale e che non solo collaborano attivamente con l'amministrazione federale nell'implementazione delle relative procedure espulsive, ma le agevolano, se non addirittura ne inducono l'avvio o comunque scoraggiano l'afflusso di immigrati irregolari attraverso l'esercizio delle loro competenze in materia di ordinamento penale e civile<sup>67</sup>. Dall'altro, si danno amministrazioni statali che adottano legislazioni o prassi amministrative – definite con locuzione imprecisa, ma sicuramente evocativa *sanctuary laws* – che incidono non marginalmente sulla capacità dell'amministrazione federale di portare a compimento i provvedimenti espulsivi<sup>68</sup>.

Ambedue queste concezioni sono suscettibili di entrare in tensione con l'ambito di governo federale<sup>69</sup>, come rivela l'intensa conflittualità che l'*immigration federalism* ha sinora generato.

Sebbene, infatti, non siano mancate sostanziali differenze di impostazione in relazione all'immigrazione irregolare da parte delle presidenze da ultimo succedutesi, vi sono comunque aspetti che si pongono

<sup>66</sup> Cfr. C. HUNTINGTON, *The Constitutional Dimension of Immigration Federalism*, in *Vanderbilt L. Rev.*, vol. 61, 3, 2008, pp. 787 ss.

<sup>67</sup> Si assiste, infatti, in tali realtà a una chiara funzionalizzazione delle politiche sociali, sotto il profilo dei destinatari delle stesse, all'obiettivo ultimo di scoraggiare l'afflusso e/o la permanenza dell'immigrazione illegale. Si pensi, comunque, al fatto che sono trentotto gli Stati che non emettono patenti di guida agli immigrati irregolari e trenta quelli che escludono gli immigrati illegali residenti dalla possibilità di fruire di sovvenzioni per gli studi universitari (*in-state tuition*). Cfr. National Conf. State Legislatures, *In-State Tuition and Unauthorized Immigrant Students*, 2014, <http://www.ncsl.org/research/immigration/in-state-tuition-and-unauthorized-immigrants>.

<sup>68</sup> Sulla genesi del concetto, sulla sua indeterminatezza giuridica, sul crescente nesso con le istanze autonomistiche di taluni Stati, cfr. J.M. RICE, *Looking Past the Label: An Analysis of the Measures Underlying "Sanctuary Cities"*, in *Univ. Memphis L. Rev.*, vol. 48, 2017, pp. 83 ss.; B.E. ARMACOST, *Sanctuary Laws: The New Immigration Federalism*, in *Mich. St. L. Rev.*, 5, 2016, pp. 1197 ss.

<sup>69</sup> Lo nota C. RODRIGUEZ, *Enforcement*, cit., pp. 509 ss.

quali linee di sostanziale continuità e che sono suscettibili di collidere con entrambe le tendenze politiche manifestatesi a livello statale.

Da un lato, l'opzione per così dire "tolleranza zero" nei confronti dell'immigrazione illegale, che alcuni Stati vorrebbero che l'amministrazione federale perseguisse, si scontra, comunque, con difficoltà, sia di carattere politico sia di ordine pratico, derivante dagli alti numeri e dal costo elevato che l'applicazione di tale scelta determinerebbe<sup>70</sup>. Il procedimento espulsivo si caratterizza per un'ampia discrezionalità in capo all'autorità federale, con individuazione di priorità che l'attivismo degli Stati in materia rischiano di mettere in discussione.

Dall'altro, anche l'approccio marcatamente integrazionista, di cui le *sanctuary laws* sono espressione, rischia di ignorare che l'amministrazione federale non può abdicare al suo ruolo di contrasto dell'immigrazione irregolare, pena una violazione dei doveri costituzionali che impongono al Presidente di attuare fedelmente le leggi federali<sup>71</sup>.

In questo contesto, rilevano anche le limitazioni di ordine costituzionale che derivano dalla separazione dei poteri nel quadro della forma di governo presidenziale statunitense. Sotto questo profilo, sembra significativo che molte scelte presidenziali assunte in materia di immigrazione, anche denotanti indirizzi politici divergenti, sono state oggetto di ricorsi giurisdizionali a opera degli Stati. Questi hanno spesso fatto valere, quale ragione di illegittimità delle misure in questione, proprio le limitazioni dei poteri presidenziali rispetto a quelli del Congresso<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Stime giornalistiche indicano in 400 miliardi di dollari il costo necessario per espellere tutti gli immigrati irregolari attualmente presenti negli Stati Uniti, secondo un arco di tempo almeno ventennale. Cfr. J. PRESTON ET AL., *What Would It Take for Donald Trump to Deport 11 Million and Build a Wall*, in *N.Y. Times*, 19.5.2016, riportato da A. FROST, *Cooperative Enforcement in Immigration Law*, in *Iowa Law Rev.*, v. 103, 1, 2017, pp. 6 ss.

<sup>71</sup> Cfr. Cost. USA, art. II, sec. 3, cl. 5: «[The President] shall take Care that the Laws be faithfully executed [...]». Il punto è sottolineato da C. RODRIGUEZ, *Enforcement*, cit., pp. 509 ss.

<sup>72</sup> Due vicende possono ritenersi particolarmente significative a riguardo. Nel 2014, la presidenza Obama ha avviato l'iniziativa denominata *Deferred Action for Parents of U.S. Citizens and Lawful Permanent Resident* (DAPA). Stante l'inerzia del Congresso, il Presidente aveva dato indicazioni all'amministrazione federale di utilizzare la *prose-*

Ne deriva, dunque, un'accesa conflittualità che sembra originare più da conflitti di carattere ideologico/politico che da una diversa modulazione degli interessi su base territoriale.

### 3.1. Ruolo della federazione e protagonismo sub-statale: gli Stati che contrastano l'immigrazione irregolare

L'attenzione da parte degli Stati nei confronti della regolazione del fenomeno dell'immigrazione illegale è relativamente recente. Negli anni Settanta ed Ottanta del secolo scorso, infatti, l'*immigration federalism* aveva avuto come suo terreno di principale manifestazione l'accesso da parte degli stranieri *regolari* alle prestazioni sociali statali, accesso che alcuni Stati avevano cercato di limitare.

---

*utorial discretion* in materia di procedure espulsive, al fine di garantire ad alcune categorie di genitori di cittadini statunitensi o di immigrati regolari a titolo permanente di non essere soggetti a procedure espulsive. L'iniziativa, che avrebbe interessato circa quattro milioni di persone, non avrebbe portato all'attribuzione di alcun titolo di soggiorno, ma solo di un'aspettativa – a carattere temporaneo – circa il fatto che nessuna procedura espulsiva sarebbe stata avviata nei loro confronti. La misura, tuttavia, ha determinato la dura reazione di alcuni Stati della federazione. Il Texas, unitamente ad altri 25 Stati, impugnò il programma federale, osservando che, per effetto del DAPA, avrebbe dovuto riconoscere a parecchie persone la patente di guida con costi a carico dello Stato. Inoltre, il provvedimento presidenziale veniva ritenuto illegittimo per lesione della *Take Care clause* (art. II, sec. 3, Cost. U.S.), avendo invaso prerogative del Congresso. La Corte Suprema – *U.S. v. Texas*, 136S. Ct. 2271 (2016) (*per curiam*) – si è equamente divisa, non giungendo ad alcuna decisione di merito. Ciò ha avuto come effetto di mantenere gli effetti della sospensiva della misura federale che il Texas aveva ottenuto in appello. Il 15 giugno 2017 la nuova presidenza Trump ha revocato il DAPA, senza che questo fosse mai entrato in vigore. Si veda: A.B. COX, C. RODRIGUEZ, *The President and Immigration Law Redux*, in *Yale L. J.*, vol. 125, 2015, pp. 104 ss.

Anche la controversia sui *Travel Bans* adottati dall'amministrazione Trump è originata dal ricorso di uno Stato, le Hawaii. Il profilo di legittimità che è stato dibattuto verteva anche sull'ampiezza dei poteri di delega da parte del Congresso a favore del Presidente in materia di procedure espulsive, ai sensi dell'*Immigration and Nationality Act*. La Corte Suprema si è pronunciata a favore della Presidenza Trump nella sent. *Trump v. Hawaii*, 585 U.S. \_ (2018). Cfr. S. PENASA, *Mr. President and dr Trump: la Corte Suprema Americana tra "facial neutrality" e "reasonable observer" standard. Ultima puntata della saga Travel ban?*, in *DPCE. on line*, 2, 2018, pp. 679 ss.

La Corte Suprema, a partire dal caso *Graham v. Richardson*<sup>73</sup>, aveva però invalidato queste misure sulla base sia di una lettura severa del XIV emendamento, che implicava l'applicazione del rigidissimo *strict scrutiny*, sia di un intendimento ampio della competenza federale in materia di immigrazione, tale da includere anche il trattamento giuridico dello straniero. Di fatto, dunque, questa giurisprudenza determinava una sorta di nodo scorsoio<sup>74</sup> per gli Stati che volessero incidere in senso restrittivo in materia di immigrazione, incontrando questi ultimi il limite del principio di eguaglianza, nonché quello della *pre-emption* federale.

La situazione, tuttavia, muta a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, quando aumentano i flussi di immigrazione irregolare dall'America centrale e del Sud e cresce la tendenza di questi a fermarsi non solo negli Stati prossimi al confine messicano, ma in tutto il territorio nazionale<sup>75</sup>.

Si determina così un netto cambiamento: dagli aspetti riconducibili al tema del trattamento giuridico degli stranieri legalmente presenti sul territorio, in relazione soprattutto a limitazioni circa il loro accesso ai programmi assistenziali, ci si muove piuttosto verso l'adozione di misure incidenti sull'immigrazione irregolare, nel senso di scoraggiarne l'afflusso nel dato Stato<sup>76</sup>.

A tal fine molti Stati fanno uso dei loro poteri in materia di gestione dell'ordine pubblico e di disciplina dell'ordinamento civile con l'obiettivo di favorire, sia pure in modo indiretto, le iniziative federali di con-

---

<sup>73</sup> *Graham vs. Richardson*, 403 U.S. 365, (1971) su cui meglio *infra*, capitolo terzo.

<sup>74</sup> In questo senso, G. ROMEO, *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Padova, 2011, p. 240.

<sup>75</sup> Cfr. M.C. WATRES, T.R. JIMENEZ, *Assessing Immigrant Assimilation: New Empirical and Theoretical Challenges*, in *Ann. Rev. Soc.*, 2005, 105 ss.

<sup>76</sup> Si veda C.M. RODRIGUEZ, *The Significance of Local in Immigration Regulation*, in *Mich. L. Rev.*, vol. 106, 2008, pp. 567 ss. che distingue le misure statali che assumono un'attitudine restrittiva verso gli immigrati irregolari a seconda che siano di "indirect enforcement" o di "direct enforcement" della disciplina federale in materia di espulsione; cfr. anche M.J. WISHNIE, *Welfare Reform after a Decade: Integration, Exclusion, and Immigration Federalism*, in M.E. FIX (ed.), *Immigrants and Welfare – The Impact on Welfare Reform on America's Newcomers*, New York-Washington DC, 2009, pp. 69-70.

trasto all'immigrazione illegale<sup>77</sup>. Gli esempi sono numerosi e comprendono provvedimenti sanzionatori nei confronti dei datori di lavoro che assumono immigrati irregolari – sanzioni ulteriori a quelle previste dalla legge federale e aventi la forma del ritiro di concessioni o autorizzazione amministrative o contratti governativi<sup>78</sup> – o, ancora, l'imposizione in capo ai locatori e/o ai datori di lavoro di obblighi di verifica dello *status* di regolarità dello straniero cui intendono locare un immobile o che intendano assumere.

---

<sup>77</sup> Antesignana di tali misure è stata, nel 1994, l'iniziativa legislativa popolare dello Stato della California – la c.d. *proposition* 187 – con cui non solo si mirava a limitare l'accesso degli stranieri irregolari ai diritti prestazionali, ma si prevedeva anche l'obbligo in capo ai funzionari pubblici di denunciare la presenza dello straniero irregolare con cui fossero entrato in contatto. La *proposition* 187 fu oggetto di un immediato ricorso presso la corte federale distrettuale che ritenne il provvedimento in questione, in particolare le disposizioni volte a richiedere ai pubblici ufficiali la verifica presso l'amministrazione federale dello *status* di irregolare degli stranieri con cui entravano in contatto, illegittimo perché assunto in un ambito di esclusiva competenza federale. V. *League of United Latin American Citizen v. Wilson*, 908 F. Supp. 755 (C.D. Cal. 1995). Sulla vicenda, i commenti di H. MOTOMURA, *Immigration and Alienage, Federalism and Proposition 187*, in *Va. J. Int'l Law*, vol. 35, 1994, pp. 201 ss.; K. JOHNSON, *An Essay on Immigration Politics, Popular Democracy, and California's Proposition 187: The Political Relevance and Legal Irrelevance of Race*, in *Washington L. Rev.*, vol. 70, 1995, pp. 629 ss.

<sup>78</sup> Sul punto, è da osservare che l'*Immigration Reform and Control Act* (IRCA) del 1986, con disposizioni oggi codificate all' 8 U.S.C. par. 1324 a) e par. 1324 b), ha previsto sanzioni per il datore che assuma lavoratori stranieri irregolari, predisponendo in capo a questi un obbligo di verifica dello *status* di regolarità del cittadino straniero prima della sua assunzione. Tale legge ha precluso iniziative legislative degli Stati in materia. Tuttavia, le disposizioni federali richiamate mantengono in capo agli Stati la possibilità di prevedere sanzioni «through licensing and similar law». Il *Legal Arizona Workers Act* del 2007, rifacendosi a tale clausola, ha previsto misure sanzionatorie consistenti nella sospensione, che può divenire ritiro definitivo, del provvedimento di autorizzazione a svolgere attività d'impresa nel caso in cui si siano assunti consapevolmente lavoratori stranieri irregolari. Tale legge, che rappresenta il primo intervento assunto dallo Stato dell'Arizona per contrastare l'immigrazione irregolare, è stata ritenuta legittima dalla Corte Suprema in *Chamber of Commerce of US v. Michael B. Whiting*, 563 U.S. 582, sentenza resa il 26.5.2011.



Tali misure, che hanno conosciuto un'applicazione pratica tanto a livello statale quanto anche a livello locale<sup>79</sup>, hanno originato diverse pronunce giurisprudenziali che le hanno spesso ritenute in contrasto con le specifiche sanzioni, penali o amministrative, previste dall'*Immigration and Nationality Act* (INA) o con altre disposizioni federali in materia di diritti civili, volte a tutelare il divieto di discriminazione in ragione della razza, origine etnica, cittadinanza in ambiti legati alla libertà contrattuale<sup>80</sup>.

Tuttavia, l'atteggiamento complessivo mostrato da parte della Corte Suprema rispetto a queste iniziative statali ha rivelato una certa apertura, soprattutto se confrontata con la citata giurisprudenza *Richardson*.

Sotto il profilo dell'*equal protection clause*, la Corte Suprema ha ritenuto che una disparità di trattamento fondata sullo *status* di immigrato irregolare non debba essere sottoposta al rigido *strict scrutiny* come, invece, accade in relazione all'immigrato regolare<sup>81</sup>, e ciò benché molti commentatori abbiano sottolineato il rischio che, nella loro concreta implementazione, tali misure si traducano in prassi discriminatorie per la razza, soprattutto della popolazione di origine ispanica<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Per uno dei primi casi giurisprudenziali in materia, vedi *Lozano v. City of Hazleton*, 296 F. Suppl. 2d 477, (2007), dove si è invalidata un'ordinanza locale che prevedeva sanzioni ai locatori che affittassero immobili a stranieri in condizione di irregolarità e ciò sulla base di un giudizio incentrato sulla *pre-emption* rispetto alla legislazione federale, oltre che sulla violazione delle garanzie procedurali della *due process clause*.

<sup>80</sup> Ad esempio, nel citato caso *Lozano v. City of Hazleton*, la corte distrettuale federale ha invalidato l'ordinanza della città di Hazleton, che poneva restrizioni alla possibilità di locare immobili a cittadini stranieri irregolari sulla base del 42 U.S.C. par. 1981, disposizione originariamente contenuta nel *Civil Rights Act* del 1866 e del 1870 che riconosce a tutte le persone il diritto di «make and enforce contracts».

<sup>81</sup> Esiste un'unica eccezione nella giurisprudenza della Corte Suprema in cui una legge statale che discriminava rispetto agli immigrati irregolari è stata ritenuta illegittima, applicando l'*intermediate scrutiny*. Si tratta del caso *Plyler v. Doe*, 457 US 202 (1982) in materia di istruzione scolastica. Cfr. *supra*, capitolo primo.

<sup>82</sup> Sul rischio di *racial profiling*, S.R. GROSS, D. LIVINGSTON, *Racial Profiling under Attack*, in *Col. Law. Rev.*, vol. 102, 2002, pp. 1413 ss.

Anche sotto il profilo del riparto di competenze, la Corte, soprattutto nella sentenza *De Canas v. Bica*<sup>83</sup>, ha mostrato delle aperture nei confronti di un potenziale spazio regolativo statale<sup>84</sup>.

Sebbene, infatti, per la Corte Suprema la procedura espulsiva in sé e per sé sia prerogativa della federazione e nessun intervento statale sia ammissibile se non all'interno di precisi schemi collaborativi previsti dalla legge federale, questo non significa che l'obiettivo di scoraggiare l'afflusso di immigrati irregolari non debba considerarsi legittimamente perseguibile dagli Stati, ad esempio attraverso interventi fondati sulle competenze spettanti in materia di regolazione del rapporto di lavoro o del mantenimento dell'ordine pubblico. Solo uno specifico intervento federale potrebbe scalzare in modo definitivo la competenza statale.

La questione, dunque, è di tecnica interpretativa: il primato della legge federale in materia, indiscutibile, va affermato, verificando però in modo concreto l'effettiva incompatibilità tra legislazione federale e

---

<sup>83</sup> *De Canas v. Bica*, 424 US 351, (1976). La Corte Suprema giudicò legittima una legge californiana che sanzionava il datore di lavoro che assumesse lavoratori stranieri irregolari, negando, a differenza della corte federale distrettuale e di quella d'appello, che la legislazione federale – l'*Immigration and Nationality Act* del 1951 e le sue successive modifiche – avesse “occupato il campo” nel settore in questione. La Corte ritenne che si dovesse valutare la legittimità degli interventi statali sulla base in un'analisi improntata alla ricerca di un'effettiva contraddizione normativa tra la legge statale e quella federale, secondo lo schema della *conflict pre-emption*. Nel 1986, venne approvato un emendamento all'INA che ebbe per effetto quello di introdurre una disposizione del tutto simile a quella californiana, precludendo così l'applicazione della legge statale.

<sup>84</sup> Proprio la mitezza dello scrutinio usato dalla Corte in relazione al parametro dell'*equal protection clause* spinge molti autori a invocare un'applicazione del test di *pre-emption* favorevole alla federazione e ciò sul presupposto che il riconoscimento di un maggiore spazio regolativo in materia di immigrazione irregolare da parte degli Stati comporti l'assunzione di pratiche discriminatorie per la razza e origine etnica. In questo senso, vedi H. MOTOMURA, *Immigration Outside the Law*, cit., 12-142; L.S. BOSNIAK, *Immigrants, Pre-Emption and Equality*, in *Va. J. Intern. L.*, vol. 35, 1, 1994, pp. 179 ss.; M.A. OLIVAS, *Immigration-Related State and Local ordinances: Pre-emption, Prejudice and the Proper Role for Enforcement*, in *Un. Chic. Leg. Forum*, 1, 2007, pp. 27 ss.; P.H. SCHUCK, *Taking Immigration Federalism Seriously*, in *Un. Chic. Leg. Forum*, 1, 2007, pp. 57 ss. Il punto è ripreso nel capitolo terzo.

statale, senza presumere che il primo abbia “occupato il campo” in materia.

L’argomento che storicamente aveva giustificato l’intervento statale in materia di allontanamento dello straniero irregolare – il mantenimento dell’ordine pubblico (i c.d. *police powers*) – torna a emergere e costituirà, soprattutto nel secondo decennio del 2000, il fondamento di un’evoluzione qualitativa della legislazione statale in materia.

Se, in precedenza, gli Stati si erano limitati a interventi che solo indirettamente potevano incidere sulla presenza dello straniero irregolare, al più ostacolandone le attività di vita quotidiana, come il rapporto di lavoro o il rilascio di documenti come la patente, successivamente le unità substatali assumeranno misure più chiaramente finalizzate ad agevolare la procedura espulsiva federale.

Pioniere di questa nuova frontiera degli interventi statali in materia di immigrazione è stato l’Arizona, la cui disciplina ha rappresentato un modello per successivi interventi da parte di altri Stati tra cui l’Alabama<sup>85</sup>, la Georgia<sup>86</sup>, l’Utah<sup>87</sup>, il South Carolina<sup>88</sup>, l’Indiana.

La nuova politica legislativa si manifesta attraverso l’introduzione a livello statale di nuove condotte penalmente rilevanti che vedono come soggetto attivo di reato l’immigrato irregolare. Poiché, infatti, l’espulsione può essere emessa in via prioritaria nei confronti dell’immigrato irregolare che ha commesso illeciti penali, queste fattispecie di reato previste dal legislatore statale possono costituire la ragione che giustifica l’allontanamento dello straniero da parte dell’amministrazione federale. In secondo luogo, si riconosce sostanzialmente alle autorità di polizia locali la possibilità non solo di verificare, in collaborazione con l’autorità federale, la regolarità del soggiorno della persona immigrata con cui le stesse autorità locali dovessero entrare in contatto, ma anche

---

<sup>85</sup> Vedi the *Beason-Hammon Alabama Taxpayer and Citizen Protection Act*, Ala. Laws. Act 2011-535, House Bill (H.B. 56).

<sup>86</sup> Vedi l’*Illegal Immigration Reform and Enforcement Act* del 2011, House Bill 87.

<sup>87</sup> Vedi the *Illegal Immigration Enforcement Act*, House Bill 497 e l’*Utah Immigration Accountability and Enforcement Act*, House Bill 116.

<sup>88</sup> Si tratta dell’Act 69 adottato dalla *General Assembly* del South Carolina il 27 giugno 2011.

di trattenerla, in caso di presenza illegale, al fine della consegna agli agenti federali responsabili delle procedure espulsive<sup>89</sup>.

In relazione a tali interventi legislativi si pone, dunque, la questione della sussistenza o meno in capo agli Stati del potere di attuare la legislazione federale in materia di espulsione dello straniero che si trovi in una situazione di illegale presenza sul territorio nazionale. Tale situazione, per la legislazione federale, non rappresenta di per sé un reato e nemmeno un'ipotesi implicante necessariamente l'espulsione, essendo quest'ultima un provvedimento a carattere discrezionale.

Da questo punto di vista, è da osservare che la legislazione federale non è scevra di ambiguità che sono alla base delle diverse letture poi emerse in sede giurisprudenziale in occasione del giudizio sulla legge dell'Arizona. Infatti, la disciplina federale (l'INA) sembra, da un lato, incentivare meccanismi concertativi tra amministrazione federale e statale nella gestione della procedura espulsiva dell'immigrato irregolare, predisponendo, però, schemi rigidi entro cui tale collaborazione deve avvenire<sup>90</sup>, dall'altro, sembra aprire a interventi statali anche al di fuori di tali procedure<sup>91</sup>.

Il quadro che ne risulta appare di difficile interpretazione proprio in relazione alla capacità degli Stati di condurre in maniera autonoma – quindi, al di fuori di accordi esplicitamente pattuiti con l'ambito federa-

---

<sup>89</sup> Cfr. H. MOTOMURA, *The Discretion that Matters: Federal Immigration Enforcement, State and Local Arrests, and the Civil-Criminal Line*, in *UCLA Law Review*, vol. 58, 6, 2011, pp. 1819 ss.; E. JAIN, *Arrests as Regulation*, in *Stan. L. Rev.*, vol. 67, 2015, p. 809 ss.; A.B. COX, E. POSNER, *op. cit.*, pp. 1285 ss.

<sup>90</sup> Innanzitutto, la sec. 8 U.S.C. § 1373 c) pone un espresso obbligo in capo all'amministrazione federale competente in materia di immigrazione di rispondere a ogni richiesta, avanzata dalle autorità federali, statali e locali, volta ad accertare lo *status* di regolarità dello straniero con cui l'autorità entri in contatto. Rilevanti sono poi le disposizioni contenute nel capitolo 8 U.S.C. § 1357 lett. g) in cui si prevede esplicitamente la possibilità per le autorità federali, attraverso l'*attorney general*, di concludere accordi scritti con gli Stati al fine di collaborare con le autorità federali per l'esecuzione delle misure espulsive degli stranieri. Attraverso questi accordi, gli agenti statali agiranno come delegati dell'amministrazione federale e dunque dovranno sottostare alle direttive emanate dalla amministrazione federale per l'attuazione dei provvedimenti espulsivi.

<sup>91</sup> L'art. 8 U.S.C. § 1357 g) (10) sembra infatti ammettere, in deroga alla procedura del previo accordo con le autorità federali, uno spazio autonomo per gli Stati in tale ambito.

le – attività volte ad agevolare l’esecuzione del provvedimento espulsivo. In questo senso, la questione ruota attorno alla possibilità per le autorità statali di disporre una detenzione di natura amministrativa, finalizzata a rendere poi possibile la materiale apprensione dell’immigrato irregolare da parte delle autorità federali per l’esecuzione, in caso, del provvedimento espulsivo.

È proprio in relazione a queste contraddizioni della legge federale e al test più idoneo da applicare per valutare i margini di intervento statale in rapporto all’operare del primato della legge federale che si è articolata la sentenza della Corte Suprema resa su talune disposizioni della più volte richiamata legge dell’Arizona<sup>92</sup>.

### 3.1.1. Il giudizio della Corte Suprema nel caso *Arizona v. U.S.*

La legge dell’Arizona, prontamente impugnata dall’amministrazione federale, si inseriva nel contesto tratteggiato, con disposizioni che introducevano sia figure di reato che avevano come soggetto attivo l’immigrato irregolare sia una disciplina di attività prodromiche al procedimento amministrativo espulsivo, quali il materiale trattenimento della persona, con l’intento di indurre le autorità federali ad attivarsi.

In una combattuta sentenza resa il 25 giugno 2012, assunta a maggioranza con tre opinioni in parte concorrenti e in parte dissenzienti dei giudici Scalia, Thomas, Alito, la Corte Suprema ha sostanzialmente negato che gli Stati possano procedere a definire autonomamente una loro politica immigratoria, incidendo in modo autonomo sulla procedura espulsiva che resta – osserva l’opinione di maggioranza – nella piena discrezionalità dell’esecutivo<sup>93</sup>.

La decisione è stata resa principalmente sulla base di un giudizio volto ad accertare l’esistenza di un effettivo conflitto tra le disposizioni della legge statale e della rilevante legge federale, secondo lo schema della *statutory pre-emption*. Tuttavia, il richiamo a differenti concezioni

---

<sup>92</sup> Cfr. *Arizona et Al. v. US*, 567 U.S. 387 (2012) del 25.6.2012.

<sup>93</sup> *Arizona et Al. v. U.S.*, 567 U.S. 387 (2012), p. 18: «By authorizing state officers to decide whether an alien should be detained for being removable, § 6 violates the principle that the removal process is entrusted to the discretion of the federal government».

strutturali delle relazioni centro-periferia ha largamente influenzato l'approccio ermeneutico delle opinioni rispettivamente della maggioranza e dei tre giudici dissenzienti.

Le argomentazioni relative alla nozione stessa di sovranità federale e all'esistenza di poteri inerenti e originari degli Stati federati riflettono, almeno così ci sembra, il dibattito più generale circa il riequilibrio, in favore dell'azione statale, delle relazioni centro-periferia<sup>94</sup>.

Da questo punto di vista, l'analisi condotta dalla maggioranza viene strutturata, dapprima, in una dettagliata ricostruzione della competenza della federazione a legiferare, tanto nella materia dell'immigrazione quanto del trattamento giuridico dello straniero, che la Corte definisce «broad» e «undoubted» (parte II A).

Tale argomentazione, in sé non sorprendente, viene apparentemente riequilibrata dalla opzione, non casuale, di dedicare un apposito paragrafo – la parte II B – al riconoscimento, in capo agli Stati, di un interesse al contrasto dell'immigrazione irregolare, mostrando una apparente sensibilità nei confronti delle esigenze statali, in linea del resto con quanto già espresso nella sentenza *De Canas*, prima citata.

La trattazione della giustificazione del potere di intervento federale in materia di immigrazione (parte II A) e quella, speculare, relativa al riconoscimento in capo agli Stati di un interesse a governare l'immigrazione illegale (parte II B) sembrano essere ricondotte a unità concettuale dalla scelta, operata dalla Corte, di aprire la terza parte motiva della sentenza ricordando, in via generale, che nel contesto dello stato federale statunitense entrambi gli ambiti di governo – statale e federale – hanno «elements of sovereignty the other is bound to respect», ma che le estrinsecazioni della sovranità federale si caratterizzano per un *prius*

---

<sup>94</sup> Il riferimento è soprattutto alla corrente del c.d. *new federalism* e al filone giurisprudenziale della Corte Suprema che, a partire dal caso *U.S. v. Lopez*, 514 U.S. 549 (1995), ha applicato una lettura restrittiva della *commerce clause* quale clausola abilitativa di interventi del legislatore federale. In argomento, J.C. YOO, *Sounds of Sovereignty: Defining Federalism in the 1990s*, in *Ind. L. Rev.*, vol. 32, 1998, pp. 27 ss.; R.D. ROTUNDA, *The New States' Rights, the New Federalism, the New Commerce Clause, and the Proposed New Abdication*, in *Oklahoma City U.L. Rev.*, vol. 25, 2000, pp. 869 ss.

che trova le sue manifestazioni nella *pre-emption* federale e della *supremacy clause*<sup>95</sup>.

Si tratterebbe, se ben interpretiamo lo spunto della Corte, di una impostazione tale da leggere la materia dell'immigrazione come potenzialmente una competenza per così dire "parallela", rispetto cui gli Stati sarebbero abilitati a intervenire, come riflesso del loro essere enti originariamente sovrani, in tanto in quanto il legislatore federale non sia intervenuto e nei margini consentiti da quest'ultimo.

Pertanto, tale ricostruzione della materia "immigrazione" come competenza "parallela" viene ricondotta a unità dall'operare del principio di supremazia federale. Ed è proprio in relazione alla scelta di come articolare il test necessario per statuire in ordine al primato della legge federale su quella statale che il giudizio della maggioranza dei giudici della Corte si distingue dalle opinioni dissenzienti, in particolare di Scalia e Thomas.

L'opinione di maggioranza, infatti, finisce per riconoscere una maggiore giustificazione al dispiegarsi dell'azione federale in materia. Ciò si traduce, soprattutto, nella conferma che la preminenza di una legge federale rispetto a quella statale, anche nella materia dell'immigrazione e condizione giuridica dello straniero, si ha non solo nell'ipotesi di una esplicita volontà del legislatore federale di escludere l'intervento statale, ma anche qualora la legislazione statale risulti incongruente con quella federale, ostacolandone l'effettività.

Al contrario, secondo l'opinione del *Justice* Scalia e in parte di Thomas, la circostanza che il potere statale in materia di immigrazione sarebbe una manifestazione odierna del perdurante carattere sovrano degli Stati federati dovrebbe indurre non tanto a negare che il legislatore federale possa, con la sua azione, precludere l'intervento statale, ma piuttosto giustificare un diverso atteggiarsi del test con cui applicare la *pre-emption* federale.

In particolare, per Scalia, in materia di immigrazione, proprio perché si tocca uno dei profili in cui si manifesta la sovranità degli Stati, la

---

<sup>95</sup> Per una ricostruzione del dibattito in merito alla percezione "condivisa" del concetto di sovranità nel contesto statunitense, vedi, oltre agli autori già citati, M. COMBA, *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia: il judicial federalism negli Stati Uniti*, Napoli, 1996.

preclusione dell'intervento statale sarebbe possibile solo in presenza di un'esplicita volontà del legislatore federale in tal senso e non anche sulla base di una lettura di presunta incompatibilità operativa tra legge statale e quella federale<sup>96</sup>.

Tornando al giudizio reso dalla maggioranza, avendo chiarito le premesse concettuali e metodologiche che guideranno il suo giudizio, la Corte passa a effettuare una disamina puntuale del potenziale contrasto delle disposizioni impugnate con la rilevante legge federale.

In relazione alle due previsioni normative statali volte a disciplinare le due fattispecie di reato, che puniscono, rispettivamente, la condotta dello straniero illegalmente presente sul territorio statale che presta o sollecita un'attività lavorativa e quella dello straniero che omette di effettuare le registrazioni richieste dal legislatore federale, la Corte abbastanza agevolmente ritiene che le stesse siano precluse dalla legislazione federale e ciò anche alla luce di puntuali precedenti giurisprudenziali<sup>97</sup>.

Più articolata la posizione della Corte Suprema in relazione alla possibilità di trattenere la persona immigrata che la legge dell'Arizona riconosce in capo all'autorità di polizia, allorché ritenga sia probabile che questa abbia commesso infrazioni che la rendano destinataria di una procedura di espulsione. Pur riconoscendo le contraddizioni del tessuto normativo presenti nella legge federale, la Corte Suprema ritiene che agli Stati sia precluso trattenere il cittadino straniero sul solo presupposto che esso sia illegalmente presente sul territorio nazionale, se non nell'ipotesi in cui siano intervenuti specifici accordi con il governo federale, essendo tale situazione sanzionabile, a livello federale, come illecito civile e non penale.

Al di fuori di schemi concertativi intergovernativi, non sembra possibile riconoscere agli Stati in via generale un autonomo potere di im-

---

<sup>96</sup> Cfr. l'*opinion* del Justice Scalia, p. 8: «We are talking about a federal law going to the core of state sovereignty: the power to exclude. Like elimination of the States' other inherent sovereign power, immunity from suit, elimination of the States' sovereign power to exclude requires that "Congress... unequivocally expres[s] its intent to abrogate" [...] Implicit "field pre-emption" will not do».

<sup>97</sup> Rispettivamente *De Canas v. Bica*, 424 U.S. 351 (1976) e *Hines v. Davidowitz*, 312 U.S. 52 (1941).



plementare la legislazione federale in materia. Tale limitazione del potere statale discende, oltre che dalla natura solo civilistica dell'illecito, tanto dalla necessità di preservare la discrezionalità dell'esecutivo federale nel definire le proprie priorità d'intervento nell'ambito delle politiche espulsive – priorità che con la legge dell'Arizona risulterebbero in qualche modo piegate alla volontà dell'amministrazione statale – quanto dal rischio che tali interventi statali interferiscano con la politica estera di competenza federale<sup>98</sup>.

La Corte, invece, ammette la legittimità costituzionale della previsione della legge dell'Arizona che abilita l'agente statale o locale, allorché fermi o arresti una persona per motivi diversi da quelli legati al suo semplice *status* di immigrato irregolare, di verificare con l'autorità federale la condizione di regolarità del soggiorno rispetto alle leggi federali. Determinante per il giudizio della Corte si rivelerà essere proprio la disposizione di cui al 8 U.S.C. § 1373 c) che impone ai funzionari federali di rispondere alla richiesta delle autorità statali di verificare lo *status* di irregolarità del cittadino straniero fermato. Tale disposizione, infatti, lascia intendere che lo stesso legislatore federale ha ritenuto che tale attività informativa delle autorità statali nei confronti delle autorità federali non interferisca con la discrezionalità di questi ultimi nel procedere con le procedure espulsive.

Tuttavia, l'opinione della Corte suona come un *caveat* nei confronti dell'amministrazione statale. Essa, infatti, ritiene che in nessun caso tale previsione legislativa potrà essere interpretata nel senso di consentire alle autorità statali e locali di procedere a trattenerne una persona al solo scopo di verificarne la condizione di regolarità rispetto alle leggi federali. Tale possibilità non solo urterebbe con le tutele in materia di libertà personale sancite dal IV Emendamento, ma interferirebbe anche

---

<sup>98</sup> Vedi p. 17-18 dell'opinione di maggioranza. A conferma della grande discrezionalità che gode l'Esecutivo federale nella definizione di indirizzi applicativi uniformi in materia espulsiva, si può ricordare come, proprio pochi giorni prima che la sentenza in esame venisse resa, il *secretary of homeland security* abbia emanato delle direttive richiedendo agli agenti federali di non procedere alle procedure espulsive nei confronti di stranieri illegalmente presenti, allorché questi soddisfacessero alcuni requisiti. La vicenda è puntualmente e criticamente descritta nella *dissenting opinion* del giudice Scalia, pp. 19-21.

con la competenza federale in materia di immigrazione, allorché essa non venisse condotta sotto la supervisione federale.

### 3.2. *L'ultima frontiera: le sanctuary laws e gli Stati che non ostacolano l'immigrazione irregolare*

Il possibile rilievo del ruolo regolativo statale rispetto a quello federale in materia di immigrazione e, più in particolare, in relazione alle procedure espulsive sembrava, dopo la citata sentenza *Arizona v. U.S.*, aver raggiunto la sua acme e anche una sua sostanziale definizione favorevole all'istanza centrale.

Tuttavia, esso ha guadagnato rinnovata enfasi, sia pure sviluppandosi secondo direttrici diverse da quelle emerse nella controversia risolta dalla Corte Suprema nel caso dell'Arizona<sup>99</sup>.

Il conflitto si è infatti manifestato, con maggiore intensità rispetto al passato, in relazione alle resistenze manifestate da alcuni Stati e autorità locali a cooperare con le autorità federali nell'esecuzione delle procedure espulsive. Se, infatti, sotto il profilo del riparto di poteri, è pacifica, come detto, la spettanza all'ambito federale della competenza sia legislativa, sia amministrativa, il problema si sposta, tuttavia, sul piano della materiale implementazione di queste<sup>100</sup>.

Come visto in precedenza, la disciplina federale esplicitamente prevede che l'*attorney general* possa concludere degli accordi intergovernativi con gli Stati o gli enti locali al fine di delegare ai funzionari locali di polizia, opportunamente formati, compiti inerenti all'attuazione delle procedure espulsive. Nella sentenza contro l'Arizona, la Corte Suprema aveva mostrato di ritenere questo percorso come l'unico praticabile per gli Stati che volessero avere un ruolo nelle procedure espulsive.

L'impatto di questi accordi è stato, però, molto modesto. Perfino Stati favorevoli a un'attitudine particolarmente restrittiva nei confronti dell'immigrazione illegale hanno mostrato resistenze alla loro sottoscri-

---

<sup>99</sup> Al punto che qualcuno parla di un "new immigration federalism". Cfr. P. GULASEKARAM, S. KARTHICK RAMAKRISNAN, *The New Immigration Federalism*, Cambridge, 2015.

<sup>100</sup> Cfr. C. RODRIGUEZ, *Enforcement, Integration*, cit., spec. p. 511.

zione, a causa dell'esiguità degli incentivi economici previsti a fronte del sensibile aumento delle mansioni lavorative<sup>101</sup>. Inoltre, molti osservatori sottolineano come l'implementazione di questi accordi abbia favorito prassi di c.d. *racial profiling*<sup>102</sup>. In alcuni casi, tali critiche avevano trovato effettivo riconoscimento da parte del giudiziario<sup>103</sup>.

Anche per questo nel 2012, a seguito di un'indagine interna del *Department of Homeland Security* (DHS), si è assunta la decisione di restringere fortemente la conclusione di questo tipo di accordi.

Mentre la cooperazione formalizzata attraverso la conclusione di accordi ha conosciuto scarsa applicazione, ben altro significato ha assunto lo sviluppo di prassi cooperative informali.

A partire, infatti, dal 2008, il DHS ha avviato il c.d. *Secure Communities Program*<sup>104</sup>. Il programma si basa, in effetti, sullo scambio di informazioni tra agenti di polizia statali e/o locali e amministrazione federale. L'intero processo prende avvio con la comunicazione all'FBI da parte degli agenti statali e/o locali dei dati relativi a tutti gli arresti da questi effettuati. Per una disposizione di legge federale, l'FBI è tenuta a trasmettere le segnalazioni al DHS e quest'ultimo procede a confrontarle con il proprio archivio elettronico di impronte digitali, permettendo così di determinare lo *status* giuridico della persona in relazione alla disciplina dell'immigrazione. Allorché il sistema informatico del DHS segnali che la persona in questione è in una situazione di illegale presenza sul territorio nazionale e dunque passibile di espulsione, l'amministrazione federale può richiedere agli agenti statali e/o locali di trattenerla fino a un massimo di quarantotto ore, al fine di consentire agli agenti federali di prenderla in custodia e di avviare le relative procedure espulsive.

L'adempimento di tale richiesta da parte dell'amministrazione statale e/o locale – nota con il nome di *immigration detainer request* – è su

---

<sup>101</sup> Cfr. C. RODRIGUEZ, *Enforcement, integration*, cit., p. 518.

<sup>102</sup> Diffusamente sul punto B.E. ARMACOST, *op. cit.*, pp. 1241-1248.

<sup>103</sup> Cfr. *Melendres v. Arpaio*, 784 F.3d 1254, 1255, 1266-67, (9<sup>th</sup> Circ. 2015).

<sup>104</sup> Avviato dall'amministrazione Bush, il programma è stato sostanzialmente ripreso dall'amministrazione Obama, con il nome di *Priority Enforcement Program*, dandone un'applicazione più circoscritta. La nuova amministrazione Trump ha reintrodotta l'iniziale denominazione, ripristinandone anche l'originario ambito applicativo.

base volontaria: una richiesta di carattere obbligatorio si porrebbe infatti in contrasto con il divieto costituzionale di *commandeering*, come sancito dalla Corte Suprema nel caso *Printz v. U.S.*<sup>105</sup>.

E proprio in virtù della natura volontaria degli *immigration detainees* si è aperto un nuovo terreno di scontro in relazione a quegli Stati ed enti locali che hanno adottato *sanctuary laws* e che dunque non danno seguito alle richieste avanzate dall'amministrazione federale.

Vi è stata, infatti, una crescita delle amministrazioni statali e locali che hanno formalizzato un approccio non cooperativo con l'ambito federale nell'esecuzione degli *immigration detainees*. In parte, ciò è dovuto anche a una certa strumentalizzazione da parte dell'amministrazione federale delle finalità del *Secure Communities Program* e del successivo *Priority Enforcement Program*. Infatti, queste iniziative avrebbero dovuto riguardare soprattutto ipotesi di immigrati illegali che avessero commesso reati di una certa gravità, ma, di fatto, le procedure espulsive si sono effettivamente dirette anche, se non soprattutto, nei confronti di immigrati illegali colpevoli di reati minori, quali, ad esempio, infrazioni del codice della strada<sup>106</sup>.

Paradossalmente, dunque, e nonostante la sentenza *Arizona v. U.S.*, gli Stati favorevoli a una politica repressiva nei confronti dell'immigrazione illegale hanno visto indirettamente premiato il loro tentativo di favorire le procedure espulsive. Previsioni come quelle della legge dell'Arizona, che richiedono alla polizia locale di procedere sistematicamente a una verifica con l'amministrazione federale della condizione di legale presenza dello straniero in occasione di attività anche ordinarie di mantenimento dell'ordine pubblico (quali, appunto, il trattenimento a seguito di un'infrazione stradale), hanno di fatto agevolato l'avvio delle procedure espulsive e la presa in carico da parte degli agenti federali del DHS.

---

<sup>105</sup> *Printz v. U.S.*, 521 U.S. 898 (1994), secondo cui il governo federale non può imporre alla polizia statale di cooperare nell'attuazione della legge federale, pena la violazione del X emendamento.

<sup>106</sup> Cfr. B.E. ARMACOST, *op. cit.*, 1219-1220; K.M. MANUEL, Cong. Research Serv., *Immigration Detainers: Legal Issues*, 1, 2014, disponibile al sito <http://fas-org/sgp/crs/homesecc/R42690.pdf>.

Come reazione, però, alla tendenza a orientare i programmi federali, quali il citato *Secure Communities Program*, da strumenti pensati per il mantenimento dell'ordine pubblico e di prevenzione della criminalità a mezzi di contrasto generalizzato dell'immigrazione illegale, diversi Stati ed enti locali hanno assunto prassi poco cooperative con le richieste dell'amministrazione federale, secondo lo schema usualmente definito di *sanctuary law*<sup>107</sup>.

È vero, tuttavia, che difficilmente questi orientamenti, talvolta appunto formalizzati in leggi<sup>108</sup> o in ordinanze locali<sup>109</sup>, giungono al punto di negare in tutti i casi la collaborazione con l'ambito federale. Piuttosto, sovente si assiste a una collaborazione a carattere selettivo per cui l'autorità statale/locale si limita a dare attuazione a *detainer requests* riguardanti persone condannate per crimini gravi o formalmente imputate di tali crimini e/o a procedere su base individuale, previa valutazione dei legami che il dato soggetto ha col territorio locale<sup>110</sup>.

Si arriva così, *de facto*, a una non trascurabile capacità di influenzare il procedimento espulsivo federale, rendendo l'attuazione di quest'ultimo territorialmente disomogenea, a seconda, appunto, dei diversi orientamenti politici espressi a livello statale.

L'avvio della presidenza Trump e il vigore con cui questa ha proceduto sul terreno dell'immigrazione irregolare non potevano non rivolgersi anche alla prassi delle *sanctuary laws*. Con l'*Executive Order* (EO) n. 13768 *Enhancing Public Safety in the Interior of the US* del 25 gennaio 2017, si è previsto che tutti gli enti territoriali (statali e locali),

<sup>107</sup> Cfr. J.M. RICE, *op. cit.*, 83 ss.; B.E. ARMACOST, *op. cit.*, pp. 1222 ss.

<sup>108</sup> È questo il caso della California a partire dal 2014 [Cal. Gov't Code, § 7282.5(a) (2014) riformulato nel 2017 con il c.d. Trust Act] e dell'Oregon [2017 ORS, v. 5, ch. 181A, sect. 181A.820, *Enforcement of federal immigration laws*]. Tali leggi statali vincolano anche le autorità locali, spettando agli Stati la competenza sull'organizzazione amministrativa e sulle funzioni degli enti locali.

<sup>109</sup> Ad esempio, Boston, Mass. Boston Trust Act (June 27, 2014), disponibile al sito [http://cliniclegal.org/sites/default/files/boston\\_ma\\_0.pdf](http://cliniclegal.org/sites/default/files/boston_ma_0.pdf). Per una lista aggiornata dei più di 300 enti territoriali che hanno approvato misure che limitano in vario modo la possibilità per gli agenti di polizia di onorare le richieste di detenzione federali, cfr. B. GRIFFITH, J. VAUGHAN, *Map 1: Sanctuary Cities, Counties, and State*, Center Imm. Stud., reperibile al sito <http://cis.org/Sanctuary-cities-map>.

<sup>110</sup> Cfr. C. RODRIGUEZ, *Enforcement*, cit., p. 522.

che scientemente si rifiutino di adempiere agli obblighi previsti dall'8 USC § 1373<sup>111</sup> o che abbiano adottato atti normativi o prassi che impediscano o ostacolino l'implementazione di qualsiasi legge federale in materia di immigrazione, non ricevano più fondi federali.

A seguito, tuttavia, del ricorso presentato da due contee, tale parte dell'EO risulta attualmente priva di efficacia, avendo il giudice federale disposto in via cautelare la sospensione del provvedimento, estendendo gli effetti all'intero territorio nazionale. Il giudice ha, infatti, ritenuto che sussista il fondato motivo che l'EO violi il principio della separazione dei poteri, spettando al legislatore e non all'esecutivo – almeno in assenza di specifica delega – disporre condizioni per l'erogazione di fondi federali.

#### *4. La cittadinanza regionale territoriale nel contesto italiano: un'occasione mancata?*

Nel contesto italiano, i temi del c.d. *immigration federalism* hanno attirato un certo interesse da parte della dottrina e, tuttavia, anche come conseguenza di diverse pronunce giurisprudenziali della Corte costituzionale, essi hanno riguardato soprattutto i profili che qui abbiamo definito della “cittadinanza regionale sociale”<sup>112</sup>. Al contrario, molto più negletto risulta il tema, qui oggetto di specifica considerazione, della “cittadinanza regionale territoriale”.

Non è mancato chi ha sottolineato, da questo punto di vista, una differenza di approccio tra le istanze territoriali italiane e quelle spagnole: benché entrambe abbiano manifestato un certo dinamismo sui temi dell'immigrazione, solo le seconde avrebbero spinto le loro rivendicazioni

---

<sup>111</sup> L'art. 8 U.S.C. § 1373 è la previsione federale, introdotta nel 1996, che vieta alle autorità statali e/o locali di proibire o comunque limitare la possibilità per gli agenti di polizia di inviare e/o ricevere dall'*Immigration and Naturalization Service* informazioni riguardo la cittadinanza o lo *status* di immigrato regolare o irregolare di una persona.

<sup>112</sup> Sul punto, vedi *infra* capitolo terzo. Si rinvia, per uno sguardo d'insieme, a E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNI (cur.), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013.

di maggiore autonomia anche in relazione all'ammissione dei migranti, perlomeno di quelli di natura economica<sup>113</sup>.

In realtà, non sono mancati i tentativi avanzati in questo senso anche dalle Regioni italiane, almeno fino alla crisi economica del 2008 e quella successiva delle c.d. "primavere arabe", che ha portato all'incremento dei flussi di carattere umanitario, decretando il sostanziale azzeramento degli ingressi di natura economica.

Detti tentativi, però, hanno finito per scontrarsi, come si vedrà, sia con un atteggiamento di sostanziale chiusura da parte degli attori del governo centrale sia con una giurisprudenza – costituzionale e non – che ha mostrato scarsa o nessuna volontà di valorizzare quegli elementi, pur presenti nel testo costituzionale, che avrebbero consentito letture più dinamiche sotto il profilo del riparto di funzioni.

In effetti, guardando al T.U. immigrazione (T.U.I.)<sup>114</sup> nella sua versione originaria, la dimensione regionale in relazione alle politiche di ammissione, anche nel senso di un semplice coinvolgimento di questa nelle procedure in questione, era praticamente inesistente<sup>115</sup>. Sarà solo con la l. n. 189 del 2002 e il relativo regolamento attuativo (d.P.R. n. 334/2004) che si introdurranno alcuni deboli elementi di coinvolgimento, nella forma del parere richiesto alla Conferenza Stato-Regioni sulla definizione annuale dei flussi di ingresso a carattere economico<sup>116</sup>.

---

<sup>113</sup> Lo nota M. VRENNÀ, *Le regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNÀ, *op. cit.*, pp. 423-424.

<sup>114</sup> Cfr. d.lgs. n. 286 del 25.7.1998, *Testo Unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*, in *G.U.* n. 191 del 18.8.1998.

<sup>115</sup> Ci si limitava, infatti, a prevedere il parere della Conferenza Stato-Regioni e Stato-città e autonomie locali sul documento programmatico in materia di politiche migratorie, ai sensi dell'art. 3, co. 1 T.U.I. È questo un atto che il Consiglio dei Ministri dovrebbe adottare, con cadenza triennale. In esso sono definiti gli orientamenti governativi in materia immigratoria, inclusi i profili riguardanti l'inserimento sociale e culturale degli immigrati. L'atto ha anche la funzione di determinare i criteri generali per l'adozione annuale del decreto-flussi, da effettuarsi entro il 30 novembre di ogni anno. Si deve osservare che l'ultimo documento programmatico approvato risale al triennio 2004-2006.

<sup>116</sup> La definizione delle quote di ingresso annuali, sulla base del documento programmatico triennale, non chiedeva, nella versione originaria del T.U.I., alcun particolare coinvolgimento delle istanze territoriali. La l. 189 del 2002 ha richiesto, per l'ado-

Peraltro, negli ultimi anni, nemmeno questa debole previsione di coinvolgimento delle istanze regionali è stata attuata: ha trovato applicazione l'ultimo periodo dell'art. 3, co. 4 del T.U.I. che dà la possibilità al Presidente del Consiglio di adottare in via transitoria il decreto flussi nei limiti delle quote previste nel precedente decreto, operando in questo caso anche in mancanza del previsto parere della Conferenza.

Accanto a ciò, sotto il profilo della cooperazione organica, è da ricordare l'organismo denominato "Comitato per il coordinamento e il monitoraggio delle disposizioni del TU"<sup>117</sup>, composto da rappresentanti ministeriali e da un presidente di Regione, designato dalla Conferenza dei presidenti delle Regioni e delle Province autonome. Il T.U. non precisa in modo puntuale le funzioni del Comitato, anche se il monitorag-

---

zione del decreto da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, il previo parere della Conferenza Unificata (vedi art. 3, co. 4 T.U.I.). Inoltre, lo schema di decreto flussi deve essere predisposto sulla base dei dati sull'effettiva richiesta di lavoro suddivisi per regioni e bacini provinciali, prevedendosi, a tal fine, che le Regioni possano trasmettere un rapporto con indicazioni relative alle capacità di assorbimento del tessuto sociale e produttivo (v. art. 21, co. 4 *ter* T.U. immigrazione).

<sup>117</sup> Cfr. art. 2 *bis*, T.U.I. Per quanto riguarda il procedimento amministrativo volto al rilascio dell'autorizzazione al lavoro (vedi art. 22 T.U.I.) e della successiva sottoscrizione del contratto di soggiorno, la l. n. 189/2002 ha istituito lo sportello unico dell'immigrazione, figura organizzativa che si presenta esternamente come un soggetto unitario, ma che ha funzioni di raccordo con le diverse amministrazioni coinvolte che rimangono distinte, dando vita a procedimenti complessi. Lo sportello unico, infatti, che ha sede presso la prefettura, raccorda le competenze di quest'ultima amministrazione, con quelle esercitate, da un lato, dalla questura e, dall'altro, originariamente dalle direzioni provinciali del lavoro (oggi, dette funzioni sono esercitate dalle sedi territoriali dell'ispettorato del lavoro). Si tratta, dunque, di amministrazioni statali decentrate. Solo la preventiva verifica della disponibilità di manodopera nazionale o dell'UE, in relazione alla richiesta lavorativa avanzata dal datore di lavoro, è effettuata dai centri per l'impiego delle amministrazioni provinciali. Sullo sportello unico immigrazione, sulla sua organizzazione, e sui procedimenti amministrativi per cui è competente, v. in generale, S. CASTELLAZZI, *La materia "immigrazione" e l'assetto delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in V. GASPARINI CASARI, G. CORDINI (cur.), *Il diritto dell'immigrazione*, vol. I, Modena, pp. 254 ss. È da rilevare che, poiché le Regioni a statuto speciale e le due Province autonome di Trento e Bolzano sono titolari di competenze amministrative in materia di lavoro, esercitate nelle altre Regioni da funzionari statali, l'art. 30 del d.P.R. n. 394 del 1999 rimette a specifiche forme di raccordo da definire attraverso apposite norme di attuazione degli Statuti.



gio e il coordinamento riguardano l'intero T.U. e dunque anche i profili legati all'ingresso e al soggiorno. Il regolamento attuativo specifica che il Comitato dà indicazioni per la definizione del decreto flussi annuale<sup>118</sup>.

In definitiva, il coinvolgimento delle Regioni nella fase di ammissione è concretamente debole, consistendo in un'attività al più di mero scambio di informazioni e di espressione di pareri, ma mai determinando un'effettiva incidenza da parte delle istanze territoriali sul processo decisionale statale.

Si può dunque dubitare che attraverso tali previsioni si sia effettivamente ottemperato all'obbligo sancito dall'art. 118, co. 3 Cost. di configurare, da parte della legge statale, modalità di coordinamento con le Regioni in materia di immigrazione, intendendo quest'ultima nell'accezione ristretta che si è precisato prima.

Più interessanti, nella prospettiva di un maggiore riconoscimento all'ambito regionale di spazi di discrezionalità politica nella fase di selezione dell'immigrazione, sono l'art. 23 T.U.I. – introdotto con la l. 189/2002, e l'art. 27, co. 1, lett. f) T.U.I. – disposizioni che prevedono modalità d'ingresso per motivi legati alla formazione professionale, intersecando con ciò le materie regionali previste in materia.

La prima di queste norme stabilisce, infatti, l'attivazione di percorsi di istruzione e formazione professionale nei paesi d'origine, finalizzati a garantire ai soggetti che vi partecipano un inserimento lavorativo mirato in taluni settori produttivi in Italia, oppure un inserimento lavorativo in realtà produttive italiane che operano nei paesi d'origine o, infine, a sviluppare attività imprenditoriali autonome nei paesi d'origine<sup>119</sup>.

Queste attività devono svolgersi nel quadro di programmi approvati dal Ministero del lavoro e da quello dell'istruzione, università e ricerca scientifica, ma la proposta ed effettiva realizzazione spetta alle Regioni, agli enti locali e altri soggetti anche di carattere privato. Gli stranieri che frequentano tali corsi sono inseriti in apposite liste, tenute presso il Ministero del lavoro. Essi hanno una priorità d'ingresso rispetto ai loro connazionali, ai fini delle chiamate numeriche, e a tale categoria è ri-

---

<sup>118</sup> Cfr. d.P.R. n. 100 del 2004.

<sup>119</sup> Cfr. art. 23, co. 2 T.U.I.

servata una quota di ingressi per lavoro subordinato non stagionale, definiti nel decreto flussi annuale<sup>120</sup>.

Benché le Regioni non siano contemplate come unici soggetti proponenti e/o attuatori dei relativi programmi, certamente le stesse sono chiamate a svolgere un ruolo centrale<sup>121</sup> e ciò vuoi per la necessità che i programmi siano sostenibili dal punto di vista finanziario, vuoi per l'esigenza di raccordarsi con le autorità locali dei paesi d'origine, dunque integrando aspetti del c.d. potere estero regionale.

Su un piano distinto, ma sempre coinvolgente le competenze regionali in materia di formazione professionale, è da ricordare anche la previsione di un contingente per l'ingresso nel territorio nazionale di cittadini stranieri per la partecipazione a corsi di formazione professionale e tirocini formativi, organizzati da enti accreditati dalle Regioni.

L'art. 27 del T.U.I., infatti, contempla la possibilità di disciplinare l'ingresso a fini lavorativi per una serie di tipologie lavorative al di fuori delle quote annuali. Tra queste ipotesi, vi rientrano, appunto, ai sensi dell'art. 27, co. 1, lett. f) del T.U.I., le persone autorizzate a soggiornare per motivi di formazione professionale.

Lo stesso articolo 27, co. 1, T.U.I. rimette alla fonte regolamentare l'articolazione, in concreto, della relativa disciplina<sup>122</sup>, a riprova della potenziale ammissibilità di flessibilizzazione sul punto, attraverso l'uti-

---

<sup>120</sup> Cfr. art. 34 del d.P.R. 394/1999, come modificato dal d.P.R. 334/2004. Si veda anche il decreto del 29.1.2013 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in *G.U.* n. 39 del 15.2.2013. La disciplina appare complessa e per certi profili farraginoso. In sintesi, i programmi avanzati dalle Regioni, ma anche da enti locali, devono individuare la domanda puntuale di lavoro che intendono soddisfare, anche in considerazione del fabbisogno formalizzato dalle Regioni attraverso l'informativa in occasione del decreto flussi; precisare il settore d'impiego e la natura del rapporto di lavoro; indicare le risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie allo svolgimento di tale attività; nonché la disponibilità nel Paese d'origine di idonee sedi per realizzare i programmi, anche in raccordo con referenti locali.

<sup>121</sup> Infatti, l'art. 34, co. 1 del d.P.R. 394/1999 stabilisce che i programmi regionali abbiano la precedenza rispetto agli altri in fase di approvazione ministeriale.

<sup>122</sup> La disciplina di tale strumento è dettata dagli artt. 40, co. 9, lett. a) e 44 *bis*, co. 5 del d.P.R. 394/1999, come modificato dal d.P.R. 334/2004. Cfr. l'accordo in Conferenza Stato-Regioni del 5.8.2014 sull'adozione di linee guida in materia di tirocini per persone straniere residenti all'estero.

lizzo della fonte regolamentare – in ipotesi delegabile alle Regioni *ex* art. 117, co. 6 Cost. – anziché di quella legislativa.

Gli stranieri vengono ammessi con un permesso di soggiorno per motivi di studio e/o di formazione, convertibile, al termine del percorso professionale, in permesso per motivi di lavoro. In questa ipotesi, non è richiesto alcun nulla osta per l'autorizzazione al lavoro e il relativo visto d'ingresso viene rilasciato su richiesta di soggetti del privato sociale o di enti pubblici di formazione professionale e orientamento, i quali devono allegare anche un progetto formativo vistato dalla Regione<sup>123</sup>.

#### *4.1. La reazione istituzionale delle Regioni*

Benché, dunque, con la l. n. 189 del 2002 e con le modifiche al regolamento d'attuazione adottate con il d.P.R. 334 del 2004 un qualche passo verso il coinvolgimento delle istanze regionali in ambiti relativi alla regolazione dei flussi di ingresso fosse stato fatto, esso dovette apparire alle Regioni del tutto insufficiente.

In occasione, infatti, dell'iter di approvazione del d.P.R. n. 334/2004, la Conferenza unificata, chiamata a esprimere un parere sulla bozza del regolamento, si pronunciava negativamente, rilevando, in via preliminare, l'incostituzionalità dell'atto sulla base del mutato assetto di poteri di cui al Titolo V Cost.<sup>124</sup>.

Il parere sottolineava l'insussistenza di un potere regolamentare dello Stato in materia, poiché venivano disciplinati aspetti relativi alla

---

<sup>123</sup> Cfr. art. 40, co. 10 del d.P.R. 395/1999. In relazione a questo tipo d'ingressi, l'art. 27, co. 1, lett. f) del T.U.I. disporrebbe, come si è detto, che essi avvengano al di fuori del meccanismo delle quote annuali. Tuttavia, il d.P.R. 334/2004 ha previsto che sia il Ministro del lavoro, di concerto con il Ministro degli interni e quello degli affari esteri e sentita la conferenza Stato-Regioni, a determinare un contingente della durata annuale, poi divenuto a cadenza triennale *ex* art. 9, co. 8 della l. 9.8.2013, n. 99. Per il triennio 2014-2016, con decreto del 25.6.2014, n. 8465, si è previsto un contingente su base annuale di 15.000 unità. Come riconosciuto dallo stesso decreto, si tratta di una quota non trascurabile, atteso il sostanziale blocco delle quote d'ingresso, quota che dovrebbe consentire di formare manodopera e incrociare le eventuali esigenze del mercato del lavoro regionale. Per il triennio 2017-2019, il Decreto del 24.7.2017 del Ministero del lavoro ha confermato lo stesso contingente numerico di 15000 unità.

<sup>124</sup> Conferenza Unificata, rep. Atti n. 701/C.U. del 10 dicembre 2003.

formazione professionale e alla tutela e sicurezza del lavoro, materie ricadenti nelle competenze concorrenti regionali e per le quali, conseguentemente, lo Stato difettava di una potestà regolamentare. Il parere riteneva, inoltre, che il regolamento fosse illegittimo per violazione dell'art. 118, co. 3 della Costituzione, in quanto la sua adozione avrebbe dovuto essere preceduta dal raggiungimento dell'intesa in conferenza Stato-Regioni, anziché del semplice parere.

Specifiche osservazioni critiche erano poi rivolte proprio alle disposizioni con cui il regolamento dava attuazione alle due disposizioni prima viste del T.U.I., ossia gli artt. 23 e 27.

Per quanto riguarda l'attuazione dell'art. 23 T.U.I. e la previsione di una quota di ingressi specifica, nella programmazione dei flussi d'ingresso annuali per coloro che frequentino nei paesi d'origine corsi di formazione professionale, le Regioni sottolineavano criticamente come il Governo non avesse accolto il suggerimento di ammettere la possibilità di sottoscrivere convenzioni pluriannuali tra le Regioni e il Ministero, al fine di realizzare i programmi di formazione all'estero, nonché la possibilità di definire in queste stesse convenzioni un numero programmato di persone da ammettere annualmente in ciascuna Regione.

La Conferenza segnalava come un ruolo più attivo delle Regioni, attraverso la predisposizione appunto di una programmazione pluriennale e un'assegnazione territoriale previamente stabilita dei flussi di ingresso – una sorta di quota regionale –, avrebbe consentito alla Regione di pianificare le risorse finanziarie da impiegare in tali interventi, nonché di svolgere al meglio la funzione di incontro tra domanda e offerta del mondo del lavoro, garantendo così una migliore capacità di assorbimento rispetto al tessuto sociale e produttivo.

Il Governo non accoglierà la proposta di convenzioni pluriannuali tra Regioni e Ministero del lavoro, come nemmeno accoglierà l'idea che la quota di ingressi riservata ai lavoratori che abbiano seguito dette attività formative venga assegnata direttamente alle Regioni, sulla base del fabbisogno da queste fissato nelle convenzioni pluriannuali<sup>125</sup>.

---

<sup>125</sup> A oggi, infatti, la quota di ingressi che viene riservata a tale titolo viene determinata annualmente attraverso il decreto che definisce, o può definire, i flussi di ingresso, in relazione al quale le indicazioni regionali assumono un valore meramente incidentale.

#### 4.2. *L'avallo della lettura centralistica da parte delle giurisdizioni*

Il parere negativo della Conferenza Unificata e le relative argomentazioni lasciavano intravedere, però, come l'approvazione della riforma del Titolo V potesse effettivamente rappresentare la premessa per una possibile rilettura del riparto di competenze in materia di regolazione dei flussi di ingresso a carattere economico, quale a suo tempo data con il T.U.I.

La circostanza, infatti, che le relative procedure di ammissione finiscono per intersecare competenze regionali sia concorrenti (tutela e sicurezza del lavoro) sia residuali (formazione professionale) e il richiamo esplicito alle forme di coordinamento in materia di immigrazione, cui l'art. 118, co. 3 Cost. si riferisce, spingevano le Regioni non tanto a mettere in discussione la competenza legislativa dello Stato in materia, ma piuttosto quella regolamentare e amministrativa, configurando moduli procedurali che avrebbero potuto portare, in ipotesi, anche ad ammettere che le Regioni potessero selezionare gli ingressi sulla base delle esigenze del loro mercato del lavoro, ovviamente operando in raccordo con l'amministrazione statale per i profili inerenti il controllo dell'ordine pubblico e della sicurezza<sup>126</sup>.

Le questioni poste verranno così attentamente valutate da parte del Consiglio di Stato, chiamato a dare il suo parere sullo schema di rego-

---

<sup>126</sup> Per questa ipotesi, cfr. C. FERRETTO, *Le quote d'ingresso degli stranieri nella riforma federale. Riflessioni sull'opportunità di affidare maggiori competenze a livello regionale*, in *federalismi.it*, 14, 2011, con argomentazioni fondate anche sugli oneri che l'immigrazione determinerebbe alla Regione per la fornitura dei servizi. *Contra*, P. BONETTI, *Ordine pubblico*, cit., p. 527, il quale, tuttavia, ritiene illegittima tale eventualità non sulla base di considerazioni legate al riparto di competenze, ma sul rilievo che alle Regioni sarebbe precluso, ex art. 120, c. 1 Cost., limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale, sicché «neppure alla norma legislativa o regolamentare dello Stato è consentito di prevedere che la previsione di “quote regionali” possa essere disposta sulla base di una delega alla potestà regolamentare regionale ovvero sulla base di accordi e intese conclusi dalle Regioni con Stati o con enti interni territoriali ad altro Stato».

lamento, oggetto in precedenza del parere negativo da parte della Conferenza Unificata<sup>127</sup>.

Quest'ultimo, innanzitutto, riterrà infondato l'asserito difetto di competenza del Governo ad assumere il regolamento. Sebbene, infatti, la materia dell'immigrazione indubbiamente tocchi aree di competenza regionale, secondo il Consiglio di Stato la competenza esclusiva statale in materia di immigrazione prevale sui concorrenti titoli regionali e li assorbe ogniqualvolta l'intervento legislativo statale sia volto ad assicurare in modo unitario i diritti degli immigrati, sia pure dovendosi escludere una disciplina completa che non lasci alcun margine di azione alle Regioni<sup>128</sup>.

L'attribuzione allo Stato della competenza a legiferare a titolo esclusivo in materia di immigrazione e ciò, nonostante questa materia intersechi altre di competenza regionale, avviene, dunque, sulla base del criterio della prevalenza: in presenza di un ambito materiale astrattamente riconducibile a titoli di competenza diversi e attribuiti ai due diversi livelli di governo territoriale, si tende a ritenere un titolo di competenza prevalente sull'altro, favorendo, di fatto, quello che abilita l'intervento statale<sup>129</sup>.

Una volta ritenuto prevalente il titolo di competenza statale e fondato con ciò, indirettamente, ai sensi dell'art. 117, co. 6 Cost, il relativo

<sup>127</sup> Consiglio di Stato, sez. consultiva atti normativi, Ad.17 maggio 2004, n. 3075/2004. In relazione al parere della conferenza unificata e di quello del Consiglio di Stato, v. S. CASTELLAZZI, *op. cit.*

<sup>128</sup> Cfr. § 6.8 del Parere 3075/2004.

<sup>129</sup> In generale, per un giudizio critico sul ricorso al criterio della prevalenza e sul conseguente ritorno, in maniera surrettizia, di un principio di ordine gerarchico tra legge statale e legge regionale, v. S. PARISI, *La competenza residuale*, in *le Regioni*, 2-3, 2011, pp. 341 ss.; E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *le Regioni*, 1, 2008, pp. 61 ss. Nel caso di specie, il Consiglio di Stato non nega che la competenza esclusiva dello Stato in materia di immigrazione, anche su profili che intersecano quelli di competenza regionale, potrebbe fondarsi sulla tecnica della chiamata in sussidiarietà, elaborata dalla Corte costituzionale nella di poco precedente sentenza 303/3003. Tuttavia, ciò imporrebbe, secondo quella sentenza, la necessità di ricorrere alla previa intesa con le Regioni prima della attrazione in via legislativa. Poiché, però, lo Stato vanterebbe in materia una competenza già esclusiva – l'immigrazione appunto – non si pone la necessità della chiamata in sussidiarietà e, di conseguenza, non è richiesta la previa intesa con le Regioni.

potere regolamentare, il Consiglio di Stato rileva, però, la necessità di un coordinamento e di una leale collaborazione nell'esercizio delle funzioni amministrative. Secondo il Consiglio di Stato, infatti, anche se il potere legislativo in materia di immigrazione è esclusivo e prevalente, ciò non toglie che esso incida pur sempre su altri titoli regionali e che questa incidenza deve essere compensata sul piano dell'esercizio delle funzioni amministrative con moduli finalizzati a un coordinamento "forte", stante, oltre più, l'esplicito richiamo in tal senso fatto dall'art. 118, co. 3 Cost. Lo strumento più adeguato a tal fine viene individuato nell'accordo amministrativo, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 281/1997.

Ne consegue, dunque, che, sebbene il regolamento non lo preveda esplicitamente, l'adozione di tutta una serie di atti amministrativi generali – quali, segnatamente, la predisposizione e lo svolgimento dei programmi che prevedono attività di istruzione e formazione professionale nei paesi d'origine, la partecipazione ai quali costituisce titolo di prelazione sulle quote di ingresso, nonché la previsione di quote annuali per gli ingressi relativi ai motivi di formazione professionale – dovrebbe essere preceduta dal previo accordo con la Conferenza Stato-Regioni, in applicazione dell'art. 4 del d.lgs. n. 281/1997<sup>130</sup>.

Queste aperture espresse dal Consiglio di Stato sulla necessità di recuperare, nella fase di adozione degli atti amministrativi relativi alla programmazione dei flussi migratori di natura economica, un ruolo di effettivo coinvolgimento regionale e ciò come conseguenza sia dell'art. 118, co. 3, Cost. sia dell'essere l'immigrazione materia sostanzialmente trasversale, non verranno fatti propri dall'Esecutivo, in sede di adozione del regolamento, né influenzeranno la giurisprudenza costituzionale successiva.

Infatti, nella sentenza n. 50 del 2005, la Corte si è pronunciata sulla compatibilità costituzionale della legge delega n. 30 del 2003 in materia di occupazione e mercato del lavoro, legge impugnata da alcune Regio-

---

<sup>130</sup> E sebbene, osserva sempre il Consiglio di Stato, l'adozione delle misure di cui sopra, in presenza di contrasto in Conferenza Stato-Regioni, sarebbe possibile anche senza il perfezionamento dell'accordo, tale eventualità «ne indebolirebbe inevitabilmente la forza di resistenza in una eventuale sede contenziosa, dinanzi al giudice amministrativo, sub specie di fondamento motivazionale del provvedimento adottato in carenza dell'assenso delle Regioni [...]» (punto 17).

ni sul presupposto che essa avesse impropriamente dettato norme eccessivamente restrittive del potere legislativo e regolamentare delle Regioni, competenti, a titolo concorrente, nella materia della tutela e sicurezza del lavoro.

Tra le disposizioni impugnate dalle Regioni vi era anche l'art. 1, co. 2, lett. d) della legge-delega che prevedeva, tra i criteri direttivi, il mantenimento in capo allo Stato delle funzioni amministrative relative alla gestione dei flussi di entrata dei lavoratori non appartenenti all'UE.

Secondo le ricorrenti, tale riserva allo Stato contravveniva tanto con l'art. 117 Cost. quanto con l'art. 118 Cost. Pur riconoscendosi che il controllo dei flussi di lavoratori extracomunitari ricade nella materia "immigrazione", le Regioni ricorrenti sottolineavano come l'esercizio di tale competenza interferisse con la competenza concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro, che comprende, alla luce della giurisprudenza costituzionale pre-riforma Titolo V, le politiche attive del lavoro volte a far incontrare la richiesta e la domanda. Ne derivava che un'attrazione piena allo Stato delle relative funzioni amministrative non sarebbe stata giustificabile, atteso l'intreccio di competenze legislative sul punto.

La stessa Avvocatura dello Stato, pur non mettendo in discussione la legittimità dell'allocazione al centro delle relative funzioni amministrative, in virtù della riserva allo Stato della materia immigrazione, riconosceva nondimeno la sussistenza di un intreccio di materie e rilevava (punto 12 in fatto) «la necessità da parte del legislatore di dare concreta attuazione all'art. 118, co. 3 Cost. relativo all'istituzione di forme di coordinamento tra lo stato e le regioni»<sup>131</sup>.

Si trattava, dunque, di una concreta possibilità di dare attuazione al disposto di cui all'art. 118, co. 3 Cost. e su tale base ammettere sì l'assunzione allo Stato della funzione amministrativa in punto di determinazione dei flussi di ingresso, ma subordinandola a un momento concertativo forte con le Regioni, in cui gli interessi di queste avrebbero potuto trovare esplicazione. Ciò in considerazione non solo delle competenze regionali in materia di politiche attive del lavoro, ma anche dell'ulteriore rilievo che, a seconda del numero di cittadini extracomu-

---

<sup>131</sup> Cfr. punto 12 del *considerato in fatto* della sent. n. 50/2005.



nitari presenti sul territorio regionale, le Regioni subiscono conseguenze sul piano dei connessi oneri amministrativi, finanziari e organizzativi legati alla fruizione da parte degli stranieri dei relativi servizi dispensati dall'amministrazione regionale<sup>132</sup>.

Niente di tutto ciò verrà tenuto in considerazione dalla Corte che, in una sentenza ispirata al principio della prevalenza, anziché di quello dei "punti di equilibrio", riterrà la disposizione in questione ascrivibile *in toto* alla competenza esclusiva dell'immigrazione, non valorizzando la dimensione regionale nemmeno sotto il profilo di una necessaria partecipazione delle Regioni nel procedimento amministrativo di adozione del relativo decreto flussi<sup>133</sup>.

Analoga chiusura alla possibilità di uno spazio regolativo regionale in ambiti legati alla regolazione dei flussi d'ingresso, pur in presenza di un potenziale intreccio con materie di spettanza regionale, è individuabile nella sentenza n. 2 del 2013 in cui la Corte dichiara l'incostituzionalità, per violazione dell'art. 117, co. 2 lett. b) e per l'inesistenza di competenza legislativa provinciale sul punto, dell'art. 13, co. 3 della l. 12 del 2011 della Provincia Autonoma di Bolzano (*Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri*) che prevedeva che la Provincia promuovesse, per quanto di sua competenza, l'attuazione sul suo territorio della dir. 2005/71/CE relativa alla procedura per l'ammissione di cittadini di paesi terzi a fini di ricerca scientifica, la relativa stipula di convenzioni di accoglienza e la conseguente parità di trattamento.

È vero che, come osserva la Corte, la direttiva è stata puntualmente recepita dal legislatore italiano, che ha inserito un apposito art. 27 *bis* al TU, a norma del quale gli istituti di ricerca, previamente iscritti in un apposito albo, possono selezionare e concludere apposite convenzioni di accoglienza con ricercatori stranieri, i quali possono entrare nel territorio nazionale per periodi superiori ai tre mesi, al di fuori delle quote numeriche previste annualmente. Tuttavia, la norma provinciale aveva, da un lato natura programmatica, dall'altro si limitava a evocare le competenze in materia di ricerca scientifica di cui all'art 117, co. 3 (applicabili alla provincia autonoma in virtù dell'art, 10 l. cost. 3/2001),

---

<sup>132</sup> Questo profilo è sottolineato da P. BONETTI, *Ordine pubblico*, cit., p. 524 e C. FERRETTO, *op. cit.*, p. 10.

<sup>133</sup> Vedi par. 10 *considerato in diritto*.

potendosi immaginare, dunque, un'attività di semplice supporto economico e tecnico nei confronti dei centri di ricerca della Provincia desiderosi di stipulare simili convenzioni. Sicché il rilievo per cui la Provincia difettava di ogni competenza legislativa al riguardo sembra eccessivo.

SEZIONE II:  
GLI ORDINAMENTI CHE DEVOLVONO

*5. Il caso canadese: dall'asimmetria alla devoluzione paritaria e ritorno?*

Fu solo con l'avvio della *quiet revolution* nel Québec che l'immigrazione tornò a divenire rilevante nei rapporti tra il centro e le Province, tanto da essere in seguito uno dei temi centrali in occasione dei tentativi di riforma costituzionale avviati per ovviare alle istanze secessioniste del Québec, che si manifestarono successivamente alla *patriation* del 1982.

A partire dagli anni Sessanta del secolo scorso il Québec, infatti, sia come società sia come istituzione di governo, maturò una presa di coscienza collettiva della propria peculiarità culturale (rispetto alle altre componenti provinciali) – essenzialmente basata sulla lingua francese, sulla (almeno storicamente) religione cattolica, sull'applicazione di un sistema di diritto privato influenzato dal modello di *civil law* – che lo indusse a rivendicare nei confronti dell'ambito di governo federale il riconoscimento di tale specificità.

L'immigrazione e, in particolare, la selezione degli immigrati, nonché le politiche relative alla loro integrazione, soprattutto linguistica, divennero profili centrali nell'agenda politica quebecchese. Il controllo sulla selezione e sulle procedure di integrazione avrebbe, infatti, garantito alla Provincia di preservare l'identità francofona e al contempo,

attraverso l'immigrazione, di mantenere intatto il suo peso demografico rispetto alle altre Province, minacciato da una crescente denatalità<sup>134</sup>.

È da sottolineare che il Québec certamente non ostacolava l'apertura all'immigrazione che caratterizzava l'indirizzo politico del governo federale in materia, considerandola comunque una risorsa<sup>135</sup>. Tuttavia, al fine di evitare che gli immigrati si integrassero nella cultura linguistica della minoranza anglofona quebecchese (e ciò per la maggiore attrattiva della lingua inglese in termini di fruibilità a fini lavorativi e nell'ottica di possibili migrazioni secondarie all'interno del Canada), si rendeva necessario che gli immigrati selezionati fossero effettivamente in grado di integrarsi nel *milieu* linguistico e culturale francese, secondo un approccio c.d. interculturale che si contrapponeva al multiculturalismo federale<sup>136</sup>.

Diveniva così prioritario, da un lato acquisire competenze nella selezione degli immigrati, al fine di privilegiare chi tra questi dimostrasse la conoscenza della lingua francese o maggiore attitudine ad apprendere-la, dall'altro rafforzare l'integrazione linguistica *in loco*, soprattutto in relazione ai figli degli immigrati per i quali la scolarizzazione doveva avvenire necessariamente in francese<sup>137</sup>.

Consapevole che, nonostante il disposto di cui all'art. 95 del *Constitution Act*, l'effettiva attribuzione della selezione degli immigrati in entrata, quale competenza saldamente federale, era dato consolidato e avallato dalla giurisprudenza, il Québec non intraprese la strada unilaterale di una disciplina provinciale dell'immigrazione nell'ottica di un esercizio di tipo condiviso della relativa materia, ma cercò di ottenere

---

<sup>134</sup> J.H. CARENS, *Immigration Political Community and the Transformation of Identity: Quebec's Immigration Policies in Critical Perspective*, in ID. (ed.), *Is Quebec Nationalism Just? Perspectives from Anglophone Canada*, Montreal-Kingston, 1995, pp. 20-21.

<sup>135</sup> Cfr. F. HOULE, *Implementing Québec Intercultural Policy Through the Selection of Immigrants*, in S. BAGLAY, D. NAKACHE (eds.), *Immigration Regulation in Federal States*, Dordrecht, 2014, p. 125-126 e capitolo quarto.

<sup>136</sup> Sull'interculturalismo quebecchese, contrapposto al multiculturalismo federale canadese, vedi *infra* capitolo quarto.

<sup>137</sup> Ciò avvenne con l'approvazione della *Charter of the French Language* (Bill 101). Vedi *infra* capitolo quarto.

dalla federazione un accordo che riconoscesse formalmente spazi di intervento in materia.

I primi accordi intergovernativi – rispettivamente l'accordo Lang-Coutier del 1971 e l'accordo Andras-Bienvenue del 1975 – si limitarono sostanzialmente a garantire la possibilità di inviare nelle rappresentanze consolari canadesi di taluni Stati, perlopiù di area francofona, del personale della Provincia con compiti consultivi e di orientamento sulla realtà sociale in Québec<sup>138</sup>.

Ben più significativo, ai fini del riconoscimento di un'effettiva autonomia in relazione alla selezione dei flussi di ingresso, si rivelò essere la sottoscrizione dell'accordo Cullen-Couture del 1978, firmato all'indomani delle elezioni provinciali vinte dal partito separatista quebecchese.

Da un punto di vista politico, la decisione del governo federale di sottoscrivere l'accordo in questione era certamente determinata dall'esigenza di dare riconoscimento alle richieste avanzate dal governo quebecchese al fine di disinnescarne la possibile deriva secessionista. Tuttavia, è da rilevare che l'*Immigration Act* 1976, la legge federale in materia di immigrazione approvata prima della sottoscrizione dell'accordo Cullen-Couture, aveva previsto una disposizione, l'allora art. 109, co. 2, che abilitava il Ministro federale, previa approvazione del *Governor in Council*, a concludere accordi con ogni Provincia o gruppi di Province allo scopo di facilitare la formulazione, il coordinamento e l'attuazione delle politiche in materia di immigrazione.

L'articolo si riferiva genericamente a ogni Provincia. Formalmente, dunque, la previsione non poteva dirsi ricognitiva di un particolare *status* per il Québec, secondo la prospettiva di un federalismo asimmetrico c.d. *de jure*<sup>139</sup> e, del resto, il Québec era l'unica Provincia ad avere avanzato allora una simile richiesta.

Questa disposizione e la formulazione dell'art. 95 del *Constitution Act 1867* consentirono al Governo federale di considerare il decentramento in materia di immigrazione come perfettamente congruente con

---

<sup>138</sup> Sul punto, cfr. C. KOSTOV, *Canada-Quebec Immigration Agreements (1971-1991) and Their Impact on Federalism*, in *Am. Rev. Can. Stud.*, 28, 1, 2008, pp. 91 ss.

<sup>139</sup> Sulla distinzione tra asimmetria *de facto* e *de jure*, cfr. R. WATTS, *Comparing Federal Systems*, Montreal et al, 1999, pp. 63-68.

il paradigma delle relazioni centro-periferia delineato dall'ordinamento costituzionale canadese, seppur nel quadro di un federalismo differenziato che non comprometteva, però, l'attribuzione della sovranità alla federazione.

Al contrario, da parte del partito separatista quebecchese, la rivendicazione di un'autonomia nella selezione degli immigrati assumeva una precisa valenza politico-ideologica: data la stretta correlazione tra immigrazione e sovranità, l'accordo veniva considerato come un esempio concreto della possibilità di raggiungere, con la federazione, una struttura ordinamentale che si muovesse nel solco di un'organizzazione di tipo confederale<sup>140</sup>.

L'accordo Cullen-Couture si fondava su alcuni postulati della politica immigratoria federale canadese che non venivano messi in discussione. In particolare, la determinazione annuale dell'ammontare dei flussi in ingresso e l'individuazione delle categorie di stranieri ammissibili nel territorio nazionale permaneva in capo alla federazione ed esse erano sostanzialmente riferibili agli immigrati economici, ai rifugiati o altrimenti bisognosi di protezione internazionale e agli stranieri ammessi a motivo di ricongiungimento familiare. In secondo luogo, veniva mantenuto il principio per cui la selezione degli immigrati dovesse avvenire essenzialmente sulla base di richieste provenienti dall'estero e di un sistema c.d. a punti in cui diverse variabili venivano considerate ai fini del rilascio del permesso di soggiorno. Infine, e questa è una costante ancor oggi applicata, permaneva la competenza della federazione a negare l'ingresso per motivi legati all'ordine pubblico, alla sicurezza nazionale e a motivi di salute.

Delle tre classi di stranieri, potenzialmente ammissibili all'ingresso e al soggiorno, il Québec riceveva importanti funzioni nella selezione dei migranti economici e, in misura ridotta, dei rifugiati c.d. reinsediati, mentre la competenza in materia di ricongiungimenti familiari permaneva alla federazione.

Il candidato che intendeva risiedere in Québec sarebbe stato valutato tanto sulla base dei criteri federali quanto sulla base di quelli del Qué-

---

<sup>140</sup> Cfr. J. GARCEA, *Federal-Provincial Relation in Immigration (1971-1991)*, ph.d. Thesis, Carleton University, Ottawa, 1993, pp. 224 ss.

bec. Tuttavia, qualora il candidato si fosse qualificato sulla base dei criteri stabiliti dal Québec, ma non di quelli federali, egli avrebbe comunque ottenuto il visto d'ingresso e il permesso di soggiorno. Al contrario, qualora avesse soddisfatto solo i criteri federali, ma non quelli stabiliti dalla Provincia del Québec, la procedura di selezione avrebbe potuto continuare sulla base dei soli parametri federali e il candidato essere ammesso, dimostrando collegamenti con un'altra area del Paese<sup>141</sup>.

In relazione alle richieste di asilo provenienti dall'estero (i rifugiati oggetto appunto di reinsediamento), il Governo federale manteneva la responsabilità di qualificare i richiedenti come rifugiati politici o comunque altrimenti bisognosi di protezione internazionale. Qualora, però, la persona riconosciuta come meritevole di protezione desiderasse stabilirsi in Québec, essa, per poter essere ammessa in Canada, avrebbe dovuto rispettare una serie di ulteriori parametri, volti a verificare le probabilità di un suo agevole inserimento nella società quebecchese.

Il governo federale manteneva la piena competenza solo in relazione agli ingressi a titolo di ricongiungimento familiare e alle richieste di asilo di stranieri presenti sul territorio canadese, così come la responsabilità per tutti i programmi relativi alle misure di integrazione specificamente rivolti agli stranieri di primo arrivo (essenzialmente corsi di lingua e di orientamento nel mondo del lavoro). Benché l'attribuzione di poteri in questo ambito fosse centrale per attuare la politica c.d. interculturale perseguita dal Québec, il Governo federale di allora si oppose fermamente alla devoluzione sul punto, paventando il rischio di perdere il controllo sui processi di creazione di una comunità nazionale.

---

<sup>141</sup> Si deve osservare che un cittadino straniero, ammesso sul territorio canadese a titolo permanente, ben può trasferirsi in Québec, nonostante non si qualifichi secondo i parametri provinciali fissati per la selezione. L'art. 6(2)(a) della Carta canadese dei diritti e delle libertà estende, infatti, anche agli stranieri soggiornanti a titolo permanente la libertà di circolare e risiedere nell'intero territorio federale. Tale principio, peraltro, era già stato affermato dalla Corte Suprema nel 1951 nel caso *Winner c. S.M.T. (Eastern) Ltd. and Attorney General of Canada*. Sul punto: J. BROSSARD, Y. DE MONTIGNY, *L'immigration: ententes politiques et droit constitutionnel*, in *Revue Jur. Themis*, 19, 1985, p. 311-312.

### 5.1. I tentativi (falliti) di modifica della sec. 95 del Constitution Act 1867

A poca distanza dall'entrata in vigore dell'accordo Cullen-Couture, lo scenario costituzionale e istituzionale canadese venne sconvolto dalle vicende legate alla c.d. *Patriation* della costituzione canadese: la decisione del governo federale di Trudeau di giungere a un accordo con il governo del Regno Unito, volto appunto ad attribuire al Canada la piena sovranità in relazione alle procedure di modifica della Costituzione<sup>142</sup>, senza che tale decisione avesse incontrato il favore della Provincia quebecchese, determinò un profondo *vulnus* nelle relazioni istituzionali tra ambito federale di governo e la Provincia del Québec<sup>143</sup>.

Si avviò una stagione di intense trattative istituzionali volte a superare il dissenso del Québec all'intervenuta riforma costituzionale e a

---

<sup>142</sup> Su richiesta del legislatore federale canadese, il Parlamento del Regno Unito adottò il *Canada Act* del 1982 con il quale si affermava che il Parlamento di Westminster non avrebbe più assunto leggi che avrebbero avuto applicazione territoriale in Canada. Il *Canada Act 1982* conteneva, come documento annesso, il *Constitution Act 1982* (formalmente, dunque, una legge britannica), atto che contiene la *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, le procedure per emendare la costituzione canadese, la precisazione che la Costituzione canadese è superiore alla legge e di natura pluriteseuale. A tal fine, vi è un elenco puntuale degli atti che devono ritenersi di natura formalmente costituzionale, ivi incluso il *British North America Act 1867*, denominato in tale occasione *Constitution Act 1867*. In argomento, F. LANCHESTER, *La "Patriation" della Costituzione canadese: verso un nuovo federalismo?*, in *Riv. trim. diritto pubbl.*, 1, 1983, pp. 337-360; A. REPOSO, *Sul "rimpatrio" dell'"amending power" nell'ordinamento costituzionale canadese*, in AA.VV., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milano, 1987, pp. 1066 ss.; T. GROPPI, *Federalismo e costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano, 2001; M. GOBBO (cur.), *Costituzioni federali anglosassoni*, Torino, 1994, pp. 61 ss.

<sup>143</sup> La Corte Suprema ritenne in *Re: Objection by Quebec to a Resolution to Amend the Constitution [1982] 2 S.C.R. 793* che non esistesse una convenzione costituzionale che imponesse il consenso esplicito del Québec per avviare le trattative di revisione costituzionale, contribuendo, a parere di molti, a enfatizzare le spinte secessioniste che si manifesteranno nel secondo referendum del 1995, v. N. OLIVETTI RASON, *Canada 1982-1992. Come "non" si modifica la Costituzione*, in *Quad. Cost.*, 2, 1993, pp. 325 ss.; N. DES ROSIERS, *From Québec Veto to Québec Secession: The Evolution of the Supreme Court of Canada on Québec-Canada Disputes*, in *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, vol. 13, 2, 2015, pp. 171 ss.

favorire il pieno riconoscimento delle aspettative di quest'ultimo in un nuovo patto costituzionale. Tra le questioni che il Québec pose come condizione per poter accettare un nuovo compromesso costituzionale, vi fu anche quella dell'inserimento in Costituzione di una nuova clausola relativa all'immigrazione.

Erano due, infatti, le preoccupazioni del Québec espresse all'indomani dell'entrata in vigore dell'accordo Cullen-Couture<sup>144</sup>. In primo luogo, sulla base dell'art. 95 del *Constitution Act 1867*, non vi era nessuna garanzia in capo alla Provincia rispetto all'eventualità che la federazione, sia pure attraverso l'organo legislativo, unilateralmente ponesse nel nulla l'intervenuto accordo e procedesse a una nuova ricentralizzazione della materia. In secondo luogo, vi erano dubbi sul fatto che l'accordo in questione (e le disposizioni dell'*Immigration Act 1976* che lo richiamavano) fosse coerente col principio del primato della legge federale, principio al cui rispetto l'art. 95 del *Constitution Act 1867* espressamente subordina l'esercizio della potestà concorrente delle Province.

Si giunse così a proporre una nuova formulazione all'art. 95<sup>145</sup> che confluirà nel progetto di revisione della Costituzione, noto con il nome di *Meech Lake Accord*. La clausola dava esplicita copertura costituzionale al principio dell'accordo in materia di immigrazione. L'intesa, conclusa dagli esecutivi federale e provinciale, avrebbe avuto forza di legge federale, una volta che essa fosse stata promulgata dal governatore generale, sulla base di una risoluzione autorizzativa data dai legislativi della federazione e della provincia interessata<sup>146</sup>. La stessa procedura veniva applicata in caso di modifica dell'accordo.

L'esplicito coinvolgimento delle assemblee legislative e la circostanza che il testo dell'accordo, una volta recepito, non sarebbe stato modificabile senza previo consenso del livello provinciale consentivano così, da un lato, di superare, il problema della natura giuridica dell'ac-

---

<sup>144</sup> In argomento, soprattutto J. GARCEA, *The Immigration Clause in the Meech Lake Accord*, in *Manitoba L. Journal*, vol. 21, 1992, pp. 274 ss.

<sup>145</sup> Criticamente sulla portata dell'*immigration clause* prevista nell'accordo di Meech Lake: B. SCHWARTZ, *Fathoming Meech Lake*, Winnipeg, 1987, pp. 132-149.

<sup>146</sup> V. art. 95 C (1) e (2), Meech Lake Accord. Il testo è consultabile al sito [www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/meech-lake-accord-document](http://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/article/meech-lake-accord-document).



cordo intergovernativo e della disponibilità in capo agli esecutivi di funzioni legislative, altrimenti spettanti alle assemblee, dall'altro, di impedire un accentramento della disciplina in via unilaterale da parte della federazione.

La disposizione precisava, inoltre, che l'accordo, una volta entrato in vigore e recepito dalle assemblee, dovesse ritenersi pienamente compatibile, sotto il profilo del riparto di competenze, con quanto previsto non solo dall'art. 95 del *Constitution Act 1867*, ma anche dall'art. 91.25, attributivo alla federazione della competenza legislativa esclusiva in materia di cittadinanza e stranieri<sup>147</sup>, fuggando ogni dubbio sulla compatibilità di tali accordi con il riparto di competenze costituzionali.

Tuttavia, il principio della supremazia federale in materia di immigrazione non scompariva: l'accordo concluso tra governo federale e Provincia avrebbe comunque dovuto rispettare, oltre che la Carta canadese dei diritti fondamentali, tutte le disposizioni legislative che ponessero dei criteri e degli obiettivi nazionali connessi all'immigrazione ed all'ammissione di stranieri, inclusa qualsiasi quantificazione dei flussi di ingresso.

Di fatto, nella versione pattuita a Meech Lake l'ambito di governo federale rimaneva comunque controllore del processo devolutivo in materia di immigrazione. Nonostante i tentativi di rendere obbligatoria la conclusione dell'accordo per il governo federale, quest'ultimo rimaneva libero di decidere il "se" dell'accordo e il "quanto" di autonomia da concedere a ciascuna Provincia<sup>148</sup>. Al contempo, il mantenimento

---

<sup>147</sup> La sec. 91.25 del *Constitution Act 1867* garantisce alla federazione la competenza esclusiva in materia di naturalizzazione e stranieri. La portata di tale clausola, soprattutto in relazione alla sec. 95, che attribuisce la competenza in materia di immigrazione a titolo concorrente, non è affatto chiara, come confermato dalla stessa Corte Suprema nella sentenza *Law Society of British Columbia v. Mangat*, 2001, SCC, 67. In essa, la Corte ha ritenuto che tale titolo di competenza si riferisca a «the various rights, privileges, and disabilities attaching to the status of aliens».

<sup>148</sup> È significativo, da questo punto di vista, che, nel testo scaturito dall'accordo c.d. di Charlottetown, – accordo tra Province e federazione per la modifica del testo costituzionale, successivo a quello di Meech Lake e, analogamente a questo, mai entrato in vigore – le Province anglofone fecero aggiungere al testo dell'*immigration clause* pattuita a Meech Lake previsioni che le garantivano rispetto all'eventuale inerzia del

del principio della supremazia federale garantiva al legislatore federale di dettare i profili più rilevanti della relativa disciplina<sup>149</sup>.

La mancata approvazione della revisione costituzionale, secondo i contenuti dell'accordo di Meech Lake e quindi anche della relativa clausola sull'immigrazione, spinse il governo federale a concludere nel 1991 un nuovo accordo con il Québec, sostitutivo di quello del 1978.

Attraverso la sottoscrizione dell'accordo McDougall/Gagnon-Tremblay, tutt'oggi in vigore, il Québec otteneva margini di autonomia ulteriori, estesi sia alla selezione degli immigrati economici (ora riconosciuta di esclusiva competenza del Québec, salvo per i profili legati alla valutazione dell'ordine pubblico), sia alla loro integrazione, come chiara contropartita della mancata entrata in vigore della riforma costituzionale<sup>150</sup>. Particolarmente significativo è, a tale riguardo, l'esplicito richiamo nel preambolo al fatto che al Québec sono garantite competenze in materia di integrazione dei migranti in modo da rispettarne la sua identità distinta.

Rispetto al precedente accordo, viene rafforzato il ruolo del Québec nel procedimento consultivo e decisionale federale nella definizione dei flussi di ingresso annuali. Il governo federale si impegna, infatti, prima della comunicazione al Parlamento federale, di annunciare alla Provincia la quota annuale di immigrati che intende ammettere, suddivisa per

---

governo federale a concludere accordi e circa la possibile disparità di trattamento tra Province. Si prevede, infatti, quanto al primo aspetto, che l'Esecutivo dovesse giungere alla sottoscrizione dell'accordo entro un ragionevole lasso di tempo dalla richiesta avanzata dalla Provincia e, circa il secondo profilo, che l'accordo sottoscritto avrebbe dovuto garantire la parità di trattamento tra Province, sia pure – e in ciò si può riconoscere il mantenimento del principio asimmetrico – tenendo conto dei differenti bisogni e situazioni di fatto delle Province. In effetti, proprio talune di queste avevano sperimentato la riluttanza con cui il governo federale intendeva fare uso della possibilità di accordo ai sensi dell'art. 109 dell'*Immigration Act* 1976, nonché la contrarietà a garantire comunque gli stessi margini di autonomia previsti per il Québec.

<sup>149</sup> In questo senso, J. WOEHLING, *La constitution canadienne et l'évolution des rapports entre le Québec et le Canada anglais de 1867 à nos jours*, in *Rev. franc. dr. const.*, 10, 1992, pp. 235 ss.

<sup>150</sup> Cfr. *Canada-Québec Accord relating to Immigration and Temporary Admissions of Aliens*, February 5, 1991, disponibile sul sito [www.canada.ca/immigration-refugees-citizenship](http://www.canada.ca/immigration-refugees-citizenship).

categorie. Il Québec potrà esprimere al riguardo il proprio parere, specificando entro il 30 giugno di ogni anno, il numero di immigrati che la Provincia vuole ricevere. Essa si impegna a ricevere una quota di immigrati corrispondente alla percentuale della popolazione quebecchese rispetto alla popolazione nazionale (circa il 25% della popolazione totale federale), con il diritto, però, di eccedere tale quota del 5% per ragioni demografiche.

Particolarmente significativo – anche perché dato peculiare ed unico rispetto agli accordi successivamente conclusi dalla federazione con le altre Province – è il fatto che in esso non si preveda una durata espressa e che si escluda la possibilità di una modifica in via unilaterale. In questo senso, dunque, sebbene il legislatore federale possa intervenire in ogni momento e determinare con ciò la centralizzazione della relativa materia, nelle relazioni tra Esecutivi (federale e provinciale) l'accordo si pone con caratteri di stabilità<sup>151</sup>.

### 5.2. *La ricerca di una nuova simmetria devolutiva: i Provincial Nominee Programs*

La decisione del governo federale di ampliare ulteriormente i poteri devoluti al Québec in materia di immigrazione si giustificò primariamente con il tentativo di evitare la secessione quebecchese.

Tuttavia, da un punto di vista giuridico, il già considerato art. 109 dell'*Immigration Act* 1976<sup>152</sup> – che rappresentava, in collegato disposto all'art. 95 del *Constitution Act* 1867, il fondamento normativo dell'accordo assunto dalla federazione col Québec – era formalmente aperto alla possibilità che il governo federale concludesse anche con altre Province accordi in materia. La provincializzazione generalizzata della materia “immigrazione” non era mai stata davvero un'opzione desiderata dal governo federale. Ciò spiega la riluttanza con la quale quest'ultimo

---

<sup>151</sup> Cfr. Sec. 33 dell'accordo: «This Accord may be re-opened at the request of either party with prior notice of six months. Failing agreement on amendment, the Accord continues in force».

<sup>152</sup> La disposizione in questione è stata sostituita, a partire dal 2001, dalla sec. 8.1 dell'*Immigration Refugee Protection Act* (IRPA).

aveva trattato in precedenza le iniziative promosse da talune Province per concludere accordi<sup>153</sup>.

Evidentemente, però, l'ulteriore decisa apertura verso le richieste avanzate dal Québec spinse l'esecutivo federale a un'attenzione maggiore alle istanze devolutive avanzate dalle altre Province: l'attribuzione al Québec di funzioni in materia di immigrazione non doveva considerarsi tanto come un accomodamento imposto sul piano politico per rispondere alle sollecitazioni secessioniste di questo, ma piuttosto come un modo di intendere la natura concorrente, appunto, della materia "immigrazione", in linea con il dato costituzionale originario. Di qui l'opportunità politica di estendere la prassi devolutiva anche alle altre realtà provinciali.

A partire dalla seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso, il Governo federale iniziò così a concludere accordi in materia di immigrazione con praticamente tutte le Province e i Territori<sup>154</sup>. Questi presentano una comune struttura, caratterizzata da una disciplina generale e da allegati relativi ad aspetti specifici quali, ad esempio, la selezione degli immigrati economici e/o i programmi di integrazione degli stranieri di primo arrivo.

L'accordo generale consta normalmente di un preambolo (in cui si richiamano sia il carattere concorrente della competenza "immigrazione", ai sensi dell'art. 95 del *Constitution Act* 1867, sia la disposizione dell'IRPA che abilita il ministro federale alla conclusione di accordi intergovernativi), di una parte relativa agli obblighi da parte della federazione di consultare la Provincia in occasione della definizione dei flussi di ingresso, di una disciplina sommaria relativa alla selezione degli immigrati economici con rinvio alle disposizioni contenute nello specifico allegato, di disposizioni relative agli interventi di integrazione rivolti agli immigrati di primo arrivo, di disposizioni che prevedono doveri di consultazione della Provincia in relazione alla ricollocazione dei rifugiati reinsediati dall'estero. Comune è altresì l'istituzione di or-

---

<sup>153</sup> Cfr. A. VINEBERG, *op. cit.*, pp. 299 ss.

<sup>154</sup> Oggi, solo il Territorio del Nunavut non ha concluso un accordo con la federazione in materia di immigrazione. Per una lista aggiornata dei relativi accordi e dei testi degli stessi si veda: <http://www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/agreements/index.asp>.

ganismi bilaterali di cooperazione di livello ministeriale, cui si affiancano sottocommissioni, di carattere più tecnico, formate da funzionari ministeriali e provinciali.

Negli ultimi accordi conclusi è dato riscontrare una crescente formalizzazione e maggiore specificazione degli obblighi cooperativi che la Provincia assume con la federazione, soprattutto con riguardo alla selezione degli immigrati economici, frutto, come si dirà, di un evidente tentativo di incrementare la capacità di indirizzo federale sugli atti provinciali.

Rispetto all'accordo con il Québec del 1991, spicca innanzitutto la differente disciplina in relazione alla durata e alla possibilità di recesso, anche unilaterale, degli accordi in questione. Nel caso, ad esempio, del *British Columbia* l'accordo sottoscritto nel 2015 (ma analoga previsione era contenuta nei precedenti accordi del 2004 e 2010) include una clausola che sancisce una durata temporale di cinque anni e la previsione che dodici mesi prima di tale scadenza le parti si impegneranno a verificare l'effettività degli accordi sottoscritti.

Sebbene la modifica dei termini dell'accordo, prima della scadenza naturale dei cinque anni, o la proroga dello stesso, debba essere oggetto di accordo bilaterale, a ogni parte è però data la facoltà di recedere unilateralmente con preavviso di almeno dodici mesi. È anche possibile recedere unilateralmente dai singoli allegati che contengono la disciplina pattuita in relazione a specifici aspetti (ad esempio, sulla selezione o i programmi di integrazione) senza che ciò incida sul mantenimento dell'accordo generale<sup>155</sup>. In altri accordi provinciali, pur non prevedendosi un termine di durata esplicito, si pattuisce l'obbligo per le parti di valutare a cadenza regolare il funzionamento dell'accordo e comunque è sempre garantita la possibilità di recesso unilaterale, previa notifica e decorso di un certo lasso temporale<sup>156</sup>.

---

<sup>155</sup> Segue il modello sopradescritto, anche l'accordo Canada-Ontario siglato nel novembre 2017.

<sup>156</sup> Cfr. l'accordo Canada-Manitoba del giugno 2003 la cui sec. 8 prevede che il Joint Coordinating Committee «will from time to time, and not less than every five years, review this Agreement for the purpose of determining whether any amendment [...] are desired». In ogni caso, ogni parte può recedere dall'accordo in modo unilaterale.

Il profilo certamente più rilevante dei diversi accordi provinciali è rappresentato dal fatto di garantire innanzitutto un canale d'accesso di carattere provinciale all'immigrazione di carattere lavorativo, complementare a quello federale.

I cosiddetti *Provincial and Territorial Nominee Programs* (PNP) abilitano, infatti, la Provincia interessata a selezionare una certa quota, stabilita dall'ambito federale, di immigrati per ragioni lavorative, salva restando la competenza della federazione per quanto riguarda la valutazione dei profili legati all'ordine pubblico, sicurezza nazionale e stato di salute.

Dunque, permane una decisa differenza rispetto all'esperienza del Québec: solo quest'ultimo ha assunto la competenza esclusiva in materia di selezione di immigrati, inclusi i rifugiati o altrimenti bisognosi di protezione internazionale c.d. reinsediati e può, pertanto, esercitare un sostanziale diritto di veto in relazione agli immigrati che intendano insediarsi nella Provincia francofona come loro prima destinazione<sup>157</sup>. Nel caso, invece, dei PNP tale canale d'accesso, riguardante la sola categoria dei migranti di natura economica, non sostituisce ma si affianca alle procedure di ammissione federali.

I programmi di ammissione provinciale hanno conosciuto un deciso successo: se nei primi anni di attività il numero di stranieri ammessi per questa via era una percentuale esigua rispetto a quella gestita dall'amministrazione federale, le recenti proiezioni mostrano che tale differenza quantitativa va significativamente calando per attestarsi attorno alla parità. Inoltre, disaggregando il dato per Province, si può constatare come in talune realtà territoriali l'ammissione attraverso i programmi provinciali sia di gran lunga il principale strumento di ingresso<sup>158</sup>.

---

le con un preavviso di dodici mesi. Similmente dispone l'accordo tra Canada e Alberta del maggio 2007.

<sup>157</sup> Tuttavia, è da ricordare ancora una volta che, poiché l'immigrato – almeno quello con titolo di soggiorno permanente – gode, al pari dei cittadini canadesi, della libertà di movimento, *ex art. 6 della Canadian Charter of Rights and Freedoms*, nulla vieta che esso, una volta ammesso nel territorio federale, si trasferisca in Québec.

<sup>158</sup> Ad esempio, in Manitoba dove il 77% dei migranti ivi presenti è entrato sulla base del locale PNP. Cfr. F.L. SEIDLE, *Canada's Provincial Nominee Programs*, IRPP study, n. 43, 2013, p. 7.

Questa differenza è di per sé altamente significativa e spiega molte delle ragioni del successo, ma anche delle stesse criticità, dei PNP. L'avvio di tale prassi è stato certamente motivato, come detto, dalla volontà dell'ambito di governo federale di non accentuare eccessivamente i poteri speciali in materia di immigrazione attribuiti al Québec.

Accanto a tale motivazione, tuttavia, se ne possono richiamare altre, maggiormente specifiche rispetto al tema migratorio. Secondo, infatti, dati forniti dallo stesso ministro federale dell'immigrazione, tra il 1995 e il 2008 l'80% della popolazione immigrata ha scelto, come sua destinazione definitiva, le Province del British Columbia, dell'Ontario e del Québec e, inoltre, all'interno di tale percentuale, il 70-75% degli stranieri ha deciso di abitare nei centri urbani di Vancouver, Toronto e Montreal<sup>159</sup>.

Questa distribuzione degli immigrati, da un lato, non risolveva i problemi di penuria di manodopera nelle altre regioni della federazione e, dall'altro, si traduceva in un problema per gli stessi stranieri che avevano più difficoltà a trovare lavoro nelle grandi città, essendo più alta la concorrenza.

L'avvio, dunque, dei PNP rispondeva sia all'interesse provinciale a soddisfare taluni bisogni lavorativi locali, sia all'interesse nazionale di favorire una maggior diffusione degli immigrati sull'intero territorio nazionale e di garantire una migliore coesione economica e territoriale.

Tuttavia, alcune Province, tradizionalmente poco abitate e con problemi più acuti di denatalità, hanno visto nei PNP un mezzo per incrementare la loro popolazione. Questo, anziché quello dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, è divenuto il principale obiettivo dei PNP, determinando così alcune frizioni con le priorità politiche nazionali in materia.

Infatti, progressivamente a livello federale il tradizionale sistema di ammissione a punti è stato modificato nel senso di attribuire maggiore peso a profili quali: la conoscenza linguistica, la previa esperienza lavo-

---

<sup>159</sup> I dati, forniti dal rapporto del Ministero federale dell'immigrazione e cittadinanza elaborato nel 2009, sono riportati in S. BAGLAY, D. NAKACHE, *Immigration Federalism in Canada. Provincial and Territorial Nominee Programs (PTNPs)*, in S. BAGLAY, D. NAKACHE (eds.), *op. cit.*, pp. 95 ss., da cui sono tratte anche le ulteriori indicazioni nel testo.

rativa in Canada, la giovane età, così da privilegiare soggetti altamente qualificati<sup>160</sup>. Dette modifiche hanno determinato una minore possibilità per lo straniero di essere ammesso in Canada sulla base del percorso federale e, di converso, una maggiore attrattiva di taluni programmi provinciali. Ad esempio, in Manitoba e in New Brunswick la necessità di individuare forza lavoro in ambiti a bassa tecnicità, unitamente ai problemi di scarsità demografica, ha indotto le due Province ad ammettere stranieri con bassi profili lavorativi.

### 5.3. Verso un ritorno all'accentramento delle funzioni?

Le sensibili variazioni tra Province, quanto alle finalità effettivamente perseguite con i PNP, sono alla base di una crescente preoccupazione dell'ambito di governo federale. A seguito, infatti, di uno studio condotto dall'amministrazione federale<sup>161</sup>, è emerso come attraverso i PNP talune amministrazioni provinciali abbiano ammesso stranieri con limitate conoscenze linguistiche e favorito la selezione di persone che avessero già un familiare residente nel territorio, così da incrementare le probabilità che lo straniero ammesso poi rimanesse effettivamente nel territorio provinciale. Di fatto, questo sistema di ammissione è diventato un canale alternativo ai ricongiungimenti familiari<sup>162</sup>.

Di qui la volontà della federazione di esercitare un maggior ruolo di indirizzo e di coordinamento sulla selezione degli immigrati economici delle Province, al fine di correggerne le storture attuative.

Ciò è evidente guardando alla disciplina dei nuovi accordi in materia di immigrazione conclusi tra la federazione e le Province dell'Ontario e del British Columbia, accordi che hanno revisionato la disciplina pregressa e che potrebbero porsi come potenziali modelli regolativi per il futuro.

Per apprezzare meglio le modifiche introdotte si deve precisare che, da un punto di vista giuridico, come si dirà meglio nel paragrafo suc-

---

<sup>160</sup> Cfr. S. BAGLAY, D. NAKACHE, *op. ult. cit.*, pp. 98 ss.

<sup>161</sup> Si tratta del rapporto elaborato nel 2011 intitolato *Evaluation of Provincial Nominee Programs* e disponibile al sito <http://cic.gc-ca/english/pdf/research-stats/evaluation-pnp2011.pdf>.

<sup>162</sup> Cfr. S. BAGLAY, D. NAKACHE, *op. ult. cit.*, p. 107.



cessivo, i PNP si configurano come una delega di funzioni amministrative che la federazione pone in essere sulla base dell'art. 87 del regolamento attuativo dell'IRPA. Gli accordi intergovernativi, conclusi nella seconda metà degli anni Novanta e quelli della prima metà del 2000 si limitavano a precisare meglio la portata del menzionato disposto regolamentare, ma non prevedevano particolari forme di vigilanza in capo alla federazione sull'implementazione dei relativi PNP, salvo il generico ruolo di coordinamento riservato ai comitati interministeriali, né si stabilivano particolari condizionamenti all'esercizio della discrezionalità provinciale nella fase dell'ammissione.

La possibilità, contemplata dal regolamento e richiamata dagli accordi intergovernativi, per cui la federazione può non dare seguito alla decisione dell'amministrazione provinciale di selezionare un dato candidato, e ciò sul presupposto che egli non abbia buone *chances* di divenire economicamente autosufficiente e di stabilirsi nella Provincia, si poneva, infatti, nella prassi, come remota e comunque soggetta a previa consultazione con l'amministrazione provinciale<sup>163</sup>.

Molto diversa appare la disciplina prevista oggi dagli accordi più recenti sottoscritti in materia, quali quelli con il British Columbia (2015) e dell'Ontario (2017). In essi, infatti, si ribadisce il principio, effettivamente enunciato nell'IRPR, secondo cui la selezione di immigrati di natura economica deve basarsi sul beneficio che deriverà per lo sviluppo economico della data Provincia e sulle probabilità che l'immigrato selezionato si stabilisca in modo duraturo nel territorio provinciale e vi divenga economicamente autosufficiente. Per tale motivo si esclude espressamente che fattori di carattere non economico, quali, ad esempio, i legami familiari o con comunità nazionali stanziate nella Provincia, possano assumere rilievo nel procedimento selettivo<sup>164</sup>.

Si stabiliscono, inoltre, precisi parametri di conoscenza linguistica, commisurata al tipo di mansioni lavorative che il candidato deve possedere e che deve essere certificata solo presso istituzioni od organizzazioni designate dalla federazione.

---

<sup>163</sup> Cfr. Sec. 87.3 dell'*Immigration and Refugee Protection Regulation*.

<sup>164</sup> Cfr. Sec. 2.1.3 Canada-British Columbia Immigration Agreement 2015 – Annex A: Provincial Nominees; sec. 4.4 Canada-Ontario Immigration Agreement – Annex A, Provincial Nominees 2017.

Sebbene l'istruttoria del procedimento selettivo spetti alla Provincia, il rilascio del provvedimento finale che consente l'ingresso e il soggiorno è di competenza federale. In questo senso l'accordo abilita l'amministrazione federale a richiedere, in caso di dubbio, ogni ulteriore documentazione che possa dimostrare l'effettivo possesso da parte del soggetto selezionato dalla Provincia dei parametri sopra ricordati.

Si tratta, dunque, di un oggettivo ridimensionamento dell'ampiezza discrezionale con cui in precedenza operavano le Province e di un rafforzamento della capacità di indirizzo dell'amministrazione federale. A ulteriore riprova, si deve segnalare che l'accordo impegna la Provincia a condurre un attento monitoraggio delle sue attività, secondo standard qualitativi e quantitativi che devono essere coerenti con quelli fissati a livello nazionale. La riscontrata sistematica inottemperanza ai criteri prefissati giustifica la sospensione del programma in via cautelare da parte della federazione fino alla pronuncia di un apposito comitato arbitrale<sup>165</sup>.

È evidente dunque che, diversamente dal passato, le clausole degli accordi che ne dispongono la temporaneità e/o la possibile denuncia unilaterale sono servite alla federazione per ottenere dalle Province l'introduzione di strumenti volti a garantire una maggiore coerenza delle discipline provinciali rispetto alle politiche immigratorie nazionali. Lo schema seguito dalla federazione è stato quello di mantenere sì il decentramento delle funzioni in materia di selezione per motivi lavorativi, ma di ancorarla al rispetto di parametri di efficienza commisurati o comunque coerenti con obiettivi politici nazionali, anziché provinciali.

La volontà, del resto, di garantire alla federazione un ruolo di coordinamento più incisivo, anche al costo di opzioni politicamente "forti", come il recesso unilaterale dagli accordi o da specifici aspetti di questi, era già stata espressa dalla federazione nel 2012, quando essa decise di riaccentrare le relative competenze in materia di misure di integrazione verso gli stranieri di primo insediamento. Come meglio si vedrà nel capitolo quattro, oltre al Québec solo Manitoba e British Columbia beneficiavano di una devoluzione completa di poteri in materia, a fronte

---

<sup>165</sup> Cfr. sec. 7 Canada-British Columbia Immigration Agreement 2015 – Annex A: Provincial Nominees; sec. 7 e 9 del Canada-Ontario Immigration Agreement – annex A, Provincial Nominees 2017.

di opportuna compensazione finanziaria da parte della federazione<sup>166</sup>. A seguito della decisione unilaterale di recedere dalla parte dell'accordo intergovernativo che disciplinava la devoluzione sul punto, il Québec permane oggi l'unica Provincia a poter disporre in materia.

#### *5.4. Tecniche di recepimento degli accordi intergovernativi e perdurante distinzione del caso quebecchese*

I rapporti tra federazione e Province in materia di immigrazione si sono articolati attorno alla conclusione di accordi intergovernativi che hanno modulato, in modo anche territorialmente differenziato, la relativa materia. Si deve ritenere, dunque, di essere di fronte a un assetto di rapporti basato esclusivamente su fonti pattizie, essenzialmente di natura politica, vincolanti, al più, i soli esecutivi?

Come accennato, già l'*Immigration Act* 1976 abilitava il ministro, con l'approvazione del *Governor in Council*, a concludere accordi intergovernativi con le Province. La materia è oggi disciplinata dall'*Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) 2002, il quale, agli artt. 8 e 9, non si limita solo a confermare tale possibilità, ma detta anche disposizioni – anche se di difficile sistematizzazione – circa l'efficacia giuridica di detti accordi, distinguendo a seconda che con gli stessi la Provincia abbia assunto poteri di tipo concorrente nella selezione degli immigrati o esclusivi, che è il caso del solo Québec.

Per quanto riguarda specificamente i PNP, elemento certamente qualificante dei vari accordi, l'art. 8 dell'IRPA conferma, da un lato, la inderogabilità delle disposizioni della legge federale che disciplinano le cause di diniego di ingresso per motivi legati all'ordine pubblico, sicurezza nazionale e stato di salute, dall'altro, stabilisce che la disciplina, tanto legislativa quanto regolamentare, circa la selezione, il patrocinio e l'autorizzazione per gli stranieri all'ingresso e soggiorno in Canada deve essere conforme al contenuto degli accordi sottoscritti, le cui previ-

---

<sup>166</sup> Cfr. K. BANTING, *Canada*, in C. JOPPKE, F.L. SEIDLE (eds.), *Immigrant Integration in Federal Countries*, Montreal-Kingston, 2012, pp. 79 ss.

sioni sembrerebbero prevalere in caso di contrasto con disposizioni contrarie contenute nella stessa legge federale<sup>167</sup>.

La disposizione, certamente di difficile lettura, non sembra limitarsi a un invito all'interprete a operare un'interpretazione della legge federale, in senso appunto conforme alla volontà esplicitata negli accordi, ma sembrerebbe fare a questi ultimi esplicito rinvio e disporre in tal modo non solo una loro giuridicizzazione, ma anche una capacità derogatoria rispetto alla stessa legge federale.

Tuttavia, secondo la dottrina e la pertinente giurisprudenza, il mero rinvio effettuato dalla legge a un accordo intergovernativo non sarebbe in realtà sufficiente a garantirne la piena giuridicità, essendo necessario uno specifico atto di recepimento parlamentare<sup>168</sup>. In effetti, come si ricorderà, l'accordo di Meech Lake prevedeva proprio tale articolata procedura per dare efficacia giuridica agli accordi.

Anche la giurisprudenza sembra confermare che il fondamento normativo dei PNP non stia né negli accordi intergovernativi – che vengono considerati alla stregua di accordi politici – né nelle richiamate disposizioni dell'IRPA che a essi fanno rinvio. Piuttosto, la loro copertura normativa viene individuata, come già detto, nell'art. 87 del regolamento attuativo dell'IRPA, disposizione cui gli stessi accordi intergovernativi si richiamano<sup>169</sup>.

Questa disposizione prevede appunto, come già osservato, la possibilità che l'amministrazione provinciale venga abilitata da quella fede-

<sup>167</sup> Così stabilisce la sec. 8.2 dell'IRPA: «Subject to subsection 3 [si tratta appunto della riserva in capo alla federazione, dei profili relativi all'ordine pubblico, sicurezza nazionale e stato di salute *N.d.A.*] but *despite the other provisions of this Act*, the following must be consistent with the federal-provincial agreements: a) the selection and sponsorship of, and the acquisition of status by, foreign nationals under this Act, and b) regulations governing those matters, including regulations respecting the examination in Canada of applications to become a permanent resident [...]» (corsivo nostro).

<sup>168</sup> Cfr. J. POIRIER, *Une source paradoxale de droit constitutionnel canadien: les ententes intergouvernementales*, in *Rev. québ. droit const.*, 1, 2009, pp. 78 ss., sulla base di un'attenta disamina della pertinente giurisprudenza.

<sup>169</sup> Cfr. *Kaberwal v. Saskatchewan (Ministry of Economy)*, 2013 SKQB 244, 424 Sask R 144: «The Saskatchewan Immigration Nominee Program is not established pursuant to specific legislative authority. It derives its authority pursuant to “management direction” from the broader umbrella legislative mandate of the Ministry [...]».

rale a selezionare, come immigrati permanenti, dei candidati che, per il possesso di taluni criteri fissati dalle stesse Province, si ritengono in grado di insediarsi in modo duraturo nella Provincia e divenirvi auto-sufficienti.

In sostanza, ci troviamo in presenza di una delega di funzioni amministrative. La legge federale – l'IRPA – attribuisce al governo federale un'ampia discrezionalità nel definire le tipologie di soggetti ammissibili. Il governo federale nell'esercizio di tale potere delegato rimette all'amministrazione provinciale l'individuazione di categorie di soggetti idonei all'ingresso che vengono determinate attraverso atti programmatici (i PNP appunto) di competenza degli esecutivi provinciali.

Il tema del valore ed efficacia giuridica dei PNP va collocato, dunque, nel contesto delle conseguenze che la forma di governo parlamentare canadese – eredità del sistema britannico ed elemento differenziante del Canada rispetto agli Stati Uniti – determina tanto sul piano delle fonti quanto su quello delle tecniche di attuazione del federalismo cooperativo.

In virtù, infatti, del collegamento funzionale tra Parlamento ed Esecutivo, non ci sarebbero chiari vincoli costituzionali alla capacità del primo di delegare al secondo l'esercizio della funzione legislativa<sup>170</sup>, con la conseguenza che, da un lato, non vi è una chiara distinzione tra funzione legislativa e funzione regolamentare – la *delegated legislation* ha comunque forza di legge, per quanto subordinata all'atto di autorizzazione parlamentare – e, dall'altro, che si dà il rischio di un'appropriazione governativa della funzione legislativa parlamentare. Inoltre, attraverso la possibilità per il governo federale di delegare a sua volta dette funzioni normative agli esecutivi provinciali (o a enti dipendenti da questi), si è di fatto riusciti a dare veste giuridica agli accordi intergovernativi conclusi tra federazione e Province in molti ambiti materiali e realizzare così prassi di federalismo cooperativo, nonostante il dato costituzionale orientasse, piuttosto, verso un modello rigido di ripartizione dei poteri<sup>171</sup>.

---

<sup>170</sup> Cfr. G.V. LA FOREST, *Delegation of Legislative Power in Canada*, in *McGill Law J.*, vol. 21, 1975, pp. 131 ss.

<sup>171</sup> E tale sviluppo si dà nonostante la Corte Suprema nel caso *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada* [1951 SCR 31] abbia giudicato incostitu-

L'inquadramento dei PNP nel contesto della delega di funzioni amministrative permette di gettare nuova luce sulle riferite tendenze accentratrici manifestatesi recentemente da parte dell'amministrazione federale. Infatti, quest'ultima non solo può rivedere la decisione provinciale di ammettere nel territorio uno straniero, allorché ritenga non sufficientemente provato che la persona selezionata sia in grado di stabilirsi economicamente in Canada (sec. 87, co. 3 IRPR), ma mantiene un potere di indirizzo che, come visto, i recenti accordi sottoscritti hanno oggi esplicitato.

Le considerazioni sopra svolte non sembrano, invece, valere per il Québec cui è dato applicarsi una diversa tecnica di recepimento del relativo accordo.

In effetti, qui la conclusione dell'accordo intergovernativo, attribuito alla Provincia dei poteri esclusivi in materia di selezione, è la condizione che permette l'applicazione del citato art. 9 dell'IRPA. Detto articolo, da un lato, formalizza esso stesso la disciplina più rilevante dell'accordo (ad esempio, stabilendo che per essere ammesso, lo straniero deve soddisfare i requisiti stabiliti dalla Provincia), dall'altro, rinvia non già alle determinazioni dell'accordo intergovernativo, ma alla legislazione assunta dalla Provincia, conferendo a questa la stessa forza ed effetto della legge federale che opera il rinvio.

Si tratta di uno strumento di incorporazione diverso rispetto alla delega di funzioni amministrative, riferibile piuttosto alla c.d. *referential incorporation*<sup>172</sup>, che permette di escludere in capo all'amministrazione federale un potere di indirizzo, contrariamente a quanto accade per i PNP. Inoltre, nella misura in cui è la stessa legge federale a ritrarsi per consentire l'applicazione della legge provinciale dalla prima richiamata, sembra farsi applicazione, a nostro parere, della possibilità prevista dall'art. 95 del *Constitution Act 1867* per cui il legislatore federale può legiferare «into all or any of the provinces».

---

zionale la prassi dell'*inter-administrative delegation*. Sul sostanziale aggiramento di tale decisione nella prassi canadese, v. P. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, Toronto, 2003, pp. 350-351. In generale, sul tema, nella prospettiva canadese, E. CECCHERINI, *La negoziazione interistituzionale*, in *Amministrare*, n. 1-2, 2002, pp. 59 ss.

<sup>172</sup> Su questa tecnica, v. P. HOGG, *Constitutional*, cit., p. 356.

In definitiva, dunque, anche guardando agli strumenti giuridici con cui avviene il recepimento degli accordi intergovernativi in materia di immigrazione, sembra confermarsi una strutturale differenza tra il caso quebecchese e quello delle altre Province: solo in relazione a queste ultime, trattandosi di una delega di funzioni amministrative, si può riconoscere una capacità di indirizzo governativo, nonché la possibilità di una piena retrocessione nella devoluzione della materia, come avvenuto in relazione agli accordi con Manitoba e British Columbia in riferimento ai profili dell'integrazione. Nel caso quebecchese questa maggiore influenza governativa non si dà, atteso che l'accordo intergovernativo non può essere oggetto di recesso unilaterale, almeno non da parte dell'Esecutivo, e questo consente al Québec di sviluppare e mantenere il proprio sistema di ammissione. Si deve sottolineare, tuttavia, che, stante la mancata modifica dell'art. 95 del *Constitution Act 1867*, la possibilità che la federazione si riappropri della competenza rimane sempre possibile, sebbene in questo caso ciò deve avvenire con fonte legislativa e non con semplice atto dell'esecutivo.

Ma la posizione differenziata del Québec rispetto alle altre Province emerge sotto diversi ed ulteriori profili dalla disciplina degli accordi intergovernativi.

In primo luogo, benché la federazione abbia assunto l'impegno di consultare tutte le Province in occasione della determinazione dei flussi e di rispettare i target da queste fissate in relazione agli ingressi per ragioni lavorative, solo nel caso del Québec si prevede che la quota di immigrati spettante alla Provincia deve essere proporzionata alla popolazione ivi residente, con possibilità di eccedere tale quota del 5%. Un parametro quantitativo, dunque, che risulta sottratto alla libera discrezionalità del Governo federale.

In secondo luogo, sotto il profilo del reinsediamento dei rifugiati selezionati all'estero, sebbene la federazione si sia impegnata con le diverse Province circa il fatto che il loro numero debba essere parametrato rispetto alla percentuale di immigrati già presenti e comunque tenendo conto dell'impatto finanziario che il loro insediamento può avere per la Provincia, solo nel caso del Québec si ha un vero e proprio diritto di veto: il potenziale candidato deve rispettare, cumulativamente, i criteri di selezione della federazione e della Provincia.

Infine, a oggi il Québec è rimasta l'unica Provincia per la quale si abbia una devoluzione completa – con ricchi trasferimenti di emolumenti federali – in materia di programmi di integrazione per gli immigrati di primo insediamento.

Si può, quindi, osservare che, benché lo sviluppo degli accordi intergovernativi in materia di immigrazione e dei PNP, in particolare, avesse mostrato una tendenza verso una progressiva attenuazione dello *status* peculiare del Québec, le vicende più recenti sembrano, invece, acuirne il trattamento preferenziale e confermare che la devoluzione di poteri in materia di immigrazione, allorché giustificata da ragioni di tutela delle minoranze nazionali, si pone con caratteri maggiormente strutturali e di incisività.

#### *6. Political safeguards of federalism contro giurisdizione costituzionale? Il caso spagnolo*

Anche nel caso spagnolo è possibile osservare che è grazie al legislatore statale se, a partire dal 2009, si è riconosciuto un ambito d'azione agli enti subnazionali in materia di immigrazione, anche nel contesto dell'area della c.d. cittadinanza territoriale, sia pure in misura nettamente più contenuta rispetto al dato canadese.

Centrale si è rivelata, in tale contesto, la nuova stagione statutaria che nella seconda metà del 2000 ha dato un rinnovato vigore al principio dispositivo, mostrando profili di una certa dinamicità proprio nell'ambito dell'immigrazione e integrazione dello straniero.

Infatti, anche sulla base di un dato costituzionale che garantisce un'ampia riserva allo Stato relativamente alla disciplina sia dell'immigrazione sia della condizione giuridica dello straniero, il legislatore statale aveva tenuto solo marginalmente in considerazione il ruolo delle CC.AA. in materia di immigrazione e a farlo, tutt'al più, nel solo contesto dell'integrazione sociale<sup>173</sup>.

---

<sup>173</sup> Si veda capitolo terzo e, tra gli altri, P. SANTOLAYA MACHETTI, *Disposición Final Primera de la Ley Orgánica 8/2000*, in ID. (cur.), *Comentarios a la Ley de Extranjería*, Valladolid, 2002, pp. 438 ss.



La *Ley Organica de derechos y libertades de los extranjeros y de su integración social* (LODYLE)<sup>174</sup>, infatti, nella sua versione originaria del 2000, aveva previsto solo l'istituzione di un organismo a carattere consultivo – il *Consejo Superior de Política de Inmigración*<sup>175</sup> – il cui rilievo è stato molto marginale, persino in sede di programmazione di politiche di integrazione<sup>176</sup>.

---

<sup>174</sup> Il legislatore spagnolo si è apprestato tardivamente a varare una disciplina sistematica sull'ingresso e il soggiorno dello straniero. Dopo un primo intervento parziale nel 1985, dato dalla *Ley Organica* n. 7 del 1° luglio 1985, che ebbe però il merito di disciplinare con rango legislativo rinforzato un ambito fino ad allora regolato da circolari e atti regolamentari, si dovette attendere il nuovo millennio per un nuovo e radicale intervento in materia. La LODYLE n. 4 del 2000 venne approvata dalla maggioranza di centro-sinistra nel 2000, ma il cambio di maggioranza politica, intervenuto a pochi mesi dall'approvazione della legge, portò a una profonda revisione di tale impianto normativo, ottenuta con la L.O. n. 8 del 2000. Nel 2004, con la vittoria nelle elezioni del partito socialista, si determinarono nuove condizioni politiche favorevoli a un atteggiamento più progressista nella gestione dell'immigrazione. Tutto ciò avvenne senza modificare la LODYLE, ma emanando un nuovo regolamento attuativo della stessa. Nel 2009 con la L.O. n. 2 si modificò la LODYLE anche per adattarla alle nuove competenze assunte dalle CC.AA. e come conseguenza di alcune pronunce del Tribunale costituzionale. Cfr. E. AJA, *La Evolución de la normativa sobre inmigración*, in E. AJA, J. ARANGO (cur.), *Veinte Años de Inmigración en España: perspectiva jurídica y sociológica [1985-2004]*, Barcellona, 2006, pp. 17 ss.; A. VENTURI, *Il diritto dell'immigrazione in Spagna*, in V. GASPARINI CASARI, G. CORDINI (cur.), *op. cit.*, pp. 580 ss.

<sup>175</sup> La funzione del *Consejo*, composto non solo da rappresentanti delle CC.AA., ma anche degli enti locali, era quella di definire i criteri della programmazione in materia di integrazione sociale dello straniero e di esprimere un parere in relazione alle quote di ingresso annuali. Esso però verrà sostanzialmente ignorato dal Governo guidato dal primo ministro Aznar. Solo con il cambio di maggioranza nel 2004, il ruolo di tale organismo è andato crescendo. Esso, infatti, non si è limitato a emettere un mero parere in occasione della decisione sulle quote di stranieri da ammettere a fini lavorativi, ma ha rappresentato una sede importante per definire gli assi strategici della programmazione nazionale in materia di integrazione dello straniero e per la relativa ripartizione dei fondi statali. La L.O. n. 2 del 2009 ha abrogato il *Consejo* per sostituirlo con una apposita conferenza settoriale, formata solo da rappresentanti delle CC.AA., non più degli enti locali. Sulla disciplina pregressa alla L.O. del 2009, v. E. ROIG, *Las relaciones intergubernamentales en la inmigración*, in E. AJA, J.A. MONTILLA, E. ROIG (cur.), *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Valencia, 2006, pp. 101 ss.

<sup>176</sup> Nemmeno in occasione dell'adozione, nel biennio 2001-2002, del primo piano nazionale volto a definire il quadro degli interventi programmatori a favore dell'inte-

Rispetto a questo scenario, la revisione di diversi Statuti di autonomia – i quali, come noto, sono adottati con legge organica statale, attraverso un procedimento che comunque prevede l’iniziativa e il coinvolgimento delle istanze territoriali, secondo uno schema politico di tipo pattizio – ha rappresentato un primo forte elemento di rottura e ha lasciato intravedere, come meglio si dirà, una certa differenziazione quanto alla intensità dei poteri devoluti.

Da questo punto di vista si può dire che i nuovi Statuti adottati non hanno avuto solo il compito di razionalizzare e formalizzare l’esercizio di competenze, primariamente relative all’integrazione sociale degli immigrati, che le CC.AA. già svolgevano.

In questo senso, un primo aspetto da segnalare è quello della presenza di riferimenti espliciti all’immigrazione o, comunque, alla condizione di immigrato o straniero quali titoli formali di competenza<sup>177</sup>.

Il dato, che assume ulteriore rilievo ricordando che negli Statuti di autonomia di prima generazione solo quello delle Isole Canarie contiene un richiamo espresso in tal senso<sup>178</sup>, è certamente un riflesso del-

grazione degli immigrati – il c.d. *Programa Global de Regulacion de Extranjería*, noto con il nome di Piano Greco – si cercò il coinvolgimento delle CC.AA. Tale situazione aveva determinato una situazione piuttosto schizofrenica dal momento che l’elaborazione del piano statale non aveva impedito che contestualmente si sviluppassero piani programmatici di ambito autonomico dai contenuti anche profondamente diversi da quelli previsti nel piano Greco, soprattutto sul terreno dell’integrazione sociale degli immigrati irregolari. Cfr. J. GOIZUETA VÉRTIZ, *Las políticas de integración en España: algunas reflexiones a propósito de la intervención de las administraciones públicas*, in *Revista de derecho inmigratorio y extranjería*, vol. 31, 2012, pp. 103 ss.

<sup>177</sup> Gli Statuti più espliciti in tal senso sono quelli della Catalogna e dell’Andalusia che prevedono, rispettivamente all’art. 138 e all’art. 62, un apposito titolo di competenza, formalmente denominato *Inmigración*, al cui interno individuano gli ambiti settoriali di intervento della CA e il tipo di funzione – legislativa, regolamentare ed esecutiva – esercitata.

<sup>178</sup> Si tratta dell’originario art. 36 dello Statuto, oggi art. 37.1, secondo cui la Comunità è abilitata ad avanzare proposte al Governo in materia di ammissione di stranieri e loro attività lavorative. Sulla base di tale riferimento, la LODYLE, nella versione data dalla LO 8/2000, ha previsto l’istituzione di una sottocommissione, in senso alla Commissione bilaterale di cooperazione tra lo Stato e la CA delle Canarie, con carattere obbligatorio anziché meramente facoltativo, come per le altre CC.AA. Sul punto,

l'evoluzione storico-sociale del fenomeno immigratorio in Spagna e del crescente ruolo che le CC.AA. sono andate sviluppando in materia di integrazione sociale dello straniero.

La scelta, tuttavia, delle CC.AA. di ancorare tali interventi a titoli di competenza che si richiamano, a partire dal loro *nomen iuris*, all'immigrazione o comunque esplicitano il riferimento allo straniero o agli immigrati – anziché ritenerli implicitamente coperti dalle generali attribuzioni in materia di politiche sociali – non è neutrale e rappresenta un'evidente rottura dell'idea che la gestione dell'immigrazione debba concepirsi come questione di pertinenza esclusivamente statale.

Ma essa è altresì rilevante sotto il profilo giuridico. Per effetto, infatti, della collocazione dello Statuto su un piano sovra-legislativo e dell'idoneità di tale fonte a integrare il dato costituzionale sotto il profilo del riparto di competenze, le CC.AA., qualificando ad esempio la competenza in materia di integrazione dello straniero come esclusiva, aspiravano a preservare, in ipotesi, le loro misure contro interventi accentratori assunti dal legislatore statale sulla base di una lettura pervasiva dell'art. 149.1.2 della Costituzione spagnola (d'ora in poi, Cost. S.)<sup>179</sup>.

---

M.A. ASÍN CABRERA, *Canarias*, in E. AJA, J.A. MONTILLA MARTOS, E. ROIG, *op. cit.*, 237 ss.

<sup>179</sup> Oltre a quanto si osserverà in relazione a Catalogna e Andalusia, si può ricordare che l'art. 70, co. 12 dello Statuto di Castilla y León (L.O. n. 14/2007, del 30.11.2007, in BOE n. 288 dell'1.12.2007) riconduce, tra le materie a competenza esclusiva, il *régimen de acogida e integración económica, social y cultural de los inmigrantes*. In termini analoghi si esprime l'art. 30, n. 49 dello Statuto delle Baleari (L.O. n. 1/2007 del 28.2.2007, in BOE n. 52, 1.3.2007) e l'art. 19, n. 28 dello Statuto dell'Estremadura (L.O. 1/2011, 28.1.2011). Quest'ultima disposizione inserisce tra le competenze a carattere esclusivo della CA le *politiche* di integrazione sociale, culturale, economica e lavorativa degli immigrati, pur precisando che ciò avviene in collaborazione con lo Stato. Peculiare, infine, la scelta dello Statuto aragonese. A differenza degli altri Statuti che tendono a riconoscere il carattere esclusivo delle materie relative all'integrazione sociale, culturale e lavorativa degli stranieri, le politiche di integrazione degli immigrati sono classificate tra le materie a competenza concorrente (art. 75, n. 6, L.O. n. 5/2007 del 20.4.2007, in BOE del 23.4.2007). L'articolo prosegue rivendicando alla CA la partecipazione nelle politiche dell'immigrazione statali, da intendersi come politiche di ingresso, senza alcuna specificazione riguardo alle modalità con cui ciò dovrebbe avvenire.

Un secondo elemento, che conviene evidenziare, riguarda l'ambito materiale delle competenze legate all'immigrazione. Infatti, ancorché in misura differenziata da Comunità a Comunità, ciò che pare caratterizzare in senso peculiare il ruolo di almeno alcune CC.AA. spagnole (e tra queste, in particolare, Catalogna e Andalusia) è la circostanza di rivendicare spazi di intervento non solo in relazione all'ambito delle politiche sociali per gli immigrati (dunque della loro integrazione sociale), ma anche in relazione a profili legati al nocciolo duro dell'immigrazione, ossia delle procedure relative all'ammissione nel territorio nazionale, con particolare riguardo alle funzioni di carattere amministrativo relative al rilascio del permesso di soggiorno a fini lavorativi<sup>180</sup>.

Sul punto e in modo preliminare, si deve notare che da tempo le CC.AA. esercitano competenze di carattere amministrativo in materia di politiche attive del lavoro. Sulla base di tale già esistente competenza, ci si chiedeva se le CC.AA. potessero incidere sul procedimento relativo al rilascio dell'autorizzazione al lavoro o se, data l'inestricabile connessione con la disciplina dell'immigrazione, anche tali profili dovessero ritenersi attratti nell'ambito della competenza statale esclusiva in materia di immigrazione<sup>181</sup>.

---

<sup>180</sup> Su questo specifico aspetto, lasciando da parte il caso della Catalogna e dell'Andalusia su cui si dirà meglio dopo, gli Statuti delle altre CC.AA. appaiono formulati in termini ambigui. L'art. 32, co. 18 dello Statuto delle Baleari inserisce l'«inmigración» tra le materie in cui la C.A. esercita competenze a carattere esecutivo, sia pure avendo cura di precisare che tale attribuzione di competenza avviene nei termini previsti dalla Costituzione e dalla legislazione dello Stato. L'art. 76, co. 2 dello Statuto di Castilla y León assegna alla C.A. la competenza esecutiva relativamente alla «fijación, en colaboración con el Estado, de las necesidades del mercado laboral que determinan la concesión de las autorizaciones de trabajo de los extranjeros». La formulazione della norma sembra rivolta a prevedere strumenti di partecipazione procedimentale mediante i quali la C.A. possa notiziare lo Stato sulle necessità di manodopera lavorativa straniera nel territorio della C.A., più che determinare l'assunzione di competenze amministrative in materia di rilascio dell'autorizzazione lavorativa degli stranieri.

<sup>181</sup> Sul punto, diffusamente, J.A. MONTILLA MARTOS, *Las funciones y competencias de las CC.AA.*, in E. AJA, J.A. MONTILLA MARTOS, E. ROIG, *op. cit.*, pp. 68 ss.; J.A. MONTILLA MARTOS, M.C. VIDAL FUEJO, *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2007. In dottrina, si era anche proposto l'utilizzo della clausola di cui all'art. 150, co. 2 Cost. S. che consente allo Stato, con legge organica, di trasferire alle CC.AA. facoltà corrispondenti a materie spettanti allo Stato che

Una terza dimensione che emerge dalla lettura dei diversi Statuti è rappresentata dal profilo legato alla cooperazione intergovernativa. Su questo aspetto, peraltro, è possibile notare come, su un piano generale, tutti gli Statuti di nuova generazione abbiano dedicato al tema specifiche previsioni. Tuttavia, la tendenza espressa soprattutto, ma non solo, dallo Statuto catalano è stata quella di preferire forme di coordinamento bilaterali, anziché multilaterali<sup>182</sup> e di stabilire, altresì, la partecipazione a carattere obbligatorio in istituzioni, organismi o procedimenti decisionali di riconosciuta competenza statale, ma il cui esercizio incida sulle competenze della data Comunità<sup>183</sup>. Ciò riguarda anche l'ambito specifico della nostra trattazione, in relazione alle procedure di fissazione dei flussi annuali<sup>184</sup>.

---

per loro natura siano suscettibili di trasferimento o delega. In particolare, si era sostenuto la possibilità che venissero attribuite alle CC.AA. le funzioni amministrative esecutive riservate oggi alle *oficinas de extranjeros*, inclusi dunque i profili di valutazione relativi all'ordine pubblico. In questo senso, E. AJA (cur.), *La nueva regulación de la inmigración en España*, Valencia, 2000, pp. 213-214.

<sup>182</sup> Lo sviluppo di prassi di cooperazione intergovernativa in senso bilaterale, anziché multilaterale, e il conseguente difficile equilibrio tra queste due dimensioni caratterizzano l'esperienza della Spagna come Stato territorialmente decentrato. Del resto, il principio bilaterale ha le sue origini proprio nel principio dispositivo che caratterizza appunto il modello autonomistico spagnolo. Sul punto, v. M. ARAGÓN REYES, *La Constitución territorial española como constitución complexa. Modelo de Estado y Estatutos de Autonomía*, in J.M. VERA SANTOS (cur.), *El Senado como Cámara de representación territorial y las funciones de los Parlamentos autonómicos*, Madrid, 1988, p. 112. Sul tema della contrapposizione tra principio bilaterale e multilaterale nella cooperazione intergovernativa in Spagna, v. A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo - Un percorso costituzionale negli stati multinazionali*, Milano, 2011, pp. 250 ss.

<sup>183</sup> Il principio è espresso in termini generali all'art. 174.3 dello Statuto catalano («La Generalitat participa en las instituciones, los organismos y los procedimientos de toma de decisiones del Estado que afecten a su competencias de acuerdo con lo establecido en el presente Estatuto y las leyes»), ma riceve anche una declinazione puntuale nelle disposizioni di cui agli articoli dal 179 al 182.

<sup>184</sup> Così, ad esempio, l'art. 138, co. 3 dello Statuto catalano a tenore del quale spetta alla Giunta catalana la partecipazione nelle decisioni statali in materia di immigrazione che abbiano specifica incidenza sulla Cataloga e, in particolare, per quanto riguarda la determinazione delle quote annuali. Analoga formulazione presentano l'art. 62, co. 2

La peculiarità di simili previsioni deriva dalla circostanza di porsi in termini di obbligatorietà in un ambito, quale appunto la regolazione dei flussi migratori, dove la pregnanza delle competenze statali è più evidente. L'intento di tali previsioni sembrerebbe quello di prevedere che l'eventuale mancato rispetto di tale partecipazione procedimentale si configuri come una violazione della legge e, dunque, come vizio procedurale dell'atto amministrativo statale di determinazione annuale delle quote di ingresso.

### 6.1. La stagione statutaria: il dato della Catalogna

Tra i vari Statuti che hanno provveduto a inserire disposizioni relativamente all'assunzione di competenze in materia di immigrazione è certamente opportuno fare più preciso riferimento a quello catalano e ciò, non solo perché esso è servito da modello per altri Statuti, quali in particolare quello andaluso<sup>185</sup>, ma anche perché esso è stato oggetto della pronuncia n. 31 del 2010 del Tribunale Costituzionale che ha riguardato anche la relativa previsione in materia di immigrazione.

L'art. 138 dello Statuto catalano prevede un apposito titolo di competenza formalmente denominato *Inmigración*, al cui interno poi vengono individuati gli specifici ambiti di intervento assunti dalla C.A.

Il primo dei tre commi in cui risulta suddiviso l'art. 138<sup>186</sup> elenca le competenze che la C.A. assume nel contesto delle politiche di integra-

---

dello Statuto andaluso, l'art. 75, co. 6 dello Statuto aragonese, l'art. 76, co. 2 dello Statuto di Castilla y León, l'art. 9, n. 28 dello Statuto di Extremadura.

<sup>185</sup> L'art. 62 dello Statuto andaluso (L.O. n. 2/2007, 19.3.2007, in BOE n. 68, 20.3.2007), anch'esso formalmente dedicato all'*Inmigración*, ricalca in modo sostanziale l'art. 138 dello Statuto catalano.

<sup>186</sup> Cfr. L.O. n. 6/2006 del 19.7.2006, art. 138 Statuto catalano: *Inmigración* «1. Corresponde a la Generalitat en materia de inmigración: a. La competencia exclusiva en materia de primera acogida de las personas inmigradas, que incluirá las actuaciones socio-sanitarias y de orientación. b. El desarrollo de la política de integración de las personas inmigradas en el marco de sus competencias. c. El establecimiento y la regulación de las medidas necesarias para la integración social y económica de las personas inmigradas y para su participación social. d. El establecimiento por ley de un marco de referencia para la acogida e integración de las personas inmigradas. e. La promoción y la integración de las personas regresadas y la

zione per gli immigrati. La lettura di questo primo comma non è agevole, ma si può osservare che se, da un lato, la C.A. rivendica la competenza esclusiva in materia di prima accoglienza degli stranieri, dall'altro, in materia di politiche di integrazione, sembra riservarsi solo una potestà legislativa di tipo concorrente.

Il secondo comma è, invece, dedicato all'assunzione delle funzioni di carattere amministrativo in relazione ai provvedimenti di autorizzazione al lavoro degli stranieri la cui attività lavorativa si svolge in Catalogna, funzioni da esercitarsi in necessario coordinamento con la competenza statale in materia di regolazione di entrata e soggiorno dello straniero.

Infine, il terzo comma attiene alle relazioni intergovernative in materia di immigrazione. Esso prevede la partecipazione della *Generalitat* catalana alle decisioni statali in materia di immigrazione, che abbiano incidenza quanto agli effetti sulla Catalogna. Viene specificato che detta partecipazione è obbligatoria e preventiva per quanto attiene la determinazione delle quote di lavoratori stranieri da ammettersi annualmente. La disposizione rinvia poi, quanto ai meccanismi della cooperazione, a ciò che è previsto in generale dallo Statuto catalano in materia di relazioni intergovernative.

Di primo acchito, l'effettiva portata innovativa dell'art. 138 dello Statuto potrebbe sembrare modesta, se si esclude forse l'attribuzione delle funzioni amministrative in materia di rilascio delle autorizzazioni al lavoro per gli immigrati. Tuttavia, essa deve più opportunamente leggersi nel contesto complessivo portato avanti dallo Statuto catalano.

---

ayuda a las mismas, impulsando las políticas y las medidas pertinentes que faciliten su regreso a Cataluña. 2. Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia de autorización de trabajo de los extranjeros cuya relación laboral se desarrolle en Cataluña. Esta competencia, que se ejercerá en necesaria coordinación con la que corresponde al Estado en materia de entrada y residencia de extranjeros, incluye: a. La tramitación y resolución de las autorizaciones iniciales de trabajo por cuenta propia o ajena. b. La tramitación y la resolución de los recursos presentados con relación a los expedientes a que se refiere la letra a) y la aplicación del régimen de inspección y sanción. 3. Corresponde a la Generalitat la participación en las decisiones del Estado sobre inmigración con especial trascendencia para Cataluña y, en particular, la participación preceptiva previa en la determinación del contingente de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos en el Título V».

Sotto questo profilo, il senso ultimo perseguito dallo Statuto catalano è stato quello di individuare, all'interno delle materie di competenza esclusiva statale di cui all'art. 149 Cost. S., tanti sotto-ambiti di intervento da attribuirsi alla competenza della Comunità (c.d. tecnica del *blindaje*), precisando in relazione a ognuno di essi il tipo di funzione che veniva assunta (legislativa di tipo esclusivo, legislativa di dettaglio nel rispetto delle leggi cornice statali, regolamentare, amministrativa)<sup>187</sup>. Questa dettagliata scomposizione delle diverse materie e funzioni acquisite si accompagnava, altresì, a una definizione statutaria delle nozioni di competenza legislativa esclusiva, concorrente e amministrativa difformi dalla consolidata giurisprudenza del Tribunale.

In particolare, per quanto riguarda le competenze esclusive, queste venivano definite, ex art. 110 dello Statuto, come quelle in cui solo e unicamente la Catalogna sarebbe stata competente a esercitare le relative funzioni legislative, regolamentari ed esecutive. In questo modo, lo Statuto catalano, in forza della sua natura di legge organica, dunque di fonte sovraordinata alla legge statale, intendeva porsi come un argine alla tendenza dello Stato a interporsi nell'esercizio delle competenze spettanti alle CC.AA. in forza di titoli d'intervento a carattere trasversale. Queste misure, in ragione appunto della sola abilitazione della Comunità a intervenire in una materia che lo Statuto avesse qualificato come esclusiva, sarebbero state costituzionalmente illegittime.

In relazione alle materie concorrenti, l'intento dello Statuto era quello, attraverso la precisa definizione di cui all'art. 111, di circoscrivere l'intervento statale a norme effettivamente di principio, nonché di escludere la legittimità di norme statali di rango secondario con cui lo Stato disponesse norme anche di dettaglio. Infine, in relazione alla fun-

---

<sup>187</sup> Su questi aspetti, senza pretesa di completezza, v. R.L. BLANCO VALDÉS, *Blindaje competencial e indefensión constitucional*, in *Claves de la Razón Práctica*, vol. 176, 2007, pp. 18 ss.; F. BALAGUER CALLEJÓN, *Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los estatutos de autonomía*, in *Rev. gen. derecho const.*, 1, 2006; C. VIVER I PI-SUNYER, *En defensa de los Estatutos de Autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-constitucional*, in *Rev. d'estudis aut. i federals*, 1, 2005, pp. 97 ss.; J. TORNOS MAS, *La nueva configuración de las competencias compartidas en el Estatuto de autonomía. Algunos problemas que plantea su aplicación*, in *Rev. gen. der. const.*, 5, 2008, pp. 2 ss.



zione esecutiva, lo Statuto prevedeva, all'art. 112, che questa comprendesse anche la potestà regolamentare necessaria ad attuare la legislazione statale<sup>188</sup>.

Il significato ultimo dell'art. 138 dello Statuto catalano va colto, dunque, in questa prospettiva di sistema. In relazione all'attribuzione di funzioni di carattere esecutivo in materia di rilascio di autorizzazioni lavorative, è da evidenziare che, secondo appunto l'art. 112 dello Statuto, ciò avrebbe determinato non solo l'esercizio di funzioni amministrative e organizzative, ma anche regolamentari. Si sarebbe così data la possibilità di dare attuazione ed esecuzione normativa alla stessa legislazione statale.

A sua volta, non è da sottovalutare il nesso tra questo maggiore ruolo in materia di selezione degli immigrati per motivi lavorativi e la competenza a titolo esclusivo in materia di prima accoglienza, di cui all'art. 138, co. 1 dello Statuto. Si voleva con ciò garantire un ancoraggio sostanzialmente costituzionale a misure assunte nei confronti degli immigrati di primo arrivo e finalizzate all'alfabetizzazione di questi nella lingua catalana in via prioritaria rispetto al castigliano<sup>189</sup>.

Che l'opzione perseguita dalla Catalogna non fosse politicamente marginale è del resto dimostrato dal fatto che, tra gli articoli oggetto del ricorso di costituzionalità da parte di un gruppo di deputati del Partito Popolare contro la legge organica di approvazione dello Statuto catalano, vi era appunto anche l'art. 138 dello Statuto. Questa attribuzione di competenza, anche per l'esplicitato riferimento, a partire dal *nomen juris*, all'immigrazione, è stata letta come indicativa della volontà della C.A. catalana di rafforzare i propri sentimenti identitari e di rivendicare nei confronti dello Stato centrale un profilo di sostanziale equiordinazione<sup>190</sup>.

---

<sup>188</sup> Su questo specifico profilo, cfr. X. BERNARDÍ GIL, *Competencias ejecutivas y potestad reglamentaria*, in *Rev. d'estudis aut. i federals*, 6, 2008, pp. 320 ss.

<sup>189</sup> Ciò avverrà con l'adozione della *ley 10/2010 de acogida de las personas inmigradas y de la regresadas à Cataluña*, su cui vedi capitolo quarto. Va qui evidenziato il riferimento al termine *acogida*, che richiama in modo evidente l'art. 138, co. 1 dello Statuto.

<sup>190</sup> Sui richiami a profili di carattere identitario negli statuti di nuova generazione, cfr. I. RUGGIU, *Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli*, in *Ist. Fed.*,

## 6.2. Tra omogeneità e differenziazione: la presa d'atto della dimensione regionale da parte del legislatore statale

L'adozione dei nuovi Statuti di autonomia e il rilievo da questi attribuito alla materia "immigrazione" hanno avuto un certo impatto sul legislatore statale. Quest'ultimo nel 2009, dunque prima che il Tribunale costituzionale rendesse la sentenza sullo Statuto catalano, ha riformato la LODYLE e, tra i motivi indicati a giustificazione dell'intervento, ha esplicitamente fatto riferimento all'esigenza di adeguare la legislazione statale alle nuove competenze assunte in materia dalle CC.AA. con la riforma degli Statuti di autonomia<sup>191</sup>.

Pare significativo, dunque, che il legislatore statale sembri formalmente riconoscere la portata innovativa delle rivendicazioni delle CC.AA. in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero<sup>192</sup>, un profilo, questo, di distinzione rispetto alla posizione che assumerà il Tribunale costituzionale nella sentenza 31 del 2010.

Questa apertura da parte del legislatore statale al riconoscimento del fenomeno del "federalismo dell'immigrazione" non sembra, peraltro, inficiare il ruolo principale dello Stato nella materia in questione. Centrale, in tale contesto, è l'art. 2 *bis* introdotto dalla LO 2/2009 ed emblematicamente intitolato "La politica immigratoria".

2, 2007, pp. 133 ss.; EAD., *Il nuovo Statuto catalano*, in *le Regioni*, 2, 2007, pp. 281 ss., G. POGGESCHI, *La definitiva approvazione del nuovo Statuto di autonomia della Catalogna. Un passo in avanti verso una maggiore asimmetria dell'Estado autonómico?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, 2006, pp. 1340 ss.

<sup>191</sup> Così, esplicitamente, si legge nel preambolo alla L.O. n. 2 del 2009: «Dado que durante el último periodo legislativo se han aprobado diversas reformas en los *Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas* que, por primera vez, incorporan competencias vinculadas a la inmigración, es lógico que se adapte su marco regulador al nuevo reparto competencial» (corsivo nostro).

<sup>192</sup> Osserva che proprio l'ambito delle competenze tra Stato e CC.AA. sia uno dei profili maggiormente toccati dalla riforma del 2009 della LODYLE, M. REVENGA SÁNCHEZ, *Las tareas de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración a la luz de la Ley Orgánica 2/2009 de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social*, in J. TORNOS MAS (cur.), *Informe Comunidades Autónomas*, Barcellona, 2009, pp. 116 ss.

La disposizione parrebbe giocata sullo scarto semantico esistente tra la nozione di immigrazione, intesa come politica e l'immigrazione, intesa come materia. La *politica* dell'immigrazione è concepita come un fenomeno sociale alla cui regolamentazione sono chiamati a concorrere più ambiti territoriali di governo, ognuno nel contesto delle specifiche materie a essi assegnate dall'ordinamento giuridico. Ciò implica che allo Stato, sulla base del titolo di competenza di cui all'art. 149.1.2 Cost. S., esplicitamente richiamato da tale disposizione, spetti il ruolo principale di definire, pianificare, regolare e attuare la politica immigratoria. Il tutto senza peraltro pregiudicare l'esercizio delle competenze che possono essere assunte dalle CC.AA. e dagli enti locali.

Questa configurazione territorialmente plurale viene ripresa e approfondita dal successivo art. 2 *ter*, specificamente dedicato all'integrazione degli immigrati. La norma configura l'integrazione degli immigrati nella società spagnola come un obiettivo trasversale che ogni amministrazione pubblica, nell'esercizio delle competenze settoriali a essa assegnate, deve perseguire. Stato e CC.AA. sono, dunque, chiamati, nel quadro di un piano strategico nazionale, a coordinare i loro rispettivi interventi, con la previsione di specifici finanziamenti per programmi d'azione, di durata biennale, da concordarsi in sede di una neo istituita conferenza settoriale.

Ne consegue, dunque, che se, da un lato, l'articolo in questione riconosce ampiamente il ruolo regolativo delle CC.AA. in materia, dall'altro, esso lo fa pur sempre nel contesto consueto dell'integrazione sociale, non rinunciando, peraltro, a mantenere al centro poteri di indirizzo e di finanziamento che trovano il loro fondamento su di una lettura ampia e in chiave trasversale dell'art. 149.1.2 Cost. S.<sup>193</sup>.

Il riconoscimento da parte del legislatore organico di spazi ulteriori all'agire delle CC.AA. in materia di immigrazione, in particolar modo nel contesto delle politiche c.d. di cittadinanza territoriale, è invece più discreto, secondo un andamento asimmetrico, quale conseguenza del-

---

<sup>193</sup> Sul punto, F.J. DONAIRE VULLA, D. MOYA MALAPEIRA, *Marco competencial y organización administrativa de la inmigración*, in D. BOZA MARTÍNEZ, F.J. DONAIRE VILLA, D. MOYA MALAPEIRA, *La nueva regulación de la inmigración y la extranjería en España*, Valencia, 2012, pp. 538 ss.

l'esplicarsi in materia del principio dispositivo, come visto in precedenza.

La LODYLE, a seguito della modifica del 2009, prevede, infatti, disposizioni che riguardano la totalità delle CC.AA. e che concernono il loro coinvolgimento – perlopiù attraverso la neo-istituita conferenza settoriale sull'immigrazione – in talune decisioni del governo nazionale in materia di flussi di ingresso<sup>194</sup>.

Accanto a questo schema, tuttavia, si prevedono disposizioni puntuali dirette solo a quelle CC.AA. che hanno assunto specifiche competenze a livello statutario relative al rilascio dell'autorizzazione a svolgere attività lavorativa degli stranieri. L'adozione di una simile competenza, a livello statutario, si è avuta, come visto, da parte della Catalogna e dell'Andalusia, ma solo in relazione alla prima è stato adottato, a seguito di accordo intergovernativo, il relativo decreto di trasferimento di funzioni<sup>195</sup>. In esso, si specificano i compiti che sono assegnati alla Comunità catalana e quelli che permangono allo Stato, il riparto finanziario, nonché la previsione di organismi concertativi chiamati a sovrintendere al processo di trasferimento. Al momento, dunque, il conferimento di funzioni amministrative nell'ambito in questione è operativo solo in Catalogna, mentre rimane inattuato in Andalusia, la quale, del resto, a differenza della sua omologa catalana, non si è affatto prodigata per ottenere dal governo centrale l'attribuzione delle relative funzioni.

Venendo a considerare il trasferimento di funzioni sotto il profilo del loro contenuto oggettivo, è bene osservare, in via preliminare, che i

---

<sup>194</sup> Sul punto, cfr. *op. ult. cit.*, pp. 543 ss. Gli Autori osservano che, per quanto riguarda le funzioni e i poteri della Conferenza, nonostante la formulazione piuttosto generica prevista dall'art. 68 della LODYLE, essa potrà utilizzare tutti gli strumenti previsti per la cooperazione intergovernativa ai sensi della legge 30/1992 sul *Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo comun* – LRJAPyPAC. Sulle conferenze settoriali in Spagna, v. J.C. DUQUE VILLANUEVA, *Las conferencias sectoriales*, in *Rev. esp. der. const.*, vol. 79, 2007, pp. 113-153.

<sup>195</sup> Cfr. Real decreto 1463/2009, in BOE 229, 22.9.2009, 78795 ss. In argomento, v. L. GARCÍA, *Cataluña: primera comunidad autónoma con competencias en materia de extranjería. Una larga historia con ¿final feliz?*, in *Rev. cat. dret públic*, vol. 43, 2011, pp. 1 ss. nonché F. CAMAS RODA (cur.), *L'atribució de competències en matèria d'immigració derivades de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, Barcellona, 2010, pp. 99 ss.

canali delineati dal legislatore spagnolo, al fine di consentire l'ingresso in Spagna a fini lavorativi di cittadini di paesi non UE, sono essenzialmente due: l'autorizzazione nominativa rilasciata al datore di lavoro in favore di un cittadino straniero non presente sul territorio nazionale e la c.d. *gestión colectiva de contrataciones en origen*<sup>196</sup>.

Per quanto riguarda il primo, è da evidenziare che il rilascio della autorizzazione al datore di lavoro e la conseguente emissione del visto d'ingresso in favore dello straniero sono subordinati al rispetto tanto di profili legati all'ordine pubblico e immigrazione – che permangono di competenza statale, anche laddove avvenga il passaggio di funzioni alle CC.AA. – quanto di aspetti legati all'attività lavorativa e al possesso di taluni requisiti da parte del datore. In particolare, l'autorizzazione rilasciata a favore del datore di lavoro è subordinata alla verifica dell'effettiva indisponibilità di manodopera nazionale o dell'UE, in relazione all'ambito lavorativo per cui si chiede l'autorizzazione lavorativa o, in alternativa, che quest'ultimo rientri tra le occupazioni considerate dalle stesse autorità statali di difficile copertura da parte dei lavoratori spagnoli e/o europei<sup>197</sup>.

In relazione alle CC.AA. che hanno assunto competenze in materia di autorizzazione iniziale al lavoro, il regolamento attuativo della LODYLE<sup>198</sup> prevede che la domanda di nulla osta vada inoltrata dal datore di lavoro all'amministrazione subnazionale, anziché all'*oficina de extranjería*, unità organizzativa statale di tipo decentrato.

Sarà questo ufficio dell'amministrazione regionale a relazionarsi con l'utenza e ad assumere il relativo provvedimento finale. Questo, tuttavia, sarà il frutto della concertazione con gli uffici statali per quanto riguarda i profili legati all'esistenza di clausole ostative all'ingresso e soggiorno dello straniero. All'amministrazione della C.A. spetterà essenzialmente valutare che la posizione lavorativa richiesta dal datore rientri nel catalogo delle occupazioni di difficile copertura oppure, al-

---

<sup>196</sup> Per approfondimenti v. S. BARCELÓN COBEDO, *Autorización de residencia por motivos laborales Régimen general*, in D. BOZA MARTÍNEZ, F.J. DONAIRE VILLA, D. MOYA MALAPEIRA (cur.), *op. cit.*, pp. 364 ss.

<sup>197</sup> Cfr. art. 38.2 LODYLE e art. 65 Reg. att.

<sup>198</sup> Cfr. art. 68 del Real decreto 557/2011.

lorché non vi rientri, di procedere a verificare se la figura richiesta non possa essere soddisfatta dal mercato interno.

È da notare che le Comunità nell'esercizio delle citate funzioni possono condizionare il rilascio dell'autorizzazione allo svolgimento di una specifica occupazione, nonché a un ambito geografico all'interno del territorio regionale<sup>199</sup>. Tali limitazioni – circa l'attività lavorativa e il territorio in cui svolgerla – valgono solo rispetto al nulla osta iniziale e non per i successivi rinnovi. Essi, comunque, enfatizzano il ruolo discrezionale delle CC.AA. nella selezione delle domande di autorizzazione, potendo l'amministrazione regionale circoscrivere territorialmente l'ambito di validità dell'autorizzazione e orientare la domanda locale di domanda e offerta di lavoro<sup>200</sup>.

Più in generale, l'assunzione delle relative competenze da parte della Comunità – al momento solo la Catalogna, come più volte detto – consente a quest'ultima di localizzare i relativi uffici in modo più funzionale rispetto alle esigenze produttive della Comunità e, soprattutto, di esercitare al meglio la funzione di incontro tra la domanda e l'offerta lavorativa, anche tenendo conto della presenza di lavoratori in stato di disoccupazione che potrebbero ricoprire la posizione richiesta dal datore di lavoro<sup>201</sup>.

Per quanto riguarda, invece, l'altro strumento di ingresso, il relativo procedimento si articola in due fasi. La prima consiste nella (eventuale) determinazione, a opera dell'Esecutivo nazionale, di una previsione numerica dei flussi di ingresso annuale; la seconda si sostanzia nell'effettuare nei paesi d'origine la procedura di preselezione e selezione del personale che si ritiene più idoneo a svolgere le occupazioni richieste, a partire dalle richieste effettive di manodopera straniera avanzate dai potenziali datori di lavoro e nei limiti delle quote annuali definite dal Governo nazionale.

Per quanto riguarda il ruolo delle CC.AA. che abbiano assunto competenze in materia di autorizzazione iniziale al lavoro, dalle pertinenti disposizioni si evince che il loro compito è, in primo luogo, di porsi come principale referente istituzionale tra il datore di lavoro e i lavora-

---

<sup>199</sup> Cfr. art. 63, c. 5 del Real decreto 557/2011.

<sup>200</sup> In questo senso, S. BARCELÓN COBEDO, *op. cit.*, pp. 378-379.

<sup>201</sup> Cfr. L. GARCÍA JUAN, *op. cit.*, pp. 1 ss.

tori stranieri da selezionare. Non si tratta, però, solo di facilitare l'assolvimento della relativa pratica, potendo l'amministrazione regionale effettuare la selezione degli aspiranti lavoratori nei paesi d'origine per conto dei datori di lavoro spagnoli.

In questo senso sembrerebbe andare il citato decreto con cui si effettua il trasferimento delle competenze alla Catalogna nella relativa materia. Nello specificare le funzioni amministrative riservate allo Stato, si precisa che queste includono sia la decisione di rivolgere le offerte a determinati paesi, sia le relazioni istituzionali con le autorità di questi per svolgere la selezione e la preselezione dei lavoratori. Tuttavia, detta riserva avviene senza pregiudizio del fatto che il governo della Catalogna attui in rappresentanza del datore di lavoro. Si profila così un servizio per l'impiego calibrato sulle esigenze del mercato del lavoro regionale e in grado, altresì, di agire direttamente sul territorio di provenienza degli immigrati stranieri<sup>202</sup>, esercitando così attività di proiezione esteriore<sup>203</sup>.

Il binomio omogeneità-differenziazione, per quanto riguarda il riparto di funzioni in materia di immigrazione, si riflette necessariamente anche sul profilo delle relazioni intergovernative.

Pertanto, accanto a sedi di cooperazione multilaterale, la LODYLE ne prevede alcune a carattere bilaterale. È l'art. 68 della LODYLE, denominato appunto "coordinamento delle amministrazioni pubbliche" che attribuisce questa duplice configurazione – multilaterale e bilaterale – al principio cooperativo. Così, se il primo comma individua genericamente nella conferenza settoriale dell'immigrazione l'organo in cui avviene il relativo coordinamento tra amministrazioni statale e delle CC.AA., il secondo comma è specificamente rivolto a quelle CC.AA. che abbiano assunto competenze amministrative in materia di autorizzazione iniziale al lavoro, ribadendo che l'esercizio di tale funzione deve avvenire in necessario coordinamento con lo Stato, al fine di garantire

---

<sup>202</sup> Ciò, del resto, conferma una prassi già intervenuta in passato attraverso l'istituzione del *Serveis d'Intermediació i Formació Laboral en Origen* (SILO) e l'apertura di uffici a Tangeri e Bogotá. Vedi L. GARCIA JUAN, *op. cit.*, p. 5; nonché F. CAMAS RODA (cur.), *op. cit.*, pp. 99 ss.

<sup>203</sup> Nei limiti definiti nella sentenza 165/94 del T.C. Sul punto, J.A. MONTILLA MARTOS, *Las funciones y competencias*, cit., 62-62.

la parità di trattamento sul territorio nazionale, la speditezza dei relativi procedimenti e lo scambio di informazioni tra amministrazioni coinvolte.

Concretamente, la cooperazione bilaterale viene a essere garantita attraverso la creazione di apposite sottocommissioni in seno alle già istituite commissioni bilaterali di cooperazione Stato e CC.AA., disciplinate in ogni Statuto di autonomia e che hanno avuto il compito di determinare il passaggio di funzioni amministrative dallo Stato alle amministrazioni autonome.

Non si tratta, peraltro, di una novità assoluta. Già la LODYLE n. 8 del 2000, legge che pure si caratterizzava per una visione particolarmente centralizzata della gestione dell'immigrazione e per la scarsa attenzione ai profili della cooperazione intergovernativa, aveva fatto riferimento alla possibilità di istituire sottocommissioni nel contesto delle commissioni bilaterali.

In dottrina, si è dato un giudizio negativo sul ruolo svolto in passato da tali sottocommissioni, a partire dalla loro istituzione, non generalizzata a tutte le CC.AA., anche come conseguenza della natura meramente facoltativa della norma<sup>204</sup>. Esse hanno finito per essere al più uno strumento utile per lo Stato a ricevere indicazioni in merito alla determinazione delle quote di ingresso, ma non si sono mai sviluppate come sede di incontro concreto e fattivo tra amministrazione statale e regionale, che servisse, ad esempio, per ricevere informazioni più puntuali relativamente al tessuto produttivo della CA e alla conseguente richiesta di immigrazione<sup>205</sup>.

---

<sup>204</sup> Cfr. E. ROIG, *Las relaciones intergubernamentales*, cit., 116 ss.

<sup>205</sup> Cfr. Discorso parzialmente diverso è da fare in relazione alla Commissione bilaterale tra lo Stato e la C.A. delle isole Canarie. L'istituzione di tale sottocommissione, concepita in termini obbligatori dalla stessa disposizione addizionale seconda della LODYLE, si spiega con la particolare situazione geografica della C.A. e per il fatto di essere destinataria di flussi immigratori di tipo irregolare non marginali. Così, secondo un paradigma di federalismo differenziato, nel giugno 2005 lo Stato e la C.A. delle Canarie concludevano un piano congiunto tra le due amministrazioni, centrato soprattutto sul profilo della prima accoglienza degli immigrati irregolari, ma anche sugli strumenti di prevenzione dell'immigrazione clandestina. In questo senso, un ruolo chiave è stato giocato dalla conclusione di accordi internazionali in materia di riammissione che il Governo spagnolo ha concluso con taluni Paesi di provenienza dell'immigrazione



### 6.3. La sentenza del Tribunale costituzionale sullo statuto catalano

L'adozione della L.O. n. 2 del 2009 con cui, come detto, il legislatore nazionale ha mostrato di accogliere la portata innovativa dei nuovi Statuti di autonomia sotto il profilo del riparto di competenze in materia di immigrazione, ha forse indotto il Tribunale costituzionale, in occasione della sentenza sull'impugnativa dello Statuto catalano, ad accogliere sostanzialmente l'impianto complessivo dell'art. 138 dello Statuto catalano. Tuttavia, sul piano della ricostruzione sistematica, il Tribunale ha operato nel senso di una razionalizzazione e rilettura di tale clausola, in modo conservativo rispetto all'assetto delle competenze formali, negandone una portata effettivamente innovativa.

Questa impostazione collima, del resto, con lo spirito complessivo della sentenza del Tribunale costituzionale, che ha sostanzialmente decretato il fallimento del tentativo di dare riconoscimento alle specifiche esigenze di autonomia della Catalogna attraverso la riforma dello Statuto, lasciando invariata la Costituzione<sup>206</sup>.

Al di là, infatti, della tecnica decisoria di volta in volta assunta (di accoglimento o interpretativa di rigetto) il Tribunale ha, su un piano dogmatico, disconosciuto il carattere sostanzialmente equiordinato dello Statuto alla Costituzione, concependo lo stesso non come espressione di un potere costituente, atto a integrare la Costituzione (sotto il profilo, almeno, della ripartizione di competenze) e, dunque, idoneo a fondare un nuovo patto federativo<sup>207</sup>, ma come espressione di potere costituito, necessariamente subordinato alla Costituzione<sup>208</sup>.

irregolare, accordi che hanno visto la partecipazione nella delegazione spagnola di membri rappresentanti della Comunità. Sul punto, E. ROIG, *op. ult. cit.*, pp. 120-121.

<sup>206</sup> Per un'efficace sintesi dei contenuti della sentenza vedi J. TORNOS MAS, *La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*; L. ORTEGA ALVAREZ, *Los Estatutos de Autonomía tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010*, entrambi in *Ist. Fed.*, 1, 2011, rispettivamente pp. 13-46 e 47-68. Si vedano, poi, in materia i contributi contenuti nel numero speciale della *Rev. cat. dret públic*, 1, 2010 e quelli nel numero monografico *Teoría y realidad constitucional*, vol. 27, 2011.

<sup>207</sup> Su questa idea, dominante nella dottrina giuspubblicista catalana e premessa logico-dogmatica di tutta la riforma statutaria, vedi J. TORNOS MAS, *La reforma statutaria. Un debate marcado por la posición constitucional de los Estatutos de*

Dalla centralità della Costituzione, e in particolare dell'articolo 149 Cost. S. per quanto riguarda la divisione dei poteri Stato-CC.AA., discende altresì la centralità del Tribunale costituzionale nel definire, da un lato, l'oggetto esatto dell'estensione delle materie che la Costituzione assegna alla competenza esclusiva dello Stato, dall'altro, la definizione stessa dell'ampiezza delle funzioni connesse a dette materie<sup>209</sup>. Le norme dello statuto catalano, che interpretano e danno attuazione alla Costituzione, definendo la portata delle materie e delle funzioni esercitabili nel quadro dell'art. 149 Cost. S., assumono, dunque, una finalità eminentemente descrittiva e sono legittime a condizione che le stesse siano conformi alla giurisprudenza del Tribunale costituzionale<sup>210</sup>.

In modo logicamente consequenziale, la Corte riterrà, dunque, che il fatto che lo Statuto qualifichi una data materia come "esclusiva" non basta a escludere l'eventuale incidenza su di essa di legislazioni statali, assunte sulla base di altre competenze, spettando al Tribunale definire e risolvere l'intreccio di materie.

*Autonomía*, in *Revista general der. Admin.*, 12, 2006; J. FERRET JACAS, *Estatutos de Autonomía: función constitucional y límites materiales*, in *Rev. cat. dret públic*, vol. 31, 2005, pp. 14 ss.; J.M. CASTELLÀ ANDREU, *La función constitucional del Estatuto de Autonomía*, Barcellona, 2004.

<sup>208</sup> Vedi in particolare il § 57 del *fundamentos jurídicos*. Sull'idea dell'unità indivisibile del potere costituente, costituitosi in un'unica Nazione spagnola, che esercita la sovranità dotandosi di una Costituzione, v. E. FOSSAS, *Il principio unitario come riserva di competenza allo stato centrale secondo la giurisprudenza costituzionale*, in G. ROLLA (cur.), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino, 2003, pp. 176 ss. In giurisprudenza, vedi T.C. sent. n. 76 del 1988, *fund. jur.*, p.to 2.

<sup>209</sup> Cfr. *fund. jur.* n. 57. Sul punto, M. IACOMETTI, *La sentenza n. 31 del 2010 sullo Statuto catalano: dal blindaje competencial al blindaje del Tribunal Constitucional*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1, 2011, pp. 42 ss.

<sup>210</sup> Cfr. *fund. jur.* § 58. Cfr. A. BAYONA I ROCAMORA, *La doctrina del Tribunal sobre la definición de las competencias. Las competencias exclusivas, las compartidas y las ejecutivas*; M. CARRILLO, *La doctrina del Tribunal sobre la definición de las competencias. Las competencias exclusivas, las compartidas y las ejecutivas*; J. TORNOS MAS, *Tipología de las competencias. Su alcance funcional: los artículos 110 a 112*, tutti in *Rev. cat. dret públic*, n. 1, especial sent. n. 31/2010, rispettivamente alle pagine 258-261, 271-277, 290-296.

Allo stesso modo, il Tribunale riterrà illegittima la definizione di competenza concorrente contenuta nello Statuto, così come quella di competenza esecutiva, che mirava a includere in tale categoria anche le funzioni regolamentari, oltre che amministrative<sup>211</sup>.

Questi rilievi per così dire di sistema influenzano anche, nello specifico, la portata del giudizio del Tribunale sull'art. 138 dello Statuto catalano: da un lato, la competenza, pur definita esclusiva, in materia di prima accoglienza, può subire la concorrenza di altri interventi statali, e, dall'altro, la competenza esecutiva in materia di rilascio di autorizzazioni lavorative non può includere la possibilità di emanare regolamenti in attuazione della legge statale.

In relazione più specificamente all'impugnativa di cui all'art. 138 dello Statuto, si può evidenziare come fossero due le prospettive emerse in giudizio: da una parte, la posizione dei ricorrenti, per cui l'art. 149.1.2 Cost. S. avrebbe una portata trasversale, tale da garantire allo Stato la disciplina di ogni profilo legato alla condizione giuridica dello straniero<sup>212</sup>, dall'altra, la posizione della Catalogna che invitava la Corte a delimitare la portata della clausola di cui al 149.1.2 Cost. S. riferendola alla sola determinazione delle condizioni di ingresso e soggiorno dello straniero e di valorizzare una nozione di "immigrazione" non come competenza, ma come "politica", ammettendo, così, la possibilità di più piani istituzionali di regolazione.

Il Tribunale seguirà, tuttavia, una terza via: da un lato, prendendo atto dell'evoluzione del fenomeno immigratorio in Spagna, escluderà che l'art. 149.1.2 Cost. S. sia un titolo di competenza statale a carattere orizzontale dalla portata illimitata, dall'altro, però negherà che la potestà della Catalogna a intervenire nella gestione del fenomeno immigratorio si possa fondare su un autonomo titolo in materia di immigrazio-

---

<sup>211</sup> Su questo specifico profilo, cfr. *fund. jur.* § 61. In argomento, X. BERNARDÍ GIL, *La doctrina de la sentencia 31/2010 sobre las competencias ejecutivas (sostenella e no enmendala)*, in *Rev. cat. dret públic*, n. 1, esp. sentencia 31/2010, 262 ss.

<sup>212</sup> Questa posizione è stata fatta propria da tre giudici ed esplicitata nelle loro opinioni dissenzienti. Si vedano i *votos particulares* dei giudici D. Vicente Conde Martín de Hijas (FJ 19.C.b), D. Javier Delgado Barrio (FJ 3.D.f) D. Ramón Rodríguez Arribas, (FJ 9).

ne, in qualche modo concorrenziale a quello attribuito allo Stato dall'art. 149.1.2 Cost. S.

Gli interventi della Comunità in materia sono legittimi e si giustificano esclusivamente in quanto avvengano sulla base e nei limiti delle già possedute competenze in materia di assistenza sociale o delle altre politiche sociali e, per quanto riguarda i profili legati all'autorizzazione lavorativa dello straniero, in virtù della potestà di carattere esecutivo relativamente alla materia delle politiche del lavoro<sup>213</sup>.

In primo luogo, dunque, il Tribunale disconosce la portata innovativa dello Statuto circa una possibile riconfigurazione in senso territorialmente plurale dell'“immigrazione” come titolo formale di competenza. Inoltre, pur ammettendo la legittimità degli interventi delle CC.AA. in relazione al fenomeno immigratorio, il Tribunale definisce comunque lo Stato come il soggetto «titular de la competencia preferente» tra quelle che concorrono alla regolazione del regime giuridico dello straniero immigrato.

In questo modo, il Tribunale sembra implicitamente riconoscere la possibilità di un intervento trasversale dello Stato, sulla base dell'art. 149.1.2 Cost. S., anche su quelle materie relative all'integrazione sociale dello straniero in cui le CC.AA. avrebbero competenza esclusiva, pur riconoscendo che lo Stato non possa disconoscere *in toto* le attribuzioni specifiche delle CC.AA.<sup>214</sup>.

La qualificazione come preferenziale della competenza statale in materia di immigrazione si accompagna, del resto, a una lettura del principio di coordinamento in cui, lungi da un approccio improntato all'equiordinazione, si finisce per riconoscere comunque allo Stato una posizione sovraordinata, spettando a quest'ultimo l'iniziativa e l'indivi-

---

<sup>213</sup> Cfr. *fund. jur.* § 83.

<sup>214</sup> Criticamente su questo inciso del Tribunale, sottolineando come dall'attribuzione della natura preferenziale della competenza statale in materia di immigrazione possa derivare un'abilitazione ampia a favore del legislatore statale *ex art.* 149.1.2 Cost. S., v. M. APARICIO WILHELMI, D. MOYA MALAPEIRA, *La decision sobre la competencias relacionadas con la inmigración* e di V. AGUADO I CUDOLÀ, *La decisión del Tribunal Constitucional con respecto a las competencias sobre inmigración en el Estatuto de Cataluña de 2006*, entrambi in *Rev. cat. dret públic*, num. Extra 1, especial sent. n. 31/2010, rispettivamente pp. 356 ss. e pp. 365 ss.

duazione delle modalità attraverso cui esercitare in concreto la funzione in questione.

L'art. 138, co. 3 dello Statuto catalano affermava, infatti, il carattere necessariamente obbligatorio della partecipazione della Catalogna in tutti i procedimenti amministrativi di decisioni statali in materia di immigrazione che avessero una particolare incidenza sulla Catalogna, con particolare riferimento alla determinazione delle quote annuali di ingresso. Pur ritenendo che la disposizione non sia incostituzionale e che lo Statuto sia una fonte idonea a esprimere l'aspirazione e l'adesione della Catalogna a moduli decisionali concertativi con l'autorità statale, il Tribunale, tuttavia, sembra attribuire all'articolo in questione una funzione di natura politica, di stimolo, ma non anche di vincolo nei confronti dell'ambito di governo statale, cui spetta decidere se e come coinvolgere le CC.AA. nel relativo procedimento decisionale, precisando altresì che tale coinvolgimento non può incidere sull'effettiva titolarità ed esercizio della relativa competenza<sup>215</sup>.

C'è, infine, un ultimo aspetto da considerare che attiene proprio al profilo comunque apprezzabile della sentenza, ossia il riconoscimento che le CC.AA. possano esercitare funzioni, sia pure solo a carattere amministrativo, in relazione all'ammissione degli immigrati per motivi di lavoro. Come detto, il Tribunale costituzionale, nella sentenza 31/2010, ha giudicato l'assunzione di funzioni esecutive in materia di rilascio di autorizzazione al lavoro da parte dello Statuto catalano conforme a Costituzione, ma ha ritenuto che tale competenza fosse riconducibile ai poteri in materia di mercato del lavoro e occupazione possedute da tempo da tutte le CC.AA.

Questa posizione, criticata dalla dottrina, implicherebbe che, almeno dal punto di vista teorico, tutte le CC.AA. sarebbero abilitate, già ora e senza ulteriore modifica statutaria, a esercitare le relative competenze in materia di rilascio di autorizzazione al lavoro, anche senza attendere il trasferimento delle relative funzioni a opera di appositi decreti, come avvenuto per la Catalogna<sup>216</sup>.

---

<sup>215</sup> Cfr. *fundamentos jurídicos* 83, § 5 e 6.

<sup>216</sup> Cfr. J.A. MONTILLA MARTOS, *Las competencias autonómicas en inmigración tras la sentencia 31/2010*, in *Rev. d'estudis aut. i federals*, 14, 2011, p. 176.

Si negherebbe, così, rilievo formale a ogni espressione di federalismo differenziato in materia. E, tuttavia, il legislatore organico ha, al contrario, mostrato piena accettazione di quest'ultimo principio: l'effettiva assunzione di funzioni amministrative in materia è avvenuta solo in relazione alla Catalogna, come conseguenza di un puntuale decreto di trasferimento che ha, altresì, previsto un preciso quadro organico di cooperazione intergovernativa.

È piuttosto un dato extra-giuridico quello che ha portato, al momento, a un sostanziale svilimento delle competenze rivendicate dalla Catalogna. La crisi economica della fine del primo decennio del 2000 ha drasticamente ridotto i numeri degli stranieri ammessi attraverso le quote annuali: se nell'anno 2008 gli stranieri ammessi attraverso tale strumento ammontavano a 15.371 unità, di cui 6.171 per la Catalogna, nel 2010 gli stranieri ammessi con tale canale erano scesi a 168, di cui 40 attribuiti alla Catalogna. Addirittura, per gli anni 2012-2019, non si è prevista l'emanazione di alcun decreto flussi, prevedendosi solo il rilascio di permessi di lavoro stagionale nell'ambito agricolo<sup>217</sup>.

### *7. Il grande assente? Il principio cooperativo e le indicazioni dall'esperienza belga*

Nello scenario che si è delineato, qualche considerazione specifica merita il ruolo dell'elemento cooperativo.

In prima battuta, infatti, una ricostruzione dell'immigrazione come "politica", anziché come "materia", dovrebbe implicare l'apprestamento di meccanismi di coordinamento intergovernativo. Qui, tuttavia, vengono in rilievo le contraddizioni intrinseche di tale nozione. Se, infatti, si è soliti riferirsi al coordinamento per definire un'azione tra più soggetti portatori di interessi diversi, con la quale si mira a raggiungere una medesima finalità o a ottenere un armonico orientamento verso fini determinati<sup>218</sup>, decisamente più incerto rimane se tale obiettivo sia da

---

<sup>217</sup> Sulla base dell'ordine ESS/1/2012 del 5 gennaio 2012, poi annualmente prorogato.

<sup>218</sup> Cfr. V. BACHELET, *Coordinamento (ad vocem)*, in *Enc. Dir.*, vol. X, Milano, 1962, pp. 630 ss.

perseguire con moduli di tipo cooperativo, anche sull'anelito all'equior-dinazione tra livelli di governo, o se, invece, il coordinamento sia una nozione che finisca, di fatto, per confondersi con altre figure di rapporti tra enti, quali la direzione e/o l'indirizzo, in cui uno degli ambiti territoriali coinvolti, tipicamente lo Stato, finisce comunque per porsi, inevitabilmente, in una posizione sovraordinata<sup>219</sup>.

In questo senso, sul terreno specifico della c.d. cittadinanza territoriale, il principio cooperativo, inteso appunto nella prima delle due accezioni indicate, non sembra aver dato buona prova di sé.

Negli Stati Uniti, come visto, le previsioni legislative che consentirebbero la conclusione di accordi tra amministrazione federale e amministrazioni statali/locali finalizzati a una cooperazione istituzionalizzata nella procedura espulsiva hanno trovato, come detto, scarsa attuazione.

In Italia, le pur deboli previsioni che garantirebbero la partecipazione ai procedimenti decisionali statali della componente regionale – essenzialmente attraverso il parere sul decreto “flussi” in sede di conferenza Stato-Regioni – sono state sostanzialmente eluse.

In Spagna, dove pure si sono istituiti organismi di cooperazione, sia multilaterali sia bilaterali, relativi alla cooperazione in materia di immigrazione, la dottrina ne rileva l'inefficacia.

Persino in Canada, dove pure il trasferimento di funzioni in materia si è fondato su accordi intergovernativi, è da notare, in relazione almeno alle Province diverse dal Québec, la tendenza, emersa con nettezza negli ultimi accordi conclusi, a rafforzare gli strumenti di indirizzo in mano all'Esecutivo federale, giungendo a una ridefinizione in senso centralistico degli obiettivi complessivi dei programmi di ammissione provinciali.

E proprio la strutturale difficoltà a operare del principio cooperativo sembra essere la cifra più caratteristica dell'esperienza belga in materia di cittadinanza territoriale regionale, cui si vorrebbe ora fare più specifico riferimento.

Come in precedenza osservato, l'art. 6, co. 1, IX, 3° della *loi spéciale* del 1980 aveva originariamente assegnato alle Regioni le sole

---

<sup>219</sup> In questo senso, F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012, spec. pp. 71-82, con ampia indicazione del dibattito dottrinale, sia costituzionale sia amministrativo, in ordine alla nozione di coordinamento.

funzioni amministrative in materia di rilascio dell'autorizzazione al lavoro a favore degli stranieri.

Sotto questo profilo, è da ricordare come le politiche immigratorie in Belgio si siano basate negli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso, in concomitanza col periodo di ricostruzione e sviluppo industriale postbellici, sulla conclusione di accordi internazionali con cui il Belgio concordava con i vari Stati interessati l'ingresso di contingenti numerici di immigrati. Tuttavia, nel 1974, come conseguenza della crisi industriale, il Belgio, in linea con gran parte degli Stati del Centro-Nord Europa, procedeva al blocco dell'immigrazione per motivi di lavoro. Peraltro, detto blocco non fu mai totale, essendosi sempre ammesso un flusso pur limitato di lavoratori stranieri.

La legislazione sul punto risultava, tuttavia, frammentaria e caotica. Ciò giustificò l'iniziativa del legislatore federale che nel 1999 disciplinò nuovamente la materia, con l'intento esplicitato di procedere a una riapertura parziale e selettiva dell'immigrazione economica, ritenendo che la strutturazione del mercato del lavoro nazionale denotasse per taluni settori occupazionali una penuria di manodopera<sup>220</sup>.

La legge del 30 aprile 1999 e il relativo decreto attuativo<sup>221</sup> hanno così disciplinato le procedure per il rilascio di un permesso di lavoro, della durata massima di dodici mesi, a favore dello straniero non presente sul territorio nazionale, cittadino di uno degli Stati con cui il Belgio aveva in origine pattuito l'ingresso di immigrati. L'autorizzazione lavorativa veniva rilasciata su richiesta del datore di lavoro, sulla base di un contratto, allegato alla domanda, che consentiva lo svolgimento della sola attività lavorativa in relazione alla quale era stata data l'auto-

---

<sup>220</sup> Sul punto vedi S. SAROLEA, *Modification de la législation sur l'occupation des travailleurs de nationalité étrangère – La loi du 30 avril 1999 et l'arrêté royal du 9 juin 1999*, in *Revue droit des étrangers*, vol. 103, 1999, pp. 213 ss.; J.Y. CARLIER, J.P. JACQUES, *Les compétences des régions en matière d'immigration en Belgique*, in I. BLAZQUEZ RODRIGUEZ (cur.), *Regiones, Unión Europea e integración de inmigrantes. Una perspectiva desde el Derecho comparado*, Barcellona, 2008, pp. 69 ss.; S. BALTAZAR, *Permis de travail et carte professionnelle: nouveau régime*, in *Orientations*, n. 3, 2005, p. 1 ss.; N. OUALI, *Modification de la législation sur le travail des étrangers: vers une sécurité juridique plus grande?*, in *L'année sociale*, 1999, pp. 277 ss.

<sup>221</sup> Si tratta dell'*arrêté royale 1999 portant exécution de la loi du 30 avril relative à l'occupation de travailleurs étrangers*.



rizzazione. Il rilascio di quest'ultima consentiva poi l'emissione del visto di ingresso che veniva ritirato dal lavoratore straniero presso gli uffici consolari belgi all'estero e del permesso di soggiorno.

Nonostante la maggiore apertura avviatasi con la legge del 1999, l'accesso degli immigrati per motivi di lavoro ha rappresentato comunque una parte esigua dei flussi migratori nazionali (10-15%). Tuttavia, alcune ricerche hanno evidenziato, nel corso del decennio 1995-2005, un'incidenza via via maggiore dei rilasci di autorizzazione al lavoro relativi a immigrati di primo ingresso, con variazione anche notevoli da Regione a Regione<sup>222</sup>.

Il ruolo delle Regioni, originariamente detentrici delle sole competenze esecutive, concerneva, dunque, la procedura di verifica delle condizioni richieste dalla legge federale per l'emissione dell'autorizzazione al lavoro. Si trattava, dunque, essenzialmente di valutare l'assenza nel mercato del lavoro nazionale ed europeo della figura professionale richiesta e del requisito della cittadinanza di uno di quei Paesi con cui il Belgio aveva sottoscritto uno specifico accordo internazionale, ovvero la riconducibilità delle mansioni lavorative a una delle categorie elencate dal decreto attuativo che consentiva di derogare a queste due condizioni. Peraltro, lo stesso regolamento attuativo contemplava alcuni margini di discrezionalità ulteriori alle autorità regionali. Infatti, l'art. 38, co. 2 disponeva che l'autorità competente (il ministro regionale incaricato in materia di lavoro) potesse derogare alle condizioni sopra richieste in casi individuali, meritevoli d'interesse per ragioni economiche o sociali.

---

<sup>222</sup> Cfr. M. MARTINIELLO, A. REA, C. TIMMERMAN, J. WETS, *Nouvelles migrations et nouveaux migrants en Belgique*, Gent, 2010, in part. cap. 3, pp. 327-328. Al termine della loro analisi, quantitativa e qualitativa, relativa al rilascio di permessi di lavoro c.d. di tipo b), i cui destinatari sono appunto gli stranieri ammessi nel territorio nazionale per la prima volta e per finalità lavorative, gli autori rilevano: «Nous ne sommes plus dans le scénario de l'immigration zéro. De nouveaux migrants arrivent en Belgique et ils n'entrent pas seulement par les portes du regroupement familial ou de l'asile. [...] Par ailleurs, l'accroissement de l'attribution de permis de travail démontre que l'immigration du travail en Belgique est une réalité».

Nonostante queste evidenti limitatezze, l'esercizio di tale competenza aveva portato nel corso degli anni a sensibili divergenze territoriali<sup>223</sup> e a una certa tensione istituzionale, poiché il rilascio del relativo permesso di lavoro è misura idonea ad avere effetti a carattere extraterritoriale regionale, abilitando il soggetto a muoversi nel territorio e a trovare un'altra occupazione.

Per questo motivo il legislatore della revisione costituzionale nel 1993 meditò una ri-centralizzazione della relativa materia. Questa opzione, tuttavia, non fu perseguita, ma si cercò comunque una maggiore armonizzazione nell'esercizio della relativa competenza<sup>224</sup>. A questo fine, si è intervenuti imponendo la conclusione di un accordo obbligatorio di cooperazione tra autorità federali e Regioni, ai sensi dell'art. 92 *bis* della *loi spéciale* del 1980.

La figura dell'accordo di cooperazione è stata introdotta nella legge speciale all'indomani della riforma costituzionale del 1988 con la quale si accentuavano le competenze delle Regioni<sup>225</sup>. Evidente, dunque, l'idea del legislatore della revisione costituzionale di legare l'ampiezza del nuovo decentramento a uno strumento che consentisse, pur nel formale rispetto del principio di attribuzione, di gestire congiuntamente l'esercizio di talune competenze, in un contesto di ripartizione formale

---

<sup>223</sup> Secondo i dati forniti da M. MARTINIELLO, A. REA, C. TIMMERMAN, J. WETS, *op. cit.*, sono le Fiandre ad avere concesso per l'anno 2006 il numero maggiore di permessi di lavoro di tipo b) (tra i 15.000 e i 16.000 permessi), seguiti dalla Regione di Bruxelles Capitale (attorno ai 4.000) e dalla Regione vallone (meno di 2.000). È da rilevare, però, che la stragrande maggioranza dei permessi di lavoro rilasciati dalle Fiandre ha riguardato occupazioni di carattere stagionale nel settore agricolo e i destinatari sono stati cittadini "neocomunitari" – polacchi, in particolare – per i quali valevano, per un periodo transitorio di tre anni, limitazioni alla libera circolazione nell'UE.

<sup>224</sup> Cfr. J.T. DEBRY, *Les accords de coopération obligatoires*, in *Chroniques de droit public*, 2003, p. 209 che cita a riguardo M. VAN DE PUTTE, J. CLEMENT, *Het migrantenbeleid*, in G. VAN HAEGENDOREN, B. SEUTIN (eds.), *De bevoegdheidsverdeling in het federale België*, Bruges, 2000, pp. 75 ss.

<sup>225</sup> In argomento, v. J. POIRIER, *Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? - Les cas des accords de coopération dans le système fédéral belge*, in *Rev. Dr. ULB*, vol. 33, 2006, pp. 261 ss.; H. DUMONT, *L'Etat Belge résistera-t-il à sa contractualisation - Considérations critiques sur le mode belge des accords de coopération*, in *Rev. Dr. ULB*, vol. 33, 2006, pp. 315 ss.; J.T. DEBRY, *op. cit.*, p. 209.

che aveva accresciuto le possibilità di sovrapposizioni materiali<sup>226</sup>. L'accordo di cooperazione era concepito come la soluzione al problema, rimesso perlopiù alla libera scelta delle parti, risultando l'obbligatorietà dello stesso come l'eccezione<sup>227</sup>.

Essendo, dunque, la volontarietà la regola che presiede normalmente la conclusione di tali accordi, la circostanza per cui il legislatore speciale ne preveda in talune ipotesi il ricorso obbligatorio indica che si tratta di casi in cui il legislatore federale, con sua valutazione politica, ha ritenuto l'opportunità di individuare strumenti di cooperazione "forti" e ciò vuoi per l'intreccio inestricabile tra competenze, vuoi perché si è ritenuto che la regionalizzazione della data materia fosse suscettibile di impattare negativamente sulle altre entità federate<sup>228</sup>.

Talvolta, però, l'accordo obbligatorio svolge un'ulteriore funzione: nei casi in cui la gestione da parte delle entità federate di una determinata competenza devoluta abbia determinato un'*impasse*, il legislatore della revisione, anziché procedere attraverso una ri-centralizzazione

<sup>226</sup> Ai sensi dell'art. 92 *bis* della *loi spéciale* del 1980, gli accordi di cooperazione hanno come oggetto: «la création et la gestion conjointes de services et d'institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun».

<sup>227</sup> Secondo l'art. 92 *bis* della *loi spéciale*, gli accordi, una volta intervenuti tra gli esecutivi, devono essere sottoposti a un voto di ratifica da parte delle rispettive assemblee parlamentari ogniqualvolta essi riguardino una materia riservata alla fonte primaria, quando essi comportino conseguenze finanziarie o incidano sulla posizione giuridica dei cittadini.

<sup>228</sup> Sul punto, J. POIRIER, *Le droit public*, cit., spec. p. 276. Rileva l'Autrice come l'accordo di cooperazione obbligatorio possa svolgere una funzione, per così dire paracostituzionale, di flessibilizzazione del riparto di competenze, nella misura in cui il legislatore federale decide in buona sostanza di rimettere alle parti in gioco la concreta delimitazione dei relativi spazi d'azione e, soprattutto, di prevedere opportune operazioni compensative sul piano finanziario. Il sostanziale aggiramento del riparto materiale delle competenze avviene in via ufficiosa ed informale, dovendosi osservare come tanto per il Consiglio di Stato, quanto per la Corte costituzionale viga il divieto di qualsiasi forma di cooperazione tendente a realizzare uno scambio o una sottrazione di competenza di un organo istituzionale a vantaggio di un altro organo istituzionale che non sia espressamente consentito dalla Costituzione. Si veda: Cons. Stato, parere 13 luglio 1988, Doc. parl., Ch. Repr., sess. Str. 1988, n. 516/1, 52 e *Cour d'arbitrage*, n. 17/94, sent. 3.3.1994.

della relativa materia, può operare in via mediana, subordinando alla conclusione dell'accordo di cooperazione l'esercizio di quella competenza che a regime per così dire libero ha dato prova di difficoltà di coordinamento<sup>229</sup>.

Proprio quest'ultima sembra essere la *ratio* che ha spinto il legislatore speciale del 1993 a introdurre in materia di rilascio di autorizzazione al lavoro un accordo di cooperazione di natura obbligatoria, nel tentativo di garantire una maggiore uniformità nell'attuazione di un ambito che era stato fonte di marcate differenziazioni territoriali.

Particolarmente eloquente in tal senso risultano i lavori parlamentari relativi all'inclusione della disposizione in questione, laddove si richiama esplicitamente l'esigenza di un miglior coordinamento tra autorità federali e regionali, da garantirsi attraverso la conclusione di un accordo di cooperazione che determini, in particolare, il quadro socio-economico nel quale il permesso di lavoro venga rilasciato, con eventuale fissazione di un contingente numerico, nonché di disposizioni che assicurino una applicazione uniforme della relativa disciplina<sup>230</sup>.

Nel 1995 si procedette alla conclusione del relativo accordo il quale, tuttavia, non è stato ritenuto in dottrina sufficientemente adeguato a garantire quel coordinamento che pure il legislatore speciale aveva cercato di perseguire<sup>231</sup>.

Dunque, un pur timido riconoscimento di spazi d'azione regionali in materia di ingresso dell'immigrazione di natura economica aveva determinato una differenziazione tale tra Regioni da indurre il legislatore federale a imporre strumenti obbligatori di coordinamento.

Il fallimento, tuttavia, di tale meccanismo concertativo, indizio dell'esistenza sul punto di indirizzi politici regionali diversi, quale conseguenza delle distinte economie regionali e delle differenti visioni relative all'immigrazione, rappresenta una possibile spiegazione del radicale cambio di paradigma determinatosi con la c.d. sesta riforma istituzionale occorsa tra il 2012 e il 2014.

---

<sup>229</sup> Cfr. J. POIRIER, *op. ult. cit.*, p. 277; J.T. DEBRY, *op. cit.*, p. 199.

<sup>230</sup> Si veda il resoconto dei lavori al Senato, Doc. Sen., 1992-1993, n. 558/5, pp. 453-454.

<sup>231</sup> Così J.T. DEBRY, *op. cit.*, p. 209, citando a sua volta M. VAN DE PUTTE, J. CLEMENT, *op. cit.*, pp.75 ss.

Ai sensi del nuovo art. 6, co. 1, IX, 3° della *loi spéciale*, le Regioni, anche come esito di un rafforzamento generalizzato delle loro competenze in materia di politiche del lavoro, sono oggi competenti a disciplinare legislativamente il rilascio dell'autorizzazione al lavoro dello straniero<sup>232</sup>.

Attualmente, la menzionata legge federale del 1999 e il relativo decreto attuativo risultano applicabili fintantoché le Regioni non esercitano attivamente le loro competenze in materia. A oggi, le tre Regioni e la Comunità germanofona hanno introdotto modifiche minime a tali atti<sup>233</sup>, la cui filosofia di fondo, piuttosto restrittiva, resta quindi inalterata. Tuttavia, è evidente che le Regioni sono fin da ora libere di definire limiti quantitativi e qualitativi all'immigrazione economica, potendo ad esempio esse stesse definire quelle figure professionali, in precedenza stabilite dal legislatore federale, per cui l'accesso al Paese avviene in modo semplificato. È anche evidente la necessità di rivedere l'accordo di cooperazione obbligatorio del 1995, atteso il mutato quadro di competenze legislative e la necessità di raccordi istituzionali con le autorità federali che rimangono pur sempre competenti per gli aspetti relativi alla valutazione dei profili di ordine pubblico dell'ingresso.

#### *8. Osservazioni conclusive: la cittadinanza territoriale regionale tra federalismo identitario e funzionale*

Le manifestazioni odierne del federalismo dell'immigrazione, nell'area della cittadinanza territoriale, si caratterizzano in tutte le esperienze considerate – e ciò a prescindere dalla natura devolutiva o aggregativa dei loro processi federativi – come dato nuovo, evolutivo dell'as-

---

<sup>232</sup> Cfr. art. 6, c. 1, 3°,12 che assegna alle Regioni: «l'occupation des travailleurs étrangers, à l'exception des normes relatives au permis de travail délivré en fonction de la situation particulière de séjour des personnes concernées et aux dispenses de cartes professionnelles liées à la situation particulière de séjour des personnes concernées». L'eccezione cui si riferisce la norma riguarda categorie come gli studenti e richiedenti asilo in relazione ai quali la competenza permane federale.

<sup>233</sup> Si veda, ad esempio, il decreto della Regione Vallonia 28.4.2016 e quello della Regione fiamminga del 23.12.2016.

setto consolidato e che si pone, si è già osservato, in via per così dire di “sottrazione” rispetto a un potere di ammissione ed espulsione dello straniero che rimane saldamente a livello statale.

Non è configurabile una ricostruzione in chiave davvero concorrente della materia “immigrazione”. Piuttosto, gli enti subnazionali sono abituati a incidere su tale materia in virtù di altri titoli di competenza, non specificamente rivolti all’immigrazione (ad esempio le competenze in relazione al mercato del lavoro in Spagna o quelle relative al mantenimento dell’ordine pubblico in USA), e si riconosce pur sempre che l’intervento statale sia quello in ipotesi “preferenziale” (Spagna) e tale da scalzare, in caso di conflitto diretto, ogni intervento substatale con esso confliggente (USA). Anche laddove, come in Canada, il dato costituzionale riconosce formalmente come concorrente il relativo titolo di competenza, non si esclude nel testo costituzionale – ed anzi tale sviluppo è quello affermatosi, almeno storicamente – il primato della legge federale in materia.

Inoltre, la “cittadinanza territoriale regionale” non riguarda né l’ammissione legata ai ricongiungimenti familiari né i flussi c.d. umanitari<sup>234</sup>. Qui, l’*immigration federalism*, pur con la significativa eccezione statunitense, dove ha per oggetto la fase espulsiva dell’immigrato irregolare, si colloca essenzialmente nella fase di ammissione dell’immigrato economico, in relazione ai soli profili dell’incontro tra domanda e offerta del mercato del lavoro, giacché quelli legati all’ordine pubblico e alla sicurezza nazionale rimangono di salda prerogativa nazionale. Ma anche nel contesto dell’immigrazione economica, nemmeno nell’esperienza canadese, in cui l’assetto devolutivo dei poteri è il più sviluppato, si mette in discussione la decisione dell’esecutivo nazionale di stabilire il “se” e il “quanto” dei flussi immigratori complessivi.

Questo aspetto diviene centrale nella prospettiva europea, nella misura in cui la decisione politica di azzerare sostanzialmente i flussi migratori per ragioni di lavoro, in occasione della crisi economica del 2008, ha avuto, come conseguenza, soprattutto in Spagna e Italia, quel-

---

<sup>234</sup> Con l’eccezione del Québec, in Canada, ma relativamente ai soli richiedenti c.d. reinsediati.

la di negare ogni sostanziale sviluppo all'*immigration federalism* in questo ambito.

Il secondo elemento comune, strettamente connesso a quanto si è appena osservato, è il ruolo giocato dal giudiziario nel garantire, anche storicamente, un ruolo preminente all'estrinsecarsi del potere nazionale in materia e ciò persino quando il dato costituzionale non riconosce esplicitamente alla federazione la relativa competenza (USA) o la riconosce, come nel caso canadese, solo a titolo concorrente.

Ne risulta, dunque, una rivincita di ciò che nella dottrina statunitense viene indicato come le *political safeguards* del federalismo<sup>235</sup>, anziché del ruolo di arbitro della giurisdizione costituzionale. In effetti, l'*immigration federalism* nasce e si sviluppa primariamente come conseguenza della decisione politica del legislatore, e più spesso dell'esecutivo, di disciplinare la relativa materia lasciando spazi concreti di manovra alle entità subnazionali. E laddove questa ricerca di punti di equilibrio tra la competenza statale in materia di immigrazione e le altre settoriali e potenzialmente concorrenti delle unità subnazionali è appunto sancita dall'ambito centrale di governo, l'atteggiamento delle Corti tende a farsi più deferente rispetto alle scelte effettuate<sup>236</sup> e il loro ruolo diviene un dato recessivo<sup>237</sup>.

---

<sup>235</sup> Si riprende qui la categoria elaborata da H. WECHSLER, *The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government*, in A.W. MACMAHON (ed.), *Federalism: Mature and Emergent*, New York, 1955, pp. 97 ss., sebbene, nella concezione dell'Autore, le *political safeguards* vadano riferite maggiormente alla valorizzazione del Senato statunitense come strumento di garanzia per il federalismo grazie al suo ruolo nell'esercizio della funzione legislativa e di indirizzo del livello federale.

<sup>236</sup> Nel caso spagnolo, la decisione del Tribunale Costituzionale di riconoscere legittima l'attribuzione di funzioni amministrative in materia di selezione di immigrati economici, prevista dallo Statuto catalano, può anche spiegarsi alla luce del fatto che non solo gli Statuti di autonomia delle CC.AA. sono pur sempre un esempio di legislazione pattuita, ma anche che, nello specifico, la legge statale sull'immigrazione del 2009 (prima dunque che il Tribunale costituzionale rendesse la sua sentenza sullo Statuto nel 2010) aveva esplicitamente riconosciuto e dato seguito alle iniziative assunte dalle CC.AA. in materia.

<sup>237</sup> Ciò è avvenuto con tutta evidenza in Canada, dove la conclusione dei diversi accordi intergovernativi, dapprima con il Québec e poi con le altre Province, ha sostanzialmente dato effettiva implementazione allo spirito originario dell'art. 95 del *Consti-*

Si pone con ciò il problema di quale limite sia rappresentato dalla tendenziale indisponibilità da parte del legislatore ordinario del riparto formale di competenze previsto in Costituzione.

A questo riguardo, tuttavia, uno sguardo più attento ai casi esaminati mostra che la flessibilizzazione nell'esercizio della relativa competenza in materia di politiche dell'immigrazione c.d. territoriale non ha operato tanto sul piano legislativo, stante appunto il divieto in tal senso di disporre del riparto di competenze, quanto piuttosto sul piano dell'esercizio delle funzioni amministrative e regolamentari.

Particolarmente eloquente in questo senso è il caso canadese che tra tutti gli ordinamenti considerati è certamente quello che si caratterizza per l'attribuzione di uno spazio di autonomia maggiore in favore degli enti substatali<sup>238</sup>. Questi ultimi sono abilitati a porre in essere un'effettiva politica dell'immigrazione, grazie al riconoscimento – pur rimesso alla discrezionalità dell'ambito federale – di una quota regionale di immigrazione economica.

Sebbene, infatti, come si è visto, l'assetto devolutivo tra Federazione e Province sia retto da accordi intergovernativi, i quali risultano richiamati dalla stessa legge federale, sotto il profilo almeno della selezione dell'immigrazione di natura economica, i *Provincial Nominee Programs* sono qualificabili, sotto il profilo giuridico-formale, come una delega di funzioni amministrative. Attraverso quest'ultima, il relativo procedimento amministrativo di ammissione dell'immigrato economico si configura come un procedimento complesso il cui provvedimento

---

*tution Act 1867*, secondo una prassi a oggi non oggetto di scrutinio da parte della Corte Suprema. Sul punto, vedi W.K. WRIGHT, *Facilitating Intergovernmental Dialogue: Judicial Review of the Division of Powers in the Supreme Court of Canada*, in *Supreme Court Law Rev.*, vol. 51, 2010, pp. 684 ss., che suggerisce, con osservazione di carattere generale, come, laddove vi sia un accordo intergovernativo, la Corte Suprema accetterebbe l'idea che questo riconfiguri in concreto i margini d'azione provinciale, anche oltre la divisione formale delle competenze.

<sup>238</sup> Osserva che negli ordinamenti composti, caratterizzati da una forma di governo parlamentare, le relazioni intergovernative verrebbero facilitate in quanto le assemblee legislative vengono di fatto condizionate da quanto deciso dagli esecutivi nazionali, a differenza di quanto accade, invece, in quegli ordinamenti, come gli Stati Uniti, basati su una divisione dei poteri più netta. B. BALDI, *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, pp. 82 ss.



finale è frutto della determinazione dell'amministrazione provinciale, per quanto riguarda i profili dell'occupazione, e federale, per quanto riguarda gli aspetti relativi all'ordine pubblico e alla sicurezza nazionale. Peraltro, tale configurazione non disconosce l'esistenza di strumenti federali, anche unilaterali, per mantenere l'unità dell'indirizzo politico. Le modifiche intervenute in relazione agli accordi intergovernativi recentemente maturate hanno proprio introdotto parametri di maggiore uniformità per quanto riguarda i criteri di selezione e rafforzato gli strumenti di coordinamento del livello federale.

Anche nel contesto spagnolo, la devoluzione alle CC.AA., in particolare alla Catalogna, di poteri nella fase dell'autorizzazione all'ingresso per motivi lavorativi si è fondata sull'attribuzione di funzioni amministrative, come conseguenza dell'assunzione di tale competenza effettuata dallo Statuto catalano. Anche qui, il relativo procedimento di ammissione al territorio nazionale si scompone in due fasi: una, relativa alla valutazione dei profili occupazionali, di spettanza autonoma, l'altra, relativa all'esame dei profili di ordine pubblico, di competenza statale. Certamente, però, in tal caso gli spazi di manovra sono sensibilmente ridotti per l'indisponibilità di poter contare su quote di immigrazione regionali, su criteri di selezione stabiliti in via autonoma.

Il rilievo per cui l'ambito di governo statale è in grado di flessibilizzare il riparto di competenze in materia di selezione degli immigrati economici attraverso la delega di funzioni legislative o l'allocatione delle funzioni amministrative e/o regolamentari consente di considerare se tale opzione sia o meno influenzata dalle ragioni sottostanti alle richieste di autonomia proveniente dagli enti substatali e se ciò determini, in ipotesi, una differenziazione territoriale con soluzioni di carattere asimmetrico.

Gli esempi degli Stati Uniti e dell'Italia, ordinamenti che, pur partendo da presupposti assai diversi, convergono, però, quanto a una tendenziale impermeabilità nel decentramento formale di poteri in materia di cittadinanza territoriale, sembrano suggerire che, laddove le istanze di maggiore autonomia sono generalizzate e si fondano su presupposti funzionali allo sviluppo economico e demografico, esse non sembrano essere sufficienti a spingere l'ordinamento verso un assetto pluralistico.

In questo senso, sembra paradigmatica la vicenda delle Regioni italiane emersa in occasione del regolamento attuativo del 2004 in cui le Regioni avevano tentato, inutilmente, di ottenere un sistema di ammissione dei flussi di ingresso lavorativi fondati su un meccanismo di quote regionali.

Diversamente, sembra di poter dire nei casi in cui la rivendicazione nasca per soddisfare esigenze legate a questione di carattere identitario.

La devoluzione di poteri in materia di immigrazione in ragione della preservazione dell'identità subnazionale, però, tende per sua natura ad assumere connotati asimmetrici.

Quest'ultima opzione è, tuttavia, sempre problematica da perseguire: vuoi perché, in generale, l'asimmetria tra componenti territoriali viene sempre concepita come rottura rispetto a un patto tra eguali vuoi perché il riconoscimento di una questione identitaria subnazionale e la giustificazione su tale base di un trattamento diversificato sotto il profilo del riparto di competenze possono avere l'effetto di accentuare le divisioni nazionali nel paese.

In questo senso, tanto la soluzione canadese quanto la soluzione spagnola mostrano profili di comunanza, data dal fatto che la possibilità di riconoscere spazi devolutivi in materia immigratoria era ed è aperta a tutte le componenti federate subnazionali, agendo sulla base del principio dispositivo.

Nel caso canadese, infatti, la possibilità di concludere accordi intergovernativi, per delineare i poteri di federazione e Province in relazione all'immigrazione, è appunto formulata in termini generali e, dunque, uguali rispetto alle unità territoriali. Allo stesso modo nel caso spagnolo, tale possibilità è rimessa alla scelta effettuata negli Statuti di autonomia.

Tuttavia, questi profili non sembrano aver impedito uno sviluppo in senso comunque asimmetrico, anche formale, della devoluzione in materia, in modo coerente, del resto, con la *ratio* ultima del principio dispositivo che presuppone la conclusione di un accordo che tende a individualizzare il rapporto tra centro ed entità substatali, andando a configurare soluzioni speciali e derogatorie.

Se, infatti, certamente in Canada le Province diverse dal Québec hanno anch'esse ottenuto significativi spazi d'azione, mostrando appa-

rentemente come le esigenze funzionali dell'autonomia possano equivalere quelle identitarie, rimane il fatto che l'intensità della devoluzione a favore del Québec è ancora profondamente distinta da quella delle restanti Province, a partire dalla natura tendenzialmente permanente di essa<sup>239</sup>.

Anche nel caso spagnolo, nonostante l'affermazione del Tribunale costituzionale lasci intendere che tutte le CC.AA. sarebbero abilitate, in virtù delle funzioni amministrative già attribuite in materia di mercato del lavoro, a esercitare anche le relative funzioni in materia di autorizzazione al lavoro dello straniero, di fatto il legislatore statale ha subordinato tale possibilità non solo alla circostanza che le CC.AA. abbiano effettivamente previsto la relativa competenza nello Statuto, ma altresì all'ipotesi che sia intervenuto un accordo per il trasferimento delle relative funzioni, eventualità occorsa solo nell'ipotesi catalana.

---

<sup>239</sup> Come detto, a differenza degli accordi con le altre Province che sono a carattere temporaneo e/o comunque soggetti al recesso unilaterale di una delle due parti, nel caso dell'accordo con il Québec è necessaria la comune volontà delle parti. Peraltro, è da notare che la perduranza dell'accordo Canada-Québec riguarda pur sempre i rapporti tra Esecutivi, potendo sempre il Parlamento nazionale legiferare in materia e con ciò determinare la retrocessione dell'intera materia.



## CAPITOLO TERZO

### LA CITTADINANZA REGIONALE SOCIALE

**SOMMARIO:** *1. Introduzione: i modelli tutorio e giurisdizionale. 2. I condizionamenti esterni alla cittadinanza regionale sociale: il diritto della CEDU. 3. L'incerto modello di giustizia sociale nell'UE. 3.1. La fase "materialmente costituzionale" della cittadinanza dell'UE. 3.2. I requisiti di residenza: il compromesso tra visioni solidariste e commutative di giustizia sociale. 3.3. Dove la parità non passa (più): l'approccio escludente verso i cittadini non economicamente attivi. 3.4. La parità di trattamento frammentata dei cittadini di paesi terzi. 4. A chi spetta garantire l'eguaglianza? Il modello c.d. tutorio forte. 4.1. Dalla tutela al laissez-faire: il caso statunitense. 4.2. Il modello tutorio forte in Spagna. 4.2.1. La posizione del Tribunale costituzionale. 4.2.2. Un caso emblematico: il diritto alla salute degli stranieri irregolari. 5. Il modello tutorio indiretto. 5.1. Il caso canadese. 5.2. Il caso belga. 6. Il modello giurisdizionale in Italia: una questione di diritti, non di competenze. 6.1. Gli strumenti del modello giurisdizionale: il principio di ragionevolezza. 6.2. Il criterio del bene essenziale. 6.3. Il banco di prova della residenza prolungata. 6.4. Il principio di non discriminazione come generatore di diritti soggettivi all'eguaglianza. 7. Osservazioni conclusive.*

#### *1. Introduzione: i modelli tutorio e giurisdizionale*

Come si è notato nel capitolo primo, è frequente, in dottrina, rilevare che l'ambito di estrinsecazione naturale dell'*immigration federalism* è quello da noi definito "cittadinanza sociale": il fatto che le unità subnazionali siano titolari – in via esclusiva o concorrente – di competenze legislative in materia di politiche sociali le rende responsabili dei relativi interventi anche laddove questi siano diretti nei confronti dello straniero immigrato.

Questa osservazione risponde senz'altro a verità, almeno nella misura in cui si intenda sottolineare che il livello subnazionale (regionale e locale) spesso gestisce politiche sociali che vedono tra i loro destinatari (anche) gli immigrati. Tuttavia, il punto di osservazione che si intende

considerare è diverso e cioè se lo Stato centrale eserciti sul tema una qualche forma di condizionamento, che rifletterebbe, in ultima analisi, una visione unitaria della “politica” immigratoria, nell’accezione che è stata delineata in precedenza, o se, invece, prevalga una ricostruzione in termini dualistici del relativo assetto di competenze, secondo la direttrice “politiche di immigrazione-Stato e politiche per gli immigrati-elemento subnazionale”.

In effetti, la questione intreccia, come si è già notato, quella del possibile sviluppo di cittadinanze regionali sociali di tipo discriminatorio in relazione, quanto meno, a quegli interventi prestazionali caratterizzati da un’eminente finalità solidaristica e sostenuti dalla fiscalità generale.

Il fenomeno, per la verità, non si dirige necessariamente e solo nei confronti dello straniero immigrato, ma può interessare, più generalmente, coloro che della data comunità sono entrati a far parte in tempi recenti (i c.d. *new comers*) e che non posseggono risorse economiche sufficienti. In questo senso, infatti, la limitazione, quanto all’accesso a determinate prestazioni sociali, può derivare dall’applicazione di requisiti di residenza prolungata che, per loro natura, si applicano in maniera trasversale a tutti, cittadini e stranieri e tra questi, cittadini dell’UE e di Stati terzi.

Da questo punto di vista si può anzi notare che, nei contesti federali sorti per aggregazione, il tema dello sviluppo di comunità affettive e di possibili derive discriminatorie si sia posto non tanto nei confronti dello straniero, ma dei cittadini indigenti provenienti da altre unità della federazione.

Si è osservato, infatti, che la cittadinanza federale ha due dimensioni fondamentali<sup>1</sup>. La prima è verticale e concerne il patrimonio dei diritti e doveri che il cittadino può invocare verso l’ambito di governo federale; la seconda è orizzontale e attiene ai rapporti che si instaurano tra il cittadino federale e le autorità delle unità subnazionali di cui non è cittadino. Qui, la cittadinanza federale assume rilievo nella misura in cui attribuisce al cittadino federale il diritto di circolare tra gli Stati parte della federazione e di ricevere parità di trattamento.

---

<sup>1</sup> Cfr. C. SCHÖNBERGER, *European Citizenship as Federal Citizenship – Some Citizenship Lessons of Comparative Federalism*, in AA.VV., *Citizenship in the European Union*, Londra, 2007, pp. 69 ss.

Proprio la storia delle federazioni nate per aggregazione dimostra, però, che la dimensione orizzontale si è affermata con particolare lentezza<sup>2</sup> e la piena eguaglianza tra cittadini statali e quelli federali, in particolar modo indigenti, stentò ad affermarsi finché almeno persistette la derivazione della cittadinanza federale da quella delle unità subnazionali<sup>3</sup>.

Implicitamente, ciò significava anche la prevalenza del senso di appartenenza a una comunità costruita su basi locali rispetto a quella costruita su base nazionale. Solo quando il livello di governo federale si impegnerà ad assumere una diretta responsabilità per i soggetti più disagiati, trasformando la comunità affettiva di riferimento da locale/subnazionale a nazionale, la libera circolazione interna del cittadino federale indigente si affermerà con maggiore incisività<sup>4</sup>.

Venendo all'oggi, ci sembra che la questione dello sviluppo di cittadinanze regionali sociali intersechi, come si vedrà, quella della titolarità

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 74, «The early federations did not grant full free movement and equality rights either; the treatment of migrating indigents shows that even “classical” federalism had huge problems with economically inactive citizens».

Paradigmatica in questo senso, oltre a quanto si dirà in relazione agli Stati Uniti (*infra* nel testo), è la Costituzione dell'impero germanico del 1871, il cui art. 3, dopo aver affermato l'esistenza di uno *status* di indigenato comune, che attribuisce al cittadino federale la possibilità di fissare il proprio domicilio in uno stato qualsiasi della federazione diverso dal proprio, ed essere ivi trattato in condizioni di parità con i cittadini di questo, prevede che tale principio non modifichi «le disposizioni riguardanti l'ammissione e il mantenimento dei poveri nelle unioni comunali». Vedi la traduzione italiana disponibile sul sito [www.dircost.unito.it](http://www.dircost.unito.it).

<sup>3</sup> Ancora C. SCHÖNBERGER, *op. ult. cit.*, pp. 70-71.

<sup>4</sup> La dichiarazione di illegittimità della prassi del *settlement and removal* – applicata dagli Stati della federazione nei confronti degli indigenti, inclusi i cittadini, e ritenuta in un primo tempo legittima dalla Corte Suprema [*Mayor of New York v. Miln*, 36 U.S. 102 (1837)] – si ebbe solo nel 1941 con la sentenza *Edward v. California*, 141 U.S. 160 (1941). Nell'argomentazione della Corte giocò un peso rilevante la circostanza che le vicende legate alla crisi del '29 avessero determinato un superamento dell'idea dell'indigenza come indice di immoralità, spingendo il governo federale ad assumere misure di sostegno economico per le fasce più bisognose della popolazione. Sul punto, A.P. VAN DER MAI, *Freedom of Movement for Indigents. A Comparative Analysis of American Constitutional Law and European Community Law*, in *Ariz. J. Int. Comp. L.*, vol. 19, 2002, pp. 803 ss.

da parte dello straniero immigrato dei diritti sociali, in particolar modo di quelli a carattere assistenziale. L'interrogativo che ne segue è se, anche sulla base della giurisprudenza della Corte EDU e/o del diritto dell'UE, negli Stati almeno in cui essi rilevino, prevalga, in materia, una logica universalista, in cui lo straniero valga come persona o, piuttosto, funzionalista che lega l'ampiezza dei diritti sociali esigibili al titolo di soggiorno<sup>5</sup>.

Questo aspetto sembra appunto influenzare le esperienze ordinali di cittadinanza sociale regionale, lasciando intravedere due approcci distinti che definiamo in un caso "tutorio", in un altro "giurisdizionale".

In entrambe le ipotesi a rilevare è, se si vuole, l'applicazione del principio di eguaglianza al fine di evitare che l'autonomia regionale, in relazione alle politiche sociali, si estrinsechi in prassi discriminatorie rispetto allo straniero.

Tuttavia, nel primo caso, il modello tutorio appunto, spetta al legislatore nazionale in prima battuta assumere un ruolo di garanzia dell'unità e ciò perché, nell'ottica funzionalista in precedenza vista, è a esso che spetta stabilire quale titolo di soggiorno determini il godimento di determinati diritti sociali.

Tale modello è passibile di due varianti, a seconda che il condizionamento sia determinato come conseguenza di una lettura ampia della competenza statale in materia di immigrazione (c.d. "modello tutorio diretto") o sia, invece, conseguente all'esercizio delle competenze relative a materie diverse dall'immigrazione, riferibili alla leva finanziaria o inerenti alle politiche sociali (c.d. "modello tutorio indiretto").

Nel secondo modello, quello c.d. giurisdizionale, tale funzione di garanzia non viene condotta primariamente dal legislatore statale, ma è piuttosto affidata in particolare al giudice costituzionale. Qui lo strumento di protezione è soprattutto quello della tutela dei diritti costituzionali e del principio di eguaglianza. Ed è su questo livello che si innesta, almeno nel panorama europeo, il ruolo sempre più incisivo del diritto euro-unitario cui è necessario ora fare riferimento.

---

<sup>5</sup> Si veda, in argomento, G. ROMEO, *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Padova, 2011; E.V. ZONCA, *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri: profili comparatistici*, Trieste, 2016.



## 2. I condizionamenti esterni alla cittadinanza regionale sociale: il diritto della CEDU

Il sistema europeo di protezione internazionale dei diritti umani si mostra generalmente “tiepido” in relazione ai diritti sociali. In effetti, è noto che la CEDU non contiene, salvo limitate eccezioni, riferimenti a tali diritti. È prevalsa, infatti, in questo senso, una concezione basata sulla separazione, anziché sulla interdipendenza tra diritti sociali e i più tradizionali diritti di libertà.

Proprio al fine di colmare il vuoto di tutela lasciato sotto questo profilo dalla CEDU, è stata adottata nel 1961 nel contesto del Consiglio d'Europa la Carta sociale europea<sup>6</sup>.

Quest'ultima, tuttavia, pur contenendo un ricco catalogo di diritti a contenuto sociale (diritto alla salute, alla sicurezza sociale, al lavoro, all'abitazione) e ampi riferimenti al principio di non discriminazione, sconta, nonostante il suo rilancio avvenuto nella metà degli anni Novanta, una differenza strutturale rispetto alla CEDU. Infatti, oltre alla mancanza di un rimedio a carattere giurisdizionale sagomato sull'esperienza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (Corte EDU)<sup>7</sup>, sono da sottolineare le limitazioni riguardanti la sfera d'applicazione personale della Carta: essa, infatti, si applica allo straniero, ma limitatamente a quello che abbia la cittadinanza di un altro Stato contraente, pur prevedendosi un'estensione a rifugiati e apolidi<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr. J.F. AKANDJI-KOMBÉ, *La Charte sociale européenne et la promotion des droits sociaux*, in E. MAZUYER, L. GAY, D. NAZET-ALLOUCHE (dir.), *Les droits sociaux fondamentaux*, Bruxelles, 2006, pp. 189 ss.; C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO (cur.), *La Carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, Napoli, 2016.

<sup>7</sup> L'organo non giurisdizionale che ha il compito di verificare il rispetto della Carta sociale da parte degli Stati è il Comitato Europeo dei Diritti Sociali che emette conclusioni e/o raccomandazioni destinate al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa. Esso si pronuncia sia attraverso rapporti periodici sullo stato di messa in esecuzione della Carta da parte degli Stati parte sia, a partire dal 1998, attraverso reclami collettivi proposti da organizzazioni non governative.

<sup>8</sup> Cfr. par. 1 dell'Allegato alla Carta. Sul punto, G. PALMISANO, *Overcoming the Limits of the European Social Charter in Terms of Person Protected: The Case of Third*

Ciononostante, è da dire che, grazie alla giurisprudenza della Corte EDU, negli anni più recenti il sistema europeo di protezione dei diritti ha saputo ugualmente condizionare il tema della cittadinanza sociale degli stranieri, influenzando notevolmente le giurisdizioni, in primo luogo costituzionali, degli Stati parte di essa.

Lo strumento cardine in tal senso è stata la clausola di non discriminazione, di cui all'art. 14 CEDU, la quale, stante la sua natura accessoria<sup>9</sup>, è stata letta in relazione al diritto di proprietà privata di cui all'art. 1 del Prot. add. CEDU. Entrambe le disposizioni sono state oggetto di un'interpretazione espansiva che riguarda l'art. 14, perché, sebbene la disposizione non contempli tra i fattori tutelati quello della cittadinanza, questo è stato ugualmente incluso dalla Corte vuoi in forza di una lettura estensiva del parametro "origine nazionale", vuoi in ragione della natura meramente esemplificativa dei fattori di discriminazione elencati<sup>10</sup>. Invece, per quanto riguarda, l'art. 1 del Prot. add. CEDU, perché il riferimento alla proprietà è stato ritenuto estendibile anche a sussidi sociali, tanto a carattere contributivo quanto a carattere non contributivo, intendendo gli stessi come prestazioni debitorie che la persona vanta nei confronti dell'autorità statale.

Infatti, la CEDU non pone un obbligo in capo agli Stati-parte di creare un sistema di protezione sociale o di garantire un determinato livello di prestazioni assistenziali. Tuttavia, una volta che lo Stato decida di agire in tal senso, i criteri per l'erogazione devono non essere discriminatori in riferimento all'art. 14 CEDU. In particolare, secondo la Corte EDU, benché nell'area delle prestazioni sociali gli Stati godano di un margine di apprezzamento notevole<sup>11</sup>, solo considerazioni molto

---

*State Nationals and Irregular Migrants*, in M. D'AMICO, G. GUIGLIA (eds.), *European Social Charter and the Challenges of the XXI Century*, Napoli, 2014, pp.171 ss.

<sup>9</sup> Cfr. F. SPITALIERI, *Art. 14*, in S. BARTOLE, P. DE SENA, V. ZAGREBELSKY (cur.), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, pp. 518 ss.; G.P. DOLSO, *Il principio di non discriminazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo*, Napoli, 2012, pp. 25 ss.

<sup>10</sup> Cfr. G.P. DOLSO, *op. cit.*, pp. 222 ss. Il *leading case* sul punto è *Gaygusuz v. Austria*, sent. 16.9.1996.

<sup>11</sup> Corte EDU, *Burden v. UK* (GC), 29.4.2008; sent. *Carson and Others v. UK* (GC), 16.3.2010.

forti possono indurre a ritenere giustificabili differenze di trattamento fondate sul possesso della cittadinanza nazionale. Secondo la Corte, tali non sono né le ragioni di contenimento della spesa pubblica né il carattere non contributivo della misura<sup>12</sup>.

È, tuttavia, opportuno sottolineare come, nei casi decisi dalla Corte EDU, i ricorrenti presentassero forti collegamenti con lo Stato erogatore e le prestazioni erogate risultassero riservate esclusivamente ai cittadini nazionali.

In effetti, allorché l'esclusione del dato beneficio assistenziale è risultata fondarsi non tanto sul mancato possesso della cittadinanza, ma piuttosto sul possesso o mancato possesso di un determinato titolo di soggiorno, la posizione della Corte si è fatta più incerta.

Così, nella sentenza *Bah v. UK* la Corte distingue le due situazioni. Anche nel caso di un trattamento differenziato sulla base del titolo di soggiorno, scatta la protezione dell'art. 14 CEDU<sup>13</sup>. L'intensità dello scrutinio, però, muta. Secondo la Corte, lo *status* di immigrato, tranne nelle ipotesi di immigrazione a carattere forzato, non è una caratteristica personale a carattere immutabile o comunque inerente alla vita della persona, ma è una condizione determinata da una scelta volontaria.

Di conseguenza, un trattamento normativo che differenziasse sulla base di tale criterio, pur dovendo essere comunque ragionevolmente giustificabile, non deve soddisfare lo standard elevato del test di pro-

---

<sup>12</sup> Cfr. Corte EDU, *Stec and Others v. UK*, sent. 6.7.2005, *Gaygusuz v. Austria*, sent. 16.9.1996; *Koua Poirrez c. Francia*, sent. 30.9.2003; *Dhahbi c. Italia*, sent. 8.4.2014, in cui la Corte rileva la violazione dell'art. 14 della Convenzione in combinato disposto con l'art. 8. Su questa giurisprudenza, si vedano: P. DE SENA, *Valori economici e non economici nella giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di proprietà*, in AA.VV., *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausto Pocar*, Napoli, 2009, pp. 263 ss.; G. TURATTO, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione ai temi della previdenza e della protezione sociale*, in *Riv. giur. lav. sic. soc.*, 4, 2012, pp. 679 ss.; I. LEJTEN, *From Stec to Valkov: Possessions and Margins in the Social Security Case Law of the European Court of Human Rights*, in *Human Rights Law Rev.*, 2, 2013; A.O. COZZI, *Un piccolo puzzle: stranieri e principio di eguaglianza nel godimento delle prestazioni socio-assistenziali*, in *Quad. Cost.*, 3, 2010, pp. 551 ss.; E.V. ZONCA, *op. cit.*, spec. pp. 117-121.

<sup>13</sup> Corte (EDU), sent. *Bah v. UK*, 27.9.2011.

porzionalità che, invece, si richiede allorché la differenza di trattamento sia riconducibile solo alla cittadinanza<sup>14</sup>.

### 3. *L'incerto modello di giustizia sociale nell'UE*

Il rilievo del diritto dell'UE rispetto al tema della cittadinanza regionale sociale, ovviamente in relazione agli Stati parte di essa, è apprezzabile sotto due distinti profili: da un lato, viene in gioco il principio di non discriminazione in relazione al cittadino dell'UE che esercita la libertà di circolazione, dall'altro, rileva il processo di instaurazione di una politica comune in materia di immigrazione<sup>15</sup>. Quest'ultima si è articolata attraverso l'adozione di diversi atti di diritto derivato, che hanno disciplinato il soggiorno di alcune categorie di straniero e che hanno previsto clausole che garantiscono un diritto alla parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali, in diversi ambiti delle politiche sociali.

Il diritto dell'UE, nelle due situazioni materiali sommariamente richiamate, opera evidentemente come limite di legittimità rispetto a misure subnazionali che nel campo della regolazione dei diritti prestazionali dovessero ledere – direttamente o indirettamente – la parità di trattamento.

Al di là di questa dimensione di più immediata percepibilità, l'UE offre, però, suggestioni più ampie rispetto al nostro campo d'indagine.

Da un lato, infatti, sotto il profilo della regolazione della politica immigratoria, l'UE ha sempre mostrato di concepire quest'ultima in

---

<sup>14</sup> Ibidem, § 47. Si veda anche Corte (EDU), sent. *Niedziecki v. Germany e Okpisz v. Germany*, 25.10.2005 relativa a una limitazione dell'erogazione degli assegni familiari agli stranieri titolari di un permesso di soggiorno permanente, con esclusione di coloro che fossero in possesso di permessi temporanei, ritenuta dalla Corte in contrasto con la Convenzione, ma in cui la Corte si dichiara incompetente a valutare «to what extent it is justified to make distinctions, in the field of social benefits, between holders of different categories of residence permits».

<sup>15</sup> Sottolinea l'opportunità di considerare in modo congiunto la condizione giuridica del cittadino dell'UE e quella del cittadino di paesi terzi S. IGLESIAS, *Fundamental Rights Protection for Third Country Nationals and Citizens of the Union. Principles for Enhancing Coherence*, in *Eur. J. Migration and Law*, 2, 2013, pp. 137 ss.

termini unitari, dunque comprensivi tanto dei profili regolativi del soggiorno quanto di quelli legati all'accesso alle prestazioni: la disciplina della mobilità e del soggiorno – dapprima, del cittadino dell'Unione che esercita la libera circolazione, poi, del cittadino di uno Stato terzo – è sempre stata abbinata al piano della parità di trattamento tra “padroni di casa” e “ospiti”<sup>16</sup>.

In secondo luogo, e altrettanto significativamente, l'esperienza europea, sotto il profilo del modello di giustizia sociale applicabile all'“ospite”, non mostra di aderire a un paradigma di solidarietà universale e ciò tanto nei confronti del cittadino dell'UE che esercita la libera circolazione quanto del cittadino di paese terzo. Piuttosto, sembra prevalere un modello di giustizia a carattere commutativo e premiale<sup>17</sup>.

### 3.1. La fase “materialmente costituzionale” della cittadinanza dell'UE

Storicamente nel contesto dell'UE la mancata attribuzione di politiche redistributive all'ambito sovranazionale e la correlata idea che lo sviluppo dell'integrazione economica sovranazionale avrebbero determinato un innalzamento delle condizioni di vita degli Stati membri, cui continuava però a permanere la responsabilità circa le politiche di *welfare*, hanno rappresentato le premesse per un modello di giustizia sociale transnazionale essenzialmente fondato sulla figura del soggetto economicamente attivo<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Lo notano W. CHIAROMONTE, A. GUARISO, *Discriminazioni e welfare*, in M. BARBERA, A. GUARISO (cur.), *La tutela antidiscriminatoria – Fonti strumenti interpreti*, Torino, 2019, pp. 335 ss.

<sup>17</sup> Per una disamina di queste nozioni applicate al caso dell'UE, cfr. F. DE WITTE, *Justice in the EU – The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford, 2015.

<sup>18</sup> Cfr. S. GIUBBONI, *Libera circolazione delle persone e solidarietà europea*, in *Lav. Dir.*, 4, 2006, pp. 612 ss.; ID., *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012; D. THYM, *The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive Union Citizens*, in *C.M.L.R.*, 2015, pp. 18 ss.; M. FERRERA, *Free Movement, Immigration and Access to Welfare: Trends and Perspectives*, Centro Einaudi, Working Paper LPF, n. 3, 2011, in [www.centroeinaudi.it](http://www.centroeinaudi.it); F. STRUMIA, *La duplice metamorfosi della cittadinanza in Europa. Da cittadinanza sedentaria a cittadinanza itinerante da cittadinanza sociale a cittadinanza economica*, Napoli, 2013.

In effetti, la disciplina originaria dei Trattati e del diritto derivato<sup>19</sup> vedeva la libertà di circolazione e soggiorno non come un corollario dello *status* di cittadino dell'UE in quanto tale, secondo una prospettiva federale, ma piuttosto come una libertà legata prevalentemente al fatto che il cittadino dell'Unione fosse un fattore di produzione. La sua previsione, dunque, ed effettivo esercizio erano funzionali all'obiettivo dell'integrazione economica<sup>20</sup>.

Sebbene le direttive 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE attenueranno questa visione, consentendo la circolazione e soprattutto il soggiorno anche ai cittadini non economicamente attivi, esse introdurranno il principio per cui il soggiorno di queste categorie è condizionato al possesso di risorse economiche sufficienti al fine di non divenire un onere per l'assistenza sociale del Paese ospitante e al possesso di un'assicurazione medica. La direttiva 2004/38/CE (su cui *infra* nel testo), che ha consolidato in un unico testo la disciplina della libertà di circolazione e soggiorno dei cittadini dell'Unione, mantiene tale principio<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Cfr. Reg. del Consiglio n. 1612/68/CEE relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, oggi sostituito dal Reg. 492/2011/UE, assunti in attuazione dell'odierno art. 45 TFUE ai sensi del quale «La libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata». Vi è poi da ricordare il Reg. 1408/1971, oggi Reg. 883/2004, che si limita a stabilire dei meccanismi di coordinamento tra i vari sistemi di sicurezza sociale in funzione della mobilità del soggetto, il cui ambito di applicazione *ratione personae* riguardava inizialmente il lavoratore e solo col Reg. 883/2004 è stato esteso al cittadino dell'Unione, se possiede la qualità di assicurato in forza della legislazione previdenziale di uno degli Stati membri. In materia, v. G.G. BALANDI, S. BORELLI, *Sicurezza sociale (ordinamento comunitario)*, in N. IRTI (cur.), *Dizionario dir. privato*, Milano, 2007, pp. 639 ss.

<sup>20</sup> Su questi profili, vedi S. GIUBBONI, G. ORLANDINI, *La libera circolazione dei lavoratori nell'unione europea*, Bologna, 2007. È peraltro da osservare come la Corte di giustizia si premurerà di ampliare il più possibile le categorie di soggetti beneficiari della libertà di circolazione, facendo, ad esempio, rientrare nella nozione di lavoratore anche il soggetto in cerca di lavoro oppure allargando la nozione di prestatore di servizi. Su questi aspetti, in generale v. W. CHIAROMONTE, A. GUARISO, *op. cit.*, pp. 337 ss.

<sup>21</sup> Cfr. art. 7 e art. 14 della dir. 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, del 29.4.2004 in GUUE, L 229, del 29.6.2004, pp. 35 ss.

Il problema dell'accesso alle prestazioni sociali da parte dei cittadini non economicamente attivi si lega a doppio filo a quello della regolarità del loro soggiorno. C'è, da questo punto di vista, un circolo vizioso che lega le due situazioni: la regolarità del soggiorno è condizione per accedere alle misure assistenziali in condizione di parità coi cittadini nazionali<sup>22</sup>. A sua volta, la regolarità del soggiorno per i soggetti non economicamente attivi discende proprio dal fatto di avere risorse sufficienti per non divenire un onere eccessivo per la sostenibilità del *welfare* dello Stato ospitante. Dunque, l'accesso alle prestazioni sociali (la semplice richiesta? L'effettivo ottenimento? Del singolo o di tanti?) diventa un indicatore del fatto che il richiedente possa non essere più in condizione di regolarità e, dunque, in ipotesi, di esporlo al rischio dell'allontanamento.

Rispetto allo schema ivi tratteggiato, si colloca sul finire degli anni Novanta e i primi anni del 2000 un'impostazione evolutiva della Corte di giustizia la quale, facendo leva sulla nozione di cittadinanza dell'UE, introdotta appunto in occasione del Trattato di Maastricht, e sulla previsione di un diritto di circolazione e soggiorno riferito appunto al semplice cittadino (cfr. art. 21 TFUE, già art. 18 TCE), sembra incline a ragionare nei termini di uno "statuto costituzionale" del cittadino dell'Unione<sup>23</sup>, per sua natura unitario.

---

<sup>22</sup> L'art. 24, co. 1 della dir. 2004/38/CE stabilisce, infatti, che la parità di trattamento del cittadino dell'Unione che esercita la libera circolazione rispetto al cittadino dello Stato membro ospitante è dovuta nella misura in cui il primo risiede in detto Stato in base alle condizioni previste dalla direttiva. L'art. 18 TFUE si limita a imporre un obbligo di parità di trattamento dei cittadini dell'UE rispetto ai cittadini dello Stato territoriale in cui i primi si trovino, ma non attribuisce un diritto al cittadino dell'UE di essere ammesso, sempre e per qualsivoglia motivo, nel territorio di uno Stato membro dell'UE. In altre parole, il divieto di discriminazione per la nazionalità opera nel momento in cui un cittadino di un Paese membro dell'UE abbia legittimamente esercitato o stia esercitando una delle libertà di circolazione delle persone previste dal Trattato. In argomento, C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, 2008; C. BARNARD, *The Substantive Law of the EU – The Four Freedoms*, VI ed., Oxford, 2019.

<sup>23</sup> Cfr. M. DOUGAN, *The Constitutional Dimension to the Case law on Union Citizenship*, in *E.L. Rev.*, 2006, pp. 613 ss.; vedi anche S. SPINACI, *Divieto comunitario di discriminazione in base alla nazionalità e principio costituzionale di eguaglianza*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2007, pp. 241 ss. La Corte di giustizia, in *Grzelczyk*, sent. 20.9.2001, causa

Da ciò deriva, se non proprio un superamento della distinzione, ben delineata nel diritto UE derivato, tra cittadino economicamente attivo e non, quanto meno una rilettura della stessa in senso restrittivo, perché derogatoria del principio unitario rappresentato dall'istituto della cittadinanza dell'Unione.

La giurisprudenza di tale fase si caratterizza per un approccio di giustizia sociale a carattere maggiormente solidale: il cittadino dell'UE, anche non economicamente attivo, se risulta regolarmente presente nel territorio di uno Stato membro (in forza del diritto dell'UE o del diritto nazionale), può invocare il principio di parità di trattamento rispetto ai cittadini nazionali<sup>24</sup>.

A sua volta, le condizioni per stabilire la regolarità del soggiorno, laddove questa non si fondi sul solo diritto nazionale, ma sul diritto UE derivato, sono interpretate, secondo il principio di proporzionalità, in modo favorevole al richiedente<sup>25</sup>.

C-184/99, in *Racc.* I-6913, par. 31, parlerà per la prima volta di «*status fondamentale*» in riferimento alla cittadinanza dell'UE.

<sup>24</sup> Corte giust., sent. 12.5.1998, Causa C-85/1996, *Martinez Sala*, in *Racc.* I-2691; Corte giust., sent. 7.9.2004, Causa C-456/02, *Trojani*, in *Racc.* I-7573. In quest'ultima sentenza, la Corte osservò che il sig. Trojani non soggiornava regolarmente nello Stato ospite in virtù del diritto dell'UE, ma di quello nazionale. Ciò, tuttavia, bastava per ritenere che la sua situazione rientrasse nel campo d'applicazione del diritto dell'Unione e si potesse invocare il divieto di discriminazione per la nazionalità.

<sup>25</sup> In particolare, nella sentenza *Baumbast* (Corte giust., sent. 17.9.2002, Causa C-413/99, in *Racc.* I-07091), la Corte di Giustizia riterrà non conforme al diritto dell'Unione il diniego all'esercizio di soggiorno nei confronti di un cittadino dell'Unione formulato sulla base del fatto che l'assicurazione medica dello Stato di provenienza non coprisse le spese di pronto soccorso prestate nel Regno Unito e non soddisfacesse, così, il requisito dell'assicurazione contro tutti i rischi di malattia previsto ai sensi della dir. 90/364/CEE. Nel fare ciò, la Corte attribuirà un peso decisivo al ruolo giocato dallo *status* di cittadino dell'UE, *status* che avrebbe conferito direttamente ai cittadini in quanto tali un diritto di soggiorno. Pur osservando che l'esercizio di detto soggiorno è limitato e condizionato alle norme di diritto derivato, dette limitazioni e condizioni devono essere applicate, osserva la Corte, nel rispetto del principio di proporzionalità, dovendosi verificare, da parte del giudice nazionale, che i provvedimenti nazionali non vadano al di là di quanto è appropriato e necessario per l'attuazione dello scopo perseguito. Similmente nel caso *Grzelczyk* (Corte giust., sent. 20.9.2001, causa C-184/99, in *Racc.* I-6913), in cui la Corte osserva come il ricorso a forme di assistenza sociale da parte di un cittadino dell'UE non economicamente attivo (nel caso di specie, uno stu-



In questo senso, sebbene in linea teorica la richiesta di accesso alle prestazioni sociali possa considerarsi, come detto, un indice della mancanza di risorse economiche insufficienti, di fatto, una simile presunzione non opera in modo automatico, ma necessita di un'indagine su base individuale atta a dimostrare l'effettivo pericolo per la sostenibilità del *welfare* nazionale, pericolo da valutare non sulla base del singolo richiedente ma sulla sommatoria di tutti i soggetti che si trovano in simili situazioni. Si profila, dunque, una sorta di *probatio diabolica* che consente di dubitare del carattere effettivamente condizionato della libertà di circolazione e soggiorno<sup>26</sup>.

Corollario di tale modo di procedere è una valutazione su base individuale della situazione via via oggetto di analisi, sulla base dell'applicazione del principio di proporzionalità<sup>27</sup>. Un modo di procedere, questo, che se pure consente di valorizzare le specificità della singola situazione e giungere spesso a una soluzione positiva e favorevole al principio di parità di trattamento, impedisce però al legislatore nazionale di definire in modo certo i confini degli obblighi di solidarietà transnazionale e tende a entrare in conflitto con la visione condizionata del diritto alla libertà di circolazione e soggiorno, assunta dal diritto deriva-

---

dente universitario al suo ultimo anno di corso) può essere considerato dallo Stato membro come un indicatore del fatto che il cittadino in questione non abbia più risorse economiche sufficienti e dunque essere, se del caso, allontanato. Tuttavia, tale misura non può essere la conseguenza automatica del ricorso all'assistenza sociale, dovendo gli Stati dar prova di un certo grado di solidarietà.

<sup>26</sup> Così, infatti, osserva O. GOLYNKER, *Jobseekers rights in the European Union: Challenges of Changing the Paradigm of Social Solidarity*, in *E.L. Rev.*, 2005, p. 111: «The Court's generous interpretation of the right to equal treatment for Union citizens lawfully resident in the territory of another member state seems to be in conflict with the conditional nature of the right to free movement and residence under art. 18 EC».

<sup>27</sup> Sottolinea la rilevanza del principio di proporzionalità in tali casi e dunque il conseguente e tendenziale approccio casistico, M. DOUGAN, *op. cit.*, pp. 640 ss.

### *3.2. I requisiti di residenza: il compromesso tra visioni solidariste e commutative di giustizia sociale*

Alla fase unitaria e più marcatamente solidaristica della Corte di giustizia, qui sommariamente tratteggiata, seguiva l'adozione della dir. 2004/38/CE, la quale ha l'obiettivo di disciplinare in un unico testo la libertà di circolazione e soggiorno del cittadino dell'UE<sup>28</sup>. Tuttavia, pur riflettendo la tensione a unità nel trattamento giuridico del cittadino dell'Unione, l'atto poi ripropone la consueta dicotomia tra cittadini economicamente attivi e non, facendone derivare conseguenze tanto in relazione alla legittimità del soggiorno, quanto all'accesso alle prestazioni sociali.

La direttiva, come noto, distingue diversi gradi di soggiorno a seconda della durata dello stesso. Il diritto al soggiorno per un periodo inferiore ai tre mesi non è soggetto ad alcuna condizione e/o formalità (art. 6). Il soggiorno superiore ai tre mesi è, invece, condizionato, ai sensi dell'art. 7, co. 1 e 2, al fatto di essere un lavoratore o di possedere, per sé e per i propri familiari, risorse sufficienti per non divenire un onere a carico dell'assistenza sociale dello Stato membro ospitante e di avere un'assicurazione medica che copra tutti i rischi<sup>29</sup>. I cittadini dell'Unione beneficiano del diritto di soggiorno di cui all'art. 7 finché soddisfino le

---

<sup>28</sup> Cfr. par. 3 e 4, dir. 2004/38/CE. È da notare, tuttavia, che in relazione alla libera circolazione dei lavoratori continua ad applicarsi la disciplina del Reg. 492/2011, in precedenza Reg. 1612/1968. Rispetto alla parità di trattamento, quest'ultimo atto offre una tutela più estesa dell'art. 24 della dir. 2004/38/CE. L'art. 7, co. 2 del Reg. sancisce, infatti, la parità di trattamento in materia di «vantaggi sociali» tra lavoratori nazionali e lavoratori provenienti da altri paesi dell'Unione, nonché rispetto ai familiari di questi ultimi. Questa locuzione è stata interpretata in modo ampio dalla Corte di giustizia, come comprensiva delle prestazioni anche assistenziali.

<sup>29</sup> Ai sensi dell'art. 8 della direttiva, per i soggiorni di durata superiore ai tre mesi, gli Stati possono domandare ai cittadini dell'Unione l'iscrizione presso le autorità competenti e, in tale occasione, richiedere che questi forniscano la prova del soddisfacimento delle condizioni di cui all'art. 7. Del resto, detta iscrizione ha un valore dichiarativo e non costitutivo del relativo diritto di soggiorno (v. Corte giust., sent. 21.7.2011, Causa C-325/09, *Dias*) e lo stesso art. 25 della dir. 2004/38/CE stabilisce che il possesso di un attestato di iscrizione non può in nessun caso essere un prerequisito per l'esercizio di un diritto previsto dalla direttiva, tra cui anche quello di parità di trattamento.

condizioni fissate da detto articolo (art. 14, co. 2 dir. 2004/38/CE)<sup>30</sup>. Infine, il cittadino dell'Unione che soggiorna legalmente e in via continuativa nello Stato ospite per cinque anni ha diritto al soggiorno permanente<sup>31</sup>.

L'art. 24, co. 1 della direttiva 2004/38/CE prevede che il cittadino dell'UE che risiede nel territorio dello Stato, in base, è bene sottolinearlo, a un diritto di soggiorno stabilito dalla direttiva stessa, gode della parità di trattamento coi cittadini nazionali, in relazione agli ambiti materiali di applicazione del Trattato. Tuttavia, l'art. 24, co. 2 stabilisce un'apposita deroga in base alla quale lo Stato ospitante non è tenuto ad attribuire prestazioni d'assistenza sociale durante i primi tre mesi di soggiorno e durante il periodo più lungo in cui il soggetto è impegnato alla ricerca di un lavoro. Gli Stati, inoltre, non sono tenuti a fornire borse di studio, prestiti, aiuti di mantenimento agli studenti, finché questi non acquisiscano il diritto di soggiorno permanente.

L'adozione della direttiva non sarà priva di influenza per la successiva giurisprudenza della Corte.

Se, nella giurisprudenza della fase “materialmente costituzionale”, a una lettura restrittiva delle limitazioni cui il diritto derivato subordina il diritto di soggiorno del cittadino economicamente inattivo (risorse economiche sufficienti e assicurazione medica) è corrisposto un parallelo allargamento del principio di non discriminazione e, dunque, dell'ac-

---

<sup>30</sup> Gli Stati possono procedere a verifiche, che non possono avere carattere sistematico, solo se abbiano un dubbio ragionevole a riguardo e in casi specifici, tenendo presente che il ricorso all'assistenza sociale da parte del cittadino dell'Unione non dà luogo automaticamente a un provvedimento di allontanamento (art. 14, co. 2 e 3). È da osservare, inoltre, che il cittadino dell'Unione, se è entrato nello Stato ospitante per cercare un posto di lavoro, non può esserne allontanato finché dimostri di essere ancora alla ricerca e di avere buone possibilità di trovarlo (art. 14, co. 4 lett. b). Si tratta, come è agevole osservare, della codificazione dei principi giurisprudenziali sanciti dalla Corte di giustizia sulla base dell'applicazione del principio di proporzionalità e sul presupposto del valore unitario e materialmente costituzionale della cittadinanza dell'Unione.

<sup>31</sup> L'acquisizione di detto *status* implica che il soggiorno nello Stato ospite non sia più subordinato alle condizioni dello svolgere un'attività lavorativa o del possesso di risorse economiche sufficienti. Inoltre, solo gravi motivi di ordine pubblico o di pubblica sicurezza possono giustificare l'allontanamento del cittadino UE che abbia acquisito detto *status*.

cesso al sistema assistenziale in condizioni di parità coi cittadini nazionali<sup>32</sup>, le due strade sembrano, dopo l'approvazione della direttiva, dividersi: la Corte rimedita in senso meno solidaristico l'accesso dei cittadini UE non economicamente attivi ai sistemi di *welfare* nazionale, ma non mette in discussione la legittimità del loro soggiorno.

Il nuovo equilibrio dei diversi interessi viene così individuato nella circostanza di ammettere che l'accesso alle prestazioni sociali di carattere economico possa essere condizionato dal fatto che il soggetto richiedente, non economicamente attivo, mostri un collegamento genuino, o effettivo, con lo Stato ospitante, collegamento rappresentato, ad esempio, dalla residenza prolungata sul territorio<sup>33</sup>.

La Corte di giustizia, nell'ambito della discriminazione per la nazionalità, ha avuto modo di censurare tutta una serie di limitazioni all'accesso a prestazioni sociali, basate appunto sulla residenza dei soggetti richiedenti, sul presupposto che tale requisito rappresenti una condizione più onerosa da soddisfare per i cittadini europei che esercitano la libera circolazione rispetto ai cittadini dello Stato ospite<sup>34</sup>. Tuttavia, ciò era avvenuto nel contesto della libera circolazione dei lavoratori e della libera prestazione dei servizi.

Nel contesto del soggiorno dei cittadini economicamente inattivi la Corte si mostra più sensibile alle argomentazioni via via addotte dagli Stati membri in merito alla necessità di tutelarsi contro il cosiddetto turismo sociale e, più in generale, circa la sostenibilità finanziaria dei sistemi di *welfare* nazionali, riconoscendo la legittimità di misure che subordinino le relative prestazioni alla dimostrazione che la persona abbia un collegamento effettivo con lo Stato elargitore.

---

<sup>32</sup> Su una critica all'approccio pienamente integrazionista della Corte di giustizia, cfr. M. DOUGAN, E. SPAVENTA, *Wish you Weren't Here... New Models of Social Solidarity in the European Union*, in M. DOUGAN, E. SPAVENTA (eds.), *Social Welfare and EU Law*, Oxford, 2004, pp. 202 ss.

<sup>33</sup> Sulla tendenza a favorire la residenza, anziché la cittadinanza, come criterio di selezione per le prestazioni sociali e sulla sua portata discriminatoria cfr. D. KOSTAKOPOULOU, *European Union Citizenship: Writing the Future*, in *E.L.J.*, 2007, pp. 643 ss.; EAD., *Ideas, Norms and European Citizenship: Explaining Institutional Change*, in *Mod. L. Rev.*, 2005, pp. 233 ss.; G. DAVIES, *'Any Place I Hang my Hat?' or: Residence Is the New Nationality*, in *E.L.J.*, 2005, pp. 43 ss.

<sup>34</sup> Ad esempio, Corte giust., sent. 27.11.1997, causa C-57/96, *Meints*, par. 51.

Simile approccio è emerso in particolare in due ambiti: l'accesso a prestazioni economiche volte a facilitare l'ingresso nel mondo del lavoro e gli aiuti al mantenimento di studenti.

Quanto alla prima situazione, in *Collins*<sup>35</sup> la Corte ritiene che la richiesta di un periodo di residenza previa nello Stato elargitore possa essere in linea di principio legittima, in quanto atta a dimostrare che il soggetto abbia effettivamente cercato un lavoro, pur demandando al giudice nazionale la verifica che la stessa sia effettivamente commisurata allo scopo perseguito. La Corte ha, invece, ritenuto sproporzionato, quale criterio idoneo a dimostrare il nesso con il mercato del lavoro nazionale, il requisito di avere terminato, o previamente frequentato per un certo numero di anni, studi secondari nello Stato elargitore<sup>36</sup>.

Per quanto riguarda gli aiuti al mantenimento nei confronti di studenti universitari, la Corte, dapprima in *Bidar*<sup>37</sup> e poi ulteriormente in *Förster*<sup>38</sup>, ha riconosciuto la legittimità di misure nazionali volte a condizionare la fruizione di dette provvidenze alla circostanza che i soggetti in questione abbiano mostrato un collegamento effettivo con lo Stato ospite, condizione che sarebbe appunto soddisfatta da una residenza prolungata previa sul territorio dello Stato<sup>39</sup>.

Il criterio dell'integrazione sociale, misurato soprattutto sulla base della previa residenza continuata nello Stato elargitore, si è mostrato, tuttavia, problematico proprio nell'ambito degli aiuti agli studi.

Infatti, tanto in *Bidar* che in *Förster*, le controversie avevano riguardato studenti che avevano autonomamente esercitato la loro libertà di circolazione e soggiorno. Tuttavia, poiché lo studente può essere, da un punto di vista fiscale, a carico dei propri genitori, nella misura in cui questi ultimi siano cittadini dell'UE lavoratori nello Stato erogatore,

---

<sup>35</sup> Corte giust., sent. 10.7.2003, causa C-138/02 *Collins*, in *Racc.* I-2703. Vedi anche Corte giust., sent. 4.6.2009, cause C-22/08 e 23/08, *Vatsouras*, § 38-39.

<sup>36</sup> Corte giust., sent. 17.6.2004, *Ioannidis*, causa C-258/04; Corte giust., sent. 25.10.2012, *Prete*, causa C-367/11.

<sup>37</sup> Corte giust., sent. 15.3.2005, *Bidar*, causa C-209/03, in *Racc.* I-2119.

<sup>38</sup> Corte giust., sent. 18.11.2008, *Förster*, causa C-158/07, in *Racc.* I-8507, in cui la Corte ha ritenuto non sproporzionato una residenza prolungata di cinque anni.

<sup>39</sup> Criticamente su questo rovesciamento di prospettiva rispetto al caso *Grzelczyk*, cfr. S. O'LEARY, *Free movement of Persons and Services*, in P. CRAIG, G. DE BÚRCA (eds.), *The Evolution of EU Law*, II ed., Oxford, 2011, pp. 515-516.

dette agevolazioni economiche rientrano nel campo d'applicazione del Regolamento 1612/1968 (oggi Reg. 492/2011) e segnatamente del suo art. 7, co. 2 che garantisce appunto al lavoratore, cittadino di uno Stato membro, il godimento degli stessi vantaggi sociali dei lavoratori nazionali. Ne consegue che il genitore che sostiene economicamente il figlio studente ha, in quanto lavoratore nello Stato elargitore, il diritto alla parità di trattamento con i cittadini nazionali e una distinzione giocata sulla residenza del figlio si riverbera in una discriminazione indiretta a danno del genitore.

La Corte ha affrontato una simile situazione nel caso *Commissione c. Paesi Bassi*<sup>40</sup> e nel caso *Giersch*<sup>41</sup>.

Le vicende in esame hanno messo in discussione la portata dell'approccio fondato sul nesso genuino del soggetto richiedente, avanzata dalla Corte in *Förster e Collins*. Affermare un'idea "forte" del previo nesso di collegamento con lo Stato ospite, sul modello seguito in *Förster*, avrebbe messo in discussione lo schema di giustizia commutativa che caratterizza e ha sempre caratterizzato la giustizia transnazionale dell'UE, di fatto ammettendo la possibilità di discriminare nei confronti del cittadino lavoratore (in questi casi i genitori degli studenti) sulla base della residenza.

La Corte ha così cercato di mantenere il principio del nesso di collegamento, ma ha rinunciato a fondare lo stesso su un criterio univoco come la residenza, o la durata di questa, spostando nuovamente il *focus* su una valutazione della proporzionalità della misura che ha fatto emergere però la difficoltà a individuare un criterio chiaro e univoco<sup>42</sup>.

Così in *Commissione c. Paesi Bassi*, dopo aver distinto il caso in esame dai precedenti *Bidar e Förster* e aver sottolineato che la diversi-

---

<sup>40</sup> Corte giust., sent. 14 giugno 2012, *Commissione c. Paesi Bassi*, C-542/09.

<sup>41</sup> Corte giust., sent. 20 giugno 2013, *Giersch*, C-20/12.

<sup>42</sup> Se ne veda un esempio in Corte giust., sent. 21.7.2011, causa C-503/09, *Stewart*, par. 104: «una normativa nazionale [...] che subordini l'acquisto del diritto a una prestazione [...] al requisito di soggiorno pregresso sul territorio dello Stato membro competente, escludendo ogni altro elemento idoneo a dimostrare l'esistenza di un nesso reale tra il richiedente e detto Stato membro, eccede quanto necessario per garantire l'obiettivo perseguito e costituisce, quindi, una restrizione non giustificata alle libertà garantite dall'art. 21, n. 1, TFUE a ogni cittadino dell'Unione».

ficazione tra soggetti economicamente attivi e non, ai fini della fruizione dei benefici assistenziali, è direttamente prevista dall'art. 24 della direttiva 2004/38/CE, la Corte afferma, in modo innovativo, che in linea di principio può essere accettabile per uno Stato subordinare l'elargizione dei benefici assistenziali al fatto che il percettore abbia un certo livello di integrazione nella società ospitante e ciò tanto nei confronti dei soggetti economicamente attivi, quanto di quelli inattivi (*cons.* 63).

Tuttavia, è necessario distinguere le due situazioni e il relativo scrutinio di proporzionalità. Mentre nel caso di cittadini economicamente inattivi, come in *Förster*, è l'obiettivo del risparmio finanziario che può appunto legittimare una condizione di previa integrazione sociale, così non può essere per i cittadini UE lavoratori. L'obiettivo del risparmio finanziario non può mai giustificare una disparità di trattamento, anche indiretta, tra cittadini nazionali e cittadini di altri Stati membri lavoratori. A un risultato diverso però si può giungere, se il requisito della previa integrazione sociale è funzionale a soddisfare un obiettivo di politica sociale, quale nel caso di specie favorire la mobilità degli studenti universitari nella prospettiva di un miglioramento del mercato del lavoro nazionale<sup>43</sup>.

Similmente nel caso *Giersch*, in cui il sussidio economico per studi superiori era dispensato ai soli studenti che avessero la semplice residenza in Lussemburgo, con esclusione dunque dei figli dei lavoratori frontalieri, la Corte ha ritenuto la misura in contrasto con il Reg. 1612/1968. Essa ha, tuttavia, riconosciuto che l'obiettivo di incrementare la percentuale dei residenti, titolari di un diploma di istruzione superiore, al fine di promuovere lo sviluppo dell'economia del medesimo Stato, costituisce un obiettivo legittimo e idoneo a giustificare un'indiretta disparità di trattamento anche per i lavoratori frontalieri. Anche stavolta, però, la Corte riterrà che tale obiettivo potesse essere perseguito con criteri diversi e meno impattanti della previa residenza, potendosi a tal fine

---

<sup>43</sup> Nel caso *Commissione c. Paesi Bassi*, la misura contestata subordinava il finanziamento per studi superiori compiuti fuori dai Paesi Bassi alla condizione che i beneficiari soddisfacessero un requisito di previa residenza nei Paesi Bassi di tre anni sui sei precedenti alla loro iscrizione universitaria. La Corte, pur ritenendo legittima la finalità perseguita dal legislatore olandese (favorire la mobilità degli studenti) riterrà che i mezzi individuati andassero al di là di quanto necessario.

considerare altri fattori quali, ad esempio, la lunghezza del periodo lavorativo svolto dal genitore, lavoratore transfrontaliero, nello Stato elargitore.

L'approccio del previo nesso di integrazione sociale con lo Stato ospite è a nostro parere apprezzabile. Con esso, infatti, non si rinuncia in assoluto alla ricerca di un fondamento unitario dello *status* di cittadino dell'Unione, soprattutto nella misura in cui, almeno in via di principio, esso venga applicato tanto al soggetto economicamente attivo quanto a quello non economicamente attivo.

Esso sembra anche uno strumento in grado, da un lato, di tenere in considerazione la limitatezza delle risorse economiche e/o la realizzabilità di specifici obiettivi di politica sociale degli Stati membri e, dall'altro, di ammettere un modello che, seppure non pienamente solidaristico, al contempo non è però rigidamente escludente. Infatti, anche i soggetti non economicamente attivi possono accedere alle forme assistenziali dello Stato ospite, una volta dato prova del loro effettivo nesso con il Paese ospitante.

Del resto, si deve tenere presente che il paradigma del previo nesso di integrazione è stato sviluppato dalla Corte di giustizia in ambiti, quali appunto le prestazioni economiche destinate a facilitare l'ingresso al mercato del lavoro e il mantenimento agli studi, rispetto ai quali il dato testuale del diritto derivato prevederebbe la possibilità per gli Stati di escludere la parità di trattamento (art. 24, co. 2, dir. 2004/38/CE).

Tuttavia, ci sembra che la regola del previo nesso di integrazione possa operare allorché essa si sostanzi in criteri di facile operatività, quali appunto un requisito di residenza previa e duratura, secondo un approccio categoriale che garantisca la certezza del diritto e una facile applicazione da parte delle amministrazioni nazionali.

Proprio il caso del mantenimento agli studi, ma similmente si può dire delle prestazioni in danaro che agevolino l'accesso al mercato del lavoro per i disoccupati, hanno dimostrato però la difficoltà operativa di declinare il requisito della previa integrazione in una formula giuridica precisa e rispettosa del principio di certezza del diritto.



### 3.3. Dove la parità non passa (più): l'approccio escludente verso i cittadini non economicamente attivi

La necessità di recuperare una maggiore certezza nell'ambito della concessione di prestazioni di assistenza sociale, consentendo al legislatore di individuare criteri puntuali per escludere talune situazioni dal principio di parità di trattamento, è proprio un elemento ricorrente nella più recente giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>44</sup>.

Ciò ha giustificato l'adozione di un approccio diverso, più aderente al dato testuale della direttiva, ma certamente meno solidale, che porta a escludere dalla parità di trattamento precise categorie di cittadini UE inattivi, senza che sia necessario operare alcuna disamina individuale della loro situazione. Si tratta, ci sembra, di una rinuncia a interpretare le norme di diritto derivato UE in modo conforme al diritto primario e all'idea, in esso sancita, di uno *status* unitario del cittadino dell'UE.

Tale evoluzione è osservabile in relazione alla situazione del soggetto economicamente inattivo non qualificabile né come studente né come soggetto in cerca di lavoro, che chieda allo Stato membro in cui risiede l'accesso a prestazioni sociali dopo tre mesi dal suo soggiorno.

L'art. 24, co. 2 della direttiva 2004/38/CE non esclude esplicitamente dalla regola della parità di trattamento tali ipotesi<sup>45</sup>. Tuttavia, come si è più volte detto, si può ritenere che una persona che avanzi una richiesta di intervento di assistenza sociale non sia più in possesso di risorse sufficienti per ritenere il suo soggiorno regolare e su tale base escluderla dall'accesso alle prestazioni sociali dello Stato ospitante. Infatti, l'art. 24, co. 1 della direttiva sancisce sì la parità di trattamento, ma nei

---

<sup>44</sup> Il punto è esplicitamente sottolineato nella sentenza *Alimanovic* (su cui *infra* nel testo). Vedi, in particolare, il § 61 «Orbene, consentendo agli interessati di *conoscere senza ambiguità* i loro diritti e doveri il criterio previsto [...] è pertanto idoneo a garantire un *elevato livello di certezza del diritto e di trasparenza* nell'ambito della concessione di prestazione di assistenza sociale dell'assicurazione di base, restando al contempo conforme al principio di proporzionalità» (corsivo nostro).

<sup>45</sup> Lo fa, invece, come in precedenza detto, per il diritto a prestazioni sociali nei primi tre mesi di soggiorno nello Stato, per il periodo di tempo più lungo necessario a un cittadino dell'Unione a trovare un'occupazione e, infine, in relazione agli aiuti al mantenimento agli studi.

limiti in cui il cittadino dell'Unione fondi appunto il suo soggiorno sulla direttiva.

La Corte, anche in un recente passato, aveva escluso una simile prospettiva. Ad esempio in *Brey*<sup>46</sup> aveva sottolineato che la semplice domanda di accesso a prestazioni sociali non può ritenersi immediatamente indicativa della scarsità di risorse e della conseguenziale irregolarità del soggiorno, dovendo, invece, valutarsi se la singola prestazione erogata, avuto cura del sistema assistenziale nel suo complesso, possa ritenersi effettivamente incidere sulla sostenibilità del *welfare* nazionale (vedi *cons.* 63 e 64). A tale conclusione la Corte perviene valorizzando i consueti argomenti della natura fondamentale della libertà di circolazione e dello *status* di cittadino dell'Unione, nonché riconoscendo la necessità di prevedere una certa solidarietà finanziaria tra gli Stati membri, soprattutto se le difficoltà incontrate dal soggetto siano solo temporanee.

È proprio questo approccio giocato su una tendenza solidarista e sulla necessaria valutazione individuale del soggetto richiedente, in applicazione del principio di proporzionalità, che viene messo in discussione nei successivi casi *Dano*<sup>47</sup> e *Alimanovic*<sup>48</sup>.

In *Dano*, caso relativo alla richiesta di accesso a prestazioni sociali non contributive da parte di una cittadina europea non economicamente attiva, la quale non aveva previamente lavorato nello Stato ospite, né pareva avere intenzione di cercare un'occupazione, la Corte nella composizione della Grande Sezione rileva che a una situazione quale quella della ricorrente non si possa applicare il principio della parità di trattamento coi cittadini nazionali, perché questa è condizionata al fatto che

---

<sup>46</sup> Corte giust., sent. 19.9.2013, Causa C-140/12, *Brey*, EU:C:2013:565. In argomento, H. VERSCHUEREN, *EU Free Movement or Benefit Tourism*, in *Eur. J. Migration and Law*, vol. 16, 2014, pp. 159 ss.

<sup>47</sup> Corte giust., sent. 11.11.2014, *Dano*, Causa C-333/13, EU:C:2014:2358 su cui vedi i commenti di M.E. BARTOLONI, *La libera circolazione dei cittadini europei economicamente inattivi tra principio di non discriminazione e tutela dei sistemi nazionali di welfare*, in *Diritti Umani e diritto internazionale*, 2015, pp. 476 ss.; S. PEERS, *Benefits for EU Citizens: A U-Turn by the Court of Justice*, in *Cambridge L. Journ.*, 2015, pp. 195 ss.; E. ALES, *Il diritto alle prestazioni sociali dei migranti economicamente non attivi: una parola definitiva dalla Corte di giustizia*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2017, pp. 295 ss.

<sup>48</sup> Corte giust., sent. 15.9.2015, *Alimanovic*, Causa C-67/14, EU:C:2015:597.

il soggiorno sia regolare, ossia che il soggetto non economicamente attivo possieda risorse *proprie*<sup>49</sup> economiche sufficienti. Di conseguenza, il soggetto indigente che fa domanda per ricevere dette prestazioni rivela di non essere più in grado di soddisfare i requisiti previsti dalla direttiva. Il suo soggiorno si configura come illegale e, pertanto, non può avere diritto alla parità di trattamento con i cittadini nazionali.

In *Alimanovic*, riguardante la richiesta di prestazioni a carattere assistenziale avanzata dalla signora Alimanovic e dalla figlia, cittadine svedesi che avevano lavorato saltuariamente per meno di un anno in Germania, la Corte afferma che non è necessario procedere all'esame della situazione individuale della persona interessata, come previsto nella sentenza *Brey*, allorquando la direttiva esplicitamente consideri una determinata situazione per escludere la parità di trattamento. Questo appunto è il caso delle forme di assistenza sociale verso i soggetti in cerca di lavoro, espressamente incluse nella deroga di cui all'art. 24, co. 2 della dir. 2004/38/CE<sup>50</sup>.

Inoltre, in relazione al profilo legato alla valutazione di quando la domanda di assistenza possa qualificarsi come un onere eccessivo per il sistema di *welfare* nazionale, la Corte lascia intendere che tale eventualità non deve verificarsi in concreto, essendo sufficiente, a tal fine, una valutazione presuntiva dell'impatto che simili domande avrebbero per il *welfare* nazionale. Ogni domanda di protezione sociale è potenzialmente idonea di per sé sola a generare un onere eccessivo.

### 3.4. La parità di trattamento frammentata dei cittadini di paesi terzi

È ora opportuno considerare quale sia il modello di giustizia sociale che si ricava dal diritto dell'UE nei confronti dei cittadini di paesi terzi. Sul punto si può osservare che, al momento, non è dato individuare al-

---

<sup>49</sup> Corsivo nostro. Nel punto 75 della sentenza *Dano*, la Corte afferma che le risorse economiche devono appunto essere personali. In passato, però, la Corte aveva ritenuto che non fosse necessario dimostrare la provenienza personale delle risorse economiche. Cfr. Corte giust., Causa C-408/03, *Commissione c. Belgio*, EU:C:2006:192.

<sup>50</sup> Vedi anche la successiva sent. 25.2.2016, causa C-299/14, *Nieto*, EU:C:2016:114, soprattutto *cons.* 49 e 50, relativa alla legittimità dell'esclusione di benefici assistenziali per soggetti residenti nello Stato ospite durante i primi tre mesi di soggiorno.

cuna clausola che stabilisca un divieto di discriminazione generale per la nazionalità<sup>51</sup>. In primo luogo, infatti, si può notare che l'art. 21.2 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (CDFUE) vieta le discriminazioni in base alla nazionalità nell'ambito di applicazione dei Trattati e fatte salve disposizioni specifiche in essi contenute. Secondo le spiegazioni della Carta, tuttavia, tale paragrafo corrisponde all'art. 18.1 TFUE e va applicato in conformità a esso. Di conseguenza, la nazionalità cui fa riferimento l'art. 21.2 CDFUE va intesa come riferita al cittadino dell'UE che ha esercitato la libera circolazione.

In secondo luogo, l'art. 3, co. 2 della direttiva 2000/43/CE, relativa al principio di non discriminazione per la razza e l'origine etnica, esclude dal suo campo d'applicazione le distinzioni basate sulla nazionalità. Nella sentenza *Kamberaj*<sup>52</sup> la Corte di giustizia, sulla base di tale previsione, ha negato che la direttiva in questione potesse applicarsi a un'ipotesi di legislazione regionale che introduceva un trattamento differenziato in relazione ai cittadini di paesi terzi rispetto ai cittadini italiani. La Corte, ancorché in maniera implicita, sembra ritenere che una distinzione di trattamento normativo fondata sulla nazionalità non possa determinare alcuna discriminazione rispetto ai fattori razza e origine etnica, nemmeno indiretta<sup>53</sup>.

Infine, la Corte di giustizia non si è pronunciata sulla possibilità di configurare il divieto di non discriminazione per la nazionalità come un principio generale, ricavandolo dall'art. 14 della CEDU e dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> Sulla problematica, cfr. M. JESSE, *Missing in Action: Effective Protection for Third-Country Nationals from Discrimination under Community Law*, in E. GUILD, K. GROENENDIJK, S. CARRERA, *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Farnham-Surrey-Burlington, 2009, pp. 187 ss.

<sup>52</sup> Corte giust., sent. 24.4.1012, Causa C-571/10, *Kamberaj*.

<sup>53</sup> Questa possibile soluzione era stata prospettata in dottrina da M. BELL, *Anti-Discrimination Law and the European Union*, Oxford, 2002, p. 77, sul presupposto che distinguere il trattamento normativo tra stranieri e cittadini determini un impatto discriminatorio maggiore per gli stranieri che appartengono a etnie diverse da quella dello Stato ospite.

<sup>54</sup> Su tale possibile soluzione, v. K. GROENENDIJK, *Citizens and Third Country Nationals: Differential Treatment or Discrimination*, in J.Y. CARLIER (cur.), *The Future of Free Movement of Persons in the EU*, Bruxelles, 2006, pp. 79 ss. Come è noto, nella

Ciò significa che le discriminazioni in ragione della nazionalità dei cittadini di paesi terzi fuoriescono del tutto dall'ambito di tutela del diritto dell'UE?

Certamente, sembra corretto sottolineare che le garanzie offerte in questo senso nel contesto dell'UE è meno generalizzata di quanto accade a livello nazionale e anche internazionale dove la nazionalità è spesso fattore tutelato in via generale.

Tuttavia, ferma restando tale lacuna, si deve osservare che nel diritto dell'UE sono però individuabili delle clausole di parità di trattamento che riguardano, come accennato, specifiche categorie di straniero<sup>55</sup>.

È questo ad esempio il caso di taluni accordi di partenariato conclusi dall'UE con alcuni Stati terzi<sup>56</sup>.

Si devono poi considerare quelle clausole di parità di trattamento previste in favore appunto dello straniero per così dire "qualificato". Si tratta, ad esempio, del cittadino di paese terzo che abbia conseguito il permesso di soggiorno di lungo periodo<sup>57</sup>, o del titolare di protezione internazionale<sup>58</sup>, del cittadino di paese terzo che intenda svolgere lavori

sentenza *Mangold* (Corte giust., sent. 22.11.2005, causa C-144/04, *Mangold*, in *Racc. I-9981*) la Corte di giustizia ha riconosciuto l'esistenza di un principio generale di non discriminazione, avente efficacia diretta sia verticale sia orizzontale, in relazione al fattore "età". Nella successiva sentenza *Egenberger* (Corte giust., 17.4.2018, Causa C-414/16) la Corte ha esteso lo stesso ragionamento alla religione o credo.

<sup>55</sup> In argomento, si veda W. CHIAROMONTE, A. GUARISO, *op. cit.*, pp. 349 ss. Criticamente, sulla creazione di un mosaico di statuti giuridici dei cittadini dei paesi terzi da parte del diritto dell'UE, E.V. ZONCA, *op. cit.*, p. 134, che richiama, in senso adesivo, M. GAUTIER, *Le droit communautaire, vecteur d'une segmentation du droit*, in E. SAULNIER CASSIA, V. TCHEN (dir.), *Unité du droit des étrangers et égalité de traitement. Variations autour des mutations d'une police administrative*, Paris, 2011, pp. 39 ss. Vedi anche A. BEDUSCHI-ORTIZ, *Les droits sociaux fondamentaux des ressortissants de pays tiers*, Saarbrücken, 2010.

<sup>56</sup> Accordi con clausole di parità di trattamento per i lavoratori esistono con gli Stati dello Spazio economico europeo (GUCE, L 1 del 3 gennaio 1994); con la Svizzera (GUCE L 114 del 30.4.2002), con la Turchia (GUCE n. 217 del 29.12.1964), con il Marocco (GUCE L 70 18.3.2000), con la Tunisia (GUCE L 97 del 30.3.1998), con l'Algeria (GUUE, L 265, del 10.10.2005).

<sup>57</sup> Cfr. l'art. 11 della dir. 2003/109/CE del Consiglio del 25.11.2003.

<sup>58</sup> Cfr. l'art. 29 della dir. 2011/95/UE.

altamente qualificati<sup>59</sup> o, più recentemente, del cittadino di Paese terzo che sia stato ammesso in uno Stato membro a fini lavorativi o anche a fini diversi dall'attività lavorativa, ma al quale, a norma del diritto dell'Unione o nazionale, sia consentito lavorare<sup>60</sup>.

In questi casi il diritto alla parità di trattamento è formulato nelle diverse direttive che disciplinano i vari *status* secondo un approccio selettivo. È lo stesso diritto derivato, infatti, che, da un lato, esclude taluni ambiti materiali dal principio di parità di trattamento – e ciò in misura diversa da categoria a categoria di straniero c.d. “qualificato”<sup>61</sup> – dall'altro, consente agli Stati membri di introdurre delle eccezioni in fase di attuazione al principio di parità di trattamento<sup>62</sup>.

Per ognuna, dunque, di queste categorie sarà necessario verificare l'ampiezza del diritto alla parità di trattamento stabilita volta per volta dal legislatore dell'UE, nonché se e con quale estensione il legislatore nazionale, in sede di trasposizione di detti atti, abbia applicato deroghe al principio di parità.

All'interno di questi limiti però, la copertura del diritto dell'Unione offerta alle suddette clausole di parità ha l'indubbio vantaggio di determinare l'applicazione dei consueti rimedi del diritto dell'UE, tra cui, in particolare, il principio del primato con conseguente disapplicazione

<sup>59</sup> Cfr. l'art. 14 della dir. 2009/50/CE del Consiglio del 25.5.2009.

<sup>60</sup> Si tratta dell'art. 12 della dir. 2011/98/UE. Sono, inoltre, da ricordare i familiari di cittadini dell'UE che risiedono nel territorio di uno Stato membro e che non siano essi stessi cittadini dell'UE (art. 28 della dir. 2004/38/CE), nonché i titolari del permesso di soggiorno per ricerca, ai sensi dell'art. 12 della dir. 2005/71/CE, oggi sostituita dalla dir. 2016/801/UE.

<sup>61</sup> Ad esempio, in relazione al titolare del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo, l'art. 11, co. 1 e 4 della dir. 2003/109/CE prevede che la parità di trattamento si applichi in relazione alle prestazioni sociali, all'assistenza sociale e alla protezione sociale, mentre per i titolari di permesso di soggiorno per ricerca (ai sensi della dir. 2005/71/CE, oggi rifiuta e sostituita dalla dir. 2016/801/UE), per i titolari di c.d. carta blu, cioè i lavoratori altamente qualificati (ai sensi della dir. 2009/50/CE), per i titolari di permesso unico che abilita al lavoro (ai sensi della dir. 2011/98/UE) la parità di trattamento riguarda i soli settori della sicurezza sociali, quali previsti dal Reg. 883/2004. Sul punto vedi *infra* nel testo.

<sup>62</sup> Ad esempio, in relazione alla dir. 2003/109/CE c.d. “lungo-soggiornanti”, l'art. 11, co. 4 prevede che: «Gli Stati membri possano limitare la parità di trattamento in materia di assistenza sociale e protezione sociale alle prestazioni essenziali».

della normativa interna confliggente, ovviamente anche di rango sub-statale.

Tra tutte le categorie di straniero prese in considerazione dal diritto derivato dell'UE, la più rilevante, almeno sotto il profilo quantitativo dei potenziali beneficiari, è quella relativa allo straniero ammesso in un paese UE con un titolo di soggiorno che abilita al lavoro, ai sensi della dir. 2011/98/UE. Essa, di fatto, esclude solo poche tipologie di straniero dal suo campo d'applicazione<sup>63</sup>.

La direttiva, al netto delle pur rilevanti limitazioni che gli Stati possono prevedere *ratione materiae* al principio della parità di trattamento<sup>64</sup>, parrebbe stemperare la logica premiale che si ricava dalle altre categorie prese in considerazione dagli altri atti di diritto derivato, dove a essere favoriti sono o i soggetti che abbiano dato prova di un collegamento stabile e duraturo col Paese ospite (ad esempio, i lungo soggiornanti, titolo, peraltro, conseguibile solo grazie al possesso di certe risorse economiche) o quelle categorie di straniero che risultano particolarmente appetibili sotto il profilo della loro occupabilità (ad esempio, i lavoratori altamente qualificati o i ricercatori).

Sono, comunque, diverse le problematiche interpretative cui hanno dato luogo le suddette clausole di parità di trattamento.

---

<sup>63</sup> Le categorie di cittadini di paesi terzi escluse dal campo d'applicazione della direttiva sono stabilite all'art. 3.2, ma, in molti casi, si tratta di situazioni che ricevono già tutela dal diritto dell'UE, come nel caso degli stranieri con permesso di soggiorno lungo-soggiornante o dei beneficiari di protezione internazionale. In altri casi, invece, non è configurabile una tutela da parte del diritto dell'UE, come nel caso dei lavoratori autonomi o degli stranieri che sono beneficiari di protezione di carattere umanitario sulla base del solo diritto nazionale, oltre che di quelli in condizione di irregolarità. Inoltre, agli Stati è data facoltà di escludere dal campo d'applicazione della direttiva 2011/98/UE gli stranieri che sono stati ammessi per motivi di studio o per lavorare per un periodo inferiore a sei mesi (art. 3.3).

<sup>64</sup> Si veda l'art. 12, co. 2. lett. a), b), c) e d) della dir. 2011/98/UE. A titolo d'esempio, in relazione all'accesso ai settori della sicurezza sociale, gli Stati rimangono liberi di restringere la parità di trattamento ai soli lavoratori (non anche a chi è semplicemente titolare di un permesso che abilita al lavoro), senza limitarla, però, per i lavoratori di paesi terzi che svolgono o hanno svolto un'attività lavorativa per un periodo minimo di sei mesi e sono registrati come disoccupati. Anche l'assistenza abitativa può essere limitata ai soli lavoratori di paesi terzi o addirittura esclusa.

In primo luogo esse si limitano a garantire alle categorie prima viste la parità di trattamento, non specificando – almeno non in forma espressa, a differenza di ciò che accade con le altre direttive c.d. antidiscriminatorie, assunte *ex art. 19 TFUE* – che la parità di trattamento possa ritenersi lesa anche da una discriminazione indiretta. Si può pensare, ad esempio, a un requisito di residenza prolungata previsto per l’accesso a determinate prestazioni sociali, requisito che si applichi indistintamente tanto ai cittadini del dato Stato quanto a quelli di paesi terzi che ricadono nelle categorie protette. La parità di trattamento tra le due categorie sarebbe formalmente rispettata, ma è evidente che una clausola di questo tipo sarebbe idonea a determinare un impatto più elevato rispetto alle categorie di straniero protette che, magari, hanno più difficoltà, rispetto ai cittadini dello Stato erogatore, a soddisfare il requisito di residenza<sup>65</sup>.

In secondo luogo, si deve considerare che per diverse categorie “protette” sono le stesse direttive a fissare, quale ambito di operatività della clausola di parità di trattamento, i soli settori della sicurezza sociale come definiti dal Reg. 883/2004<sup>66</sup>. In tali casi, dunque, si deve verificare che la data prestazione nazionale, da un lato, rientri in uno dei “rischi” indicati dall’art. 3 del suddetto Reg., dall’altro, che essa non sia qualificabile come misura di “assistenza sociale”, ambito che lo stesso Reg., all’art. 3, co. 5, esclude dal suo campo d’applicazione materiale.

In relazione all’“assistenza sociale” però, la Corte di giustizia ha avuto modo di sottolineare che la nozione rilevante ai fini della non applicazione del Reg. n. 883/2004 – e di converso delle clausole di parità di trattamento previste dalle direttive menzionate – va costruita in

---

<sup>65</sup> Sul punto, si consideri Corte cost. it., sent. n. 168/2014, su cui *infra* nel testo, in cui la Corte ha ritenuto illegittima, per violazione degli artt. 3 e 117, co. 1 Cost., una legge valdostana che prevedeva un requisito di residenza di più di otto anni per accedere all’edilizia residenziale pubblica. Per la Corte tale requisito determina un inevitabile svantaggio per i cittadini stranieri lungo-soggiornanti, ponendosi nei loro confronti come una discriminazione dissimulata, in violazione della clausola di parità di trattamento prevista dall’art. 11 della direttiva 2003/109/CE.

<sup>66</sup> Il Reg. 883/2004 – che ha sostituito il precedente Reg. 1408/71 – concerne il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale nell’ambito della libera circolazione delle persone.



modo autonomo rispetto alle tradizioni giuridiche nazionali e non coincide con la distinzione tra prestazione contributiva e non contributiva, utilizzata da molti ordinamenti tra cui l'Italia. Ciò che rileva, ai fini della qualificazione di una data prestazione come di assistenza sociale, è per la Corte di giustizia la sua natura discrezionale, nel senso che la sua erogazione deve essere condizionata da fattori personali del richiedente e non operare automaticamente sulla base del mero possesso dei requisiti previsti dalla legge<sup>67</sup>.

Ulteriori aspetti problematici riguardano le modalità con cui gli Stati possono introdurre limitazioni al campo d'applicazione materiale delle clausole di parità di trattamento.

Nella già citata sentenza *Kamberaj* la Corte di giustizia ha affermato, in relazione alla direttiva 2003/109/CE c.d. "lungo-soggiornanti", che la possibilità per un'autorità pubblica, sia essa di livello nazionale, regionale o locale, di avvalersi della deroga – che consente di limitare il campo d'applicazione della clausola di parità – opera unicamente qualora gli organi competenti nello Stato membro interessato per l'attuazione di tale direttiva abbiano chiaramente espresso l'intenzione di avvalersi della deroga al principio della parità di trattamento<sup>68</sup>. In questo modo, dunque, non possono venire in considerazione disposizioni legislative precedenti la direttiva che escludano una data categoria "protetta" dall'erogazione di un determinato servizio<sup>69</sup>. Risulta, peraltro, dubbio se tale atto formale possa essere operato in totale autonomia da un ente territoriale o se si debba coinvolgere necessariamente la rappresentanza italiana presso le istituzioni UE.

---

<sup>67</sup> Corte giust., sent. 14.6.2016, Causa C-308/14, *Commissione c. Regno Unito*; Corte giust., sent. 21.6.2017, Causa C-449/16, *Martinez Silva*. Quest'ultima sentenza è generata da un rinvio pregiudiziale promosso da un giudice italiano che aveva per oggetto la conformità alla clausola di parità di trattamento, prevista dall'art. 12 della dir. 2011/98/UE (c.d. permesso unico lavoro), della legislazione nazionale che riservava il beneficio dell'assegno famiglie numerose (ex art. 65, l. 448/98) ai soli cittadini stranieri titolari del permesso lungo-soggiornanti.

<sup>68</sup> Corte giust., sent. 24.4.1012, Causa C-571/10, *Kamberaj*, § 87-88.

<sup>69</sup> Per un'applicazione giurisprudenziale nazionale, si veda Corte Appello Torino, sent. 12.10.2015, reperibile al seguente link: <https://www.asgi.it/banca-dati/corte-dap-pello-di-torino-sentenza-del-12-10-2015/>.

#### 4. A chi spetta garantire l'eguaglianza? Il modello c.d. tutorio forte

Dalla giurisprudenza della Corte EDU e anche dal diritto dell'UE – sia positivo, sia giurisprudenziale – non emerge, dunque, un approccio di tipo universalista tale per cui la parità di trattamento sia da garantire allo straniero in quanto persona. Piuttosto, questa appare condizionata dal titolo di soggiorno, che viene assunto a indicatore di un legame più o meno stabile dello straniero col territorio e può essere ulteriormente circoscritta dal legislatore statale ad alcuni ambiti soltanto delle politiche sociali. Persino in relazione agli stessi cittadini dell'UE che esercitano la libertà di circolazione, l'accesso da parte dei soggetti non economicamente attivi a talune prestazioni sociali giustifica uno scrutinio di proporzionalità differenziato in relazione ai requisiti di residenza prolungata (casi *Collins*, *Bidar*, *Förster*), se non addirittura vere esenzioni dal principio di parità di trattamento (casi *Dano*, *Alimanovic*).

Emerge, dunque, una funzionalizzazione dei diritti, almeno sociali, allo *status* amministrativo posseduto dallo straniero: tanto più il titolo di soggiorno è indicativo di un legame stabile e duraturo col Paese ospite o è espressivo di un potenziale interesse nazionale a “trattenere” lo straniero, perché ad esempio lavoratore altamente qualificato, tanto più forte è lo spettro dei diritti sociali che verranno garantiti.

Ciò implica però due possibili conseguenze. In primo luogo, sul piano giurisdizionale, se per le Corti è abbastanza agevole invalidare una discriminazione netta tra il cittadino e lo straniero *tout court*, molto più complicato diventa valutare la ragionevolezza delle limitazioni con cui il legislatore escluda dalla parità di trattamento alcune categorie soltanto di stranieri<sup>70</sup> o utilizzi criteri come la residenza prolungata. In secondo luogo, poiché è al legislatore statale cui compete disciplinare i titoli di soggiorno con cui lo straniero è ammesso nel territorio, è sempre a tale livello che dovrebbe spettare logicamente la definizione di quali diritti sociali prestazionali siano fruibili in relazione al dato titolo di soggiorno, sia pure, nel caso dei Paesi dell'UE, nell'ambito dei limiti sempre più marcati che discendono da tale ordinamento.

---

<sup>70</sup> Si veda, sul punto, *supra* par. 2 in questo stesso capitolo, in nota, le già citate sentenze della Corte EDU *Niedziecki v. Germany* e *Okpisz v. Germany*, 25.10.2005.

Queste considerazioni sono alla base di ciò che abbiamo definito “modello tutorio forte” in cui è al legislatore nazionale che compete svolgere una funzione equilibratrice rispetto alle tendenze restrittive che la cittadinanza sociale regionale può assumere.

Esso caratterizza, in particolare, le esperienze degli Stati Uniti e della Spagna.

Il modello presuppone, in primo luogo, un’ampia riserva a favore del livello federale/nazionale della competenza in materia di immigrazione, che abilita alla regolazione dei profili dell’ingresso e del soggiorno, ma anche alla definizione di parametri comuni relativi all’accesso dello straniero a diritti prestazionali, anche laddove questi ultimi siano ricadenti in ambiti che sarebbero di competenza subnazionale.

Sebbene, in linea di massima, l’intervento statale si giustifichi solo nel perimetro delineato dal principio di eguaglianza – nel senso di porsi come limite negativo che le unità subnazionali non potrebbero derogare, se non *in melius* –, il rischio è che si diano letture più pervasive in cui le azioni stesse delle unità subnazionali vengano conformate attraverso ad esempio la leva finanziaria o atti di indirizzo. In questo contesto le unità subnazionali rischiano di divenire al più soggetti attuatori di una politica dell’immigrazione di matrice nazionale, in cui la dimensione “esterna” – il controllo degli ingressi e del soggiorno – si lega e condiziona quella “interna”, ossia lo spettro dei diritti, soprattutto sociali, che sono riservati allo straniero presente sul territorio nazionale<sup>71</sup>.

Un secondo profilo che emerge è la tendenziale recessività della componente giurisdizionale nel garantire lo statuto sociale dell’immigrato. Anche in considerazione del fatto che tanto in USA quanto in Spagna, i diritti sociali o non sono proprio costituzionalizzati (USA) o non costituiscono situazioni esigibili in giudizio (Spagna), spettando al legislatore definirne portata e condizioni di godimento, si assiste a una de-costituzionalizzazione della cittadinanza sociale dello straniero a tutto favore del formante legislativo.

---

<sup>71</sup> Cfr. sul punto T.A. ALEINIKOFF, *Inherent Instability – Immigration and Constitutional Democracies*, in M.A. GRABER, S. LEVINSON, M. TUSHNET (eds.), *Constitutional Democracies in Crisis*, Oxford, 2018, p. 484, «The pro-migrants aspects of the settlement are counter-balanced by a strong reading of the immigration power – one that permits an interpretation of the border as penetrating to the interior».

Quest'ultimo finisce per godere di un'ampia discrezionalità che condiziona anche l'assetto dei rapporti centro-periferia, potendo l'ambito nazionale giungere fino ad abilitare quello subnazionale a derogare al rispetto del principio di eguaglianza e di parità di trattamento tra cittadini e stranieri. In questa ipotesi, propria degli USA, il ruolo antidiscriminatorio del legislatore federale può venire meno e tende a emergere l'interesse nazionale a promuovere un dato modello di integrazione dello straniero di carattere più liberista.

#### 4.1. Dalla tutela al *laissez-faire*: il caso statunitense

Si è visto che la Costituzione federale, in maniera espressa almeno, non assegna alla federazione alcuna competenza in materia di immigrazione. È stata la Corte Suprema, e solo a partire dalla fine dell'Ottocento, a riconoscere che la regolazione di questa materia debba spettare alla federazione, ritenendo che ciò sia una conseguenza dell'attribuzione all'ambito federale del carattere della sovranità<sup>72</sup>.

La questione dell'esatta delimitazione di questa competenza – soprattutto in relazione alla possibilità per il legislatore federale di definire le condizioni d'accesso dello straniero anche in relazione a misure prestazionali di competenza altrimenti degli Stati – si è posta successivamente, in particolare negli anni Settanta del secolo scorso.

Nella sentenza *Graham v. Richardson* la Corte Suprema, dopo aver invalidato, per violazione dell'*equal protection clause*, due leggi statali che discriminavano i cittadini stranieri regolarmente presenti sul territorio nazionale in relazione all'accesso a talune provvidenze sociali statali, ne affermò l'illegittimità anche sotto il profilo della violazione delle competenze federali. Secondo la Corte, poiché il Congresso non ha previsto alcuna conseguenza negativa in capo allo straniero regolarmente soggiornante allorché faccia richiesta di sovvenzioni sociali, un intervento statale che ne precludesse l'accesso si porrebbe in conflitto con la politica immigratoria delineata dal legislatore federale<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Cfr. *supra*, capitolo secondo.

<sup>73</sup> *Graham vs. Richardson*, 403 U.S. 365, (1971), «State laws that restrict the eligibility of aliens for welfare benefits merely because of their alienage conflict with these

La sentenza *Graham* viene normalmente considerata dalla dottrina statunitense come espressiva di una tendenza storicamente data a utilizzare il grimaldello dell'*equal protection clause* per finalità redistributive ed egualitarie, compensando così la mancata costituzionalizzazione dei diritti sociali<sup>74</sup>. In effetti, il peso che, a livello di argomentazione, viene dato al principio di eguaglianza e la decisione stessa di considerare gli immigrati regolari come una *suspect class*, con conseguente applicazione dello *strict scrutiny test*, sono indicativi di un approccio ermeneutico giocato più sul piano dei diritti che sul piano delle competenze. Ciò, appunto, in modo coerente con la volontà dei giudici statunitensi di guardare ai diritti sanciti dalla Costituzione come fenomeno non circoscrivibile ai soli cittadini, ma inerente alla persona<sup>75</sup>.

La giurisprudenza successiva, tuttavia, assumerà una prospettiva diversa.

Due sono i passaggi fondamentali. Il primo è rappresentato dal caso *Mathews v. Diaz*<sup>76</sup>. Chiamata a valutare la conformità rispetto all'*equal protection clause* di una legge federale che creava una disparità di trattamento rispetto agli stranieri regolari nell'accesso alle prestazioni sociali, la Corte Suprema non applica lo *strict scrutiny test*, come nel caso *Graham*, ma un blando *rationale scrutiny test*. La Corte osserva, infatti, che, come conseguenza della grande discrezionalità riconosciuta in materia di immigrazione, il legislatore federale non incontra gli stessi limiti che derivano, invece, al legislatore statale dall'applicazione del XIV emendamento.

Da questo punto di vista, dunque, la dottrina della *plenary power*, formulata in materia di ammissione e soggiorno dello straniero, ha influenzato anche l'intensità dello scrutinio dell'*equal protection clause*, introducendo un doppio standard di tutela a seconda che il legislatore

---

override national policies in an area constitutionally entrusted to the federal Government».

<sup>74</sup> In argomento, F.I. MICHELMAN, *In Pursuit of Constitutional Welfare Rights: One View of Rawls' Theory of Justice*, in *U. Pa. L. Rev.*, 1973, pp. 962 ss.

<sup>75</sup> Cfr. A. BICKEL, *Citizenship in the American Constitution*, in *Arizona L. Rev.*, vol. 15, 1973, p. 369: «Remarkably enough [...] the concept of citizenship plays only the most minimal role in the American constitutional scheme».

<sup>76</sup> *Mathews v. Diaz*, 426 U.S. 67, (1976).

che introduca la differenziazione in ragione dello *status* di straniero sia statale anziché federale, lasciando a quest'ultimo un'ampia discrezionalità.

Il secondo momento di svolta è rappresentato dalla sentenza *De Canas v. Bica*<sup>77</sup>. In essa, sia pure in nota, la Corte recupera l'affermazione contenuta in *Graham*, secondo cui le leggi statali che impongono un trattamento discriminatorio degli stranieri legittimamente soggiornanti negli Stati Uniti sono da ritenersi sempre d'ostacolo al potere federale di regolamentare l'immigrazione e, dunque, illegittime per violazione del primato della legge federale, ma aggiunge un significativo inciso: *a meno che* (corsivo nostro) esse non siano autorizzate dal Congresso<sup>78</sup>.

Il combinato disposto di questa giurisprudenza – da un lato, l'ampia discrezionalità lasciata al legislatore federale nel definire i confini della materia immigrazione e nell'articolare lo statuto giuridico dello straniero, dall'altro, la possibilità, sempre riconosciuta al legislatore federale, di autorizzare gli Stati a derogare alla regola costituzionalmente imposta dell'*equal protection clause* – hanno posto le basi per uno slittamento della questione della cittadinanza regionale sociale dal piano del principio di eguaglianza e dei diritti costituzionali a quello delle competenze e dei rapporti tra federazione e stati.

È su questo impianto che si viene a innestare l'intervento federale del 1996 rappresentato dal *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA)<sup>79</sup>.

Quest'ultima legge non solo ha ridefinito il sistema di *welfare* federale statunitense attraverso una maggiore responsabilizzazione degli Stati nella gestione di programmi finanziati, in via esclusiva o parziale, dal governo federale<sup>80</sup>, ma ha altresì disciplinato le modalità d'accesso

---

<sup>77</sup> *De Canas v. Bica*, 424 US 351, (1976).

<sup>78</sup> *De Canas v. Bica*, 424 US 351, (1976) footnote 6: «Of course, state regulation not congressionally sanctioned that discriminates against aliens lawfully admitted to the country is impermissible if it imposes additional burdens not contemplated by Congress» (corsivo nostro).

<sup>79</sup> Cfr. Title IV, *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA), Pub. L. no. 104-193, 110 Stat. 2105 (1996).

<sup>80</sup> In argomento, nella letteratura italiana, vedi A. PIERINI, *Evoluzioni e tensioni di un modello neo-liberale di assistenza sociale*, Torino, 2003.

degli stranieri, regolari e non, tanto ai programmi assistenziali federali quanto a quelli statali.

Il PRWORA, infatti, ha introdotto un diverso trattamento giuridico in relazione agli immigrati regolari<sup>81</sup> a seconda che il loro ingresso negli Stati Uniti sia avvenuto prima o dopo il 1996<sup>82</sup>. Mentre per la prima categoria di stranieri si continua a prevedere l'accesso ai programmi federali di assistenza, in relazione alla seconda tale possibilità è preclusa per un periodo di cinque anni decorrenti dall'ingresso dello straniero nel territorio federale. Nonostante successive modifiche abbiano esteso taluni dei programmi federali a categorie di stranieri prima escluse, le restrizioni permangono ancora rilevanti<sup>83</sup>.

Tuttavia, nell'ottica della sopra accennata maggiore responsabilizzazione degli Stati nella gestione del *welfare* federale, si è riconosciuta la possibilità a questi ultimi di intervenire, consentendo loro di estendere i benefici dei programmi federali anche agli stranieri regolarmente residenti negli USA che siano entrati nel Paese dopo il 1996 e non abbiano ivi soggiornato da più di cinque anni, assumendosene in questo caso i relativi oneri<sup>84</sup>.

Il PRWORA non ha inciso però solo sulle condizioni di accesso ai programmi di *welfare* federali, ma ha altresì disciplinato la fruizione da

<sup>81</sup> Secondo lo stesso PRWORA (vedi ora 8 USC par. 1641) la categoria dei *qualified aliens* comprende lo straniero in possesso di un permesso di soggiorno permanente, i rifugiati e gli asilanti.

<sup>82</sup> Cfr. M.E. FIX (ed.), *Immigrants and Welfare – The Impact on Welfare Reform on America's Newcomers*, New York-Washington D.C., 2009, pp. 5 ss.

<sup>83</sup> Cfr. 8 U.S.C., par. 1612 e 1613 (a). La restrizione opera in relazione a programmi di welfare federali quali, in particolare Medicaid (relativo alla copertura di spese sanitarie di emergenza), TANF (*Temporary Assistance for Needy Families* con cui si prevede una sovvenzione per le famiglie in stato di indigenza, soprattutto se formate da un solo genitore), SSI (*Supplemental Security Income*, destinato all'assistenza di anziani, ciechi e disabili) e il *Food Stamp Program* (destinato ad aiutare famiglie a basso reddito con sovvenzioni per l'acquisto di generi alimentari). In argomento, L.H. FUJIWARA, *Immigrants' Rights Are Human rights: The Reframing of Immigrant Entitlement and Welfare*, in *Social Problems*, vol. 52, 1, 2005, pp. 79 ss.; G.J. YOO, *Immigrants and Welfare: Policy Constructions of Deservingness*, in *J. Imm. Ref. Studies*, vol. 4, 4, 2008, pp. 490-507.

<sup>84</sup> Cfr. 8 U.S.C. par. 1612 (b) secondo cui «[...] a state is authorised to determine the eligibility of an alien who is a qualified alien for any designated Federal program».

parte degli stranieri, tanto regolari che irregolari, dei programmi di *welfare* statali, con ciò dimostrando che l'abilitazione federale a regolamentare le materie dell'immigrazione e della condizione giuridica dello straniero ha valenza trasversale e può intersecare ambiti altrimenti di prerogativa appunto statale.

Gli attuali artt. 1622-1624 del Title 8 dell'U.S.C. autorizzano, infatti, gli Stati a determinare le condizioni che disciplinano l'accesso degli immigrati regolari ai programmi di assistenza statale, esplicitamente ammettendo che il legislatore statale possa escluderli da detti benefici<sup>85</sup>. Inoltre, agli Stati è fatto divieto di prevedere che gli immigrati irregolari possano essere ammessi a programmi assistenziali statali. Gli Stati però sono liberi di approvare una legge che disponga esplicitamente in senso contrario<sup>86</sup>.

Come è evidente, il PRWORA ha di fatto spostato sugli Stati la decisione di distinguere nel settore del *welfare*, tanto federale che statale, tra cittadini e stranieri o al contrario di non farlo, assumendosene in questo caso il costo.

Successivamente all'approvazione del PRWORA, gli Stati hanno garantito anche agli immigrati regolari negli USA dopo il 1996 l'accesso ai programmi federali, in particolare all'assistenza sanitaria. Peraltro, le difficoltà finanziarie che alcuni Stati hanno affrontato con l'avvio del nuovo millennio sono state la causa di alcuni cambiamenti in senso più restrittivo verso gli immigrati<sup>87</sup>.

L'opzione perseguita dal legislatore federale presenta, tuttavia, alcuni dubbi di legittimità alla luce dei precedenti della Corte Suprema, dovendosi ricordare, infatti, che, se il legislatore federale è sostanzialmente libero di distinguere il trattamento giuridico tra cittadini e stra-

---

<sup>85</sup> Cfr. 8 U.S.C., par. 1622 (a). Vengono peraltro previste eccezioni, nel senso che per talune categorie di stranieri gli Stati non possono precludere l'accesso a programmi di assistenza statali.

<sup>86</sup> Vedi Title 8, par. sec. 1621 lett. a) e d).

<sup>87</sup> Nel caso *Soskin v. Reinertson*, U.S. Court of Appeals, Xth Circuit, 353 F.3d 1242, (2004), citato *infra* nel testo, era in discussione la legittimità di una legge del Colorado, che solo nel 2003, per ragioni legate a problemi di bilancio, decise di applicare la possibilità offerta dal PRWORA di restringere la platea dei destinatari del *Medicaid Program*.



nieri anche sul terreno dei diritti prestazionali, al contrario il legislatore statale, alla luce del precedente di *Graham v. Richardson*, vedrà sottoporre ogni differenziazione del tessuto normativo fondata sullo *status* di straniero allo stringente *strict scrutiny test*.

D'altra parte, nella già ricordata nota del caso *De Canas* la Corte, rifacendosi al precedente *Graham*, aveva osservato che sotto il profilo del riparto di competenze agli Stati era precluso discriminare tra cittadini statunitensi e cittadini stranieri regolarmente soggiornanti, essendo questa un'interferenza rispetto al potere federale esclusivo in materia di immigrazione. E, tuttavia, la Corte aveva anche aggiunto l'inciso secondo cui tale invasione di competenze non si dava allorché fosse il Congresso federale ad autorizzarla<sup>88</sup>.

Da questo punto di vista è possibile osservare come la problematica risulti influenzata proprio dal profilo che si ritenga di far prevalere, come dimostrano anche le sentenze delle giurisdizioni federali e statali rese sul punto. Qualora, infatti, si dia prevalenza a un'analisi incentrata sul principio dell'*equal protection clause*, l'autorizzazione a introdurre differenziazioni di trattamento sulla base della condizione dello straniero, data dal legislatore federale agli Stati, viene ritenuta insufficiente a superare il precedente di *Graham v. Richardson*<sup>89</sup>.

Un giudizio diverso consegue, invece, quando prevalga il profilo del riparto di competenze e si riconosca l'ampia discrezionalità del legislatore federale a disciplinare la materia. Siccome il PRWORA ha espressamente qualificato come interesse nazionale la circostanza che lo straniero residente negli Stati Uniti non finisca per gravare sul sistema di *welfare* pubblico, gli Stati possono essere chiamati a contribuire coerentemente e volontariamente al raggiungimento di tale obiettivo<sup>90</sup>.

---

<sup>88</sup> Vedi, sul punto, nota 78 in questo stesso capitolo.

<sup>89</sup> Cfr. *Aliessa v. Novello*, New York Court of Appeals, 96 N.Y.2d 418, (2001).

<sup>90</sup> Cfr. *Soskin v. Reinertson*, U.S. Court of Appeals, Xth Circuit, 353 F.3d 1242, (2004): «The reason for applying rational-basis review to federal law regarding aliens is that such laws reflect national policy that Congress has the constitutional power to enact. [...] When a state determines that the burden is too high and decides against optional coverage, it is addressing the Congressional concern (not just a parochial state concern) that individual aliens not burden the public benefits system (8 U.S.C. par. 1601)».

#### 4.2. Il modello tutorio forte in Spagna

Anche in relazione all'esperienza spagnola si può registrare la tendenza a riconoscere un ruolo primario al legislatore statale nella definizione dello statuto giuridico dello straniero e ciò a maggior ragione per quanto riguarda gli aspetti della cittadinanza sociale.

Infatti, è da ricordare che, con l'eccezione del diritto all'istruzione, di cui all'art. 27, i diritti sociali sono configurati dalla Costituzione spagnola come principi e non come diritti soggettivi giustiziabili. Ciò comporta che essi siano sottratti, da un lato, a talune garanzie previste invece per i classici diritti di prima generazione, dall'altro, che il loro effettivo godimento dipenda dall'intervento del legislatore ordinario<sup>91</sup>.

In secondo luogo, e con più specifico riferimento alla posizione giuridica dello straniero, l'art. 13 Cost. S. stabilisce che gli stranieri go-

---

<sup>91</sup> L'art. 53 Cost. S. definisce un regime di tutela differenziato per quanto riguarda i principi che reggono la politica sociale ed economica – nel cui ambito sono elencati i diritti sociali a carattere prestazionale – rispetto ai diritti e libertà di cui al Capitolo secondo del Titolo 1 che comprendono i tradizionali diritti civili e politici. Mentre in relazione ai primi si prevede che il loro riconoscimento, rispetto e protezione debbano ispirare la legislazione positiva, la prassi giudiziaria e l'azione dei pubblici poteri e che essi possono essere dedotti di fronte alla giurisdizione ordinaria solo in conformità a quanto disposto dalle leggi che li attuano (art. 53, co. 3 Cost. S.), in relazione ai secondi viene affermata l'immediata applicabilità ed esigibilità. Inoltre, limitatamente ai diritti compresi nella Sezione prima e per il principio di uguaglianza, di cui all'art. 14 Cost. S., e di obiezione di coscienza al servizio militare, si prevede l'ulteriore garanzia della tutela giurisdizionale attraverso un procedimento basato sui principi di preferenza e sommarietà dinnanzi al giudice ordinario e attraverso il ricorso di *amparo* davanti al Tribunale costituzionale. Inoltre, soltanto per i diritti della sezione prima, si deve tener conto che una loro revisione costituzionale deve avvenire secondo il procedimento aggravato di cui all'art. 168 Cost. S. e che, ai sensi dell'art. 81 Cost. S., si prevede la riserva di legge organica per la loro attuazione. Alla luce della diversa disciplina sotto il profilo delle garanzie, si nega in dottrina la qualifica di diritti fondamentali ai diritti riconosciuti nella forma dei *principios rectores*. Cfr. L.M. DÍEZ-PICAZO, *Sistema de derechos fundamentales*, III ed., Madrid, 2008; J.L. CASCAJO CASTRO, *Los derechos sociales hoy*, in *Rev. cat. dret públ.*, vol. 38, 2009, pp. 21 ss. Nella dottrina italiana: P. MASALA, *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione*, vol. II, Pisa, 2014, pp. 96-97.

dranno delle libertà pubbliche garantite dal Titolo I della Costituzione nei termini stabiliti dai Trattati e dalla legge.

Il Tribunale costituzionale ha sostanzialmente confermato la centralità dell'art. 13 Cost. S. per la configurazione dello statuto giuridico dello straniero e la conseguente rimessione alla fonte legislativa che da esso si ricava.

Il trattamento giuridico dello straniero viene così a strutturarsi attorno a una tripartizione in cui l'estensione al cittadino straniero delle diverse situazioni giuridiche considerate dalla Costituzione è in funzione del grado di connessione di queste con il meta-principio della dignità umana. Vi sarebbero, dunque, diritti che proprio in ragione di tale nesso non possono che riconoscersi alla generalità delle persone e, dunque, anche allo straniero e ciò a prescindere dalla regolarità del suo soggiorno. Un secondo gruppo di diritti, coincidenti con i diritti politici e di accesso a funzioni e incarichi pubblici, sarebbe viceversa riservato dalla stessa Costituzione ai soli cittadini. Infine, esisterebbe un terzo gruppo di diritti per i quali il legislatore è libero di determinare "se" e in che misura estenderli allo straniero<sup>92</sup>.

L'impostazione seguita dal Tribunale, oggetto di critiche in dottrina soprattutto in relazione all'indeterminatezza del parametro utilizzato (il riferimento alla dignità umana)<sup>93</sup>, porta a ritenere recessive altre tecni-

---

<sup>92</sup> La sentenza capostipite di tale impostazione è la n. 107 del 23.11.1984, confermata nel suo impianto dalla sentenza n. 236 del 7.11.2007 e dalla sentenza n. 139 del 21.7.2016. In dottrina, cfr. M.C. VIDAL FUEYO, *Constitución y Extranjería*, Madrid, 2002. A tale riguardo, la circostanza per la quale la data situazione giuridica sia configurabile dalla Costituzione come mero principio direttivo, come avviene per i diritti sociali, non rileva: anche questi ultimi rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 13 Cost. S. In questo senso, v. sentenza 139/2016, su cui *infra* nel testo. Favorevole ad applicare l'art. 13 Cost. S. anche ai diritti configurati quali *principios rectores*, J. GOIG MARTINEZ, *Inmigración y derechos fundamentales. Jurisprudencia, Legislación y Políticas Migratorias en España*, 2008, Madrid, pp. 55 ss.

<sup>93</sup> Si veda M.C. VIDAL FUEYO, *op. cit.* Della stessa Autrice, *La jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia de derechos fundamentales de los extranjeros a la luz de la STC 236/2007*, in *Rev. esp. der. const.*, vol. 85, 2009, pp. 353-379. La giurisprudenza del Tribunale ha stentato a individuare criteri di orientamento chiari, sebbene la circostanza che lo specifico diritto sia riservato testualmente, dalla Costituzione spagnola o dai Trattati internazionali ratificati dalla Spagna, alla persona, anziché al cittadino, è profilo che il giudice costituzionale tiene in esplicita considerazione.

che altrove utilizzate per giungere a un'equiparazione, sia pure selettiva, del cittadino allo straniero nel godimento dei diritti fondamentali, quale, in particolare, l'utilizzo del principio di uguaglianza/ragionevolezza e di non discriminazione in ragione della nazionalità<sup>94</sup>.

Lo scarso rilievo effettivamente giocato da questi strumenti viene criticato da chi osserva che, applicando uno scrutinio di proporzionalità generalizzato, il giudice costituzionale potrebbe scandagliare meglio le ragioni che portano il legislatore a escludere dalla parità di trattamento lo straniero o a introdurre distinzioni legate, ad esempio, al suo diverso statuto amministrativo e ciò a prescindere dal fatto che rilevi il carattere di stretta connessione del diritto in gioco con la dignità umana<sup>95</sup>.

La centralità che il giudice costituzionale spagnolo riserva all'art. 13 Cost. S. nel configurare lo statuto giuridico dello straniero garantisce al formante legislativo una rilevante discrezionalità e ciò diviene di particolare significato proprio in relazione ai diritti sociali, poiché, come si è osservato, la loro definizione e portata sono demandate dalla Costituzione spagnola al legislatore.

Di qui, dunque, l'ulteriore questione: qual è il legislatore competente a definire lo statuto sociale dello straniero? Sono le CC.AA. nei limiti delle competenze settoriali in materia sociale che queste possiedono, o è lo Stato, in virtù dell'ampia abilitazione riconosciuta dalla clausola di cui all'art. 149.1.2 Cost. S., oltre che, laddove pertinenti, dei titoli specifici in materia sociale?

La legge organica in materia di immigrazione (LODYLE), adottata nel 2000 e più volte modificata, ha mostrato di aderire a quest'ultima lettura.

---

<sup>94</sup> Cfr. M. DÍAZ CREGO, *El derecho a no ser discriminado por razón de nacionalidad: un derecho de los extranjeros?*, in *Rev. esp. der. const.*, vol. 89, 2010, pp. 115 ss.

<sup>95</sup> *Ibid.*, pp. 120-122; E. ROIG, *Los derechos de los extranjeros: titularidad y limitación*, in M. REVENGA SÁNCHEZ (cur.), *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España. II jornadas italo-españolas de Justicia Constitucional*, Valencia, 2004, pp. 618 ss. Esclude che classificazioni del legislatore basate sul fattore cittadinanza siano censurabili sotto il profilo del principio di uguaglianza/ragionevolezza, D. GIMÉNEZ GLÜCK, *Juicio de igualdad y Tribunal Constitucional*, Barcellona, 2004.

Le disposizioni della LODYLE che disciplinano le modalità di godimento dello straniero di diritti riconducibili al titolo I, capitolo II della Cost. S. hanno valore di legge organica, in ottemperanza all'art. 81.1 Cost. S. che, appunto, dispone la riserva di tale fonte per la disciplina dell'attuazione dei diritti fondamentali. Al contrario, in relazione ai diritti sociali, quali in particolare il diritto ad accedere al lavoro e alla sicurezza sociale (art. 10), il diritto all'assistenza sanitaria (art. 12), il diritto all'abitazione (art. 13), il diritto alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale (art. 14), la riserva di legge organica non opera, essendo appunto tali diritti a configurazione meramente legale. Le relative disposizioni hanno, quindi, natura di legge ordinaria e il legislatore statale si è appunto richiamato, almeno originariamente, all'art. 149.1.2 Cost. S. quale titolo di competenza abilitante il suo intervento<sup>96</sup>.

Le disposizioni in questione appaiono puntuali nel circoscrivere i destinatari dei relativi diritti, individuandoli talora negli stranieri titolari di un permesso di soggiorno (*extranjeros residentes*), talaltra nello straniero anche in condizione di irregolarità<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> In effetti, la LODYLE, nella versione seguita alla modifica del 2009, si limita a indicare che le disposizioni richiamate non hanno natura di legge organica (v. LODYLE, *Disposición final cuarta*), mentre nella versione originaria si precisava che esse erano da intendersi assunte sulla base dell'art. 149.1.2 Cost. S.

<sup>97</sup> Nello specifico, l'art. 10 della LODYLE riserva allo straniero con permesso di soggiorno che abilita allo svolgimento di attività lavorativa l'accesso al diritto al lavoro e alla sicurezza sociale. Per quanto riguarda l'assistenza sanitaria, come si dirà meglio oltre, il nuovo art. 12, a seguito delle modifiche operate dal d.l. 16/2012, rimette alla legge di settore in materia di sanità la relativa disciplina. Per quanto riguarda l'accesso all'abitazione residenziale pubblica, l'art. 13 LODYLE prevede che lo straniero regolarmente soggiornante vi acceda nei termini previsti dalle leggi e dalle amministrazioni competenti. Ciò significa che la norma rimette sostanzialmente alle determinazioni assunte in materia dalle CC.AA. (che sono competenti in materia), nonché a quelle regolamentari e amministrative generali assunte dai comuni. Da questa disciplina si distacca, tuttavia, il cittadino straniero lungo-soggiornante per il quale si prevede l'accesso in condizioni di parità con gli spagnoli. Infine, per quanto riguarda l'accesso alla sicurezza sociale e all'assistenza sociale, l'art. 14 prevede che esso avvenga in condizione di parità con gli spagnoli per gli stranieri titolari di permesso di soggiorno (*residentes*). Vi sono, tuttavia, due eccezioni al riguardo. La prima concerne l'accesso alle prestazioni sociali di base – nozione che non viene definita dalla legge organica – per cui si prevede l'estensione ai cittadini stranieri a prescindere dal loro *status* ammi-

La riforma della LODYLE, intervenuta nel 2009, che pure ha riconosciuto il ruolo delle CC.AA. nel contesto dell'integrazione sociale degli immigrati, quale conseguenza dell'assunzione di competenze in materia di immigrazione da parte dei nuovi Statuti di autonomia, ha tuttavia mantenuto le disposizioni in precedenza citate e ha inoltre formalizzato a favore dello Stato un potere di coordinamento e di indirizzo, anche di carattere finanziario<sup>98</sup>.

Si è data così maggiore sistematicità a una prassi che si era andata formando nella seconda metà del 2000 quando, complice anche il cambio di maggioranza politica occorso, l'amministrazione centrale aveva coinvolto le CC.AA., per il tramite dell'allora *Consejo superior de la política de inmigración*, nella stesura di piani programmatici in materia di integrazione e nella individuazione dei criteri di riparto di un apposito fondo statale.

La distribuzione delle risorse economiche statali ha rivelato una certa idoneità a indirizzare l'attività programmatica delle CC.AA.<sup>99</sup>. Si tratta di finanziamenti dedicati specificamente, come detto, all'integrazione dello straniero, ma all'interno di tale più ampia categoria si individuano azioni più puntuali, quali in particolare l'attenzione per la scolarizzazione dei minori stranieri, la cui dotazione è oscillata nel corso degli anni tra il 40 e il 50% delle risorse mosse dal fondo.

È da evidenziare che nelle modalità di riparto dei fondi si sono seguiti criteri tali da valorizzare le specifiche diversità regionali, dandosi

---

nistrativo. La seconda attiene al minore straniero con disabilità che, se domiciliato, ha diritto a ricevere prestazioni adeguate al suo *status*.

<sup>98</sup> Secondo l'art. 2 *bis* della LODYLE, inserito nel 2009, spetta al Governo, in conformità all'art. 149.1.2 della Cost. S., la definizione, pianificazione, regolazione e sviluppo della politica dell'immigrazione, sia pure specificando che ciò avviene senza pregiudizio delle competenze che possono essere assunte dalle CC.AA. e dagli enti locali. Il successivo art. 2 *ter*, dedicato all'integrazione dei migranti, prevede che il coordinamento delle azioni dello Stato e delle CC.AA. avvenga nel quadro di un piano strategico pluriennale. Specifiche azioni rivolte all'integrazione sociale dei migranti di durata biennale potranno essere convenute in sede di conferenza settoriale. Esse saranno finanziate dallo Stato e potranno prevedere un cofinanziamento delle CC.AA.

<sup>99</sup> In questo senso, E. ROIG, *Las relaciones intergubernamentales en la inmigración*, in E. AJA, J.A. MONTILLA, E. ROIG (cur.), *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Valencia, 2006, 91-94.

un certo rilievo, anche per tale via, al modello di regionalismo differenziato<sup>100</sup>. Tuttavia, la crisi finanziaria intervenuta nel 2012 ha portato ad azzerare il relativo fondo<sup>101</sup>, mentre l'ultimo piano nazionale approvato risale al 2014.

#### 4.2.1. La posizione del Tribunale costituzionale

L'abilitazione del legislatore spagnolo a intervenire trasversalmente, disciplinando l'accesso dello straniero ai diritti prestazionali anche laddove ricadenti nelle competenze delle CC.AA., è stata criticata in dottrina e si è proposto una lettura dell'art. 149.1.2 Cost. S. di tipo riduttivo, per cui la competenza in esame legittimerebbe lo Stato a regolare le sole condizioni di ingresso e di soggiorno dello straniero<sup>102</sup>. Si è anche sostenuto che l'intervento dello Stato in tale ambito, laddove almeno si giustificchi sulla base del solo titolo di cui all'art. 149.1.2 Cost. S. e non

---

<sup>100</sup> Vedi E. ROIG, *op. ult. cit.*, pp. 92-93. Così, prendendo in considerazione i due assi prioritari di destinazione delle risorse previste dal fondo – accoglienza e integrazione, da un lato, e scolarizzazione dei minori stranieri, dall'altro – in relazione al primo, l'accordo definito in seno al *Consejo* prevedeva un 10% di risorse distribuito in modo uguale tra le CC.AA., mentre il restante attribuito secondo un calcolo ponderale che attribuiva maggiori risorse a quelle CC.AA. con maggiore pressione immigratoria in entrata, inclusa quella irregolare. In relazione, invece, al secondo obiettivo, legato all'inserimento scolare dei minori stranieri, la ripartizione teneva in considerazione per un 60% il numero di alunni stranieri in ogni CA, ma per il restante 40% anche il numero di studenti scolarizzati non provenienti da Paesi ispanofoni, un aspetto questo rilevante per la Catalogna, data la provenienza dai Paesi del Maghreb della sua immigrazione.

<sup>101</sup> L'attribuzione finanziaria al summenzionato fondo ha visto l'assegnazione per l'anno 2005 di 120 milioni di euro, salita a 180 nel 2006, e infine a 200 milioni negli anni 2007, 2008, 2009. Nel 2010 tale cifra è scesa a 70 milioni e nel 2011 a 66,6 milioni. Per gli anni 2012 e 2013, quale conseguenza della crisi finanziaria, non si è avuto alcun finanziamento. Per tali dati, cfr. J. GOIZUETA VÉRTIZ, *Las políticas de integración en España: algunas reflexiones a propósito de la intervención de las administraciones públicas*, in *Revista de derecho migratorio y extranjería*, vol. 31, 2012, pp. 103 ss.

<sup>102</sup> Cfr. J.A. MONTILLA MARTOS, *La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico*, in J.A. MONTILLA MARTOS, M.C. VIDAL PUEYO, *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2007, pp. 10-16.

anche di competenze più specifiche in materia di politiche sociali, si dovrebbe limitare a dettare una regolazione minima uniforme, senza con ciò precludere interventi migliorativi da parte delle CC.AA.<sup>103</sup>.

Anche la giurisprudenza ha mostrato significative variazioni.

Così, ad esempio, in una sentenza del 2004 il Tribunale Superiore di Giustizia della Catalogna ha ritenuto illegittimo e, dunque, annullato per violazione delle competenze statali, un decreto dell'esecutivo catalano con cui si estendeva ai minori stranieri irregolari, ma iscritti all'anagrafe in un comune della Catalogna, la possibilità di proseguire l'istruzione superiore fino al conseguimento del titolo, in difformità da quanto all'epoca previsto dalla LODYLE<sup>104</sup>. In senso contrario, invece, ha concluso il Tribunale Supremo dei Paese Basco, riconoscendo la piena legittimità all'intervento delle Comunità più favorevole rispetto alle condizioni stabilite dalla legislazione statale, sul presupposto che la materia dell'immigrazione non possa essere intesa in modo trasversale e tale da incidere sulle competenze esclusive delle CC.AA.<sup>105</sup>.

Come si è notato nel capitolo secondo, la questione è stata affrontata, seppur in modo parziale, dal Tribunale costituzionale nella più volte richiamata sentenza n. 31 del 2010. Pronunciandosi sulla legittimità costituzionale dell'art. 138 dello Statuto catalano, il Tribunale ha ritenuto, da un lato, che l'art. 149.1.2 Cost. S. non possa essere letto come

---

<sup>103</sup> Sul punto, V. AGUADO I CUDOLÀ, *La ripartizione delle competenze in Spagna in materia di immigrazione Stato Regione e governo locale*, in *Istit. Fed.*, 5, 2004, pp. 813 ss.

<sup>104</sup> Si tratta della sent. n. 1233/2004 su cui v. M. JESÚS LARIOS, *Cataluña*, in E. AJA, J.A. MONTILLA, E. ROIG (cur.), *op. cit.*, pp. 302-303. L'art. 9 della LODYLE, nella modifica apportata dalla L.O. 8/2000, garantiva ai minori stranieri di 18 anni, in condizioni di irregolarità, l'accesso all'istruzione scolastica obbligatoria, mentre riservava quella non obbligatoria ai soli cittadini di paesi terzi in condizione di regolarità. Poiché l'istruzione obbligatoria termina a 16 anni, la norma escludeva la possibilità per il minore straniero di conseguire il titolo di baccalaureato, qualificato dalla legge come insegnamento non obbligatorio. La limitazione è stata poi oggetto di annullamento con la sentenza del TC 236/2007 e il legislatore ha, nel 2009, riformulato il relativo articolo. Il governo catalano, con il decreto 188/2001, aveva garantito allo straniero irregolare minore la possibilità di proseguire la frequenza della scuola pubblica fino al conseguimento del titolo.

<sup>105</sup> Cfr. sent. n. 669/2003.



preclusivo di ogni intervento delle CC.AA. che preveda come destinatari gli stranieri, dall'altro, che il fondamento di queste misure subnazionali deriverebbe dalle competenze in materia di politiche sociali già possedute a vario titolo delle CC.AA.<sup>106</sup>

Il Tribunale, tuttavia, non si era spinto in quell'occasione a chiarire se allo Stato fosse o meno precluso l'intervento trasversale relativamente all'accesso ai diritti prestazionali in ambiti materiali spettanti alle CC.AA. e, di conseguenza, nemmeno a stabilire in quali rapporti si potesse la legislazione subnazionale rispetto a quella statale eventualmente confliggente.

La successiva sentenza n. 87 del 2017 ha affrontato più direttamente la questione, offrendo una soluzione piuttosto restrittiva per gli interessi delle CC.AA.

In essa il Tribunale, pur richiamandosi ai principi espressi nella sentenza n. 31 del 2010, ha precisato che l'art. 149.1.2 Cost. S. non abilita lo Stato alla sola disciplina delle condizioni di ingresso e soggiorno dello straniero (la c.d. *immigración*).

Il riferimento ivi espresso all'*extranjería* implica, infatti, l'attribuzione allo Stato anche della potestà legislativa in materia di condizione giuridica dello straniero, dovendosi tale titolo di competenza leggere in connessione con l'art. 13 Cost. S. Quest'ultima disposizione, come visto, rimette al legislatore lo stabilire se e in quali casi il cittadino straniero vada equiparato al cittadino spagnolo nel godimento dei diritti costituzionali, con l'eccezione di quei diritti che, per la loro connessione con il principio di dignità, devono ritenersi estesi allo straniero *ex constitutione*.

L'art. 149.1.2 Cost. S. consente al legislatore statale di determinare un minimo di tutela a favore dello straniero che sia indisponibile da parte del legislatore delle CC.AA., assolvendo così una funzione appunto tutoria nei confronti dello straniero. Ne deriva che, se il legislatore statale non prevede alcun vincolo di parità in relazione a taluni diritti,

---

<sup>106</sup> Sulla portata di tale sentenza vedi *supra* capitolo secondo e i commenti di M. APARICIO WILHELMI, D. MOYA MALAPEIRA, V. AGUADO I CUDOLÀ, *La decision sobre la competencias relacionadas con la inmigración*, in *Rev. cat. dret públic*, num. Extra 1, especial sent. n. 31/2010, pp. 352-371.

prestazionali in particolare, le CC.AA. sarebbero libere di estenderne o meno il godimento ai non cittadini<sup>107</sup>.

La competenza del legislatore statale, in relazione alla definizione dello statuto giuridico dello straniero, non si limita, tuttavia, a porre le condizioni minime di operatività del principio di parità di trattamento dello straniero rispetto al cittadino spagnolo, ma va oltre.

Da un lato, il Tribunale costituzionale è attento a ricordare che l'abitazione dello Stato a incidere sul regime giuridico dello straniero, ivi inclusa l'integrazione sociale dello stesso, non avviene solo attraverso la ricordata clausola trasversale di cui all'art. 149.1.2 Cost. S.<sup>108</sup>, ma anche attraverso gli altri titoli di competenza settoriali in materia di politiche sociali, su cui lo Stato esercita una potestà legislativa a titolo concorrente, nonché attraverso la possibilità di sovvenzionare interventi mirati, anche in assenza di un titolo di competenza *ad hoc*<sup>109</sup>. Dall'altro,

---

<sup>107</sup> Così il par. 4 della parte in diritto della sentenza n. 87 del 2017, secondo cui l'art. 149.1.2 Cost. S. comprende: «la determinación, en cuanto cuestión más primordial del régimen jurídico del extranjero en España, de los derechos que, correspondiendo, en principio, a los españoles, deben ser extendidos a los ciudadanos de otras nacionalidades radicados en nuestro país. [...] Dicho de otro modo, la finalidad del estatuto del extranjero es impedir que los poderes públicos establezcan diferencias de trato en relación con los derechos que a los extranjeros corresponden en las mismas condiciones que a los españoles; en modo alguno atribuye al Estado una competencia normativa para determinar las concretas políticas y medidas que hayan de adoptar los respectivos poderes públicos en el ejercicio de sus competencias sectoriales. [...] al cumplir el estatuto una misión tuitiva de la posición jurídica del ciudadano extranjero en el ejercicio de los derechos constitucionales, ha de entenderse, asimismo, que la regulación de esta materia contiene únicamente los mínimos indisponibles, de modo que, en los ámbitos en que dicho estatuto permite una diferencia de trato por razón de la extranjería, en su caso, los poderes públicos titulares de la competencia sectorial afectada pueden optar por aplicar a los extranjeros las mismas políticas o medidas adoptadas en relación con los españoles».

<sup>108</sup> Per un'applicazione pratica in tal senso, con riferimento all'accesso alle cure sanitarie, vedi *infra* nel testo.

<sup>109</sup> Il Tribunale costituzionale, in un conflitto tra poteri promosso dalla Catalogna contro lo Stato, in relazione a finanziamenti statali a enti pubblici locali, volti a favorire l'integrazione dei migranti e pertanto ritenuti dalla CA lesivi della sua potestà esclusiva in tema di assistenza sociale, ha ritenuto che l'intervento dello Stato in materia sia sempre possibile, come conseguenza della sua *soberanía financiera*, residuando alle CC.AA., nelle aree di loro competenza, la mera gestione delle domande e la regolazio-

il Tribunale costituzionale riconosce che la competenza dello Stato in materia di condizione giuridica dello straniero si estende fino a comprendere tutti quegli interventi che si dirigono specificamente nei confronti dello straniero e che hanno la finalità esplicita di integrarlo nella società, salvo in questo caso il coinvolgimento delle CC.AA. nei limiti però previsti dal legislatore statale. È questo il caso dell'apprendimento delle lingue ufficiali<sup>110</sup>.

#### 4.2.2. *Un caso emblematico: il diritto alla salute degli stranieri irregolari*

In virtù dell'ampia riserva di competenza in materia di immigrazione che la Costituzione assegna allo Stato, nonché grazie alla parziale de-costituzionalizzazione che l'art. 13 Cost. S. prevede in relazione alla disciplina della condizione giuridica dello straniero, il legislatore statale gode di una significativa possibilità di incidere sulla cittadinanza sociale dello straniero anche in ambiti che gli sarebbero altrimenti preclusi perché altrimenti riservati alla competenza delle CC.AA.

Il legislatore statale può, infatti, definire le condizioni minime di accesso dello straniero alle prestazioni sociali, derogabili dalle CC.AA., ma solo *in melius*. Anche gli interventi di integrazione sociale, specificamente rivolti allo straniero, come ad esempio le misure per l'apprendimento linguistico, sono di competenza statale, ma il legislatore nazionale può, anche qui in concreto, demandarne alle CC.AA. la regolazione. Infine, allo Stato compete, anche nel contesto dell'integrazione sociale, un ruolo di programmazione e di finanziamento.

La potenziale pervasività dello Stato centrale in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero può esprimersi anche attraverso i condizionamenti che lo stesso legislatore nazionale può disporre nell'esercizio delle competenze in materia sociale a esso riservate, oltre che sulla base dell'art. 149.1.1 Cost. S.

Particolarmente eloquente di questa ulteriore forma di compressione degli indirizzi politici delle CC.AA. si è mostrata la vicenda dell'acces-

---

ne dei relativi procedimenti amministrativi. Cfr. sent. n. 227/2012 e sent. n. 9/2017 che applicano la pregressa giurisprudenza elaborata dal Tribunale nella sent. n. 13/1992.

<sup>110</sup> Sul punto, vedi meglio *infra* capitolo quarto.

so dello straniero irregolare alle cure mediche. Originariamente l'art. 12 della LODYLE garantiva allo straniero irregolare, ma iscritto nelle liste anagrafiche del comune (c.d. *empadronado*)<sup>111</sup>, il diritto di accedere alle prestazioni sanitarie in condizioni di parità coi cittadini nazionali. Tuttavia, il d.l. 16/2012, assunto per fronteggiare le ristrettezze del bilancio dello Stato, ha profondamente alterato l'impostazione originaria del sistema sanitario nazionale spagnolo, determinando una riconfigurazione del titolo di legittimazione per accedere alle prestazioni sanitarie. Questo non è più rappresentato dalla condizione di cittadino o di persona residente nel territorio spagnolo, ma dalla condizione di affiliato al sistema di sicurezza sociale (*asegurados*)<sup>112</sup> o di persona a carico dell'affiliato (*beneficiarios*)<sup>113</sup>.

La modifica ha avuto una pesante conseguenza sull'accesso al diritto alla salute degli irregolari c.d. *empadronados*. Sulla base dell'art. 3 *ter* del citato d.l., gli stranieri irregolari, siano o meno iscritti all'anagrafe comunale, hanno diritto solo alle prestazioni ospedaliere urgenti per infermità grave e l'assistenza durante la gravidanza e il parto. Solo ai

---

<sup>111</sup> L'iscrizione anagrafica dello straniero prescinde infatti dalla regolarità del soggiorno ed è qualificabile come un diritto che le amministrazioni municipali sono tenute a soddisfare sulla base della richiesta dello straniero e della disponibilità di un immobile nel comune in questione. Sul punto, cfr. V. AGUADO I CUDOLÀ, *Hacia una nueva población municipal. El padrón como instrumento para la realización de políticas públicas y para el ejercicio de derechos de españoles y extranjeros*, in T. FONT I LLOVET (cur.), *Anuario del Gobierno Local 2003*, Madrid, 2004, pp. 195 ss.

<sup>112</sup> Ai sensi dell'art. 3 del d.l. 16/2012, la qualifica di *asegurados* spetta a chi è iscritto, in quanto lavoratore, al sistema nazionale di sicurezza sociale, a chi è pensionato o sia percettore di qualsiasi altra prestazione economica elargita dal sistema di sicurezza sociale nazionale, inclusa l'indennità di disoccupazione.

<sup>113</sup> Sottolineano come la filosofia soggiacente all'intervento normativo dell'Esecutivo sia volta a un accentramento delle relative competenze in capo allo Stato, spettando a quest'ultimo la competenza esclusiva in materia di previdenza sociale, V. AGUADO I CUDOLÀ, R. PRADO PÉREZ, *Derecho a la protección de la salud y exclusión de la asistencia sanitaria: la crisis económica como pretexto para la limitación del acceso a los servicios y prestaciones del estado del bienestar*, in *Rev. Vasca de administración pública*, vol. 99-100, 2014, pp. 87 ss.

minori stranieri viene garantito l'accesso alle prestazioni sanitarie in condizione di parità coi cittadini spagnoli<sup>114</sup>.

All'indomani dell'entrata in vigore del citato decreto legge diverse CC.AA. non hanno esitato ad assumere misure volte a estendere l'accesso alle prestazioni sanitarie agli stranieri irregolari – ma iscritti anagraficamente in un comune delle rispettive Comunità – i quali, fino all'intervento governativo, avevano avuto regolarmente accesso all'assistenza sanitaria. In alcuni casi questo obiettivo è stato raggiunto attraverso circolari amministrative (è il caso della Catalogna, Galizia, Valencia, Canarie, Aragona, Estremadura e Cantabria), in altri casi attraverso atti normativi<sup>115</sup>. In questo senso si possono ricordare la Comunità dei *País Basco*<sup>116</sup>, la Navarra<sup>117</sup> e, da ultimo, la Comunità Valenciana<sup>118</sup> che ha trasposto in legge ciò che aveva già previsto inizialmente in via di circolare amministrativa<sup>119</sup>.

---

<sup>114</sup> Cfr. N. SANGÜESA RUIZ, *El derecho a la salud de lo extranjeros residentes en situación irregular. Sobre la legitimidad constitucional del RD-ley 16/2012*, in *Rev. electrónica derecho de la Univ. de La Rioja*, 13, 2015, pp. 243 ss.

<sup>115</sup> Vedi, per più puntuali indicazioni, M. NIEVES ARRESE IRIONDO, *Competencias de las Comunidades Autónomas en materia de sanidad y asistencia a las personas migrantes in situación irregular*, in *Rev. aragonesa de administración pública*, vol. 47-48, 2016, pp. 210 ss.

<sup>116</sup> Si tratta del Decreto 114/2012 del 26 giugno *sobre régimen de las prestaciones sanitarias del sistema nacional de salud en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi*.

<sup>117</sup> *Ley foral 8/2013 del 25 febbraio*, in BOE del 15 marzo 2013.

<sup>118</sup> *Decreto-ley 3/2015 del 24 luglio del Consell de la Generalitat Valenciana por el que se regula el acceso universal a la atención sanitaria en la Comunitat Valenciana*. L'accesso viene garantito allo straniero che non rientri nello *status* di assicurato, ai sensi del d.l. n. 16/2012, e che non sia in grado, per scarsità di risorse economiche, di sottoscrivere l'apposita assicurazione richiesta dal decreto nazionale per gli stranieri irregolari che intendano accedere alle prestazioni sanitarie.

<sup>119</sup> Tali misure normative presentano significative variazioni da Comunità a Comunità. Così, mentre il decreto dell'esecutivo 114/2012 del *País Basco* prevede che l'accesso ai servizi sanitari regionali sia esteso alle persone che siano iscritte nel registro anagrafico di un comune della Comunità autonoma da almeno un anno e che siano in possesso di un reddito inferiore a quello previsto dalla legge basca sul reddito minimo di garanzia, la legislazione della Comunità Autonoma di Navarra ha ampliato a tutte le persone che risiedano nella Comunità l'accesso in forma gratuita all'assistenza sanitaria, senza alcuna previo requisito reddituale.

L'approvazione del citato d.l. da parte dell'esecutivo nazionale, così come delle tre citate normative subnazionali, ha determinato l'insorgere di un intricato contenzioso dinanzi al Tribunale costituzionale.

Da un lato, infatti, diverse CC.AA. hanno promosso dei ricorsi di costituzionalità contro il d.l. governativo, eccependo profili di incostituzionalità relativi alla scelta dello strumento normativo utilizzato, alla violazione del riparto di competenze e alla restrizione all'accesso al diritto alla salute operato nei confronti della popolazione straniera irregolare<sup>120</sup>. Dall'altro, l'esecutivo nazionale ha promosso dei ricorsi di costituzionalità contro le leggi di Navarra e della Comunità Valenziana<sup>121</sup> e un conflitto di attribuzione avverso il decreto basco<sup>122</sup>. Nei suoi ricorsi il governo sottolineava come le misure normative delle CC.AA. si ponessero in contrasto con le previsioni del d.l., il quale era da intendersi assunto sulla base delle competenze statali esclusive in materia di condizione giuridica dello straniero (149.1.2 Cost. S.) e di previdenza sociale (149.1.17 Cost. S.) e di quella a titolo concorrente in materia sanitaria (149.1.16 Cost. S.).

L'esito di questo contenzioso è stato, sotto il profilo delle competenze<sup>123</sup> e della possibilità di una disciplina regionale derogatoria *in*

---

<sup>120</sup> Si tratta del ricorso n. 4123-2012 promosso dal Parlamento di Navarra (deciso dal T.C. con sentenza 139/2016), del ricorso n. 4585-2012 promosso dalla Giunta dell'Andalusia (deciso dal T.C. con sentenza 33/2017), del ricorso 414-2013 promosso dalla Giunta catalana (deciso dal T.C. con sent. n. 63/2017), del ricorso n. 419-2013 promosso dal Governo basco (sent. n. 64/2017).

<sup>121</sup> Si tratta dei ricorsi, rispettivamente, n. 7089-2013 e n. 6022/2015.

<sup>122</sup> Si tratta del ricorso n. 4540-2012, deciso con la sentenza 134/2017.

<sup>123</sup> In effetti, l'intervento statale era stato impugnato anche sotto un diverso e ulteriore motivo, ossia che la restrizione introdotta rispetto all'accesso all'assistenza sanitaria implicasse una lesione del diritto alla vita e all'integrità fisica, che l'art. 15 Cost. S. riconosce a tutti. Il Tribunale, pur, in effetti, ammettendo l'esistenza di un potenziale nesso tra il diritto alla salute, di cui all'art. 43 Cost. S., e il diritto alla vita e all'integrità fisica, di cui all'art. 15 Cost. S., riterrà che il legislatore abbia rispettato il vincolo costituzionale, avendo previsto che lo straniero irregolarmente presente sul territorio nazionale possa accedere alle cure ospedaliere urgenti e alle prestazioni sanitarie relative alla tutela della maternità. Al di fuori di tale nucleo, il legislatore rimane libero di disciplinare in modo difforme l'accesso alle prestazioni sanitarie dello straniero rispetto a quello del cittadino spagnolo. Vedi sent. n. 139 del 2016, sent. n. 33/2017, sent. n. 63/2017, sent. n. 64/2017. Criticamente su questa giurisprudenza cfr. N. SAN-

*melius* rispetto alla regolazione statale, del tutto sfavorevole alle istanze territoriali subnazionali. Secondo il Tribunale<sup>124</sup>, il d.l. ha determinato un netto cambio di prospettiva nella configurazione del diritto alla salute. Il legislatore ha, infatti, abbandonato la filosofia precedente, improntata all'universalismo e alla gratuità dell'accesso alle cure e si è mosso verso un sistema incentrato sulla riconduzione della prestazione sanitaria a una prestazione previdenziale. Le normative delle Comunità, nella misura in cui determinano un allargamento della platea dei beneficiari a soggetti non affiliati al sistema di sicurezza sociale, non si limiterebbero a migliorare i livelli di prestazione garantiti dallo Stato, ma porrebbero le basi per un sistema incentrato su un modello di tipo universalistico che è in insanabile contraddizione con la scelta politica normativa soggiacente alla riforma introdotta.

### 5. Il modello tutorio indiretto

L'esperienza belga e quella canadese, sotto il profilo della "cittadinanza regionale sociale", presentano per certi aspetti caratteri simili che inducono a ricondurle sotto la comune categoria che definiremo del "modello tutorio indiretto".

In entrambi i casi, infatti, si può osservare che non è possibile riscontrare quel processo di de-costituzionalizzazione nella tutela della condizione giuridica dello straniero, soprattutto in riferimento allo statuto sociale di questi, che si è ritenuto di rinvenire nei casi statunitense e spagnolo. Infatti, o il testo stesso della Costituzione o la giurisprudenza costituzionale hanno determinato una sottrazione alla piena disponibilità del trattamento giuridico dello straniero da parte del legislatore federale.

Nel caso canadese, ad esempio, l'art. 6 della *Canadian Charter of Rights and Freedoms* riserva ai soli cittadini canadesi il diritto di in-

---

GÜESA RUIZ, *Exclusión de los extranjeros en situación irregular del acceso gratuito al Sistema público de salud en España. Sentencia 139/2016 del Tribunal Constitucional*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 1, 2017, pp. 233 ss.

<sup>124</sup> Vedi la sentenza n. 134/2017 del 16 novembre resa in relazione al conflitto di attribuzioni avente ad oggetto il decreto basco.

gresso e soggiorno nel territorio nazionale, ma prevede in capo sia al cittadino canadese sia allo straniero, limitatamente a quello in possesso di un permesso di soggiorno a tempo illimitato<sup>125</sup>, la libertà di circolazione nella federazione, che include, oltre alla libertà di fissare la residenza in ogni parte di essa, anche il diritto di perseguire «the gaining of a livelihood in any province»<sup>126</sup>.

Accanto ai *mobility rights*, è da ricordare che l'art. 15 della Carta stabilisce il principio di eguaglianza e il divieto di discriminazione per una serie di fattori enumerati. Lo *status* di cittadinanza non è incluso tra questi, ma la Corte Suprema ha ritenuto che esso rientrasse comunque nell'ambito di tutela di tale norma: secondo la Corte, la cittadinanza è un *analogous ground* rispetto ai criteri menzionati, perché, al pari di questi, essa rappresenta una condizione che la persona non può modificare volontariamente<sup>127</sup>.

---

<sup>125</sup> Tradizionalmente, le politiche migratorie canadesi si sono incentrate sulla figura del *permanent migrant*: l'immigrato, cioè, faceva ingresso in Canada con un titolo di soggiorno a carattere duraturo che gli garantiva un trattamento di sostanziale parità con il cittadino fino all'acquisizione della cittadinanza federale in un lasso di tempo relativamente breve. La tendenza ad ammettere immigrati con un permesso di soggiorno a durata temporanea è più recente. Vedi *infra* nel testo.

<sup>126</sup> Cfr. M.R. NATALIE GIRARD, *L'article 6 de la Charte Canadienne des droits et libertés: la liberté de circulation et d'établissement – Un volcan dormant?*, in G.A. BEAUDOIN, E. MENDES (eds.), *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, 4th ed., Toronto, 2005, pp. 415 ss. È da notare, tuttavia, che il principio di parità di trattamento che parrebbe ricavarsi da tale inciso è soggetto a delle deroghe. L'art. 6.3.b della *Charter* ammette, infatti, la possibilità di stabilire ragionevoli requisiti di residenza come preconditione per poter accedere a benefici socio-assistenziali.

<sup>127</sup> Cfr. *Andrews v. Law Society (British Columbia)*, [1989] 1 S.C.R. 143, 56 D.L.R. (4<sup>th</sup>) 1 [Andrews]. *Andrews* è stato il primo caso in cui la Corte Suprema ha fatto applicazione della sec. 15 della *Charter*. Oggetto di sindacato era la previsione del requisito della cittadinanza per avere accesso alla *Law Society* del British Columbia. Con tale decisione, la Corte Suprema interpreterà la lista dei fattori discriminatori di cui alla sec. 15 in modo non tassativo, ammettendo che altri profili possano ritenersi ricompresi, purché presentino caratteristiche simili a quelle dei fattori espressamente enumerati. In particolare il giudice Wilson sembrò rifarsi alla teoria delle *discrete and insular minorities* di cui alla giurisprudenza della Corte Suprema statunitense. Si veda W. BLACK, L. SMITH, *The Equality Rights*, in G.A. BEAUDOIN, E. MENDES, *op. cit.*, pp. 927 ss.



Nel caso belga l'art. 191 della Costituzione, presente fin dalla versione originaria risalente al 1831, precisa che lo straniero che si trovi sul territorio belga gode della protezione accordata alle persone e ai beni, salvo le eccezioni stabilite dalla legge.

Dunque, il principio di parità di trattamento contenuto in tale disposizione, pur operando come limite di legittimità nei confronti di atti normativi secondari o di atti amministrativi, non determina alcun condizionamento in relazione all'attività del legislatore, il quale rimarrebbe libero di differenziare il trattamento giuridico dello straniero rispetto a quello del cittadino<sup>128</sup>. A ciò si aggiunga, da un lato, che il principio di uguaglianza e di non discriminazione, contenuti rispettivamente agli artt. 10 e 11 della Cost. B., sono testualmente riservati ai soli cittadini belgi e, dall'altro, che l'elencazione dei diritti costituzionali è inserita all'interno di un titolo rubricato "Des belges et de leur droits".

Ciononostante, a partire almeno dalla fondamentale sentenza n. 61 del 1994, l'allora *Cour d'arbitrage* ha superato tale restrittiva posizione<sup>129</sup>. Il legislatore non può differenziare il trattamento giuridico dello straniero senza limiti di sorta, disconoscendo i principi fondamentali contenuti nella Costituzione. Tra questi si annoverano il principio costituzionale di eguaglianza e quello di non discriminazione. Questi ultimi non vengono in rilievo secondo la testuale formulazione che a essi è data dagli artt. 10 e 11 Cost. B., ma appunto quali principi, ed è tale diversa natura che consente di superare la limitazione letterale dell'ambito di applicazione soggettivo ai soli cittadini, altrimenti desumibile dal testo costituzionale<sup>130</sup>.

Benché, dunque, le giurisdizioni costituzionali di entrambi gli Stati abbiano esteso le garanzie del principio di eguaglianza e dei diritti costituzionali anche allo straniero e, in particolar modo in Belgio, siano

---

<sup>128</sup> Cfr. S. VAN DROOGHENBROECK, *L'art. 191 de la Constitution*, in *Rev. belge dr. const.*, 2006, pp. 305 ss.

<sup>129</sup> Su cui D. RENDERS, *La Cour d'arbitrage et l'article 191 de la Constitution*, in *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 1995, pp. 1411 ss.

<sup>130</sup> Cfr. M. LYS, *Les droits constitutionnels des étrangers*, in M. VERDUSSEN, N. BOMBLED (eds.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, pp. 607 ss.; P. BOUCQUEY, *La Cour d'arbitrage et la protection des droits fondamentaux de l'étranger*, in *Annales droit Louvain*, 1996, pp. 289 ss.

state relativamente frequenti le pronunce della giurisdizione costituzionale con cui sono state annullate leggi in materia sociale dal carattere discriminatorio verso lo straniero, tuttavia, in relazione al tema qui considerato della cittadinanza regionale sociale, l'incidenza del formante giurisprudenziale è stata piuttosto modesta.

In effetti, il dato che accomuna le due esperienze costituzionali è che, sia pure con modalità diverse – nel caso canadese attraverso il ruolo condizionante della leva finanziaria, nel caso belga attraverso la riserva alla federazione nelle materie di politica sociale più rilevanti – il ruolo della federazione nella costruzione dello stato sociale è stato e continua a essere particolarmente marcato e ciò perché in esso si è visto uno degli strumenti più importanti per il mantenimento di una comune identità nazionale<sup>131</sup>.

Questo aspetto ha inciso anche sul tema dell'accesso da parte dello straniero alle prestazioni a carattere sociale di matrice regionale. Il legislatore federale, sia belga che canadese, ha finito per condizionare l'autonomia degli enti subnazionali in materia, ma, a differenza di quanto visto nel caso spagnolo e statunitense, ciò non si è determinato come conseguenza di una lettura ampia della competenza statale in materia di immigrazione<sup>132</sup>, quanto piuttosto attraverso l'assetto che più in generale presiede la ripartizione dei poteri in materia di politiche sociali e/o della leva finanziaria.

Ne deriva, dunque, che anche in tali contesti si dà l'esistenza di un ruolo tutorio del legislatore statale in merito a possibili derive a carattere discriminatorio nei confronti dell'elemento non autoctono da parte del legislatore subnazionale, ma esso si sviluppa secondo dinamiche e modalità che, pure diverse tra loro, appaiono comunque indirette e nel complesso meno incisive dell'autonomia subnazionale rispetto a quanto visto per USA e Spagna.

---

<sup>131</sup> Cfr. B. BÉLAND, A. LECOURS, *Nationalism and Social Policy – The Politics of Territorial Solidarity*, Oxford, 2008.

<sup>132</sup> Diverso è, invece, il discorso per quanto riguarda le misure di integrazione specificamente destinate agli stranieri, dove, per lo meno in riferimento al caso canadese, la competenza è della federazione, con eccezione del caso quebecchese. Il punto è trattato nel capitolo successivo.

Tuttavia, in entrambi gli Stati è dato registrare una certa evoluzione che potrebbe alterare il quadro fino a qui descritto e introdurre elementi di maggiore competitività tra gli ambiti di governo territoriale.

Si tratta, infatti, di considerare il tema legato all'emersione dei nazionalismi subnazionali. Si è, infatti, rilevato come, nei processi di creazione di un'identità subnazionale, a una prima fase in cui l'ente esponenziale territoriale reclama soprattutto maggiore autonomia in relazione a competenze che attengono ai profili culturali e linguistici, tende ad affiancarsene un'altra in cui le rivendicazioni autonomistiche si concentrano sul terreno delle politiche sociali, mostrando la consapevolezza che queste ultime, in quanto fondate su un principio di solidarietà della comunità di riferimento, sono determinanti al fine di sviluppare un'identità collettiva<sup>133</sup>. L'evoluzione, in tal senso, dell'assetto centro-periferia in materia di stato sociale potrebbe, in prospettiva, sviluppare il profilo, finora limitato, della cittadinanza sociale regionale in relazione allo straniero.

### 5.1. Il caso canadese

Come già notato, accanto alla sec. 95 del *Constitution Act* 1867, che definisce la materia "immigrazione" come concorrente, la sec. 91.25 assegna alla federazione la competenza in materia di "naturalizzazione e stranieri". Tale titolo è stato inteso dalla giurisprudenza della Corte Suprema come legittimante interventi federali relativamente ai «rights, privileges and disabilities attaching to the status of aliens»<sup>134</sup>. Non si può, dunque, formalmente escludere che il legislatore federale abbia, in astratto, una competenza che gli consenta di intervenire in modo trasversale, definendo lo statuto giuridico dello straniero e, per quel che

---

<sup>133</sup> Cfr. B. BÉLAND, A. LECOURS, *op. cit.*; N. MCEWEN, *Nationalism and the State: Welfare and Identity in Scotland and Quebec*, Bruxelles, 2006; J. POIRIER, *Protection sociale et (dé)construction de la citoyenneté dans les fédérations multinationales*, in J. JENSON, B. MARQUES-PEREIRA, E. REMACLE (eds.), *L'état des citoyennetés en Europe et dans les Amériques*, Montreal, 2007, pp. 195 ss.; W. KYMLICKA, *Solidarity in Diverse Societies: Beyond Neoliberal Multiculturalism and Welfare Chauvinism*, in *Comparative Migration Studies*, 3, 2015, pp. 17 ss.

<sup>134</sup> Da ultimo, *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001, S.C.C. 67.

specificamente qui interessa, ponendo condizioni al legislatore provinciale in merito all'accesso alle prestazioni sociali.

Tuttavia, l'*Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) non contiene alcuna disposizione in tal senso. Unica eccezione, al riguardo, è rappresentata dalla sec. 30, par. 2 dell'IRPA che garantisce a ogni minore l'accesso alla scuola dell'infanzia, a quella primaria e secondaria, con l'eccezione dei figli del cittadino straniero in possesso di permesso di soggiorno a carattere temporaneo che non abiliti a lavorare o a studiare.

Il profilo, dunque, della regolazione dell'accesso da parte dello straniero ai programmi a carattere sociale segue, nella prassi, il riparto di competenze applicabile alle politiche sociali, garantendo così alle Province la competenza legislativa esclusiva. Il *Judicial Committee of Privy Council*, in una pronuncia degli anni Trenta, ha infatti negato una competenza trasversale in capo alla federazione, fondata sulla *peace, order and good government clause*, ponendo così seri ostacoli allo sviluppo di una dimensione federale dello stato sociale<sup>135</sup>.

Tuttavia, similmente ad altri ordinamenti federali, l'ambito centrale di governo ha fatto ampio ricorso allo *spending power*<sup>136</sup>, giungendo per tale via a garantire significativi margini di armonizzazione delle varie legislazioni provinciali<sup>137</sup>.

---

<sup>135</sup> Si tratta della decisione *Canada (Attorney General) v. Ontario (Attorney General)*, [1937] C.C. 355.

<sup>136</sup> Con l'avallo della giurisprudenza. Cfr. *Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)*, [1991], S.C.J. No. 60, [1991] 2 S.C.R. 525 (S.C.C.). In argomento, cfr. G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, 2013, pp. 55 ss., T. GROPPI, *I rapporti finanziari Federazione-Province in Canada tra decostituzionalizzazione e accordi intergovernativi*, in V. ATRIPALDI, R. BIFULCO (cur.), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, pp. 349 ss.

<sup>137</sup> In argomento, K.G. BANTING, *The Welfare State and the Canadian Federalism*, Montreal, 1982; S. CHOUDHRY, *Recasting Social Canada. A Reconsideration of Federal Jurisdiction over Social Policy*, in *Univ. Toronto L. J.*, vol. 52, 3, 2002, pp. 163 ss.; A. PETTER, *Federalism and the Myth of the Federal Spending Power*, in *Canadian Bar Rev.*, vol. 68, 1989, pp. 448 ss. Osserva che «nel modello canadese la Federazione ha quindi utilizzato lo strumento negoziale come elemento di rafforzamento dell'azione fiscale dell'esecutivo centrale, sul piano fattuale legittimando tale indirizzo nell'ottica della costruzione di un *welfare state* uniforme, nonostante le competenze in materia fossero prevalentemente provinciali», F. GUELLA, *Sovranità ed autonomia finanziaria*

In origine la disciplina contemplava un meccanismo, il *Canada Assistance Plan*, in cui la federazione contribuiva per circa il 50% alla copertura dei vari programmi che includevano l'assistenza sanitaria, l'istruzione secondaria e l'assistenza sociale<sup>138</sup>. La legislazione federale prevedeva, originariamente, che il trasferimento di danaro alle Province operasse a condizione che queste assumessero normative provinciali rispettose dei parametri federali previsti, incluse clausole antidiscriminatorie nei confronti dello straniero.

Tuttavia, nel 1996 il meccanismo di finanziamento federale mutò con l'obiettivo di diminuire l'ammontare delle risorse federali trasferite e di lasciare maggiore autonomia tributaria alle Province. La riforma, infatti, seguiva il fallimento dell'accordo di Charlottetown che mirava a porre maggiori limiti costituzionali alla capacità di spesa dell'ambito federale in ambito sociale. Si concordò così, in sostituzione del precedente *Canada Assistance Plan*, il nuovo *Canadian Health and Social Transfer*<sup>139</sup>, con cui il trasferimento delle risorse dal centro alla periferia passò dal modello c.d. *conditional* a quello del *block grant*<sup>140</sup>. Tutta-

---

*negli ordinamenti composti*, Napoli 2014, p. 88. È tuttavia da considerare che il trasferimento erariale dalla federazione alla Provincia avviene sempre su base consensuale, sicché è pur sempre possibile, per quest'ultima, non aderire ai programmi settoriali di spesa e contrattare un *opting-out*. La Provincia può così fruire di una maggiore autonomia tributaria e coprire, con risorse proprie, il costo relativo alla data politica sociale. È questa un'opzione seguita solo dal Québec, a partire dagli anni Sessanta, ed era strumentale alla costruzione dell'identità subnazionale più che a un'effettiva differenziazione. Cfr. P. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, Student ed., Toronto, 2003, p. 123, osserva, infatti, che la formula dell'*opting out* darebbe solo un'illusione di autonomia. Infatti, «the opting out province arrangements bind the opting out province to continue established programmes, without significant change, or in the case of new programmes to establish or continue comparable provincial programmes».

<sup>138</sup> Si veda G.W. BOYCHUK, *Social Assistance and Canadian Federalism*, e A. MAIONI, M. SMITH, *Health Care and Canadian Federalism*, entrambi in F. ROCHER, M. SMITH (eds.), *New Trends in Canadian Federalism*, Peterborough, 2003.

<sup>139</sup> Nel 2004, il *Canadian Health and Social Transfer* venne diviso in due parti, segnatamente il *Canadian Health Transfer* e il *Canada Social Transfer*, quest'ultimo riguardante i trasferimenti erariali per l'istruzione secondaria e l'assistenza sociale.

<sup>140</sup> Cfr. D. CAMERON, R. SIMEON, *Intergovernmental Relations in Canada. The Emergence of Collaborative Federalism*, in *Publius. The Journal of Federalism*, 2, 2002, pp. 56-57.

via, nonostante i descritti cambiamenti, il divieto di clausole discriminatorie ha continuato a porsi come una condizione indefettibile per i trasferimenti erariali.

La materia è disciplinata dal *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act*<sup>141</sup>. Quest'ultimo, in relazione appunto ai trasferimenti per la quota sanitaria, rinvia al rispetto del *Canada Health Act*<sup>142</sup> e, dunque, anche al principio di universalità ivi contenuto. In relazione, invece, all'assistenza sociale e all'istruzione secondaria, viene sancito, alla sec. 25.1, il divieto per la Provincia, pena la perdita del relativo contributo finanziario, di imporre requisiti di residenza prolungata, come condizione di accesso alle prestazioni sociali, parificando a questo riguardo il trattamento dei cittadini canadesi a quello degli stranieri titolari di un permesso di soggiorno a titolo permanente e di altre categorie di persone titolari di permessi umanitari a carattere temporaneo.

È da osservare, tuttavia, che le previsioni del *Federal-Provincial Fiscal Arrangement Acts*, come del *Canada Health Act*, non generano di per sé posizioni giuridiche soggettive azionabili in giudizio dal singolo. Il nuovo sistema di finanziamento si configura essenzialmente come uno strumento volto a regolare i rapporti intergovernativi tra federazione e Province<sup>143</sup>. Ne consegue che il mancato rispetto della regola della parità di trattamento non potrebbe essere fatta valere dal singolo, ma presupporrebbe la sola attivazione, discrezionale, dell'ambito di governo federale finalizzata alla decurtazione del trasferimento o al recupero integrale dello stesso<sup>144</sup>.

Ciononostante, anche tenendo presente le esplicite garanzie costituzionali relative all'immigrato permanente, si può osservare che le Province non hanno adottato alcuna politica discriminatoria nei confronti

---

<sup>141</sup> Il *Federal-Provincial Fiscal Arrangement Act* (R.S.C. 1985) è stato emendato dal *Budget Implementation Act 1995*, S.C. 1995, co. 17, s. 48.

<sup>142</sup> Cfr. *Canada Health Act*, R.S.C., 1985. In particolare, vanno ricordati i principi di portabilità, accessibilità e universalità applicabili a chiunque sia residente in Canada.

<sup>143</sup> Sul punto, vedi soprattutto: B. CAMERON, *Accounting for Rights and Money in the Canadian Social Union*, in M. YOUNG, S.B. BOYD, G. BRODSKY, S. DAY (eds.), *Poverty. Rights, Social Citizenship, Legal Activism*, Vancouver, 2007, pp. 162 ss.; L. SOSSIN, *Salvaging the Welfare State. The Prospects for Judicial Review of the Canada Health and Social Transfer*, in *Dalhousie L. J.*, vol. 21, 1998, pp. 141 ss.

<sup>144</sup> Ai sensi dell'art. 25, co. 3 del *Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act*.

dell'accesso da parte dello straniero ammesso a titolo permanente. Del resto, il vincolo alla parità di trattamento è puntualmente richiamato anche a livello di accordi intergovernativi a carattere devolutivo in materia di immigrazione<sup>145</sup>.

Discorso diverso deve essere fatto per quanto riguarda l'accesso alle prestazioni sociali da parte dello straniero titolare di un permesso di soggiorno a carattere temporaneo o dell'immigrato irregolare.

Se, infatti, tradizionalmente il Canada risultava caratterizzato da politiche di ammissione incentrate sulla figura del *permanent resident*, a partire dagli anni 2000 si è passati, invece, a un sensibile incremento della figura del *temporary resident*, ossia dell'immigrato ammesso a soggiornare nel paese per un periodo di tempo limitato.

La categoria del *temporary resident* comprende al suo interno diverse ipotesi – lavoratori altamente qualificati, studenti, lavoratori stagionali, i c.d. *caregivers*, i richiedenti asilo<sup>146</sup> – e rispetto a ciascuna di es-

---

<sup>145</sup> Così, ad esempio, si prevede nel preambolo dell'accordo Canada-Québec del 1991: «whereas the Canadian Charter of Rights and Freedoms guarantees certain mobility rights to every person who has the status of permanent resident of Canada and guarantees equal protection and equal benefit of the law to everyone, without discrimination». Simili le previsioni contenute negli accordi con le altre Province.

<sup>146</sup> Tra gli stranieri titolari di un permesso di soggiorno a carattere temporaneo, si trovano, da un lato, gli studenti universitari, dall'altro, gli immigrati abilitati a svolgere attività lavorativa. In relazione a quest'ultima categoria, si possono individuare sostanzialmente tre classi: i *Seasonal Agricultural Workers*, i *Live-in Caregiver Workers*, i *Temporary Foreign Workers*. I *Seasonal Workers* sono titolari di un permesso di soggiorno di otto mesi, non rinnovabile, e sono tenuti a rientrare nel paese di provenienza alla scadenza del permesso di soggiorno. I *Live-in Caregiver Workers* possono accedere a un permesso di soggiorno permanente dopo due anni di lavoro a tempo pieno su un periodo di tre anni. I *Temporary Foreign Workers* costituiscono una categoria assai eterogenea. Tuttavia, si deve operare una sostanziale distinzione a seconda della figura professionale. In teoria, la possibilità di accedere a un permesso di soggiorno a titolo permanente è aperta a tutti i titolari di un permesso temporaneo. Di fatto, però, il sistema a punti privilegia esclusivamente i lavori altamente qualificati, rendendo impossibile per il lavoratore a bassa qualifica accedere a un permesso di soggiorno a titolo permanente, salva la possibilità di essere selezionati dalle singole Province nel contesto dei *Provincial Nominee Programs*. Il modello seguito dall'ambito federale per i lavoratori con bassa qualifica è quello dei *guest workers*. Questi vengono ammessi sul territorio canadese a svolgere l'attività lavorativa per conto del datore di lavoro che li ha richiesti e per il tempo strettamente pattuito nel contratto. La possibilità di cambiare lavoro è

se si registra un trattamento giuridico differenziato in relazione sia alla possibilità di convertire il permesso di soggiorno da temporaneo a permanente, sia all'accesso alle prestazioni sociali.

La dottrina non ha mancato di sottolineare come la significativa crescita della migrazione a carattere temporaneo si sia sposata anche con una certa precarizzazione delle tutele – almeno relativamente alle figure professionali a bassa qualifica – e ciò non solo quanto al soggiorno e alle condizioni di questo, ma anche circa l'accesso al diritto alla salute o ad altre forme di protezione sociale<sup>147</sup>.

Si assiste, sotto questo profilo, a una pluralità di discipline a livello provinciale che, in concomitanza con la riduzione dei trasferimenti fiscali dalla federazione alle Province per quanto riguarda i programmi di *welfare*, hanno generalmente ridotto le garanzie<sup>148</sup>.

soggetta ad apposita autorizzazione governativa e sostanziali restrizioni esistono alla possibilità di operare il ricongiungimento familiare. A essi non si applicano le garanzie previste dai *mobility rights* dell'art. 6 della *Charter*, riservate ai soli cittadini e stranieri permanenti. Diffusamente sul punto, D. NAKACHE, *The Canadian Temporary Foreign Worker program: Regulations, Practices, and Protection Gaps*, in L. GOLDRING, P. LANDOLT (eds.), *Producing and Negotiating Non-Citizenship*, Toronto, 2013, pp. 71 ss.

<sup>147</sup> Cfr. L. GOLDRING, C. BERINSTEIN, J.K. BERNHARD, *Institutionalizing Precarious Migratory Status in Canada*, in *Citizenship Studies*, vol. 13, 3, 2009, pp. 239 ss.; J. FUDGE, F. MACPHAIL, *The Temporary Foreign Worker Program in Canada: Low Skilled Workers as an Extreme Form of Flexible Labour*, in *Comparative Labour Law and Policy Journal*, vol. 31, 5, 2009, pp. 22 ss.; D. NAKACHE, P. KINOSHITA, *The Canadian Temporary Foreign Worker Program: Do Short Term Economic Needs Prevail over Human Rights Concerns?*, IRPP Study, n. 50, 2010, pp. 5 ss.

<sup>148</sup> Per esempio, si è rilevato che, mentre in Ontario e in Québec, in relazione ai lavoratori stagionali, è garantito l'accesso alle cure del servizio sanitario, in British Columbia e Alberta l'accesso è limitato solo a quei lavoratori stagionali con un permesso di soggiorno superiore ai sei mesi. Vedi, sul punto, Y.Y. BRANDON CHEN, *The Future of Precarious Status's Migrants' Right to Health care in Canada*, in *Alberta L. Rev.*, vol. 54, 3, 2017, pp. 649 ss.

Per quanto riguarda l'istruzione scolastica, nonostante il richiamato art. 30 dell'IR-PA sembri garantire l'accesso all'istruzione obbligatoria anche ai figli dell'immigrato irregolare, solo l'Ontario [*loi sur l'Education*, L.R.O. 1990, art. 49.1] e il British Columbia [*School Act*, RSBC 1996, *chapter* 412] hanno esplicitamente stabilito nelle loro legislazioni l'accesso gratuito dei figli di immigrati irregolari. L'effettività del precetto è, tuttavia, discussa, anche se a Toronto le amministrazioni scolastiche praticano la



Gli strumenti di tutela in precedenza visti si sono rivelati insufficienti a fornire un valido rimedio. La giurisprudenza, infatti, ha ritenuto che in queste ipotesi il diverso trattamento normativo non sarebbe riconducibile alla cittadinanza – fattore questo cui, come detto, la Corte Suprema ha ritenuto di dover accordare tutela analoga a quella degli altri *grounds* previsti dalla sec. 15 della *Charter* – ma, piuttosto, al diverso titolo di soggiorno posseduto<sup>149</sup>.

Infatti, il *temporary resident* o anche lo straniero senza titolo possono effettivamente avere la possibilità di transitare verso lo *status* di titolare con permesso di soggiorno permanente, e con ciò acquisire il diritto alla piena parità. Il trattamento peggiore rispetto al cittadino canadese non è un dato immodificabile, ma, in ipotesi, temporaneo. Ne consegue che un trattamento diversificato, basato sul diverso titolo di soggiorno posseduto, non è assimilabile agli altri fattori di discriminazione di cui all'art. 15 della *Charter*, essendo per sua natura una caratteristica potenzialmente reversibile<sup>150</sup>.

---

politica del *don't ask, don't tell*, limitandosi a richiedere documenti che attestino il domicilio nel pertinente distretto scolastico. Sul caso quebecchese, che restringe di fatto l'iscrizione scolastica gratuita ai soli residenti legali in Provincia, vedi *Rapport du protecteur du citoyen, accès à l'éducation publique pour les enfants en situation d'immigration précaire*, 2014 disponibile al sito [https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports\\_speciaux/2014-11-07\\_statut-immigration-precaire\\_0.pdf](https://protecteurducitoyen.qc.ca/sites/default/files/pdf/rapports_speciaux/2014-11-07_statut-immigration-precaire_0.pdf).

<sup>149</sup> In *Clarke et al. v. Ontario*, un gruppo di studenti internazionali impugnò il provvedimento con cui l'amministrazione provinciale dell'Ontario negava loro la copertura sanitaria, dopo una modifica nella relativa disciplina provinciale che escludeva tale categoria di immigrati dal novero dei beneficiari, modifica indotta dai tagli dei trasferimenti erariali. La corte distrettuale ritenne appunto che non si configurasse in tale ipotesi alcuna violazione della sec. 15 della *Charter*, essendo la distinzione introdotta relativa al possesso di un certo permesso di soggiorno e non alla condizione di straniero (1998, 109 OAC 363, Clarke). Analoga conclusione è stata raggiunta anche dalla Corte d'Appello dell'Ontario nel caso *Irshad* [2001, 55 OR (3d) 43 (CA) Irshad]. Cfr. Y.Y. BRANDON CHEN, *op. cit.*, pp. 653 ss.

<sup>150</sup> Da ultimo, in giurisprudenza, *Toussaint v. Canada* (Attorney General), 2011, FCA 213, relativo alla copertura sanitaria di un immigrato irregolare. In dottrina, sul punto, S.J. AIKEN, C. DAUVERGNE, D. GALLOWAY, C. GREY, A. MACKLIN, *Immigration and Refugee Law*, II ed., Toronto, pp. 229 ss.; D. KROPP, *Categorical Failure: Canada's Equality Jurisprudence – Changing notions of identity and the legal Subject*, in *Queens L. J.*, vol. 23, 1997, pp. 201 ss.

Ugualmente improduttivo si è rivelato il tentativo di utilizzare il riferimento di cui all'art. 7 della Carta, secondo cui «everyone has the right to life, liberty and security of the person and the right not to be deprived thereof except in accordance with the principles of fundamental justice». Stante la mancata codificazione dei diritti sociali nella *Charter*, si è sostenuto che il riferimento al diritto alla sicurezza della persona andasse inteso come un diritto a ricevere un livello di assistenza tale da garantire le basilari necessità di vita. Tuttavia, la Corte Suprema ha ritenuto che dalla richiamata disposizione costituzionale non possa ricavarsi alcun obbligo positivo in capo all'autorità pubblica a elargire una provvidenza economica sia pur minima<sup>151</sup>.

### 5.2. *Il caso belga*

Anche nel caso belga la competenza statale in materia di immigrazione non è stata intesa come un titolo in grado di legittimare lo Stato a disciplinare lo statuto dello straniero, in particolar modo per quanto riguarda l'accesso ai diritti sociali. A conferma di ciò, la *loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* del 15 dicembre 1980 non contiene alcuna disposizione relativa alle condizioni di godimento dei diritti sociali da parte degli stranieri.

Piuttosto, similmente al caso canadese, ma con ben maggior pregnanza, i condizionamenti allo sviluppo della cittadinanza regionale sociale in relazione allo straniero sono derivati, come si accennava, dalla circostanza che la competenza in materia di diritti a carattere prestazionale è profilo ancora sostanzialmente di prerogativa statale, sebbene la recente sesta riforma costituzionale abbia in parte attenuato tale profilo.

---

<sup>151</sup> Allo stesso tempo, la Corte ha ritenuto che lo *status* di indigente non possa rappresentare un fattore discriminatorio ai sensi della *section 15* della *Charter*. Critici, in generale, sul ruolo dei giudici nella difesa dello stato sociale canadese, D. WISEMAN, *The Past and Future of Constitutional Law and Social Justice. Majestic or Substantive Equality*, in *Supreme Court L. Rev.*, vol. 71, 2015, pp. 563 ss., nonché S. MCINTYRE, *The Equality Jurisprudence of the McLachlin Court: Back to the 70s*, in S. RODGERS, S. MCINTYRE (eds.), *The Supreme Court of Canada and Social Justice: Commitment, Retrenchment or Retreat*, Markham, 2010, pp. 129 ss.

L'art. 128 della Costituzione belga attribuisce la competenza legislativa nelle materie c.d. personalizzabili<sup>152</sup> alla Comunità francese e fiamminga, demandando a una legge speciale (la *loi spéciale des réformes institutionnelles* del 1980, più volte modificata) il compito di determinare cosa siano, nel dettaglio, le materie in questione e quali aspetti di esse siano oggetto di effettivo trasferimento<sup>153</sup>. Le Regioni, invece, sono competenti, oltre che sui profili di natura economica, in relazione alle politiche per l'abitazione.

Tuttavia, da un lato, lo Stato ha continuato a essere competente relativamente ai tradizionali assi portanti del sistema previdenziale<sup>154</sup>, dal-

---

<sup>152</sup> Non esiste una definizione giuridica di materie personalizzabili. Secondo i lavori parlamentari (doc. parl. Chambre 1977/78 n. 461/1, 28), queste devono intendersi come «*quelles étroitement liées à la vie des personnes dans leur Communauté*». È di fatto al legislatore speciale che compete la qualifica di una data area come materia personalizzabile, ma indubbiamente la categoria è idonea a ricomprendere le varie misure relative alle politiche sociali. Si veda, l'art. 5 della *loi spéciale des réformes institutionnelles* del 1980, più volte modificata.

<sup>153</sup> È da ricordare che, ai sensi dell'art. 128 della Costituzione belga, il campo d'applicazione dei decreti delle due Comunità nelle materie c.d. personalizzabili, non è esclusivamente territoriale, con riferimento alle due rispettive regioni linguistiche, ma si estende anche alla Regione linguistica bilingue di Bruxelles Capitale. Più nello specifico, i decreti della Comunità fiamminga e della Comunità francese si applicano anche alle istituzioni esistenti nella Regione bilingue di Bruxelles-Capitale che, in ragione della loro organizzazione, devono essere considerate appartenenti esclusivamente all'una o all'altra Comunità. Tuttavia, per quanto riguarda la Comunità francese, essa, ai sensi dell'art. 138 della Costituzione, ha trasferito (cfr. *Décret 19 juillet 1993 relatif au transfert de l'exercice des certaines compétences de la Communauté française à la Région Wallone et à la Commission Communautaire française*) le relative competenze legislative nelle materie personalizzabili alla *Commission Communautaire Française* (organo in origine con sole funzioni esecutive) della Regione di Bruxelles, la quale, a differenza della sua omologa commissione fiamminga, è abilitata a esercitare la funzione legislativa. Per quanto riguarda, invece, la Comunità germanofona, anche a essa la Costituzione, all'art. 130, attribuisce la competenza legislativa nelle materie c.d. personalizzabili (nonché nelle materie culturali e dell'insegnamento), ma demanda alla legge ordinaria (l. 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone) l'effettivo riparto di competenze sul punto.

<sup>154</sup> In Belgio la distinzione tra previdenza sociale e assistenza sociale si fonda essenzialmente sul carattere contributivo della prima e sul fatto che la seconda sia, invece, finanziata dalla tassazione generale. La *loi spéciale* del 1980 non specifica, tuttavia,

l'altro, anche in relazione ai profili relativi all'assistenza sociale, il legislatore speciale si è premurato, attraverso un'opera di attento ritaglio, di riservare alla federazione le forme più rilevanti di intervento pubblico, in particolare di quelle volte ad attribuire prestazioni economiche che consentono alla persona in stato di bisogno di condurre una vita dignitosa<sup>155</sup>.

---

quali siano le misure a carattere previdenziale di competenza statale. Infatti, l'art. 6, § 1er, VI, al. 5, 12° (disposizione introdotta nel 1988 e non oggetto di modifica da parte della sesta riforma istituzionale) si limita a riservare alla federazione «le droit du travail et de la sécurité sociale». Storicamente però la previdenza sociale belga – che si è sviluppata secondo il modello bismarchiano ed è incentrata su scemi assicurativi obbligatori cui i lavoratori sono chiamati ad affiliarsi, salvi meccanismi correttivi redistributivi statali – si è strutturata attorno all'assicurazione per la salute, alle pensioni di anzianità, ai sussidi di disoccupazione e agli assegni familiari. La riforma costituzionale del 2014 e la contestuale modifica della *loi spéciale* del 1980 hanno determinato la piena devoluzione alle Comunità delle competenze in materia di assegni familiari e di altre provvidenze economiche riservate ai disabili, ma limitatamente a quelli anziani di più di 65 anni. Su queste evoluzioni recenti, v. D. DUMONT, *La sécurité sociale et la sixième réforme de l'Etat: rétroactes et mise en perspective générale*, vol. 57, 2, 2015, pp. 191 ss.

<sup>155</sup> A titolo d'esempio, si consideri che l'art. 5, § 2, 2° della *loi spéciale* riserva sì gli interventi in materia di c.d. *aide sociale* alle Comunità, ma fa salva la competenza statale circa «la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti, conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence». Analogamente, se le politiche per la terza età vengono attribuite alle Comunità, ciò non riguarda «la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti aux personnes âgées» (art. 6, § 2, 5°). In generale si può osservare che i principali interventi federali nell'ambito dell'assistenza sociale riguardano misure a favore tanto della generalità dei soggetti in stato di bisogno, quanto di specifiche categorie di persone. Nel primo caso, vi rientrano il c.d. *revenu d'intégration* e il c.d. *aide sociale*. Il primo può prendere le forme sia di un'offerta di lavoro sia di una somma di danaro, accompagnato o meno da un progetto di reintegrazione sociale (cfr. *loi concernant le droit à l'intégration sociale*, 26 Mai 2002, che sostituisce il precedente *minimum de moyens d'existence*); il secondo, il c.d. *aide sociale*, è una provvidenza che è esplicitamente diretta a permettere alla persona una vita compatibile con il principio di dignità. Esso può assumere le vesti sia di un contributo economico periodico, sia di un aiuto materiale (ad esempio fornitura di latte in polvere) o medico. L'*aide sociale* è disciplinato dalla *loi du 8 juillet 1976 organique de centre public d'aide social*. In dottrina, cfr. H. MORMONT, K. STANGHERLIN, *Aide Sociale – Intégration sociale*, Bruxelles, 2011; M. BODART, X. THUNIS (dir.), *La*

La riserva alla federazione tanto della previdenza sociale quanto delle principali misure di assistenza sociale a carattere economico era funzionale al mantenimento di uno dei pochi strumenti di coesione dell'unità nazionale e ciò spiega, nel complesso, la timidezza delle Comunità a esercitare le loro competenze nelle materie personalizzabili<sup>156</sup>.

Tuttavia, a partire dagli anni Novanta, il dibattito sulla necessità di una maggiore devoluzione delle competenze relative al *welfare* acquistò nuova linfa.

Da parte fiamminga, infatti, si cominciò a ritenere essenziale, ai fini della costruzione di una più marcata identità politica, che l'autonomia si giocasse non solo sui profili linguistici e culturali, come fino a quel momento avvenuto, ma anche sulla costruzione dello stato sociale, secondo una concezione solidaristica più connotata territorialmente<sup>157</sup>.

Oltre a ciò, si intrecciavano questioni di natura sia economica (l'andamento negativo dell'economia in Vallonia e i maggiori tassi di disoccupazione ivi riscontrati determinavano, secondo parte fiamminga, che la spesa sociale federale per tale Regione risultasse proporzionalmente superiore a quella destinata alle Fiandre e ciò si traduceva in un'indiretta sperequazione nella ripartizione delle risorse) sia politica e ideologica (sempre da parte fiamminga, si propugnava una politica della sicurezza sociale meno fondata su misure assistenziali e volta, piuttosto, a condizionare l'erogazione a forme di reinserimento lavorativo, secondo

---

*loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale: promesses et ambiguïtés*, Bruxelles, 2005.

Tra le provvidenze a carattere assistenziale di tipo categoriale vi è la *garantie de revenus aux personnes âgées* (assimilabile al nostro assegno sociale) e le indennità per disabili (*loi 27 février 1987 aux allocations aux personnes handicapés*).

<sup>156</sup> Cfr. R. DANDROY, P. BAUDEWYNS, *The Preservation of Social Security as a National Function in the Belgian Federal State*, in N. McEWEN, L. MORENO (eds.), *The Territorial Politics of Welfare*, Abingdon, 2005, pp. 153 ss.

<sup>157</sup> Diffusamente sul punto J. POIRIER, S. VANSTEEKISTE, *Le débat sur la fédéralisation de la sécurité sociale en Belgique: le miroir du vivre-ensemble?*, in *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 42, 2, 2000, pp. 347 ss.; D. DUMONT, *op. cit.*, pp. 191 ss.; B. CANTILLON, P. POPELIER, N. MUSSCHE (eds.), *Social Federalism: The Creation of a Layered Welfare State – The Belgian Case*, Cambridge-Antwerp-Portland, 2011.

un'ideologia liberale che si contrapponeva a quella più assistenzialista sostenuta nella parte francofona del paese)<sup>158</sup>.

L'avvio del dibattito sulla possibile regionalizzazione dello stato sociale belga viene fatto risalire al 1999 in occasione dell'assunzione da parte della Comunità fiamminga del decreto relativo alla c.d. *assurance soins*<sup>159</sup>: si trattava di una forma di assicurazione obbligatoria per tutti i residenti nella Comunità fiamminga, volta a coprire le spese non di carattere strettamente medico necessarie per fronteggiare i problemi che una persona dovesse incontrare nel corso della sua vita a causa di una ridotta autonomia fisica.

All'indomani dell'approvazione del decreto fiammingo la Comunità francese si rivolse alla *Cour d'arbitrage*, ravvedendovi in ciò un tentativo per una possibile "comunitarizzazione" della competenza federale in materia di previdenza sociale.

La *Cour d'arbitrage* non ritenne illegittimo il decreto<sup>160</sup> e sembrò in parte avallare uno sviluppo più marcato della devoluzione negli ambiti della politica sociale, anche secondo una certa concorrenzialità rispetto alla riserva della previdenza sociale a favore della federazione<sup>161</sup>.

---

<sup>158</sup> Cfr. D. BELAND, A. LECOURS, *op. cit.*, pp. 145 ss.

<sup>159</sup> Cfr. *Décret du 30 mars 1999 portant organisation de l'assurance soins*, in M.B. 29 mai 1999. Il decreto si applica anche nella Regione bilingue di Bruxelles, ma su base volontaria.

<sup>160</sup> C.A. n. 33/2001.

<sup>161</sup> Per la Corte la misura in questione poteva ritenersi in astratto ascrivibile tanto all'ambito della previdenza sociale (e quindi ricadere nelle competenze federali) quanto a quello dell'assistenza sociale, di competenza comunitaria. Di conseguenza, entrambi i livelli territoriali sarebbero stati egualmente legittimati, sul piano delle competenze, ad assumere la relativa misura. La Corte parve così applicare un criterio di priorità temporale: l'intervento della Comunità fiamminga avrebbe implicato un diritto per così dire di primogenitura, nel senso di qualificare, come assistenziale, la relativa misura sociale e avrebbe inibito, di conseguenza, al livello federale di intervenire in materia. In questo senso, M. JOASSART, P. JOASSART, *La répartition des compétences en matière de sécurité sociale: l'érosion progressive de la compétence fédérale*, in *Rev. belge dr. const.*, n. 2, 2006, pp. 167 ss. Ritiene, invece, che la Corte avrebbe di fatto irregimentato gli interventi di previdenza sociale a quelli operanti nel 1988, data dell'introduzione dell'emendamento nella *loi spéciale* che riserva la sicurezza sociale alla federazione, X. DELGRANGE, *La Cour d'arbitrage momifie la compétence fédérale en matière de sécurité sociale*, in *Rev. belge dr. const.*, 2, 2001, pp. 216 ss.

Al di là della vicenda specifica e del percorso argomentativo seguito dalla Corte, in parte poi rivisto, la vicenda istituzionale dell'*assurance soins*<sup>162</sup> ha certamente lasciato intravedere l'indubbia rilevanza politica della devoluzione nelle materie *lato sensu* riferibili allo stato sociale, questione che è stata del resto al centro, dapprima, del sostanziale stallo politico nel biennio 2010 e 2011 e, poi, del successivo *accord du papillon*, alla base della sesta riforma istituzionale del 2014<sup>163</sup>.

Dunque, sulla base delle ampie riserve alla federazione garantite finora nel contesto delle politiche sociali, si deve osservare che la dimensione dell'accesso da parte degli stranieri ai diritti sociali è stata primariamente definita dal legislatore statale.

Quest'ultimo ha seguito una logica a carattere per così dire binario. Se, infatti, in relazione al c.d. *aide sociale* si è sempre garantita l'estensione *ratione personae* anche allo straniero regolarmente soggiornante e, fino agli anni Novanta, anche irregolare<sup>164</sup>, rispetto, invece, alle altre

---

<sup>162</sup> Importanza che è del resto riflessa dall'attenzione dedicata nella dottrina belga alla vicenda, in parte anche legata alla questione dell'ambito di applicazione personale del decreto e ai profili di incompatibilità con la disciplina di diritto dell'UE della sicurezza sociale. Oltre ai lavori in precedenza indicati, si vedano anche H. VERSCHUEREN, *La régionalisation de la sécurité sociale à la lumière de l'arrêt de la Cour de Justice Européenne portant sur l'assurance-soins flamande*, in *Revue belge sec. sociale*, 2, 2008, pp. 173 ss.; S. VANSTEENKISTE, *La sécurité sociale flamande, belge et européenne – Aspects juridiques de l'assurance-dépendance, en droit belge et européen*, in *Rev. belge sec. sociale*, 1, 2004, pp. 35 ss.

<sup>163</sup> Minimizzano l'impatto della riforma in questione sulla tenuta federale in materia di stato sociale M. UYTENDAELE, M. VERDUSSEN (eds.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, Bruxelles, 2015, pp. 732 ss. In una prospettiva più generale sulla sesta riforma istituzionale, cfr. J. SAUTOIS, M. UYTENDAELE (èds.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013) Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Limal, 2013; per la dottrina italiana, cfr. L. SCIANNELLA, *La parabola discendente di uno Stato. Cronaca della difficile crisi politica belga*, in *federalismi.it*, 7, 2012; con riguardo specifico alle modifiche al Senato, ma con considerazioni più generali sulla riforma, v. anche A. MASTROMARINO, *Il (nuovo) Senato belga: una riforma in senso federale?*, in *Ist. Fed.*, 2, 2016, pp. 371 ss.

<sup>164</sup> Benché la formulazione dell'art. 1 della legge istitutiva dell'*aide sociale* riservi la provvidenza alla persona, in linea con la finalità di tutela della dignità umana propria di questa misura, il legislatore belga, nel 1992, ha modificato la legislazione in questione, nel senso di riservare allo straniero irregolare il solo accesso alle cure mediche urgenti (v. art. 57 § 2, *loi du 8 juillet 1976 organique de centre public d'aide sociale*). La

prestazioni economiche non contributive – il *minimum de moyens d'existence*, dal 2002 sostituito con il *revenus d'integration sociale* e le prestazioni sociali a favore della popolazione anziana priva di reddito, nonché quelle a favore dei disabili – esse sono state riservate dal legislatore primariamente ai cittadini nazionali, salvo procedere in maniera graduale a un'estensione a talune categorie di straniero che avessero dato prova di una presenza duratura sul territorio nazionale<sup>165</sup>.

---

*Cour d'arbitrage*, nella sentenza n. 80 del 1999, ha ritenuto che la modifica fosse legittima, ritenendo non irragionevole il diverso trattamento così operato tra stranieri regolarmente soggiornanti e quelli irregolari, essendo esso finalizzato a contrastare l'immigrazione illegale anche attraverso una riduzione delle tutele di carattere sociale che potrebbero, nei fatti, ostacolare i processi di rimpatrio. La limitazione così introdotta ha posto problemi relativamente alla figura del minore presente in Belgio, figlio di stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale. In relazione a quest'ultima ipotesi, la Corte costituzionale (si veda C.A. n. 106/2003; C.A. n. 131/2005) ha riconosciuto che, in virtù degli obblighi internazionali discendenti dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, si dovesse riconoscere un aiuto più ampio rispetto all'accesso alle sole cure mediche urgenti, ma sempre di carattere materiale e dispensato presso centri di accoglienza federali. Sulla questione, cfr. D. RENDERS, M. LYS, *Le droit des plus défavorisés à l'aide sociale en Belgique*, in M. VERDUSSEN (ed.), *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, Bruxelles, 2009, pp. 433 ss.

<sup>165</sup> Particolarmente indicativa di tale approccio è la vicenda relativa al reddito di inclusione sociale (c.d. *minimex*). Disciplinato dalla legge del 7 agosto 1974, il reddito di garanzia veniva riservato ai cittadini belgi, con residenza effettiva in Belgio e che non disponessero di risorse sufficienti né fossero in grado di procurarsele. In occasione dell'approvazione parlamentare della legge, il Governo dichiarava che la limitazione ai soli cittadini belgi doveva intendersi provvisoria e che alla luce dell'effettivo impatto della misura sulle finanze si sarebbe proceduto ad allargare la relativa platea dei beneficiari. A tale scopo, la legge demandava all'esecutivo nazionale la possibilità di estendere il campo d'applicazione personale attraverso la fonte regolamentare. Nel marzo del 1987, si procedeva così a estendere il beneficio ai lavoratori cittadini di Stati appartenenti all'UE, agli apolidi e ai rifugiati politici. Infine, in occasione dell'approvazione della *loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale*, che ha abrogato il precedente *minimex*, sostituendolo con il *revenu d'intégration*, il beneficio è stato esteso agli stranieri c.d. *établis*, cioè iscritti nel registro della popolazione. Tale iscrizione anagrafica – distinta dal c.d. *registre des étrangers* che riguarda tutti gli stranieri ammessi a soggiornare per più di tre mesi, cittadini UE inclusi – è riservata, oltre che al cittadino belga, al cittadino straniero dopo cinque anni di residenza legale e ininterrotta in Belgio.



Alla base di questa diversa disciplina dell'ambito di applicazione personale dei due principali strumenti di assistenza sociale generale – *aide sociale*, da un lato, reddito di garanzia, dall'altro – sembra esservi la natura più marcatamente assistenziale e residuale del primo rispetto al secondo. Infatti, secondo la legge istitutiva dell'*aide sociale*, questo intervento è volto a garantire primariamente la dignità della persona umana. Ciò ha conseguenze sia in relazione ai potenziali destinatari dell'intervento – appunto la persona – sia in relazione al fatto che tale aiuto non è configurato come un intervento necessariamente di natura finanziaria, ma può assumere forme diverse, concretamente stabilite dagli assistenti sociali, in funzione dello specifico bisogno della persona e, dunque, della modalità migliore per dare tutela alla sua dignità<sup>166</sup>.

Proprio il fatto che l'ordinamento belga riconosca comunque uno strumento di natura assistenziale rivolto alla generalità delle persone, inclusi gli stranieri regolarmente presenti (l'*aide sociale*, appunto), ha consentito alla giurisprudenza costituzionale belga di ritenere non irragionevole che il legislatore riservasse gli altri interventi economici a carattere non contributivo ai soli cittadini stranieri a lungo soggiornanti (c.d. *établis*).

Ad esempio, in relazione al *revenu d'intégration*, la Corte rileva che esso ha la finalità di promuovere la piena integrazione sociale dei beneficiari della misura e ciò lo differenzia dall'*aide sociale* che mira a garantire la sola dignità della persona. Non è pertanto irragionevole che il legislatore escluda dalla misura in questione lo straniero legalmente presente, non potendosi presupporre per quest'ultimo la presenza stabile nello Stato come, invece, è dato fare per lo straniero c.d. stabilito<sup>167</sup>.

---

<sup>166</sup> L'art. 57, co. 1 della *loi du 8 juillet 1976 organique de centre public d'aide social* prevede, infatti, che l'*aide sociale* possa assolvere non solo a una funzione curativa, ma anche preventiva e prendere la forma di un aiuto in natura, di un aiuto sociale, medico, psicologico. Proprio su questa base, nel 2001, il legislatore ha inteso limitare l'accesso del richiedente asilo all'*aide social*, prevedendo che questo possa consistere solo in un aiuto in natura – anziché economico, come avveniva in passato – e che sia fornito esclusivamente negli appositi centri di accoglienza federali, dove i richiedenti asilo soggiornano per tutta la durata della procedura necessaria al fine di determinare il loro *status* di rifugiato. La *Cour d'arbitrage* ha ritenuto legittima la modifica con sent. n. 169/2002.

<sup>167</sup> C.A. n. 5/2004.

Discorso analogo si è avuto in relazione a una misura economica a favore dei disabili, in cui la Corte costituzionale, confrontandosi con la giurisprudenza della Corte EDU nel caso *Koua Poirrez*<sup>168</sup>, ha ritenuto diverso il caso belga da quello scrutinato dalla Corte EDU, perché lo straniero disabile, regolarmente presente, può comunque accedere all'*aide sociale*<sup>169</sup>.

La ancora perdurante competenza statale in materia di previdenza sociale e di prestazioni economiche non contributive ha portato a una certa limitatezza dello sviluppo di forme di cittadinanza sociali regionali, anche se la progressiva estensione del ruolo degli enti federati in materia di sicurezza sociale, per effetto tanto della posizione della Corte costituzionale nella citata vicenda del *décret soins*, quanto delle intervenute modifiche costituzionali con la sesta riforma dello Stato, potrebbe rendere più significativa la dimensione regionale sociale della cittadinanza.

Dunque, nonostante il ruolo relativo degli enti federati nella costruzione dello stato sociale, si può comunque evidenziare una certa propensione all'uso della residenza continuativa per l'accesso a prestazioni a carattere sociale, secondo una dinamica che non sembra presentare significative differenze tra Comunità. Così, proprio il decreto fiammingo in materia di assicurazione di cura stabilisce che il beneficiario debba soddisfare un criterio di residenza continuativa di cinque anni nella comunità fiamminga prima di accedere al beneficio<sup>170</sup>.

Quanto alla Comunità francese, si può segnalare come in relazione alle prestazioni a favore dei disabili, esse vengano riservate ai belgi residenti nella Comunità, cui vengono equiparati i cittadini UE e i rifugiati, mentre per i cittadini non UE si richiede un requisito di residenza continuativa quinquennale<sup>171</sup>. Analoga condizione, sempre in relazione

---

<sup>168</sup> Corte EDU, *Koua Poirrez v. France*, 30.9.2003, n. 40892/98, in cui la Corte ha condannato la Francia per violazione dell'art. 1, Prot. 1 e dell'art. 14, in relazione a una legislazione che riservava una misura non contributiva a favore dei disabili ai soli cittadini nazionali.

<sup>169</sup> C.A. n. 92 del 2004, sent. 19.5.2004; C.C. n. 3 del 2012, sent. 11.1.2012.

<sup>170</sup> La materia è oggi disciplinata dall'art. 41.4 del *Décret relatif à la protection sociale flamande* del 18 maggio 2018.

<sup>171</sup> Cfr. art. 275 del *Code wallon de l'Action sociale et de la Santé*.

a provvidenze economiche a favore dei disabili, si prevede da parte della Comunità germanofona.

Non sembrano, tuttavia, emergere indicatori certi di uno sviluppo della cittadinanza sociale regionale secondo prospettive di favore delle comunità autoctone e ciò nemmeno nel contesto della Comunità fiamminga, spesso additata come esempio di un'istanza di nazionalismo di tipo etnico. Piuttosto, in tale specifico contesto territoriale si può rilevare come la questione dell'accesso alle prestazioni sociali da parte dello straniero tenda a essere per certi versi condizionata dalla frequenza dei corsi obbligatori di lingua fiamminga e di educazione civica (il c.d. *inburgering*). Il punto verrà ripreso nel successivo capitolo, ma è importante rilevare che la Corte costituzionale ha ritenuto sostanzialmente conforme a Costituzione l'approccio in questione<sup>172</sup>.

#### *6. Il modello giurisdizionale in Italia: una questione di diritti, non di competenze*

Apparentemente, anche il caso italiano potrebbe ricondursi al modello c.d. tutorio: la riforma costituzionale del 2001 ha garantito allo Stato la competenza legislativa esclusiva non solo in materia di «immigrazione» (art. 117, co. 2, lett. b), ma anche di «asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'UE» (art. 117, co. 2, lett. a), una locuzione quest'ultima che viene intesa come riferita alla disciplina dello statuto dello straniero, ossia dell'insieme dei diritti e doveri<sup>173</sup>.

Lo stesso d.lgs. n. 286 del 25 luglio 1998 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione giuridica dello straniero, d'ora in avanti T.U.I.), pur adottato pri-

---

<sup>172</sup> Cour Const. n. 101 del 2008, vedi *infra*, capitolo quarto.

<sup>173</sup> Sul punto P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *le Regioni*, 2002, pp. 522 che coerentemente ritiene che le disposizioni del T.U.I. che disciplinano profili relativi alla sfera dei diritti dello straniero, anche in ambito sociale, sarebbero pienamente legittimate dalla competenza statale ex art. 117, co. 2, lett. a) Cost.

ma della riforma costituzionale del Titolo V, sembrerebbe confermare la centralità dell'ambito di governo statale anche sotto questo profilo.

Esso contiene, infatti, specifiche disposizioni che disciplinano le modalità d'accesso dello straniero in relazione a taluni diritti prestazionali<sup>174</sup> e configura, inoltre, un quadro di stretta cooperazione e collaborazione con le Regioni<sup>175</sup>, le quali vengono appunto esplicitamente chiamate a promuovere politiche di integrazione da attuare con le risorse messe a disposizione dal fondo nazionale per le politiche immigratorie<sup>176</sup>. I programmi d'intervento regionali devono però inserirsi nell'ambito delle linee guida e delle priorità di intervento indicate nel documento programmatico relativo alla politica dell'immigrazione e degli stranieri nel territorio dello Stato adottato con cadenza triennale dal governo *ex art. 3 T.U.I.*

Tuttavia, a ben guardare, è lo stesso T.U.I. a profilare una soluzione interpretativa diversa.

---

<sup>174</sup> Si può ricordare, ad esempio, l'art. 40, co. 6 del T.U.I. secondo cui allo straniero regolarmente soggiornante che sia in possesso di permesso di soggiorno di durata biennale e che eserciti una regolare attività di lavoro autonomo o subordinato spetta il diritto di accedere agli alloggi di edilizia residenziale pubblica, in condizioni di parità con i cittadini italiani; l'art. 41 T.U.I., che, in materia di assistenza sociale, stabilisce l'equiparazione degli stranieri titolari di carta di soggiorno o di permesso di soggiorno almeno annuale ai cittadini italiani, ai fini delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale. Si devono poi ricordare, in relazione all'accesso ai servizi sanitari, l'art. 35 del T.U.I. e, in particolare, il comma 3 relativamente ai servizi accessibili anche allo straniero irregolare e, relativamente all'istruzione scolastica, l'art. 38 che prevede, limitatamente all'istruzione scolastica obbligatoria, l'accesso in favore del minore straniero presente sul territorio. In relazione allo straniero titolare di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, v. art. 9, co. 12, lett. c) T.U.I.

<sup>175</sup> Cfr. art. 42, co. 3, T.U.I. e art. 56 del reg. att. del T.U. disciplinanti l'organismo nazionale di coordinamento, istituito presso il CNEL, e ancora l'art. 3, co. 6 T.U.I. e art. 57 reg. att. che disciplinano l'istituzione dei consigli territoriali per l'immigrazione in cui sono rappresentate le competenti amministrazioni dello Stato, della Regione, degli enti locali, le associazioni di volontariato, le organizzazioni dei lavoratori e dei datori di lavoro, con compiti di analisi delle esigenze e di promozione degli interventi da attuare a livello locale.

<sup>176</sup> Cfr. art. 45 del T.U.I. e artt. 58-59 del d.P.R. 31 agosto 1999, n. 394, Regolamento di attuazione del T.U.I. Nel 2002, il fondo in questione è confluito nel fondo nazionale per le politiche sociali, istituito dall'art. 59 della l. 449 del 1997.

Adottato prima della revisione costituzionale del 2001, in un contesto in cui le Regioni ordinarie erano dunque costituzionalmente dotate solo di competenze a titolo concorrente, è lo stesso T.U.I. a riconoscere che nelle materie di competenza legislativa delle Regioni le sue disposizioni costituiscono principi fondamentali<sup>177</sup>.

Dunque, il legislatore non ha inteso i condizionamenti relativi all'accesso dello straniero alle prestazioni sociali come espressione dell'esercizio della competenza statale in materia di immigrazione, ma piuttosto come esercizio della competenza a titolo concorrente che lo Stato nel contesto costituzionale pre-2001 possedeva sulle materie relative alle politiche sociali.

La scelta, del resto, si giustificava sia alla luce del precedente assetto delineato dai c.d. decreti Bassanini<sup>178</sup> sia dalla prassi<sup>179</sup>. Quest'ultima

---

<sup>177</sup> Così dispone l'art. 1, co. 4 del d.lgs. 286/1998. L'art. 3, co. 5 prevede poi che «nell'ambito delle rispettive attribuzioni e dotazioni di bilancio, le Regioni, le province, i comuni e gli altri enti locali adottano i provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana».

<sup>178</sup> In particolare, l'art. 1, co. 3, lett. f) della l. n. 59 del 1997 riserva allo Stato le funzioni e i compiti amministrativi nelle materie della cittadinanza, dell'immigrazione, dei rifugiati, dell'asilo politico e dell'estradizione. Tuttavia, l'art. 129 del d.lgs. 112/1998, collocato nel capo che disciplina la devoluzione delle funzioni e compiti amministrativi in materia di servizi sociali, riserva allo Stato solo «gli interventi di prima assistenza in favore dei profughi, limitatamente al periodo necessario alle operazioni di identificazione ed eventualmente fino alla concessione del permesso di soggiorno, nonché di ricetto e assistenza temporanea degli stranieri da respingere o da espellere (lett. h)» e le «attribuzioni in materia di riconoscimento dello status di rifugiato e il coordinamento degli interventi in favore degli stranieri richiedenti asilo e dei rifugiati, nonché di quelli di protezione umanitaria per gli stranieri accolti (lett. l)». Se ne ricava, dunque, che in relazione alle altre categorie di straniero, non prese in considerazione dai due riferiti commi, le funzioni amministrative in materia di assistenza sociale spettano alle Regioni.

<sup>179</sup> L'interesse da parte delle Regioni italiane verso la cittadinanza c.d. sociale degli immigrati è collocabile, da un punto di vista temporale, attorno al finire degli anni Ottanta e l'inizio degli anni Novanta del secolo scorso. Gli interventi non solo disciplinano l'accesso degli immigrati a taluni servizi sociali e prestazionali regionali, ma si occupano anche, in alcuni casi, di istituire e regolare organismi espressivi a vario titolo

aveva visto le Regioni intervenire in materia con misure che la dottrina aveva ricondotto all'ambito materiale della "beneficienza pubblica", di cui al "vecchio" art. 117 Cost. In questo senso, dunque, più che rivendicare allo Stato competenze, il T.U.I. ha inteso, al contrario, riconoscere il ruolo delle Regioni in materia, allo stesso tempo però dandovi coerenza e una cornice di coordinamento<sup>180</sup>.

Proprio richiamandosi esplicitamente all'assetto dei poteri delineato dal T.U.I., quasi esso servisse da chiave di lettura del riparto di competenze in materia fissato dal nuovo art. 117 Cost. it., la Corte costituzionale, nelle sentenze n. 300 del 2005 e 156 del 2006, ha respinto i ricorsi in via principale promossi dall'Esecutivo nazionale avverso talune legislazioni regionali che avevano come destinatari gli stranieri e la loro integrazione sociale, ritenute dal Governo in conflitto con la riserva in materia di condizione giuridica dello straniero<sup>181</sup>.

---

degli interessi della popolazione immigrata che l'amministrazione regionale si impegna a consultare in occasione dell'approvazione di atti programmatici o normativi in materia (ad esempio, l. della Regione Basilicata, n. 21 del 13.4.1996, poi abrogata e sostituita dalla legge n. 13 del 6.7.2016), secondo un approccio che trova riscontro anche nelle più recenti legislazioni regionali. Secondo A. GENTILINI, *Statuti e leggi regionali in materia di migrazioni*, in *Osservatorio sulla legislazione, Rapporto 2010 sulla legislazione tra Stato, Regione e UE, Tomo II, Tendenze e problemi della legislazione regionale*, Roma, Camera dei deputati, 2010, p. 199, nelle leggi di tale periodo «non si avverte quell'urgenza di rivendicazione di un grado significativo di autonomia regionale». In argomento anche C. CORSI, *I servizi sociali in favore degli immigrati*, in A. ALBANESE, C. MARZUOLI (cur.), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, 2003, pp. 189 ss. Alcune di queste leggi risultano oggi ancora in vigore. Si vedano ad esempio: l. della Regione Piemonte, n. 1 del 9.1.1987, *Interventi regionali in materia di movimenti immigratori*, in B.U. 14.1.1987, successivamente modificata da l.r. 64/1989; l. della Provincia autonoma di Trento n. 13, del 2.5.1990, *Interventi nel settore dell'immigrazione straniera extracomunitaria*, in B.U. 15.5.1990, n. 24; l. della Regione Veneto, n. 9 del 30.1.1990, *Interventi nel settore dell'immigrazione*, in B.U.R. 8/1990; l. della Regione Valle d'Aosta, n. 51 del 1995 *Interventi per la promozione di servizi a favore di cittadini extracomunitari*; l. della Regione Sardegna, n. 46 del 1990, *Norme di tutela di promozione delle condizioni di vita dei lavoratori extracomunitari in Sardegna*.

<sup>180</sup> In questo senso, A. PATRONI GRIFFI, *I diritti dello straniero tra costituzione e politiche regionali*, in L. CHIEFFI (cur.), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, pp. 350 ss.

<sup>181</sup> Su queste pronunce e più in generale sul riparto di competenze in materia, cfr. C. CORSI, *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze*

La Corte sembra propendere per una lettura restrittiva delle competenze statali in materia, nel senso di limitarle fundamentalmente al controllo dei flussi di ingresso, non ritenendo che le stesse possano valere ad alterare il normale riparto di competenze previsto per le materie legate al *welfare*.

Di qui appunto la questione, mai effettivamente affrontata in modo diretto dalla Corte costituzionale, relativa alla perdurante efficacia prescrittiva, in relazione al legislatore regionale, di quelle disposizioni del T.U.I. che dispongono in merito alla parità di accesso del cittadino rispetto allo straniero, o a talune categorie di esso su materie oggi riservate in via esclusiva alle Regioni<sup>182</sup>.

---

*tra Stato e Regioni*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA, *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, pp. 229 ss.; S. CASTELLAZZI, *La materia "immigrazione" e l'assetto delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in V. GASPARINI CASARI, G. CORDINI (cur.), *Il diritto dell'immigrazione*, I, Modena, 2010, pp. 173 ss.; A. RUGGERI, C. SALAZAR, «Ombre e nebbia» nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, in *Quad. reg.*, 2004, pp. 30 ss.; i contributi di L. RONCHETTI, *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle Regioni*, A. GENTILINI, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, C. FERRAJOLI, *Diritti e cittadinanza sociale dei migranti nei regolamenti e negli atti amministrativi regionali*, tutti in L. RONCHETTI, *I diritti di cittadinanza dei migranti*, Milano, 2012, rispettivamente pp. 29 ss.; pp. 55 ss. e pp. 111 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *le Regioni*, 2011, 1077 ss.; D. STRAZZARI, *Ambito territoriale regionale e condizione giuridica dello straniero. Riflessioni sui casi statunitense e italiano*, in *Dir. pubbl. com. eur.*, 2012, 3, pp. 895-896; ID., *Riparto di competenze tra Stato e Regioni: alla ricerca del confine perduto?*, in *le Regioni*, 2006, pp. 1036 ss.; P. PASSAGLIA, «Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari. La Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (...e torna sulla portata delle enunciazioni di principio contenute negli statuti), in *Foro It.*, I, 2006, pp. 351 ss.

<sup>182</sup> Si potrebbe ritenere, infatti, sulla falsariga dell'approccio fatto proprio in Spagna dal Tribunale costituzionale in presenza di un riparto di competenze costituzionali non dissimile da quello italiano, che la materia «condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'UE», ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. a) Cost. it. consenta ancora oggi allo Stato di imporre condizione minime uniformanti in relazione a quei diritti sociali che ricadrebbero nelle competenze residuali regionali. Al legislatore regionale sarebbe possibile così solo derogare *in melius* il trattamento minimo stabilito dal legislatore statale. A un analogo risultato si potrebbe giungere qualificando dette prescri-

A ciò si deve aggiungere che in una sentenza successiva, la n. 50 del 2008, la Corte è intervenuta ugualmente in favore delle Regioni in relazione alla possibilità per lo Stato di destinare fondi a carattere vincolato in materia di integrazione sociale dell'immigrato. Per la Corte il trasferimento erariale, non essendo riferibile a un intervento connesso alla programmazione dei flussi di ingresso ovvero al soggiorno dello straniero nel territorio nazionale, non rientra nelle competenze legislative esclusive statali in materia di immigrazione, ma inerisce ad ambiti di competenza regionale<sup>183</sup>.

L'impostazione quasi dicotomica assunta dalla Corte costituzionale, fondata su una separazione apparentemente netta tra la competenza statale in materia di immigrazione e quelle regionali in materia di politiche di integrazione per gli immigrati, sembra offuscare l'esistenza di una dimensione nazionale dell'interesse alla promozione dell'integrazione dello straniero, interesse che si può estrinsecare vuoi attraverso trattamenti minimi uniformanti nel campo dei diritti prestazionali, vuoi attraverso la definizione di linee di coordinamento generali con tutti i soggetti territoriali interessati, utilizzando a tal fine anche lo strumento finanziario.

D'altra parte, anche la prospettiva del modello tutorio indiretto, che si è riscontrata in relazione all'esperienza belga, non ha trovato applicazione in Italia: l'assenza, fino a tempi recentissimi<sup>184</sup>, di prestazioni

---

zioni come esercizio della potestà statale ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m) Cost. it., anche se si potrebbe dubitare che tali requisiti si caratterizzino come "determinazioni dei livelli essenziali delle prestazioni sociali", locuzione che pare riferibile al *quantum* della data prestazione sociale debba essere garantito con carattere di uniformità sul territorio nazionale. In entrambe le ipotesi, le leggi regionali che dovessero disporre prevedendo un abbassamento del livello di tutela stabilito dal legislatore statale si porrebbero in contrasto con l'art. 117, co. 2, Cost. it. per violazione del riparto di competenze.

<sup>183</sup> Su questa giurisprudenza della Corte, cfr. F. BIONDI DAL MONTE, *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in *le Regioni*, 3, 2008, pp. 638 ss.

<sup>184</sup> Il riferimento va qui al c.d. reddito di cittadinanza, di cui al d.l. 4/2019, convertito nella l. 26/2019 che ha sostituito il precedente reddito di inclusione, di cui al d.lgs. 147/2001. In argomento, A. GUALDANI, E. VIVALDI, *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*, in *Dir. soc.*, 2014; C. TRIPODINA, *Povertà e dignità*



generali a carattere economico volte a contrastare la povertà e, più in generale, un modello di *welfare* residuale, incentrato sulla famiglia, hanno determinato una legislazione nazionale in materia assistenziale scarsamente incisiva.

Di conseguenza, soprattutto nelle Regioni settentrionali in grado di investire maggiormente nella spesa sociale, si è andata registrando una prassi, legislativa e amministrativa, propensa a favorire, in via più o meno esplicita, la componente personale autoctona o comunque di più lungo insediamento.

La scelta, quando non ispirata da intenti effettivamente xenofobi, si spiega con il rilievo che la popolazione immigrata, essendo a più basso reddito e spesso con un maggior numero di figli, accede di fatto in modo prioritario a questo tipo di servizi, creando tensioni con le fasce più deboli della popolazione italiana<sup>185</sup>. A ciò si è aggiunto l'intensa e crescente conflittualità relativa al tema dell'immigrazione che ha spesso indotto – tanto al centro, quanto in periferia – all'assunzione di posizioni fortemente connotate ideologicamente e di volta in volta variabili in funzione delle maggioranze elettorali<sup>186</sup>.

La mancanza di meccanismi di coordinamento stabile e generale in materia di integrazione degli stranieri<sup>187</sup>, anche per effetto di una rico-

---

*nella costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 4, 2016, pp. 732 ss., EAD., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, Torino, 2013. La disciplina attualmente limita l'estensione della provvidenza al solo straniero titolare di permesso di soggiorno lungo-soggiornante. Inoltre, è previsto un requisito di residenza decennale in Italia applicabile a cittadini e stranieri.

<sup>185</sup> Come viene notato da A. GUARISO (cur.), *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali*, 2018, reperibile al sito <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/02/Stranieri-e-accesso-alle-prestazioni-sociali.pdf>, pp. 5-6.

<sup>186</sup> Il dato viene sottolineato da più commentatori tra i quali P. CARROZZA, *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in C. PANZERA, A. RAUTI, C. SALAZAR, A. SPADARO, *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, 2015, pp. 99 ss.; M. VRENNA, *Le Regioni di fronte all'immigrazione: linee di tendenza degli ultimi anni*, in E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNA (cur.), *op. cit.*, pp. 416-417; D. LOPRIENO, *Regionalismo e immigrazione. Le risposte degli ordinamenti regionali italiani al fenomeno migratorio*, in *Consulta online*, 1, 2018, pp. 273-274.

<sup>187</sup> Così anche M. VRENNA, *op. ult. cit.*, p. 402, pur notando che l'assenza di una programmazione statale non ha significato la mancanza *tout court* di collaborazione tra

struzione delle reciproche sfere di competenza territoriale giocata in termini di separazione più che di compenetrazione, ha favorito così un'accesa conflittualità tra Stato e Regioni che ha finito per coinvolgere il giudice costituzionale in misura nettamente prevalente rispetto alle altre esperienze nazionali considerate.

Di conseguenza, nel contesto italiano la definizione della cittadinanza sociale regionale non si è giocata sul piano delle competenze e delle capacità di indirizzo, diretta e indiretta, del legislatore nazionale, ma sul piano giurisdizionale, soprattutto del controllo di costituzionalità.

---

diversi livelli istituzionali, ma, piuttosto, che questa si è sviluppata con carattere settoriale e per programmi specifici. Un esempio in tal senso è stato rappresentato dalla accoglienza dei richiedenti asilo. Il d.lgs. 142/2015 ha configurato un sistema che, previo accordo programmatico tra lo Stato e le Regioni relativamente ai criteri di ripartizione territoriale dei richiedenti asilo, strutturava lo schema dell'accoglienza in due fasi. Così, in relazione alla fase della prima accoglienza, si attribuiva un ruolo determinante alla figura prefettizia, chiamata a inviare i richiedenti nelle strutture di prima accoglienza, di cui all'art. 9 del d.lgs. 142/2015 (c.d. Centri di prima accoglienza – CPA), o a disporre essa stessa l'accoglienza in strutture temporanee (c.d. Centri di accoglienza straordinaria – CAS), in caso di esaurimenti di posti nelle strutture di cui sopra. Ne derivava, dunque, complessivamente, un disegno in cui le Regioni, pur progressivamente e significativamente chiamate a partecipare attivamente alle decisioni relative al riparto regionale dei richiedenti asilo e alla localizzazione dei centri di prima accoglienza, non avevano poi margini per una differenziazione relativa alle politiche di assistenza e integrazione, essendo queste ultime affidate agli enti locali, chiamati a garantire servizi secondo linee guida fissate dal livello decisionale statale. Detto modello di *governance* territoriale, mai davvero integralmente decollato (cfr. L. MASERA, G. SAVIO, *La "prima" accoglienza* e F.V. VIRZÌ, *La "seconda" accoglienza*, entrambi in M. SAVINO, *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea*, Napoli, 2017, rispettivamente pp. 35 e 63) è stato significativamente alterato dal d.l. n. 113 del 2018, convertito nella l. 132 del 2018, che ha, da un lato, abrogato la precedente figura della protezione c.d. umanitaria, dall'altro, ha limitato l'accesso al sistema di accoglienza diffuso a coloro che risultano già titolari di protezione internazionale e ai soli minori stranieri non accompagnati. Le altre persone che in precedenza potevano usufruire dell'accoglienza c.d. diffusa – richiedenti asilo e titolari di protezione umanitaria – vengono ora concentrati nei centri a gestione statale, ossia CPA e CAS. In reazioni a tale iniziativa, diverse Giunte regionali hanno impugnato in via principale le modifiche così introdotte. La Corte, tuttavia, con sentenza 194/2019, ha dichiarato inammissibile il ricorso, ritenendo non sussistente la lesione di competenze regionali.

### 6.1. *Gli strumenti del modello giurisdizionale: il principio di ragionevolezza*

Volendo cogliere i tratti salienti di questa corposa giurisprudenza costituzionale, avendo riguardo, in particolare, alle tecniche di giudizio utilizzate, pare utile rammentare la posizione originaria espressa molti anni addietro dalla Corte costituzionale italiana in relazione alla condizione giuridica dello straniero, sotto il profilo della spettanza e del godimento dei diritti costituzionali.

Delle due teorie dottrinali elaborate in materia – la prima, volta a dare priorità al principio personalista di cui all'art. 2 Cost. e attraverso tale previsione a riconoscere allo straniero i diritti fondamentali previsti in Costituzione<sup>188</sup>, la seconda che, richiamandosi all'art. 10, co. 2 Cost., intendeva affidare al legislatore le scelte sul punto, sia pure con l'importante vincolo del rispetto dei vincoli del diritto internazionale pattizio e generale<sup>189</sup> – la Corte costituzionale è sembrata seguirne una terza, facente leva sul principio di uguaglianza<sup>190</sup>.

Infatti, essa ha affermato che in relazione al godimento dei soli diritti fondamentali il principio di uguaglianza non ammette deroghe tra cittadini e stranieri<sup>191</sup>. Peraltro, l'esistenza di diversità di fatto tra la posizione del cittadino e quella dello straniero – riconducibili alla circo-

---

<sup>188</sup> Sia pure con sfumature e accenti diversi A. CASSESE, *Art. 10 e 11*, in *Comm. alla Cost. Branca*, Bologna, 1975, pp. 508 ss., P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, pp. 31 ss., A. BARBERA, F. COCOZZA, G. CORSO, *La libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di uguaglianza*, in G. AMATO, A. BARBERA (cur.), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, pp. 305 ss.; M. LUCIANI, *Cittadini e stranieri come titolari dei diritti fondamentali. L'esperienza italiana*, in *Rivista critica di diritto privato*, 2, 1992, pp. 203 ss.

<sup>189</sup> Cfr. A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, I, Padova, 1990, pp. 145 ss.

<sup>190</sup> Osserva, a riguardo A. PACE, *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rivista AIC*, 4, 2010, p. 12: «Non sembra quindi dubbio che, al di là di qualche sporadico richiamo ai diritti inviolabili dell'uomo e alle convenzioni internazionali, nel trentennio 1967-1997, è soprattutto il principio di razionalità/ragionevolezza che viene utilizzato dalla Corte costituzionale per garantire allo straniero gli stessi diritti costituzionali garantiti al cittadino».

<sup>191</sup> Corte cost., sent. n. 104/1969.

stanza che lo straniero a differenza del cittadino non ha un diritto incondizionato all'ingresso e al soggiorno nel territorio nazionale – giustifica, secondo la Corte, differenze di trattamento nel godimento ed esercizio di questi stessi diritti<sup>192</sup>.

Di questa originaria impostazione, che non è andata esente da critiche<sup>193</sup>, ci sembra che la più recente giurisprudenza costituzionale rechi in qualche modo traccia. Sono, infatti, due gli strumenti utilizzati dalla Corte, i quali, peraltro, si influenzano reciprocamente.

Il primo di questi è lo strumento della ragionevolezza. Sebbene, come osservato, il principio di uguaglianza sia stato certamente il perno attraverso cui la Corte costituzionale ha dato tutela alle posizioni giuridiche del cittadino straniero, esso, tuttavia, presupponeva nella sua originaria impostazione, da un lato, una limitazione di carattere materiale, trovando applicazione solo in relazione ai diritti fondamentali, dall'altro, postulava una comparazione tra la condizione del cittadino e quella dello straniero in cui la valutazione delle differenze di fatto esistenti tra le due categorie e legittimanti, in ipotesi, la diversità di trattamento giuridico, lasciava, come si è notato, taluni margini di discrezionalità al legislatore.

La tendenza attuale della giurisprudenza della Corte sembra muoversi sulla scia di questo schema, ma andando oltre lo stesso, nel senso di operare secondo uno scrutinio di ragionevolezza per cui l'esclusione del cittadino straniero dal godimento di un dato diritto o prestazione – anche al di là del fatto che questo sia ascrivibile alla categoria dei diritti fondamentali<sup>194</sup> – sia una scelta per così dire “sospetta” che solo ragioni giustificative forti possono legittimare.

---

<sup>192</sup> Per una critica a tale categoria giuridica vedi M.C. LOCCHI, *Facta sunt servanda: per un diritto di realtà in tema di uguaglianza degli stranieri*, in *Quad. cost.*, 2010, pp. 571 ss.

<sup>193</sup> M. CUNIBERTI, *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997.

<sup>194</sup> Il punto è sottolineato, tra gli altri, da M. CUNIBERTI, *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *le Regioni*, 2006, pp. 515 ss.

Capostipite di questa impostazione è stata la sentenza n. 432 del 2005<sup>195</sup> della Corte costituzionale, che ha avuto ad oggetto una legge della Regione Lombardia che, in materia di servizi di trasporto pubblico, riconosceva ai soli cittadini italiani invalidi, residenti in Lombardia, il diritto al trasporto pubblico gratuito.

La Corte inizia il suo percorso argomentativo ricordando la sua consolidata giurisprudenza a tenore della quale il principio di eguaglianza e di parità di trattamento tra cittadini italiani e quelli stranieri si applica solo ai diritti fondamentali. Non sussistendo nel caso di specie alcun diritto fondamentale, al legislatore regionale sarebbe aperta la via di una differenziazione tra le due categorie. Ma, continua la Corte, la scelta del legislatore in ordine alle categorie dei beneficiari deve pur sempre risultare in conformità al principio di ragionevolezza, da valutarsi in ragione della *ratio legis*. Poiché la provvidenza in questione trova la sua giustificazione in una logica di solidarietà sociale, l'esclusione da essa della categoria dei non cittadini appare palesemente irrazionale o peggio arbitraria.

La Corte ricorda a tale proposito che il T.U.I. sancisce, all'art. 41, il principio secondo cui gli stranieri titolari della carta di soggiorno o di permesso di soggiorno di durata non inferiore all'anno sono equiparati ai cittadini italiani ai fini della fruizione delle provvidenze e delle prestazioni, anche economiche, di assistenza sociale.

Tale principio, osserva la Corte,

ben può essere richiamato come necessario paradigma sulla cui falsariga calibrare l'odierno scrutinio di ragionevolezza; e ciò in quanto, proprio avuto riguardo al *rilievo generale che quel principio continua a svolgere nel sistema*, qualsiasi scelta del legislatore regionale che introducesse rispetto ad esso *regimi derogatori* [...] dovrebbe permettere di rinvenire nella stessa struttura normativa una *specifica, trasparente e razionale "causa giustificatrice"*, idonea a "spiegare", sul piano costituzionale, le "ragioni" poste a base della deroga (*corsivo nostro*).

---

<sup>195</sup> Su cui vedi i commenti di M. CUNIBERTI, *op. cit.*, pp. 515 ss., e di F. RIMOLI, *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in *Giur. Cost.*, 2005, pp. 4676 ss. In argomento anche C. CORSI, *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 3, 2014.

Con tale inciso sembra che la Corte voglia prescindere dalla questione del fondamento di competenza statale della disposizione in esame, dopo l'intervenuta riforma del Titolo V, per ricavare da essa un vero e proprio principio generale dell'ordinamento (la Corte parla significativamente di sistema) che prescriva al legislatore – sia esso regionale o nazionale – la parità di trattamento tra cittadino e straniero. Eccezioni a questo principio possono darsene, ma esse devono intendersi come derogatorie e, dunque, soggette a stretta interpretazione, come si desume dall'incalzante utilizzo degli aggettivi «specificata, trasparente e razionale» riferiti alla *ratio legis* che giustifica l'eccezione alla parità di trattamento.

## 6.2. Il criterio del bene essenziale

L'impiego del criterio della ragionevolezza, secondo un approccio però di tipo categoriale per cui è l'utilizzo da parte del legislatore del fattore "cittadinanza" a essere considerato per così dire sospetto e a indurre a rafforzare lo scrutinio, riecheggia tecniche altrove utilizzate. Si può ricordare qui la giurisprudenza della Corte Suprema americana<sup>196</sup>, quella della Corte Suprema canadese, della Corte costituzionale belga e infine della stessa Corte EDU<sup>197</sup>.

Tale tecnica però presenta un limite che è rappresentato dall'ipotesi in cui la differenza di trattamento non sia riconducibile allo *status* di straniero *tout court*, ma operi piuttosto in funzione del diverso titolo di soggiorno con cui l'immigrato è ammesso a soggiornare nel territorio nazionale. Come si è visto, in queste ipotesi le giurisdizioni costituzionali appaiono meno inclini ad applicare il principio di non discriminazione in modo severo, proprio perché riconoscono al legislatore un maggior margine di manovra<sup>198</sup>.

---

<sup>196</sup> In relazione, almeno alle distinzioni introdotte dal legislatore statale, non federale. Cfr. *Graham v. Richardson*, 403 U.S. 365, (1971). Sul punto, v. *supra*, in questo stesso capitolo.

<sup>197</sup> Cfr., in relazione alla nazionalità, il già richiamato caso *Gaygusuz c. Austria*, 16.9.1996.

<sup>198</sup> Si rinvia a quanto detto *supra* in relazione alla giurisprudenza della Corte Suprema canadese e di quella belga, ma anche della Corte EDU.

Questa situazione – una diversità di trattamento tra cittadino e alcune categorie soltanto di straniero, individuate sulla base del permesso di soggiorno – è stata affrontata dalla Corte costituzionale italiana in un filone di sentenze aventi per oggetto diverse disposizioni di leggi statali che, sulla base di una modifica legislativa intervenuta nel 2000, vedevano riservate numerose prestazioni assistenziali statali al solo cittadino straniero con permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, titolo conseguibile dopo cinque anni di residenza e sempreché lo straniero abbia la disponibilità di un reddito non inferiore all'importo annuo dell'assegno sociale<sup>199</sup>.

Soprattutto la limitazione di carattere reddituale determinava un sensibile cortocircuito: lo straniero, pur regolarmente ammesso sul territorio nazionale, a causa delle sue condizioni di minorazione psico-fisica, non poteva svolgere attività lavorativa e, dunque, acquisire quel reddito necessario per conseguire il relativo permesso di soggiorno lungo-soggiornante. Ciò precludeva, a sua volta, l'accesso alle prestazioni assistenziali necessarie per svolgere una vita quotidiana.

Per ovviare all'*impasse* che si era così creato, la Corte costituzionale elabora un percorso diverso da quello basato sulla intrinseca presunzione di irragionevolezza delle distinzioni di trattamento tra cittadino e straniero e sposta, invece, l'attenzione sulla natura delle singole prestazioni sociali che vengono in gioco: laddove queste siano ritenute essenziali per soddisfare un bisogno primario della persona, nessuna distinzione di trattamento tra cittadino e straniero è ammissibile, nemmeno se fondata sul diverso titolo di soggiorno<sup>200</sup>.

---

<sup>199</sup> Come si è detto, l'art. 41 del T.U.I. ha previsto, per lo straniero titolare di permesso di soggiorno di durata annuale, l'accesso alle prestazioni sociali, anche a carattere economico, in condizioni di parità col cittadino italiano. Sennonché, detta disposizione è stata nei fatti superata dalla previsione di cui all'art. 80, co. 19 della l. 388/00, che ha previsto come, ai sensi dell'art. 41 T.U.I., l'assegno sociale e le provvidenze economiche che costituiscono diritti soggettivi in base alla vigente legislazione in materia di servizi sociali vengano erogate agli stranieri titolari della carta di soggiorno, poi divenuto "permesso di soggiorno CE per soggiornanti di lungo periodo".

<sup>200</sup> Benché la Corte costituzionale avesse già affrontato la legittimità dell'art. 80, co. 19 della l. 388/00 in combinato disposto con le disposizioni legislative che disciplinano l'assegno di accompagnamento (sent. n. 306 del 2008) e la pensione di invalidità (sent. n. 11 del 2009), decretandone l'incostituzionalità per violazione del principio di

Sono, tuttavia, diverse le criticità cui si espone la predetta giurisprudenza.

La prima, come è intuibile, attiene alla indeterminatezza del parametro utilizzato – l'essenzialità della prestazione al fine di soddisfare un bisogno primario – che lascia inevitabilmente al giudice delle leggi un'ampia, se non eccessiva, discrezionalità.

Prova ne sia la sentenza n. 50 del 2019 in cui la Corte ha ritenuto infondata la questione di legittimità costituzionale rispetto alla previsione statale che subordina il diritto a percepire l'assegno sociale al possesso da parte dello straniero extracomunitario del permesso di soggiorno lungo soggiornante, nonostante le condizioni di erogabilità della prestazione in questione appaiano indicare una misura destinata a soddisfare i bisogni essenziali della persona<sup>201</sup>.

---

uguaglianza, nonché degli artt. 2, 32 e 38 Cost., è soprattutto a partire dalla sent. n. 187 del 2010 che più compiutamente la Corte elabora il criterio del bene essenziale, legando la declaratoria di incostituzionalità anche alla giurisprudenza della Corte EDU sull'art. 14. Afferma, infatti, la Corte: «Ciò che dunque assume valore dirimente ai fini dell'odierno scrutinio non è tanto la configurazione "nominalistica" dello specifico strumento previdenziale che può venire in discorso, quanto, piuttosto, il suo concreto atteggiarsi nel panorama degli istituti di previdenza, così da verificarne la relativa "essenzialità" gli effetti dei valori coinvolti. Occorre, in altri termini, accertare se, alla luce della configurazione normativa e della funzione sociale che è chiamato a svolgere nel sistema, lo specifico "assegno" che viene qui in discorso integri o mena un rimedio destinato a consentire il concreto soddisfacimento dei bisogni primari inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana, che è compito della Repubblica promuovere e salvaguardare; rimedio costituente, dunque, un diritto fondamentale perché garanzia per la stessa sopravvivenza del soggetto». Sulla scia di questa giurisprudenza, si possono ricordare anche: sent. n. 329 del 2011; sent. n. 40 del 2013, sent. n. 22 del 2015; sent. n. 230 del 2015. Cfr. A. GUARISO (cur.), *op. cit.*; W. CHIAROMONTE, *Le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini non comunitari ed il principio di non discriminazione. Una rassegna critica della giurisprudenza nazionale ed europea*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2008, pp. 101 ss.; F. BIONDI DAL MONTE, *Immigrazione e welfare: condizione d'accesso e principio di non discriminazione*, in *le Regioni*, 2008; EAD., *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Istituz. federal.*, 2008, pp. 569 ss.; EAD., *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Torino, 2013, pp. 10 ss.

<sup>201</sup> Su questa sentenza, in senso critico, F. CORVAJA, *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro ed uno di lato*, in *Diritto, immigrazione e citt.*, 3, 2019. Come noto, l'assegno sociale (disciplinato dalla l. n. 335



Del resto, nella giurisprudenza della Corte è abbastanza frequente l'affermazione secondo cui, una volta che la prestazione in causa non attenga al nucleo essenziale, al legislatore sarebbe permesso subordinare, non irragionevolmente, l'erogazione di determinate prestazioni, non dirette appunto a rimediare a gravi situazioni di urgenza, alla circostanza che il titolo di legittimazione dello straniero alla permanenza non ne dimostri il carattere non episodico<sup>202</sup>. E, tuttavia, la Corte non ha mai davvero chiarito quale titolo di soggiorno sia indicativo di una permanenza non episodica.

Una seconda critica che si può muovere in relazione alla giurisprudenza costituzionale relativa al "nucleo essenziale" è rappresentata dal fatto che il riferimento all'«essenzialità» dei valori coinvolti, il richiamo al «concreto soddisfacimento dei bisogni primari inerenti alla stessa sfera di tutela della persona umana», infine, l'accento al fatto che lo strumento in esame è garanzia di «sopravvivenza del soggetto» sembrano in qualche modo sproporzionati col fatto che l'estensione della tutela venga effettuata solo in relazione ai cittadini stranieri regolarmente soggiornanti<sup>203</sup> e non anche a quelli irregolari<sup>204</sup>.

Tuttavia, in relazione a questo specifico punto, si deve osservare che l'argomentazione della finalità della prestazione a soddisfare un diritto essenziale della persona è effettivamente servita alla Corte costituzionale per ritenere indenni da censure una serie di disposizioni di leggi re-

---

dell'8.8.1995) è una provvidenza economica erogabile ai soggetti con più di 67 anni e con limitate capacità di reddito. Per effetto del più volte richiamato art. 80, co. 19 della l. 388/2000, solo lo straniero lungo soggiornante può accedere a detta prestazione. Inoltre, a partire dal 2008, per tutti i richiedenti la misura si è previsto un requisito decennale di residenza in Italia.

<sup>202</sup> Cfr. sent. n. 306 del 2008.

<sup>203</sup> Sul punto A. RUGGERI, *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in *Rivista AIC*, 2, 2011, pp. 7-8.

<sup>204</sup> Si veda, ad esempio, Corte cost., sent. n. 187/2010, p.to 2 *considerato in diritto*: «Ove pertanto, si versi in tema di provvidenza destinata a far fronte al "sostentamento" della persona, qualsiasi discriminazione tra cittadini e stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio dello Stato, fondato sui requisiti diversi dalle condizioni soggettive, finirebbe per risultare in contrasto con il principio sancito dall'art. 14 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, avuto riguardo alla relativa lettura che, come si è detto, è stata in più circostanze offerta dalla Corte di Strasburgo» (corsivo nostro).

gionali che, nell'ambito dell'accesso ai servizi sanitari e alloggiativi, assumevano una tendenza a carattere universalista, garantendo agli immigrati irregolari tutele ulteriori rispetto a quelle previste dal T.U.I.

Questi interventi legislativi sono stati tutti oggetto di ricorsi in via principale promossi da parte del Governo<sup>205</sup>, cui l'approccio di tipo universalista è sembrato confliggere con le scelte operate a livello nazionale, caratterizzate da un inasprimento della reazione punitiva dell'immigrazione irregolare anche attraverso la criminalizzazione di tale *status*<sup>206</sup>.

Dette interferenze tra, da un lato, l'interesse statale a contrastare l'immigrazione irregolare e, dall'altro, quello regionale a perseguire propri modelli di integrazione sociale non sono state però ritenute sufficienti dalla Corte per giustificare l'invalidazione delle leggi regionali in questione.

È soprattutto nella sentenza n. 61 del 2011 che, con maggior nettezza, la Corte costituzionale ha ritenuto che la necessità di tutelare i diritti fondamentali della persona giustificasse l'intervento regionale a favore degli immigrati irregolari. Secondo la Corte, le norme regionali in questione

---

<sup>205</sup> C. SALAZAR, *Leggi regionali sui "diritti degli immigrati", Corte Costituzionale e "vertigine della lista": considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal governo in via principale*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (cur.), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Milano, 2010, pp. 392 ss.

<sup>206</sup> Si può notare, al riguardo, che l'esistenza di un dovere in capo all'amministratore regionale di dispensare determinati servizi al cittadino irregolare, come conseguenza di una legge regionale che disponesse in tal senso, non farebbe venir meno, in capo all'amministratore, l'obbligo di denuncia relativamente al reato di cui all'art. 10 *bis* del T.U.I., che punisce lo straniero che fa ingresso o si trattiene nel territorio dello Stato italiano in condizione di irregolarità, una volta almeno che nell'esercizio delle sue funzioni il pubblico funzionario venga a conoscenza dello status di irregolarità del soggetto in questione. Ed è da ricordare, a questo proposito, che secondo l'art. 6, co. 2 T.U.I., fatta eccezione per i provvedimenti riguardanti attività sportive e ricreative a carattere temporaneo, per l'accesso alle prestazioni sanitarie di cui all'art. 35 T.U. e per le prestazioni scolastiche obbligatorie, lo straniero ha l'obbligo di esibire i documenti attestanti la regolarità del suo soggiorno ai fini del rilascio di licenze, autorizzazioni, iscrizioni e altri provvedimenti di interesse dello straniero comunque denominati.

hanno di mira esclusivamente la tutela di diritti fondamentali, senza minimamente incidere sulla politica di regolamentazione dell'immigrazione ovvero della posizione giuridica dello straniero presente nel territorio nazionale o regionale o sullo status dei beneficiari.

Ne consegue che esse non permetterebbero «neppure indirettamente di legittimarne la presenza sul territorio dello Stato» e non interferirebbero in alcun modo con le competenze di esclusiva spettanza statale relative alla programmazione dei flussi di ingresso e di soggiorno nel territorio nazionale<sup>207</sup>.

È difficile dire se questa abilitazione riconosciuta alle Regioni ad estendere la platea dei beneficiari delle loro prestazioni sociali possa assumere connotati di tipo strutturale, consentendo di esprimere modelli di integrazione sociale di tipo universale che cozzano contro l'interesse nazionale (e dell'UE) a perseguire l'immigrazione irregolare o se, invece, essa debba essere intesa al più come correttivo e limitata a garantire solo prestazioni sociali di tipo essenziale.

In questo senso, è da notare che nelle precedenti sentenze n. 269 del 2010<sup>208</sup> e n. 299 del 2010 la Corte è sembrata assumere un atteggiamento di moderata prudenza, limitando gli interventi previsti a favore degli immigrati irregolari a quanto possibile ricavare da una lettura espansiva di ciò che sostanzialmente già il T.U.I. riconosceva<sup>209</sup>. Tuttavia, nella

---

<sup>207</sup> Cfr. Corte cost., n. 61/2011, *cons. dir.*, par. 2. La decisione riguardava una legge della Regione Campania che disciplinava l'accesso a centri di accoglienza per le persone straniere anche a favore degli irregolari, offrendo loro una soluzione alloggiativa seppur precaria. È da notare che l'art. 40 T.U.I. prevede espressamente che le Regioni si attivino per l'apertura di centri di accoglienza per ospitare temporaneamente gli stranieri, ma limita questa possibilità ai soli stranieri regolari.

<sup>208</sup> Su cui D. STRAZZARI, *Stranieri regolari, irregolari, "neocomunitari" o persone? Gli spazi d'azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un'ambigua sentenza della Corte*, in *le Regioni*, 2011, pp. 1047 ss.; G. BASCHERINI, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione al tempo del "pacchetto sicurezza". Osservazioni a margine delle sentenze nn. 269 e 299 del 2010*, in *Giur. Cost.*, 2010, pp. 3901 ss.

<sup>209</sup> Ad esempio, nella sentenza n. 299/2010, in relazione all'impugnativa avverso l'art. 10, co. 5, lett. b) e c) della l. della Regione Puglia n. 32/2009 – disposizione che prevedeva un'estensione della portata delle prestazioni sanitarie previste dall'art. 35 T.U.I. ai casi dell'assistenza farmaceutica e della scelta del medico di base – la Corte ri-

più recente sentenza n. 194 del 2019, la Corte ha ribadito che la circostanza che le Regioni erogino prestazioni anche agli stranieri in condizione di irregolarità non interferisce con la riserva statale in materia di immigrazione<sup>210</sup>.

### 6.3. *Il banco di prova della residenza prolungata*

La Corte ha però mostrato maggiore incertezza in relazione all'ipotesi, invero frequente, in cui il legislatore, in particolare regionale, applichi – e ciò tanto ai cittadini quanto agli stranieri – dei requisiti di residenza prolungata quali condizioni per accedere a prestazioni sociali regionali. Qui, in effetti, in presenza di situazioni generatrici di una discriminazione solo indiretta rispetto al parametro “straniero”, il criterio della ragionevolezza, unito al parametro dell'essenzialità del bene, ha dato vita a una giurisprudenza non sempre lineare e anche contrastata,

---

tiene legittima la disposizione, ma attraverso una reinterpretazione della stessa tale da limitare queste prestazioni alle sole ipotesi in cui esse siano funzionali a garantire le cure essenziali, ancorché continuative, dello straniero irregolare, secondo il disposto dell'art. 35 del T.U.I. (p.to 2.2.4 *considerato in diritto*). Rileva una certa discontinuità tra la sentenza n. 61/2011 e la precedente n. 299/2010 anche L. RONCHETTI, *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in *Rivista AIC*, 3/2011, par. 7. È da sottolineare che in data 20 dicembre 2012 è stato sottoscritto un accordo tra Stato e Regioni (pubbl. in GU. N. 32. Sup. ord. 9, 7.2.12013) finalizzato a garantire una corretta applicazione da parte delle Regioni e Province autonome della normativa in materia di accesso all'assistenza sanitaria da parte della popolazione straniera.

<sup>210</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 194 del 2019, punto 7.9 *cons. dir.*, in relazione alla prospettata lesione delle competenze regionali in materia di salute, assistenza sociale, formazione e politiche attive del lavoro, istruzione ed edilizia residenziale pubblica, derivata dalla modifica in senso restrittivo delle condizioni per la concessione dello *status* di protezione umanitaria, ai sensi del d.l. 113/2018 – modifiche che avrebbero determinato, secondo le Regioni ricorrenti, un aumento degli immigrati in condizione di irregolarità con conseguente impossibilità per questi di ottenere i diritti sociali a essi in precedenza erogati dalle Regioni – la Corte ha osservato che «non sarebbe comunque impedito oggi alle Regioni di continuare a offrire alle medesime persone le prestazioni in precedenza loro assicurate nell'esercizio delle proprie competenze legislative concorrenti e residuali».

come dimostrato dal cambio, in alcune ipotesi, del giudice redattore rispetto a quello relatore.

Sono due gli orientamenti che sembrano emergere: da un lato, in relazione almeno a determinate prestazioni sociali, non finalizzate a soddisfare bisogni sostanziali della vita, la residenza prolungata sul territorio regionale è considerata un criterio legittimo, perché idonea a denotare un radicamento pregresso delle persone nella data comunità territoriale di riferimento. Questo radicamento pregresso, in quanto indice di una previa contribuzione alla comunità territoriale, sia questa nei termini di pagamento di imposte, sia di progresso sociale reso alla comunità, sembra giustificare, secondo una logica commutativa, l'accesso alla prestazione.

Dall'altro, emerge una versione più universalista che, partendo dal presupposto che l'obiettivo primario della legislazione sociale sia quello di rimediare a una situazione di bisogno della persona, ritiene che la residenza prolungata non possa essere un ragionevole parametro per selezionare i destinatari, perché essa non sarebbe indicativa del loro stato di bisogno e, anzi, escluderebbe chi è maggiormente in stato di necessità, a tutto favore delle comunità già stanziare. Si finisce così per disconoscere, o comunque per sottovalutare, che il fondamento normativo delle prestazioni sociali non contributive sia la solidarietà tra membri appartenenti a una medesima comunità.

Salvo un precedente rappresentato dall'ordinanza 32/2008, in cui la Corte ritenne manifestamente infondata la questione di costituzionalità relativamente al requisito, previsto in una legge regionale lombarda, della residenza continuativa di cinque anni per accedere all'assegnazione di un alloggio di edilizia residenziale<sup>211</sup>, la tendenza nettamente pre-

---

<sup>211</sup> Secondo la Corte, il requisito si pone «in coerenza con le finalità che il legislatore intende perseguire, specie là dove le stesse realizzino un equilibrato bilanciamento tra i valori costituzionali in gioco». Vedi la nota critica di F. CORVAJA, *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *le Regioni*, 2008, pp. 611 ss. In tema dello stesso autore si veda anche *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *le Regioni*, 2011, pp. 1257 ss. Nell'imminenza della pubblicazione di questo volume, la Corte costituzionale, nella sentenza 44 del 2020, si è pronunciata su questione sostanzialmente identica a quella affrontata dell'ordinanza 32 del 2008, in riferimento all'art. 22, co. 1,

valente nella giurisprudenza costituzionale, fino almeno al 2013, è stata quella di un approccio di tipo universalista: la finalità delle prestazioni sociali scrutinate è di rimediare a situazioni di bisogno o di disagio in relazione alle quali il parametro della residenza prolungata appare una condizione eccentrica, perché non correlata a denotare appunto l'intensità del bisogno sociale del richiedente<sup>212</sup>.

È vero, tuttavia, che questa reiterata giurisprudenza atteneva a ipotesi in cui il requisito di residenza continuativa veniva applicato ai soli cittadini stranieri residenti, non anche agli italiani o ai cittadini dell'UE, differenziando così in maniera diretta rispetto alla cittadinanza, il trattamento normativo. In questo modo, dunque, trovava pur sempre applicazione il criterio che vuole le distinzioni basate su tale fattore intrinsecamente sospette e pertanto viziate sotto il profilo della ragionevolezza.

Nel 2013, tuttavia, con la sentenza n. 222 ecco il parziale *revirement* in cui con una decisione sofferta, come evidenziato dal cambio del giudice redattore rispetto al relatore, la Corte recupera il precedente del-

lett. b) della l. della Regione Lombardia n. 16 dell'8.7.2016, ritenendo la disposizione illegittima per violazione dell'art. 3, co. 1 e 2 Cost.

<sup>212</sup> La sentenza capostipite in tal senso è la n. 40 del 2011. La Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione legislativa della Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale riservava l'accesso al sistema integrato dei servizi sociali ai soli cittadini comunitari residenti in Regione da almeno 36 mesi. La disposizione poneva, dunque, una duplice esclusione: una basata sulla cittadinanza (i cittadini non UE erano esclusi *in toto* dall'accesso alle prestazioni in questione), l'altra sulla residenza continuativa in Regione, applicabile però solo ai cittadini italiani e dell'UE. Si vedano anche le sentenze n. 2 del 2013 (relativa alla l. n. 12 del 2011 della Provincia autonoma di Bolzano, con cui si prevedeva, per i soli cittadini extracomunitari, il requisito della previa residenza quinquennale in Provincia per poter accedere a prestazioni sociali a carattere economico, nonché per gli aiuti allo studio per la frequenza di scuole fuori della Provincia, quest'ultima ritenuta illegittima per violazione anche dell'art. 34 Cost.), e la sentenza n. 133 del 2013, relativa a una legge della Regione Trentino-Alto Adige che subordinava l'erogazione dell'assegno regionale al nucleo familiare alla previa residenza quinquennale in Regione, requisito applicabile ai soli cittadini di Stati non UE. Nella sentenza n. 172 del 2013 la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una disposizione di legge della Provincia autonoma di Trento che limitava l'erogazione del c.d. assegno di cura ai cittadini italiani, comunitari e cittadini di paesi terzi con permesso di soggiorno lungo soggiornante, prevedendo per tutte le categorie la residenza continuativa di almeno tre anni in Provincia.

l'ordinanza n. 32 del 2008 e ammette la possibilità di subordinare una data prestazione sociale alla previa residenza prolungata in Regione, sempre che la prestazione non sia volta a rimediare a un bisogno primario della persona.

L'occasione è data dal ricorso governativo promosso in relazione a una legge della Regione Friuli-Venezia Giulia. Questa prevedeva in relazione a diverse provvidenze sociali regionali un accesso subordinato alla previa residenza biennale sul territorio regionale, cui si aggiungeva, ma solo per il cittadino non UE, il requisito aggiuntivo dell'aver maturato cinque anni di residenza in Italia.

La Corte agisce su due fronti. In prima battuta, essa ritiene in violazione dell'art. 3 Cost. la circostanza di richiedere, per il solo cittadino di un paese terzo, un requisito di residenza quinquennale indiscriminato per l'accesso a prestazioni sociali. Ripristinata l'uguaglianza formale, però, la Corte ritiene non irragionevole subordinare talune prestazioni alla residenza prolungata, una volta che tale requisito si applichi a tutti, italiani e stranieri.

Per la Corte, infatti, assume rilievo la dimensione regionale nella concessione o nel diniego della prestazione. In quanto ente esponenziale della comunità operante sul territorio, la Regione ben può favorire, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza, i propri residenti, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità, operandovi per un non indifferente lasso di tempo. Tuttavia, tale possibilità deve ritenersi preclusa in relazione a quelle provvidenze che appaiono strumentali a sostenere i bisogni della persona, piuttosto che i membri della comunità territoriale<sup>213</sup>.

---

<sup>213</sup> Sent. n. 222 del 2013, punto 7 *cons. dir.* In applicazione di tali criteri, viene ritenuto incostituzionale il requisito di residenza biennale per accedere all'erogazione di fondi finalizzati al contrasto a fenomeni di povertà e disagio sociale, così come l'accesso ad assegni per il diritto allo studio, già in precedenza ritenuti illegittimi dalla Corte, nella sent. n. 2 del 2013. Al contrario, la Corte ritiene legittimo il criterio di residenza qualificata per poter accedere sia ad assegni di sostegno alla natalità – venendo in gioco una prestazione che eccede qui il nucleo intangibile della dignità – sia ad abitazioni di edilizia convenzionata e agevolata, perché l'accesso all'abitazione presuppone un percorso di integrazione della persona nella comunità locale con carattere di stabilità, e ciò anche per scongiurare avvicendamenti troppo ravvicinati.

I principi espressi nella sentenza n. 222 del 2013 e confermati nella sentenza n. 141 del 2014<sup>214</sup> sembrano però tornare nuovamente in discussione nelle sentenze successive, in favore di un approccio più universalista, complice anche legislazioni regionali che sembrano fare un uso strumentale e smaccatamente discriminatorio dei requisiti di residenza prolungata<sup>215</sup>.

Già nella sentenza n. 168 del 2014 la Corte giudica illegittima, per violazione degli artt. 3 e 117, c. 1 Cost., una legge valdostana che prevede, per accedere agli immobili di edilizia residenziale pubblica, un requisito di otto anni di previa residenza in Regione, condizione applicabile tanto ai cittadini italiani quanto a quelli stranieri. La Corte fa qui leva soprattutto sulle clausole antidiscriminatorie, previste a favore dei cittadini dell'UE e di quelli lungo soggiornanti, ma la declaratoria di incostituzionalità riguarda la norma nella sua integralità e non solo in riferimento alle due categorie di straniero menzionate.

È tuttavia nelle successive sentenze – la n. 106 e soprattutto la n. 107 del 2018 – che la Corte sembra assumere un approccio di più netta discontinuità con il precedente della sentenza n. 222 del 2013<sup>216</sup>.

In particolare, nella sentenza n. 107 del 2018 a essere oggetto di scrutinio è la previsione di una legge del Veneto che stabilisce, quale condizione di accesso prioritario agli asili nido pubblici, la circostanza che entrambi i genitori siano residenti in Regione, anche in modo non continuativo, da almeno quindici anni o che vi prestino attività lavorativa ininterrottamente da almeno quindici anni.

---

<sup>214</sup> In essa la Corte ha ritenuto infondata la questione di legittimità di una previsione contenuta in una legge campana, la n. 4 del 2011, che riservava un c.d. bonus bebè alle famiglie residenti da almeno due anni in Campania.

<sup>215</sup> Cfr. D. TEGA, *Le politiche xenofobe continuano ad essere incostituzionali*, in *Diritti regionali*, 2, 2018.

<sup>216</sup> Cfr. C. CORSI, *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *le Regioni*, 5-6, 2018, pp. 1170 ss.; M. BELLETTI, *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *le Regioni*, 5-6, 2018, pp. 1138 ss.; F. CORVAJA, *Quanto eguali? Cittadini e stranieri tra principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, in G. DOLSO (cur.), *Dignità, eguaglianza e Costituzione*, Trieste, 2019, pp. 180 ss.



Il parametro temporale previsto – eccedente addirittura quello decennale richiesto per l’acquisto della cittadinanza italiana – appariva certamente andare oltre i canoni della manifesta irragionevolezza e proporzionalità che la Corte ha posto come limite generale di legittimità ai requisiti di residenza.

Inoltre, nel giudizio complessivo certamente pesa la peculiare funzione sociale ed educativa degli asili nido, che la Corte non manca di enfatizzare.

Tuttavia, il giudice costituzionale sembra voler andare oltre la vicenda specifica oggetto di scrutinio e offrire argomentazioni in grado di mettere in discussione la legittimità in generale dell’approccio fondato sui requisiti di residenza prolungata. Osserva, infatti, la Corte che

sotto un profilo più generale, l’argomento del contributo pregresso tende inammissibilmente ad assegnare al dovere tributario finalità commutative, mentre esso è una manifestazione del dovere di solidarietà sociale e che applicare un criterio di questo tipo alle prestazioni sociali è di per sé contraddittorio perché porta a limitare l’accesso proprio di coloro che ne hanno più bisogno<sup>217</sup>.

Viene così espressa un’adesione a un ideale di giustizia sociale tendenzialmente universale, in cui l’argomento del “contributo pregresso” – ricostruito nei termini esclusivamente di previo contributo economico, derivante dalla tassazione e non anche di valorizzazione del “vivere insieme” –, non è ritenuto idoneo a selezionare i beneficiari di prestazioni sociali<sup>218</sup>.

Anzi, sotto questo profilo, la Corte ravvisa l’illegittimità costituzionale non solo rispetto al parametro della ragionevolezza, ma anche ri-

<sup>217</sup> Punto 3.3 del *considerato in diritto*.

<sup>218</sup> Particolarmente critico circa questo filone della giurisprudenza costituzionale è il giudizio di M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Torino, 2019, pp. 110-111, secondo cui: «la svalutazione radicale del criterio del radicamento territoriale e l’accentuazione del dato del disagio sociale come unico requisito per l’accesso a determinati servizi sociali non sembrano supportate dal testo costituzionale, ma piuttosto da una concezione “socialistica” dei diritti sociali [...]. Ritenere incostituzionale il criterio della cittadinanza e [...] quello del radicamento territoriale come criteri preferenziali nell’accesso a diritti che è noto non verranno garantiti a tutti non è una necessità costituzionale, ma una scelta politica (che è preclusa alla Corte cost. dall’art. 28 della legge n. 87/1953)».

spetto agli artt. 16 e 120 Cost. it.: la misura in questione può rappresentare, per la Corte, un effettivo limite alla libera circolazione infra-statale.

A differenza di quanto emerso nella precedente sentenza n. 222 del 2013, la Corte non sembra ritenere sufficiente, per giustificare la potenziale lesione alla libertà di circolazione, l'interesse proprio dell'istituzione territoriale a porsi come ente esponenziale della sua comunità personale e, in coerenza con tale finalità, a riservare i benefici eccedenti misure di carattere essenziale primariamente a quanti possano comprovare di avere contribuito, anche in termini di vivere sociale, al progresso di questa. La misura viene giudicata, così, in contrasto coi parametri menzionati, nonostante la sua portata effettivamente lesiva della libera circolazione fosse più presunta che reale.

La possibilità, dunque, per il legislatore regionale di selezionare i beneficiari di provvidenze sociali sulla base di criteri indicativi di un contributo pregresso rispetto alla comunità di riferimento, come appunto la residenza qualificata, sembrava essere seriamente ridimensionata: ragionevolezza e idoneità della prestazione a soddisfare un bisogno primario, da una parte, richiamo alla libertà di circolazione interna, ritenuta violata ogniqualvolta la norma regionale possa apparire anche in termini solo probabilistici come potenzialmente d'ostacolo alla libera circolazione, dall'altra, non lasciavano ipotizzare margini di manovra per l'impiego di requisiti di residenza da parte regionale.

È, tuttavia, da considerare come, nella già citata sentenza n. 50 del 2019 relativa all'assegno sociale, anch'essa resa con sostituzione del giudice redattore rispetto a quello relatore, l'argomento del contributo pregresso è stato ripreso, al fine di giustificare la limitazione del campo d'applicazione della provvidenza ai soli cittadini di paesi terzi titolari di permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo.

Secondo il giudice delle leggi, anche sulla base del fatto che l'assistenza sociale è diritto riservato dall'art. 38 Cost. it. al cittadino e in ragione della limitatezza delle risorse disponibili, non è irragionevole limitare il beneficio, tra gli stranieri, a coloro che sono titolari del solo permesso di soggiorno lungo soggiornanti, poiché questi

ottengono alle soglie dell'uscita dal mondo del lavoro un sostegno da parte della collettività nella quale hanno operato (non a caso il legislatore esige in capo al cittadino stesso una residenza almeno decennale in Italia) che è anche un corrispettivo solidaristico per quanto doverosamente offerto al progresso materiale o spirituale della società (art. 4)<sup>219</sup>.

Certamente si trattava qui di una misura prevista dalla legislazione statale, cui non sarebbero applicabili i ragionamenti della Corte sviluppati in relazione all'art. 120 Cost. e alle limitazioni riferite alla libera circolazione tra Regioni. Inoltre, la differenziazione di trattamento operava in questo caso rispetto al permesso di soggiorno<sup>220</sup>. Tuttavia, la vicenda sta a testimoniare di una certa divisione interna della Corte in merito alla concezione di giustizia sociale che deve sottostare alle prestazioni sociali, almeno di quelle eccedenti il soddisfacimento dei bisogni essenziali, circa la possibilità che il contributo progresso possa o meno assurgere a criterio per selezionare gli utenti<sup>221</sup>.

---

<sup>219</sup> Corte cost. sent. n. 50 del 2019, considerato in diritto, punto 7.

<sup>220</sup> È da ricordare, tuttavia, che, a partire dal 2008, la misura prestazionale è accessibile solo a chi abbia maturato un requisito decennale di residenza in Italia. Quest'ultimo profilo non è stato affrontato nella sentenza in esame, che si è limitata a vagliare la legittimità costituzionale della limitazione dell'accesso al solo straniero titolare del permesso di soggiorno lungo soggiornante. Tuttavia, nell'ord. n. 197 del 2013, di manifesta inammissibilità la Corte osserva come «la previsione di un limite di stabile permanenza (per dieci anni) sul territorio nazionale [...] appare adottata, piuttosto che sulla base di una scelta di tipo meramente “restrittivo”, sul presupposto per tutti «gli aventi diritto», di un livello di radicamento più intenso e continuo rispetto alla mera presenza legale nel territorio dello Stato». In senso conforme, v. anche la successiva ordinanza n. 180 del 2016.

<sup>221</sup> Nell'imminenza della pubblicazione del presente volume, la Corte costituzionale, con sentenza 44/2020, è ulteriormente intervenuta in materia di requisiti di residenza prolungata, annullando l'art. 22, co. 1 lett. b) della l. della Regione Lombardia n. 16/2016, che subordinava l'accesso all'edilizia residenziale pubblica alla previa residenza anagrafica o allo svolgimento di attività lavorativa in Regione per almeno cinque anni precedenti alla domanda. La Corte ha dichiarato l'incostituzionalità della norma per contrasto con gli artt. 3, co. 1 e 2 Cost., assumendo una decisa posizione avversa al requisito della residenza protratta quale criterio per accedere a determinati servizi, sia pure senza prendere posizione rispetto ai propri precedenti divergenti (in part. ord. 32/2008, sent. n. 222/2013). A commento della sentenza, in senso adesivo, C. PADULA, *Uno sviluppo nella saga della “doppia pregiudiziale”? Requisiti di residenza prolungata, edi-*

#### 6.4. Il principio di non discriminazione come generatore di diritti soggettivi all'eguaglianza

Al di là del richiamo al principio di uguaglianza/ragionevolezza, strumento abbastanza consueto del lavoro delle Corti costituzionali, un accenno deve essere fatto anche a un ulteriore meccanismo di tutela, emerso con forza nel contesto italiano.

Ci riferiamo, in particolare, al diritto antidiscriminatorio.

Nell'ordinamento costituzionale italiano il principio di eguaglianza è stato tradizionalmente inteso in senso oggettivo, come canone, cioè, che impone al legislatore un trattamento ragionevolmente simile a situazioni simili e un trattamento ragionevolmente diversificato in presenza di situazioni diverse. Da questo punto di vista, l'uguaglianza è sempre stata concepita come un concetto relazionale, dovendosi specificare l'ambito o l'oggetto rispetto al quale una data situazione possa dirsi uguale a un'altra<sup>222</sup>.

È soprattutto grazie all'influenza del diritto dell'Unione europea che si tende oggi a parlare con maggiore insistenza anche di una dimensione soggettiva del principio di uguaglianza, riconoscendo un vero e proprio diritto soggettivo a non essere discriminati a causa di taluni fattori specificati nel testo costituzionale o dal legislatore<sup>223</sup>.

Nell'ordinamento dell'Unione, infatti, pur non essendo disconosciuta la concezione oggettiva del principio di eguaglianza, è noto che a essere particolarmente valorizzati sono stati specifici divieti di discriminazione, in particolare quello per la nazionalità e quello per il ses-

*lizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Consulta online*, 1, 2020, pp. 173 ss.

<sup>222</sup> Sulle diverse concezioni del principio costituzionale di eguaglianza, in senso soggettivo piuttosto che oggettivo, v. nella sterminata lettura, almeno A.S. AGRÒ, *Art. 3, c. 1.*, in G. BRANCA (cur.), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, 1975, pp. 123 ss.

<sup>223</sup> Più diffusamente, vedi D. STRAZZARI, *Diritto e discriminazione razziale*, Padova, 2008; B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino – Atti del Convegno Annuale XXIV AIC*, Napoli, 2010, pp. 163 ss.

so<sup>224</sup>. In seguito, il diritto dell'UE derivato ha esteso il divieto di discriminazione e il principio di parità di trattamento ad altri fattori o situazioni, anche se con modalità e intensità di tutela diversi<sup>225</sup> e ha di fatto contribuito a estendere il principio di eguaglianza, sia pure nell'accezione di divieto di trattamenti discriminatori per fattori enumerati, ai rapporti tra privati<sup>226</sup>.

Probabilmente influenzato dalle concezioni del diritto antidiscriminatorio dell'UE, in occasione dell'emanazione del T.U.I. il legislatore italiano ha rafforzato la dimensione appunto soggettiva del principio di eguaglianza, configurando agli artt. 43 e 44 T.U.I. un'azione civile contro la discriminazione, in cui, seppur con tecnica redazionale piuttosto impropria, si disciplinano alcune ipotesi specifiche di atto discriminatorio e in esse la condizione giuridica dello straniero viene elevata a fattore tutelato contro ogni discriminazione<sup>227</sup>.

Le disposizioni in questione sono configurate come rimedio generale attivabile contro atti discriminatori tanto di soggetti privati quanto pubblici, ma è soprattutto in relazione a questa seconda categoria di soggetti che si sono avute le applicazioni giurisprudenziali più significative. Nonostante, infatti, la formulazione delle disposizioni potesse lasciar pensare a un'applicazione della stessa solo in relazione a comportamenti materiali della P.A., la giurisprudenza, di merito prima, di legittimità poi, ha ritenuto applicabile l'azione anche a ipotesi in cui la discriminazione – diretta o indiretta – fosse contenuta in provvedimenti amministrativi o anche atti normativi, confermando in tali casi la giurisdizione del giudice ordinario sul presupposto che quello fatto valere sia un diritto soggettivo che non possa subire affievolimenti rispetto ad atti di natura amministrativa<sup>228</sup>.

---

<sup>224</sup> In argomento, per tutti, vedi F. GHERA, *Il principio di eguaglianza nella costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Padova, 2003.

<sup>225</sup> *Amplius*, M. BARBERA (cur.), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Milano, 2007; C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione Europea*, Bologna, 2008.

<sup>226</sup> Cfr. F. VARI, *L'affermazione del principio dell'eguaglianza nei rapporti tra privati*, II ed., Torino, 2017.

<sup>227</sup> Si consideri, in particolare, l'art. 43, co. 2, lett. c) T.U.I.

<sup>228</sup> Già Trib. Milano (sent. n. 3614/2002) e da ultimo sentenza della Cass., Sez. Un. n. 3670 del 15 febbraio 2011, secondo cui «tali disposizioni normative, imposte dalla natura delle situazioni soggettive tutelate, di veri e propri diritti assoluti, derivanti dal

Peraltro, la fonte di rango legislativo del rimedio ivi previsto non può rappresentare un parametro di legittimità per discriminazioni contenute in atti legislativi, statali e regionali e, in effetti, le applicazioni giurisprudenziali occorse in relazione agli artt. 43 e 44 T.U.I. hanno riguardato, in particolare, le ipotesi di discriminazione contenute in atti normativi e amministrativi delle amministrazioni locali<sup>229</sup>.

Tuttavia, qualora la discriminazione, pur contenuta in un atto legislativo, sia riferibile a un fattore o a una situazione tutelati dal diritto dell'UE, ricevendone dunque una "copertura europea", il giudice ben potrebbe operare nelle forme della disapplicazione dell'atto legislativo regionale (o statale).

In questo senso, un primo forte elemento di impulso è stato rappresentato dall'approvazione della direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, trasposta in Italia con il d.lgs. 215/2003. Nonostante la direttiva, all'art. 3.2, escluda dal suo campo d'applicazione le distinzioni basate sulla cittadinanza e la stessa Corte di giustizia ha, proprio in una vicenda coinvolgente una legislazione regionale italiana, confermato l'irrelevanza della stessa nei casi di discriminazione per la cittadinanza, la giurisprudenza italiana tende a vedere il rimedio di cui agli artt. 43 e 44 TUI e quello del d.lgs. 215 del 2003, come cumulabili<sup>230</sup>, con importanti conseguenze per quanto riguarda il profilo della legittimazione attiva degli enti esponenziali, che è riconosciuta in modo più ampio dal decreto legislativo in questione rispetto agli artt. 43 e 44 T.U.I.<sup>231</sup>.

---

fondamentale principio costituzionale (art. 3 Cost.) di parità e delle analoghe norme sovranazionali, in attuazione delle quali il legislatore italiano le ha adottate, comportano che [...] la giurisdizione non possa che spettare a quello stesso giudice, quello ordinario, cui è stata demandata la tutela provvisoria e urgente delle suddette situazioni soggettive». In argomento, F. DINELLI, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011, pp. 82 ss.

<sup>229</sup> Per una panoramica della casistica assai ampia, v. A. GUARISO (cur.), *Senza distinzioni – Quattro anni di contrasto alle discriminazioni istituzionali*, Milano, 2012.

<sup>230</sup> In questo senso, anche per l'ampiezza dell'argomentazione, v. Trib. Milano, Sez. Lav., 29-11-2010, *Asgi e Aprn c. Comune Tradate*. La sentenza è consultabile nel volume di A. GUARISO (cur.), *op. ult. cit.*, pp. 154 ss.

<sup>231</sup> Sul punto, Cass., Sez. Lav., 8.5.2017, n. 11165 e n. 11166.

Ma una più salda copertura da parte del diritto dell'UE al divieto di discriminazione in relazione alla condizione di straniero è derivata soprattutto dalle clausole di parità di trattamento contenute in diverse direttive europee che, come si è osservato, dettano norme relativamente ad alcune categorie di cittadino straniero di paesi terzi<sup>232</sup>.

Il rimedio della disapplicazione di atti anche legislativi per contrasto con tali clausole di parità ha trovato più volte applicazione da parte dei giudici ordinari e ha ricevuto l'avallo indiretto della stessa Corte costituzionale che ha, in un'occasione, implicitamente sollecitato il giudice ordinario a risolvere l'antinomia applicando il principio del primato del diritto dell'UE<sup>233</sup>.

La stessa Corte costituzionale ha fatto uso delle clausole antidiscriminatorie europee al fine di invalidare leggi regionali. Così, nella già richiamata sentenza n 168 del 2014 la Corte ha ritenuto in contrasto con

---

<sup>232</sup> Vedi *supra* in questo stesso capitolo. Si può citare a riguardo il caso *Martinez Silva* (Corte giust., 21.6.2017, *Martinez Silva*, causa C-449/16) in cui la Corte di giustizia ha ritenuto in contrasto con il diritto dell'UE la mancata estensione dell'assegno familiare a favore dei nuclei familiari con almeno tre figli nei confronti di cittadini stranieri titolari di permesso di soggiorno che abiliti al lavoro. La Corte ha ritenuto direttamente applicabile l'art. 12 della direttiva 2011/98/UE. La legge nazionale (l. n. 448/1998) riservava, infatti, tale beneficio ai cittadini italiani, ai cittadini dell'Unione, ai titolari di protezione internazionale e ai cittadini di paesi terzi lungo soggiornanti.

<sup>233</sup> Con l'ordinanza n. 95 del 2017, la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibili due questioni di costituzionalità: la prima era originata dal Tribunale di Bergamo, relativamente al mancato riconoscimento dell'indennità di maternità di base (art. 74, d.lgs. 151/2001) a una cittadina straniera titolare di permesso unico-lavoro, la seconda dal Tribunale di Reggio Calabria, relativamente al mancato riconoscimento della stessa provvidenza sociale a una straniera titolare di permesso umanitario. In relazione alla prima fattispecie, la Corte ha appunto rilevato come il giudice *a quo* non avesse considerato la possibile applicazione diretta dell'art. 12 della dir. 2011/98/EU che prevede la parità di trattamento dei cittadini stranieri titolari di un permesso unico lavoro coi cittadini nazionali; in relazione alla seconda ipotesi, la Corte ha eccepito che il giudice remittente non avesse considerato la clausola di parità di trattamento prevista a favore dei titolari di permesso di soggiorno umanitario, in forza dell'art. 34, co. 5 del d.lgs. 251/2007. In argomento, si rinvia ad A. GUARISO (cur.), *Stranieri e accesso*, cit. Sul punto, vedi anche C. PADULA, *op. cit.*, per utili considerazioni relative ai profili inerenti agli aspetti di inammissibilità della questione incidentale in relazione alla c.d. "doppia pregiudiziale", alla luce dell'orientamento espresso dalla Corte costituzionale a partire dalla nota sentenza 269/2017.

l'art. 3 e 117, co. 1, Cost. la previsione contenuta in una legge regionale valdostana che annoverava fra i requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica quello della residenza protratta da più di otto anni in regione. La Corte ha, infatti, ritenuto che la norma regionale determinasse un inevitabile svantaggio nei confronti tanto dei cittadini dell'UE esercitanti la libertà di circolazione, quanto dei cittadini di Paesi terzi lungo soggiornanti, ponendosi nei confronti di questi ultimi come una discriminazione dissimulata, in violazione del principio di parità di trattamento di cui all'art. 11 della dir. 2003/109/CE sui lungo soggiornanti.

La sentenza della Corte è interessante proprio perché fonda l'illegittimità del requisito di residenza prolungata sul contrasto con le clausole di parità di trattamento previsto dal diritto dell'UE. In effetti, il legislatore regionale che volesse utilizzare criteri di residenza prolungata per accedere a prestazioni sociali dovrebbe applicarli in modo indifferenziato tanto ai cittadini stranieri, quanto a quelli europei, pena altrimenti una discriminazione diretta tra stranieri e cittadini europei/italiani<sup>234</sup>. Tuttavia, un requisito di residenza prolungata che si applicasse indistintamente a tutti finirebbe per impattare sulla parità di trattamento dei cittadini dell'UE esercitanti la libertà di circolazione o su altre categorie di stranieri protetti dal diritto dell'UE (come appunto i lungo soggiornanti), costituendo rispetto a essi una discriminazione indiretta e determinando, quale effetto a catena, l'invalidità della misura<sup>235</sup>.

### *7. Osservazioni conclusive*

L'impressione che si ricava al termine dell'analisi effettuata è che la questione della "cittadinanza regionale sociale" sia ancora profonda-

---

<sup>234</sup> Ciò che appunto nella sentenza n. 222/2013 la Corte costituzionale ha esplicitamente escluso.

<sup>235</sup> Nella medesima direzione, si muove pure la sent. n. 107/2018 della Corte costituzionale, già citata nel testo, che ravvisa l'illegittimità del requisito di residenza continuativa previsto per l'accesso agli asili nido dalla l. n. 6/2017 della Regione Veneto anche sull'incompatibilità di questa disciplina con l'art. 21 del TFUE. La Corte dà ampiamente conto della giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di requisiti di residenza prolungata.



mente influenzata dal tema, più generale, di quale sia la posizione dello straniero rispetto ai diritti fondamentali, sociali nello specifico.

Sebbene, infatti, il riconoscimento dei diritti ai non cittadini sia avvenuto generalmente grazie all'impulso della giurisprudenza costituzionale e sovranazionale, nel campo dei diritti sociali questa tendenza appare più incerta<sup>236</sup>, perché procede ad attribuire spazi di garanzia non allo straniero-persona, ma allo straniero qualificato dall'appartenenza a una determinata categoria.

Innanzitutto, si può evidenziare, sotto questo profilo, come in tutti gli ordinamenti e giurisdizioni lo straniero immigrato che viene in rilievo è pur sempre quello regolarmente soggiornante, non quello in condizione di irregolarità, cui si riconoscono solo limitati diritti prestazionali che si ricollegano vuoi alla sfera della sua integrità psicofisica, come nel caso dell'accesso alle prestazioni mediche essenziali, vuoi nel caso dell'istruzione scolastica obbligatoria alla condizione di minore, che prevale su quella di straniero irregolare.

Ma oltre alla dicotomia regolare/irregolare, è indubbio che la logica incrementale o comunque di favore verso alcune categorie di straniero, magari di quelle più appetibili sul piano lavorativo<sup>237</sup>, continui a porsi come dato caratterizzante e trasversale. Del resto, nel caso del titolare di permesso di soggiorno temporaneo, il rinnovo è subordinato alla disponibilità di mezzi di sussistenza sufficienti e il ricorso a forme di assistenza pubbliche diverrebbe un indice della sua mancanza di risorse.

In secondo luogo, a rilevare è anche indubbiamente la tradizionale ritrosia di molti ordinamenti a concepire la sfera dei diritti sociali come diritti fondamentali, al pari di quelli civili.

La logica funzionalista più che universalista, che sembra ricavarci, inevitabilmente conduce a rafforzare la posizione del legislatore nazionale e, dove pertinente, sovranazionale, cui compete valutare in prima battuta, salvo restando i correttivi giurisdizionali, quale titolo di sog-

---

<sup>236</sup> Cfr. G. ROMEO, *La cittadinanza sociale*, cit., p. 286 che osserva: «La tutela dei diritti sociali del non cittadino sembra avere, invece, un andamento discreto, ovvero procedere per intervalli discontinui di protezione, peraltro sempre a vario titolo legati ad un cerchio (o livello) di appartenenza».

<sup>237</sup> È il caso, ad esempio, del lavoratore altamente qualificato di cui alla dir. 2009/50/CE del 25.5.2009.

giorno e, di converso, quale categoria di straniero meriti il trattamento di tendenziale parità col cittadino nazionale.

Di conseguenza, la possibilità di una conduzione autonoma da parte della dimensione subnazionale del tema della “cittadinanza regionale sociale” diviene più complessa da configurare e il legislatore nazionale può assumere un ruolo di garanzia nei confronti di possibili derive discriminatorie da parte del livello subnazionale o comunque definire un certo paradigma di integrazione sociale dello straniero, qualificandolo come profilo di interesse nazionale (USA).

È questo quello che abbiamo definito “modello tutorio”: negli Usa e in Spagna la riserva allo Stato centrale in materia di immigrazione abilita il legislatore nazionale a definire le condizioni di accesso dello straniero alle prestazioni, anche se queste sono di carattere subnazionale, mentre nel caso belga e canadese il vincolo si esprime in maniera più indiretta, attraverso le (ampie) riserve alla federazione in materia di sicurezza sociale (Belgio), da un lato, o i condizionamenti sull’assetto delle politiche sociali subnazionali derivanti dal *federal spending power* (Canada), dall’altro.

Il quadro però è comune: è al legislatore nazionale che spetta articolare il modello sociale da applicarsi allo straniero, secondo una logica di tipo selettivo che condiziona il godimento delle prestazioni in funzione vuoi del permesso di soggiorno<sup>238</sup> vuoi della natura della provvidenza richiesta<sup>239</sup>. Ed è, in caso, sempre il legislatore nazionale che può decidere per una soluzione territorialmente differenziata, lasciando agli

---

<sup>238</sup> Nel caso canadese, come visto, la tutela costituzionale e le garanzie di parità di trattamento richieste dalla federazione alle Province per i trasferimenti erariali in materia di politiche sociali riguardano lo straniero c.d. permanente, mentre nessuna garanzia è dato ricavare per lo straniero ammesso con titolo di soggiorno temporaneo.

<sup>239</sup> In Belgio, come si è visto, la previsione dell’*aide sociale* – prestazione finalizzata a garantire i bisogni essenziali della persona, normalmente di natura economica, ma che può assumere la forma di aiuti materiali o di prestazione materiale di servizi – viene prevista per gli stranieri regolari, mentre per le ulteriori prestazioni sociali si richiede un titolo di soggiorno che denoti un più stabile grado di collegamento con lo stato (c.d. *étranger établi*).

enti subnazionali la facoltà di derogare *in melius* al trattamento previsto<sup>240</sup>.

Ciò non significa che negli ordinamenti in questione il formante giurisdizionale non rilevi. Tuttavia, o esso finisce per spostare la questione sul piano delle competenze Stato-unità subnazionali (USA e in parte Spagna) oppure tende a garantire la parità di trattamento solo allo straniero che abbia maturato un vincolo stabile e strutturato con lo Stato, come nelle figure del *permanent resident* e/o dell'*étranger établi* (rispettivamente Canada, Belgio).

Diverso sembra essere il caso italiano, in cui a una ricostruzione dei rapporti sul piano delle competenze in senso dualista e, perciò, più favorevole agli interessi regionali è, tuttavia, corrisposta un'accesa conflittualità che si è giocata sul piano della tutela dei diritti e del principio di uguaglianza.

In questo senso, il formante giurisdizionale italiano si è caratterizzato per l'impiego non solo di strumenti consueti, sviluppati anche in altre giurisdizioni, quali il principio di uguaglianza/ragionevolezza, ma anche di argomentazioni ulteriori, come la valutazione della funzione del bene a soddisfare un bisogno ritenuto essenziale. Inoltre, da parte dei giudici comuni, si segnala un uso intenso, che non ha paragoni negli altri Paesi europei, del diritto antidiscriminatorio e del diritto soggettivo alla parità di trattamento.

Il modello giurisdizionale incarnato dall'esperienza italiana non ha, tuttavia, mostrato di garantire migliore unità di indirizzo. Come si è visto, infatti, sussiste nella giurisprudenza costituzionale una tensione latente tra una logica funzionale – tale per cui si ammette il condizionamento del godimento da parte dello straniero delle prestazioni sociali a indicatori che denotano un certo radicamento territoriale (il permesso di soggiorno lungo-soggiornanti e/o la residenza qualificata) e una logica, invece, più universalista, che parla il linguaggio dei diritti fondamentali. Ciò ha determinato risultati giurisprudenziali talvolta contraddittori che hanno indotto a soluzioni territoriali diversificate, in cui

---

<sup>240</sup> È la soluzione che emerge negli USA dove il PRWORA esclude gli stranieri permanenti dall'accesso ai principali programmi di assistenza federale e statale, salva possibilità per gli Stati di prevedere diversamente, ma con copertura dei costi a loro carico.

l'uso della residenza qualificata come condizione di accesso alle prestazioni sociali continua spesso a porsi<sup>241</sup>.

Si deve, dunque, concludere che la cittadinanza sociale regionale – intesa come capacità delle unità subnazionali di sviluppare indirizzi politici autonomi rispetto al modello sociale applicabile allo straniero – non esista?

In termini formali lo Stato mantiene spesso numerosi strumenti di controllo di questa dimensione regionale dell'immigrazione. E, tuttavia, anche laddove l'assetto delle competenze è più favorevole a consentire il dispiegarsi dell'intervento nazionale in modo trasversale, come in USA o in Spagna, quest'ultimo non tende alla pervasività, ma piuttosto assume i contorni di una legislazione di cornice.

Dunque, l'elemento subnazionale può svilupparsi anche in termini sperimentali o con interventi la cui legittimità si fonda sugli interstizi o sull'acquiescenza del legislatore federale.

Un esempio emblematico in tal senso proviene dagli USA. Se, da un lato, come si è detto, il PRWORA ha fatto divieto agli Stati di prevedere che gli immigrati irregolari possano essere ammessi a programmi assistenziali statali, lasciando al contempo libere le autorità subnazionali di prevedere diversamente, dall'altro, in relazione alla possibilità per gli studenti cittadini irregolari di iscriversi alle università statali, pagando le medesime rette degli studenti americani residenti nel dato Stato, ha imposto un divieto assoluto<sup>242</sup>.

---

<sup>241</sup> Secondo le indicazioni offerte da C. PADULA, *op. cit.*, p. 180, sono solo cinque le Regioni italiane (Lazio, Campania, Molise, Puglia, Basilicata) che non prevedono un requisito di residenza prolungata in regione per poter accedere all'edilizia residenziale pubblica e che dovranno, presumibilmente, modificare la loro legislazione alla luce delle indicazioni date dalla sentenza 44/2020 della Corte costituzionale.

<sup>242</sup> Sec. § 1623, 8 U.S.C. «[...] an alien who is not lawfully present in the US shall not be eligible, on the basis of residence within a State (or a political subdivision) for any postsecondary education benefit unless a citizen or national of the US is eligible for such a benefit (in no less an amount, duration and scope) without regard to whether the citizens or national is such a resident».

Tuttavia, sono diversi gli Stati che hanno assunto un regime diverso<sup>243</sup>, in alcuni di questi casi motivandosi la scelta con il dato per cui le legislazioni in questione favorirebbero non il residente irregolare, ma colui che ha frequentato le scuole superiori dello stato<sup>244</sup>.

Dunque, anche il modello tutorio forte, fondato sull'ampia abilitazione all'intervento federale, mostra che anche il criterio della competenza e, dunque, della *pre-emption* federale può determinare risultati applicativi diversi.

---

<sup>243</sup> Cfr. J.R. KIM, *Unclear Authority, Unclear Futures: Pre-emption Challenges to State Legislation Providing In-State Tuition Benefits to Undocumented Students Pursuing Higher Education*, in *Fordham Law Rev.*, vol. 81, 2012, pp. 1013 ss.

<sup>244</sup> Cfr. M.A. OLIVAS, *IRIRA, the DREAM Act, and Undocumented College Student Residency*, in *Journ. of College & Univ. Law.*, vol. 30, 2004, pp. 435 ss.



## CAPITOLO QUARTO

### LA CITTADINANZA REGIONALE CULTURALE

SOMMARIO: *1. Introduzione. SEZIONE I: IL CONTESTO EUROPEO. 2. L'integrazione "obbligatoria" nell'ambito dell'UE: genesi e sviluppo di una prassi controversa. 3. Promuovere l'integrazione per legge: il caso degli ordinamenti composti e plurilingui. 4. Esperienze a confronto: il caso decentrato belga. 4.1. Un tentativo di indiretta armonizzazione? Il recente intervento federale. 4.2. Il percorso di integrazione obbligatoria alla prova del giudice costituzionale tra competenze e diritti. 5. L'asimmetria territoriale, ma coordinata del caso spagnolo. 5.1. Il ruolo esercitato dal legislatore statale come fattore di coesione nazionale secondo la giurisprudenza del Tribunale costituzionale. 6. Il modello accentrato italiano. 7. Prime considerazioni dal contesto europeo: una possibile declinazione plurale dell'identità linguistica nazionale? SEZIONE II: L'ESPERIENZA NORDAMERICANA. 8. Canada e Usa: tra interventismo e laissez-faire. 8.1. Uno Stato, due nazioni: la francesizzazione della popolazione immigrata in Québec nell'istruzione scolastica. 8.2. Interculturalismo quebecchese v. multiculturalismo della federazione: una questione di lingua, ma anche di accomodamento della diversità religiosa e culturale. 8.3. Politiche di integrazione e federalismo nelle Province diverse dal Québec: la recessività delle istanze dell'autonomia funzionale. 9. Gli immigrati come nuove minoranze? Il caso del bilinguismo scolastico e il movimento dell'English only law negli USA. 9.1. Federazione e Stati nella gestione dell'integrazione: il caso delle politiche di reinsediamento dei rifugiati. 10. Osservazioni conclusive.*

#### *1. Introduzione*

Esistono, in capo agli immigrati, dei doveri, giuridicamente esigibili, di apprendere la lingua del paese in cui si sono recentemente insediati? E quali, invece, sono gli obblighi dello Stato ospitante riguardo all'accomodamento delle difficoltà linguistiche degli stranieri, che impediscono a questi un godimento effettivo dei diritti? Fino a che punto parlare una lingua diversa da quella del paese in cui si è ospiti fa sì che i gruppi di immigrati rimangano separati dalla comunità politica e fino a

che punto parlare in un'altra lingua – diversa da quella dello Stato in cui si risiede – è una libertà personale? Come si può distinguere un legittimo interesse pubblico a promuovere e incoraggiare la partecipazione nella società civile degli immigrati – anche con modalità obbligatorie di apprendimento linguistico – da forme sottili e nascoste di discriminazione? E nel caso in cui lo Stato abbia una struttura multinazionale e diverse siano le lingue praticate in ragione del dato territoriale, quale deve essere, in ipotesi, la lingua di acculturazione dello straniero immigrato?

Tra le politiche specificamente destinate all'integrazione degli immigrati, quelle volte a promuovere la conoscenza della lingua dello Stato ospitante rappresentano certamente la componente più diffusa, ma anche, per certi aspetti, potenzialmente più controversa, come si dirà.

In prima battuta, infatti, le modalità con cui uno Stato interviene in merito all'acculturazione linguistica degli immigrati potrebbero essere concettualmente valutate secondo le stesse coordinate con cui tradizionalmente si classificano le politiche di integrazione degli stranieri, distinguendo così le tendenze volte a garantire maggiormente la libera autodeterminazione delle persone – secondo un'accezione di tipo multiculturale – da quelle in cui prevale, invece, l'interesse pubblico alla coesione della società, secondo un'impronta più assimilazionista<sup>1</sup>. Infatti, il tema dell'integrazione linguistica degli immigrati pone in risalto questioni che attengono all'identità, all'eguaglianza formale e sostanziale, all'autonomia del singolo, al rispetto del pluralismo culturale, in modo non dissimile da ciò che caratterizza, appunto, il più generale

---

<sup>1</sup> Nell'ampio dibattito, si veda, per una sistematizzazione generale delle varie posizioni, G. CERRINA FERONI, *Diritto costituzionale e società multiculturale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017; J. RINGELHEIM, *Le droit et la diversité culturelle: cartographie d'un champ en construction*, in EAD. (ed.), *Le droit et la diversité culturelle*, Bruxelles, 2011, pp. 1 ss.; A. FAVELL, *Philosophies of Integration – Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, II ed., New York, 2001; R. GRILLO, *Pluralism and the Politics of Difference. State, Culture and Ethnicity in Comparative Perspective*, Oxford, 1998. Sull'asserita crisi del multiculturalismo, soprattutto nel contesto europeo, cfr. S. VERTOVEC, S. WESSENDORF (eds.), *The Multicultural Backlash – European Discourses, Policies, and Practices*, London-New York, 2010.



dibattito relativo allo spazio di riconoscimento pubblico del pluralismo culturale discendente dal fenomeno immigratorio<sup>2</sup>.

E, tuttavia, è facile intuire che il fattore linguistico si pone anche in modo distinto rispetto agli altri profili che compongono il poliedrico concetto di “cultura”.

La lingua, infatti, non è solamente un fattore che connota l'identità del singolo e/o del gruppo che parla quello specifico idioma, ma è anche mezzo di costruzione della comunità politica statale. Lo Stato, infatti, necessita di uno strumento linguistico comune per esercitare i suoi poteri autoritativi e, più in generale, per consentire al popolo di partecipare alla vita pubblica, legittimando la stessa autorità statale. Pertanto, esso non può assumere un atteggiamento per così dire neutrale nei confronti della lingua<sup>3</sup>.

In questo senso, la giustificazione, sul piano pregiuridico, prima ancora che giuridico, di misure di integrazione di tipo linguistico da parte dello Stato appare più forte di quanto possano apparire interventi volti a incidere su altri profili di carattere *lato sensu* culturale di cui sono portatori gli immigrati, quali, ad esempio, i percorsi di integrazione civica volti alla promozione della conoscenza, se non addirittura l'adesione, dei principi fondamentali che caratterizzano le società della tradizione liberaldemocratica. Questi sembrano indubbiamente scontare una visione corporativa della società, nonché una presunta superiorità dei valori dell'occidente<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Questa sottolineatura è espressa da A. PATTEN, *Political Theory and Language Policy*, in *Pol. Theory*, vol. 29, 2001, pp. 691 ss., che, tuttavia, evidenzia anche le specificità della lingua rispetto agli altri fattori in cui si esprime la diversità culturale. Analogamente, C.M. RODRIGUEZ, *Language and Participation*, in *California L. Rev.*, vol. 94, 2006, pp. 687 ss. In argomento, anche A. PATTEN, W. KYMLICKA, *Introduction Language Rights and Political Theory: Context, Issues, and Approaches*, in A. PATTEN, W. KYMLICKA, *Language Rights and Political Theory*, Oxford, 2003, pp. 1 ss.

<sup>3</sup> Questo aspetto è frequentemente sottolineato in letteratura: D.E. TOSI, *Diritto alla lingua in Europa*, Torino, 2017, pp. 15 ss.; A. PIZZORUSSO, *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993, pp. 186-190; G. MILANI, *Cittadini Jure Linguae – Test linguistici e cittadinanza in Europa*, Milano, 2017, pp. 14 ss.; R. RUBIO-MARÍN, *Language Rights: Exploring the Competing Rationales*, in A. PATTEN, W. KYMLICKA, *op. cit.*, pp. 52 ss.

<sup>4</sup> Cfr. C. JOPPKE, *Beyond National Models. Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe*, in *Western European Politics*, vol. 30, 1, 2007, pp. 1 ss.;

Sono, però, le modalità attraverso cui l'obiettivo dell'apprendimento linguistico della lingua dello Stato ospite viene perseguito che possono divenire problematiche, soprattutto allorché attraverso di esse si finisce per assumere misure discriminatorie, lesive di diritti fondamentali o comunque sproporzionate rispetto al principio di autodeterminazione (linguistica) dell'individuo.

È proprio su questo profilo che il dibattito in Europa si è fatto più spinoso. Come si è accennato nei precedenti capitoli, a livello di Stati europei è andato progressivamente emergendo un modello di integrazione che si può definire di tipo "obbligatorio": l'immigrato ha un dovere positivo, giuridicamente sanzionato anche con misure incidenti sul suo statuto amministrativo, di impegnarsi ad acquisire, se non propriamente di acquisire, un certo grado di integrazione nella società ospite, ciò che viene misurato prevalentemente con la conoscenza della lingua dello Stato ricevente e dei valori civici di riferimento di quest'ultimo.

Nel contesto nordamericano, non è emerso un modello di integrazione obbligatorio e si dà una minore istituzionalizzazione delle relative politiche, se non approcci di più marcato *laissez-faire*. Ciononostante, anche in tale contesto l'integrazione dell'immigrato, non solo sotto il profilo linguistico, ha spesso generato tensioni tra livelli territoriali di governo, lasciando trapelare una certa dialettica in merito al soggetto più idoneo a guidare i processi di costruzione nazionale.

---

E. GUILD, K. GROENENDIJK, S. CARRERA, *Illiberal Liberal States – Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Farnham, 2009; L. ORGAD, *The Cultural Defense of Nations*, Oxford, 2015; S. CARRERA, *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Leiden-Boston, 2009.

SEZIONE I\*  
IL CONTESTO EUROPEO

2. *L'integrazione "obbligatoria" nell'ambito dell'UE: genesi e sviluppo di una prassi controversa*

L'avvio di politiche di integrazione obbligatoria si è avuto dapprima in taluni Stati dell'UE, in particolare Paesi Bassi e Germania, e ha finito poi per influenzare le posizioni dell'UE in materia<sup>5</sup>. Quest'ultima, infatti, ha, da un lato, legittimato tali prassi negli Stati in cui esse si erano affermate, dall'altro, con un processo di tipo circolare, ne ha promosso l'applicazione anche negli altri contesti nazionali.

Per meglio comprendere tale dinamica, è opportuno osservare che il diritto dell'UE ha considerato le politiche di integrazione obbligatoria in due contesti nettamente distinti.

Infatti, un riferimento a esse compare in atti del Consiglio Europeo, di natura politica e non giuridicamente vincolanti, con i quali si è inteso promuovere una generica attività di coordinamento politico in un'area, quale appunto l'integrazione degli stranieri, rispetto alla quale gli Stati hanno manifestato la precisa volontà di mantenere intatte le loro prerogative sovrane.

In particolare, il Consiglio europeo del 4-5 novembre 2004, nel quadro del programma dell'Aja, sottolineava la necessità di una maggiore coerenza delle politiche di integrazione nazionale e stabiliva l'opportunità di adottare un quadro di principi comuni<sup>6</sup>. Questi ultimi venivano

---

\* La presente sezione costituisce una revisione e riaggiornamento di un nostro precedente lavoro intitolato *Integrazione linguistica e immigrazione in ordinamenti composti plurilingui. Tendenze dal diritto comparato europeo*, in *le Regioni*, 2015.

<sup>5</sup> In argomento, vedi G. CAGGIANO, *L'integrazione dei migranti fra soft-law e atti legislativi: competenze dell'Unione europea e politiche nazionali*, in ID. (cur.), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Torino, 2014, pp. 27 ss.; V. PIERGIGLI, *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato ed europeo, in federalismi.it*, n. 22, 2013; EAD., *L'integrazione degli immigrati da paesi terzi nel diritto sovranazionale: limiti e potenzialità dell'Unione Europea*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, pp. 63 ss.

<sup>6</sup> Conclusioni del Consiglio europeo dell'Aja, 4-5 Novembre 2005, p. 1.5.

adottati dal Consiglio, nella seduta del 19 novembre<sup>7</sup>, e la Commissione veniva invitata a presentare azioni per l'implementazione degli stessi.

Si è così dato vita a un meccanismo di coordinamento politico<sup>8</sup>, di assai scarsa formalizzazione, cui l'art. 79.4 TFUE, introdotto a Lisbona, ha dato copertura attraverso una specifica base giuridica<sup>9</sup>.

Accanto a questi interventi, poiché le politiche di integrazione obbligatoria possono essere concepite come misure condizionanti l'entrata e/o il soggiorno dello straniero, esse hanno finito per intrecciare l'esercizio delle competenze spettanti all'UE *ex art. 79, co. 2 TFUE*. Nel momento in cui l'UE si è apprestata a esercitare dette competenze attraverso atti di natura legislativa, la presenza in taluni Stati delle politiche di integrazione obbligatoria ha indotto a tenere conto di tale esistente situazione. Si è così prevista la facoltà per gli Stati membri di mantenere o introdurre dette misure nei loro rispettivi ordinamenti.

Pertanto, clausole che consentono agli Stati membri di condizionare il rilascio di taluni provvedimenti in materia di immigrazione al soddisfacimento di misure di integrazione sono contenute nella direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare<sup>10</sup> e nella direttiva 2003/109/CE che disciplina lo *status* dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo<sup>11</sup>. Ed è da notare, inoltre, che,

---

<sup>7</sup> *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policies in the EU*, Conclusioni del Consiglio, 19.11.2004, Disponibili sul sito [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf).

<sup>8</sup> È da ricordare, peraltro, l'istituzione, con decisione n. 435/2007/CE, del fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi che ha finanziato, per il periodo compreso tra il 2007 e il 2013, progetti nazionali volti a implementare i principi sull'integrazione, quali definiti nei documenti citati nel testo. La decisione 435 è stata abrogata e sostituita dal Regolamento 516/2014 del PE e del Consiglio del 16 aprile 2014 istitutivo del fondo Asilo, migrazione e integrazione, in GUUE, L 150/168, del 20/5/2014.

<sup>9</sup> Secondo, infatti, l'art. 79.4 TFUE, in relazione alle politiche di integrazione, all'UE è attribuita solo una competenza di tipo complementare che si sostanzia nell'adozione di misure di sostegno o di incentivo all'azione degli Stati membri, con esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

<sup>10</sup> Si tratta dell'art. 7 della dir. 2003/86/CE del Consiglio, del 2.9.2003, in GUUE, L 251/12, del 3.10.2003 su cui *infra* nel testo.

<sup>11</sup> Si tratta degli artt. 5.2 e 15.3 della dir. 2003/109/CE del Consiglio, del 25.11.2003, in GUUE, L 16/44, del 23.1.2004, su cui *infra* nel testo.

in relazione a talune categorie di cittadini di paesi terzi, di cui si vuole favorire l'immigrazione, non compare alcuna menzione della possibilità per gli Stati di introdurre tali limitazioni le quali, dunque, laddove previste dall'ambito nazionale risulterebbero incompatibili con l'*effet utile* di tali direttive<sup>12</sup>.

La Corte di giustizia si è già pronunciata in merito alla compatibilità di misure nazionali di integrazione obbligatoria in riferimento agli atti di diritto derivato in precedenza citati.

Prima di riferire su detta giurisprudenza, è opportuno rilevare come in detti testi si riscontrino un utilizzo diversificato dell'espressione "condizioni di integrazione" e "misure di integrazione".

In particolare, la direttiva 2003/109/CE, sull'acquisizione dello *status* di lungo soggiornanti, precisa all'art. 5 che gli Stati membri, al fine di attribuire tale *status*, «possono esigere che i cittadini di paesi terzi soddisfino le *condizioni* di integrazione, conformemente alla legislazione nazionale» (corsivo nostro). La stessa direttiva prevede poi che lo straniero, che abbia acquisito lo *status* di soggiornante di lungo periodo in uno Stato membro dell'UE, possa acquistare, subordinatamente al soddisfacimento di talune condizioni, il diritto di soggiornare per un periodo superiore ai tre mesi in un altro Stato UE. Tra le condizioni che gli Stati possono richiedere, l'art. 15.3 prevede quella di soddisfare *misure* di integrazione in conformità alla legislazione nazionale.

Sulla base di tale diverso utilizzo del vocabolo "misure" piuttosto che "condizioni", si è suggerito in dottrina che le prime, a differenza delle seconde, non dovrebbero sostanzarsi in prescrizioni di carattere obbligatorio e non potrebbero influenzare l'acquisto del relativo diritto<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Si tratta della dir. 2009/507CE del Consiglio, del 25.5.2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, in GUUE, L 155, p. 17. L'art. 15.3 di tale atto prevede una deroga alla direttiva relativa al ricongiungimento familiare, stabilendo che per i familiari di un soggetto ammesso a svolgere un lavoro altamente qualificato le misure di integrazione possono essere richieste solo dopo che questi siano stati ammessi nel territorio dello Stato UE.

<sup>13</sup> Cfr. S. CARRERA, *Integration of Immigrants in EU Law and Policy*, in L. AZOULAI, K. DE VRIES (eds.), *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford, 2014, pp. 159 ss.

Senonché, il tentativo di distinguere tra “condizioni di integrazione” – a carattere obbligatorio e applicabili prima dell’ingresso o dell’acquisizione dello status di lungo soggiornante – e “misure di integrazione” – applicabili successivamente all’ingresso e, secondo talune ricostruzioni, non implicanti misure di carattere obbligatorio – è complicato dalla circostanza che la direttiva sul ricongiungimento familiare, coeva a quella “lungo-soggiornanti”, utilizza sì il termine “misure”, anziché “condizioni”, ma è abbastanza chiaro, sulla base di un’interpretazione *a contrario* dell’art. 7.2, che queste possono essere applicate anche prima del rilascio del relativo visto e permesso di soggiorno, nonché implicare un obbligo di risultato quale appunto il superamento di un test<sup>14</sup>.

La distinzione tra “misure” e “condizioni” di integrazione non si è rivelata determinante nelle decisioni della Corte di giustizia<sup>15</sup> finora intervenute, relative alla compatibilità di previsioni nazionali implicanti obblighi di integrazione linguistica e di conoscenza civica, rispettivamente, con la direttiva “lungo soggiornanti”<sup>16</sup> e con la direttiva sul ricongiungimento familiare<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> In questo senso, vedi già le conclusioni dell’avvocato generale Mengozzi alla causa *Dogan c. Bunderepublik Deutschland*, Causa C-138/13, § 56.

<sup>15</sup> Su cui M. JESSE, *Integration Measures, Integration Exams, and Immigration Control. P. and S and K and A*, in *C. M. L. R.*, vol. 53, 2016, pp. 1065 ss.; D. THYM, *Towards a Contextual Conception of Social Integration in EU Immigration Law*, in *Eur. Journ. Migration L.*, vol. 18, 2016, pp. 89 ss.; V. PIERGIGLI, *op. ult. cit.*, pp. 80 ss.

<sup>16</sup> Corte giust., sent. 4.6.2015, Causa C-579/13, *P. e S. c. Breda*. La Corte ha ritenuto compatibile con le finalità della dir. 2003/109/CE la disciplina olandese che prevedeva corsi di integrazione linguistica e di conoscenze civiche a carattere obbligatorio rivolti a soggetti già titolari del permesso di soggiorno lungo soggiornanti Ue. Il mancato superamento del test non determinava alcuna conseguenza sullo *status* di lungo soggiornante, ma solo il pagamento di un’ammenda.

<sup>17</sup> Corte giust., sent. 9.7.2015, Causa C-153/14, *Minister van Buitenlandse Zaken c. K. e A.*, secondo cui una disciplina nazionale, che subordini l’ingresso nello Stato del familiare ricongiunto al superamento di un test di conoscenza linguistica e di cultura civica, non contraddice lo spirito della dir. 2003/83/CE. Tuttavia, poiché l’autorizzazione al ricongiungimento familiare è la regola, le condizioni cui è subordinato il diritto vanno interpretate restrittivamente. Esse, infatti, non possono avere come finalità quella di selezionare le persone che potranno esercitare il loro diritto al ricongiungimento familiare, ma di facilitarne l’integrazione (*cons.* 57).

In sintesi, la Corte riconosce che la circostanza di prevedere obblighi di integrazione linguistica e di conoscenza civica favorisce l'obiettivo dell'effettiva integrazione sociale degli immigrati ed è, pertanto, da ritenersi di per sé legittimo. L'acquisizione di dette conoscenze da parte degli stranieri è una finalità che può essere perseguita prevedendo il superamento di opportuni esami, anche precedenti l'ingresso nel territorio statale, ma le modalità applicative di questi non devono essere tali da pregiudicare gli obiettivi delle direttive – l'integrazione sociale del lungo soggiornante e il diritto all'unità familiare – e divenire un ostacolo insormontabile per il richiedente.

Il giudizio, dunque, di compatibilità è condizionato da un attento scrutinio di proporzionalità che guarda ai profili operativi con cui sono dispensate dette misure di integrazione, considerando fattori quali il grado di conoscenza richiesto, l'accessibilità e l'onerosità dei corsi, l'entità della sanzione, la possibilità di esenzioni su base individuale.

### *3. Promuovere l'integrazione per legge: il caso degli ordinamenti composti e plurilingui*

Dal diritto derivato e dalle posizioni assunte dalla giurisprudenza dell'UE sembra ricavarsi un sostanziale avallo nei confronti di meccanismi di integrazione linguistica e civica a carattere obbligatorio, anche di quelli che sono suscettibili di impattare maggiormente sui diritti della persona, in particolar modo sul diritto all'unità familiare, pur restando ferma la necessità di operare nel rispetto del principio di proporzionalità.

Del resto, è da notare che le direttive si limitano a consentire agli Stati l'introduzione di dette misure, ma non le impongono, cosicché ben può darsi a livello nazionale un grado di tutela maggiore, che appare del tutto compatibile con gli obiettivi delle direttive UE<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> In relazione al caso francese e ai limiti posti in materia dalla giurisprudenza costituzionale v. Y. PASCOUAT, *Integration measures in France: An Evolving Process between Integration and Migration Issues*, in R. VAN OERS, E. ERSBØLL, D. KOSTAKOPOULOU (eds.), *A Re-Definition of Belonging? – Language and Integration Tests in Europe*, Leiden-Boston, pp. 175-176.

La valutazione, tuttavia, in termini di legittimità di tali misure appare complessa vuoi perché esse appaiono multiformi nella loro manifestazione, vuoi perché non sempre appare chiara la reale finalità che esse perseguono.

Infatti, allorché la richiesta rivolta allo straniero di assolvere obblighi di integrazione della cultura del paese ospitante, attraverso l'acquisizione di un certo livello di conoscenza linguistica e/o di conoscenza dei doveri civici, condizioni l'entrata stessa dello straniero nello Stato, dette misure trascendono la finalità dell'integrazione per svolgere, anche e inevitabilmente, una funzione di strumento di regolazione dei flussi migratori, in particolar modo in relazione al canale d'accesso rappresentato dal ricongiungimento familiare, e si pongono maggiori profili di compatibilità coi diritti fondamentali<sup>19</sup>.

Tuttavia, l'obbligo di integrazione può riguardare fasi o situazioni dell'immigrazione che si pongono successivamente all'ingresso dello straniero, come, ad esempio, il rinnovo del permesso di soggiorno, il rilascio del permesso di soggiorno per lungo soggiornanti, la concessione della cittadinanza per c.d. naturalizzazione.

In tali ipotesi, peraltro solo in parte ricadenti nel campo d'applicazione del diritto dell'UE, si deve notare che la sanzione, nel caso di mancato assolvimento del relativo obbligo di integrazione, non è detto determini misure di allontanamento dello straniero e, comunque, anche laddove previsto, non è detto che esse siano automatiche, ma magari presuppongono una valutazione della situazione individuale a carattere discrezionale da parte dell'amministrazione. Inoltre, il carattere obbligatorio di dette misure di integrazione può essere soddisfatto con sanzioni di carattere amministrativo o conseguenze sul piano della fruibilità di talune prestazioni sociali, non incidendo, dunque, sulla permanenza nel territorio dello Stato.

In questi casi, dunque, in cui la finalità del controllo dei flussi migratori appare assente o comunque secondaria, la valutazione della compatibilità di tali misure deve in primo luogo considerare se al legislatore sia consentito, alla luce della garanzia del pluralismo culturale

---

<sup>19</sup> Cfr., in particolare, K. GROENENDIJK, *Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy*, in *Eur. Journ. Migration Law*, vol. 13, 2011, pp. 7 ss.



inscritto nelle Costituzioni e nei documenti europei, rafforzare la coesione sociale attraverso l'acquisizione da parte dei nuovi gruppi allocatoni di due elementi chiave del concetto di nazione e della sua correlata identità: la lingua e la conoscenza dei valori costituzionali.

Da questo punto di vista, si può notare che il dibattito, soprattutto condotto dagli scienziati sociali, ha riproposto il tema della distinzione tra politiche di assimilazione e politiche di integrazione, essendosi affermato che le politiche di integrazione obbligatoria siano volte più al primo che al secondo obiettivo<sup>20</sup>.

Peraltro, si è rilevato che il ricorso al termine "integrazione", per definire gli esiti dei processi migratori nelle società occidentali a democrazia liberale, è recente, essendosi usato in passato il termine "assimilazione", che ha assunto solo in tempi relativamente vicini e nel contesto europeo una connotazione negativa<sup>21</sup>.

Spostando l'attenzione sul piano più prettamente giuridico, ci si deve interrogare se le due nozioni di integrazione e di assimilazione abbiano un significato normativo loro proprio e distinto e, in seconda battuta, se entrambe siano delle opzioni astrattamente disponibili, nel senso di legittimamente perseguibili, per l'autorità pubblica statale.

Sotto questo profilo, uno spunto può provenire dalla Convenzione quadro per le minoranze nazionali<sup>22</sup> e, in particolare, dall'art. 5.2<sup>23</sup>, che distingue tra "misure generali di integrazione" – ritenute legittime ai sensi della Convenzione, anche se rivolte alle minoranze nazionali – e "misure di assimilazione", ritenute al contrario illecite, laddove non spontaneamente accettate dai destinatari.

Il rapporto esplicativo della Convenzione, però, non è affatto prodigo di indicazioni relativamente a cosa si debba intendere con il termine

---

<sup>20</sup> C. JOPPE, *Citizenship and Immigration*, London, 2010.

<sup>21</sup> Sul punto, *amplius*, G. SCIORTINO, *È possibile misurare l'integrazione degli immigrati? Lo stato dell'arte*, Trento, 2015, pp. 10 ss.

<sup>22</sup> Il testo della Convenzione, firmata il 1° febbraio 1995 è disponibile sul sito: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm>.

<sup>23</sup> Cfr. art. 5, par. 2, Convenzione quadro: «Without prejudice to measures taken in pursuance of their general *integration* policy, the Parties shall refrain from policies or practices aimed at *assimilation* of persons belonging to national minorities against their will and shall protect these persons from any action aimed at such assimilation».

di “assimilazione” e cosa con quello di “integrazione”, salvo un generico e altrettanto ambiguo accostamento di tale ultima espressione alla nozione di “coesione sociale”<sup>24</sup>. Tuttavia, è da notare che l’art. 14 della Convenzione, che pure prevede in capo agli Stati parte un impegno programmatico a garantire l’apprendimento e l’insegnamento nella lingua minoritaria nei territori in cui questa è utilizzata tradizionalmente o in misura rilevante, stabilisce che ciò non pregiudica l’apprendimento della lingua ufficiale o l’insegnamento di questa. E l’*Explanatory Report* contiene l’importante precisazione che la conoscenza della lingua ufficiale di uno Stato è fattore di coesione sociale e di integrazione.

Se la Convenzione quadro, dunque, riconosce alle Parti la possibilità di mantenere interventi di apprendimento della lingua ufficiale, anche nei confronti delle minoranze nazionali, pure di quelle autoctone, a maggior ragione si deve concludere ritenendo che, allorché questi stessi interventi si rivolgano alla popolazione immigrata, essi si pongano come misure volte all’integrazione e non all’assimilazione.

La stessa Corte di giustizia, come visto, ha esplicitamente ritenuto che l’acquisizione della conoscenza della lingua dello Stato ospitante e dei suoi valori civici di riferimento è un fattore che agevola l’integrazione sociale, fermo restando il controllo di proporzionalità sull’implementazione delle misure introdotte per perseguire tale obiettivo.

Del resto, si deve osservare che, di per sé, la circostanza che l’immigrato sia destinatario di obblighi di acquisire un certo livello di conoscenza linguistica o di conoscenza dei valori della società ricevente non implica certo che lo stesso sia obbligato a rinunciare alla sua dimensione culturale e linguistica.

La stessa UE e gli ordinamenti degli Stati dell’UE hanno mostrato la volontà di garantire il rispetto di talune manifestazioni dell’identità culturale della persona, inclusi dunque gli stranieri. Si pensi, in questo senso, al diritto antidiscriminatorio e alle evoluzioni intervenute a partire dal 2000 con le direttive 2000/43/CE – che dà tutela contro le discriminazioni per la razza e l’origine etnica – e 2000/78/CE – che dà tutela contro le discriminazioni in ambito occupazionale per motivi, tra gli

---

<sup>24</sup> Vedi p. 46 dell’*explanatory report*.

altri, di religione o credo – che sono appunto applicabili anche ai cittadini di Stati non appartenenti all’UE.

La categoria dei “doveri costituzionali” e l’idea che esista uno spazio di discrezionalità in capo al legislatore per individuare comportamenti dovuti in ragione di un principio di solidarietà sociale<sup>25</sup> possono utilmente essere invocate per giustificare misure, anche di carattere obbligatorio, volte all’apprendimento della lingua e della conoscenza della società.

Da una prospettiva ulteriore, si può osservare come, soprattutto nella dottrina spagnola, si sia rilevato che il riconoscimento dell’ufficialità di una data lingua e il connesso dovere di conoscerla siano funzionali a consentire allo Stato stesso di esplicitare i propri poteri sovrani, presupponendosi in capo al cittadino la conoscenza di tale lingua<sup>26</sup>.

Da ciò discende, inoltre, in capo al legislatore un’abilitazione ad assumere provvedimenti finalizzati all’acquisizione della conoscenza della lingua ufficiale, come accade con l’istruzione scolastica obbligatoria<sup>27</sup>. Ma il discorso potrebbe essere generalizzato anche agli adulti: il raggiungimento di un’elevata conoscenza linguistica consente di migliorare le opportunità di vita e si pone, dunque, in questo senso, come uno strumento di loro garanzia. Ne consegue, peraltro, la necessità che i poteri pubblici apprestino un opportuno apparato al fine di rendere concretamente esigibile l’obbligazione che viene materialmente imposta

---

<sup>25</sup> Discusso, nella dottrina italiana, se, dall’affermazione dell’art. 2 Cost., possa ricavarsi una clausola aperta per l’individuazione di doveri costituzionali, ulteriori a quelli previsti puntualmente nella Carta. In tal senso, G. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967; *contra* P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984, pp. 68 ss. Sul tema dei doveri costituzionali dello straniero, con particolare riguardo al dovere di fedeltà alla Repubblica, cfr. E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV convegno annuale AIC*, Napoli, 2010, pp. 22 ss.

<sup>26</sup> In questo senso, la giurisprudenza dello stesso Tribunal Constitucional (sentenza n. 82/1986, *Fond. Jur.* 2).

<sup>27</sup> Cfr. J.M. PÉREZ FERNÁNDEZ, *Principios del régimen jurídico lingüístico: en especial el estatuto de oficialidad*, in ID., *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Barcellona, 2006, pp. 52 ss.

allo straniero, divenendo, in caso contrario, uno strumento potenzialmente vessatorio<sup>28</sup>.

Esiste, dunque, più di un profilo di possibile giustificazione, entro i limiti individuati, alle misure di integrazione obbligatoria. Tuttavia, nei contesti multinazionali o in cui si danno minoranze nazionali, la questione si fa più complessa, dovendosi in tali scenari decidere quale cultura promuovere: se quella maggioritaria a livello nazionale o se quella minoritaria, ma maggioritaria a livello locale.

La dimensione territoriale delle politiche di integrazione obbligatoria in contesti ordinamentali plurilinguistici di tipo composto pone, sotto il profilo giuridico, diverse questioni che riguardano tanto il profilo dei rapporti tra lo Stato e le sue unità territoriali quanto la dimensione dell'individuo.

Sotto il primo aspetto, a rilevare è certamente il tema delle competenze. Tradizionalmente, le unità subnazionali hanno disciplinato interventi a favore dell'apprendimento linguistico, ancorché su base volontaria, facendo leva sulle competenze in materia di integrazione sociale. Nel caso di entità territoriali rappresentative di interessi delle minoranze nazionali, a queste competenze si affiancano anche quelle volte a garantire e a promuovere il patrimonio linguistico della data minoranza nazionale, nonché le competenze in materia di istruzione, potendo queste dirigersi tanto verso gli immigrati stranieri sottoposti all'obbligo scolastico, quanto in relazione all'istruzione degli adulti.

Tuttavia, l'avvio delle politiche di integrazione obbligatoria nel contesto dei paesi dell'UE ha spesso determinato il crearsi di un nesso funzionale tra queste e i provvedimenti in materia di immigrazione, poiché la mancata frequenza o il mancato superamento del test di integrazione può condizionare in negativo l'ingresso o comunque il soggiorno nello Stato. Siccome tali profili rientrano nell'ambito della determinazione dello *status* giuridico dello straniero, di competenza statale, ciò rischia di determinare una centralizzazione della relativa disciplina o comun-

---

<sup>28</sup> In questo senso, con riferimento al caso italiano e alla mancanza di chiari strumenti di finanziamento per l'apprestamento dei relativi corsi di integrazione, è condivisibile il timore che ciò si traduca in un onere a carico dello straniero. Cfr. B. PEZZINI, *Una questione che interroga l'uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, cit., pp. 163 ss.

que di imporre la ricerca di modelli consensuali di gestione dell'esercizio delle relative funzioni.

In secondo luogo, guardando alla prospettiva dell'immigrato, ci si deve interrogare se la richiesta rivolta a quest'ultimo di apprendere obbligatoriamente una lingua minoritaria possa dirsi altrettanto giustificata rispetto a quella di richiedere l'integrazione linguistica e civica nella lingua maggioritaria del paese d'accoglienza. Se l'obiettivo è l'integrazione dello straniero nella società dello Stato ricevente nel suo complesso – integrazione che implica anche la possibilità di circolazione sul territorio nazionale – la richiesta di acquisire la conoscenza di una lingua spendibile solo in una parte circoscritta del territorio nazionale è ammissibile o si pone come un indebito ostacolo rispetto alla libertà di circolazione interna?

Quest'ultima dimensione ne intreccia peraltro una terza che attiene al modello di pluralismo linguistico operato nello Stato. Da questo punto di vista, infatti, non sembra priva di significato la circostanza che, nel dato ordinamento, il riconoscimento e la tutela di lingue minoritarie si diano senza porre in discussione l'esistenza di una lingua ufficiale a valenza nazionale – e con essa la possibilità che chi parla tale lingua se ne avvalga nei rapporti con la pubblica amministrazione o nella scolarizzazione (come avviene in Spagna e in Italia) – rispetto alla situazione in cui lo Stato riconosca più lingue ufficiali, seguendo, però, nell'utilizzo delle stesse un criterio rigidamente territoriale (come avviene in Belgio). Nella prima ipotesi, infatti, si pone il possibile problema dell'interesse nazionale a che l'immigrato riceva un'integrazione linguistica anche nella lingua ufficiale a valenza nazionale, determinandosi, in mancanza, un trattamento diversificato tra lingue dotate di parità di trattamento.

Nei paragrafi successivi, si procederà alla disamina delle esperienze belga, spagnola, italiana in cui la combinazione dei fattori sopra individuati ha condotto a soluzioni istituzionali diversificate.

#### 4. Esperienze a confronto: il caso decentrato belga

Com'è noto, la progressiva trasformazione costituzionale che ha portato il Belgio dall'essere uno Stato unitario a divenire uno Stato federale, secondo la qualificazione formalmente operata dall'art. 1 della sua Costituzione, è certamente riconducibile alla questione linguistica e allo storico dissidio fra il gruppo vallone di lingua francese, da una parte, e quello di lingua neerlandese delle Fiandre, dall'altra<sup>29</sup>.

Peraltro, a causa della realtà di Bruxelles e dei comuni limitrofi – area che, pur essendo localizzata nel territorio fiammingo, vede una prevalenza di popolazione francofona – e dell'esistenza di una minoranza linguistica germanofona localizzata sul territorio vallone, la complessità istituzionale è risultata acuita, traducendosi in un'articolazione su tre livelli – federale, regionale, comunitario – cui corrisponde un diverso criterio per l'applicazione dei relativi atti normativi. Mentre, infatti, le tre Regioni (fiamminga, vallone, e di Bruxelles capitale), competenti in materie inerenti grosso modo allo sviluppo economico-territoriale, agiscono su base territoriale, nell'ambito dei confini linguistici, quali definiti dalle leggi del 1963<sup>30</sup>, le due Comunità – francese e fiamminga – vedono i loro atti esplicare effetti tanto su base territoriale (nelle rispettive regioni linguistiche monolingue) quanto, in relazione al territorio bilingue di Bruxelles capitale, rispetto alle istituzioni (scuole, teatri, ospedali, etc.) che, per l'attività o la lingua utilizzata, si possono ritenere appartenenti esclusivamente all'una o all'altra Comunità<sup>31</sup>.

---

<sup>29</sup> Cfr. A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo – Un percorso costituzionale negli stati multinazionali*, Milano, 2012, spec. pp. 157 ss.; E.A. FERIOLI, *Il Belgio*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G. FERRARI, *Diritto costituzionale comparato*, IV ed., Bari, 2019, pp. 293 ss.

<sup>30</sup> Oggi i testi sono stati rifusi nelle *lois coordonnées de 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative*, in *M.B.*, 2.8.1966. In tema L. DOMENICHELLI, *Constitution et régime linguistique en Belgique et au Canada*, Bruxelles, 1999; Y. LEJEUNE, *The Case of Belgium*, in COUNCIL OF EUROPE, *Minority Language Protection in Europe: into a New Decade*, Strasbourg, 2010; A. ALEN, R. ERGEC, *Le principe de territorialité dans la jurisprudence belge et européenne*, in *Journal des Tribunaux*, n. 5904, 1998, pp. 785 ss.

<sup>31</sup> A norma degli artt. 127, 128 e 129 Cost. B., le Comunità francese e fiamminga sono competenti in materia di cultura, di insegnamento e uso delle lingue, e nelle mate-

È da notare che, sul quadro tratteggiato, si sono innestati taluni profili di semplificazione nella misura in cui, da un lato, la Regione fiamminga e la Comunità fiamminga hanno proceduto a una fusione dei relativi organi, anche se non delle rispettive funzioni, dall'altro, la Comunità francese ha proceduto a un sistematico trasferimento di competenze alla Regione vallone e in parte alla Commissione Comunitaria francese (COCOF), organo che detiene funzioni a carattere esecutivo nell'ambito dell'area di Bruxelles, salva appunto la facoltà di emanare anche atti legislativi se a ciò delegata.

Fatta questa premessa di carattere istituzionale, è possibile ora muovere all'analisi più specifica del nostro tema.

L'avvio delle c.d. politiche di integrazione obbligatoria ha avuto in Belgio un rilievo prettamente territoriale, ma si è assistito negli ultimi anni a un certo attivismo federale che, pur non mettendo in discussione l'assetto decentrato, pare comunque avere indotto taluni effetti riflessi sulle politiche delle entità federate in materia.

L'art. 5, co. 3 della *loi spéciale du 8 Aout 1980 de réformes institutionnelles*, disposizione che specifica le materie personalizzabili attribuite ai sensi dell'art. 128 Cost. B. alle Comunità, ha, fin dalla sua versione originaria, attribuito alle Comunità la competenza in materia di politica «d'accueil et d'intégration des immigrants».

Facendo leva su tale titolo di competenza, la Comunità fiamminga ha avviato, a partire dal 1998, la c.d. politica di *inburgering*, un percorso di integrazione che è volto a garantire ai destinatari un'alfabetizzazione in neerlandese, un percorso di conoscenza dei valori civici della società d'accoglienza, nonché un corso di orientamento professionale

---

rie c.d. personalizzabili, ossia quegli ambiti che sono strettamente legati alla persona e ai suoi bisogni, come l'assistenza sociale e sanitaria. Nella manualistica belga, v. M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, 2005; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, 2010. Anche la Comunità germanofona esercita, su base territoriale corrispondente alla regione di lingua tedesca, funzioni legislative nelle materie culturali, personalizzabili, dell'insegnamento, ai sensi dell'art. 130 Cost. B. L'individuazione esatta delle relative materie è prevista nella *loi 31.12.1983 des réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone*. L'art. 4 § 2 di tale legge assegna alla Comunità germanofona la competenza in materia di accoglienza e integrazione degli stranieri.

finalizzato a supportare la crescita individuale delle competenze spendibili sul piano lavorativo<sup>32</sup>.

La relativa disciplina, oggetto nel corso degli anni di diverse modifiche fino all'attuale versione assunta nel 2013<sup>33</sup>, prevedeva inizialmente che il corso di integrazione avesse carattere volontario; esso è diventato, però, obbligatorio dal 2003<sup>34</sup> in relazione a talune categorie di destinatari, determinando la mancata frequenza tanto l'inflizione di una sanzione amministrativa<sup>35</sup> quanto possibili conseguenze sul godimento di talune prestazioni sociali<sup>36</sup>. Inoltre, a partire dal 2016, l'apprendimento del neerlandese, inizialmente configurato come un'obbligazione di mezzi, è divenuto un'obbligazione di risultato, essendo il relativo certificato di frequenza rilasciato solo a chi può dimostrare di aver raggiunto una conoscenza pari al livello A2 del quadro di riferimento europeo per la conoscenza della lingua<sup>37</sup>.

Si può osservare, in primo luogo, come la nozione di integrazione assunta dal decreto fiammingo appaia in linea con quelle desumibili dai

---

<sup>32</sup> In argomento, cfr. I. ADAM, *Une approche différenciée de la diversité? Les politiques d'intégration des personnes issues de l'immigration en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles (1980-2006)* ed E. SOMERS, *Le parcours d'intégration civique en Flandre. Les personnes visées et leurs obligations*, entrambi i contributi in J. RINGELHEIM (cur.), *op. cit.*, rispettivamente pp. 301-344 e 251-300; I. ADAM, *Les entités fédérées belges et l'intégration des immigrés*, Bruxelles, 2013; M. MARTINIELLO, *Belgium*, in C. JOPPKE, F.L. SEIDLE (ed.), *Immigrant Integration in Federal Countries*, Montreal, 2012, pp. 58 ss.; M.C. FOBLETS, Z. YANASMAYAN, *Language and Integration Requirements in Belgium: Discordance between the Flemish Policy of "Inburgering" and the Federal Legislator's View(s) on the Integration of Newcomers and Migrants*, in R. VAN OERS, E. ERSBØLL, D. KOSTAKOPOULOU (eds.), *op. cit.*, pp. 271 ss.

<sup>33</sup> Cfr. *Décret relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique*, in *M.B.*, 26.7.2013 e il suo regolamento attuativo del 29.1.2016, *Arrêté du Gouvernement flamand portant exécution du décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique*.

<sup>34</sup> Cfr. *Décret relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique*, del 28.2.2003, in *M.B.*, 8.5.2003.

<sup>35</sup> Sanzione che è compresa tra 50 e 5.000 euro. Cfr. art. 40 del *décret* 26.7.2013.

<sup>36</sup> In particolare, in relazione all'accesso e alla fruizione di edilizia residenziale pubblica, come previsto dal Decreto della Regione fiamminga del 15.2.2006 che ha modificato sul punto il *Code flamand du logement*.

<sup>37</sup> Cfr. art. 20, co. 1, 1° del regolamento attuativo del 29.1.2016.



documenti europei, enfatizzandosi, dunque, il carattere dinamico della stessa e il suo implicare il sorgere di diritti e doveri, tanto per l'immigrato quanto per la società e le istituzioni del territorio ricevente<sup>38</sup>.

Il percorso di integrazione civica viene concepito come un diritto, sebbene l'accesso a esso possa essere riservato in via prioritaria ad alcune categorie di soggetti e assumere carattere di obbligatorietà. Rientrano in quest'ultimo gruppo: gli stranieri maggiorenni iscritti per la prima volta nel registro anagrafico di un comune della regione linguistica neerlandese da meno di un anno e ammessi nel territorio belga con un permesso di soggiorno superiore ai tre mesi, ivi inclusi i richiedenti asilo dopo 4 mesi dalla presentazione della relativa domanda; i ministri di culto di nazionalità straniera delle religioni cattolica, protestante, anglicana, ortodossa, ebraica e musulmana; gli stessi cittadini belgi, ma di origine nazionale straniera, allorché nati fuori dal territorio belga e di cui almeno un genitore sia nato fuori dal Belgio, sempre qualora iscritti per la prima volta in un comune della regione linguistica neerlandese da meno di un anno<sup>39</sup>.

Accanto a tali categorie, il percorso di integrazione civica si rivolge altresì, con carattere di obbligatorietà, a persone – tanto straniere quanto belghe, ma di origine straniera – le quali risiedano in un comune della regione linguistica neerlandese da più di un anno e che ricevano prestazioni economiche vuoi nella forma di sovvenzioni in ragione del loro stato di disoccupazione, vuoi nella forma di sostegno al reddito nel contesto delle politiche assistenziali. Detti soggetti sono invitati a seguire il relativo corso di formazione potendo la mancata frequenza incidere sulla percezione delle relative provvidenze<sup>40</sup>.

Vengono così delineate, in modo abbastanza chiaro, le categorie cui si rivolge in forma obbligatoria il percorso d'integrazione: da un lato, gli stranieri o belgi di origine straniera appena giunti in territorio belga e residenti in un comune della regione linguistica neerlandese, dall'altro, quegli individui – sempre stranieri o belgi di origine straniera – da più tempo presenti sul territorio regionale, ma che non parlino la lingua

---

<sup>38</sup> Cfr. art. 2, co. 1, alin. 13, *Décret* 26.7.2013.

<sup>39</sup> Cfr. art. 27, co. 1, *Décret* 26.7.2013.

<sup>40</sup> Vedi il combinato disposto dell'art. 39 del decreto del 2013 e dell'art. 7.11 del *Décret relatif à la politique flamande d'intégration par le travail*, 4.6.2003.

neerlandese e che appartengano a categorie sociali deboli e siano percettori di forme di assistenza al reddito.

La politica di *inburgering* nelle Fiandre è stata vista come un fenomeno riconducibile all'accentuarsi del nazionalismo fiammingo e al parallelo affermarsi di partiti politici ostili all'immigrazione, se non propriamente xenofobi<sup>41</sup>. Tuttavia, il giudizio in merito a essa si fa diversificato tra quanti tendono a sottolinearne il carattere esclusivamente assimilazionista<sup>42</sup> e quanti, invece, pur non disconoscendo questo tratto, rilevano come esso sia stato in realtà accompagnato da una parallela accentuazione della dimensione multiculturale<sup>43</sup>.

Piuttosto, il vero elemento caratterizzante l'esperienza fiamminga starebbe nell'elevata istituzionalizzazione dell'intero processo di integrazione: l'organizzazione ed erogazione del servizio di *inburgering* è operata da un organismo che, pur di natura privatistica, è nominato e finanziato dalla Comunità, nonché composto, in parte, da funzionari pubblici distaccati da essa.

La politica di integrazione, inoltre, non viene concepita tanto come un ambito d'azione specifico, ma, piuttosto, in un'ottica trasversale, come un obiettivo il cui raggiungimento implica il coinvolgimento di più rami dell'amministrazione<sup>44</sup>, secondo il concetto di *mainstreaming*

---

<sup>41</sup> Cfr. E. BAYCAN, *Flemish Pro-independence Parties and Immigrants: Friends or Foes?*, in R. MEDDA-WINDISHER, P. POPELIER (eds.), *Pro-Independence Movements and Immigration*, Leiden-Boston, 2016, pp. 86 ss.; I. ADAM, K. DESCHOUVER, *Nationalist Parties and Immigration in Flanders: from Volksunie to Spirit and N-VA*, in *Jour. Ethnic and Migr. Stud.*, 2015, p. 1.

<sup>42</sup> Ad esempio M. MARTINIELLO, *op. cit.*, p. 65.

<sup>43</sup> In particolare I. ADAM, *Immigrant Integration Policies of the Belgian Regions: Sub-state Nationalism and Policy Divergence after Devolution*, in *Regional & Federal Studies*, 2013, vol. 23, n. 5, pp. 556-557. Ciò sarebbe comprovato, secondo questa dottrina, dal fatto che l'introduzione del percorso di integrazione obbligatorio non ha fatto venir meno il finanziamento ad associazioni e organizzazioni su base etnica finalizzate a promuovere la cultura d'origine dei paesi di immigrazione. Inoltre, il legislatore fiammingo ha previsto l'istituzione di un "Forum delle minoranze", oggi ridenominato "organismo di partecipazione", che ha la finalità di porsi come organismo esponenziale degli interessi dei gruppi etnici frutto dell'immigrazione e di consultazione politica per il Governo fiammingo.

<sup>44</sup> Cfr. art. 4, co. 1 del decreto *inburgering* del 7.6.2013. Il decreto istituisce, inoltre, una commissione, formata da esperti di diversi ambiti (economia, scienze e innovazio-

elaborato nel contesto delle politiche di promozione dell'anti-discriminazione di matrice europea<sup>45</sup>.

L'avvio a partire dalla fine degli anni Novanta delle politiche di *inburgering* nelle Fiandre ha avuto un impatto via via crescente sulla parte francofona del Paese. Inizialmente, anche per l'influenza esercitata dal pensiero giuridico francese in merito all'accezione in senso civico di nazione e alla contrarietà rispetto a misure specificamente indirizzate alla popolazione straniera, viste come una potenziale differenziazione su base etnica, la politica di integrazione della Vallonia era improntata a un sostanziale *laissez-faire*: nessun intervento di integrazione obbligatorio nella lingua francese, ma, d'altra parte, nessuna iniziativa volta a garantire le specificità culturali frutto dell'immigrazione, secondo il paradigma multiculturale<sup>46</sup>.

Tuttavia, l'evoluzione delle politiche di integrazione, tanto nelle Fiandre quanto da parte della stessa Francia<sup>47</sup>, nonché le crescenti difficoltà a effettivamente integrare le seconde e le terze generazioni hanno spinto la Regione della Vallonia<sup>48</sup> ad assumere iniziative specificamente rivolte agli stranieri, passando, dunque, a un approccio di più deciso interventismo di tipo assimilazionista.

L'avvio pur timido di tale politica si ebbe con il decreto del 4 luglio 1996 che istituì sette centri di integrazione dislocati nella Regione e che contemplò piani di integrazione che prevedevano tanto una formazione linguistica quanto una formazione civica. Tali interventi, tuttavia, erano

---

ne; insegnamento; salute pubblica e famiglia; lavoro; cultura sport e gioventù, etc.), chiamata a supportare il governo fiammingo nella realizzazione della politica d'integrazione, anche attraverso un'analisi di impatto delle diverse azioni e un'opera di coordinamento degli interventi nei diversi settori dell'amministrazione.

<sup>45</sup> Sull'origine del concetto, cfr. D. STRAZZARI, *Nuove strategie di lotta alla discriminazione razziale nell'UE e in Gran Bretagna: il cosiddetto principio di mainstreaming e il partenariato sociale. Verso un diverso approccio della legislazione antidiscriminatoria?*, in *D.p.c.e.*, 2002, 161 ss.

<sup>46</sup> In questo senso I. ADAM, *op. ult. cit.*, pp. 558-559.

<sup>47</sup> Su cui Y. PASCOU, *op. cit.*, pp. 153 ss.

<sup>48</sup> È da ricordare, infatti, che, con il decreto del 19 luglio 1993, la Comunità francese ha trasferito le relative funzioni in materia di accoglienza e integrazione degli stranieri alla Regione vallone, da un lato, e alla Commissione comunitaria francese, dall'altro.

dispensati su base volontaria e spesso la loro concreta attivazione si è rivelata problematica.

È solo nel 2014 che la Regione francofona ha cominciato a dare effettivo impulso e maggiore sostegno economico alle politiche di integrazione, sebbene il modello risultante appaia ancora lontano da quello più strutturato e maggiormente impositivo previsto dalla Comunità fiamminga.

Il decreto del 27 marzo 2014 ha istituito un percorso di accoglienza rivolto agli stranieri c.d. *primo arrivants*, ossia agli stranieri ammessi a soggiornare in Belgio da meno di tre anni, con un titolo di soggiorno che abilita a permanere più di tre mesi e che abbiano la loro residenza in un comune della regione linguistica francese<sup>49</sup>.

In questa prima disciplina, il percorso di accoglienza era strutturato in due distinte fasi. La prima – definita *module d'accueil* – veniva dispensata a titolo gratuito, ma obbligatorio, potendo la mancata frequenza, non debitamente motivata, determinare l'infrazione di un'ammenda. Essa svolgeva più che altro una funzione di orientamento e di valutazione dei bisogni e delle competenze possedute dall'immigrato, sostanziandosi in una valutazione sociale, in un'informativa relativa ai diritti e ai doveri dell'ordinamento e in un servizio di orientamento. La seconda fase del percorso di accoglienza consisteva, invece, in una formazione linguistica in francese, in un approfondimento dei temi inerenti ai profili di integrazione civica e in un orientamento socio-professionale. Essa era a carattere esclusivamente volontario e gratuito, benché venisse offerta a seguito della sottoscrizione di un accordo tra l'amministrazione e lo straniero.

Più complessa, invece, la situazione nella regione bilingue di Bruxelles capitale<sup>50</sup>. Essendo, infatti, l'accoglienza e l'integrazione degli

---

<sup>49</sup> Cfr. *Décret du 27 mars remplaçant le livre II du Code wallon de l'action sociale et de la santé relative à l'intégration étrangères ou d'origine étrangère*.

<sup>50</sup> Del resto, che la questione bruxellese sia il focolaio delle tensioni istituzionali in materia immigratoria è facilmente spiegabile anche in considerazione dei numeri. Al gennaio 2013, la Regione di Bruxelles contava da sola 120.000 *primo arrivants*. I dati sono tratti da C. XHARDEZ, *L'Intégration des nouveaux arrivants à Bruxelles. Un puzzle institutionnel et politique*, in *Brussels Studies*, n. 106, 2016. Vedi anche S. GANTY,

stranieri materia “personalizzabile”, gli enti competenti, sotto il profilo legislativo, sono, come detto, la Comunità fiamminga, e, a seguito del trasferimento delle competenze intervenuto nel 1993 da parte della Comunità francese, la Commissione Comunitaria francese, la quale, dunque, a differenza della sua omologa neerlandese, esercita in questa materia funzioni legislative.

Tuttavia, le due istituzioni hanno titolo per regolamentare solo enti, non persone fisiche. Sulla base dell’art. 135 Cost. belga e dell’art. 63, co. 1 della *loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises*, solo la Commissione Comunitaria Comune (COCOM) di Bruxelles capitale è abilitata ad assumere ordinanze con valore di legge al fine di attribuire diritti e imporre obblighi alle persone fisiche.

Di conseguenza, il decreto sull’*inburgering* della Comunità fiamminga, pur applicabile nella regione linguistica di Bruxelles capitale, non assumeva i caratteri di obbligatorietà visti in relazione alla Regione linguistica neerlandese.

Per quanto riguarda la COCOF, essa ha disciplinato tale ambito solo nel 2013 con il decreto 18 luglio 2013. Analogamente al caso vallone, i destinatari degli interventi erano gli stranieri ammessi a soggiornare in Belgio da meno di tre anni e iscritti in un comune della Regione di Bruxelles capitale. Il decreto prevedeva che la Commissione, attraverso convenzioni con soggetti privati, articolasse una struttura incentrata su *bureaux d’accueil*, i quali avrebbero dispensato, su base gratuita e volontaria, un percorso d’accoglienza a carattere bifasico. Come nel modello vallone, a una prima fase di valutazione delle competenze sia linguistiche sia di carattere sociale, sarebbe seguita una seconda fase incentrata più propriamente sull’acquisizione di competenze linguistiche, professionalizzanti e di cultura civica.

---

P. DELGRANGE, *Heurs et malheurs des parcours d’intégration des étrangers en Belgique*, in *Rev. droits des étrangers*, vol. 185, 2015, pp. 511 ss.

#### 4.1. *Un tentativo di indiretta armonizzazione? Il recente intervento federale*

La mappatura effettuata rivela, dunque, una progressiva estensione del modello di integrazione obbligatoria dalla realtà fiamminga a quella vallone e di Bruxelles capitale. Tuttavia, permaneva una sensibile diversità quanto al contenuto dell'obbligo di integrazione richiesto allo straniero e ciò determinava riflessi negativi in relazione alla dimensione orizzontale del federalismo, rappresentata dalla libera circolazione delle persone all'interno del Paese<sup>51</sup>. Quale regime è da applicarsi nell'ipotesi in cui l'immigrato, magari dopo aver già frequentato il corso di integrazione nella prima regione linguistica d'arrivo, si trasferisca in un altro comune appartenente a una diversa regione linguistica?

Sul punto, nessun accordo di cooperazione è intervenuto e le diverse discipline subnazionali prendono in considerazione questa eventualità in modo diverso. Così, per quanto riguarda la disciplina vallone, essa prevede che chi abbia acquisito un certificato o un diploma in un istituto d'insegnamento belga, nonché abbia ottenuto un attestato di frequenza di un percorso di integrazione dispensato da un'altra unità territoriale del Belgio, sia esentato dalla frequenza del corso in Vallonia<sup>52</sup>. Più ambigua si presenta la disciplina fiamminga. Tra le cause che determinano l'esenzione dall'obbligo del corso di integrazione si ha sia la circostanza di avere acquisito un diploma o certificato di scuola superiore in un istituto organizzato o finanziato anche dalle Comunità francese e/o germanofona, sia la circostanza di avere già conseguito un'attestazione di integrazione civica, non precisandosi, però, se questa possa essere anche quella rilasciata da una diversa Comunità<sup>53</sup>.

Sempre sulla base di tali differenziazioni territoriali, in dottrina si era sottolineato il pericolo che le politiche fiamminghe di integrazione

---

<sup>51</sup> Il punto è stato sottolineato più volte dal Consiglio di Stato nei pareri emessi in sede consultiva sui progetti di decreto relativi all'*inburgering* fiammingo. Cfr. *Avis C.E. 52.163/3 du 6.11.2012 sur un avant-projet devenu le décret du 7 juin 2013 relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique* (Doc. Parl., Parl. Fl. 2012-13, n. 1867/1).

<sup>52</sup> Cfr. art. 18 del Décret 27.3.2014.

<sup>53</sup> Art. 27, co. 4 del Décret 26.7.2013.

obbligatoria potessero creare articolazioni regionali della cittadinanza. Il rischio di derive discriminatorie induceva a ritenere che la competenza delle Comunità in materia di integrazione degli stranieri dovesse intendersi limitata a iniziative di carattere volontario, ma non anche obbligatorio. Nel caso dell'*inburgering* fiammingo, la sua natura appunto obbligatoria lo caratterizzava come misura ricadente nella materia "immigrazione", di competenza dello Stato, che avrebbe così svolto una funzione di tipo tutorio e di garanzia dei diritti fondamentali<sup>54</sup>.

In effetti, le vicende più recenti relative al tema dell'integrazione obbligatoria in Belgio hanno proprio interessato l'ambito federale che, come si vedrà meglio oltre, è intervenuto in materia di integrazione obbligatoria degli immigrati di primo arrivo proprio sulla base delle competenze residuali in materia di immigrazione.

L'effetto, come si dirà, non è stato, tuttavia, quello di uno svuotamento delle competenze in materia di integrazione degli enti territoriali, quanto, piuttosto, di un loro indiretto riallineamento, in cui, in via sostanziale anche se non formale, il modello fiammingo è stato assunto a paradigma.

Già in occasione della riforma della disciplina legislativa federale sull'acquisto della cittadinanza, l'influenza delle tendenze espresse in materia di integrazione degli stranieri da parte delle Fiandre si era fatta evidente. Dal 2012, infatti, l'acquisto della cittadinanza su richiesta è subordinata al fatto che lo straniero, oltre che essere residente da un certo numero di anni, comprovi la conoscenza di una lingua nazionale, la compartecipazione alla vita economica del Paese attraverso la sua attività lavorativa e, infine, la sua integrazione sociale. Quest'ultima può essere attestata dal fatto di avere seguito un corso di integrazione previsto da una autorità competente, sebbene, è da osservare, detta modalità non sia l'unico strumento per attestare l'integrazione sociale del richiedente la cittadinanza<sup>55</sup>.

---

<sup>54</sup> Così S. VAN DROOGHENBROECK, *Fédéralisme, droits fondamentaux et citoyenneté: les certitudes à l'épreuve de l'inburgering*, in E. BREMS, R. STORKX, L. ABICHT (eds.), *Recht en minderheden. De ene diversiteit is de andere niet*, Brugge, 2006, pp. 247 ss.

<sup>55</sup> Cfr. art. 12 bis del *Code de la nationalité belge*, come modificato dalla legge del 4.12.2012. L'integrazione sociale può essere dimostrata anche col fatto di aver conseguito un diploma di scuola superiore o un corso di formazione professionale o di aver

Su uno schema non dissimile, si è proceduto nel 2016 a una modifica della legge federale sull'immigrazione, prevedendosi due sostanziali innovazioni<sup>56</sup>.

Da un lato, i cittadini stranieri che intendono soggiornare in Belgio per un periodo superiore ai tre mesi, devono sottoscrivere, in occasione dell'inoltro della loro domanda di visto d'ingresso, una "dichiarazione di integrazione" in cui si attesti di «comprendre les valeurs et les normes fondamentales de la société», impegnandosi ad agire in conformità a essi.

Dall'altro, i cittadini stranieri devono – per un periodo di quattro anni successivi all'ottenimento del permesso di soggiorno, a partire dall'anno immediatamente successivo a quello di primo ingresso – dimostrare di aver profuso ogni ragionevole sforzo per integrarsi nella società.

A tal fine, in occasione del rinnovo del permesso di soggiorno, l'autorità amministrativa federale dovrà tenere in considerazione una serie di criteri tra i quali si menzionano: l'aver frequentato un corso di integrazione previsto dall'autorità competente del luogo di residenza dello straniero "primo-arrivato"; la conoscenza della lingua in uso nella regione linguistica in cui è situato il comune di residenza dello straniero; l'esercizio di attività lavorativa; il conseguimento di un diploma scolastico o di una certificazione di formazione professionale; la partecipazione attiva alla vita associativa; il passato giudiziario.

La modifica in esame, dunque, non impone alle unità subnazionali alcun modello federale di percorso di integrazione, ma piuttosto si serve di quelli già esistenti al fine di determinare conseguenze sul piano dello statuto immigratorio dello straniero, profilo questo che rientra nella materia "immigrazione" di competenza federale.

---

prestato l'attività lavorativa per 5 anni ininterrottamente. In dottrina, cfr. D. DE JONGHE, M. DOUTREPONT, *Le Code de la nationalité belge, version 2013 – De «Sois Belge et intègre-toi» à «Intègre-toi et sois Belge»*, in *Journal des Tribunaux*, n. 6519, 2013, pp. 313 ss.

<sup>56</sup> Si tratta della *loi insérant une condition générale de séjour dans la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers* del 18.12.2016, in *M.B.*, 8.2.2017.



L'innovazione, tuttavia, ha, come si accennava, determinato un certo effetto armonizzante delle diverse esperienze territoriali fino a quel momento operanti, anche se restano ancora importanti differenze di disciplina<sup>57</sup>.

Nella Regione della Vallonia, il percorso di integrazione non prevedeva originariamente alcun obbligo di frequenza di corsi linguistici. Attraverso una recente modifica, si è invece previsto che lo straniero "primo-arrivato" sia tenuto a sottoscrivere un accordo di integrazione, della durata massima di diciotto mesi, che implica la frequenza di corsi di francese per un totale di quattrocento ore, oltre a moduli di formazione civica, di orientamento sociale e lavorativo. Sebbene il certificato relativo al percorso di integrazione venga rilasciato solo a chi frequenti almeno l'80% delle ore curriculari previste, non prevedendosi, dunque, alcuna obbligazione di risultato, come invece oggi previsto nelle Fiandre, il contenuto del percorso, in termini di obblighi formativi, è stato sensibilmente aumentato e l'obiettivo è quello di raggiungere un grado di conoscenza linguistica pari al livello A2<sup>58</sup>.

L'impatto più significativo si è, tuttavia, avuto nella regione bilingue di Bruxelles capitale. Come osservato, qui il percorso di integrazione veniva offerto su base esclusivamente volontaria, posto che le due

---

<sup>57</sup> Oltre al fatto che, nel caso fiammingo, il rilascio del certificato di frequenza è subordinato all'effettivo raggiungimento del livello A2 di conoscenza della lingua neerlandese, rileva anche il diverso campo d'applicazione personale del relativo obbligo di integrazione, riguardando, sempre nel caso fiammingo, anche i cittadini belgi, ma di origine straniera, allorché nati fuori dal territorio nazionale e con un genitore straniero, sempre allorché iscritti per la prima volta in un comune della regione linguistica neerlandese da meno di un anno. In Vallonia e a Bruxelles capitale, il relativo obbligo di integrazione non si applica a tale categoria e tuttavia gli immigrati presi in considerazione sono quelli iscritti nel registro della popolazione straniera da meno di tre anni. Sono, invece, comuni le esenzioni in relazione ai cittadini dell'UE, ai familiari di questi ultimi, ai cittadini belgi che abbiano esercitato la libera circolazione ai sensi della legislazione dell'UE, agli stranieri di età superiore ai 65 anni, agli stranieri gravemente malati o che soffrano di handicap fisici o mentali che renda impossibile in modo permanente seguire il relativo percorso.

<sup>58</sup> Cfr. *Décret modifiant le livre II de la deuxième partie du Code wallon de l'Action sociale et de la Santé relatif à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère*, dell'8.11.2018 e il regolamento attuativo della Regione vallone del 20.12.2018.

entità competenti sotto il profilo legislativo – la Comunità fiamminga e la COCOF – non sono abilitate a incidere sulla sfera giuridica dell’individuo, ma solo in relazione alle istituzioni. L’introduzione di un modello di integrazione su base obbligatoria avrebbe imposto il necessario coinvolgimento della COCOM.

Quest’ultima, dunque, ha adottato un’ordinanza con la quale si rende obbligatorio seguire un percorso di integrazione per gli stranieri c.d. “primo arrivati”, che abbiano un’età compresa tra i 18 e i 65 anni e che soggiornino in Belgio da meno di tre anni, residenti in un comune del territorio bilingue di Bruxelles capitale<sup>59</sup>. Il percorso si compone di un modulo di prima accoglienza, di formazione linguistica o in neerlandese o in francese e di un percorso di integrazione civica sui valori chiave della democrazia e sui rapporti sociali della società belga. La mancata frequenza del corso implica l’inflizione di una sanzione amministrativa.

Benché la COCOM avrebbe potuto organizzare essa stessa il relativo percorso, attraverso l’istituzione di enti bilingui, la scelta è stata quella di avvalersi delle strutture già esistenti previste e disciplinate rispettivamente dalla Comunità fiamminga e dalla Commissione comunitaria francese. A tal fine, si è reso necessario la conclusione di un accordo di cooperazione<sup>60</sup>, ai sensi dell’art. 92 *bis*, co. 1 della *loi spéciale des réformes institutionnelles*.

#### *4.2. Il percorso di integrazione obbligatoria alla prova del giudice costituzionale tra competenze e diritti*

Nel complesso scenario belga dove, come visto, le politiche d’integrazione obbligatoria hanno dato vita a intrecci istituzionali e reciproche influenze difficili da districare, la Corte costituzionale belga è stata chiamata più volte a pronunciarsi e ciò in riferimento sia alle misure di

---

<sup>59</sup> Cfr. Commission Communautaire Commune de Bruxelles Capitale, Ordonnance concernant le parcours d’accueil des primo-arrivants, 11.5.2017.

<sup>60</sup> Il testo dell’accordo, sottoscritto il 26.4.2019, è disponibile al seguente sito web: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&table\\_name=loi&cn=20190426309](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&table_name=loi&cn=20190426309).

*inburgering* fiammingo<sup>61</sup> sia ai più recenti interventi assunti dalla federazione<sup>62</sup>.

Volendo operare una difficile sintesi di questa giurisprudenza, si potrebbe dire che la Corte costituzionale ha evitato di usare la spada e ha optato, invece, per un accorto uso del fioretto, che si è tradotto in una sapiente opera di filtraggio delle misure in questione attraverso i principi costituzionali, di proporzionalità *in primis*<sup>63</sup>, evitando così un impatto eccessivo sui diritti della persona. Allo stesso tempo, però, essa ha avallato l'idea di fondo che non sia illegittimo per il legislatore promuovere l'acculturazione linguistica dello straniero anche con misure di carattere obbligatorio.

Sono due e comuni i nodi problematici affrontati dalla Corte costituzionale, pur nella diversità delle situazioni giuridiche affrontate: le competenze e il rispetto dei diritti fondamentali.

Riguardo al primo profilo, infatti, in occasione dell'adozione, nel 2008, di un decreto con cui la Regione fiamminga subordinava l'accesso all'edilizia residenziale pubblica alla volontà di apprendere il neerlandese e di seguire o aver seguito il percorso di integrazione civica previsto dal decreto sull'*inburgering*, i ricorrenti, tra cui la Comunità francese, rilevavano che la Regione fiamminga, disponendo in tal modo, avrebbe perseguito l'obiettivo dell'integrazione linguistica degli stranieri, impattando sulle competenze spettanti alla Comunità fiamminga<sup>64</sup>.

Analogamente, nel più recente ricorso promosso avverso la legislazione federale, i ricorrenti hanno dedotto che tale disciplina impatterebbe con le competenze in materia di integrazione spettanti alle unità federate, rendendone impossibile o esageratamente difficile l'esercizio.

---

<sup>61</sup> Si tratta della sentenza n. 101 del 10.7.2008, su cui, criticamente, N. BERNARD, *L'arrêt Wooncode de la Cour constitutionnelle du 10 juillet 2008: quand l'arbre (linguistique) cache la forêt*, in *Journal des Tribunaux*, n. 6330, 2008, pp. 689 ss.

<sup>62</sup> Cfr. Cour constitutionnelle, sent. n. 126 del 4.10.2018 su cui l'approfondito commento di L. SCIANNELLA, *Immigrazione e "sforzi di integrazione": riflessioni a margine della sentenza della Cour constitutionnelle belge sull'obbligo di sottoscrizione della Déclaration des primo-arrivants*, in *DPCE on line*, 2, 2019.

<sup>63</sup> Così anche L. SCIANNELLA, *op. ult. cit.*

<sup>64</sup> È bene precisare che le due istituzioni, pur avendo operato una fusione di tipo organico, mantengono distinte le loro funzioni.

Secondo i ricorrenti, infatti, date le profonde diversità esistenti a livello di legislazione degli enti federati in tema di percorsi di integrazione – e ciò sia in termini di contenuto e di ore formative, sia dei destinatari delle stesse – vi è il rischio di un’applicazione disomogenea della legge federale, a detrimento dello straniero. Quest’ultimo, infatti, in funzione della maggiore o minore offerta dei relativi corsi sul base territoriale, potrebbe subire conseguenze differenziate in relazione alla sua legale permanenza sul territorio nazionale. Sicché, parrebbe intendersi, le legislazioni degli enti federati sarebbero *de facto* indotte a un’indiretta armonizzazione, determinando con ciò un condizionamento in relazione alla loro autonomia sul punto.

La risposta della Corte è in entrambi i casi negativa: la circostanza per la quale la Regione fiamminga, nell’esercizio delle sue competenze in materia di edilizia residenziale pubblica, e la federazione, nell’esercizio delle sue competenze in materia di accesso, soggiorno e allontanamento dello straniero possano aver assunto misure che hanno per effetto di realizzare un obiettivo – l’integrazione linguistica dello straniero nella società ospitante – che sarebbe di spettanza di altri soggetti istituzionali non determina alcuna lesione del principio di attribuzione delle competenze, perché si tratta di una conseguenza di natura indiretta, collaterale e comunque tale da non impedire l’esercizio delle relative funzioni da parte degli enti titolari<sup>65</sup>.

---

<sup>65</sup> Si noti, tuttavia, che in relazione alla previsione federale che impone allo straniero di sottoscrivere una dichiarazione di integrazione, la Corte, nella sentenza n. 126 del 2018, rileva che con tale atto effettivamente il legislatore federale potrebbe ostacolare l’esercizio della competenza spettante in materia alle entità federate. Queste, infatti, non potrebbero richiedere allo straniero un parallelo impegno ad adeguare i propri comportamenti a norme e valori specifici, propri delle entità federate, e però discordanti da quelli previsti dalla legislazione federale. Tuttavia, osserva il giudice delle leggi, proprio per evitare questo possibile conflitto, il legislatore federale, in ossequio al principio di *loyauté fédérale*, ha subordinato l’efficacia di tale disposizione a un accordo di cooperazione con le entità federate competenti, in modo da individuare un contenuto comune alla dichiarazione. Tale accordo, tuttavia, non può essere imposto alle entità federate e fino alla sua conclusione non sarà possibile per la federazione procedere in modo unilaterale. Di fatto, dunque, l’efficacia della norma rimane sospesa fintantoché non intervenga la conclusione dell’accordo.

Più complesso e articolato il discorso relativo alla violazione dei diritti fondamentali, anche perché diversi sono i parametri evocati in giudizio. Comune, però, come già accennato, è l'utilizzo del principio di proporzionalità e la tendenza, appunto, sia pure con tecniche decisorie diverse, che vanno dall'annullamento parziale all'interpretativa di rigetto, a filtrare l'azione dei pubblici poteri alla luce dei principi costituzionali.

Nel caso del 2008, a essere invocato è l'art. 23 della Cost. belga. Secondo i ricorrenti, la nuova legislazione regionale, condizionando l'accesso all'edilizia residenziale pubblica alla volontà di apprendere il neerlandese e determinando conseguenze negative sul godimento del diritto d'abitazione (tra cui la possibilità di una risoluzione automatica del contratto in caso di mancata ottemperanza alla frequenza del corso di integrazione), avrebbe determinato una sensibile decurtazione della tutela del diritto a un'abitazione decorosa<sup>66</sup>.

La Corte, tuttavia, pur mitigando in parte alcune delle conseguenze più incisive della disciplina fiamminga, tra cui proprio la previsione della clausola risolutiva espressa, ne accoglierà di fatto i principi ispiratori. Essa, infatti, proprio richiamandosi all'art. 23 della Cost. belga e al riferimento ivi espresso al fatto che il legislatore, nel disciplinare l'esercizio dei diritti socio-economici, possa tenere in conto delle corrispondenti obbligazioni in capo ai destinatari, riterrà che la disciplina fiamminga sia giustificabile: l'obbligazione di apprendere il neerlandese ha l'obiettivo di migliorare la fruibilità stessa del godimento del diritto all'abitazione sociale attraverso una comunicazione più efficace dei beneficiari, tra di loro e rispetto agli organi di gestione del servizio.

E, tuttavia, ferma restando la legittimità in sé dell'obbligazione imposta, la Corte procede a una attenta disamina del rispetto del principio di proporzionalità. La circostanza per la quale il legislatore ha richiesto

---

<sup>66</sup> Con conseguente violazione della c.d. obbligazione di *standstill* secondo cui al legislatore federale o delle unità federate sarebbe precluso legiferare, disponendo una riduzione significativa del grado di tutela accordato in materia sociale quale risultante alla data di entrata in vigore dello stesso art. 23 della Cost. B., fatta salva l'esistenza di motivi di interesse generale. Su questa dottrina, accolta anche dal giudice costituzionale, cfr. I. HACHEZ, *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux. Une irréversibilité relative*, Bruxelles, 2009.

solo la disponibilità ad apprendere la lingua, configurando la relativa obbligazione come di mezzi anziché di risultato<sup>67</sup>, che l'obiettivo è quello di raggiungere un livello minimale di conoscenza linguistica, che il corso è gratuito, che la mancata frequenza di esso non può comunque determinare alcun effetto automatico di risoluzione del contratto inducono la Corte a ritenere indenne da censure la disciplina fiamminga<sup>68</sup>.

In relazione all'impugnativa relativa alla legge federale, la Corte non ravvisa alcuna violazione del diritto alla vita privata e familiare, invocato in giudizio. Richiamandosi alla sentenza K.A. della Corte di giustizia<sup>69</sup>, di cui vengono riportati ampi stralci, la Corte costituzionale ha gioco facile nell'osservare che la misura prevista dal legislatore federale belga si pone successivamente all'ingresso dell'immigrato, anziché prima, come nel caso olandese scrutinato dalla Corte di giustizia e ritenuto comunque conforme ai parametri europei. Inoltre, il fatto che i corsi siano gratuiti e la circostanza che diverse categorie di soggetti "deboli" (anziani, analfabeti, disabili) siano dispensate dall'obbligo di integrazione inducono la Corte a una declaratoria di infondatezza<sup>70</sup>.

Soprattutto, il ragionamento della Corte, che si sviluppa, come di consueto, sulla base di un attento esame dei lavori parlamentari, è che la *mauvaise intégration* dell'immigrato non può di per sé essere ragione sufficiente per giustificare il mancato rinnovo del permesso di soggiorno e/o l'espulsione. La lista dei criteri da prendere in considerazione al fine di comprovare gli sforzi di integrazione è da considerarsi, infatti, meramente esemplificativa e l'autorità federale dovrà comunque valutare l'integrazione dell'immigrato sulla base di aspetti che guardano anche alle condizioni familiari e personali della persona interessata.

---

<sup>67</sup> È da notare, tuttavia, che una riforma legislativa del 2017 ha introdotto l'obbligo per l'assegnatario di un'abitazione sociale di raggiungere, entro un certo termine, il grado di conoscenza linguistica A1 di neerlandese. L'obbligazione, dunque, inizialmente di mezzi, è divenuta di risultato. La Corte costituzionale, con sentenza n. 136 del 17.10.2019, ha ritenuto che l'innovazione non fosse lesiva dei diritti costituzionali, non giudicando la misura sproporzionata rispetto all'obiettivo di garantire una maggiore sicurezza e fruibilità delle abitazioni sociali.

<sup>68</sup> Criticamente su questa giurisprudenza, N. BERNARD, *op. cit.*, pp. 689 ss.

<sup>69</sup> Su cui *infra* in questo stesso capitolo.

<sup>70</sup> La Corte, tuttavia, ritiene illegittimo il requisito del "passato giudiziario" per violazione del principio di proporzionalità.

Questo profilo assume valore dirimente anche per valutare gli effetti istituzionali determinati dalla misura federale sotto il profilo del riparto di competenze. Nella misura, infatti, in cui l'apprendimento della lingua regionale e/o la frequenza del corso di integrazione assurgono a parametri non determinanti al fine di provare l'integrazione dello straniero nella società ricevente, la Corte, oltre che evitare un impatto eccessivo sui diritti della persona, esclude anche che gli enti federati possano vedersi obbligati a introdurre determinati percorsi o misure di integrazione, potendo e dovendo l'amministrazione federale competente, in assenza di interventi sul punto delle autorità territoriali, basare la sua decisione su altri indici di integrazione pertinenti.

Infine, è importante osservare che un ulteriore motivo di incostituzionalità era stato ravvisato nel possibile contrasto dell'obbligo di sottoscrizione della dichiarazione di integrazione rispetto alla libertà di manifestazione di pensiero e di religione. Con la dichiarazione, infatti, lo straniero dichiara di comprendere i valori e le norme fondamentali della società ricevente e di agire conformemente a essi. In una prima versione, il disegno di legge federale prevedeva che, con la sottoscrizione della dichiarazione, lo straniero non si limitava solo ad affermare di «comprendere i valori e le norme fondamentali della società», ma altresì di «accettarli». Tuttavia, a seguito del parere consultivo del Consiglio di Stato, che aveva ravvisato un possibile contrasto con gli artt. 9 e 10 della CEDU, nonché con gli artt. 18 e 19 del Patto internazionale sui diritti civili e politici, il legislatore aveva stralciato tale riferimento. La Corte costituzionale ripercorre le fasi che hanno portato all'adozione del testo e rileva che l'espunzione del termine «accettare» è sufficiente per escludere la violazione costituzionale.

##### *5. L'asimmetria territoriale, ma coordinata del caso spagnolo*

La dimensione della cittadinanza culturale – nell'accezione qui delineata di imputazione soggettiva di interventi alla popolazione straniera finalizzati all'acquisizione, anche secondo una dimensione di tipo obbligatorio, di una certa conoscenza della lingua del Paese ospitante, nonché dei principi civici che caratterizzano il vivere sociale del dato

ordinamento – non era stata presa in considerazione nella versione originaria della LODYLE<sup>71</sup>. Quest’ultima, infatti, pur configurandosi come una disciplina volta a regolare non solo i profili legati all’ingresso, soggiorno ed espulsione, ma anche quelli più propriamente riferibili allo statuto giuridico dello straniero, sotto il profilo del godimento dei diritti, non prevedeva alcuna disposizione rivolta, nello specifico, al tema dell’integrazione.

Più in generale, come si è già osservato nei precedenti capitoli, sul piano della programmazione delle politiche di integrazione sociale, per tutta la prima metà degli anni 2000 si era data una situazione di sostanziale disallineamento che vedeva contrapporsi iniziative unilaterali promosse dallo Stato a interventi di programmazione e attuazione delle Comunità autonome (CC.AA.), assunte sulla base delle competenze a queste ultime spettanti in materia di politiche sociali (assistenza sociale, istruzione, politiche abitative, ecc.)<sup>72</sup>.

Ciononostante, la questione specifica dell’integrazione linguistica dello straniero, nel contesto plurilingue spagnolo, non aveva dato adito a particolari conflittualità<sup>73</sup>.

---

<sup>71</sup> Cfr. *Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, in BOE, n. 10 del 12.1.2000.

<sup>72</sup> Cfr. E. LA SPINA, *Un decennio di sviluppi normativi per l’integrazione degli immigrati in Spagna*, in *Diritto, immigrazione e citt.*, 1, 2013, pp. 79 ss.; J. GOIZUETA VÉRTIZ, *Las políticas de integración en España: algunas reflexiones a propósito de las intervenciones de las administraciones públicas*, in *Revista de derecho migratorio y extranjería*, vol. 31, 2012, pp. 103 ss. Per una puntuale disamina delle azioni intraprese dalle diverse CC.AA. in materia, si rinvia a E. AJA, J.A. MONTILLA, E. ROIG (eds.), *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Valencia, 2006.

<sup>73</sup> Si segnala, tuttavia, una sentenza del Tribunale superiore di giustizia del País Vasco con la quale si annulla una circolare del marzo 2004 del Dipartimento Vasco dell’Istruzione. Tale circolare intendeva impedire agli alunni stranieri, ma anche a quelli provenienti da altre CC.AA., la possibilità di seguire nella scuola obbligatoria il curriculum scolastico impartito in castigliano, come lingua veicolare, e con insegnamento dell’*euskera* solo come materia curriculare (opzione che risultava essere quella di gran lunga preferita dalla popolazione straniera) e obbligava, invece, a optare per il modello di insegnamento bilingue (con castigliano ed *euskera* come lingue entrambi veicolari) o per quello integralmente in *euskera*. Dà conto di questa giurisprudenza J. LARROQUE, *País Vasco*, in E. AJA, J.A. MONTILLA, E. ROIG (eds.), *op. cit.*, p. 456.



Successivamente, si deve registrare l'avvio della nuova stagione statutaria da parte di diverse CC.AA., le quali hanno mostrato, come si è detto nei capitoli precedenti, un'attenzione crescente verso la tematica dell'immigrazione, esplicitando nei relativi Statuti tale titolo di competenza e assumendone talune funzioni<sup>74</sup>.

Come si è visto, però, si è trattato per lo più di una razionalizzazione della prassi che già vedeva da tempo impegnate le CC.AA. con interventi di integrazione a carattere sociale rivolti allo straniero.

Tuttavia, nemmeno in tale occasione sembra emergere, in modo esplicito almeno, la dimensione prettamente culturale/linguistica propria delle politiche di integrazione obbligatoria. In particolare, persino il più volte citato art. 138 dello Statuto catalano, che ben può assumere rilievo paradigmatico in materia, si limita ad attribuire alla Catalogna la competenza esclusiva in materia di prima accoglienza (*acogida*) delle persone immigrate, compresi gli interventi socio-sanitari e di orientamento. Nessun riferimento alla dimensione dell'integrazione obbligatoria è immediatamente percepibile dalla lettera della disposizione e sarà solo con l'approvazione della relativa *ley de acogida* (su cui vedi *infra*) che diverrà più chiara la peculiare connotazione che il legislatore statutario aveva inteso attribuire, appunto, al termine "accoglienza".

Nel frattempo, è il legislatore statale a muoversi. La riforma della LODYLE nel 2009 è motivata (anche) dalla volontà del legislatore statale di recepire le istanze avanzate dalle CC.AA. sul terreno dell'immigrazione, riconoscendo, anche formalmente<sup>75</sup>, l'innovazione determinata sul punto dai nuovi Statuti di autonomia. Ciò, però, non incrina, il ruolo di ampio condizionamento, sia sotto il profilo del coordinamento delle funzioni amministrative, sia del finanziamento, che lo Stato mantiene anche sul terreno delle politiche di integrazione, in virtù dell'ampia abilitazione costituzionale di cui al 149.1.2 Cost. S.<sup>76</sup>

In particolare, in relazione ai profili relativi all'integrazione culturale dello straniero, qui oggetto di specifica considerazione, è importante ricordare il riferimento all'art. 2 *ter* della LODYLE sia perché esso se-

---

<sup>74</sup> Sul punto, vedi *supra*, capitolo secondo e capitolo terzo.

<sup>75</sup> Vedi l'esposizione dei motivi di adozione della legge organica n. 2, 11.12.2009, in B.O.E. n. 299 del 12.12.2009, p. 104986, § 5.

<sup>76</sup> Cfr. capitolo secondo e capitolo terzo.

gna il tentativo di dare una definizione giuridica a una nozione, quale quella di integrazione, tradizionalmente legata agli apporti di discipline diverse da quella giuridica, sia perché la norma configura una cogestione del fenomeno dell'integrazione dello straniero tra attori statali, delle CC.AA. e locali<sup>77</sup>.

La nozione di integrazione, accolta dal menzionato art. 2 *ter* della LODYLE, formalizza l'idea dell'integrazione come processo bidirezionale che se, da una parte, comporta una serie di obbligazioni in capo alla società ospitante, in termini soprattutto di riconoscimento agli immigrati di una serie di diritti in condizione di sostanziale parità con i cittadini nazionali, dall'altra, implica anche il sorgere di una sorta di dovere di integrarsi nella società ospitante attraverso l'impegno a seguire corsi volti all'acquisizione di competenze linguistiche e di conoscenza di doveri civici<sup>78</sup>.

Sotto questo profilo, dunque, l'idea di integrazione accolta dal legislatore organico spagnolo non si discosta dalle indicazioni che vanno emergendo a livello di UE.

La particolarità spagnola è, tuttavia, rappresentata dal fatto che non si disconosce la possibilità che l'integrazione dell'immigrato sia costruita su base territoriale. Spetta, infatti, alle amministrazioni pubbliche adoperarsi per realizzare azioni formative finalizzate alla promozione della conoscenza e al rispetto dei valori costituzionali e statutari della Spagna, di quelli dell'Unione europea, così come dei diritti umani, delle libertà pubbliche, della democrazia, della tolleranza e dell'uguaglianza tra uomo e donna. Sempre tale articolo impegna le amministrazioni pubbliche ad assumere misure specifiche per favorire l'incorporazione dello straniero nel sistema dell'istruzione, nonché l'apprendimento *congiunto* delle lingue ufficiali.

---

<sup>77</sup> Per un commento della disposizione in esame, cfr. A. OLESTI RAYO, D. MOYA MALAPEIRA, *La integración social de los inmigrantes el la LODYLE y su Reglamento*, in D. BOZA MARTÍNEZ, F.J. DONAIRE VILLA, D. MOYA MALAPEIRA (cur.), *La nueva regulación de la inmigración y la extranjería en España*, Valencia, 2012, pp. 63 ss.

<sup>78</sup> Sul punto, E. AJA FERNÁNDEZ, *La integración social de los inmigrantes*, in D. BOZA MARTÍNEZ, F.J. DONAIRE VILLA, D. MOYA MALAPEIRA (cur.), *Comentarios a la Reforma de la Ley de Extranjería (LO 2/2009)*, Valencia, 2010, pp. 25-43.

Di fatto, la disposizione in esame, grazie al riferimento tanto alla conoscenza dei valori statutari, quanto, soprattutto, all'apprendimento congiunto delle lingue ufficiali, si presta a una attuazione territorialmente diversificata, dunque potenzialmente asimmetrica, in funzione, da un lato, dell'attivazione da parte delle CC.AA. di interventi specifici in questione, dall'altro, della circostanza che nella data CC.AA. si riconoscano altre lingue ufficiali, oltre al castigliano<sup>79</sup>.

Sebbene l'art. 2 *ter* non configuri il percorso di integrazione nei termini di una posizione giuridica soggettiva individuale – né dunque come diritto dello straniero, né come dovere – ma, piuttosto, come un mandato che spetta alle istituzioni territoriali attuare, tuttavia, disposizioni successive della legge organica prevedono che la frequenza di detti corsi, certificata dalle CC.AA., diventi uno degli elementi che possono condizionare il rilascio di importanti provvedimenti che incidono sullo *status* di immigrato.

Così, in particolare, viene previsto dall'art. 31.7 della LODYLE in relazione al rinnovo del permesso di soggiorno. Analogamente, si prevede all'art. 68.3 LODYLE per il rilascio del permesso di soggiorno c.d. per *arraigo*, figura tipica del diritto di immigrazione spagnolo, che si sostanzia in una procedura di regolarizzazione a carattere individuale a favore dello straniero irregolare presente da almeno due anni sul territorio nazionale. Infine, ai sensi della *Disposición adicional quinta* della LODYLE, si stabilisce che lo straniero possa allegare alla sua domanda di concessione della cittadinanza spagnola per naturalizzazione il certificato della CA che attesti la sua integrazione nella società spagnola, a seguito della frequenza delle relative azioni formative.

In tutte queste ipotesi, dunque, similmente a quanto visto per il caso belga, la mancata frequenza del corso non determina effetti immediati sullo *status* amministrativo dello straniero, ma diventa, comunque, elemento che l'amministrazione statale è chiamata a ponderare discrezionalmente.

È nel contesto normativo tratteggiato che vanno collocati alcuni interventi normativi delle CC.AA. diretti a promuovere azioni formative

---

<sup>79</sup> Cfr. A. MARTÍNEZ DE LIZARRONDO ARTOLA, M. RAMÍREZ DE ARELLANO ALEMÁN, *La "integración cívica" y los informes de esfuerzo de integración*, in *Revista derecho migratorio y extranjería*, 34, 2013, pp. 136 ss.

rivolte agli stranieri, anche adulti, finalizzati all'acquisizione di conoscenze linguistiche e di cultura civica.

Il primo, in ordine di tempo, è la *Ley 15/2008* della Comunità Valenziana relativa all'integrazione delle persone immigrate. La legge stabilisce un programma a carattere volontario attraverso il quale la popolazione straniera maggiorenne si impegna a seguire dei corsi finalizzati al «conocimiento de los valores y reglas de convivencia democrática, de sus derechos y deberes, de la estructura política, la cultura y los idiomas oficiales de la Comunidad Valenciana» (art. 7.1). A tal fine, la Comunità ha istituito delle *Escuelas de acogida* che impartiscono i relativi corsi, prevedendo quattro aree tematiche: conoscenze linguistiche del castigliano e del valenziano; formazione sulla Costituzione spagnola, sullo Statuto di autonomia valenziano, sulla legge organica dell'immigrazione; un modulo di storia, cultura e geografia dell'area valenziana; infine, conoscenze pratiche relative al settore lavorativo e all'accesso ai servizi sociali, dell'istruzione e sanitari. La legge poi prevede disposizioni specifiche anche per quanto riguarda l'istruzione dei minori stranieri, disponendo misure di sostegno alla loro scolarizzazione, ma anche l'introduzione, in tutti i cicli dell'istruzione obbligatoria, di contenuti di educazione interculturale<sup>80</sup>.

Certamente, però, l'intervento più strutturato e dove è maggiormente percepibile la dimensione obbligatoria dell'integrazione è quello assunto dalla Catalogna con la *ley 10/2010 de acogida de las personas inmigradas y de la regresadas a Cataluña*.

Tale legge istituisce un servizio, definito di prima accoglienza (*acogida*), che viene offerto a tutti gli stranieri immigrati – anche i richiedenti asilo – che risiedano in Catalogna e che è volto all'acquisizione di competenze linguistiche di base, all'apprendimento dei principi di diritto e del mercato del lavoro e alla conoscenza della società catalana e del suo sistema giuridico<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> Cfr. L.E. DELGADO DEL RINCÓN, *Algunas reflexiones sobre el derecho a la educación y ciertos elementos del sistema educativo que contribuyen a la integración social de los inmigrantes*, in *Revista de derecho migratorio y extranjería*, n. 32, 2013, 120-121.

<sup>81</sup> Cfr. E. PONS PARERA, *Llengua i immigració a l'Estat Autòmic i a Catalunya: una aproximació jurídica*, in *Rev. d'estudis autonòmics i federals*, n. 11, 2010, pp. 352 ss.;

L'acquisizione delle competenze linguistiche riguarda tanto il catalano quanto il castigliano. Tuttavia, secondo l'art. 9, co. 4, poiché il catalano è la lingua "propria" della Catalogna, sarà questa la lingua veicolare per le attività formative nel loro complesso. Si prevede, inoltre, che la prima alfabetizzazione avvenga in tale idioma. Solo una volta acquisite le competenze linguistiche di base in catalano, il servizio promuoverà l'insegnamento linguistico del castigliano a quanti ne facciano opportuna richiesta.

La legge configura il servizio di prima accoglienza come un diritto e, in generale, a essere sottolineata è la natura emancipatoria del servizio, ponendosi lo stesso come uno strumento in grado di agevolare il processo di integrazione dello straniero nella società catalana e per tale via garantirne la dignità come persona.

Il carattere obbligatorio e non meramente facoltativo delle misure, tuttavia, si ricava sia dal già richiamato art. 9 – in cui si afferma che il titolare del diritto di accesso al servizio di prima accoglienza, al fine di ottenere il rilascio della relativa attestazione, *deve* raggiungere le competenze linguistiche di base sia in catalano, sia in castigliano, secondo il livello di conoscenza stabilito in via regolamentare – sia soprattutto dall'art. 13, da cui si desume che la mancata frequenza ai corsi può avere conseguenze in settori attribuiti alla competenza della Catalogna<sup>82</sup> e, soprattutto, quanto al rilascio di taluni provvedimenti amministrativi relativi allo *status* giuridico dello straniero, di competenza, però, delle autorità statali. Si tratta appunto di quei procedimenti relativi al rinnovo del permesso di soggiorno o dell'*arraigo* in cui, come si è visto, la stessa legge nazionale richiede che si tenga in considerazione lo "sforzo

---

A. MILIAN I MASSANA, *Supraestatalidad, immigració i requisits lingüístics: límits jurídics supraestatals a l'establiment de requisits I estudi dels requisits lingüístics relatius al català que a Catalunya es poden exigir a la immigració estrangera*, in AA.VV., *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exigència d'una llengua com a requisite*, Barcellona, 2008, rispettivamente pp. 13 ss. e pp. 133 ss., pp. 13 ss.

<sup>82</sup> La norma, formulata in modo sibillino, potrebbe alludere a conseguenze sul piano dell'accesso a prestazioni sociali di tipo economico. Tali servizi sono in effetti richiamati dalla disposizione in questione, ma al solo fine di rinviare alla normativa di settore ogni previsione in merito alle condizioni di accesso (v. art. 13, co. 4). Si dovrebbe escludere, dunque, che la mancata attestazione di frequenza dei corsi formativi possa condizionarne l'accesso.

integrativo” dello straniero. A tale riguardo, la legge catalana demanda al governo catalano la conclusione di opportuni accordi con le autorità statali.

Altrettanto interessante, anche se non molto sviluppato nel testo della legge, è il riferimento al fatto che il percorso di accoglienza inizia anche all'estero, ogniqualvolta lo straniero abbia appunto ottenuto un'autorizzazione al soggiorno superiore ai novanta giorni (art. 7, co. 3). La disposizione, per la cui attuazione si demanda comunque alla conclusione di opportuni accordi con l'autorità statale, sembra ricollegarsi all'ulteriore competenza assunta dalla Catalogna in materia di immigrazione, quella relativa all'esercizio di funzioni amministrative in relazione al rilascio di permessi di soggiorno per svolgere attività lavorative. In effetti, come si ricorderà, la Catalogna ha da tempo avviato servizi di incontro tra domanda e offerta lavorativa direttamente in territorio straniero<sup>83</sup>. In questo modo, dunque, sembra ipotizzabile un collegamento tra la selezione dell'immigrazione e l'acquisizione previa di una certa familiarità con la lingua subnazionale maggioritaria, secondo un processo sviluppatosi in Québec.

### *5.1. Il ruolo esercitato dal legislatore statale come fattore di coesione nazionale secondo la giurisprudenza del Tribunale costituzionale*

L'approvazione della legge catalana e la sua filosofia di fondo, ispirata a un modello di integrazione a carattere obbligatorio che privilegia l'acquisizione del catalano rispetto al castigliano, hanno rappresentato una ragione, l'ennesima, di conflittualità dinnanzi al Tribunale costituzionale.

La conformità a Costituzione di tale legge è stata posta in dubbio dal *defensor del pueblo* che ha promosso, nel 2010, un ricorso contro l'art. 9 che, come detto, prevede l'obbligatorietà per lo straniero di seguire corsi di alfabetizzazione linguistica prioritariamente in catalano<sup>84</sup>.

---

<sup>83</sup> Si tratta dei c.d. *Serveis d'intermediació i Formació laboral en origen* (c.d. Silo) su cui vedi *supra*, capitolo secondo.

<sup>84</sup> Il testo del ricorso, presentato in data 13.08.2010 è consultabile al sito [http://www.migrarconderechos.es/jurisprudenciaMastertable/jurisprudencia/Recurso\\_D\\_Pue](http://www.migrarconderechos.es/jurisprudenciaMastertable/jurisprudencia/Recurso_D_Pue)

Sono due essenzialmente i profili di incostituzionalità rilevati dal ricorso. Il primo attiene al riparto di competenze. Forte del precedente del Tribunale costituzionale, la sent. n. 131/2010 sullo Statuto catalano<sup>85</sup>, il *defensor del pueblo* ritiene che il sistema di accoglienza della legge catalana esorbiti dalle competenze spettanti alla Catalogna. Infatti, configurando l'apprendimento della lingua catalana come un'obbligazione di risultato, la legislazione regionale imporrebbe agli immigrati presenti in Catalogna un trattamento diverso e peggiorativo di quello previsto per gli immigrati che si trovino in altre parti del territorio spagnolo, determinando così la creazione di un "diritto statutario dell'immigrazione" che si porrebbe in contrasto con la riserva allo Stato in materia di immigrazione.

Il secondo profilo di possibile incostituzionalità dell'art. 9 della *ley de acogida* viene ravvisato nel fatto che esso prefiguri una sorta di primazia del catalano rispetto al castigliano. Quest'ultimo, infatti, viene insegnato solo dopo l'acquisizione della conoscenza del catalano e su base volontaria. Inoltre, la lingua veicolare utilizzata dal servizio di accoglienza è il catalano e ciò sarebbe conseguente alla volontà della Catalogna, già censurata dal Tribunale<sup>86</sup>, di prevedere tale idioma come lingua di uso normale e *preferente* in Catalogna. La *ley de acogida* di

---

*blo\_contra\_ley\_catalana\_acogida;jsessionid=97B9A2A20FCD5D98E1684908C2EDCA89.*

<sup>85</sup> In essa, i giudici costituzionali avevano ritenuto che la competenza esclusiva in materia di *primera acogida*, ai sensi dell'art. 138 dello Statuto, si limiterebbe a consentire l'assunzione di misure a carattere socio-sanitario e di orientamento che sarebbero state già esercitabili sulla base del titolo di competenza in materia di assistenza sociale, pacificamente e da tempo attribuito alle Catalogna. Vedi *supra*, capitolo secondo.

<sup>86</sup> Sui profili linguistici della sentenza sullo Statuto catalano, si veda, senza pretesa di esaustività, A. MILIAN I MASSANA, *Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del tribunal Constitucional 31/2010 de 28 de juni, en relació amb les llengües oficials*, in *Revista jurídica de les Illes Balears*, 9, 2011, pp. 39 ss.; E. PONS PARRERA, *Els efectes de la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre el règim lingüístic de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, in *Rev. d'estudis autonòmics i federals*, 12, 2011, pp. 120 ss.; A.L. ALONSO DE ANTONIO, *La cuestión lingüística en la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 27, 2011, pp. 449 ss.; A. MASTROMARINO, *Diritti linguistici e autonomie territoriali (Spagna)*, in A. MORELLI, L. TRUCCO (cur.), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014, pp. 529 ss.

fatto introdurrebbe per la popolazione immigrata un dovere di conoscenza del catalano, non previsto in Costituzione, e avrebbe come effetto quello di privare alcune persone della possibilità di apprendere una lingua, quale il castigliano, che ha carattere di ufficialità su tutto il territorio nazionale, incidendo, in negativo, sulla capacità dell'immigrato di orientare verso altre CC.AA. il suo progetto migratorio.

La sentenza del Tribunale, intervenuta dopo ben sette anni dall'introduzione del ricorso, presenta una certa distonia: da un lato, l'inquadramento sistematico e teorico cui essa si rifà pare piuttosto limitativo dell'autonomia regionale in generale e, nello specifico, della disposizione contenuta nello Statuto catalano in materia di immigrazione, dall'altro, però, sul piano concreto dei suoi effetti, la sentenza lascia sostanzialmente inalterato lo schema della *ley de acogida*<sup>87</sup>.

L'argomentazione del Tribunale è in effetti incentrata sul profilo delle competenze e sulla questione istituzionale linguistica relativa ai rapporti tra castigliano e catalano, più che sulla potenziale lesione della sfera giuridica dello straniero, che rileva solo di riflesso.

Il punto di partenza da cui sembra muovere il Tribunale è per la verità lasciato piuttosto implicito, ma sembra nondimeno centrale. Il Tribunale, infatti, sembra (volutamente?) ignorare la portata obbligatoria delle misure formative in cui si sostanzia il percorso di prima accoglienza catalano per sottolinearne, piuttosto, la natura di diritto prestazionale, volto a favorire l'inclusione sociale dello straniero. Questa sia pure ambigua riqualificazione delle misure formative ha lo scopo di ritenere la *ley de acogida* un legittimo, ma sostanziale esercizio della competenza della CA in materia di assistenza sociale (*ex art. 166.1 Statuto catalano*), ridimensionando la portata e l'innovazione dell'art. 138 dello Statuto catalano, in continuità di vedute rispetto a quanto affermato nella precedente sentenza 31/2010.

Tutto ciò non è però sufficiente, giacché il Tribunale si premura di meglio specificare anche l'ampiezza della competenza statale esclusiva in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero ed è per tale via che, come si dirà, giungono le limitazioni più sostanziali alle competenze delle CC.AA.

---

<sup>87</sup> Trib. Cost., sentenza 87 del 2017.



Pur confermando, infatti, la precedente affermazione contenuta nella sentenza sullo Statuto catalano secondo cui l'art. 149.1.2 Cost. S. non è titolo di competenza idoneo a legittimare interventi statali trasversali totalmente preclusivi di ogni misura delle CC.AA. volta all'integrazione sociale dello straniero, il Tribunale chiarisce, però, che l'intervento dello Stato, *ex art. 149.1.2 Cost. S.*, non si limita a quello della mera regolazione dell'entrata, del soggiorno e dell'espulsione dello straniero. Il riferimento all'*extranjería*, accanto a quello dell'immigrazione, previsto dal 149.1.2 Cost. S., conferisce al legislatore statale una competenza a intervenire anche nell'ambito dello statuto giuridico dello straniero e ciò secondo due direttrici: per definire, in attuazione dell'art. 13 Cost. S., le condizioni entro le quali ai cittadini stranieri può essere esteso il godimento dei diritti costituzionalmente garantiti ai cittadini spagnoli<sup>88</sup> e per determinare e disciplinare quei diritti che spettano allo straniero in quanto tale, come conseguenza della specifica e particolare posizione che esso assume nel contesto della società spagnola, e non quale potenziale beneficiario di misure sociali per loro natura erogabili alla generalità della popolazione.

Tra questi diritti, che il Tribunale riconosce in capo allo straniero in quanto tale, vi è appunto quello dell'apprendimento delle lingue ufficiali, finalizzato alla sua promozione sociale<sup>89</sup>.

Di diritto, dunque, e non di dovere o obbligo si tratta, anche perché, come ricorda lo stesso Tribunale, l'art. 3 Cost. S. pone in capo al solo cittadino spagnolo il dovere di conoscere il castigliano e il diritto di usarlo. Di conseguenza, il diritto dello straniero ad apprendere le lingue ufficiali non ha fondamento in Costituzione, ma è a configurazione legale e spetta al legislatore statale disciplinarlo, non a quello subnazionale.

Il Tribunale, dunque, si rivolge alla legge organica in materia di immigrazione e individua nell'art. 2 *ter* – che, come visto, impone a tutte le amministrazioni pubbliche di realizzare «azioni formative garantendo in ogni caso l'apprendimento congiunto delle lingue ufficiali» – la modalità con cui il legislatore statale, sulla base dell'art. 149.1.2

---

<sup>88</sup> Sul punto, si rinvia a quanto già osservato nel capitolo terzo.

<sup>89</sup> § 4 del *fundamentos jurídicos*.

Cost. S., ha scelto di disciplinare la dimensione dell'istruzione linguistica dello straniero. Ed è dunque tale articolo di legge che assurge a parametro interposto di costituzionalità<sup>90</sup>.

L'opzione interpretativa operata dal Tribunale non è affatto secondaria. Da un lato, riconfigura quello che oggettivamente è disciplinato dalla legge catalana come un'obbligazione di risultato in un diritto prestazionale, pur non incidendo concretamente sulle conseguenze che sono connesse oggi al mancato assolvimento del relativo obbligo formativo<sup>91</sup>, dall'altro, attribuisce allo Stato la relativa competenza di fondo, pur non precludendo che le CC.AA. possano intervenire in materia, nella misura, però, in cui sia la stessa legge statale ad abilitarle.

È a quest'ultima che spetta definire le condizioni basilari per l'integrazione dello straniero nella società spagnola, nonché le conseguenze della mancata volontà di questo di integrarsi, perché, di fondo, non può essere disconosciuta la dimensione nazionale dell'interesse soggiacente a questi interventi.

Poiché, dunque, è lo stesso legislatore statale a demandare alle amministrazioni territoriali l'adozione di misure volte all'apprendimento *congiunto* delle lingue ufficiali, la *ley de acogida* catalana viene sostanzialmente ritenuta indenne da censure da parte del Tribunale, pur con alcuni temperamenti.

In particolare, se rientra nella piena discrezionalità del legislatore subnazionale lo stabilire che l'apprendimento delle lingue ufficiali possa iniziare con l'insegnamento della lingua catalana – e ciò anche come conseguenza del fatto che una grande maggioranza di immigrati, presenti in Catalogna, provengano da Stati ispanofoni, sicché l'alfabetizzazione nella lingua catalana appare qui una misura volta a compensare e

---

<sup>90</sup> § 6 del *fundamentos jurídicos*.

<sup>91</sup> Conseguenze, però, che non sono dettate di per sé dalla legge catalana, la quale, appunto, si limita a rimettere sul punto alla legge organica sull'immigrazione. Questa, a sua volta, non fa seguire alla mancata frequenza dei corsi di integrazione effetti automatici di tipo preclusivo in relazione al rilascio dei relativi provvedimenti in materia immigratoria, anche perché l'attivazione di tali percorsi da parte delle CC.AA. è appunto molto disomogenea. Vero è, tuttavia, che il rilascio della relativa attestazione di frequenza è subordinata, nel caso catalano, al raggiungimento di precisi standard di conoscenza linguistica, configurando un'obbligazione di risultato che non si riscontra, ad esempio, nella legge valenziana.

normalizzare l'uso di tale idioma rispetto al castigliano – è, invece, ritenuta incostituzionale la subordinazione dell'avvio dei corsi in castigliano all'effettivo e previo raggiungimento di un certo livello di conoscenza della lingua catalana<sup>92</sup>.

Per il Tribunale costituzionale, questa condizione è in contrasto non solo con la previsione dell'art. 2 *ter* (e dunque con la riserva statale in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero), che demanda alle amministrazioni l'apprestamento di misure per l'apprendimento congiunto delle lingue ufficiali, ma anche con l'art. 3, co. 2 Cost. S. Da essa, infatti, deriverebbe un sostanziale "primato" all'apprendimento del catalano rispetto al castigliano che si porrebbe in insuperabile contrasto col regime di co-ufficialità di entrambi gli idiomi, proprio della Catalogna.

Allo stesso modo, sempre per evitare il rischio di conflitto con l'art. 3, co. 2 Cost. S., il Tribunale ritiene che sia legittima la previsione della *ley de acogida*, per cui il catalano è la lingua veicolare nelle azioni formative, purché ciò non escluda la possibilità di usare il castigliano allo stesso fine. Il Tribunale, dunque, adotta la stessa tecnica interpretativa vista in occasione della sentenza 31/2010 in relazione al tema dell'utilizzo del catalano quale lingua di insegnamento, in cui ha ritenuto che il riferimento statutario all'uso del catalano, come lingua veicolare, non sia incostituzionale, a patto di intendere che tale previsione non escluda l'eguale ricorso al castigliano<sup>93</sup>.

---

<sup>92</sup> § 7 del *fundamentos jurídicos*.

<sup>93</sup> La *ley de acogida*, dunque, si iscrive nella logica di una più accentuata lettura identitaria e nazionale della lingua regionale, che era emersa in occasione dell'adozione dello Statuto e dell'approvazione della legge catalana n. 12/2009 in materia di istruzione, dove si configurava un uso estensivo del catalano sia come lingua veicolare sia come materia di studio. In argomento, D.E. TOSI, *op. cit.*, pp. 182 ss. che rammenta le diverse pronunce giurisdizionali che, dopo la pronuncia del Tribunale costituzionale sullo Statuto catalano, sono intervenute in materia di istruzione linguistica, al fine di garantire agli studenti che ne facciano richiesta una certa percentuale di insegnamenti curriculari erogati nella lingua castigliana. Si è poi avuta, nel 2013, l'approvazione da parte statale della legge organica sul miglioramento della qualità dell'istruzione, che ha introdotto misure, anche molto draconiane e perciò contestate, volte a garantire il castigliano come lingua veicolare al pari del catalano. Sul tema, cfr. M. CORRETTA I TORRENS, *L'impacte de la revisió judicial i de la LOMCE en el model lingüístic de l'escola*

## 6. Il modello accentrato italiano

L'ordinamento italiano, tra quelli oggetto di analisi, si contraddistingue per essere quello in cui più è evidente la funzionalizzazione delle politiche di integrazione obbligatoria alla materia "immigrazione", con consequenziale attrazione della disciplina all'ambito statale.

Eppure il d.lgs. 286/1998 (T.U.I.) – adottato precedentemente alla modifica del Titolo V della Costituzione nel 2001, in un contesto caratterizzato dall'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario di competenze legislative a titolo concorrente e di attuazione – prevede all'art. 42 che Stato, Regioni ed enti locali, ciascuno nell'ambito di propria competenza, favoriscano iniziative di integrazione sociale in favore degli stranieri regolarmente soggiornanti, anche con misure di valorizzazione della lingua e della cultura di origine. L'art. 40, co. 3 T.U.I. – che impegna le Regioni, in collaborazione con gli enti locali, a predisporre centri d'accoglienza destinati a ospitare stranieri regolarmente soggiornanti in Italia che siano temporaneamente impossibilitati a provvedere autonomamente alle proprie esigenze alloggiative e di sussistenza – prevede che, ove possibile, si provveda in detti centri all'offerta di occasioni di apprendimento della lingua italiana. Inoltre, l'art. 38, co. 5 T.U.I., intitolato "Istruzione degli stranieri. Educazione interculturale", attribuisce alle istituzioni scolastiche, «nel quadro di una programmazione territoriale degli interventi, anche sulla base di convenzioni con le Regioni e gli enti locali», il compito di promuovere l'accoglienza degli stranieri adulti, regolarmente soggiornanti, mediante l'attivazione di corsi di alfabetizzazione nelle scuole elementari e medie e la realizzazione di corsi di lingua italiana.

Le disposizioni di cui sopra configurano, dunque, gli interventi nel settore dell'integrazione linguistica degli stranieri adulti come interventi assumibili dalle Regioni nell'ambito delle politiche sociali rivolte agli stranieri<sup>94</sup>, inquadrando gli stessi come azioni a carattere programmati-

---

*catalana: estat de la qüestió*, in *Rev. de llengua i dret*, vol. 65, 2015, pp. 78 ss.; J. RIDAO MARTÍN, *La LOMCE o la construcció d'un dret educatiu inexistent: el de triar el castellà con a llengua vehicular*, in *Rev. de llengua i dret*, vol. 63, 2015, pp. 84 ss.

<sup>94</sup> Secondo il classico schema di riparto delle competenze basato sulla distinzione tra politiche dell'immigrazione, di competenza statale, e politiche per gli immigrati, di

co e accessibili su un piano di volontarietà da parte dei cittadini stranieri<sup>95</sup>.

Come si diceva, tuttavia, la circostanza di aver condizionato il rilascio e/o l'emanazione di provvedimenti incidenti sullo *status* amministrativo dello straniero all'assolvimento di misure di integrazione linguistica e civica a carattere obbligatorio ha determinato non solo una sorta di centralizzazione della relativa disciplina, ma anche una diversa configurazione delle misure di integrazione, che sono divenute obbligatorie e non più semplicemente facoltative per i destinatari delle stesse, implicando, però, con ciò, il sorgere in capo all'amministrazione di un dovere di apprestare il relativo servizio, al fine di rendere effettivamente esigibile il comportamento richiesto.

L'evoluzione in tal senso viene determinata dalla l. n. 94/2009 la quale ha introdotto, da un lato, un nuovo art. 4 *bis* al T.U.I., che disciplina il c.d. accordo di integrazione, dall'altro, un nuovo comma 2 *bis* all'art. 9 T.U.I., con cui si subordina il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo al superamento da parte del richiedente di un test di conoscenza della lingua italiana<sup>96</sup>.

L'accordo di integrazione è appunto un contratto<sup>97</sup> tra lo Stato italiano – rappresentato dal prefetto o suo delegato – e lo straniero di età

competenza regionale, nei limiti dei titoli di competenza in materia sociale spettanti alle regioni.

<sup>95</sup> Per esempi di discipline regionali sul punto si vedano art. 11, l. reg. Puglia, n. 32/2009; art. 3, l. reg. Veneto n. 9/1990; art. 10, co. 3, l. reg. Marche n. 13/2009; art. 19, l. reg. Campania n. 6/2010.

<sup>96</sup> In argomento, v. M.C. LOCCHI, *L'accordo di integrazione tra lo Stato e lo straniero (art. 4-bis TU sull'immigrazione N. 286/98) alla luce dell'analisi comparata e della critica al modello europeo di "integrazione forzata"*, in *Rivista AIC*, 1, 2012; P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Entra in vigore l'accordo (stonato) di integrazione*, in G. CAGGIANO (cur.), *op. cit.*, pp. 213 ss., già apparso in *Gli stranieri*, vol. 18, 3, 2011, pp. 7 ss.

<sup>97</sup> Per la verità, benché la natura contrattualistica sia sostenuta in taluni atti promananti dall'amministrazione statale (ad es. la circolare congiunta del Ministro dell'interno e del Ministro per la cooperazione e l'integrazione – Linee di indirizzo per l'applicazione del d.P.R. 179/2011), in dottrina si sottolinea la veste pubblicistica dell'atto, in considerazione del fatto che non vi sarebbe per lo straniero una possibilità di negoziare, su base paritaria, i termini dell'accordo. Cfr. E. ZANROSSO, *Diritto dell'immigrazione*, Napoli, 2012, p. 70.

superiore ai sedici anni, che entra per la prima volta in Italia e presenta istanza di rilascio del permesso di soggiorno di durata non inferiore all'anno, mediante cui quest'ultimo si impegna ad acquisire la conoscenza di base della lingua italiana (livello A2), una sufficiente conoscenza dei principi fondamentali della Costituzione, dell'organizzazione e del funzionamento delle istituzioni pubbliche in Italia, una sufficiente conoscenza della vita civile in Italia con particolare riferimento ai settori della sanità, della scuola, dei servizi sociali, del lavoro, degli obblighi fiscali, nonché dell'obbligo di garantire l'adempimento dell'obbligo di istruzione da parte dei figli minori<sup>98</sup>.

L'art. 2, co. 5 del d.P.R. 179/2011, regolamento attuativo dell'art. 4 *bis* T.U.I., stabilisce anche che, in occasione della firma del relativo accordo di integrazione, «lo straniero dichiara altresì di *aderire* alla carta dei valori della cittadinanza e dell'integrazione di cui al decreto del Ministro dell'interno in data 23 aprile 2007 [...] e si impegna a rispettarne i principi» (corsivo aggiunto).

La norma appare problematica per la richiesta, peraltro contenuta in una fonte regolamentare, non solo di conoscere e rispettare i principi del suddetto atto, ma di *aderire* allo stesso, ciò che pone a ben vedere un vincolo di carattere ideologico che contrasta con la libertà di coscienza e di pensiero, che tutela certamente anche la possibilità di pensare in modo difforme da quelli che sono i principi basilari dell'ordinamento, fermo restando il vincolo del comportamento<sup>99</sup>.

La firma del relativo contratto – che è condizione per il rilascio del permesso di soggiorno di durata non inferiore all'anno e che assume così carattere obbligatorio – ha una durata biennale e comporta l'attribuzione di un monte iniziale di sedici crediti. Questi possono essere incrementati mediante l'acquisizione di determinate conoscenze e/o competenze (frequenza di corsi di conoscenza linguistica e/o di percorsi di istruzione, formazione professionale) o attraverso attività che deno-

---

<sup>98</sup> Si veda l'art. 2, co. 4 d.P.R. 14.9.2011, n. 179, in G.U. n. 263 dell'11.11.2011, regolamento che attua l'art. 4 *bis* del T.U.I.

<sup>99</sup> Sulla genesi della carta, v. N. COLAIANNI, *Una «carta» post-costituzionale?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2007, pp. 2 ss.; P. CONSORTI, *Pluralismo religioso: reazione giuridica multiculturalista e proposta interculturale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2007, pp. 22 ss.

tano una certa integrazione nel tessuto sociale italiano (acquisto di un immobile, locazione dello stesso, scelta del medico curante, attività di volontariato). Di converso, però, è previsto anche che la commissione di taluni reati o sanzioni pecuniarie connesse a illeciti amministrativi e tributari determini una decurtazione dei punti. Al termine dei due anni, prorogabili di un ulteriore anno in presenza di determinate condizioni, lo straniero deve comprovare di avere raggiunto un monte totale di trenta crediti, unitamente, però, al raggiungimento del livello A2 di conoscenza della lingua italiana e di un livello sufficiente di conoscenza della cultura civica e della vita civile in Italia. Lo straniero potrà attestare tali conoscenze o attraverso l'esibizione di certificati che attestino la frequenza dei relativi corsi oppure sostenendo un apposito test da svolgersi gratuitamente presso lo sportello unico per l'immigrazione.

Nell'ipotesi in cui, al momento della verifica, l'immigrato non soddisfi le condizioni di cui sopra, salva la possibilità di ottenere una proroga annuale, si procede alla revoca del permesso di soggiorno e alla conseguente espulsione, a meno che lo straniero sia titolare di un permesso di soggiorno per asilo, per richiesta asilo, per protezione sussidiaria, per motivi familiari o che abbia esercitato il diritto al ricongiungimento familiare.

All'obbligo per lo straniero di impegnarsi per la sua integrazione civica e linguistica corrisponde, o dovrebbe corrispondere, in capo allo Stato la connessa obbligazione di apprestare gli strumenti opportuni per rendere il relativo dovere di integrazione esigibile.

In questo senso, il regolamento prevede che presso gli sportelli unici dell'immigrazione sia impartita una prima sessione di formazione civica e di informazione sulla vita civile in Italia, della durata variabile tra le cinque e le dieci ore, nella lingua scelta dallo straniero o, laddove non sia possibile, in inglese, francese, spagnolo, arabo, cinese, albanese, russo o filippino.

Per quanto riguarda, invece, la frequenza dei corsi di apprendimento linguistico, l'art. 2, co. 6 del d.P.R. n. 179/2011 stabilisce che lo Stato si impegna a sostenere, in raccordo con le Regioni e gli enti locali, nonché in collaborazione con i centri per l'istruzione degli adulti ogni iniziativa utile a detto processo di integrazione, nell'ambito delle rispettive competenze e nei limiti delle risorse disponibili.

Dubbi, tuttavia, sull'idoneità della disciplina dettata dal regolamento a garantire effettivamente e capillarmente la possibilità per gli stranieri di accedere a detti corsi di apprendimento linguistico sono stati manifestati in occasione del parere reso da parte della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie locali in relazione allo schema del relativo d.P.R. n. 179/2011<sup>100</sup>.

Le Regioni Basilicata, Emilia-Romagna, Liguria, Marche, Puglia, Sicilia, Toscana, Umbria e la Provincia autonoma di Trento, nell'esprimere parere negativo in relazione alla bozza di regolamento, sottolineavano come, da un lato, mancasse un chiaro impegno finanziario da parte dello Stato, con conseguente rischio di ricaduta dei costi su Regioni ed enti locali<sup>101</sup>, dall'altro, che la disciplina denotava una complessiva svalutazione delle competenze delle Regioni in materia di integrazione sociale degli stranieri<sup>102</sup>, non potendosi ritenere sufficiente, a riguardo, il generico richiamo ad accordi istituzionali tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali, cui si rifà l'art. 10, co. 2 del Regolamento.

Accanto alla disciplina relativa all'accordo di integrazione, ai sensi dell'art. 4 *bis*, è poi da ricordare quella – di cui all'art. 9.2 *bis* – che subordina il rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo al superamento di un test di conoscenza della lingua italiana.

Il relativo decreto di attuazione<sup>103</sup> ha stabilito un livello di conoscenza linguistica A2 che deve essere attestato mediante il superamento di un test a carattere informatico. Esenzioni sono previste per i minori di anni 14, per gli stranieri affetti da gravi limitazioni alle capacità di

---

<sup>100</sup> Su questo, diffusamente, M.C. LOCCHI, *op. cit.*, p. 5.

<sup>101</sup> Ai sensi dell'art. 4 *bis*, co. 3, T.U.I., lo Stato provvede all'attuazione dell'accordo di integrazione con le risorse disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Di fatto, l'unico canale di finanziamento è rappresentato dagli stanziamenti assegnati nell'ambito del fondo europeo per l'integrazione di cittadini di paesi terzi e da una quota dei proventi ricavati dal contributo per il rilascio/rinnovo del permesso di soggiorno.

<sup>102</sup> Cfr. Conferenza unificata rep. Atti n. 122/CU del 18 novembre 2010.

<sup>103</sup> Cfr. Decreto Min. interno, 4 giugno 2010.



apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie e da handicap<sup>104</sup>.

Infine, in relazione all'acquisto della cittadinanza italiana per naturalizzazione e nel caso di coniugio con cittadino italiano, il d.l. n. 113/2018 ha modificato l'art. 9 della l. n. 91/1992, prevedendo, appunto, che la concessione della cittadinanza sia in tali ipotesi subordinata alla dimostrazione del possesso di un'adeguata conoscenza della lingua italiana, non inferiore al livello B1 del quadro comune europeo di riferimento.

L'introduzione da parte del legislatore nazionale di obblighi rivolti alla popolazione straniera di acquisizione di competenze linguistiche nella lingua italiana e di conoscenze di cultura civica ha indotto talune istanze territoriali, rappresentative di aree geografiche con presenza di minoranze linguistiche, a reclamare che dette obbligazioni potessero essere soddisfatte nella lingua minoritaria, in alternativa all'italiano.

In particolare, sul punto si deve segnalare un certo attivismo ad opera della Provincia autonoma di Bolzano/Südtirol, la cui attenzione si spiega con il timore che gli stranieri prediligano l'italiano come lingua preferenziale per la loro integrazione sociale nel territorio. In questo senso, i dati relativi alla frequenza scolastica da parte degli alunni stranieri denotano la tendenza marcata da parte di questi a iscriversi a scuole con lingua d'insegnamento in italiano. Ciò rappresenterebbe una potenziale conferma dei timori rappresentati dall'amministrazione provinciale<sup>105</sup>.

---

<sup>104</sup> Inoltre, ai sensi dell'art. 4 del suddetto decreto, il conseguimento di un attestato che certifichi il raggiungimento di un livello di conoscenza della lingua italiana di livello A2, il conseguimento di un diploma scolastico di scuola secondaria, l'aver ottenuto, nell'ambito dei crediti per l'accordo di integrazione, il riconoscimento di conoscenza linguistica di livello A2, la circostanza di essere titolare di un permesso di soggiorno rilasciato per svolgere determinate attività lavorative (dirigente, professore, traduttore, etc.) esentano dal relativo obbligo di sostenere l'esame, fermo restando l'obbligo di conoscenza della lingua italiana di livello A2 ai fini del rilascio del permesso di soggiorno.

<sup>105</sup> Infatti, nelle scuole in lingua italiana la percentuale di alunni stranieri oscilla tra il 14,7% nelle scuole superiori e il 21,5% nelle medie inferiori, mentre nelle scuole di lingua tedesca e ladina queste percentuali non superano mai il 5% (dati anno scolastico 2010-2011 Astat). I dati sono riportati da A. CARLÀ, *La provincia di Bolzano e lo sviluppo di una politica sulla migrazione per i territori abitati da minoranze tradizionali*,

È in questo contesto, dunque, che va collocata la richiesta, avanzata alle istituzioni centrali, in occasione dell'approvazione dei regolamenti attuativi relativi all'accordo di integrazione e ai test per il rilascio del permesso di soggiorno lungo soggiornanti, di prevedere la possibilità di soddisfare le obbligazioni relative ai profili di integrazione linguistica in tedesco anziché in italiano<sup>106</sup>.

Dette iniziative hanno conosciuto esiti diversi. Infatti, in relazione al test di conoscenza linguistica necessario ai fini del rilascio del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo, il Governo non ha ritenuto di dare alcun seguito alla richiesta. In risposta a un'interrogazione parlamentare in cui si paventava una violazione dello statuto speciale – perché la disciplina statale, non prevedendo la possibilità di soddisfare il test in lingua tedesca, ledeva il principio della parificazione delle due lingue – il rappresentante del Governo riteneva non accoglibile la richiesta e improprio il richiamo alle disposizioni dello Statuto sulla base della considerazione che il permesso di soggiorno ha una validità spendibile sull'intero territorio nazionale<sup>107</sup>.

In occasione, invece, dell'approvazione della disciplina attuativa dell'accordo di integrazione, di cui all'art. 4 *bis* T.U.I., le analoghe richieste avanzate dalla giunta provinciale venivano parzialmente accolte. L'art. 6, co. 2 del regolamento attuativo prevede, infatti, che lo svolgimento del test anche in lingua tedesca, oltre che in lingua italiana, per gli stranieri residenti nella Provincia di Bolzano, determina l'attribuzione di crediti aggiuntivi per un valore di 10.

È, infine, da notare che la legge della Provincia autonoma di Bolzano/Südtirol, n. 12/2011, *Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri*, pone tra le sue finalità quella di perseguire la conoscenza delle *lingue ufficiali* della Provincia (art. 2, co. 1 e art. 7, corsivo nostro), secondo un'ottica di acquisizione integrata e congiunta delle lingue ufficiali.

---

in R. MEDDA-WINDISCHER, A. CARLÀ (cur.), *Politiche migratorie e autonomie territoriali*, Bolzano, 2013, pp. 71 ss.

<sup>106</sup> Su queste vicende, v. A. CARLÀ, *op. ult. cit.*, pp. 96 ss., nonché ID., *Old and New Minorities: Migration Politics in South Tyrol, Report, European Academy of Bozen/Bolzano*, disponibile al sito [www.eurac.edu](http://www.eurac.edu).

<sup>107</sup> V. Camera dei deputati, Resoconti dell'Assemblea, seduta 500, 13.7.2011.

*7. Prime considerazioni dal contesto europeo: una possibile declinazione plurale dell'identità linguistica nazionale?*

L'analisi dei casi europei finora operata in materia di interventi di integrazione specificamente rivolti allo straniero consiglia di effettuare già un primo momento di valutazione, ripromettendoci, poi, di riprendere ogni considerazione alla luce delle indicazioni provenienti dalla disamina delle esperienze federali nord-americane.

Il dato che caratterizza oggi il contesto europeo è rappresentato dalla diffusione del modello di integrazione a carattere obbligatorio, modello, se non imposto, certamente promosso dalle istituzioni dell'UE, e che si pone, in questo senso, in modo distinto rispetto alle esperienze federali nordamericane che si caratterizzano, invece, per un approccio di tipo volontario, come si vedrà.

La sua diffusione ha favorito una maggiore istituzionalizzazione, nel senso di un più marcato coinvolgimento dell'apparato pubblico, nei processi di integrazione linguistica e civica dello straniero e ha determinato, altresì, un processo di accentramento di funzioni in capo allo Stato in un ambito che fino ad allora era stato disciplinato dalle unità subnazionali, con le competenze a esse spettanti nel settore delle politiche sociali.

Nel momento, infatti, in cui la sanzione per il mancato assolvimento degli obblighi di integrazione incide sul piano dello *status* amministrativo dell'immigrato – sul suo ingresso, regolarizzazione, rinnovo del permesso di soggiorno – è evidente che si determina un necessario coinvolgimento dell'amministrazione statale.

Peraltro, anche in quest'ultima ipotesi, l'analisi dei casi nazionali mostra che non necessariamente la soluzione debba essere improntata a un modello di rigida separazione che finisce per favorire l'amministrazione statale. Si è detto appunto del caso spagnolo, in cui il legislatore centrale riconosce effetti, ai fini del rilascio di taluni provvedimenti in materia di *status* dell'immigrato, alle certificazioni in materia di integrazione rilasciate dalle CC.AA. Un modello non dissimile si è affermato in Belgio, dove le certificazioni dei percorsi di integrazione, rilasciate dalle unità subnazionali, determinano conseguenze sul rinnovo del permesso di soggiorno, di competenza statale, ma parallelamente

viene mantenuto in piedi il sistema sanzionatorio, a base regionale, che si estrinseca vuoi in ammende amministrative vuoi in limitazioni all'accesso ai diritti prestazionali. E anche in Italia, sebbene il momento di accertamento dei requisiti linguistici sia in mano statale, ciò non ha implicato il venir meno del ruolo istituzionale delle autonomie territoriali e anche di quelle funzionali, come gli istituti scolastici.

L'altro aspetto che è emerso è come il tema delle politiche di integrazione dello straniero, in particolar modo di quelle linguistiche, finisce, come è facile intuire, per intrecciarsi con quello più generale del modello di tutela delle minoranze linguistiche/nazionali vigente nel dato Paese.

Se nel caso belga (salvo il caso di Bruxelles) il criterio di rigida territorializzazione determina *de facto*, in presenza almeno di una devoluzione dei poteri in materia, la scelta della lingua da applicarsi per l'integrazione dello straniero, un discorso diverso può farsi, invece, per Italia e Spagna, dove il riconoscimento della tutela delle lingue minoritarie/nazionali si è avuto mantenendo al contempo in tali territori il carattere co-ufficiale della lingua maggioritaria su scala nazionale.

Tale situazione agevola l'attrazione al centro delle politiche di integrazione linguistica, che possono essere attuate da parte dell'amministrazione periferica statale, anche nelle zone di insediamento delle minoranze linguistiche, nella sola lingua nazionale (Italia in relazione alla Provincia autonoma di Bolzano/Südtirol) e, più in generale, rende incerta la possibilità che tali misure possano svolgersi nella sola lingua minoritaria, in alternativa a quella nazionale, o comunque con prevalenza della prima rispetto alla seconda, come il caso catalano ha mostrato.

Peraltro, anche nel caso belga, in presenza appunto di un regime monolingustico su base territoriale, salvo il caso di Bruxelles, si ha comunque la necessità di meccanismi di coordinamento, sia pure nella forma per così dire statica del mutuo riconoscimento. Infatti, poiché i destinatari delle politiche di integrazione obbligatoria godono della libertà di circolazione all'interno del Paese, si pone il problema di un coordinamento tra enti territoriali al fine di considerare quale trattamento applicare a quegli stranieri che, avendo seguito il corso di integrazio-

ne in una data unità territoriale, trasferiscano la loro residenza in un'altra località appartenente a una regione linguistica diversa dalla prima.

## SEZIONE II L'ESPERIENZA NORDAMERICANA

### 8. *Canada e Usa: tra interventismo e laissez-faire*

Affiancare l'esperienza canadese a quella statunitense nella disamina degli interventi di integrazione specificamente rivolti agli stranieri risponde a più di una ragione<sup>108</sup>.

Si tratta, in entrambi i casi, di Stati che si rifanno a un modello civico di cittadinanza in cui l'immigrazione assume, anche nell'immaginario collettivo, un valore quasi fondativo dell'identità nazionale. Ciò si traduce in percorsi di acquisizione della cittadinanza relativamente veloci e con tassi di successo piuttosto elevati, se comparati con quelli dei paesi europei<sup>109</sup>.

Inoltre, in entrambe le esperienze si può evidenziare come, sotto il profilo del riparto di competenze, la riserva alla federazione della materia "immigrazione" si estende, almeno in potenza, fino a includere anche le politiche in materia di integrazione (c.d. *settlement*) rivolte specificamente alla popolazione immigrata. Ciò, tuttavia, non si traduce in interventi di stretta regolazione: in entrambi i casi l'azione federale si

---

<sup>108</sup> Anche in letteratura sono frequenti i lavori che accostano le due esperienze: R. SCHMIDT, *Comparing Federal Government Immigrant Settlement Policies in Canada and the United States*, in *American Rev. Canadian Studies*, vol. 37, 1, 2007, pp. 103 ss.; I. BLOEMRAAD, *Becoming a Citizen: Incorporating Immigrants and Refugees in the United States and Canada*, Berkeley, CA, 2006.

<sup>109</sup> Secondo i dati riportati da K. BANTING, *Canada*, in C. JOPPKE, F.L. SEIDLE, *op. cit.*, pp. 95 ss., che si rifanno a uno studio del 2005, il tasso di attribuzione della cittadinanza per naturalizzazione si attestava, in Canada, attorno all'84%, contro il 40% negli Usa e percentuali ancora più basse nei paesi europei. Sulla differenza tra Canada e USA relativamente al tasso di naturalizzazione, cfr. I. BLOEMRAAD, *The North American Naturalization Gap: An Institutional Approach to Citizenship Acquisition in the United States and Canada*, in *International Migration Rev.*, vol. 36, 1, 2002, pp. 193 ss.

caratterizza per un basso tasso di formalizzazione giuridica e prende soprattutto la forma di interventi di tipo programmatico, di indirizzo e, soprattutto, di carattere finanziario.

Non dissimile, inoltre, è la filosofia di fondo che regge i programmi di integrazione. Si tratta di misure che vanno dall'approfondimento delle conoscenze linguistiche, all'orientamento socio-lavorativo, dall'aiuto nella ricerca dell'alloggio, a percorsi di formazione civica. A differenza, tuttavia, del modello che si va affermando in Europa, si tratta di iniziative dispensate su base esclusivamente volontaria.

In linea di massima, tali interventi sono pensati per la prima fase dell'accoglienza, non anche per quella di medio e lungo periodo, essendoci l'aspettativa che l'immigrato si renda velocemente indipendente, dal punto di vista economico, e integrato nella società ospitante. Le misure sono rivolte alla popolazione immigrata regolarmente soggiornante e ammessa a titolo permanente, nonostante l'immigrazione irregolare, negli USA, e quella a carattere temporaneo, in Canada, siano cresciute enormemente.

Allo stesso modo, è importante sottolineare il basso grado di istituzionalizzazione pubblica: l'erogazione di tali servizi non viene effettuata direttamente dall'amministrazione, ma da soggetti del terzo settore, una componente importante dei quali è rappresentata da organizzazioni connotate etnicamente.

L'accentuato rilievo della dimensione orizzontale nell'erogazione di tali servizi è un elemento importante nella dinamica della *governance* territoriale dell'immigrazione: da un lato, infatti, nel caso canadese, proprio l'interlocuzione con le organizzazioni non governative, soprattutto di quelle connotate etnicamente, è tra le ragioni che sembrano giustificare una sorta di competizione tra ambiti di governo territoriale e rappresenta una delle possibili spiegazioni della recente federalizzazione operata in relazione alla titolarità delle funzioni dei relativi servizi. Dall'altro, nel contesto statunitense e nell'ambito specifico dell'accoglienza dei rifugiati c.d. reinsediati, gli Stati accusano la federazione di intrattenere rapporti diretti con le grandi organizzazioni non governative, senza un dovuto coinvolgimento delle istanze territoriali, su cui, però, ricadono i costi sociali indiretti legati all'integrazione sociale di medio periodo.

Più in generale, poi, nel caso canadese, si è posta la questione di quale debba essere il ruolo della federazione nella costruzione dell'identità nazionale, e ciò non solo in relazione al Québec<sup>110</sup>. Inoltre, rispetto soprattutto a quest'ultima regione, è dato riscontrare un certo slittamento dalla questione linguistica a quella più prettamente riferibile all'accomodamento delle istanze religiose.

### *8.1. Uno Stato, due nazioni: la francesizzazione della popolazione immigrata in Québec nell'istruzione scolastica*

Come si è già avuto modo di evidenziare nei precedenti capitoli, in Canada, la regionalizzazione delle funzioni in materia di immigrazione si è legata all'emersione del c.d. nazionalismo quebecchese e, dunque, alla decisione politica di tale Provincia di evitare che i flussi migratori, aderendo a un'opzione di acculturazione in inglese, potessero diluire il senso di identità, come nazione, del Québec.

Di qui, appunto, il dispiegarsi di una strategia che ha portato la Provincia francofona a ottenere la devoluzione in materia di selezione di immigrati economici – e, in tale contesto, a privilegiare la conoscenza della lingua francese quale criterio per l'ammissione<sup>111</sup> – e a sviluppare politiche di apprendimento della lingua e cultura francese, secondo un approccio denominato “interculturale” contrapposto a quello “multiculturale” sviluppato dal livello federale<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> Cfr. M. LABELLE, F. ROCHER, *Debating Citizenship in Canada: The Collide of Two Nation-Building Projects*, in P. BOYER (ed.), *From Subjects to Citizens: A Hundred Years of Citizenship in Australia and Canada*, Ottawa, 2004, pp. 271 ss.

<sup>111</sup> Cfr. *supra*, capitolo secondo e F. HOULE, *Implementing Québec Intercultural Policy through The Selection of Immigrants*, in S. BAGLAY, D. NAKACHE (eds.), *Immigration Regulation on Federal States*, Dordrecht, 2014, pp. 125-126.

<sup>112</sup> Cfr. A.G. GAGNON, R. IACOVINO, *Le projet interculturel Québécois et l'élargissement des frontières de la citoyenneté*, in A.G. GAGNON (cur.), *Québec: État et société*, vol. 2, Montreal, 2003, pp. 413 ss.; A.G. GAGNON, R. IACOVINO, *Federalism, Citizenship and Quebec: Debating Multiculturalism*, Toronto, 2007; C. BLAD, P. COUTON, *The Rise of an Intercultural Nation: Immigration, Diversity and Nationhood in Quebec*, in *Journal Ethnic Migr. Studies*, vol. 35, 4, 2009, pp. 645 ss.; F. ROCHER ET AL., *Le concept d'interculturalisme en contexte Québécois. Généalogie d'un néologisme*, Rapport de Recherche n. 3, Commission Bouchard-Taylor, 2007; M. PAGE, *L'intégration lin-*

La strategia, che fin dall'avvio della *Quiet Revolution* è stata coerentemente perseguita da tutte le forze politiche che si sono alternate al governo della Provincia francofona, non solo dunque dai partiti nazionalisti, si è articolata attraverso due strumenti: la lingua di apprendimento nel contesto dell'istruzione scolastica obbligatoria e i percorsi di integrazione dell'immigrato adulto, il secondo, emerso solo negli anni Novanta.

Quanto al primo profilo, si deve certamente menzionare l'art. 73 della *Charte de la langue française* (anche comunemente nota come *loi* o *Bill* 101)<sup>113</sup>.

Conosciuta anche come “clausola Québec”, essa riconosceva, almeno nella sua originaria versione, il diritto all'iscrizione nelle scuole pubbliche o parificate di lingua inglese quebecchesi ai soli minori i cui genitori, cittadini canadesi, avessero ricevuto la loro istruzione in Québec in lingua inglese<sup>114</sup>. Si trattava, dunque, della sola minoranza anglofona residente in Québec. La *loi* 101 aveva, dunque, come effetto, quello di rifiutare l'iscrizione alle scuole di lingua inglese agli immigrati residenti in Québec, compresi coloro i quali avessero come lingua materna e d'uso comune l'inglese, ai francofoni quebecchesi e ai canadesi provenienti da altre Province, salva conclusione, in quest'ultimo caso, di uno specifico accordo tra il Québec e la Provincia d'origine che garantisse ai francofoni ivi residenti servizi comparabili.

Le vicende successive si intrecciano con l'approvazione nel 1982 della *Canadian Charter of Rights and Freedoms*<sup>115</sup>. Rileva, in particola-

---

*guistique des immigrants au Québec*, in *Étude IRPP*, 3, 2010, reperibile al sito [www.irpp.org](http://www.irpp.org).

<sup>113</sup> Adottata nel 1977, essa ha l'obiettivo di promuovere l'utilizzo del francese non solo nelle istituzioni pubbliche, ma anche nell'ambito delle imprese commerciali, limitando sensibilmente l'opzione per la lingua inglese, che viene mantenuta in favore della sola minoranza anglofona quebecchese.

<sup>114</sup> In argomento, oltre agli autori citati successivamente, cfr. M. POWER, P. FOUCHER, *Les droits linguistiques en matière scolaire*, in M. BASTARACHE (cur.), *Les droits linguistiques au Canada*, II ed., Cowansville (QC), 2004, pp. 403 ss.

<sup>115</sup> Tanto la *repatriation* della Costituzione canadese quanto l'adozione contestuale della *Charter* sono state viste, almeno da parte quebecchese, come il tentativo federale di porre un argine alla deriva in senso nazionalista della provincia francofona, negando, da un lato, il carattere storicamente bi-nazionale del Canada e lo *status* differenziato del



re l'art. 23 che prevede alcune condizioni in presenza delle quali i minori appartenenti a una minoranza linguistica acquistano il diritto a ricevere l'istruzione nella loro lingua materna, e ciò sempreché il loro numero sia sufficiente a giustificare tale prestazione da parte degli attori pubblici.

Sono due i criteri previsti. Il primo guarda all'istruzione ricevuta dal genitore: i cittadini canadesi, che hanno ricevuto l'istruzione in francese o in inglese in Canada e che risiedono in una Provincia in cui la lingua della minoranza francofona o anglofona è quella della loro lingua di istruzione, hanno diritto a far istruire i loro figli in questa lingua. Il secondo criterio è quello del percorso scolastico del minore: è sufficiente che anche solo un figlio abbia ricevuto o riceva la sua istruzione in francese o in inglese in Canada per far sorgere il diritto del genitore canadese a istruire tutti i suoi figli in quella lingua.

L'art. 23 della *Charter* è apparso come un'evidente contromisura federale alle iniziative quebecchesi di garanzia e di promozione della lingua francese. La dottrina, soprattutto francofona, aveva però sottolineato il timore di possibili letture svalutative della finalità di tutela delle minoranze linguistiche, cui pure l'art. 23 della *Charter* era diretto, a tutto vantaggio di un'accezione in senso individuale dello stesso diritto, inteso quale facoltà di scelta da parte del genitore della lingua in cui istruire il figlio<sup>116</sup>.

---

Québec in quanto popolo fondativo, e, dall'altro, ricercando un nuovo tessuto civico comune su cui fondare l'identità nazionale (la *Charter*, appunto, e la politica multiculturale) che fosse inclusivo tanto delle popolazioni indigene, quanto delle c.d. "nuove minoranze" frutto dell'immigrazione. In argomento, E. CECCHERINI, *La Carta dei diritti e delle libertà del 1982: un difficile equilibrio tra il riconoscimento di diritti universali e salvaguardia delle competenze provinciali*, in G. ROLLA (cur.), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada: tra universalità e diversità culturale*, Milano, 2000, pp. 41 ss.; N. VIZIOLI, *Il Québec tra Costituzione e prassi*, in *Amministrare*, 1/2, 2002, pp. 251 ss.; R. LOUVIN, *Legami federativi e declino della sovranità. Quattro percorsi costituzionali emblematici*, Torino, 2001; J. WOEHLING, *El principio de igualdad, el sistema federal canadiense y el carácter diferencial de Québec*, in E. FOSSAS, F. REQUEJO (cur.), *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, 1999, pp. 158 ss.

<sup>116</sup> Sul punto, cfr. J. WOEHLING, *De l'effritement à l'érosion*, in M. AMYOT, G. BIBEAU (cur.), *Le statut culturel du français au Québec*, Tomo II, Québec, 1984,

Queste criticità riguardavano proprio la possibilità per la popolazione immigrata di avvantaggiarsi della clausola di cui all'art. 23 della Carta al fine di eludere gli obblighi discendenti dalla *loi* 101.

Di primo acchito, l'art. 23 non sembrerebbe destinato a riguardare lo straniero. Esso, infatti, ha come destinatari della relativa garanzia i soli cittadini canadesi. Tuttavia, il breve lasso di tempo richiesto dalla legislazione federale canadese per la naturalizzazione e gli elevati tassi di attribuzione della stessa avrebbero fatto sì che anche alla popolazione immigrata in Québec potessero essere sostanzialmente applicate le tutele dell'art. 23.

In particolare, sulla base della lettera dell'art. 23, co. 2 della *Charter*, sarebbe stato sufficiente per un immigrato residente in Québec, una volta ottenuta la cittadinanza canadese per naturalizzazione, iscrivere anche solo per breve tempo il primo figlio minore a una scuola anglofona in una provincia diversa dal Québec, o anche a un istituto scolastico privato nello stesso Québec, per ottenere il diritto di iscrivere lo stesso figlio e tutti quelli successivi alle scuole anglofone pubbliche quebecchesi.

Dopo che la Corte Suprema federale in *P.G. Québec c. Québec Protestant School Board*<sup>117</sup> rilevò l'incompatibilità dell'art. 73 della *loi* 101 rispetto all'art. 23 della Carta, il tentativo da parte del legislatore quebecchese è stato quello di riformulare la portata della norma, in modo da estendere talune garanzie dei diritti linguistici in materia di istruzione anche ai cittadini canadesi provenienti dalle altre parti del Canada. Allo stesso tempo, però, si è cercato di evitare pratiche elusive dell'intento della legge quebecchese sia da parte della componente straniera della popolazione sia di quella francofona interessata a dare un'istruzione in inglese ai propri figli.

Con un primo intervento legislativo del 1993, il Québec ha modificato l'art. 73 della *loi* 101 nel senso di prevedere che il diritto a ricevere

---

pp. 416 ss.; J. WOEHRLING, *Les droits des minorités linguistiques et culturelles en cas d'éventuelle accession du Québec à la souveraineté*, in *Revue Juridique Thémis*, vol. 28, 1994, pp. 1035 ss.; D. PROULX, *La Loi 101, la clause Québec et la Charte canadienne devant la Cour suprême: un cas d'espèce?*, in *Revue Générale de Droit*, vol. 16, 1985, pp. 167 ss.

<sup>117</sup> *P.G. Québec c. Québec Protestant School Board*, [1984] 2 R.C.S. 66.

l'istruzione in lingua inglese in Québec fosse limitato solo ai bambini, sempre di genitori canadesi, che avessero ricevuto o ricevessero il loro insegnamento in inglese nel Canada, sempreché tale insegnamento costituisse la *maggior parte* dell'insegnamento ricevuto in Canada<sup>118</sup>.

Con un secondo intervento legislativo nel 2002 (*loi 104*)<sup>119</sup>, si è modificata la *loi 101* vietando di prendere in considerazione studi effettuati in inglese in una scuola privata non sovvenzionata in Québec o in un'altra parte del Canada al fine di determinare il diritto a continuare a ricevere l'istruzione in inglese nelle scuole pubbliche quebecchesi.

Le diverse modifiche operate hanno portato a una accesa conflittualità e a plurimi interventi della Corte Suprema<sup>120</sup>. Sebbene non manchino in dottrina letture particolarmente critiche verso la giurisprudenza della Corte, imputandole di avere sostanzialmente avallato una lettura in chiave individualista dei diritti linguistici di cui all'art. 23 della *Charter*<sup>121</sup>, in realtà le sentenze in questione sembrano improntate alla ricerca di un difficile equilibrio tra le esigenze formative ed educative del minore, da un lato, e l'interesse della minoranza francofona a preservare la sua identità culturale-linguistica<sup>122</sup>.

---

<sup>118</sup> Si tratta della L.Q. 1993, co. 40.

<sup>119</sup> L.Q., 2002, co. 28.3.

<sup>120</sup> Su cui vedi ampiamente J. WOEHLING, *La contestation judiciaire de la politique linguistique du Québec en matière de langue d'enseignement*, in *Revista de llengua i dret*, vol. 44, 2005, pp. 101 ss.; D. POTHIER, *Language Rights Remedies in the Supreme Court of Canada: Invisible, Gentle or Stern Hand*, in *Review of Constitutional Studies/Revue d'études constitutionnelles*, vol. 19, 2, 2015, pp. 147 ss.

<sup>121</sup> Cfr. E. RICHEZ, *Losing Relevance: Quebec and the Constitutional Politics of Language*, in *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 52, n. 1, 2015, pp. 191 ss.

<sup>122</sup> Ad esempio, nella decisione *Gosselin (Tutor of) v. Québec*, 2005 SCC 15, [2005], 1 SCR 238 la Corte Suprema riconobbe esplicitamente che l'intento dei redattori della Carta, nel prevedere l'art. 23, non fosse quello di garantire un diritto individuale alla libera scelta della lingua di istruzione del minore. Cfr. § 31, «In rejecting “free access” as the governing principle in s. 23, the framers of the Canadian Charter were concerned about the consequences of permitting members of the majority language community to send their children to minority language schools. The concern at the time (which the intervener, the Commissioner of Official Languages for Canada, submitted is a continuing concern today) was that at least outside Quebec minority language schools would themselves become centres of assimilation if members of the majority language community swamped students from the minority language community».

In effetti, il faro che sembra guidare la Corte nelle sue decisioni è quello della genuinità della scelta educativa intrapresa dal minore. In questo senso, pur non giudicando illegittima l'opzione quebecchese di circoscrivere il diritto a proseguire l'insegnamento della lingua inglese nelle scuole pubbliche quebecchesi solo a chi ha condotto la maggior parte degli studi in inglese, tuttavia la Corte ha precisato che tale criterio non può fondarsi esclusivamente su un rigido parametro temporale, basato sul numero di anni di scolarizzazione nella data lingua, ma deve essere integrato anche da una valutazione di carattere soggettivo, incentrata appunto sulla genuinità del percorso formativo seguito dal minore, secondo un approccio che sconta inevitabilmente una certa indeterminatezza e discrezionalità<sup>123</sup>. Per la stessa ragione, la Corte ritiene che in tale valutazione debbano comunque essere computati anche gli anni di scolarizzazione eventualmente trascorsi in una scuola privata, poiché l'art. 23 della *Charter* non distingue tra organismi di istruzione pubblici e privati, e conseguentemente dichiara l'incostituzionalità della *loi* 104 del 2002<sup>124</sup>.

### 8.2. *Interculturalismo quebecchese v. multiculturalismo della federazione: una questione di lingua, ma anche di accomodamento della diversità religiosa e culturale*

Per conseguire compiutamente l'obiettivo della piena francesizzazione dell'immigrazione, già sostanzialmente ottenuto grazie alla *loi* 101, al Québec mancava un ulteriore tassello, rappresentato appunto dalla gestione diretta delle politiche di prima accoglienza destinate ai neo-immigrati.

Sebbene, infatti, come visto, l'accordo *Cullen-Couture* del 1978 avesse soddisfatto gran parte delle richieste avanzate dalla Provincia francofona in materia di immigrazione, il governo federale di allora si era opposto fermamente al trasferimento alla Provincia di tali funzioni,

---

<sup>123</sup> Cfr. *Solski (Tutor of) v. Quebec*, 2005 SCC 14, [2005] 1 SCR 201.

<sup>124</sup> Cfr. *Nguyen v. Quebec (Education Recreation and Sports)*, 2009 SCC 47, [2009] 3 SCR 208.

paventando il rischio di perdere il controllo sui processi di creazione della comunità nazionale<sup>125</sup>.

Tuttavia, tale ulteriore attribuzione avvenne in occasione dell'accordo del '91. Si trattò di un trasferimento di funzioni che – ancorché caratterizzato dalla natura informale dell'atto di trasferimento e dalla piena avocabilità, anche unilaterale, da parte federale<sup>126</sup> – ha consentito alla Provincia francofona di assumere uno *status* nettamente differenziato rispetto alle altre Province.

Il governo federale, infatti, ha attribuito al Québec una compensazione in denaro per i servizi assunti dalla Provincia in materia di integrazione degli stranieri, senza richiedere a quest'ultima nessun obbligo di rendicontazione e nemmeno alcun vincolo di destinazione delle somme erogate. Il trasferimento monetario è, inoltre, congegnato in modo tale da non diminuire, ma di aumentare in funzione dell'eventuale incremento delle risorse federali destinate alle attività di orientamento e di accoglienza degli immigrati<sup>127</sup>.

Gli interventi messi in campo nel corso del tempo dal Québec in materia immigratoria, strutturati attorno all'obbligo della frequenza di scuole in lingua francese per i figli di genitori immigrati, alla selezione di immigrati di natura economica e umanitaria sulla base della conoscenza linguistica del francese e, infine, all'offerta di misure di prima integrazione veicolate in lingua francese, rappresentano, come si accennava, gli assi portanti della politica c.d. "interculturale" in contrapposizione a quella c.d. multiculturale promossa dalla federazione<sup>128</sup>.

---

<sup>125</sup> Cfr. J. GARCEA, *Federal-Provincial Relations in Immigration (1971-1991)*, Ph.d. Thesis, Carleton University, Ottawa, 1993.

<sup>126</sup> Sul punto si rinvia al capitolo secondo.

<sup>127</sup> Cfr. K. BANTING, *op. cit.*, pp. 90-91.

<sup>128</sup> In tema, vedi anche E. CECCHERINI, *Multiculturalismo (diritto comparato)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Aggiornamento, vol. IV, Torino, 2008, pp. 486 ss.; P.L. PETRILLO, *Diritti linguistici e multiculturalismo in Canada*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4, 2016, pp. 983 ss.; T. GROPPI, *Il multiculturalismo come strumento per la costruzione dell'identità nazionale. L'esperienza del Canada*, in D. AMIRANTE, V. PEPE (cur.), *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, Torino, 2011, pp. 17 ss.; M. NICOLINI, *La disciplina canadese sull'immigrazione tra multiculturalismo, secessionismo e riforme*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2, 2003, pp. 726 ss.; V. PIERGIGLI, *Politiche per l'immigrazione e integrazione de-*

Come noto, il Canada è stato il primo paese, nel 1971, ad adottare il termine multiculturalismo per definire una *policy* ufficiale del Governo ed esso è stato incorporato in un testo di legge nel 1988<sup>129</sup>. Inoltre, l'art. 27 della *Canadian Charter of Rights and Freedoms* ha indicato nel «patrimonio multiculturale dei canadesi» un criterio interpretativo della Carta nel suo complesso.

L'avvio dell'approccio multiculturale è generalmente inteso come un modo attraverso cui la federazione ha voluto promuovere l'adesione a un nuovo modello di società, fondato appunto sulla convivenza di tutti i gruppi culturali, etnici e razziali presenti in Canada come risultato dell'immigrazione. Allo stesso tempo, tuttavia, pur ponendosi come fine quello di costruire una cittadinanza di tipo civico, facilitando le relazioni interetniche tra gruppi<sup>130</sup>, il modello multiculturale canadese non disconosce affatto la necessità che l'immigrato debba integrarsi in una delle due lingue ufficiali dello Stato, sia questa l'inglese o il francese<sup>131</sup>.

Dato, tuttavia, il maggior utilizzo e fruibilità nell'ambito lavorativo ed economico della prima lingua rispetto alla seconda, di fatto le politiche multiculturali vennero viste da parte quebecchese come un'ulteriore riprova della volontà del governo federale di annacquare il carattere storicamente bi-culturale e bi-nazionale del Canada, equiparando so-

---

*gli stranieri nell'ordinamento canadese*, in E. CECCHERINI (cur.), *A Trent'anni dalla Patriation canadese. Riflessioni della dottrina italiana*, Genova, 2013, pp. 188 ss.

<sup>129</sup> Cfr. *Canadian Multiculturalism Act*, R.S.C., 1985, c. 24 (4th Supp.), *An Act for the Preservation and Enhancement of Multiculturalism in Canada*.

<sup>130</sup> L'elemento distintivo del multiculturalismo canadese viene in effetti individuato nella circostanza di favorire la partecipazione civica dei gruppi etnici e culturali, in modo che questi possano sentirsi inclusi, fin dal loro arrivo, nella costruzione dei processi di legittimazione democratica. Ciò si contrapporrebbe al modello statunitense caratterizzato da un maggior *laissez faire*. Cfr. I. BLOEMRAAD, *Becoming a Citizen*, cit. In questo senso, l'accusa spesso rivolta alle politiche multiculturali di favorire il separatismo etnico sembra, in relazione al modello canadese almeno, mal formulata. Così D. LEY, *Multiculturalism: A Canadian Defense*, in S. VERTOVEC, S. WESSENDORF (eds.), *op. cit.*, pp. 190 ss.

<sup>131</sup> In questo senso, cfr. W. KYMLICKA, *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, Toronto, 1998.

stanzialmente la minoranza francofona a quelle delle altre unità etnico-culturali presenti in Canada frutto dell'immigrazione più recente.

La politica interculturale quebecchese, dunque, si discosta da quella multiculturale non tanto per il disconoscimento della prospettiva inclusiva e di valorizzazione delle identità culturali, di cui sono portatori i gruppi etnici formati come esito dei processi immigratori, quanto per il fatto che l'integrazione dell'immigrato, dal punto di vista linguistico, dovesse operare nella lingua e cultura francesi<sup>132</sup>.

Come si è già osservato, infatti, lo sviluppo del nazionalismo quebecchese non si è tradotto in politiche restrittive nei confronti dell'immigrazione, anzi. La necessità per la Provincia francofona di mantenere in relazione al resto del Canada il medesimo peso demografico non poteva portare a una politica di chiusura, di tipo xenofobo, nei confronti della popolazione straniera. Essenziale era, appunto, che si preservasse e promuovesse l'acculturazione nella lingua francese, dovendosi, invece, sviluppare modelli di accettazione del pluralismo culturale, incentivando così l'arrivo di nuova immigrazione nella Provincia.

Questa iniziale opzione ideologica, tuttavia, appare oggi più controversa, nella misura in cui si riscontra, nel contesto quebecchese, una maggiore tensione per quanto riguarda proprio i profili dell'accomodamento del pluralismo culturale e religioso, in particolar modo di quello islamico<sup>133</sup>.

---

<sup>132</sup> In questo senso, l'utilizzo del termine interculturale, al posto di quello multiculturale, recentemente promosso nel contesto del Consiglio d'Europa, non sembra avere alcun collegamento di tipo sostantivo con l'esperienza quebecchese. Lo stesso sembra potersi dire per l'utilizzo dell'espressione interculturale nelle Costituzioni di Ecuador e Bolivia, dove il termine allude a un nuovo patto costituente con le componenti indigene presenti nelle due società. Sulla nozione di interculturalismo, sulla sua genesi e significato cfr. C. PICIOCCHI, *L'interculturalismo nel diritto costituzionale. Una storia di parole*, in *DPCE-online*, 2, 2019. In relazione all'esperienza sudamericana, cfr. S. BAGNI (cur.), *Lo stato interculturale: una nuova eutopia? The Intercultural State: A New Eutopia? El estado intercultural: una nueva eutopia?*, Bologna, 2017; S. BALDIN, *Il buen vivir nel costituzionalismo andino*, Torino, 2019.

<sup>133</sup> In verità, in dottrina, vi è chi nota che l'interculturalismo quebecchese si sarebbe già in origine distinto dalle politiche multiculturali, attuate dalla federazione canadese, per la maggiore enfasi sui limiti che la valorizzazione del pluralismo culturale incontra come conseguenza della necessità di rispettare i valori democratici, la parità uomo-

Da questo punto di vista, si può osservare che tra le conseguenze giuridiche che si è soliti ricondurre all'introduzione del multiculturalismo, quale criterio ermeneutico delle disposizioni della *Canadian Charter*, vi è il concetto di *reasonable accommodation*<sup>134</sup>.

Benché non dissimile da altre nozioni con cui anche in altri contesti ordinamentali si è cercato di dare riconoscimento alle domande di riconoscimento delle istanze culturali e religiose<sup>135</sup>, il *reasonable accommodation* ha il suo tratto distintivo nel fatto che esso non si configura tanto come una posizione giuridica soggettiva, come un "diritto a", ma piuttosto come un processo dialogico, un'obbligazione procedurale, che, a fronte di una richiesta caratterizzata dalla genuinità dell'eventuale credo religioso, impone alle parti il tentativo di cercare una possibile soluzione<sup>136</sup>.

L'applicazione di tale strumento da parte delle corti canadesi, a partire dal caso *Multani*<sup>137</sup>, spesso considerato come il paradigma dell'approccio multiculturale canadese in relazione, almeno, al porto dei simboli religiosi, ha determinato una viva reazione da parte delle istituzioni quebecchesi. È da ricordare, infatti, come nel 2007, dunque nell'immediatezza della sentenza della Corte Suprema sul caso *Multani*, il primo ministro quebecchese J. Charest avesse affidato alla commissione com-

---

donna, i diritti dei bambini, etc. Inoltre, seguendo in ciò la tradizione giuridica culturale francese, l'interculturalismo quebecchese tende a sminuire il rilievo etnico quale fattore di identificazione e mobilitazione politica. Cfr. E. LAXER, *Integration Discourses and the Generational Trajectories of Civic Engagement: A Comparison of the Canadian Provinces of Québec and Ontario*, in *Jour. Ethnic & Migration Studies*, vol. 39, 10, 2013, pp. 1581 ss.

<sup>134</sup> In questo senso, C. PICIOCCHI, *op. cit.*, p. 1297.

<sup>135</sup> Si pensi, ad esempio, in ambito europeo, alla nozione di discriminazione indiretta. Cfr. D. STRAZZARI, *Discriminazione razziale e diritto*, Padova, 2008; K. ALIDADI, *Religion, Equality and Employment in Europe*, Oxford-Portland, 2017; L. VICKERS, *Religious Freedom, Religious Discrimination and the Workplace*, Oxford-Portland, II ed., 2016.

<sup>136</sup> In termini, sempre C. PICIOCCHI, *op. cit.*, pp. 1298-1299; M. DICOSOLA, *Tecniche di bilanciamento tra libertà di religione e laicità dello Stato. Il principio del duty of accommodation*, in G. ROLLA (cur.), *Eguale, ma diversi. Identità ed autonomia secondo la giurisprudenza della Corte Suprema del Canada*, Milano, 2006, pp. 135 ss.

<sup>137</sup> Cfr. *Multani v. Commission scolaire Marguerite-Bourgeoys*, [2006] 1 S.C.R. 256, 2006 SCC 6.



posta dai noti studiosi G. Bouchard e C. Taylor il compito di individuare possibili risposte alla questione appunto delle *reasonable accommodations*<sup>138</sup>.

Il rapporto, che configurava la nozione di laicità aperta e suggeriva degli interventi volti a proibire l'ostentazione di simboli religiosi da parte di taluni pubblici funzionari, fu seguito dal tentativo, fallito, di approvare la c.d. *Charte des valeurs québécoises*, che, appunto, avrebbe introdotto il divieto per tutti gli impiegati pubblici di indossare in modo ostentato simboli religiosi<sup>139</sup>.

Nonostante il fallimento dell'iniziativa, gli anni successivi hanno lasciato intravedere che la questione era tutt'altro che sopita. Anche evidentemente sotto l'influenza delle analoghe iniziative francesi e belghe, l'attenzione del legislatore si è rivolta, in particolare, verso la questione dell'interdizione del velo integrale, sia da parte dei funzionari pubblici sia degli utenti dei servizi, nonché, più in generale, sul porto di segni connotati religiosamente.

Un primo tentativo in questo senso è stato fatto nel 2017<sup>140</sup>. Tuttavia, l'immediata impugnazione della legge e la conseguente declaratoria di incostituzionalità della stessa per violazione del diritto alla libertà religiosa di cui all'art. 2a della *Charter* e dell'art. 3 della *Québec Charter*<sup>141</sup> ha indotto il legislatore a intervenire nuovamente in materia. Nel 2019 si è approvata la *loi sur la laïcité de l'État*, azionando la *notwithstanding clause* ai sensi dell'art. 33 della *Charter*, al fine di paralizzare iniziative giurisprudenziali avverse.

La legge, che non manca di norme di principio volte a caratterizzare in senso separatista e rigidamente neutrale, dal punto di vista religioso, i

---

<sup>138</sup> Cfr. G. BOUCHARD, C. TAYLOR, *Building the future. A Time for Reconciliation, Québec*, 2008 disponibile al sito <http://red.pucp.edu.pe/ridei/wp-content/uploads/biblioteca/buildingthefutureGerardBouchardycharlestaylor.pdf>.

<sup>139</sup> Su cui M. OLIVETTI, *Una «Carta dei valori» per il Québec?*, in *Quad. Cost.*, 4, 2013, pp. 990 ss.

<sup>140</sup> Si tratta della *loi favorisant le respect de la neutralité religieuse de l'Etat et visant notamment à encadrer le des demandes d'accommodements pour un motif religieux dans certain organisme*, consultabile al sito <http://legisquebec.gouv.qc.ca/fr/ShowDoc/cs/R-26.2.01>.

<sup>141</sup> Cour Supérieure du Québec, *National Council of Canadian Muslims (NCCM) c. Procureure générale du Québec*, 2018, QCCS 2766.

rapporti della Provincia quebecchese rispetto al fenomeno religioso<sup>142</sup>, riprende i divieti relativi al porto di simboli religiosi già previsti con la legge del 2017, ma ne rende più severa l'applicazione.

In primo luogo, essa impone a tutti i dipendenti pubblici, inclusi coloro che operano presso datori di lavoro che ricevono finanziamenti dalla Provincia, l'obbligo di fornire la propria prestazione lavorativa a viso scoperto (c.d. norma *anti-burqa*). L'obbligo si estende anche all'utente, nella misura in cui ciò sia necessario a permettere la verifica della sua identità o per ragioni di sicurezza, pena altrimenti il mancato ottenimento del servizio richiesto. Tale divieto non può essere soggetto ad alcuna deroga, in applicazione del principio appunto del *reasonable accommodation*.

In secondo luogo, si prevede, limitatamente ad alcuni funzionari pubblici specificamente elencati (tra questi: i poliziotti, i giudici, le guardie carcerarie, il Presidente e il Vicepresidente dell'assemblea parlamentare, il ministro di giustizia e il procuratore generale, ma anche i direttori e gli insegnanti nelle scuole), il divieto di portare qualsiasi oggetto che possa essere ragionevolmente considerato come espressione di un'appartenenza religiosa o altresì che per la persona interessata possa assumere soggettivamente una tale connotazione<sup>143</sup>.

### 8.3. Politiche di integrazione e federalismo nelle province diverse dal Québec: la recessività delle istanze dell'autonomia funzionale

La devoluzione al Québec delle funzioni e soprattutto degli stanziamenti erariali in materia di politiche di accoglienza degli stranieri di primo insediamento rappresenta, oggi, uno degli ambiti di maggiore

---

<sup>142</sup> Anche al prezzo di alcune forzature, sotto almeno il profilo storico, come il disconoscimento radicale della religione cattolica quale tratto caratterizzante dell'identità del Québec: «Considérant que la nation québécoise a des caractéristiques propres, don sa tradition civiliste, des valeurs sociales distinctes et un parcours historique spécifique l'ayant amenée à développer un attachement particulier à la laïcité de l'État».

<sup>143</sup> Con sentenza 18.7.2019, la Corte Superiore del Québec ha negato la richiesta di sospensione dell'efficacia della legge. Cfr. *Ichrak Nourel Hak e National Council of Canadian Muslims e Association Canadienne des libertés civiles c. Québec*, C.S.Q.

visibilità dell'asimmetria del federalismo canadese in relazione alle politiche immigratorie.

In effetti, parallelamente allo sviluppo dei *Provincial Nominee Programs*, con cui, a partire dagli anni Novanta, si è inteso estendere anche alle altre Province la devoluzione di funzioni in materia di selezione dell'immigrazione economica, il governo federale ha parallelamente promosso il trasferimento dei poteri relativi alla prima ricezione e orientamento in favore degli immigrati di recente insediamento.

La necessità di ridurre il deficit di bilancio federale, da un lato, la percezione che la prestazione di servizi rivolti agli immigrati di primo arrivo fosse un'area comunque incidente sulle politiche sociali, di competenza provinciale, dall'altro, sono tra le cause generalmente addotte per giustificare la decisione governativa<sup>144</sup>.

Solo due Province, tuttavia, manifestarono interesse verso l'offerta federale: il Manitoba e il British Columbia. Gli accordi intergovernativi conclusi negli anni Novanta e poi rinnovati nella prima metà del nuovo millennio non garantirono, però, alle due Province lo stesso trattamento previsto per il Québec e ciò sia in termini di risorse trasferite, sia sotto il profilo degli obblighi di rendicontazione previsti dalle amministrazioni provinciali verso la federazione<sup>145</sup>.

Ciononostante, l'intervenuto trasferimento di poteri si rivelò strategico, soprattutto per il Manitoba, al fine di sviluppare una politica immigratoria coerente con gli interessi territoriali provinciali. La flessibilità acquisita nella programmazione e gestione di programmi finalizzati all'integrazione degli stranieri, unitamente alla possibilità di selezionare gli immigrati per motivi economici, consentì al Manitoba di soddisfare le richieste di manodopera a bassa qualificazione che risultano prevalenti nel tessuto economico provinciale e di favorire la diffusione del-

---

<sup>144</sup> Cfr. C. KOSTOV, *Canada-Quebec Immigration Agreements (1971-1991) and their Impact on Federalism*, in *American Review of Canadian Studies*, vol. 38, n. 1, 2008, pp. 91 ss.

<sup>145</sup> Cfr. I. VINEBERG, *Responding to Immigrants' Settlement Needs. The Canadian Experience*, New York, 2012.

l'insediamento degli immigrati in tutto il territorio, anche nelle zone caratterizzate da una minore densità demografica<sup>146</sup>.

La devoluzione, dunque, in materia di servizi per l'integrazione, come del resto quella relativa alla selezione degli immigrati, rispondeva, nel contesto federale canadese, a due logiche distinte: da un lato, nel caso quebecchese, era una soluzione dettata dalle esigenze del federalismo c.d. identitario, dall'altro, in relazione alle altre Province, assumeva connotati di tipo maggiormente funzionale.

Questi due diversi fondamenti giustificativi della devoluzione in materia avevano comunque indotto la federazione a un trattamento sostanzialmente paritario, pur permanendo non marginali aspetti di favore in capo al Québec, in termini almeno di risorse trasferite.

Su questo impianto, però, si è innestata una radicale svolta nel 2012: il governo federale ha deciso, in via unilaterale e senza previa consultazione con le due Province, di recedere dagli accordi summenzionati con il Manitoba e con il British Columbia e di riassumere le funzioni in precedenza devolute in materia di prima integrazione.

La vicenda, che denota l'estrema fragilità, dal punto di vista giuridico-formale almeno, su cui riposa l'intero impianto della devoluzione in materia di immigrazione, è stata giustificata dalla necessità da parte federale di accrescere il senso di appartenenza nazionale in relazione alla popolazione immigrata e ciò si lega, del resto, a un'opera di più incisivo coordinamento federale cui sono stati subordinati tutti i più recenti rinnovi dei vari accordi devolutivi in materia di immigrazione<sup>147</sup>.

In dottrina<sup>148</sup>, si sottolinea che l'avocazione delle funzioni da parte della federazione possa essere legata anche alla questione del rinnovo

---

<sup>146</sup> Cfr. T. CARTER TOM, M. MORRISH, B. AMOYAW, *Attracting Immigrants to Smaller Urban and Rural Communities: Lessons Learned from the Manitoba Provincial Nominee Program*, in *Journal of International Migration and Integration*, vol. 9, 2, 2008, pp. 161-183.

<sup>147</sup> Vedi capitolo secondo.

<sup>148</sup> Cfr. W.I. REEVE, *Devolution and Recentralization in the Canadian Immigration System: Theory Causes, and Impacts*, Ph.D. Thesis, Queen's University Kingston, Ontario, 2014; M. PAQUET, *The Federalization of Immigration and Integration in Canada*, in *Canadian Journal of Political Science*, vol. XLVII, 3, 2014, pp. 519-548, EAD., *La fédéralisation de l'immigration au Canada*, Montreal, 2016.

dell'accordo in materia di immigrazione dell'Ontario, Provincia destinataria della maggior parte di flussi migratori canadesi.

L'Ontario non aveva manifestato un particolare interesse ad assumere funzioni in relazione alla gestione del fenomeno migratorio *lato sensu* inteso, essendo comunque meta preferita dell'immigrazione. Nel 2004, tuttavia, concluse un accordo intergovernativo con la federazione in materia di trasferimento di funzioni relativamente ai servizi di accoglienza.

L'accordo differiva da quello che la federazione aveva concluso con il Manitoba e il British Columbia sia perché si contemplava l'inclusione della città di Toronto, assieme alla componente provinciale e federale, dando così rilievo alla dimensione strettamente locale, sia perché manteneva in capo alla federazione la decisione sui programmi da finanziare. Questi venivano poi concretamente implementati da organizzazioni non governative, ma comunque sotto una certa supervisione degli organi decentrati federali. Per tale motivo, l'intero sistema presentava una certa rigidità e si rivelava incapace di adattarsi alle necessità territoriali, secondo il modello affermatosi invece in Manitoba<sup>149</sup>.

Nel 2010, in occasione dello spirare del termine quinquennale dell'accordo devolutivo del 2004, l'Ontario aveva manifestato l'intenzione di chiedere l'integrale devoluzione delle funzioni e delle relative risorse, seguendo il modello implementato in Manitoba. Per la federazione, soddisfare la richiesta dell'Ontario sarebbe risultato, però, eccessivamente oneroso e, d'altra parte, negare la devoluzione di funzioni già in precedenza accordata alle altre due Province sarebbe apparso del tutto ingiustificato.

La ricentralizzazione, dunque, dei relativi servizi di prima accoglienza, con esclusione, però, del Québec, si è posta come strada politicamente obbligata, ma ha indubbiamente mostrato la maggior forza politica delle ragioni identitarie rispetto a quelle funzionali quale fondamento della devoluzione in materia di immigrazione.

C'è un altro aspetto, tuttavia, che può spiegare l'iniziativa governativa. Come si è accennato, le politiche d'integrazione nei confronti della

---

<sup>149</sup> Cfr. F.L. SEIDLE, *The Canada-Ontario Agreement: Assessment and Options for Renewal*, in *Mowat Centre for Policy Innovation Paper*, May 2010.

popolazione immigrata si caratterizzano per una scarsa istituzionalizzazione: l'erogazione dei relativi servizi viene implementata essenzialmente attraverso soggetti del terzo settore connotati etnicamente. Dato l'alto tasso di concessione della cittadinanza per naturalizzazione e il breve lasso di tempo richiesto dalla legge federale, l'interlocuzione con queste organizzazioni è uno strumento strategico per garantire agli attori politici un legame importante con le comunità di origine straniera. Del resto, uno degli elementi qualificanti l'approccio multiculturale canadese è proprio rappresentato dal sostegno, anche economico, alle diverse comunità etniche frutto dell'immigrazione al fine di favorirne la partecipazione democratica e la loro inclusione civica<sup>150</sup>.

È poi da tenere presente, in relazione al canale d'accesso dell'immigrazione c.d. umanitaria, che il modello canadese di recezione dei rifugiati dà tradizionalmente ampio peso al ruolo della società civile. In effetti, un'ampia e maggioritaria quota di immigrati per ragioni umanitarie è ammessa in Canada attraverso procedure c.d. di reinsediamento, per tale intendendosi la selezione e il trasferimento di persone che si qualificano come rifugiato o comunque come individuo bisognoso di una qualche forma di protezione internazionale da uno Stato in cui hanno ricercato e ottenuto una prima forma di protezione a uno Stato terzo che ha volontariamente deciso di accoglierli<sup>151</sup>.

Il governo federale determina ogni anno il numero di persone che intende accogliere attraverso le procedure di reinsediamento e, in collaborazione con l'UNHCR, individua i potenziali beneficiari. Accanto a questo strumento, si è tuttavia ammesso, fin dagli anni Settanta, un modello diversamente congegnato in cui sono i gruppi di persone – famiglie o comunità etniche e/o religiose – che sponsorizzano la selezione di un dato soggetto da reinsediare e ne garantiscono per almeno un anno i costi legati alla sua integrazione<sup>152</sup>.

---

<sup>150</sup> Cfr. I. BLOEMRAAD, *Becoming a citizen*, cit.

<sup>151</sup> Questa è la definizione di reinsediamento (*resettlement*) data appunto dall'UNHCR. Si veda UNHCR, *Resettlement Handbook* (July 2011), consultabile al sito [www.unhcr.org/46f7=ee2.pdf](http://www.unhcr.org/46f7=ee2.pdf), p. 3.

<sup>152</sup> Cfr. A. GARNIER, *Resettled Refugees and Work in Canada and Quebec. Humanitarianism and the Challenge of Mainstream Socioeconomic Participation*, in A. GARNIER, L. LYRA JUBILAT, K. BERGSTOVA SANDIK (eds.), *Refugee Resettlement. Power,*

Il modello canadese, incentrato appunto su un chiaro paradigma di sussidiarietà orizzontale<sup>153</sup>, ha, da un lato, agevolato l'integrazione sociale e lavorativa dei rifugiati reinsediati e, dall'altro, ha dato decisa centralità alle comunità etniche presenti sul territorio, divenendo queste ultime interlocutrici importanti sia per la selezione di nuovi immigrati, sia per la loro pronta integrazione<sup>154</sup>. Non è dunque casuale che la federazione abbia mantenuto le funzioni esclusive in materia di selezione e di integrazione dei rifugiati ricollocati, ancora una volta con la sola eccezione del Québec.

Insomma, l'impressione è che l'immigrazione – che si presenta in Canada come fenomeno controllato, anche grazie alla posizione geografica del paese – rappresenti una misura “scarsa” per talune Province, le quali faticano ad attrarla e a mantenerla nei loro ambiti territoriali caratterizzati da bassi tassi di densità demografica. Per questo motivo, tuttavia, si innesca una sorta di competizione con l'ambito federale circa il soggetto istituzionale che si ponga, nei confronti delle comunità di immigrati, come garante della loro inclusione e partecipazione dei processi di formazione della comunità nazionale.

---

*Politics and Humanitarian Governance*, New York, pp. 118 ss.; E. YAHYAOUI KRIVENKO, *Hospitality and Sovereignty. What Can We Learn from the Canadian Private Sponsorship of Refugees Program*, in *Int. J. Refugee Law*, vol. 24, 3, 2012, pp. 579 ss.

<sup>153</sup> Sulle possibili analogie rispetto alla recente esperienza italiana in materia di c.d. corridoi umanitari, cfr. P. MOROZZO DELLA ROCCA, *I due protocolli d'intesa sui “corridoi umanitari” tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche d'asilo e d'immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e citt.*, 1, 2017.

<sup>154</sup> Si noti che la sec. 147 dell'*Immigration and Refugee Protection Regulation* prescrive che, tra i requisiti che il potenziale candidato al reinsediamento deve soddisfare, vi è quello della capacità di stabilirsi in Canada. Sulla tendenza del modello di reinsediamento canadese a soddisfare, accanto alle esigenze umanitarie, anche quelle di carattere economico manifestate dallo Stato, v. J.C. HATHAWAY, *Selective Concern. An Overview of Refugee Law in Canada*, in *McGill Law Journal*, vol. 33, 1988, pp. 675 ss.

*9. Gli immigrati come nuove minoranze? Il caso del bilinguismo scolastico e il movimento dell'English only law negli Usa*

C'è un elemento comune nell'analisi finora svolta delle esperienze nazionali qui considerate: si è guardato soprattutto alle potenziali tensioni che il fenomeno migratorio ha innescato nella regolazione e difesa dei diritti linguistici delle minoranze storiche nazionali e, nella misura in cui queste abbiano un ente territoriale che si ponga come espressivo dei loro interessi, alle conseguenti ripercussioni nei rapporti centro-periferia.

La prospettiva, tuttavia, degli immigrati<sup>155</sup>, quali potenziali destinatari essi stessi dei diritti linguistici, al fine di preservare i tratti identitari della loro cultura di provenienza, è stata invece recessiva. Questa prospettiva di indagine è emersa, oltre che in dottrina<sup>156</sup>, nel dibattito istituzionale internazionale<sup>157</sup> ed europeo<sup>158</sup>, dove appunto ci si è interroga-

---

<sup>155</sup> Il riferimento agli immigrati genericamente intesi è grossolano. Ci si dovrebbe riferire, semmai, a specifici gruppi etnici o nazionali, frutto dell'insediamento indotto dal fenomeno migratorio, che, in ragione della loro concentrazione in determinate aree di un dato territorio nazionale, possono porre la questione dell'attivazione, appunto, di diritti linguistici collettivi, ad esempio nell'istruzione o nella relazione con la PA, finora appannaggio delle sole minoranze nazionali. Il punto viene ripreso subito dopo nel testo.

<sup>156</sup> In particolare, cfr. R. MEDDA-WINDISHER, *Nuove minoranze-Immigrazione tra dimensione culturale e coesione sociale*, Padova, 2010.

<sup>157</sup> Uno sviluppo in tal senso si è avuto in relazione al Patto internazionale sui diritti civili e politici, il cui art. 27 ha posto le basi, sul piano internazionale, per il riconoscimento di diritti alle minoranze culturali. Nel *General Comment* No. 23 sull'art. 27 del Patto dell'8 aprile 1994, l'allora *Human Rights Committee* ha stabilito che le persone cui si riferisce la disposizione in questione non devono essere cittadini di uno stato parte e nemmeno, allorché stranieri, possedere lo stato di lungo soggiornante. Secondo il Comitato (§ 5.2), anche i «migrant workers or even visitors in a state party constituting such minorities are entitled not to be denied the exercise of those rights».

<sup>158</sup> In relazione alla Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, si dovrà ricordare come la stessa si sia astenuta dal fornire una definizione di minoranza nazionale, riconoscendo esplicitamente che non esiste un consenso in merito a tale aspetto. Ciò ha implicato che molti Stati Parte abbiano formulato apposite dichiarazioni intese a circoscrivere nei loro riguardi il significato del termine. Tra queste dichiarazioni, diverse esplicitamente menzionano la cittadinanza come requisito necessario per riconoscere l'esistenza di minoranze nazionali nel loro territorio. Tuttavia, il nume-



ti sulla possibilità di applicare la nozione di minoranza nazionale, e i conseguenti diritti di matrice collettiva, non solo a quanti possiedono la cittadinanza dello stato territoriale, ma anche alle c.d. nuove minoranze, risultato dell'immigrazione, sia pure secondo un approccio selettivo quanto ai diritti culturali di fatto esigibili<sup>159</sup>.

---

ro di Stati che, nella loro prassi o legislazione interna, danno tutela solo a (talune) minoranze culturali a carattere autoctono è molto più elevato. Il dibattito relativo alla possibile estensione dei diritti delle minoranze nazionali, ai sensi della Convenzione quadro, anche ai non cittadini ha certamente ricevuto particolare impulso grazie al rapporto redatto dalla Commissione per la democrazia attraverso il diritto, più comunemente nota come Commissione di Venezia (*Report on Non-Citizens and Minority Rights*, CDL-AD (2007) 001, 18.1.2007). In esso si afferma che, di per sé, la nozione di minoranza nazionale non dovrebbe essere circoscritta a gruppi etnico-linguistici i cui componenti abbiano la cittadinanza di quel dato Stato. Tuttavia, ciò non significa automaticamente garantire alle nuove minoranze, sorte a seguito dei processi di immigrazione, l'insieme dei diritti di tipo prestazionale normalmente applicabili alle tradizionali minoranze nazionali. Secondo il rapporto, i diritti delle minoranze si fonderebbero, da un lato, sulla tutela desumibile dai diritti universali individuali, quali il divieto di discriminazione per la religione, lingua, razza, o il diritto di associazione e di libera manifestazione del pensiero, e, dall'altro, su diritti più prettamente collettivi, quali ad esempio l'insegnamento nella propria lingua, la possibilità di rivolgersi alla pubblica amministrazione nella propria lingua, che presuppongono l'apprestamento da parte dello Stato di un apposito apparato amministrativo, con i conseguenti costi. Ebbene, in relazione a questi ultimi diritti, rimane nella facoltà dello Stato condizionare detti interventi a criteri che denotino che quel determinato gruppo minoritario abbia legami strutturati ed effettivi con lo Stato. Anche in tale contesto, tuttavia, la cittadinanza non appare come il requisito migliore per selezionare i possibili gruppi identitari meritevoli di tutela. Altri fattori come la residenza prolungata e con caratteri di stabilità nel territorio, la dimensione numerica dello specifico gruppo, l'esistenza di una richiesta potrebbero essere presi in considerazione al fine di valutare, volta per volta, l'estensione alla specifica categoria di stranieri di un dato diritto collettivo.

<sup>159</sup> Il tema in questione si è posto solo recentemente all'attenzione della dottrina italiana. In effetti, la disposizione di cui all'art. 6 Cost., che rappresenta il fondamento della tutela promozionale delle minoranze linguistiche, non contiene testualmente alcuna limitazione alle sole minoranze c.d. autoctone, scontando, in questo senso, una certa genericità rispetto ad altre Costituzioni europee (cfr. E. PALICI DI SUNI PRAT, *Intorno alle minoranze*, Torino, 2001, p. 21). Tuttavia, in linea, del resto, con le nozioni di minoranza culturale diffuse in ambienti internazionali, la dottrina identificava le minoranze linguistiche solo all'interno di un rapporto di cittadinanza con lo Stato in cui la minoranza è collocata (cfr. A. PIZZORUSSO, *Minoranze (ad vocem)*, in *Enc dir.*, vol. XXVI, Milano,

In relazione a questa specifica prospettiva, il caso statunitense mostra aspetti di interesse.

Tale realtà istituzionale, che pure conosce esempi, territorialmente circoscritti, di riconoscimento di diritti linguistici alle minoranze autoctone<sup>160</sup>, viene usualmente raffigurata come improntata al monolinguisma e le dinamiche c.d. multinazionali, quale criterio esplicativo dei rapporti centro-periferia, è profilo di analisi del tutto assente.

---

1976, p. 533, che definisce la minoranza come «una o più collettività di cittadini, dotate di un particolare status giuridico»). La legge quadro n. 482/1999, recante *Norme in materia di tutela delle minoranze linguistiche storiche* e che si pone come attuativa dell'art. 6 Cost., sembra avallare tale impostazione, rivolgendosi appunto alle sole minoranze storiche, termine non definito dalla legge, ma che parrebbe riferibile a quelle minoranze già presenti sul territorio al momento dell'entrata in vigore della Costituzione. Tuttavia, ferma restando la necessità dell'intervento legislativo nella concretizzazione delle tutele ai sensi dell'art. 6 Cost. e il conseguente ampio margine di discrezionalità riconosciuto al legislatore, la stessa Corte costituzionale, sia pure in riferimento alle lingue regionali e idiomi locali, ha rilevato che la l. 482/1999 «non esaurisce la disciplina sollecitata dalla notoria presenza di un assai più ricco e variegato pluralismo culturale e linguistico, che va sotto i termini di “lingue regionali ed idiomi locali” [...]» (§ 3 cons. in diritto, sent. n. 88/2011). Tale apertura della Corte e i richiami da essa effettuati alla generale valenza del principio pluralistico, di cui all'art. 2 Cost., e al principio di uguaglianza, di cui all'art. 3, quali ulteriori riferimenti giuridico-costituzionali su cui fondare la tutela delle minoranze, fornirebbero, secondo attenta dottrina, «più sicuri e utili agganci [per] una solida e organica tutela attiva anche sotto il profilo identitario delle delicate situazioni di comunità provenienti da altri ambienti e tradizioni “nazionali” e che, a causa proprio di queste (come i “nomadi”) o per le molteplici ragioni che le spingono al trasferimento nel territorio italiano (come i migranti) hanno un legame con il territorio diverso da quello delle minoranze storiche certificate e presentano peculiarità ed esigenze che non si prestano ad essere soddisfatte con le medesime misure apprestate uniformemente per queste ultime», così A. ANZON DEMMIG, *La Corte apre a “nuove minoranze”?*, in *Rivista AIC*, 3, 2011. Sul punto anche C. GALBERSANI, *La tutela delle nuove minoranze linguistiche: un'interpretazione evolutiva dell'art. 6 Cost.?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014, nonché P. CARETTI, *Lingua e costituzione*, in *Rivista AIC*, 2, 2014.

<sup>160</sup> Si pensi, in questo senso, al caso delle Hawaii, dello status specifico di Portorico e, ancora, in relazione ai nativi americani al *Native American Languages Act* del 1990.

In effetti, sebbene la costruzione della nazione statunitense abbia seguito e non preceduto la formazione dello Stato<sup>161</sup> e benché non siano mancate, fino almeno alla metà del XIX secolo, indicazioni di un possibile sviluppo in senso plurilinguistico<sup>162</sup>, è indubbio che, sia pure in assenza di una formale qualificazione dell'inglese quale lingua ufficiale, l'utilizzo, anche istituzionale, di tale idioma abbia *de facto* rappresentato e rappresenti tuttora uno degli elementi centrali per la costruzione in senso civico della nazione statunitense<sup>163</sup>.

Eppure, la presenza crescente di immigrati dagli Stati dell'America Latina e dall'Asia, concentrati spesso in aree geografiche circoscritte, e la maggiore difficoltà incontrata da tale segmento della popolazione ad acquisire una salda padronanza nella lingua inglese hanno posto alle istituzioni territoriali, federali e statali, la necessità di affrontare la questione della loro effettiva integrazione linguistica.

È in tale contesto che, nella dottrina statunitense, ci si è interrogati attorno alla possibilità che la tutela dei diritti linguistici collettivi, pensata appunto in ordinamenti caratterizzati dalla presenza di minoranze nazionali, possa rappresentare un termine di confronto utile al fine di configurare un diritto al mantenimento della lingua e cultura d'origine delle popolazioni di origine straniera.

Si è, in particolare, sottolineato che la *ratio* della tutela sarebbe diversa: essa non sarebbe giustificata da una concezione rimediale e in

---

<sup>161</sup> In argomento, R. TONIATTI, *La «nazione costituzionale»: genesi e consolidamento dell'identità repubblicana dell'ordinamento federale statunitense quale Stato-nazione*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, 2011, pp. 1150 ss.

<sup>162</sup> Cfr. J.F. PEREA, *Demography and Distrust: An Essay on American Languages, Cultural Pluralism and Official English*, in *Minn. L. Rev.*, vol. 77, 1992, p. 286, ricorda che gli Articles of Confederation furono redatti, oltre che in inglese, anche in francese e tedesco, e che il Congresso continentale «explicitly recognized the linguistic and cultural pluralism within the new American realm and the need to communicate with linguistically different population in the language they understood». Per ulteriori indicazioni di prassi seguite a livello di Stati, oltre al citato contributo di Perea, si veda B. ONG HING, *Beyond the Rhetoric of Assimilation and Cultural Pluralism: Addressing the Tension of Separation and Conflict in an Immigration-Driven Multiracial Society*, in *California L. Rev.*, vol. 81, 1993, pp. 863 ss.

<sup>163</sup> Si veda M. ROSENFELD, *Bilingualism, National Identity and Diversity in the United States*, in *Revista de llengua i Dret*, vol. 34, 2000, pp. 129 ss.

qualche modo compensativa degli eventi della storia, quale si riscontra di solito in relazione alle minoranze nazionali, ma dalla necessità di garantire l'efficace partecipazione ai processi democratici e del vivere sociale alle nuove minoranze sviluppatesi per effetto dell'immigrazione<sup>164</sup>.

In realtà, è bene dire che, nell'esperienza statunitense, questa prospettiva promozionale, di tutela del patrimonio culturale delle nuove minoranze, non c'è affatto. Piuttosto, ciò che emerge chiaramente è una lettura di tipo strumentale dei diritti linguistici<sup>165</sup>: il riconoscimento di misure di accomodamento linguistico è servente all'obiettivo di garantire un effettivo accesso, in condizioni di parità sostanziale, a taluni servizi e/o diritti ritenuti essenziali. In questo senso, le misure in questione sono viste in termini di stretta temporaneità e il loro mantenimento dipende dalla dimostrata ed effettiva utilità a perseguire l'obiettivo della piena acquisizione della padronanza dell'inglese.

Ambito di elezione privilegiato per la tematica in esame è l'istruzione scolastica, settore di tradizionale competenza degli Stati in cui, però, l'ambito federale ha esercitato, a partire dall'avvio delle politiche desegregazioniste inaugurate con la celebre sentenza *Brown v. Board of Education*<sup>166</sup>, un'evidente funzione tutoria in chiave antidiscriminatoria verso la popolazione di colore, ma, come subito si dirà, anche appunto di quella immigrata o comunque di origine straniera.

Nel 1974, nel caso *Lau vs. Nichols*<sup>167</sup>, la Corte Suprema ha ritenuto discriminatorio, in ragione dell'origine nazionale, il comportamento di un istituto scolastico della California che aveva offerto a un gruppo di studenti provenienti dall'Estremo Oriente un'istruzione esclusivamente in lingua inglese. Secondo la Corte, l'istituto scolastico, non fornendo

---

<sup>164</sup> In questo senso vanno soprattutto i lavori di C.M. RODRIGUEZ, *Accommodating Linguistic Difference: Toward a Comprehensive Theory of Language Rights in the United States*, in *Harvard Civil Right-Civil Liberties L. Rev.*, vol. 36, 2001, pp. 133 ss., EAD., *Language and Participation*, in *California Law Rev.*, vol. 94, 2006, pp. 687 ss.

<sup>165</sup> Su questa distinzione, nel contesto dei diritti linguistici, vedi soprattutto R. RUBIO-MARÍN, *Language Rights: Exploring the Competing Rationales*, in A. PATTEN, W. KYMLICKA (eds.), *Language Rights and Political Theory*, Oxford, 2003, pp. 52 ss.

<sup>166</sup> *Brown vs Board of Education*, 347 U.S. 483 (1954).

<sup>167</sup> *Lau vs. Nichols*, 414 U.S. 563 (1974).

alcuna misura educativa in grado di consentire ai ricorrenti di apprendere efficacemente la lingua inglese, aveva violato il *Title VI* del *Civil Right Act* del 1964<sup>168</sup>.

Pochi mesi dopo la sentenza della Corte Suprema, il Congresso approvò l'*Equal Educational Opportunities Act* (EEOA) che impose a ogni Stato di adoperarsi affinché le istituzioni scolastiche adottassero misure didattiche specifiche e adeguate al fine di rimuovere le barriere linguistiche che impedivano la partecipazione effettiva degli studenti con difficoltà di apprendimento della lingua inglese<sup>169</sup>.

Benché né la Corte Suprema in *Lau* né il Congresso con l'adozione dell'EEOA abbiano mai prescritto alcun preciso modello didattico, limitandosi a parlare genericamente di *appropriate action*, di fatto l'intervento federale è stato inteso come un sostanziale invito agli Stati e alle loro istituzioni scolastiche a promuovere il modello c.d. bilingue che, del resto, il Congresso si era già premurato di supportare finanziariamente attraverso l'approvazione, nel 1968, del *Bilingual Education Act*<sup>170</sup>, più volte rinnovato. È da dire, peraltro, che l'approccio bilingue – che si sostanziava nel fatto di prevedere l'uso della lingua d'origine come lingua veicolare, in concorrenza con l'inglese – era concepito pur sempre come temporaneo e funzionale all'acquisizione della padronanza della lingua inglese.

Recentemente, tuttavia, vi è stato un ripensamento, anche da un punto di vista didattico, circa l'efficacia di tale approccio rispetto ad altre strategie educative, quali, ad esempio, l'utilizzo di classi di immersioni linguistiche solo in inglese<sup>171</sup>.

---

<sup>168</sup> Il *Title VI* del *Civil Rights Act* del 1964 prescrive il divieto di discriminazione per la razza, colore e origine nazionale in capo a ogni soggetto istituzionale che riceva finanziamenti federali per espletare le proprie attività e/o programmi.

<sup>169</sup> Cfr. 20 U.S.C. 1703(f) (2012) che dispone che gli istituti scolastici statali devono «take appropriate action to overcome language barriers that impede [the] equal participation of non-English-speaking students».

<sup>170</sup> Pub. L. No. 90-247, 81 Stat. 783, 816-18 (1968).

<sup>171</sup> Per il relativo dibattito, cfr. S.D. KRASHEN, *Condemned Without a Trial: Bogus Arguments against Bilingual Education*, Portsmouth, NH, 1999; M. SUAREZ-OROZCO, P.D. ROOS, C. SUAREZ-OROZCO, *Cultural, Educational and Legal Perspectives on Immigration: Implications for School Reform*, in J.P. HEUBERT (ed.), *Law and School*

Questo processo si è, però, andato a saldare con un crescente movimento (il c.d. *English only law*), attivo a livello statale, il quale, temendo che l'immigrazione ispanica e asiatica possa condurre a una diluizione dell'identità americana, incentrata sulla lingua inglese, si è proposto l'adozione di interventi normativi e di politiche volti a preservare l'utilizzo dell'inglese come lingua ufficiale e di uso esclusivo nella pubblica amministrazione<sup>172</sup>.

Sono più di una trentina gli Stati che hanno legiferato in materia, talvolta anche con interventi mirati alla modifica testuale delle Costituzioni statali. Nella maggior parte dei casi, si tratta di misure dal carattere prevalentemente simbolico, in altri, tuttavia, le conseguenze sono state più marcate e hanno determinato la preclusione assoluta per i funzionari pubblici di utilizzare lingue diverse dall'inglese, anche quando ciò risponda alla necessità di dare una risposta alle esigenze avanzate da utenti incapaci di relazionarsi con l'inglese, senza implicare un particolare sforzo organizzativo dell'apparato pubblico<sup>173</sup>.

Ne è seguito un certo contenzioso che ha ritenuto tali misure in contrasto con le garanzie della *freedom of speech* del I Emendamento. Peraltro, le Corti non hanno mai configurato l'esistenza di un diritto individuale a ricevere dall'amministrazione informazioni nella loro lingua d'origine, ma hanno solo sottolineato il fatto che le normative in questione precludessero ai funzionari ogni ragionevole possibilità di mediazione linguistica, incidendo così sia sulla libertà del singolo di usare la propria lingua sia sulla sostanziale partecipazione alla vita sociale di molti utenti<sup>174</sup>.

---

*Reform: Six Strategies for Promoting Educational Equity*, New Haven, CT, 1999, pp. 162 ss.

<sup>172</sup> Cfr. P.W. SCHROTH, *Language and Law*, in *Am. Jour. Comp. L.*, vol. 46, 1998, pp. 17 ss.

<sup>173</sup> Cfr. M.P. O'SULLIVAN, *Laboratories for Inequality: State Experimentation and Educational Access for English-Language Learners*, in *Duke L. Jour.*, vol. 64, 2015, pp. 671 ss.

<sup>174</sup> Nel 1987, attraverso un'iniziativa popolare, venne inserita nella Costituzione dell'Arizona una nuova disposizione che dichiarò l'inglese lingua ufficiale nelle operazioni di voto, nelle scuole e in tutte le attività della pubblica amministrazione. Più nello specifico, si stabilì l'obbligo per tutti i dipendenti pubblici «to act in English and in no other language». In *Ruiz vs. Hull*, [957 P.2d 984 (Ariz.1998)], la Corte Suprema del-

In relazione ai profili legati all'istruzione scolastica, la connotazione ideologica in chiave identitaria e spesso discriminatoria del movimento *English only law* si è legata, come si è accennato, a una rivisitazione, anche sotto il profilo scientifico, del metodo bilingue come approccio didattico idoneo a superare le difficoltà di apprendimento della lingua inglese, a tutto vantaggio di altri metodi, quale quello dell'immersione linguistica<sup>175</sup>.

Antesignana di tale evoluzione è stata la California, dove, a seguito di un'iniziativa popolare – la *Proposition 227* – si è inteso vietare l'utilizzo di lingue diverse dall'inglese quali lingue veicolari dell'insegnamento<sup>176</sup>. La legittimità della misura in questione è stata confermata in giudizio. Si è ritenuto, infatti, che il superamento del modello bilingue, in favore di quello c.d. a immersione linguistica in inglese, non poteva

---

l'Arizona ha ritenuto l'emendamento in contrasto con la *free speech clause*, osservando che esso (§ 997) «effectively cuts off governmental communication with thousands of limited-English-proficient and non-English-speaking persons in Arizona». Per gli stessi motivi, in *In Re Initiative Petition no. 366, 46 P.3d 123, (Okla. 2002)*, la Corte Suprema dell'Oklahoma ha ritenuto illegittima un'iniziativa popolare volta a dichiarare l'inglese lingua ufficiale dello Stato e che richiedeva che «all official documents, transactions, proceedings, meetings and publications [...] be in English». In Alabama, a seguito di analoga iniziativa popolare che aveva introdotto un emendamento alla costituzione statale che impegnava il legislatore a non approvare leggi «which diminishes or ignores the role of English as the common language of the State of Alabama», l'Esecutivo aveva imposto la somministrazione degli esami per la patente di guida solo in lingua inglese. Venne proposta allora una *class action*, sulla base della natura indirettamente discriminatoria in ragione dell'origine nazionale della misura in questione e della conseguente violazione del Title VI del *Civil Rights Act* del 1964. A seguito della sentenza della Corte d'Appello che confermò la natura discriminatoria della misura [*Sandoval v. Hagan*, 197 F.3d 484, 488 (11th cir. 1999)], il governo dell'Alabama ritirò la misura in questione. Tuttavia, la Corte Suprema garantì il *certiorari* e riformò le due sentenze sul piano procedurale, negando che il *Title VI* attribuisca legittimazione attiva nei casi di discriminazione indiretta. Cfr. *Alexander v. Sandoval*, 532 U.S. 275 (2001). Diffusamente, su queste iniziative, cfr. J. HILL, D. ROSS, B. SERAFINE, R.E. LEVY, *Survey: Watch your Language! The Kansas Law Review Survey of Official-English and English-Only Laws and Policies*, in *U. Kan. L. Rev.*, vol. 57, 2009, pp. 669 ss.; M.P. O'SULLIVAN, *op. cit.*, pp. 680 ss.

<sup>175</sup> Su questa saldatura, concorde anche M. ROSENFELD, *op. cit.*, pp. 143-144.

<sup>176</sup> In argomento, R. WENKART, *The Battle over Bilingual Education in California*, in *Educational Law Reporter*, vol. 123, 1998, pp. 459 ss.

ritenersi di per sé in contrasto con l'EEOA. Il legislatore federale, infatti, non ha imposto alcun vincolo agli Stati relativamente al metodo didattico più idoneo per rimuovere le barriere linguistiche degli studenti la cui lingua madre non sia l'inglese<sup>177</sup>.

Il cambiamento introdotto in California, poi implementato anche in altri due Stati<sup>178</sup>, ha avuto un evidente riflesso sul piano delle politiche federali.

A partire dagli anni duemila, con l'avvio della presidenza Bush, il tema della qualità dell'istruzione è stato oggetto di un significativo intervento. Il *No Child Left Behind Act* del 2001<sup>179</sup> viene considerato da molti osservatori come la ricusazione, a livello federale, del modello didattico incentrato sull'istruzione bilingue<sup>180</sup>.

In effetti, pur formalmente non disconoscendo tale metodo, è vero che la legge federale ha modificato il nome del precedente ufficio incaricato di gestire i programmi di sostegno all'istruzione bilingue: in passato denominato *Office of Bilingual Education and Minority Language Affairs*, oggi è stato ridenominato *Office of Language Acquisition, Language Enhancement and Academic Achievement*. Al cambio nominale è in realtà corrisposto un effettivo mutamento di *policy*, nel senso che le incrementate risorse federali a favore di iniziative per gli studenti con maggiore difficoltà di apprendimento della lingua inglese sono state

---

<sup>177</sup> *Valeria G. v. Wilson*, 12 F. Supp. 2d 1007, 1012 (N.D. Cal. 1998), con nota di C.P. JOHNSON, *The California Backlash against Bilingual Education: Valeria G. v. Wilson and Proposition 227*, in *Univ. San Francisco Law Rev.*, vol. 34, 1999, pp. 169 ss.

<sup>178</sup> Si tratta dell'Arizona (Ariz. Rev. Stat. § 15-752, «All children in Arizona public school shall be taught English by being taught in English») e Massachusetts (Mass. Ann. Laws ch. 71A § 4).

<sup>179</sup> Pub. L. No. 107-110, 115 Stat 1425.

<sup>180</sup> Cfr. W.N. MYHILL, *The State of Public Education and the Needs of English Language Learners in the Era of "No Child Left Behind"*, in *J. Gender Race and Just.*, vol. 8, 2004, pp. 393 ss.; B. LI, *Poverty, Migration and Trafficking in Persons: From Bilingual Education to OELALEAALEPS: How the No Child Left Behind Act Has Undermined English Language Learners' Access to a Meaningful Education*, in *Geo. J. on Poverty L. and Policy*, vol. 14, 2007, pp. 539 ss.



subordinate a un più scrupoloso monitoraggio delle valutazioni scolastiche degli alunni<sup>181</sup>.

Il *No Child Left Behind Act* ha, dunque, lasciato maggiore discrezionalità agli Stati e alle istituzioni scolastiche nella scelta dei relativi metodi didattici, sottolineando ancora una volta che l'obiettivo ultimo non è la promozione del plurilinguismo e, di riflesso, della diversità culturale dei gruppi etnici derivanti dai flussi immigratori, ma il superamento delle barriere che impediscono di accedere alle migliori opportunità di vita attraverso un'acquisizione veloce della lingua nazionale.

### *9.1. Federazione e Stati nella gestione dell'integrazione: il caso delle politiche di reinsediamento dei rifugiati*

Sotto il profilo delle misure specificamente indirizzate alla prima accoglienza degli immigrati adulti, sebbene, da un punto di vista delle competenze, non si possa negare, in astratto, la competenza della federazione, quest'ultima, tuttavia, non ha agito con misure di tipo regolativo, ma, piuttosto, attraverso finanziamenti agli Stati, individuando per tale via priorità da perseguire<sup>182</sup>. A ciò si deve aggiungere il fatto che la materiale erogazione dei servizi di accoglienza viene garantita dal privato sociale, secondo un modello, dunque, di scarsa istituzionalizzazione pubblica.

Storicamente, le politiche di prima accoglienza sono state incentrate su un approccio di più marcato *laissez-faire* rispetto al caso canadese, anche se con la Presidenza Bush, forse anche come conseguenza degli eventi dell'11 settembre, vi è stata una maggiore attenzione nei con-

---

<sup>181</sup> Il progressivo abbandono del metodo bilingue, in favore di quello fondato sull'immersione scolastica in inglese, anche per il minor costo richiesto per la sua implementazione, ha dato vita a un notevole contenzioso che ha investito anche la Corte Suprema. Nel caso *Flores v. Arizona*, 557 U.S. 433 (2009) la Corte ha affermato che l'*appropriate action*, ai sensi dell'EEOA, non impone «the equalization of results between native and non-native speakers on tests administered in English». La sentenza viene interpretata dagli osservatori come un sostanziale via libera agli Stati quanto alla possibilità di introdurre metodi didattici diversi dall'istruzione bilingue. Cfr. M.P. O'SULLIVAN, *op. cit.*, pp. 695-696.

<sup>182</sup> Cfr. G.P. FREEMAN, S.M. TENDLER, *United States of America*, in C. JOPPKE, F. LESLIE SEIDLE (eds.), *op. cit.*, pp. 199 ss.

fronti dei temi dell'integrazione. Nel 2006, infatti, si è istituita, con ordine presidenziale, una commissione sui "nuovi americani" che, nel suo rapporto finale, ha sottolineato la necessità di promuovere maggiormente la dimensione civica della cittadinanza, sviluppando legami maggiori con le comunità di immigrati, viste come le principali artefici per una integrazione di successo, e favorendo programmi diretti a migliorare la conoscenza dell'inglese della popolazione immigrata adulta e la loro occupabilità<sup>183</sup>. Sulla scorta di tali risultati, si è proceduto a rafforzare i finanziamenti federali mossi attraverso l'*Adult Education and Family Literacy Act* del 1998<sup>184</sup>.

Uno degli ambiti in cui si è data maggiore tensione tra livelli di governo territoriale attiene, però, alle politiche d'accoglienza per i rifugiati oggetto di reinsediamento.

Gli USA, come il Canada, sono tra i paesi che più si sono impegnati in tale prassi. A differenza del Canada, che, tra i criteri di selezione dei potenziali candidati al reinsediamento, ha sempre guardato alle prospettive di occupabilità e di potenziale inserimento nella società ospitante, nel caso statunitense è prevalsa, invece, la necessità di utilizzare tale politica come strumento di politica internazionale<sup>185</sup>.

In secondo luogo, la materiale erogazione dei servizi di accoglienza per i reinsediati è condotta da agenzie non governative. Di fatto il Governo federale, cui compete l'onere di sostenere il costo dell'accoglienza per il primo anno di ingresso della persona reinsediata, conclude accordi con alcune grandi organizzazioni non governative, dette "Volags", le quali hanno poi diramazioni a livello statale e locale.

Il questo contesto, il ruolo degli enti territoriali – statali e locali – si è rivelato piuttosto marginale, ponendosi al più come soggetti mera-

---

<sup>183</sup> US Department of Homeland Security, Task force on New Americans, *Building an Americanization Movement for the Twenty-first century. A Report to the President of the United States from the Task Force on New Americans*, Washington D.C., 2008.

<sup>184</sup> Per riferimenti più puntuali, vedi G.P. FREEMAN, S.M. TENDLER, *op. cit.*, pp. 200-201.

<sup>185</sup> Per esempio, alleviando la pressione di rifugiati sugli Stati finitimi a quelli in cui vi è stato un coinvolgimento militare americano. Cfr. D.J. STEINBOCK, *The Qualities of Mercy: Maximizing the Impact of U.S. Refugee Resettlement*, in *U. Mich. J. L. Reform*, vol. 36, 3, 2003, pp. 951 ss.; D.W. HAINES, *Safe Haven? A History of Refugees in America*, Sterling, VA, 2010.

mente erogatori dei finanziamenti federali<sup>186</sup>. Questa situazione ha comportato fin dall'avvio delle politiche federali di reinsediamento crescenti insoddisfazioni da parte statale, che ha accusato la federazione e le stesse NGO di non curarsi, nella decisione relativa alla distribuzione territoriale interna dei reinsediati, delle difficoltà che poi la loro integrazione implicava sul medio-lungo periodo, in termini, ad esempio, di istruzione scolastica, di inserimento lavorativo e/o di bisogni medici speciali<sup>187</sup>.

In effetti, il *Refugee Act* del 1980<sup>188</sup>, anche nella sua versione originaria, non era completamente silente in merito al ruolo degli enti territoriali statali e locali nella distribuzione dei reinsediati, disponendosi al riguardo un obbligo per le autorità federali di consultare regolarmente, oltre alle agenzie non governative, anche le autorità territoriali.

Già dopo un anno dall'entrata in vigore dell'atto, vennero introdotte delle modifiche con il fine di rafforzare gli obblighi di consultazione degli attori locali e poi ulteriormente nel 1986 si è imposto alle autorità federali di prendere in considerazione, al fine di determinare la distribuzione interna dei reinsediati, una serie di fattori tra i quali si possono ricordare la percentuale dei reinsediati rispetto alla popolazione, la disponibilità di posti di lavoro nell'area, l'accesso alle abitazioni, la presenza di centri di salute in grado di affrontare tematiche legate a disturbi di carattere psichico<sup>189</sup>.

Le resistenze, tuttavia, da parte degli Stati all'implementazione della politica federale in materia di reinsediamento si sono via via acuite e hanno raggiunto il loro apice in occasione della Presidenza Obama, a seguito della decisione di incrementare il numero di reinsediati dalla Siria<sup>190</sup>.

---

<sup>186</sup> Così S. BURCH ELIAS, *The Perils and Possibilities of Refugee Federalism*, in *American Univ. L. Rev.*, vol. 66, 2016, pp. 409 ss.

<sup>187</sup> Per indicazioni ulteriori, cfr. J.Y. XI, *Refugee Resettlement Federalism (note)*, in *Stanford L. Rev.*, vol. 69, 2017, pp. 1197 ss.

<sup>188</sup> Pub. L. No 96-212, 94 Stat 102, codificato come chap. 8 U.S.C.

<sup>189</sup> Cfr. 8 U.S.C. 1522 (a) (2) (C). Per una dettagliata analisi delle riforme introdotte progressivamente dal Congresso, cfr. J.Y. XI, *op. cit.*, pp. 1208-1212.

<sup>190</sup> Cfr. A. BRUNO, Congressional Research service, *Syrian Refugee Admission and Resettlement in the United States: in Brief*, Washington D.C., 2016.

Nelle settimane successive all'attacco terroristico di Parigi del 2013, sono stati più di trenta i governatori (29 repubblicani e uno democratico) che hanno contrastato la politica di reinsediamento federale. In alcuni casi non si è trattato solo di generiche prese di posizione. Il Governo dell'Indiana, ad esempio, ha dato istruzione affinché si cessassero i trasferimenti finanziari – federali – a quelle organizzazioni non governative che nel territorio statale ricollocavano rifugiati siriani. La battaglia legale che ne è scaturita, tuttavia, ha visto soccombere lo Stato, avendo la Corte federale ritenuto la misura discriminatoria e comunque in contrasto con la competenza federale in materia<sup>191</sup>.

Sebbene, certamente, la questione si leghi a uno dei temi oggetto oggi di più spiccata polarizzazione politica negli Stati Uniti, è vero, però, che il malcontento statale verso la gestione federale dei programmi di reinsediamento ha origini remote e trova almeno in parte fondamento nella scarsa capacità dei meccanismi concertativi – pur previsti dalla legge federale – a dare risposte efficaci alle pretese statali. Alcuni autori hanno, ad esempio, suggerito che nella selezione delle persone da reinsediare – fase condotta dall'amministrazione federale, in stretto contatto coi rappresentanti dell'UNHCR – si potrebbe dare più peso ad aspetti legati alle prospettive di integrazione, anche lavorativa, della persona da selezionare ai fini del reinsediamento, in modo da tenere in conto le esigenze anche di occupabilità espresse dai territori interessati. Tuttavia, questo approccio potrebbe porsi in contraddizione sia con eventuali esigenze di politica internazionale della federazione sia con l'approccio dell'UNCHR che valorizza una prospettiva pienamente umanitaria delle procedure di *resettlement* e tende, di conseguenza, a dare priorità ai soggetti più vulnerabili che sono anche quelli di più difficile integrazione<sup>192</sup>.

La questione del ruolo degli Stati e degli enti locali nei processi di reinsediamento dei rifugiati ha avuto, però, una decisa evoluzione sotto la Presidenza Trump. La stretta che il Presidente ha imposto in relazio-

---

<sup>191</sup> Si tratta del caso *Exodus Refugee Immigration, Inc. v. Pence* 165 F. Supp. 3d 718 (S.D. Ind.2016), sentenza confermata dalla Corte d'Appello il 3 ottobre 2016. Sul punto, S. BURCH ELIAS, *op. cit.*, pp. 399-402.

<sup>192</sup> Cfr. A. GARNIER, L. LYRA JUBILAT, K. BERGSTOVA SANDVIK (ed.), *op. cit.*, pp. 2 ss.

ne all'immigrazione ha riguardato anche le politiche di reinsediamento: non solo si è proceduto dapprima a una sospensione di centoventi giorni dell'intero programma federale, al fine di introdurre nuovi e più pressanti controlli di sicurezza dei reinsediati provenienti da alcuni paesi, ma si è previsto anche un tetto all'ingresso complessivo che ha fatto registrare il numero più basso di reinsediati nella storia americana<sup>193</sup>.

In relazione al tema della redistribuzione interna dei rifugiati, con un recente ordine presidenziale si è introdotto un vero e proprio diritto di veto a favore sia degli Stati sia degli enti locali, i quali devono esprimere un consenso scritto circa la loro volontà di ricevere rifugiati reinsediati nei loro territori<sup>194</sup>.

### 10. Osservazioni conclusive

Anche la disamina degli interventi in materia di integrazione specificamente rivolti allo straniero, in particolar modo di quelli finalizzati all'acquisizione di competenze linguistiche, ha ulteriormente dimostrato la relatività e porosità del criterio di riparto di competenze fondato sulla distinzione tra “politica dell'immigrazione” e “politiche per gli immigrati”.

Dette misure, infatti, possono giustificarsi tanto e fundamentalmente come esercizio delle competenze spettanti al livello substatale in materia di politiche sociali (Belgio, Italia, Spagna) e/o, nel caso di territori di insediamento di minoranze linguistiche, anche delle competenze volte a garantire e promuovere il patrimonio linguistico-culturale di queste<sup>195</sup>,

---

<sup>193</sup> Cfr. T. SCRIBNER, *You Are Not Welcome Anymore. Restoring Support for Refugee Resettlement in the Age of Trump*, in *Jour. on Migr. and Human Security*, vol. 5, 2, 2017, pp. 263 ss.; A. BRUNO, Congressional Research Service, *Refugees Admissions and Resettlement Policy (updated December 2018)*, Washington D.C., 2018.

<sup>194</sup> *Executive Order on Enhancing State and Local Involvement in Refugee Resettlement*, emesso il 26.9.2019.

<sup>195</sup> In relazione, ad esempio, al caso della *ley de acogida* catalana, essa è stata assunta sulla base delle competenze in materia di immigrazione, ai sensi dell'art. 138 dello Statuto, e di quelle in materia di promozione della “lingua propria”, di cui all'art. 143 dello Statuto.

quanto come esercizio della competenza statale in materia di immigrazione (Italia, Belgio, Canada, Spagna).

Nel caso dei paesi europei, il coinvolgimento delle amministrazioni centrali nei processi in esame sembrerebbe indotto, come si è detto, dalla diffusione del modello a integrazione obbligatoria che ha in qualche modo funzionalizzato le misure di acculturazione della lingua dello Stato ospite alla regolazione sull'ingresso e soggiorno dello straniero. Ma anche nelle federazioni nordamericane, dove pure tale modello non si è imposto, l'intervento federale non sembra da escludersi, come mostrato, in particolare, dal caso canadese.

Non è detto, tuttavia, che questo si manifesti attraverso tecniche regolative che scalzino il ruolo subnazionale. Dei paesi europei, con particolare riferimento a Spagna e Belgio, si è già detto. Nel contesto nordamericano, dove le misure di integrazione agli immigrati sono dispenstate su base volontaria e prevalgono modalità di erogazione dei servizi che determinano un ampio coinvolgimento degli attori della società civile, secondo processi di sussidiarietà orizzontale, la capacità di indirizzo federale è affidata soprattutto alla leva finanziaria (USA e, fino al 2012, Canada, limitatamente a Québec, Manitoba, British Columbia, con devoluzione dei poteri sulla base del principio dispositivo).

Seppur a intensità variabile, rimane, tuttavia, il fatto che, anche nel contesto delle politiche di integrazione, è dato riscontrare un ruolo dello Stato che appare ancora più incisivo rispetto a ciò che avviene in relazione alle altre politiche di tipo sociale, nonostante i due ambiti sembrino di primo acchito piuttosto contigui. Che cosa giustifica questa diversità di approccio?

La risposta – ci pare – attiene all'interesse dell'ambito centrale a porsi come principale artefice dei processi di coesione e di costruzione dell'identità nazionale in relazione alle nuove fasce di popolazione immigrata<sup>196</sup>.

In questo senso, il caso belga si presenta con tratti distinti rispetto alle altre esperienze nazionali. L'esistenza di uno Stato a carattere bi-

---

<sup>196</sup> Cfr. W. NORMAN, *Negotiating Nationalism: Nation-Building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, New York, 2006.

nazionale<sup>197</sup>, con un regime linguistico ancorato a un rigido separatismo su base territoriale, ha certamente favorito, se non propriamente determinato, l'opzione per una "regionalizzazione" delle politiche di integrazione obbligatoria.

La disciplina federale della materia, assunta sulla base delle competenze residuali, non poteva disconoscere il principio di territorialità nelle politiche linguistiche. Qui, l'intervento federale, che è comunque successivo a quello delle unità subnazionali, è servito a dare maggiore incisività alle misure avviate dalla Comunità fiamminga e, soprattutto, ha avuto come effetto indiretto quello di estendere tale approccio a tutti i contesti territoriali belgi, inclusa la situazione problematica della regione linguistica di Bruxelles capitale.

Nelle altre realtà ordinamentali, invece, l'intervento federale pare rispondere a una volontà per così dire "difensiva", svolgendo talora anche un ruolo tutorio delle istanze degli immigrati.

In Canada, l'immigrazione, anche perché più "controllata", come conseguenza, tra le altre cose, della posizione geografica del Paese, viene percepita come una risorsa e ciò sia da parte della federazione sia da parte delle Province, tanto di quelle più scarsamente abitate quanto di quelle, come il Québec, che intendono mantenere, per motivi strategici di relazioni con il centro, l'attuale consistenza demografica.

Ciò appunto ha determinato un interrogativo di fondo su chi debba essere il soggetto istituzionale che si ponga come garante della coesione nazionale, tema che, evidentemente per la questione quebecchese, appare sempre nevralgico.

La recente decisione del Governo federale di riaccentrare le funzioni in precedenza devolute in materia di prima accoglienza degli stranieri, con la sola eccezione del Québec, sembra appunto avvalorare questo aspetto e di converso confermare l'ineluttabilità della soluzione asimmetrica per rispondere alle sfide del nazionalismo quebecchese, sottolineando la maggior forza politica del federalismo etnico rispetto a quello funzionale.

---

<sup>197</sup> In tema, P. CARROZZA, *Lo stato belga e la sua crisi*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, 2011, pp. 994 ss.

Negli Stati Uniti, che per ragioni anche geografiche vedono i flussi a carattere irregolare maggioritari rispetto a quelli canadesi,<sup>198</sup> si è visto l'emergere a livello statale e locale di iniziative volte a contrastare l'accesso dell'immigrazione illegale. Sul piano dell'integrazione, soprattutto linguistica, questo processo si è affiancato a iniziative statali miranti a ufficializzare la lingua inglese e a negare da parte dei funzionari amministrativi la possibilità di usare altre lingue diverse dall'inglese anche solo per finalità veicolari. L'azione federale del legislatore e delle Corti sembrano muoversi in tale contesto e rispondere a una esigenza tutoria nei confronti degli immigrati rispetto a derive anche discriminatorie assunte da una parte almeno degli Stati. Tuttavia, il superamento del modello bilingue nell'insegnamento scolastico e la questione del coinvolgimento degli Stati nella decisione sul reinsediamento dei rifugiati, avutasi con la presidenza Trump, lascerebbero intendere un'evoluzione in materia più favorevole al ruolo degli Stati.

Infine, anche nel caso spagnolo, è da ricordare che il legislatore, nel 2009, pur dando riconoscimento alle competenze delle CC.AA. in materia di integrazione, assunte nelle revisioni statutarie degli anni 2000, da un lato, riafferma che tale esercizio di poteri deve avvenire in un quadro di coordinamento amministrativo e anche finanziario retto dallo Stato (cfr. art. 3 *bis* LODYLE 2009) e dall'altro, richiede che le amministrazioni promuovano l'apprendimento *congiunto* delle lingue ufficiali vigenti sul dato territorio regionale. In questo modo, si è premurato di garantire che l'eventuale promozione dell'apprendimento delle lingue regionali non avvenga in detrimento del castigliano, lingua ufficiale dello Stato ed elemento unificante della nazione spagnola.

---

<sup>198</sup> A riguardo, si può osservare che nel 2004 Canada e USA hanno firmato un accordo (il *Safe Third Country Agreement*) secondo cui i due Stati, sul presupposto di essere entrambi paesi sicuri in relazione ai potenziali beneficiari di protezione internazionale, si sono accordati per attribuire la competenza a vagliare le domande avanzate dai richiedenti asilo al paese di primo ingresso. Ciò ha indirettamente determinato un aumento delle domande da evadere per gli Stati Uniti. Sull'accordo, A.F. MOORE, *Unsafe in America: A Review of the US-Canada Safe Third Country Agreement*, in *Santa Clara L. Rev.*, vol. 47, 2007, pp. 201 ss.



La questione dell'integrazione dello straniero, proprio perché attiene ai processi di costruzione dell'identità nazionale, spinge a un inevitabile coinvolgimento della componente federale.

Le politiche di integrazione, soprattutto se obbligatorie, postulano, di necessità, l'individuazione dei tratti connotativi della comunità sociale in cui si vuole inserire un soggetto a essa originariamente estraneo. E, tuttavia, emerge in maniera chiara come, nei contesti multinazionali, l'intrinseca pluralità degli elementi strutturanti, di cui si compone detta identità nazionale, determina un necessario riconoscimento delle specificità delle realtà subnazionali.

Sotto il profilo delle relazioni intergovernative tra livelli di governo, ciò induce al riconoscimento di ambiti d'azione subnazionale, laddove questi siano portatori di una certa istanza identitaria, nei limiti pur indicati. L'attenzione si sposta, però, al profilo dei diritti individuali.

Se la legittimazione delle misure di integrazione obbligatoria risiede appunto nell'interesse dello Stato a rendere maggiormente coesa la società, chiedendo uno sforzo di conoscenza allo straniero degli elementi identificativi dello Stato ricevente, individuati nella lingua e nella conoscenza dei principi costituzionali relativi alla convivenza civile, la richiesta di apprendere e/o conoscere la lingua e la cultura minoritaria è del pari legittima?

Come si è cercato di vedere nelle pagine precedenti, questo profilo è spesso giunto all'attenzione delle corti. In linea generale, si può osservare che queste non hanno messo in discussione, sotto il profilo dei diritti fondamentali, la legittimità in sé di chiedere allo straniero immigrato uno sforzo di apprendere la lingua, anche se questa sia quella della minoranza nazionale.

Infatti, emerge nelle decisioni una certa consapevolezza che, se si lasciassero i flussi migratori liberi di scegliere la lingua di acculturazione del paese ospitante, secondo un principio di autodeterminazione, vi potrebbe essere un serio rischio per la minoranza nazionale di vedere diluita la sua compattezza in termini identitari<sup>199</sup>. Tuttavia, appare co-

---

<sup>199</sup> Così, esplicitamente, si legge nel § 7 del *fundamentos juridicos* della sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo n. 87 del 2017. Considerazioni simili, legate al rischio di una diluizione dell'identità francofona del Québec, si hanno anche nella sentenza della Corte Suprema canadese *Gosselin v. Quebec*, 2005 SCC 15, [2005], 1 SCR

mune la volontà di usare il principio di proporzionalità al fine di evitare conseguenze troppo impattanti per l'immigrato<sup>200</sup> e, laddove la misura appaia ingiustificatamente vessatoria, non si esita a interventi demolitori<sup>201</sup>.

Tale tendenza è emersa certamente in relazione ai profili linguistici, ma l'esperienza quebecchese, con riguardo al porto di simboli religiosi e l'aspro contenzioso giudiziale che si è determinato, potrebbe indicare, come ulteriore terreno di conflitto, proprio quello dell'approccio alla diversità culturale.

La valorizzazione di questa viene messa in discussione sia negando a priori possibili spazi per ogni accomodamento di talune istanze religiose (il caso del Québec, appunto) sia favorendo la conoscenza di valori della tradizione liberaldemocratica, scontando con ciò una visione organicista della società, che promuove una determinata etica pubblica. La distinzione, fatta dalla Corte costituzionale belga (sent. n. 126 del 2018), tra “chiedere la conoscenza” e “imporre l'adesione” – il primo legittimo, il secondo in contrasto con la libertà di coscienza – indica l'incerto confine raggiunto sul punto<sup>202</sup>.

Infine, la prospettiva degli immigrati, quali potenziali destinatari essi stessi di misure promozionali, volte a preservare i tratti identitari della loro cultura, è del tutto recessiva e ciò anche laddove una simile richiesta è sorretta sia dai numeri sia dalla concentrazione in un dato territorio. Il caso degli Stati Uniti è abbastanza eloquente. Qui la promozione del metodo didattico bilingue è stata supportata nei limiti in cui esso è apparso come strumento per una veloce ed efficace integrazione linguistica nella lingua inglese, ma mai come mezzo di promozione e di

---

238 sui rapporti tra l'art. 23 della Canadian Charter e l'art. 73 della *loi* 101. Su entrambe le decisioni vedi *supra* nel testo di questo stesso capitolo.

<sup>200</sup> Si vedano, oltre alla citata sentenza n. 87 del 2010 del Tribunale costituzionale, le sentenze della Corte costituzionale belga, la n. 101 del 2008 e la n. 126 del 2018. Rilevanti sono altresì le pronunce della Corte di giustizia: Corte giust., sent. 4.6.2015, Causa C-579/13, *P. e S. c. Breda* e sent. 9.7.2015, Causa C-153/14, *Minister van Buitenlandse Zaken c. K. e A.*

<sup>201</sup> Si pensi alle sentenze delle Corti americane in tema di *English only law*.

<sup>202</sup> Su questo, vedi *supra* il dibattito dottrinale in Italia relativo alla Carta dei valori della cittadinanza.

preservazione dell'identità culturale delle nuove minoranze, ispaniche in particolare.

Piuttosto, a sembrare prevalenti nelle argomentazioni delle corti sono le preoccupazioni di carattere istituzionale. In questo senso, va, ci pare, la sentenza del Tribunale costituzionale spagnolo: l'apprendimento congiunto del castigliano e del catalano, con l'obbligo per la CA di apprestare gli strumenti per l'acquisizione da parte dello straniero di entrambe le lingue, certamente è una soluzione salomonica che permette di risolvere le ricadute istituzionali della questione dell'acculturazione linguistica dello straniero in un contesto plurinazionale. Essa non pare, però, necessariamente rispettosa della dimensione soggettiva dell'integrazione, scontando un'eccessiva onerosità per l'immigrato.

In questo senso, l'opzione, ad esempio, in concreto prefigurata in Belgio, in relazione alla Regione di Bruxelles capitale, che consiste nell'attribuire al migrante stesso la possibilità di scegliere in quale delle due lingue co-ufficiali effettuare il percorso di integrazione sembrerebbe maggiormente rispettosa di tali parametri. Si giungerebbe, così, a una valorizzazione della volontà del migrante il quale sarebbe chiamato a decidere, secondo un modello di cittadinanza aperta, fondata sull'adesione da parte dell'individuo alla propria comunità di riferimento, quale paradigma culturale prendere a riferimento.



## CONCLUSIONI

SOMMARIO: 1. *Le ragioni del “federalismo dell’immigrazione”*. 2. *Gli strumenti del “federalismo dell’immigrazione”*. 3. *L’intrinseca precarietà del “federalismo dell’immigrazione”*.

### 1. *Le ragioni del “federalismo dell’immigrazione”*

Le diverse manifestazioni del “federalismo dell’immigrazione” negli ordinamenti considerati non si prestano a essere ricondotte a una chiara modellistica. In questo senso, il fenomeno sembra scontare l’intrinseca polimorfia del federalismo<sup>1</sup> e, oltre a ciò, essere influenzato da fattori diversi, anche di carattere non giuridico, che possono modificare o connotare ciascuno scenario nazionale in modo da rendere difficoltoso il processo astrattivo che sta alla base delle classificazioni nel diritto comparato<sup>2</sup>.

Si pensi allo sviluppo di ciò che si è chiamato in questo volume “cittadinanza territoriale regionale” – con riferimento, dunque, alla capacità dei territori subnazionali di orientare la selezione degli immigrati c.d. economici – che dipende anche da aspetti di carattere geografico e/o di politica internazionale.

Tra i primi, ad esempio, si può evidenziare come la posizione geografica del Canada consente un controllo sui flussi migratori maggiore di quanto si dia in altri contesti nazionali e questo ha permesso una miglior programmazione, anche su base territoriale, dei relativi ingressi.

---

<sup>1</sup> Sul punto A. GAMPER, A “*Global Theory of Federalism*”: *The Nature and Challenges of a Federal State*, in *German Law Journal*, vol. 6, n. 20, 2005, pp. 1297 ss.

<sup>2</sup> Sottolinea che la finalità della comparazione è quella di rilevare reciproche affinità o divergenze e, se del caso, ricondurle a figure classificatorie comuni G. BOGNETTI, *Introduzione al diritto costituzionale comparato. Il metodo*, Torino, 1994. Il punto è peraltro condiviso in dottrina. Tra i tanti, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, X ed., Padova, 2019, pp. 16 ss.; L. PEGORARO, *Diritto costituzionale comparato. La scienza e il metodo*, Bologna, 2014.

Tra i secondi, si può ricordare come la crisi economica iniziata nel 2008 e l'avvio delle c.d. Primavera arabe, con la conseguente instabilità diffusa nel Medio Oriente, abbiano avuto come conseguenza, sia in Spagna sia in Italia, di incrementare i flussi c.d. umanitari e di azzerare, in pratica, quelli a carattere economico, di fatto impedendo qualsiasi potenziale sviluppo del “federalismo dell’immigrazione” nel settore appunto della cittadinanza c.d. territoriale.

Inoltre, oggi, il fenomeno migratorio è tema suscettibile di determinare profonde fratture di carattere ideologico: non a caso, il dibattito sul populismo considera frequentemente l’immigrazione come un ambito di analisi privilegiato. La polarità, che caratterizza le scelte in materia, si traduce spesso in un’accesa conflittualità tra livelli territoriali, che pare spesso legata al contingente e che rende difficile operare una valutazione in chiave più sistematica<sup>3</sup>.

Pur con questi necessari *caveat*, il volume ha cercato, comunque, di individuare alcuni criteri di analisi del fenomeno in esame.

Innanzitutto, si può dire che, sebbene il dibattito sulla globalizzazione e sull’internazionalizzazione del diritto pubblico potrebbero far ritenere la dimensione “locale” della regolazione dell’immigrazione un fenomeno marginale, la nostra ricognizione mostra, invece, che esso è diffuso e non si manifesta solo come ambito di attuazione e gestione di scelte prevalentemente nazionali, ma si sviluppa anche – in tutti gli ordinamenti oggetto della comparazione – attraverso indirizzi politici autonomi. Ed è, appunto, a questa più ristretta situazione cui abbiamo dedicato le nostre attenzioni.

La tripartizione in “cittadinanza regionale territoriale”, “cittadinanza regionale sociale” e, infine, “cittadinanza regionale culturale”, da noi

---

<sup>3</sup> Sul nesso tra populismo e immigrazione, cfr. T.A. ALEINIKOFF, *Inherent Instability. Immigration and Constitutional Democracies*, in M.A. GRABER, S. LEVINSON, M. TUSHNET (ed.), *Constitutional Democracy in Crisis*, Oxford, 2018, pp. 477 ss.; il numero monografico curato da L. MARIN, S. PENASA, G. ROMEO, *Migration Crisis and the Principle of Solidarity in Times of Sovereignism: Challenges for EU Law and Polity*, in *Eur. Journ. Migr. Law*, vol. 22, 2020, pp. 1 ss.; S. PENASA, *The Italian Way to Migration: Was It ‘True’ Populism? Populist Policies as Constitutional Antigens*, in G. DELLE DONNE, G. MARTINICO, M. MONTI, F. PACINI (eds.), *Italian Populism and Constitutional Law. Strategies, Conflicts and Dilemmas*, Londra, 2020, pp. 255 ss.

utilizzata per finalità ordinatorie delle esperienze nazionali considerate, ha consentito di vedere, in relazione a ciascuna di dette aree, la diversa articolazione delle relazioni centro-periferia sotto il profilo delle competenze, ma anche in relazione al possibile impatto sui diritti fondamentali.

Si è così evidenziato come, in tutti gli ordinamenti esaminati, il “federalismo dell’immigrazione” si è posto come profilo nuovo, in cui spazi d’azione sono stati attinti dalle unità subnazionali per via di sottrazione rispetto al monopolio esercitato dallo Stato centrale. È vero che negli stati federali per aggregazione, in origine e fino indicativamente al tardo Ottocento, non era sconosciuto un certo ruolo dell’ente subnazionale nel respingimento degli stranieri indigenti, ma poi si assisté, secondo un processo comune, che raggiunse la sua piena formalizzazione in occasione della Prima guerra mondiale, a un progressivo accentramento delle relative funzioni. Inoltre, non è da sottovalutare l’evoluzione della stessa forma di stato verso una connotazione maggiormente democratica che ha permesso, appunto, di far emergere la dimensione sociale della cittadinanza solo in un secondo momento.

Il “federalismo dell’immigrazione”, di cui ci si è occupati, nasce negli anni Settanta del secolo scorso e, dunque, come detto, tanto negli stati federali quanto in quelli regionali, si sviluppa con tratti innovativi del precedente assetto.

In secondo luogo, si è osservato che la distinzione tra “politiche dell’immigrazione” e “politiche per gli immigrati”, quale criterio orientatore per definire la divisione di competenze tra centro e periferia nella materia in esame, non trova sempre conferme e, comunque, più che a fondare una concezione in termini duali del relativo riparto, può essere utile a sottolineare una diversa intensità delle modalità con cui lo Stato esplica, comunque, una funzione di carattere unitario.

Infatti, da un lato, tendenze di tipo devolutivo, pur a intensità diversificata nei vari paesi, si danno anche in relazione alla selezione degli immigrati, prevalentemente di quelli di natura economica, come ci mostrano Canada, Belgio e Spagna.

Dall’altro, sia nella c.d. cittadinanza regionale sociale sia in quella culturale – che pure riguardano settori ascrivibili alle politiche per gli immigrati – si riconoscono all’ambito di governo centrale o vere e pro-

prie riserve delle relative funzioni o, comunque, la possibilità di esercitare ampi condizionamenti. Ad esempio, relativamente alla cittadinanza regionale sociale, si è detto, appunto, del modello c.d. “tutorio forte” in Spagna e Stati Uniti. Quanto alla cittadinanza regionale c.d. culturale, si può pensare al processo di federalizzazione nelle politiche di primo insediamento intrapreso recentemente dal governo canadese.

Del resto, si è osservato che, nonostante i processi di internazionalizzazione dei diritti, il godimento da parte dello straniero di diritti nell’ambito sociale, in particolar modo di quelli di natura assistenziale, non è ricostruibile in termini universalistici, ma spesso funzionali al grado di collegamento col territorio e, dunque, del titolo di soggiorno posseduto. Ne deriva che, spettando allo Stato la disciplina di quest’ultimo profilo, sia pure nei limiti crescenti che il diritto dell’UE, laddove territorialmente rilevante, pone con riferimento alle clausole di parità di trattamento del cittadino nazionale con alcune categorie di straniero<sup>4</sup>, l’ambito centrale abbia sempre quantomeno un titolo di intervento a carattere concorrente con quello spettante alle unità subnazionali in materia di condizioni di accesso dello straniero alle politiche sociali e, in certi contesti, il primo finisca per prevalere sul secondo.

Anche la distinzione tra stato federale e stato regionale non sembra dirimente ai fini di una classificazione del fenomeno dell’*immigration federalism*. In effetti, anche se si tende a concordare sulla difficoltà a individuare differenze di carattere qualitativo tra stato federale e stato regionale, è altrettanto vero che normalmente alle unità territoriali degli stati federali si riconoscono competenze più ampie di quanto accade alle loro omologhe negli stati regionali.

Questo aspetto conta nel caso del federalismo dell’immigrazione?

In base al risultato della comparazione svolta, propendiamo per negare un rilievo decisivo.

Nell’esperienza statunitense, il tentativo degli Stati di fondare, sulla base dei loro tradizionali *police powers*, un potere di trattenimento dello straniero irregolare, al fine di favorirne l’espulsione da parte del-

---

<sup>4</sup> Ma si è visto che le stesse direttive dell’UE lasciano spesso agli Stati membri la possibilità di prevedere restrizioni all’ambito applicativo materiale di queste clausole di parità trattamento. Sul punto, vedi capitolo terzo.



l'amministrazione federale, non è stato avallato dalla Corte Suprema<sup>5</sup>. E, sempre negli USA, nell'area delle politiche per gli immigrati, si riconosce, sulla base di un titolo di competenza ricavato solo in modo implicito dalla Costituzione, l'abilitazione federale non solo a condizionare l'accesso dello straniero immigrato alle prestazioni assistenziali erogate dagli Stati, ma anche a finanziare misure specifiche dirette all'integrazione degli stranieri. Quest'ultima dinamica, per effetto della giurisprudenza costituzionale<sup>6</sup>, non si è, invece, affermata in Italia, che pure è ordinamento qualificabile come stato regionale.

Come si è spiegato nelle pagine introduttive, questo volume si è mosso lungo l'ipotesi di ricerca secondo la quale le ragioni che giustificano i processi devolutivi in materia *lato sensu* di immigrazione – siano questi ultimi determinati da interventi vuoi del legislatore statale<sup>7</sup>, vuoi degli esecutivi<sup>8</sup> o vuoi ancora da letture evolutive della giurisprudenza costituzionale<sup>9</sup> – possono rifarsi a una valorizzazione delle ragioni dell'autonomia funzionale o, al contrario, di quella di tipo identitario.

Nel primo caso, la gestione del fenomeno migratorio è vista come possibile risorsa economica e di sviluppo del territorio regionale. Può

<sup>5</sup> Cfr. *Arizona v. U.S.*, 567 US 387, (2012). Si rinvia, sul punto, al capitolo secondo.

<sup>6</sup> Cfr. sent. n. 50/2008 sull'illegittimità di fondi statali vincolati in materia di integrazione sociale degli immigrati. Si rinvia, sul punto, al capitolo terzo.

<sup>7</sup> Si pensi, in relazione alla cittadinanza c.d. culturale, all'esperienza spagnola, in cui, secondo la ricostruzione del Tribunale costituzionale, la competenza in materia di interventi di integrazione, in particolare linguistica, è, *ex art.* 149.1.2 Cost. S., nelle mani del legislatore nazionale, ma questo può optare per demandarla alle CC.AA. Ciò che appunto l'art. 3 *bis* della LODYLE, precedente alla sentenza del Tribunale costituzionale, aveva disposto. Si rimanda, sul punto, al capitolo quarto.

<sup>8</sup> Il riferimento è soprattutto agli accordi intergovernativi canadesi su cui *infra* capitolo secondo.

<sup>9</sup> Si pensi, in particolare, alle Corti costituzionale italiana e al Tribunale costituzionale spagnolo. La prima, nelle sentenze n. 300/2005 e n. 156/2006, ha negato che lo Stato possa, sulla base delle riserve di cui all'art. 117, co. 2 lett. a) e b) Cost., precludere alle Regioni di intervenire, su materie di loro competenza, con misure legislative che abbiano come destinatari anche gli stranieri. Analogamente ha statuito il Tribunale costituzionale spagnolo, nella sentenza n. 31/2010, anche se, nella successiva decisione n. 87/2017, ha in parte attenuato tale affermazione, riconoscendo l'abilitazione nazionale a porre condizioni d'accesso uniformi alle prestazioni a carattere sociale, pur derogabili *in melius* dalle CC.AA.

anche valere il contrario, però: i flussi migratori, soprattutto se non sono economicamente indipendenti, possono essere visti come potenziale minaccia all'equilibrio finanziario e fonte di possibile tensione con i fruitori "locali" di misure nel campo del sociale. Di qui, appunto, i tentativi di interventi limitativi dell'accesso alle prestazioni sociali regionali nei confronti della componente straniera oppure l'emergere di misure per ostacolare l'insediamento dell'immigrazione irregolare, ampiamente praticate da parte di alcuni degli Stati federati americani.

In relazione alle ragioni del federalismo identitario, come si è più volte osservato, i contesti istituzionali che si pongono come esponenziali degli interessi di minoranze nazionali aspirano a essere protagonisti dei processi di acculturazione degli stranieri immigrati. Questo interesse può giustificare l'attribuzione di competenze sia nei processi selettivi – prevalentemente nell'immigrazione a carattere economico e, limitatamente all'esperienza del Québec, anche in quella a carattere umanitario, in riferimento almeno ai casi di c.d. reinsediamento – sia in quelli specificamente indirizzati all'integrazione, in particolare linguistica.

Le due potenziali motivazioni di fondo della devoluzione in materia immigratoria dovrebbero portare a logiche di sviluppo territoriale diversificate.

Nell'ipotesi del "federalismo dell'immigrazione" di tipo funzionale, dovrebbe imporsi una dinamica di tipo simmetrico, vuoi nel senso che tutte le unità subnazionali beneficiano del trasferimento delle competenze, vuoi nel senso che esse hanno la possibilità di ottenerlo, sulla base, però, di una richiesta avanzata, secondo il principio dispositivo, e del relativo accordo con l'ambito centrale<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Tuttavia, in questo secondo caso, poiché il trasferimento di funzioni è subordinato all'accordo, nulla vieta che l'ambito centrale sia nei fatti restio a concluderlo con alcune unità territoriali o, comunque, a farlo negli stessi termini previsti in precedenza con le altre unità, dando così vita ad un'asimmetria *de facto*. Si veda, su questo, il caso canadese relativamente alle funzioni di integrazione dello straniero di primo insediamento, prima dell'accentramento occorso nel 2012, e la diversità di trattamento tra Manitoba e British Columbia, da un lato, e Québec, dall'altro (capitolo quarto). Similmente si consideri il caso spagnolo relativamente alla devoluzione di funzioni amministrative in materia di autorizzazione lavorativa, sulla base dell'assunzione dei relativi poteri nei nuovi Statuti d'autonomia (capitolo secondo).

Nell'ipotesi della devoluzione immigratoria per ragioni identitarie, dovrebbero prevalere le ragioni della specialità, secondo un approccio asimmetrico anche *de jure*.

La ricognizione effettuata sembra confermare che, nel “federalismo dell’immigrazione”, le ragioni devolutive legate a un’ottica funzionale appaiano recessive e, di contro, quelle c.d. identitarie sembrano porsi con maggior “forza” e ciò tanto in contesti federali quanto regionali e sia nell’ambito delle “politiche dell’immigrazione” sia in quelle c.d. per gli immigrati.

Certamente, in questo senso, l’esperienza canadese appare particolarmente significativa, perché in essa vediamo all’opera entrambe le anime del “federalismo dell’immigrazione”: il caso dei *Provincial Nominee Programs* è appunto un esempio di “federalismo dell’immigrazione” c.d. funzionale, il cui sviluppo è stato, peraltro, conseguenza di quello identitario, dapprima riconosciuto solo al Québec. Tuttavia, il recente processo di federalizzazione che ha riguardato gli interventi in materia di primo insediamento e la previsione, nei nuovi accordi intergovernativi in materia di immigrazione, di modalità di indirizzo e coordinamento federali più incisive – tutte innovazioni che non si sono applicate al Québec – sembrano appunto indicare la maggiore “forza” sul piano politico del federalismo identitario.

Anche nel caso del Belgio e della Spagna valgono considerazioni analoghe. In relazione ai processi di decentramento relativamente all’autorizzazione al lavoro degli immigrati, si può ricordare che, in Belgio, a partire dal 2014, le relative funzioni legislative sono state attribuite alle Regioni, in modo simmetrico. In Spagna, invece, si è avuta una devoluzione di tipo asimmetrico, a favore della sola Catalogna, sia pure limitatamente alle funzioni amministrative. Anche in relazione all’area della cittadinanza c.d. culturale, si può osservare una dinamica simile, con soluzioni che, in Spagna, hanno consentito di prendere atto della specificità linguistica catalana, pur non rinunciando, da parte dello Stato e della giurisprudenza costituzionale, a chiedere alla CA l’aprestamento di obblighi formativi anche in castigliano<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Su questo vedi *supra* capitolo quarto.

Di contro, le due realtà che appaiono più unitarie sotto il profilo culturale-nazionale hanno disconosciuto le esigenze del federalismo a carattere funzionale: in Italia, la pur avanzata pretesa regionale nel 2004 di poter gestire “quote” di immigrazione economica non è stata accolta dal Governo, in occasione del relativo regolamento attuativo del T.U.I., così come negli USA è stato bloccato il tentativo degli Stati, contrari all’immigrazione irregolare, di poter sostanzialmente incidere sulle procedure espulsive<sup>12</sup>.

## 2. Gli strumenti del “federalismo dell’immigrazione”

Si è detto delle ragioni che possono guidare il “federalismo dell’immigrazione”, ma conviene ora spostare l’attenzione sugli strumenti. In questo senso, infatti, il dato statico, rappresentato dal formale riparto di competenze fissato in Costituzione, non è sufficiente a inquadrare in modo appagante il tema d’indagine e sembra necessario accogliere una prospettiva dinamica che consideri mutamenti o, quanto meno, attuazioni del dato costituzionale anche di carattere informale<sup>13</sup>.

In questo contesto, il giudice costituzionale, spesso, non ha svolto un ruolo decisivo, ma ha piuttosto mostrato di seguire le indicazioni date volta per volta dall’ambito territoriale nazionale. Così, ad esempio, negli Stati Uniti la Corte Suprema si è chiaramente orientata a riconoscere alla federazione un’ampia competenza in materia solo nel momento in cui quest’ultima ha deciso di esercitare le relative funzioni<sup>14</sup>. Uno sviluppo simile si è registrato in Canada. In Italia e in Spagna, dove pure, come visto, le due corti costituzionali hanno legittimato l’intervento subnazionale nel contesto della cittadinanza sociale e anche culturale, è sembrato che queste decisioni seguissero un’*actio finium*

---

<sup>12</sup> Su entrambi i casi, vedi *supra* capitolo secondo.

<sup>13</sup> Sulla nozione di mutamenti costituzionali informali e per un essenziale inquadramento, cfr. G. DE VERGOTTINI, *op. ult. cit.*, pp. 299 ss.

<sup>14</sup> Il primo intervento legislativo federale si ebbe nel 1875 ed è del 1889 la sentenza della Corte Suprema nel *Chinese exclusion case* (130 U.S. 581) in cui si riconobbe il potere della federazione di disciplinare l’immigrazione in quanto competenza implicitamente connessa alla sovranità. Cfr. *supra* capitolo secondo.

*regundorum* già sostanzialmente predeterminata dal legislatore statale<sup>15</sup>.

Più sostanziale, forse, il ruolo esercitato in relazione alla tutela dei diritti, messi in discussione dallo sviluppo del “federalismo dell’immigrazione”. Anche qui, tuttavia, tranne nel caso italiano, lo scrutinio sembra riflettere una certa deferenza rispetto alle scelte del legislatore.

In relazione alla cittadinanza sociale, si è visto che, nel momento in cui la distinzione nel trattamento giuridico, non opera tanto lungo il discrimine cittadino e straniero, ma rispetto al titolo di soggiorno, o alla durata della residenza nell’unità territoriale, le corti sembrano più restie a sindacare le scelte operate. Una deferenza verso il legislatore che si spiega, in alcuni casi (Spagna, USA, Canada), anche con la diversa qualificazione dei diritti sociali come diritti a configurazione legale, anziché costituzionale.

Anche in relazione alla cittadinanza culturale, si è visto che la giurisprudenza, tanto nazionale quanto sovranazionale, ha sostanzialmente avallato il modello c.d. obbligatorio, anche se non si è rinunciato a una sorta di filtraggio sulla base del principio di proporzionalità così da censurare le situazioni più impattanti.

Benché l’immigrazione, dunque, come fenomeno da regolare, non appaia chiaramente riconducibile a un unico titolo di competenza e si profili *naturaliter* una certa concorrenzialità tra livelli di governo, soprattutto nelle aree delle politiche per gli immigrati, essa rappresenta comunque un settore in cui all’ambito territoriale statale è spesso attribuito un ruolo preferenziale<sup>16</sup> nella regolazione.

---

<sup>15</sup> Così, ad esempio, nelle già citate decisioni n. 300/2005 e n. 156/2006 della Corte costituzionale italiana, il T.U.I. è richiamato a sostanziale criterio ermeneutico sulla cui falsariga calibrare il riparto di competenze costituzionale. Analogamente, sembra fare il Tribunale costituzionale spagnolo, nella sentenza n. 87/2017, in riferimento alla LO-DYLE, il cui art. 2 *ter* viene esplicitamente elevato a parametro di costituzionalità per determinare il riparto di competenze in materia di cittadinanza culturale. Sul punto, si rinvia al capitolo terzo e capitolo quarto.

<sup>16</sup> Il Tribunale costituzionale spagnolo, nella sentenza n. 31/2010, pur riconoscendo la concorrenzialità dell’apporto delle CC.AA., definisce, appunto, il legislatore statale come quello *preferente* in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero.

Non è detto, tuttavia, che questo si debba esprimere con criteri ispirati a una logica della prevalenza o, almeno, che ciò debba avvenire in tutti i settori in cui è scomponibile l'immigrazione come fenomeno da regolare.

Così, ad esempio, sebbene la competenza legislativa relativa al controllo dei flussi migratori, tanto in entrata quanto in uscita, sia normalmente attribuita all'ambito centrale<sup>17</sup>, discorso diverso può essere fatto in relazione all'esercizio delle funzioni amministrative connesse a tale profilo. Di converso, l'astratta idoneità del livello statale, sotto il profilo del formale riparto di competenze, a disciplinare profili nell'ambito della cittadinanza regionale sociale e di quella culturale – vuoi sulla base di un autonomo titolo di competenza in materia di condizione giuridica dello straniero, vuoi sulla base di un'attrazione, ad esempio, degli aspetti legati all'integrazione linguistica nell'alveo della disciplina dell'ingresso e soggiorno – non necessariamente si deve tradurre in un'opzione regolativa che “occupi il campo”, precludendo comunque ogni intervento subnazionale.

Dunque, è spesso il livello nazionale a definire, in concreto, l'effettivo riparto di poteri. Ma con quali strumenti?

Nel contesto della cittadinanza c.d. territoriale, il coinvolgimento del livello subnazionale avviene spesso, si è notato, a livello di decentramento delle funzioni amministrative, utilizzando a tal fine sia lo strumento della delega<sup>18</sup> sia del trasferimento vero e proprio di funzioni<sup>19</sup>.

Molto usata è anche la tecnica del rinvio attraverso il quale il legislatore nazionale attribuisce ad alcune determinazioni subnazionali la capacità di produrre effetti in procedimenti amministrativi nazionali. Questo è appunto il caso utilizzato in relazione alla c.d. “cittadinanza

---

<sup>17</sup> Con l'eccezione, come detto, belga e in parte del Québec, che, tra le Province canadesi, è l'unica a disciplinare con legge le funzioni trasferite dalla federazione. Sul punto, vedi *supra* capitolo secondo.

<sup>18</sup> È, ad esempio, il caso dei PNP canadesi, nelle Province diverse dal Québec. Cfr. capitolo secondo.

<sup>19</sup> È il caso della Spagna, in relazione alla Catalogna, ma anche del Belgio, fino alla riforma costituzione del 2016. Su questo, vedi capitolo secondo.

regionale culturale” in Spagna e in Belgio<sup>20</sup> e, in relazione alla selezione dell’immigrazione economica, nel Québec<sup>21</sup>.

Infine, soprattutto nel contesto delle politiche sociali, l’assetto dell’esercizio delle competenze può assumere i connotati di una materia concorrente, con il livello centrale che fissa le condizioni di godimento dei diritti sociali e gli attori subnazionali che attuano le relative materie, potendo derogare *in melius* alle condizioni stabilite dal legislatore nazionale<sup>22</sup>.

L’immigrazione come fenomeno da regolare, intesa sia nel suo nucleo duro di regolazione dei flussi di ingresso, sia quale disciplina della condizione giuridica dello straniero, dovrebbe essere concepita come una politica: un obiettivo trasversale in cui i vari livelli di governo sono chiamati a intervenire e, in questo contesto, basato sull’integrazione più che sulla divisione, lo strumento delle relazioni intergovernative sembrerebbe dover acquisire un ruolo centrale.

La ricognizione effettuata ha mostrato che l’accordo intergovernativo in materia di federalismo dell’immigrazione è effettivamente frequente e svolge due distinte funzioni: la prima è quella di delimitare le sfere d’azione tra ambiti di governo, svolgendo *de facto* un’opera di divisione delle competenze; la seconda, invece, è quella del miglior esercizio delle funzioni in un contesto in cui la delimitazione dei confini d’azione è fissata in Costituzione o in atti materialmente assimilabili a essa, almeno sotto il profilo delle competenze (il riferimento è, ad esempio, alla *loi spéciale* del 1980 nel contesto belga).

L’utilizzo dell’accordo nel primo senso, come surrettizia alterazione del riparto di competenze costituzionale, non sarebbe legittimo. Tuttavia, nel caso canadese questo sembra essere lo scopo effettivamente svolto dagli accordi intergovernativi, anche se rimane vero che la competenza in materia è formulata dalla Costituzione in termini di concorrenzialità<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> Cfr. capitolo quarto.

<sup>21</sup> Cfr. capitolo secondo.

<sup>22</sup> Cfr. il capitolo terzo, in relazione al caso statunitense e spagnolo.

<sup>23</sup> Senza, peraltro, escludere il primato della legge federale. Inoltre, accanto alla sec. 95, è da ricordare che la sec. 91.25 del *Constitution Act 1867* attribuisce alla federazione la competenza legislativa esclusiva in materia di cittadinanza e stranieri.

Negli altri ordinamenti, prevale la logica della cooperazione intergovernativa come strumento per il miglior esercizio delle competenze, ma non sempre si può dire che essa abbia dato ottima prova di sé.

Si è visto, ad esempio, che, nel caso statunitense, in relazione alle procedure espulsive, nonostante la legge federale contempra la possibilità di accordi tra federazione e Stati, questa strada non è stata significativamente battuta, anche se ciò non ha impedito lo sviluppo di prassi cooperative a carattere più informale e maggiormente soggette alla volontà delle parti.

Anche nel caso belga una pur debole devoluzione di funzioni amministrative in materia di rilascio di autorizzazioni al lavoro alle Regioni è stata dapprima condizionata a un accordo c.d. obbligatorio e poi, stante il mancato funzionamento dello stesso, si è proceduto all'attribuzione delle funzioni legislative in occasione della c.d. sesta riforma istituzionale.

In Italia, complice anche un'impostazione piuttosto dicotomica nel riparto di competenze avallata dalla Corte, non si sono sviluppate forme di coordinamento strutturali né nella fase dei flussi di ingresso, né in quella delle c.d. politiche per l'immigrato.

### *3. L'intrinseca precarietà del "federalismo dell'immigrazione"*

La regolazione dell'immigrazione, sotto il profilo delle relazioni tra il centro e la periferia, permette di cogliere, come si è detto, molti temi caratterizzanti il dibattito relativo allo stato composto: le ragioni del federalismo, gli strumenti con cui decentrare, il carattere paritario o asimmetrico di questi processi, lo sviluppo di relazioni intergovernative, il ruolo della giurisdizione come arbitro nei conflitti di competenza, le garanzie del principio di eguaglianza rispetto a differenziazioni troppo marcate.

Il "federalismo dell'immigrazione" presenta, però, alcune sue specificità. Il fenomeno migratorio riguarda persone: le diverse dimensioni relazionali di cui queste sono portatrici rende la materia per forza di cose intrinsecamente trasversale e, soprattutto, tale da intersecare il tema dei diritti e l'inevitabile ruolo delle giurisdizioni.



D'altra parte, la regolazione dell'immigrazione, incluso il profilo dello statuto giuridico dello straniero, è tema che inerisce ad aspetti comunque strutturali dello Stato quali la sovranità, l'effettività del controllo del territorio, i processi di costruzione dell'identità nazionale.

Emerge, dunque, l'esistenza di una dimensione nazionale dell'interesse da regolare che riguarda non solo il momento dell'ingresso e del soggiorno, ma anche quello, successivo, dell'integrazione sociale e culturale dello straniero immigrato, fino all'eventuale attribuzione della cittadinanza, che rimane, non a caso, funzione spettante pur sempre allo Stato nazionale in tutte le esperienze statuali.

Questo profilo sembra, di fondo, condizionare il "federalismo dell'immigrazione": se il dato statico del riparto di competenze costituzionale non è dirimente per cogliere il relativo assetto della materia ed è spesso l'ambito centrale di governo a conformare lo stesso, con opzioni sovente avallate dai giudici costituzionali, è giocoforza ritenere che l'*immigration federalism* sia fenomeno intrinsecamente precario che dipende, di fondo, dal punto di equilibrio che – spesso in base a circostanze contingenti – l'ambito territoriale nazionale decide di dare in un dato momento storico.

Un interesse nazionale che, talvolta, si esprime in forme di effettivo ri-accentramento e/o di più incisivo coordinamento di funzioni in origine devolute, allorché le unità subnazionali perseguano finalità eccessivamente difformi da quelle nazionali (l'esempio canadese in relazione ai PNP nelle Province diverse dal Québec), ma che in altre circostanze può seguire percorsi diversi. In fondo, anche nelle manifestazioni del "federalismo dell'immigrazione" c.d. identitario, si può riconoscere l'interesse nazionale a che la regolazione del fenomeno migratorio si conformi a moduli plurali, in coerenza con la natura appunto plurale della data comunità nazionale.

La precarietà dell'*immigration federalism* è data anche dal suo possibile sviluppo sul piano meramente fattuale. L'immigrazione, ad esempio in relazione al controllo dei flussi irregolari, è un fenomeno spazialmente collocato. In contesti territoriali ampi come gli USA, l'esecuzione delle procedure espulsive pone un problema di effettività del diritto federale e chiama in causa, parallelamente, il ruolo dell'amministrazione subnazionale, anche a prescindere dall'attribuzione a essa

di funzioni in materia. Qui, dunque, il “federalismo dell’immigrazione” mostra di poter assumere rilievo anche su un piano informale.

Similmente si può osservare in relazione al caso italiano relativamente all’accoglienza dei richiedenti asilo. Negli anni Novanta, la crisi dei profughi provenienti dall’area balcanica era stata risolta attraverso una gestione fortemente centralizzata che aveva portato alla creazione di centri di primo soccorso ed accoglienza di grandi dimensioni a gestione governativa<sup>24</sup>.

Nel 2002, con la l. n. 189, si introduce il Sistema di protezione dei richiedenti asilo e rifugiati (c.d. SPRAR) che favorisce un modello territorialmente diffuso di accoglienza dei richiedenti asilo in cui a essere privilegiate sono le amministrazioni locali che accedono su basi volontarie ai relativi finanziamenti statali.

Il coinvolgimento delle Regioni, fino a questo momento assente, come rivelato anche dalla scarsa attenzione dedicata sul punto dalle legislazioni regionali c.d. di seconda generazione<sup>25</sup>, si imporrà, però, in occasione dell’afflusso imprevisto di migranti proveniente dal Nord Africa, come conseguenza degli sconvolgimenti politico-istituzionali di molti paesi del Maghreb, fenomeno noto come le “Primavere arabe”. Nonostante la gestione di tale fase sia avvenuta con strumenti tipici dell’amministrazione dell’emergenza<sup>26</sup>, ciò, tuttavia, non corrispose a una direzione fortemente centralizzata, ma piuttosto a un coinvolgimento pieno delle istanze territoriali, incluso il livello regionale<sup>27</sup>.

---

<sup>24</sup> Si tratta del d.l. n. 541/1995, convertito in l. n. 563/95, che istituiva in Puglia tre centri di prima assistenza per i profughi provenienti dall’Albania. Ed è significativo, in questo senso, che il successivo art. 129, co. 1, lett. h) e i) del d.lgs. n. 112/1998 abbia appunto riservato allo Stato le funzioni amministrative relative all’identificazione e prima accoglienza dei richiedenti asilo.

<sup>25</sup> Ad esempio, la legge n. 5 del 2004 della Regione Emilia-Romagna, che si può considerare come la legislazione capostipite delle iniziative legislative regionali c.d. di seconda generazione, assunte, cioè, dopo l’entrata in vigore del T.U.I., si limita a precisare all’art. 2 che i richiedenti asilo sono tra i destinatari della normativa in questione.

<sup>26</sup> Ordinanza del Presidente Consiglio Ministri, n. 3924 del 18 febbraio 2011.

<sup>27</sup> Lo nota F. GUELLA, *Eccezionalità dei flussi migratori e sussidiarietà nella c.d. “amministrazione dell’emergenza”*, in J. WOELK, F. GUELLA, G. PELACANI (cur.), *Modelli di disciplina dell’accoglienza nell’“emergenza immigrazione”*, Napoli, 2016, pp. 189 ss. È nella seduta straordinaria della Conferenza Unificata del 30 marzo 2011

Il meccanismo cooperativo Stato-Regioni così inaugurato e scaturito appunto dalla necessità fattuale di gestire un numero elevato e impreveduto di profughi si è confermato poi per fronteggiare i flussi migratori di carattere umanitario provenienti da Siria e Libia<sup>28</sup> ed è stato infine codificato dal d.lgs. n. 142/2015<sup>29</sup>.

Tuttavia, il d.l. n. 113/2018 (convertito in l. n. 132 del 2018), che ha di fatto eliminato l'accoglienza diffusa (denominata oggi SIPROIMI) per i richiedenti asilo, mantenendola solo per coloro ai quali sia stato riconosciuto lo *status* di protezione internazionale, nonché per i minori stranieri non accompagnati richiedenti asilo, ha nuovamente messo in discussione, nei fatti, il ruolo regionale e mostrato l'intrinseca precarietà delle stesse relazioni intergovernative pur nel frattempo maturate<sup>30</sup>.

---

che il Governo, le Regioni, le Province autonome e gli enti locali sanciscono un accordo per l'equa distribuzione dei migranti nelle Regioni e istituiscono una Cabina di regia nazionale coordinata dal Governo.

<sup>28</sup> Ci riferiamo all'intesa raggiunta in Conferenza unificata del 10.7.2014 tra il Governo, le Regioni e gli Enti locali.

<sup>29</sup> In particolare, l'art. 16 del d.lgs. n. 215/2015 prevede l'istituzione di un tavolo di coordinamento nazionale con il compito di individuare le linee di indirizzo e di predisporre la programmazione degli interventi, inclusi i criteri di ripartizione regionale dei posti da destinare alle finalità di accoglienza. I criteri di ripartizione suddetti vengono fissati d'intesa con la Conferenza Unificata. La composizione del tavolo – definita da un decreto del Ministero dell'Interno – vede la presenza di rappresentanti dei Comuni, delle Province e delle Regioni, nonché di rappresentanti dei Ministeri dell'Interno e del Lavoro. Accanto al tavolo di coordinamento nazionale, l'art. 16 prefigura l'istituzione di tavoli di lavoro regionali con il compito di attuare i programmi e gli indirizzi stabiliti dal Tavolo di coordinamento nazionale. I tavoli regionali comprendono rappresentanti di ciascuna prefettura e questura della Regione, gli assessori regionali o loro delegati e una rappresentanza locale.

<sup>30</sup> Sul punto, anche in relazione agli sviluppi che poi hanno portato alla sentenza n. 194/2019 della Corte costituzionale e per le opportune indicazioni bibliografiche, vedi *supra* capitolo terzo.



## BIBLIOGRAFIA

- ADAM I., *Immigrant Integration Policies of the Belgian Regions: Sub-state Nationalism and Policy Divergence after Devolution*, in *Regional & Federal Studies*, 2013, vol. 23, n. 5, pp. 547 ss.
- ADAM I., *Les entités fédérées belges et l'intégration des immigrés*, Bruxelles, 2013.
- ADAM I., *Une approche différenciée de la diversité? Les politiques d'intégration des personnes issues de l'immigration en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles (1980-2006)*, in RINGELHEIM J. (dir.), *Le droit et la diversité culturelle*, Bruxelles, 2011, pp. 301 ss.
- ADAM I., DESCHOUVER K., *Nationalist Parties and Immigration in Flanders: from Volksunie to Spirit and N-VA*, in *Jour. Ethnic and Migr. Stud.*, 2015, p. 1.
- ADAMO U., *I diritti (sociali) negli statuti delle Regioni ordinarie e delle Comunità Autónomas fra spazi (non?) normativi e (poco) concrete discipline statutarie*, in *federalismi.it*, 2, 2015.
- ADAMO U., *La questione dei principi e dei diritti negli Statuti delle Regioni e delle Comunità autonome*, Milano, 2015.
- AGOSTA S., *Dall'intesa in senso debole alla leale collaborazione in senso forte? Spunti per una riflessione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale tra (molte) conferme e (qualche) novità*, in *federalismi.it*, 6, 2004.
- AGOSTA S., *La leale collaborazione tra stato e regioni*, Milano, 2008.
- AGRANOFF R., *Power Shifts, Diversity and Asymmetry*, in ID. (ed.), *Accommodating Diversity. Asymmetry in Federal States*, Baden-Baden, 1999, pp. 21 ss.
- AGRÒ A.S., *Art. 3, c. 1.*, in BRANCA G. (cur.), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna, 1975, pp. 123 ss.
- AGUADO I CUDOLÀ V., *Hacia una nueva población municipal. El padrón como instrumento para la realización de políticas públicas y para el ejercicio de derechos de españoles y extranjeros*, in FONT I LLOVET T., *Anuario de Gobierno Local*, Madrid, 2004.
- AGUADO I CUDOLÀ V., *La decisión del Tribunal constitucional con respecto a las competencias sobre inmigración en el Estatuto de Cataluña de 2006*, in *Revista Catalana Dret Public*, num. Extra 1, especial sent. 31/2010, pp. 365 ss.

BIBLIOGRAFIA

- AGUADO I CUDOLÀ V., *La ley catalana de servicios sociales: nuevos derechos de ciudadanía en el estado autonómico?*, in *Rev. d'estudis aut. i federals*, 7, 2008, pp. 202 ss.
- AGUADO I CUDOLÀ V., *La ripartizione delle competenze in Spagna in materia di immigrazione Stato Regione e governo locale*, in *Istit. Fed.*, 5, 2004, pp. 813 ss.
- AGUADO I CUDOLÀ V., *Padró municipal, dret a la protecció de dades i qualitat de les lleis: la resposta del Tribunal Constitucional una dècada després*, in *Blog de la Revista catalana dret públic*, 23 aprile 2004.
- AGUADO I CUDOLÀ V., PRADO PÉREZ R., *Derecho a la protección de la salud y exclusión de la asistencia sanitaria: la crisis económica como pretexto para la limitación del acceso a los servicios y prestaciones del estado del bienestar*, in *Revista Vasca de Administración Pública*, vol. 99-100, 2014, pp. 87 ss.
- AIKEN S.J., DAUVERGNE C., GALLOWAY D., GREY C., MACKLIN A., *Immigration and Refugee Law*, II ed., Toronto, 2015.
- AJA E., *El Estado Autonómico (federalismo y hechos diferenciales)*, Madrid, 1999.
- AJA E., *La Evolución de la Normativa sobre Inmigración*, in AJA E., ARANGO J. (cur.), *Veinte Años de Inmigración en España: Perspectiva Jurídica y Sociológica [1985-2004]*, Barcelona, 2006, pp. 17 ss.
- AJA E., *La integración social de los inmigrantes*, in BOZA MARTÍNEZ D., DONAIRE VILLA F.J., MOYA MALAPEIRA D. (cur.), *Comentarios a la Reforma de la Ley de Extranjería (LO 2/2009)*, Valencia, 2010, pp. 25-43.
- AJA E. (cur.), *La nueva regulación de la inmigración en España*, Valencia, 2000.
- AJA E., MONTILLA J.A., ROIG E. (cur.), *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Valencia, 2006.
- AKANDJI-KOMBE J.F., *La Charte sociale européenne et la promotion des droits sociaux*, in MAZUYER E., GAY L., NAZET-ALLOUCHE D. (dir.), *Les droits sociaux fondamentaux*, Bruxelles, 2006, pp. 189 ss.
- ALBANESE A., *Diritto all'assistenza e servizi sociali*, Milano, 2007.
- ALEINIKOFF T.A., *Inherent Instability. Immigration and Constitutional Democracies*, in GRABER M.A., LEVINSON S., TUSHNET M. (eds.), *Constitutional Democracy in Crisis*, Oxford, 2018, pp. 477 ss.
- ALEN A., ERGEC R., *Le principe de territorialité dans la jurisprudence belge et européenne*, in *Journal des Tribunaux*, n. 5904, 1998, pp. 785 ss.

- ALES E., *Il diritto alle prestazioni sociali dei migranti economicamente non attivi: una parola definitiva dalla Corte di giustizia*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2017, pp. 295 ss.
- ALIDADI K., *Religion, Equality and Employment in Europe*, Oxford-Portland, 2017.
- ALONSO DE ANTONIO A.L., *La cuestión lingüísticas en la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de autonomía de Cataluña*, in *Teoría y Realidad Constitucional*, 27, 2011, pp. 449 ss.
- AMIRANTE C., *Cittadinanza (teoria generale)*, in *Enc. Giur.*, Roma, 2003.
- ANDERSON M., *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*, Cambridge, 1996.
- ANTONINI L., *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000.
- ANZON DEMMIG A., *La Corte apre a “nuove minoranze”?*, in *Rivista AIC*, 3, 2011.
- ANZON A., *La Corte condanna all’“inefficacia giuridica” le norme “programmatiche” degli statuti regionali ordinari*, in *Giur. Cost.*, 6, 2004, pp. 4063 ss.
- ANZON A., *Un passo indietro verso il regionalismo “duale”*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/materiali/convegni).
- APARICIO PÉREZ M.A. (cur.), *Derechos y principios rectores en los Estatutos de Autonomía*, Barcellona, 2008.
- ARAGÓN REYES M., *La Constitución territorial española como constitución complexa. Modelo de Estado y Estatutos de Autonomía*, in VERA SANTOS J.M. (cur.), *El Senado como Cámara de representación territorial y las funciones de los Parlamentos autonómicos*, Madrid, 1988, pp. 112 ss.
- ARLETTAZ G., ARLETTAZ S., *L’immigration en Suisse depuis 1848: une mémoire en construction*, in *Revue suisse d’histoire*, vol. 41, 3, 1991, pp. 287 ss.
- ARMACOST B.E., *Sanctuary Laws: The New Immigration Federalism*, in *Mich. St. L. Rev.*, 5, 2016, pp. 1197 ss.
- ARNOLD R., *Alcune riflessioni sulla nozione e sugli effetti della globalizzazione*, in AMATO C., PONZANELLI G. (cur.), *Global Law vs. Local Law*, Torino, 2006, pp. 3 ss.
- BACHELET V., *Coordinamento (ad vocem)*, in *Enc. Dir.*, vol. X, Milano, 1962, pp. 630 ss.
- BAGLAY S., NAKACHE D. (eds.), *Immigration Regulation in Federal States*, Dordrecht, 2014.
- BAGNI S. (cur.), *Lo stato interculturale: una nuova eutopia?; The Intercultural State: A New Eutopia?; El estado intercultural: una nueva eutopia?*, Bologna, 2017.

BIBLIOGRAFIA

- BALAGUER CALLEJÓN F., *Derechos, principios y objetivos en los estatutos de autonomía reformados*, in *Anuario Jurídico de la Rioja*, 13, 2008, pp. 15 ss.
- BALAGUER CALLEJÓN F., *Las cuestiones competenciales en los actuales procesos de reforma de los estatutos de autonomía*, in *Rev. general derecho const.*, 1, 2006.
- BALAGUER CALLEJÓN F. (cur.), *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, Siviglia, 2008.
- BALANDI G.G., BORELLI S., *Sicurezza sociale (ordinamento comunitario)*, in IRTI N. (cur.), *Dizionario dir. privato*, Milano, 2007.
- BALDASSARE A., *Globalizzazione contro democrazia*, Bari, 2002.
- BALDI B., *Stato e territorio. Federalismo e decentramento nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2003.
- BALDIN S., *Il buen vivir nel costituzionalismo andino*, Torino, 2019.
- BALTAZAR S., *Permis de travail et carte professionnelle: nouveau régime*, in *Orientations*, n. 3, 2005, pp. 1 ss.
- BANTING K., *Canada*, in JOPPKE C., SEIDLE F.L. (eds.), *Immigrant Integration in Federal Countries*, Montreal-Kingston, 2012, pp. 79 ss.
- BANTING K., *The Welfare State and the Canadian Federalism*, Montreal, 1982.
- BARBERA A., COCOZZA F., CORSO G., *La libertà dei singoli e delle formazioni sociali. Il principio di eguaglianza*, in AMATO G., BARBERA A. (cur.), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, pp. 305 ss.
- BARBERA M. (cur.), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Milano, 2007.
- BARCELÓ I SERRAMALERA M., *Las declaraciones de Derechos y Deberes Estatutarias. Especial referencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña*, in CASTELLÁ J.M., OLIVETTI M. (cur.), *Nuevos estatutos y reforma del Estado*, Barcellona, 2009, pp. 139 ss.
- BARILE P., *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, 1984.
- BARNARD C., *The Substantive Law of the EU – The Four Freedoms*, 6th ed., Oxford, 2019.
- BARTOLE S., *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica: tentativi più o meno convinti di trovare una legittimazione etnica*, in ID. (cur.), *Le regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, 1999, p. 2 ss.
- BARTOLONI M.E., *La libera circolazione dei cittadini europei economicamente inattivi tra principio di non discriminazione e tutela dei sistemi nazionali di welfare*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2015, pp. 476 ss.



- BASCHERINI G., *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di immigrazione al tempo del "pacchetto sicurezza". Osservazioni a margine delle sentenze nn. 269 e 299 del 2010*, in *Giur. Cost.*, 2010, pp. 3901 ss.
- BASSANI L.M., *Dalla rivoluzione alla guerra civile. Federalismo e Stato moderno in America (1776-1865)*, Soveria Mannelli, 2009.
- BAYCAN E., *Flemish Pro-independence Parties and Immigrants: Friends or Foes?*, in MEDDA-WINDISHER R., POPELIER P. (eds.), *Pro-Independence Movements and Immigration*, Leiden-Boston, 2016, pp. 86 ss.
- BAYONA I., ROCAMURA A., *La doctrina del Tribunal sobre la definición de las competencias. Las competencias exclusivas, las compartidas y las ejecutivas*, in *Revista Catalana Dret Public*, n. 1, pp. 258 ss.
- BEAUD O., *The Question of Nationality within a Federation: a Neglected Issue in Nationality Law*, in HANSEN R., WEIL P. (ed.), *Dual nationality, Social Rights and Federal Citizenship in the U.S. and Europe. The Reinvention of Citizenship*, 2002, pp. 314 ss.
- BEDUSCHI-ORTIZ A., *Les droits sociaux fondamentaux des ressortissants de pays tiers*, Saarbrücken, 2010.
- BÉLAND B., LECOUCRS A., *Nationalism and Social Policy – The Politics of Territorial Solidarity*, Oxford, 2008.
- BELL M., *Anti-Discrimination Law and the European Union*, Oxford, 2002.
- BELLETTI M., *La Corte costituzionale torna, in tre occasioni ravvicinate, sul requisito del radicamento territoriale per accedere ai servizi sociali. Un tentativo di delineare un quadro organico della giurisprudenza in argomento*, in *le Regioni*, 5-6, 2018, pp. 1138 ss.
- BERNARD N., *L'arrêt Wooncode de la Cour constitutionnelle du 10 juillet 2008: quand l'arbre (linguistique) cache la forêt*, in *Journal des Tribunaux*, n. 6330, 2008, pp. 689 ss.
- BERNARDÍ GIL X., *Competencias ejecutivas y potestad reglamentaria*, in *Rev. d'estudis auton. i federals*, 6, 2008, pp. 320 ss.
- BERNARDÍ GIL X., *La doctrina de la sentencia 31/2010 sobre las competencias ejecutivas (sostenella e no enmendala)*, in *Rev. cat. dret públic*, n. 1, esp. sentencia 31/2010, pp. 262 ss.
- BERTI G., *Art. 5*, in BRANCA G. (cur.), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1975, pp. 286 ss.
- BERTI G., *Cittadinanza, cittadinanze e diritti fondamentali*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, pp. 3 ss.
- BICKEL A., *Citizenship in American Constitution*, in *Ariz. L. Rev.*, vol. 15, 1973, pp. 360 ss.

- BIFULCO R., *La cooperazione nello Stato unitario composto: le relazioni inter-governative di Belgio, Repubblica federale di Germania e Spagna nell'Unione Europea*, Padova, 1995.
- BILDER M.S., *The Struggle over Immigration: Indentured Servants, Slaves and Article of Commerce*, in *Missouri L. Rev.*, vol. 61, 4, 1996, pp. 743 ss.
- BIN R., *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *le Regioni*, 3, 2013, pp. 509 ss.
- BIONDI DAL MONTE F., *Dai diritti sociali alla cittadinanza*, Torino, 2013.
- BIONDI DAL MONTE F., *I diritti sociali degli stranieri tra frammentazione e non discriminazione. Alcune questioni problematiche*, in *Istituz. federal.*, 2008, pp. 569 ss.
- BIONDI DAL MONTE F., *Immigrazione e welfare: condizione d'accesso e principio di non discriminazione*, in *le Regioni*, 2008.
- BIONDI DAL MONTE F., *La Corte costituzionale torna sui fondi statali vincolati, con alcune novità in materia di immigrazione*, in *le Regioni*, 3, 2008, pp. 638 ss.
- BIONDI DAL MONTE F., *Regioni, immigrazione e diritti fondamentali*, in *le Regioni*, 2011, pp. 1077 ss.
- BLAD C., COUTON P., *The Rise of an Intercultural Nation: Immigration, Diversity and Nationhood in Quebec*, in *Journal Ethnic Migr. Studies*, vol. 35, 4, 2009, pp. 645 ss.
- BLANCO VALDÉS R.L., *Blindaje competencial e indefensión constitucional*, in *Claves de la Razón Práctica*, vol. 176, 2007, pp. 18 ss.
- BLOEMRAAD I., *Becoming a Citizen: Incorporating Immigrants and Refugees in the United States and Canada*, Berkeley, CA, 2006.
- BLOEMRAAD I., *The North American Naturalization Gap: An Institutional Approach to Citizenship Acquisition in the United States and Canada*, in *International Migration Rev.*, vol. 36, 1, 2002, pp. 193 ss.
- BODART M., THUNIS X. (dir.), *La loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale: promesses et ambiguïtés*, Bruxelles, 2005.
- BOGNETTI G., *Federalismo*, in *Digesto (Disc. Pubbl.)*, vol. VI, Torino, 1991, pp. 275 ss.
- BOGNETTI G., *Lo spirito del costituzionalismo americano*, vol. I, Torino, 1998.
- BONETTI P., *L'allocation delle funzioni amministrative e le forme di coordinamento per le materie dell'ordine pubblico, della sicurezza e dell'immigrazione*, in *le Regioni*, 5, 2002, pp. 1121 ss.
- BONETTI P., *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *le Regioni*, 2002, pp. 522 ss.

- BOSNIAK L.S., *Immigrants, Pre-Emption and Equality*, in *Va. J. Intern. L.*, vol. 35, 1, 1994, pp. 179 ss.
- BOUCHARD G., TAYLOR C., *Building the future. A Time for Reconciliation, Québec*, 2008, disponibile al sito <http://red.pucp.edu.pe/ridei/wp-content/uploads/biblioteca/buildingthefutureGerardBouchardycharlestaylor.pdf>.
- BOUCQUEY P., *La Cour d'arbitrage et la protection des droits fondamentaux de l'étranger*, in *Annales droit Louvain*, 1996, pp. 289 ss.
- BOYCHUK G.W., *Social Assistance and Canadian Federalism*, in ROCHER F., SMITH M. (eds.), *New Trends in Canadian Federalism*, Peterborough, 2003.
- BOZA MARTÍNEZ D., DONAIRE VILLA F.J., MOYA MALAPEIRA D. (cur.), *La nueva regulación de la inmigración y la extranjería en España*, Valencia, 2012.
- BRANDON CHEN Y.Y., *The Future of Precarious Status's Migrants' Right to Health care in Canada*, in *Alberta L. Rev.*, vol. 54, 3, 2017, pp. 649 ss.
- BROSSARD J., DE MONTIGNY Y., *L'immigration: entente politiques et droit constitutionnel*, in *Revue juridique Thémis*, n. 19, 1985, pp. 305 ss.
- BRUBAKER R., *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge-London, 1992, [tr. it.] *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Bologna, 1997.
- BRUNO A., Congressional Research Service, *Refugees Admissions and Resettlement Policy (updated December 2018)*, Washington D.C., 2018.
- BRUNO A., Congressional Research service, *Syrian Refugee Admission and Resettlement in the United States: in Brief*, Washington D.C., 2016.
- BUOSO E., *Concorso di competenze, clauseole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *le Regioni*, 1, 2008, pp. 61 ss.
- BURCH ELIAS S., *The Perils and Possibilities of Refugee Federalism*, in *American Univ. L. Rev.*, vol. 66, 2016, pp. 409 ss.
- BURGESS M., *The Paradox of Diversity – Asymmetrical Federalism in Comparative Perspective*, in PALERMO F., ZWILLING C., KÖSSLER K., *Asymmetries in Constitutional Law*, Bolzano, 2009, pp. 22 ss.
- CABELLOS ESPIÉRREZ M.A., *La relación derechos-estado autonómico en la sentencia sobre el Estatuto valenciano*, in *Rev. d'estudis aut. i federals*, 7, 2008, pp. 126 ss.
- CAGGIANO G., *L'integrazione dei migranti fra soft-law e atti legislativi: competenze dell'Unione europea e politiche nazionali*, in ID. (cur.), *I percorsi giuridici per l'integrazione*, Torino, 2014, pp. 27 ss.

- CALAMO SPECCHIA M., *La “delega” di competenze agli enti locali in Francia tra principio di eguaglianza e diritto alla sperimentazione normativa: una deroga “costituzionale”?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4, 2004, pp. 1685 ss.
- CÁMARA VILLAR G., *Los derechos estatutarios no han sido tomados en serio (a propósito de la senetencia 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)*, in *Revista esp. der. const.*, vol. 85, 2009, pp. 287 ss.
- CAMAS RODA F. (cur.), *L'atribució de competències en matèria d'immigració derivades de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, Barcellona, 2010.
- CAMERLENGO Q., *Art. 118*, in BIFULCO R., CELOTTO A., OLIVETTI M. (cur.), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, pp. 2349 ss.
- CAMERON B., *Accounting for Rights and Money in the Canadian Social Union*, in YOUNG M., BOYD S.B., BRODSKY G., DAY S. (eds.), *Poverty. Rights, Social Citizenship, Legal Activism*, Vancouver, 2007, pp. 162 ss.
- CAMERON D., SIMEON R., *Intergovernmental Relations in Canada. The Emergence of Collaborative Federalism*, in *Publius. The Journal of Federalism*, 2, 2002, pp. 56 ss.
- CAMPIGLIO C., *Disciplina delle migrazioni: limiti internazionali*, in GASPARINI CASARI V., CORDINI G., *Il diritto dell'immigrazione*, vol. 1, Modena, 2010, pp. 23 ss.
- CANTILLON B., POPELIER P., MUSSCHE N. (eds.), *Social Federalism: The Creation of a Layered Welfare State – The Belgian Case*, Cambridge-Antwerp-Portland, 2011.
- CAPONIO T., *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Ist. Fed.*, 2004, pp. 805 ss.
- CARBONI G.G., *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, 2013.
- CARENS J.H., *Culture, Citizenship and Community: a Contextual Exploration of Justice as Evenhandedness*, Oxford, 2000.
- CARENS J.H., *Immigration Political Community and the Transformation of Identity: Quebec's Immigration Policies in Critical Perspective*, in ID. (ed.), *Is Quebec Nationalism Just? Perspectives from Anglophone Canada*, Montreal-Kingston, 1995, pp. 20-21.
- CARETTI P., *Lingua e costituzione*, in *Rivista AIC*, 2, 2014.
- CARLÀ A., *La provincia di Bolzano e lo sviluppo di una politica sulla migrazione per i territori abitati da minoranze tradizionali*, in MEDDA-WINDISCHER R., CARLÀ A. (cur.), *Politiche migratorie e autonomie territoriali*, Bolzano, 2013, pp. 71 ss.
- CARLIER J.Y., JACQUES J.P., *Les compétences des régions en matière d'immigration en Belgique*, in BLÁZQUEZ RODRÍGUEZ I. (cur.), *Regiones, Unión*

- Europea e integrazione de inmigrantes. Una perspectiva desde el Derecho comparado*, Barcellona, 2008, pp. 69 ss.
- CARRERA S., *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Leiden-Boston, 2009.
- CARRERA S., *Integration of Immigrants in EU Law and Policy*, in AZOULAI L., DE VRIES K. (eds.), *EU Migration Law: Legal Complexities and Political Rationales*, Oxford, 2014, pp. 159 ss.
- CARRILLO M., *La doctrina del Tribunal sobre la definición de las competencias. Las competencias exclusivas, las compartidas y las ejecutivas*, in *Revista Catalana Dret Public*, n. 1, pp. 271 ss.
- CARRILLO M., *Los derechos estatutarios y sus garantías en la sentencia 31/2010, de 28 de junio sobre la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña*, in *Rev. esp. derecho const.*, vol. 92, 2011, pp. 343 ss.
- CARRILLO M., *Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomia*, in *Rev. esp. derecho const.*, 80, 2007, pp. 50 ss.
- CARROZZA P., *Diritti degli stranieri e politiche regionali e locali*, in PANZERA C., RAUTI A., SALAZAR C., SPADARO A., *Metamorfosi della cittadinanza e diritti degli stranieri*, Napoli, 2015, pp. 99 ss.
- CARROZZA P., *I rapporti centro-periferia: federlismo, regionalismo, autonomia*, in CARROZZA P., DI GIOVINE A., FERRARI G.F. (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Bari, 2014, pp. 894 ss.
- CARROZZA P., *Lo stato belga e la sua crisi*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, 2011, pp. 994 ss.
- CARTER TOM T., MORRISH M., AMOYAW B., *Attracting Immigrants to Smaller Urban and Rural Communities: Lessons Learned from the Manitoba Provincial Nominee Program*, in *Journal of International Migration and Integration*, vol. 9, 2, 2008, pp. 161-183.
- CASCAJO CASTRO J.L., *Los derechos sociales, hoy*, in *Rev. cat. dret públic*, vol. 38, 2009, pp. 21 ss.
- CASSESE A., *Art. 10 e 11*, in *Comm. alla Cost. Branca*, Bologna, 1975, pp. 508 ss.
- CASTELLÁ ANDREAU J.M., *La función constitucional del Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Barcellona, 2004.
- CASTELLAZZI S., *La materia "immigrazione" e l'assetto delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in GASPARINI CASARI V., CORDINI G. (cur.), *Il diritto dell'immigrazione*, I, Modena, 2010.
- CECCHERINI E., *La Carta dei diritti e delle libertà del 1982: un difficile equilibrio tra il riconoscimento di diritti universali e salvaguardia delle competenze provinciali*, in ROLLA G. (cur.), *Lo sviluppo dei diritti fondamentali in Canada: tra universalità e diversità culturale*, Milano, 2000, pp. 41 ss.

- CECCHERINI E., *La negoziazione interistituzionale*, in *Amministrare*, n. 1-2, 2002, pp. 59 ss.
- CECCHERINI E., *Multiculturalismo (diritto comparato)*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Aggiornamento vol. IV, Torino, 2008, pp. 486 ss.
- CERRINA FERONI G., *Diritto costituzionale e società multiculturale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017.
- CHIAROMONTE W., *Le prestazioni di assistenza sociale per i cittadini non comunitari ed il principio di non discriminazione. Una rassegna critica della giurisprudenza nazionale ed europea*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 2008, pp. 101 ss.
- CHIAROMONTE W., GUARISO A., *Discriminazioni e welfare*, in BARBERA M., GUARISO A. (cur.), *La tutela antidiscriminatoria – Fonti strumenti interpreti*, Torino, 2019, pp. 335 ss.
- CHOUDHRY S., *Recasting Social Canada. A Reconsideration of Federal Jurisdiction over Social Policy*, in *Univ. Toronto L. J.*, vol. 52, n. 3, 2002, pp. 163 ss.
- CLEVELAND S.H., *Powers Inherent in Sovereignty: Indians, Aliens, Territories and the Nineteenth Century Origins of Plenary Power over Foreign Affairs*, in *Texas L. Rev.* 1, 2002, pp. 82 ss.
- COLAIANNI N., *Una «carta» post-costituzionale?*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2007, pp. 2 ss.
- COMBA M., *Esperienze federaliste tra garantismo e democrazia: il judicial federalism negli Stati Uniti*, Napoli, 1996.
- CONDE E.A., GARCÍA-MONCÓ A., TUR AUSINA R., *Derecho autonómico*, Madrid, 2013, pp. 217 ss.
- CONFORTI B., *Diritto internazionale*, VII ed., Napoli, 2006.
- CONSORTI P., *Pluralismo religioso: reazione giuridica multiculturalista e proposta interculturale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 2007, pp. 22 ss.
- CORDINI G., *Elementi per una teoria giuridica della cittadinanza*, Padova, 1998.
- CORRETTJA I TORRENS M., *L'impacte de la revisió judicial i de la LOMCE en el model lingüístic de l'escola catalana: estat de la qüestió*, in *Rev. de Llengua i Dret*, vol. 65, 2015, pp. 78 ss.
- CORSI C., *I servizi sociali in favore degli immigrati*, in ALBANESE A., MARZUOLI C. (cur.), *Servizi di assistenza e sussidiarietà*, Bologna, 2003, pp. 189 ss.
- CORSI C., *Immigrazione e diritti sociali: il nodo irrisolto del riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F., VRENNNA M., *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, pp. 229 ss.

BIBLIOGRAFIA

- CORSI C., *La trilogia della Corte costituzionale: ancora sui requisiti di lungo-residenza per l'accesso alle prestazioni sociali*, in *le Regioni*, 2018.
- CORSI C., *Lo stato e lo straniero*, Padova, 2001.
- CORSI C., *Stranieri, diritti sociali e principio di eguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, 3, 2014.
- CORSI C., *Straniero (dir. cost.)*, in *Enc. Dir.*, Annali, vol. VI, Milano, 2013, pp. 861 ss.
- CORTESE F., *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche e interpretazioni*, Milano, 2012.
- CORTESE F., *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *le Regioni*, 4, 2017, pp. 689 ss.
- CORVAJA F., *Cittadinanza e residenza qualificata nell'accesso al welfare regionale*, in *le Regioni*, 2011, pp. 1257 ss.
- CORVAJA F., *Libera circolazione dei cittadini e requisito di residenza regionale per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica*, in *le Regioni*, 2008, pp. 611 ss.
- CORVAJA F., *Quanto eguali? Cittadini e stranieri tra principio di eguaglianza e divieti di discriminazione*, in DOLSO G. (cur.), *Dignità, eguaglianza e Costituzione*, Trieste, 2019, pp. 180 ss.
- CORVAJA F., *Straniero e prestazioni di assistenza sociale: la Corte costituzionale fa un passo indietro ed uno di lato*, in *Diritto, immigrazione e citt.*, 3, 2019.
- COX A.B., *Citizenship, Standing, and Immigration Law*, in *Cal. L. Rev.*, vol. 92, 2004, pp. 373 ss.
- COX A.B., POSNER E.A., *Delegation in Immigration Law*, in *U. Chi. L. Rev.*, vol. 79, 2012, pp. 1285 ss.
- COX A.B., RODRIGUEZ C., *The President and Immigration Law Redux*, in *Yale L. J.*, vol. 125, 2015, pp. 104 ss.
- COZZI A.O., *Un piccolo puzzle: stranieri e principio di eguaglianza nel godimento delle prestazioni socio-assistenziali*, in *Quad. Cost.*, 2010, pp. 558 ss.
- CUNIBERTI M., *L'illegittimità costituzionale dell'esclusione dello straniero dalle prestazioni sociali previste dalla legislazione regionale*, in *le Regioni*, 2006, pp. 515 ss.
- CUNIBERTI M., *La cittadinanza. Libertà dell'uomo e libertà del cittadino nella Costituzione italiana*, Padova, 1997.
- D'ATENA A., *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali*, in *Rivista AIC*, 4, 2014.

- DAINOTTI L., VIOLINI L., *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell'autonomia*, in *le Regioni*, 4, 2017, pp. 711 ss.
- DANDROY R., BAUDEWYNS P., *The Preservation of Social Security as a National Function in the Belgian Federal State*, in MCEWEN N., MORENO L. (eds.), *The Territorial Politics of Welfare*, Abingdon, 2005, pp. 153 ss.
- DAVIES G., 'Any Place I Hang my Hat?' *Residence is the New Nationality*, in *E.L.J.*, 2005, 43 ss.
- DE JONGHE D., DOUTREPONT M., *Le Code de la nationalité belge, version 2013 – De «Sois Belge et intègre-toi» à «intègre-toi et sois Belge»*, in *Journal des Tribunaux*, n. 6519, 2013, pp. 313 ss.
- DE SENA P., *Valori economici e non economici nella giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo in tema di proprietà*, in AA.VV., *Diritti individuali e giustizia internazionale. Liber Fausto Pocar*, Napoli, 2009, pp. 263 ss.
- DE WITTE F., *Justice in the EU – The Emergence of Transnational Solidarity*, Oxford, 2015.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI T., *El régimen jurídico de los derechos sociales estatutarios. Reflexiones tras la STC 247/2007 de 12 de diciembre*, in *Rev. gen. derecho const.*, 5, 2008, pp. 14 ss.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI T., *Los derechos sociales de los extranjeros: nuevas y viejas garantías*, in *Inmigración y gobiernos locales*, Madrid, 2010, pp. 159 ss.
- DE VERGOTTINI G., *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2019.
- DE VERGOTTINI G., *Stato federale*, in *Enc. Dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990, pp. 859 ss.
- DEBRY J.T., *Les accords de coopération obligatoires*, in *Chroniques de droit public*, 2003, pp. 209 ss.
- DELGADO DEL RINCÓN L.E., *Algunas reflexiones sobre el derecho a la educación y ciertos elementos del sistema educativo que contribuyen a la integración social de los inmigrantes*, in *Revista de derecho migratorio y extranjería*, n. 32, 2013, 120-121.
- DELGRANGE X., *La Cour d'arbitrage momifie la compétence fédérale en matière de sécurité sociale*, in *Rev. belge dr. const.*, 2001, pp. 216 ss.
- DES ROSIERS N., *From Québec Veto to Québec Secession: The Evolution of the Supreme Court of Canada on Québec-Canada Disputes*, in *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, vol. 13, 2, 2015, pp. 171 ss.
- DI MARTINO A., *Gli itinerari costituzionali del territorio: una prospettiva comparata*, in *Rivista AIC*, 3, 2012.



- DI MARTINO A., *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione: sfide e prospettive dello stato costituzionale aperto*, Milano, 2010.
- DÍAZ CREGO M., *El Derecho a no ser discriminado por razón de nacionalidad: un derecho de los extranjeros?*, in *Rev. esp. der. const.*, vol. 89, 2010, pp. 115 ss.
- DICOSOLA M., *Tecniche di bilanciamento tra libertà di religione e laicità dello Stato. Il principio del duty of accomodation*, in ROLLA G. (cur.), *Eguali, ma diversi. Identità ed autonomia secondo la giurisprudenza della Corte Suprema del Canada*, Milano, 2006, pp. 135 ss.
- DÍEZ SASTRE S. (cur.), *Inmigración y gobiernos locales*, Madrid, 2010, pp. 65 ss.
- DÍEZ-PICAZO L.M., *De nuevo sobre las declaraciones estatutarias de derechos. Respuesta a Francisco Caamaño*, in *Rev. esp. derecho const.*, vol. 81, 2007, pp. 63 ss.
- DÍEZ-PICAZO L.M., *Pueden los statuto de Autonomía declarar derechos, deberes, y principios?*, in *Rev. esp. derecho const.*, vol. 78, 2006, pp. 64 ss.
- DÍEZ-PICAZO L.M., *Sistema de derechos fundamentales*, III ed., Madrid, 2008.
- DINELLI F., *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011.
- DINELLI F., *La stagione della residenza: analisi di un istituto giuridico in espansione*, in *Dir. Amm.*, 3, 2010, pp. 639 ss.
- DOLSO G.P., *Il principio di non discriminazione nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'Uomo*, Napoli, 2012.
- DOMENICHELLI L., *Constitution et régime linguistique en Belgique et au Canada*, Bruxelles, 1999.
- DONAIRE VULLA F.J., MOYA MALAPEIRA D., *Marco competencial y organización administrativa de la inmigración*, in BOZA MARTÍNEZ D., DONAIRE VILLA F.J., MOYA MALAPEIRA D., *La nueva regulación de la inmigración y la extranjería en España*, Valencia, 2012, pp. 538 ss.
- DOUGAN M., *The Constitutional Dimension to the Case law on Union Citizenship*, in *E. L. Rev.*, 2006, pp. 613 ss.
- DOUGAN M., SPAVENTA E., *Wish you Weren't Here... New Models of Social Solidarity in the European Union*, in DOUGAN M., SPAVENTA E. (eds.), *Social Welfare and EU Law*, Oxford, 2004, pp. 202 ss.
- DUMONT D., *La sécurité sociale et la sixième réforme de l'Etat: rétroactes et mise en perspective générale*, vol. 57, 2, 2015, pp. 191 ss.
- DUMONT H., *L'Etat Belge résistera-t-il à sa contractualisation – Considérations critiques sur le mode belge des accords de coopération*, in *Rev. Dr. ULB*, vol. 33, 2006, pp. 315 ss.

- DUQUE VILLANUEVA J.C., *Las conferencias sectoriales*, in *Rev. esp. der. const.*, vol. 79, 2007, pp. 113 ss.
- EL ENANY N., *The Perils of Differentiated Integration in the Field of Asylum*, in DE WITTE B., OTT A., VOS E. (eds.), *Between Flexibility and Disintegration: The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Northampton, 2017, pp. 382 ss.
- FALCON G., *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *le Regioni*, 4, 2017, pp. 625 ss.
- FAVELL A., *Philosophies of Integration – Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain*, II ed., New York, 2001.
- FAVILLI C., *La non discriminazione nell'Unione europea*, Bologna, 2008.
- FERRAJOLI C.F., *Diritti e cittadinanza sociale dei migranti nei regolamenti e negli atti amministrativi delle regioni*, in RONCHETTI L. (cur.), *I diritti di cittadinanza dei migranti – Il ruolo delle regioni*, Milano, 2012, pp. 111 ss.
- FERRAJOLI L., *Dai diritti dell'uomo ai diritti della persona*, in ZOLO D., *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, pp. 263 ss.
- FERRARESE M.R., *Globalizzazione giuridica*, in *Enc. Dir. Annali*, IV, Milano, 2011, pp. 549 ss.
- FERRERA M., *Free Movement, Immigration and Access to Welfare: Trends and Perspectives*, Centro Einaudi, Working Paper LPF, n. 3, 2011, in [www.centroeinaudi.it](http://www.centroeinaudi.it).
- FERRET JACAS J., *Estatutos de Autonomía: función constitucional y límites materiales*, in *Revista Catalana de Dret Public*, vol. 31, 2005, pp. 14 ss.
- FERRETTO C., *Le quote d'ingresso degli stranieri nella riforma federale. Riflessioni sull'opportunità di affidare maggiori competenze a livello regionale*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 14, 2011.
- FIX M.E. (ed.), *Immigrants and Welfare – The impact on Welfare Reform on America's Newcomers*, New York-Washington D.C., 2009.
- FOSSAS E., *Il principio unitario come riserva di competenza allo stato centrale secondo la giurisprudenza costituzionale*, in ROLLA G. (cur.), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino, 2003, pp. 176 ss.
- FOSSAS E., REQUEJO F., *Asimetría federal y Estado plurinacional*, Madrid, 1999.
- FOX J.W. JR., *Citizenship, Poverty and Federalism: 1787-1882*, in *Uni. Pitt. L. Rev.*, vol. 60, 1999, pp. 559 ss.
- FREEMAN G.P., TENDLER S.M., *United States of America*, in JOPPKE C., LESLIE SEIDLE F. (eds.), *Immigrant Integration in Federal Countries*, Montreal-Kingston, 2012, pp. 199 ss.

BIBLIOGRAFIA

- FRIEDRICH C., *Trends of federalism*, New York, 1968.
- FROST A., *Cooperative Enforcement in Immigration Law*, in *Iowa Law Rev.*, v. 103, n. 1, 2017, pp. 6 ss.
- FUDGE J., MACPHAIL F., *The Temporary Foreign Worker Program in Canada: Low Skilled Workers as an Extreme Form of Flexible Labour*, in *Comparative Labour Law and Policy Journal*, vol. 31, 5, 2009, pp. 22 ss.
- GAGNON A.G., IACOVINO R., *Federalism, Citizenship and Quebec: Debating Multiculturalism*, Toronto, 2007.
- GAGNON A.G., IACOVINO R., *Le projet interculturel Québécois et l'élargissement des frontières de la citoyenneté*, in GAGNON A.G. (cur.), *Québec: État et société*, vol. 2, Montreal, 2003, pp. 413 ss.
- GAGNON A.G., TULLY J. (eds.), *Multinational Democracies*, Cambridge, 2001.
- GALBERSANINI C., *La tutela delle nuove minoranze linguistiche: un'interpretazione evolutiva dell'art. 6 Cost.?*, in *Rivista AIC*, 3, 2014.
- GALGANO F., *La globalizzazione nello specchio del diritto*, Bologna, 2005.
- GALLIANI D., *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in *Ist. Fed.*, 2003, pp. 236 ss.
- GALLOWAY D., *Immigration Law*, 1997, Victoria, pp. 24 ss.
- GAMPER A., *A "Global Theory of Federalism": The Nature and Challenges of a Federal State*, in *German Law Journal*, vol. 6, n. 20, 2005, pp. 1297 ss.
- GANTY S., DELGRANGE P., *Heurs et malheurs des parcours d'intégration des étrangers en Belgique*, in *Rev. droits des étrangers*, n. 185, 2015, pp. 511 ss.
- GARCEA J., *Federal-Provincial Relations in Immigration (1971-1991)*, Ph.d. Thesis, Carleton University, Ottawa, 1993.
- GARCEA J., *The Immigration Clause in the Meech Lake Accord*, in *Manitoba L. Journal*, vol. 21, 1992, pp. 274 ss.
- GARCÍA L., *Cataluña: primera comunidad autónoma con competencias en materia de extranjería. Una larga historia con ¿final feliz?*, in *Revista catalana dret públic*, vol. 43, 2011, pp. 1 ss.
- GARNIER A., *Resettled Refugees and Work in Canada and Quebec. Humanitarianism and the Challenge of Mainstream Socioeconomic Participation*, in GARNIER A., LYRA JUBILAT L., BERGSTOVA SANDIK K. (eds.), *Refugee Resettlement. Power, Politics and Humanitarian Governance*, New York, 2018, pp. 118 ss.
- GARNIER A., LYRA JUBILAT L., BERGSTOVA SANDVIK K. (eds.), *Refugee Resettlement: Power, Politics and Humanitarian Governance*, New York, 2018, pp. 2 ss.

- GASPARINI CASARI V., CORDINI G. (cur.), *Il diritto dell'immigrazione*, vol. I e II, Modena, 2010.
- GAUTIER M., *Le droit communautaire, vecteur d'une segmentation du droit*, in SAULNIER CASSIA E., TCHEN V. (dir.), *Unité du droit des étrangers et égalité de traitement. Variations autour des mutations d'une police administrative*, Paris, 2011, pp. 39 ss.
- GENTILINI A., *Statuti e leggi regionali in materia di migrazione*, in *Osservatorio sulla legislazione - Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea - Tomo II, Tendenze e problemi della legislazione regionale*, Camera dei Deputati, Roma, 2011, pp. 197 ss.
- GENTILINI A., *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, in RONCHETTI L. (cur.), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, Milano, 2012, pp. 55 ss.
- GHERA F., *Il principio di eguaglianza nella costituzione italiana e nel diritto comunitario*, Padova, 2003.
- GIANGASPERO P., *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *le Regioni*, 2, 2018, pp. 163 ss.
- GIBBINS R., *The Impact of the American Constitution on the Contemporary Canadian Constitutional Politics*, in MCKENNA M.C. (ed.), *The Canadian and American Constitution in Comparative Perspectives*, Calgary, 1993, pp. 131 ss.
- GIMÉNEZ GLÜCK D., *Juicio de igualdad y Tribunal Constitucional*, Barcellona, 2004.
- GIUBBONI S., *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, Bologna, 2012.
- GIUBBONI S., *Libera circolazione delle persone e solidarietà europea*, in *Lav. Dir.*, 4, 2006, pp. 612 ss.
- GIUBBONI S., ORLANDINI G., *La libera circolazione dei lavoratori nell'unione europea*, Bologna, 2007.
- GOBBO M. (cur.), *Costituzioni federali anglosassoni*, Torino, 1994.
- GOIZUETA VÉRTIZ J., *Las políticas de integración en España: algunas reflexiones a propósito de las intervenciones de las administraciones públicas*, in *Revista de derecho inmigratorio y extranjería*, vol. 31, 2012, pp. 103 ss.
- GOLDRING L., BERINSTEIN C., BERNHARD J.K., *Institutionalizing Precarious Migratory Status in Canada*, in *Citizenship Studies*, vol. 13, 3, 2009, pp. 239 ss.

- GOLYNKER O., *Jobseekers rights in the European Union: Challenges of Changing the Paradigm of Social Solidarity*, in *E.L. Rev.*, 2005, pp. 111 ss.
- GORLANI M., *Accesso al welfare state e libertà di circolazione: quanto «pesa» la residenza regionale*, in *le Regioni*, 2-3, 2006, pp. 345 ss.
- GRILLO R., *Pluralism and the Politics of Difference. State, Culture and Ethnicity in Comparative Perspective*, Oxford, 1998.
- GROENENDIJK K., *Citizens and Third Country Nationals: Differential Treatment or Discrimination*, in CARLIER J.Y. (ed.), *The Future of Free Movement of Persons in the EU*, Bruxelles, 2006, pp. 79 ss.
- GROENENDIJK K., *Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy*, in *European Journal of Migration and Law*, vol. 13, 2011, pp. 7 ss.
- GROPPI T., *I rapporti finanziari Federazione-Province in Canada tra decostituzionalizzazione e accordi intergovernativi*, in ATRIPALDI V., BIFULCO R. (cur.), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, pp. 349 ss.
- GROPPI T., *Federalismo e costituzione. La revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano, 2001.
- GROPPI T., *Il multiculturalismo come strumento per la costruzione dell'identità nazionale. L'esperienza del Canada*, in AMIRANTE D., PEPE V. (cur.), *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, Torino, 2011, pp. 17 ss.
- GROSS S.R., LIVINGSTON D., *Racial Profiling under Attack*, in *Col. Law. Rev.*, vol. 102, 2002, pp. 1413 ss.
- GROSSO E., *I doveri costituzionali*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino - Atti del XXIV convegno annuale AIC*, Napoli, 2010, pp. 22 ss.
- GROSSO E., *Le vie della cittadinanza*, Padova, 1997, pp. 187 ss.
- GUALDANI A., *I servizi sociali tra universalismo e selettività*, Milano, 2007.
- GUALDANI A., VIVALDI E., *Il minimo vitale tra tentativi di attuazione e prospettive future*, in *Dir. soc.*, 2014.
- GUARISO A. (cur.), *Senza distinzioni – Quattro anni di contrasto alle discriminazioni istituzionali*, Milano, 2012.
- GUARISO A. (cur.), *Stranieri e accesso alle prestazioni sociali*, 2018, reperibile al sito <https://www.asgi.it/wp-content/uploads/2018/02/Stranieri-e-accesso-alle-prestazioni-sociali.pdf>.
- GUELLA F., *Sovranità ed autonomia finanziaria negli ordinamenti composti*, Napoli, 2014.
- GUELLA F., *Eccezionalità dei flussi migratori e sussidiarietà nella c.d. "amministrazione dell'emergenza"*, in WOELK J., GUELLA F., PELACANI G. (cur.),

- Modelli di disciplina dell'accoglienza nell'“emergenza immigrazione”*, Napoli, 2016, pp. 189 ss.
- GUILD E., GROENENDIJK K., CARRERA S., *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Farnham-Surrey-Burlington, 2009.
- GULASEKARAM P., KARTHICK RAMAKRISHNAN S., *The New Immigration Federalism*, Cambridge, 2015.
- HÄBERLE P., *Problemi attuali del federalismo tedesco*, in D'ATENA A. (cur.), *Federalismo e regionalismo in Europa*, Milano, 1994, pp. 130 ss.
- HÄBERLE P., *Stato costituzionale. I) Principi generali*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, 2000, pp. 8 ss.
- HACHEZ I., *Le principe de standstill dans le droit des droits fondamentaux. Une irréversibilité relative*, Bruxelles, 2009.
- HAILBRONER K., THYM D. (eds.), *EU Immigration and Asylum law – a Commentary*, II ed., Monaco-Oxford-Baden-Baden, 2016.
- HAINES D.W., *Safe Haven? A History of Refugees in America*, Sterling, VA, 2010.
- HAMMAR T., *Democracy and the Nation States*, Averbury, 1990.
- HANDEL G., *Social Welfare in Western Societies*, New York, 1982.
- HATHAWAY J.C., *Selective Concern. An Overview of Refugee Law in Canada*, in *McGill Law Journal*, vol. 33, 1988, pp. 675 ss.
- HENKIN L., *The Constitution and United States Sovereignty: A Century of Chinese Exclusion and Its Progeny*, in *Harv. L. Rev.*, vol. 100, 1987, pp. 853 ss.
- HILLS R.M. JR., *Poverty, Residency and Federalism: State's Duty of Impartiality towards Newcomers*, in *Supreme Ct. Rev.*, 1999, pp. 277 ss.
- HOGG P., *Constitutional Law of Canada*, Student ed., Toronto, 2003.
- HOGG P., *Paramountcy in Constitutional Law of Canada*, Scarborough, 2000.
- HOULE F., *Implementing Québec Intercultural Policy Through the Selection of Immigrants*, in BAGLAY S., NAKACHE D. (eds.), *Immigration Regulation in Federal States*, Dordrecht, 2014, pp. 125 ss.
- HUCKER J., *Immigration, Natural Justice and the Bill of Rights*, in *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 13, 3, 1975, pp. 651-653.
- HUNTINGTON C., *The Constitutional Dimension of Immigration Federalism*, in *Vanderbilt L. Rev.*, vol. 61, 3, 2008, pp. 787 ss.
- IACOMETTI M., *La sentenza n. 31 del 2010 sullo Statuto catalano: dal blindaje competencial al blindaje del tribunal constitucional*, in *Diritto pubbl. comparato eur.*, 1, 2011, pp. 42 ss.

BIBLIOGRAFIA

- IGLESIAS S., *Fundamental Rights Protection for Third Country Nationals and Citizens of the Union. Principles for Enhancing Coherence*, in *Eur. J. Migration and Law*, 2, 2013, pp. 137 ss.
- IMPARATO E.A., *Identità culturale e territorio tra Costituzione e politiche regionali*, Milano, 2010.
- IRTI N., *Norma e luoghi del geo-diritto*, Roma-Bari, 2001.
- JAIN E., *Arrests as Regulation*, in *Stan. L. Rev.*, vol. 67, 2015, p. 809 ss.
- JERAM S., VAN DER ZWET A., WISTHALER V., *Friends or Foes? Migrants and Sub-State Nationalists in Europe*, in *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2015, pp. 1229 ss.
- JESSE M., *Integration Measures, Integration Exams, and Immigration Control. P. and S and K and A*, in *Comm. Market L. Rev.*, vol. 53, 2016, pp. 1065 ss.
- JESSE M., *Missing in Action: Effective Protection for Third-Country Nationals from Discrimination under Community Law*, in GUILD E., GROENENDIJK K., CARRERA S., *Illiberal Liberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the EU*, Farnham-Surrey-Burlington, 2009, pp. 187 ss.
- JOASSART M., JOASSART P., *La répartition des compétences en matière de sécurité sociale: l'érosion progressive de la compétence fédérale*, in *Rev. belge dr. const.*, n. 2, 2006, pp. 167 ss.
- JOHNSON C.P., *The California Backlash against Bilingual Education: Valeria G. v. Wilson and Proposition 227*, in *Univ. San Francisco Law Rev.*, vol. 34, 1999, pp. 169 ss.
- JOHNSON K., *An Essay on Immigration Politics, Popular Democracy, and California's Proposition 187: The Political Relevance and Legal Irrelevance of Race*, in *Washington L. Rev.*, vol. 70, 1995, pp. 629 ss.
- JOPPKE C., *Citizenship and Immigration*, London, 2010.
- JOPPKE C., SEIDLE F.L. (eds.), *Immigrant Integration in Federal Countries*, Montreal-Kingston, 2012.
- JORIO E., *Diritto dell'assistenza sociale*, Rimini, 2012.
- KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1952.
- KIM J.R., *Unclear Authority, Unclear Futures: Pre-emption Challenges to State Legislation Providing In-State Tuition Benefits to Undocumented Students Pursuing Higher Education*, in *Fordham Law Rev.*, vol. 81, 2012, pp. 1013 ss.
- KOBACH K.W., *The Quintessential Force Multiplier: The Inherent Authority of Local Police to Make Immigration Arrests*, in *Alb. L. Rev.*, vol. 69, 2005, pp. 179 ss.
- KOSTAKOPOULOU D., *European Union Citizenship: Writing the Future*, in *E.L.J.*, 2007, 643 ss.

- KOSTAKOPOULOU D., *Ideas, Norms and European Citizenship: Explaining Institutional Change*, in *Mod. L. Rev.*, 2005, 233 ss.
- KOSTAKOPOULOU D., *The Anatomy of Civic Integration*, in *The Modern Law Rev.*, vol. 73, 6, 2010, pp. 947 ss.
- KOSTOV C., *Canada-Quebec Immigration Agreements (1971-1991) and their Impact on Federalism*, in *American Review of Canadian Studies*, vol. 38, n. 1, 2008, pp. 91 ss.
- KRASHEN S.D., *Condemned Without a Trial: Bogus Arguments against Bilingual Education*, Portsmouth, NH, 1999.
- KROPP D., *Categorical Failure: Canada's Equality Jurisprudence – Changing notions of identity and the legal Subject*, in *Queens L. J.*, vol. 23, 1997, pp. 201 ss.
- KYMLICKA W., *Finding Our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*, Toronto, 1998.
- KYMLICKA W., *Immigration, Integration and Minority Nationalism*, in KEATING M., MCGARRY J. (eds.), *Minority Nationalism and the Changing International Order*, Oxford, 2006.
- KYMLICKA W., *Multicultural Citizenship: a Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, 1995 (tr. it. *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, 1999).
- KYMLICKA W., *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford, 2001.
- KYMLICKA W., *Solidarity in Diverse Societies: Beyond Neoliberal Multiculturalism and Welfare Chauvinism*, in *Comparative Migration Studies*, 3, 2015, pp. 17 ss.
- LA FOREST G.V., *Delegation of Legislative Power in Canada*, in *McGill Law J.*, vol. 21, 1975, pp. 131 ss.
- LA PERGOLA A., *Residui contrattualistici e struttura federale nell'ordinamento degli Stati Uniti*, Milano, 1969.
- LA SPINA E., *Un decennio di sviluppi normativi per l'integrazione degli immigrati in Spagna*, in *Diritto, immigrazione e citt.*, 1, 2013, pp. 79 ss.
- LABELLE M., ROCHER F., *Debating Citizenship in Canada: The Collide of Two Nation-Building Projects*, in BOYER P. (ed.), *From Subjects to Citizens: A Hundred Years of Citizenship in Australia and Canada*, Ottawa, 2004, pp. 271 ss.
- LANCHESTER F., *La "Patriation" della Costituzione canadese: verso un nuovo federalismo?*, in *Riv. trim. diritto pubbl.*, 1, 1983, pp. 337 ss.
- LAXER E., *Integration Discourses and the Generational Trajectories of Civic Engagement: A Comparison of the Canadian Provinces of Québec and Ontario*, in *Jour. Ethnic & Migration Studies*, vol. 39, 10, 2013, pp. 1581 ss.



- LEGOMSKY S.H., *Immigration Law and the Principle of Plenary Congressional Power*, in *Sup. Ct. Rev.*, 1984, pp. 255 ss.
- LEJEUNE Y., *Droit constitutionnel belge*, Bruxelles, 2010.
- LEJEUNE Y., *The Case of Belgium*, in COUNCIL OF EUROPE, *Minority Language Protection in Europe: into a New Decade*, Strasbourg, 2010.
- LEJTEN I., *From Stec to Valkov: Possessions and Margins in the Social Security Case Law of the European Court of Human Rights*, in *Human Rights Law Rev.*, 2, 2013.
- LEY D., *Multiculturalism: A Canadian Defense*, in VERTOVEC S., WESSENDORF S. (eds.), *The Multicultural Backlash: European Discourses, Policies and Practices*, Londra, 2010, pp. 190 ss.
- LI B., *Poverty, Migration and Trafficking in Persons: From Bilingual Education to OELALEAALEPS: How the No Child Left Behind Act Has Undermined English Language Learners' Access to a Meaningful Education*, in *Geo. J. on Poverty L. and Policy*, vol. 14, 2007, pp. 539 ss.
- LIPPOLIS V., *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994.
- LOCCHI M.C., *Facta sunt servanda: per un diritto di realtà in tema di uguaglianza degli stranieri*, in *Quad. cost.*, 2010, pp. 571 ss.
- LOCCHI M.C., *L'accordo di integrazione tra lo Stato e lo straniero (art. 4-bis TU sull'immigrazione N. 286/98) alla luce dell'analisi comparata e della critica al modello europeo di "integrazione forzata"*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2012.
- LOMBARDI G., *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano, 1967.
- LOMBARDI G., *Spazio e frontiere. Tra eguaglianza e privilegio: problemi costituzionali tra storia e diritto*, in OSSOLA C., RAFFESTIN C., RICCARDI M. (cur.), *La frontiera da Stato a Nazione. Il caso Piemonte*, Roma, 1987, pp. 386 ss.
- LÓPEZ MENUDO F., *Los derechos sociales en los Estatutos de Autonomía*, in *Rev. andalusa admin. pública*, 73, 2009, pp. 71 ss.
- LOPRIENO D., *Regionalismo e immigrazione. Le risposte degli ordinamenti regionali italiani al fenomeno migratorio*, in *Consulta online*, 1, 2018.
- LOUVIN R., *Legami federativi e declino della sovranità. Quattro percorsi costituzionali emblematici*, Torino, 2001.
- LUCASSEN J., LUCASSEN L. (eds.), *Migration, Migration History, History: Old Paradigms and New Perspectives*, Berna, 1997.
- LYS M., *Les droits constitutionnels des étrangers*, in VERDUSSEN M., BOMBLED N. (dir.), *Les droits constitutionnels en Belgique*, Bruxelles, pp. 607 ss.
- MABELLINI S., *Identità culturale e dimensione territoriale delle Regioni in Europa*, Milano, 2008.

- MACGUIGAN M.R., *Two Federalisms. The Indebtedness of the Canadian Constitution to the American*, in *Oklahoma City University Law Rev.*, vol. 12, 1987, pp. 344 ss.
- MAIONI A., SMITH M., *Health Care and Canadian Federalism*, in ROCHER F., SMITH M. (eds.), *New Trends in Canadian Federalism*, Peterborough, 2003.
- MANGIA A., *Il ritorno delle norme programmatiche*, in *Giur. Cost.*, 6, 2004, pp. 4073 ss.
- MANGIAMELI S., *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3 della Costituzione, in le Regioni*, 4, 2017, pp. 661 ss.
- MANUEL K.M., Cong. Research Serv., *Immigration Detainers: Legal Issues*, 1, 2014, disponibile al sito <http://fas-org/sgp/crs/homesecc/R42690.pdf>.
- MARANINI G., *La Costituzione degli Stati Uniti d'America*, Soveria Mannelli, 2003.
- MARIN L., PENASA S., ROMEO G. (eds.), *Migration Crisis and the Principle of Solidarity in Times of Sovereignism: Challenges for EU Law and Polity*, in *Eur. Journ. Migr. Law*, vol. 22, 2020, pp. 1 ss.
- MARRERO GONZALES G., *The Role of Migrants in the Catalan Independence Process: a Legal Analysis*, in MEDDA-WINDISCHER R., POPELIER P. (eds.), *Pro-independence Movements and Immigration*, Leiden-Boston, 2016, pp. 187 ss.
- MARSHALL T.H., *Citizenship and Social Class*, Cambridge, 1950.
- MARTÍNEZ DE LIZARRONDO ARTOLA A., RAMÍREZ DE ARELLANO ALEMÁN M., *La "integración cívica" y los informes de esfuerzo de integración*, in *Revista derecho migratorio y extranjería*, n. 34, 2013, pp. 136 ss.
- MARTINICO G., *Il federalismo dei vinti. Appunti sul pensiero di John Calhoun*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, vol. 195-196, 2017, pp. 99 ss.
- MARTINIELLO M., *Belgium*, in JOPPKE C., SEIDLE L.S. (eds.), *Immigrant Integration in Federal Countries*, Montreal, 2012, pp. 58 ss.
- MARTINIELLO M., REA A., TIMMERMAN C., WETS J., *Nouvelles migrations et nouveaux migrants en Belgique*, Gent, 2010.
- MASALA P., *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione: decentramento e diritti sociali in Italia, Germania e Spagna*, voll. I e II, Pisa, 2014.
- MASERA L., SAVIO G., *La "prima" accoglienza*, in SAVINO M. (cur.), *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea*, Napoli, 2017, pp. 35 ss.

BIBLIOGRAFIA

- MASTROMARINO A., *Diritti linguistici e autonomie territoriali (Spagna)*, in MORELLI A., TRUCCO L. (cur.), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino, 2014, pp. 529 ss.
- MASTROMARINO A., *Il (nuovo) Senato belga: una riforma in senso federale?*, in *Ist. Fed.*, 2, 2016, pp. 371 ss.
- MASTROMARINO A., *Il federalismo disaggregativo - Un percorso costituzionale negli stati multinazionali*, Milano, 2011.
- MASTROMARINO A., CASTELLÀ ANDREU J.M. (cur.), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009.
- MATTEUCCI N., *La "guerra civile": una crisi nel (e non del) federalismo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1966, pp. 982 ss.
- MATTEUCCI N., *La rivoluzione Americana: una rivoluzione costituzionale*, Bologna, 1987, pp. 94 ss.
- MATTIONI A., *Solidarietà, giuridicizzazione della fraternità*, in MARZANATI A., MATTIONI A. (cur.), *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Roma, 2007.
- MAZZA M., *Decentramento e riforma delle autonomie territoriali in Francia*, Torino, 2004.
- MCEWEN N., *Nationalism and the State: Welfare and Identity in Scotland and Quebec*, Bruxelles, 2006.
- MCGARVEY N., MULVEY G., *Identities and Politics in the 2014 Scottish Independence Referendum: The Polish and Pakistani Experience*, in MEDDA-WINDISCHER R., POPELIER P. (eds.), *Pro-independence Movements and Immigration*, Leiden-Boston, 2016, pp. 134 ss.
- MCINTYRE S., *The Equality Jurisprudence of the McLachlin Court: Back to the 70s*, in RODGERS S., MCINTYRE S. (eds.), *The Supreme Court of Canada and Social Justice: Commitment, Retrenchment or Retreat*, Markham, 2010, pp. 129 ss.
- MEDDA-WINDISCHER R., *Nuove minoranze-Immigrazione tra dimensione culturale e coesione sociale*, Padova, 2010.
- MEDDA-WINDISCHER R., POPELIER P. (eds.), *Pro-independence Movements and Immigration*, Leiden-Boston, 2016.
- MICHELMAN F.I., *In Pursuit of Constitutional Welfare Rights: One View of Rawls' Theory of Justice*, in *U. Pa. L. Rev.*, 1973, pp. 962 ss.
- MICHELOTTI L., *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *le Regioni*, 2012, pp. 101 ss.

- MILANI G., *Cittadini Jure Linguae – Test linguistici e cittadinanza in Europa*, Milano, 2017.
- MILIAN I MASSANA A., *Contingut i conseqüències jurídiques de la Sentència del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny, en relació amb les llengües oficials*, in *Revista Jurídica de les Illes Balears*, 9, 2011, pp. 39 ss.
- MILIAN I MASSANA A., *Supraestatalidad, immigració i requisits lingüístics: límits jurídics supraestats a l'establiment de requisits I estudi dels requisits lingüístics relatius al català que a Catalunya es poden exigir a la immigració estrangera*, in AA.VV., *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'exigència d'una llengua com a requisit*, Barcellona, 2008.
- MONTILLA MARTOS J.A., *La distribución de competencias en inmigración entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la reforma del Estado autonómico*, in MONTILLA MARTOS J.A., VIDAL FUEYO M.C., *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2007.
- MONTILLA MARTOS J.A., *Las competencias autonómicas en inmigración tras la sentencia 31/2010*, in *Rev. estudis aut. federals*, 14, 2011, pp. 176 ss.
- MONTILLA MARTOS J.A., VIDAL FUEYO M.C., *Las competencias en inmigración del Estado y de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 2007.
- MOORE A.F., *Unsafe in America: A Review of the US-Canada Safe Third Country Agreement*, in *Santa Clara L. Rev.*, vol. 47, 2007, pp. 201 ss.
- MOR G., *Le regioni a statuto speciale nel processo di riforma*, in *le Regioni*, 1999, pp. 200 ss.
- MORMONT H., STANGHERLIN K., *Aide Sociale – Intégration sociale*, Bruxelles, 2011.
- MOROZZO DELLA ROCCA P., *Entra in vigore l'accordo (stonato) di integrazione*, in *Gli stranieri*, vol. 18, n. 3, 2011, 7 ss.
- MOROZZO DELLA ROCCA P., *I due protocolli d'intesa sui "corridoi umanitari" tra alcuni enti di ispirazione religiosa ed il governo ed il loro possibile impatto sulle politiche d'asilo e d'immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e citt.*, 1, 2017.
- MOROZZO DELLA ROCCA P., *Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche*, in *Dir. fam. persone*, 4, 2003, pp. 1020 ss.
- MOTOMURA H., *Americans in Waiting. The Lost Story of Immigration and Citizenship in the United States*, Oxford, 2006.
- MOTOMURA H., *Immigration and Alienage, Federalism and Proposition 187*, in *Va. J. Int'l Law*, vol. 35, 1994, pp. 201 ss.
- MOTOMURA H., *Immigration Outside the Law*, Oxford, 2014.

BIBLIOGRAFIA

- MOTOMURA H., *The Curious Evolution of Immigration Law: Procedural Surrogates for Substantive Constitutional Rights*, in *Col. L. Rev.*, vol. 92, 1992, pp. 1625 ss.
- MOTOMURA H., *The Discretion that Matters: Federal Immigration Enforcement, State and Local Arrests, and the Civil-Criminal Line*, in *UCLA Law Review*, vol. 58, 6, 2011, pp. 1819 ss.
- MYHILL W.N., *The State of Public Education and the Needs of English Language Learners in the Era of “No Child Left Behind”*, in *J. Gender Race and Just.*, vol. 8, 2004, pp. 393 ss.
- NAKACHE D., *The Canadian Temporary Foreign Worker Program: Regulations, Practices, and Protection Gaps*, in GOLDRING L., LANDOLT P. (eds.), *Producing and Negotiating Non-Citizenship*, Toronto, 2013, pp. 71 ss.
- NAKACHE D., KINOSHITA P., *The Canadian Temporary Foreign Worker Program: Do Short Term Economic Needs Prevail over Human Rights Concerns?*, IRPP Study, n. 50, 2010, pp. 5 ss.
- NASCIMBENE B., *Il trattamento dello straniero nel diritto internazionale ed europeo*, Milano, 1984.
- NASCIMBENE B., *Straniero (dir. internaz.)*, in *Enc. Dir., Annali*, VI, Milano, 2013, pp. 884 ss.
- NATALIE GIRARD M.R., *L’article 6 de la Charte Canadienne des droits et libertés: la liberté de circulation et d’établissement – Un volcan dormant?*, in BEAUDOIN G.A., MENDES E. (eds.), *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, 4th ed., Toronto, 2005, pp. 415 ss.
- NATIONAL CONF. STATE LEGISLATURES, *In-State Tuition and Unauthorized Immigrant Students*, 2014, in <http://www.ncsl.org/research/immigration/in-state-tuition-and-unauthorized-immigrants>.
- NEUMAN G., *The Lost Century of American Immigration Law (1776-1875)*, in *Col. L. Rev.*, vol. 93, 8, 1993, pp. 1865 ss.
- NEUMAN G., *Whose Constitution?*, in *Yale Law Journal*, vol. 100, 1991, pp. 927 ss.
- NICOLINI M., *La disciplina canadese sull’immigrazione tra multiculturalismo, secessionismo e riforme*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2, 2003, pp. 726 ss.
- NIEVES ARRESE IRIONDO M., *Competencias de las Comunidades Autónomas en materia de sanidad y asistencia a las personas migrantes in situación irregular*, in *Rev. aragonesa de administración pública*, vol. 47-48, 2016, pp. 210 ss.
- NORMAN W., *Negotiating Nationalism: Nation-Building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, New York, 2006.

- O'LEARY S., *Free movement of Persons and Services*, in CRAIG P., DE BÚRCA G. (eds.), *The Evolution of EU Law*, II ed., Oxford, 2011, pp. 515 ss.
- O'SULLIVAN M.P., *Laboratories for Inequality: State Experimentation and Educational Access for English-Language Learners*, in *Duke L. Jour.*, vol. 64, 2015, pp. 671 ss.
- OLESTI RAYO A., MOYA MALAPEIRA D., *La integración social de los inmigrantes en la LODYLE y su Reglamento*, in BOZA MARTÍNEZ D., DONAIRE VILLA F.J., MOYA MALAPEIRA D. (cur.), *La nueva regulación de la inmigración y la extranjería en España*, Valencia, 2012, pp. 63 ss.
- OLIVAS M.A., *Immigration-Related State and Local ordinances: Pre-emption, Prejudice and the Proper Role for Enforcement*, in *Un. Chic. Leg. Forum*, 1, 2007, pp. 27 ss.
- OLIVAS M.A., *IRIRA, the DREAM Act, and Undocumented College Student Residency*, in *Journ. of College & Univ. Law*, vol. 30, 2004, pp. 435 ss.
- OLIVAS M.A., *No Undocumented Child Left Behind. Plyler v. Doe and the Education of Undocumented Schoolchildren*, New York, 2012.
- OLIVETTI M., *Una «Carta dei valori» per il Québec?*, in *Quad. Cost.*, 4, 2013, pp. 990 ss.
- OLIVETTI M., *Diritti fondamentali*, Torino, 2019.
- OLIVETTI RASON N., *Canada 1982-1992. Come “non” si modifica la Costituzione*, in *Quad. Cost.*, 2, 1993, pp. 325 ss.
- ONG HING B., *Beyond the Rhetoric of Assimilation and cultural Pluralism: Addressing the Tension of Separation and Conflict in an Immigration-Driven Multiracial Society*, in *California L. Rev.*, vol. 81, 1993, pp. 863 ss.
- ORGAD L., *The Cultural Defense of Nations*, Oxford, 2015.
- ORTEGA ALVAREZ L., *Los Estatutos de Autonomía tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010*, in *Ist. Fed.*, 1, 2011, pp. 47 ss.
- ORTINO S., *Per un federalismo funzionale. Note introduttive e progetto di revisione della Costituzione italiana*, Torino, 1994.
- OUALI N., *Modification de la législation sur le travail des étrangers: vers une sécurité juridique plus grande?*, in *L'année sociale*, 1999, pp. 277 ss.
- PACE A., *Dai diritti del cittadino ai diritti fondamentali dell'uomo*, in *Rivista AIC*, 4, 2010.
- PACE A., *Problematica delle libertà costituzionali*, I, Padova, 1990.
- PADULA C., *Uno sviluppo nella saga della “doppia pregiudiziale”? Requisiti di residenza prolungata, edilizia residenziale pubblica e possibilità di disapplicazione della legge*, in *Consulta online*, 1, 2020, pp. 173 ss.
- PAGE M., *L'intégration linguistique des immigrants au Québec*, in *Étude IRPP*, 3, 2010, reperibile al sito [www.irpp.org](http://www.irpp.org).

- PALERMO F., *Asymmetries in Constitutional Law – An Introduction*, in PALERMO F., ZWILLING C., KÖSSLER K., *Asymmetries in Constitutional Law*, Bolzano, 2009.
- PALERMO F., *Il regionalismo differenziato*, in GROPPI T., OLIVETTI M. (cur.), *La Repubblica delle autonomie – Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, pp. 54 ss.
- PALERMO F., KÖSSLER K., *Comparative Federalism*, Oxford-Portland, 2017.
- PALERMO F., WOELK J., *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008.
- PALICI DI SUNI PRAT E., *Intorno alle minoranze*, Torino, 2001.
- PALMISANO G., *Overcoming the Limits of the European Social Charter in Terms of Person Protected: The Case of Third State Nationals and Irregular Migrants*, in D'AMICO M., GUIGLIA G. (eds.), *European Social Charter and the Challenges of the XXI Century*, Napoli, 2014, pp. 171 ss.
- PANZERA C., RAUTI A., SALAZAR C., SPADARO A. (cur.), *La Carta sociale europea tra universalità dei diritti ed effettività delle tutele*, Napoli, 2016.
- PAQUET M., *The Federalization of Immigration and Integration in Canada*, in *Canadian Journal of Political Science*, vol. XLVII, 3, 2014, pp. 519 ss.
- PARISI S., *La competenza residuale*, in *le Regioni*, 2-3, 2011, pp. 341 ss.
- PASCOUAY Y., *Integration measures in France: An Evolving Process between Integration and Migration Issues*, in VAN OERS R., ERSBØLL E., KOSTAKOPOULOU D. (eds.), *A Re-Definition of Belonging? – Language and Integration Tests in Europe*, Leiden-Boston, 2010.
- PASSAGLIA P., «Immigrazione» e «condizione giuridica» degli stranieri extracomunitari. *La Corte costituzionale precisa i termini del riparto di competenza (...e torna sulla portata delle enunciazioni di principio contenute negli statuti)*, in *Foro It.*, I, 2006, pp. 351 ss.
- PASTORE A. (cur.), *Confini e frontiere nell'età moderna*, Milano, 2007.
- PATRONI GRIFFI A., *I diritti dello straniero tra costituzione e politiche regionali*, in CHIEFFI L. (cur.), *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999, pp. 350 ss.
- PATTEN A., KYMLICKA W., *Introduction Language Rights and Political Theory: Context, Issues, and Approaches*, in PATTEN A., KYMLICKA W., *Language Rights and Political Theory*, Oxford, 2003, pp. 1 ss.
- PATTEN A., *Political Theory and Language Policy*, in *Pol. Theory*, vol. 29, 2001, pp. 691 ss.
- PEERS S., *Benefits for EU Citizens: A U-Turn by the Court of Justice*, in *Cambridge L. Journ.*, 2015, pp. 195 ss.
- PEERS S., *EU Justice and Home Affairs Law*, III ed., Oxford, 2011.

- PEERS S., *Transforming Decision-Making on EC Immigration and Asylum Law*, in *E. L. Rev.*, vol. 30, 2005, pp. 283 ss.
- PEGORARO L., *Diritto costituzionale comprato. La scienza e il metodo*, Bologna, 2014.
- PENASA S., *Mr. President and dr Trump: la Corte Suprema Americana tra “facial neutrality” e “reasonable observer” standard. Ultima puntata della saga Travel ban?*, in *DPCE-on line*, 2, 2018, pp. 679 ss.
- PENASA S., *The Italian Way to Migration: Was it ‘true’ Populism? Populist Policies as Constitutional Antigens*, in DELLE DONNE G., MARTINICO G., MONTI M., PACINI F. (eds.), *Italian Populism and Constitutional Law. Strategies, Conflicts and Dilemmas*, Londra, 2020, pp. 255 ss.
- PEREA J.F., *Demography and Distrust: An Essay on American Languages, Cultural Pluralism and Official English*, in *Minn. L. Rev.*, vol. 77, 1992, p. 286.
- PÉREZ FERNÁNDEZ J.M., *Principios del régimen juricolingüístico: en especial el estatuto de oficialidad*, in ID., *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Barcellona, 2006, pp. 52 ss.
- PERNTHALER P., *Lo stato federale differenziato*, Bologna, 1999.
- PETRILLO P.L., *Diritti linguistici e multiculturalismo in Canada*, in *Diritto pubbl. comp. eur.*, 4, 2016, pp. 983 ss.
- PETTER A., *Federalism and the Myth of the Federal Spending Power*, in *Canadian Bar Rev.*, vol. 68, 1989, pp. 448 ss.
- PEZZINI B., *Una questione che interroga l’uguaglianza: i diritti sociali del non-cittadino*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino. Atti del XXIV convegno annuale AIC*, Napoli, 2010, pp. 163 ss.
- PIASENZA P., *Polizia e città. Strategie d’ordine, conflitti e rivolte a Parigi tra sei e settecento*, Bologna, 1990.
- PICIOCCHI C., *L’interculturalismo nel diritto costituzionale. Una storia di parole*, in *DPCE-online*, 2, 2019.
- PIERGIGLI V., *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato ed europeo*, in *federalismi.it*, n. 22, 2013.
- PIERGIGLI V., *L’integrazione degli immigrati da paesi terzi nel diritto sovranazionale: limiti e potenzialità dell’Unione Europea*, in *Rivista AIC*, 3, 2018, pp. 63 ss.
- PIERGIGLI V., *Politiche per l’immigrazione e integrazione degli stranieri nell’ordinamento canadese*, in CECCHERINI E. (cur.), *A Trent’anni dalla Patriation canadese. Riflessioni della dottrina italiana*, Genova, 2013, pp. 188 ss.
- PIERINI A., *Evoluzioni e tensioni di un modello neo-liberale di assistenza sociale*, Torino, 2003.
- PIOGGIA A., *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, II ed., Torino, 2017.



BIBLIOGRAFIA

- PIZZORUSSO A., *Minoranze e maggioranze*, Torino, 1993.
- PIZZORUSSO A., *Minoranze*, in *Enc dir.*, vol. XXVI, Milano, 1976, pp. 533 ss.
- PLENDER R., *International Migration Law*, II ed., Dordrecht, 1988, pp. 6 ss.
- POGGESCHI G., *La definitiva approvazione del nuovo Statuto di autonomia della Catalogna. Un passo in avanti verso una maggiore asimmetria dell'Estado autonómico?*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3, 2006, pp. 1340 ss.
- POIRIER J., *Le droit public survivra-t-il à sa contractualisation? - Les cas des accords de coopération dans le système fédéral belge*, in *Rev. Dr. ULB*, vol. 33, 2006, pp. 261 ss.
- POIRIER J., *Protection sociale et (dé)construction de la citoyenneté dans les fédérations multinationales*, in JENSON J., MARQUES-PEREIRA B., REMACLE E. (eds.), *L'état des citoyennetés en Europe et dans les Amériques*, Montreal, 2007, pp. 195 ss.
- POIRIER J., *Une source paradoxale de droit constitutionnel canadien: les ententes intergouvernementales*, in *Rev. québ. droit const.*, 1, 2009, pp. 78 ss.
- POIRIER J., VANSTEEKISTE S., *Le débat sur la fédéralisation de la sécurité sociale en Belgique: le miroir du vivre-ensemble?*, in *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 42, 2, 2000, pp. 347 ss.
- PONS PARERA E., *Llengua i immigració a l'Estat Autòmic i a Catalunya: una aproximació jurídica*, in *Rev. est. aut. fed.*, n. 11, 2010, pp. 352 ss.
- PONS PARRERA E., *Els efectes de la STC 31/2010, de 28 de juny, sobre el règim lingüístic de l'Estatut d'autonomia de Catalunya*, in *Rev. d'estudis aut. i federals*, 12, 2011, pp. 120 ss.
- POTHIER D., *Language Rights Remedies in the Supreme Court of Canada: Invisible, Gentle or Stern Hand*, in *Review of Constitutional Studies/Revue d'études constitutionnelles*, vol. 19, n. 2, 2015, pp. 147 ss.
- POWER M., FOUCHER P., *Les droits linguistiques en matière scolaire*, in BASTARACHE M. (cur.), *Les droits linguistiques au Canada*, II ed., Cowansville, QC, 2004, pp. 403 ss.
- PROULX D., *La Loi 101, la clause Québec et la Charte canadienne devant la Cour suprême: un cas d'espèce?*, in *Revue Générale de Droit*, 1985, vol. 16, pp. 167 ss.
- REAVES B.A., Bureau of Just. Stats, U.S. Dep. of Just., *Census of State and Local Law Enforcement Agencies*, 2008, 1-2 (2011), in [www.bjs.gov/content/pub/pdf/fleo08.pdf](http://www.bjs.gov/content/pub/pdf/fleo08.pdf).
- REEVE W.I., *Devolution and Recentralization in the Canadian Immigration System: Theory Causes, and Impacts*, Ph.D. Thesis, Queen's University Kingston, Ontario, 2014.

- RENDERS D., *La Cour d'arbitrage et l'article 191 de la Constitution*, in *Revue de jurisprudence de Liège, Mons et Bruxelles*, 1995, pp. 1411 ss.
- RENDERS D., LYS M., *Le droit des plus défavorisés à l'aide sociale en Belgique*, in VERDUSSEN M. (dir.), *Les droits culturels et sociaux des plus défavorisés*, Bruxelles, 2009, pp. 433 ss.
- REPOSO A., *Sul "rimpatrio" dell'"amending power" nell'ordinamento costituzionale canadese*, in AA.VV., *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milano, 1987, pp. 1066 ss.
- RESCIGNO G.U., *Cittadinanza. Riflessioni sulla parola e sulla cosa*, in *Riv. dir. cost.*, 1997, pp. 37 ss.
- RESCIGNO G.U., *Note sulla cittadinanza*, in *Dir. Pubbl.*, 2000, pp. 751 ss.
- REVENGA SÁNCHEZ M., *Las tareas de las Comunidades Autónomas en materia de inmigración a la luz de la Ley Orgánica 2/2009 de reforma de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social*, in TORNOS MAS J. (cur.), *Informe Comunidades Autónomas*, 2009, Barcellona, pp. 116 ss.
- REVENGA SÁNCHEZ M. (cur.), *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España. II jornadas italo-españolas de justicia constitucional*, Valencia, 2004.
- RICE J.M., *Looking Past the Label: An Analysis of the Measures Underlying "Sanctuary Cities"*, in *Univ. Memphis L. Rev.*, vol. 48, 2017, pp. 83 ss.
- RICHEZ E., *Losing Relevance: Quebec and the Constitutional Politics of Language*, in *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 52, n. 1, 2015, pp. 191 ss.
- RIDAO MARTÍN J., *La LOMCE o la construcció d'un dret educatiu inexistent: el de triar el castellà con a llengua vehicular*, in *Rev. de Llengua i Dret*, vol. 63, 2015, pp. 84 ss.
- RIMOLI F., *Cittadinanza, eguaglianza e diritti sociali: qui passa lo straniero*, in *Giur. Cost.*, 2005, pp. 4676 ss.
- RIMOLI F., *Universalizzazione dei diritti fondamentali e globalismo giuridico: qualche considerazione*, in AA.VV., *Studi in onore G. Ferrara*, vol. 3, Torino, 2005, pp. 321 ss.
- RINGELHEIM J., *Le droit et la diversité culturelle: cartographie d'un champ en construction*, in RINGELHEIM J. (dir.), *Le droit et la diversité culturelle*, Bruxelles, 2011, pp. 1 ss.
- ROCHER F. et al., *Le concept d'interculturalisme en contexte Québécois. Généalogie d'un néologisme*, Rapport de Recherche n. 3, Commission Bouchard-Taylor, 2007.

BIBLIOGRAFIA

- RODRIGUEZ C.M., *Accommodating Linguistic Difference: Toward a Comprehensive Theory of Language Rights in the United States*, in *Harvard Civil Right-Civil Liberties L. Rev.*, vol. 36, 2001, pp. 133 ss.
- RODRIGUEZ C.M., *Enforcement, integration and the Future of Immigration Federalism*, in *Journal on Migration and Human Security*, vol. 5, 2, 2017.
- RODRIGUEZ C.M., *Language and Participation*, in *California L. Rev.*, vol. 94, 2006, pp. 687 ss.
- RODRIGUEZ C.M., *The Significance of Local in Immigration Regulation*, in *Mich. L. Rev.*, vol. 106, 2008, pp. 567 ss.
- ROIG MOLÉS E., *Las relaciones intergubernamentales en la inmigración*, in AJA E., MONTILLA J.A., ROIG E. (cur.), *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Valencia, 2006.
- ROIG MOLÉS E., *Los derechos de los extranjeros: titularidad y limitación*, in REVENGA SÁNCHEZ M. (cur.), *Problemas constitucionales de la inmigración: una visión desde Italia y España. II jornadas italo-españolas de justicia constitucional*, Valencia, 2004, pp. 618 ss.
- ROLLA G., *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del Diritto comparato*, in *federalismi.it*, 13, 2015.
- ROMEO G., *Citizenship in the Age of Globalization*, in *Comparative Law Review*, 2, 2011, pp. 1 ss.
- ROMEO G., *Il cosmopolitismo pragmatico della Corte costituzionale tra radicamento territoriale e solidarietà*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.
- ROMEO G., *La cittadinanza sociale nell'era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Padova, 2011.
- RONCHETTI L., *I diritti di cittadinanza degli immigrati e il ruolo delle Regioni*, in EAD. (cur.), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, Milano, 2012, pp. 29 ss.
- RONCHETTI L., *I diritti fondamentali alla prova delle migrazioni (a proposito delle sentenze nn. 299 del 2010 e 61 del 2011)*, in *Rivista AIC*, 3/2011, par. 7.
- RONCHETTI L. (cur.), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, Milano, 2012.
- ROSENFELD M., *Bilingualism, National Identity and Diversity in the United States*, in *Revista de Llengua i Dret*, vol. 34, 2000, pp. 129 ss.
- ROSS D., SERAFINE B., LEVY R.E., *Survey: Watch your Language! The Kansas Law Review Survey of Official-English and English-Only Laws and Policies*, in *U. Kan. L. Rev.*, vol. 57, 2009, pp. 669 ss.
- ROSSI E., BIONDI DAL MONTE F., VRENNA M. (cur.), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013.

- RUBIO-MARÍN R., *Language Rights: Exploring the Competing Rationales*, in PATTEN A., KYMLICKA W., *Language Rights and Political Theory*, Oxford, 2003, pp. 52 ss.
- RUGGERI A., *La Corte, la “denormativizzazione” degli statuti regionali e il primato del diritto politico sul diritto costituzionale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).
- RUGGERI A., *Note introduttive ad uno studio sui diritti e i doveri costituzionali degli stranieri*, in *Rivista AIC*, 2, 2011, pp. 7-8.
- RUGGERI A., SALAZAR C., «Ombre e nebbia» nel riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia di emigrazione/immigrazione dopo la riforma del Titolo V, in *Quad. reg.*, 2004, pp. 30 ss.
- RUGGIU I., *Il nuovo Statuto catalano*, in *le Regioni*, 2, 2007, pp. 281 ss.
- RUGGIU I., *Testi giuridici e identità. Il caso dei nuovi Statuti spagnoli*, in *Ist. Fed.*, 2, 2007, pp. 133 ss.
- RYGIEL P., *Le temps des migrations blanches. Migrer en occident (1840-1940)*, Parigi, 2007.
- RYGIEL P. (dir.), *Le bon grain et l'ivoire. La sélection des migrants en Occident, 1880-1939*, Parigi, 2006.
- SALAZAR C., *Leggi regionali sui “diritti degli immigrati”, Corte Costituzionale e “vertigine della lista”: considerazioni su alcune recenti questioni di costituzionalità proposte dal governo in via principale*, in GAMBINO S., D'IGNAZIO G. (cur.), *Immigrazione e diritti fondamentali*, Milano, 2010, pp. 392 ss.
- SÁNCHEZ BARRILAO J.F., *La giustiziabilità dei diritti riconosciuti dagli statuti nello stato autonómico spagnolo*, in *Quaderni regionali*, 2, 2012, pp. 267 ss.
- SANGÜESA RUIZ N., *El derecho a la salud de lo extranjerse residentes en situación irregular. Sobre la legitimidad constitucional del RD-ley 16/2012*, in *Revista el. Departamento de derecho de la univ. de La Rioja*, 13, 2015, pp. 243 ss.
- SANGÜESA RUIZ N., *Exclusión de los extranjeros en situación irregular del acceso gratuito al Sistema público de salud en España. Sentencia 139/2016 del Tribunal Constitucional*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, 1, 2017, pp. 233 ss.
- SANTOLAYA MACHETTI P., *Disposición Final Primera de la Ley Orgánica 8/2000*, in ID. (cur.), *Comentarios a la Ley de Extranjería*, Valladolid, 2002, pp. 438 ss.
- SAROLEA S., *Modification de la législation sur l'occupation des travailleurs de nationalité étrangère – La loi du 30 avril 1999 et l'arrêté royal du 9 juin 1999*, in *Revue droit des étrangers*, n. 103, 1999, pp. 213 ss.

BIBLIOGRAFIA

- SAUTOIS J., UYTTENDAELE M. (dir.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013) Tournant historique ou soubresaut ordinaire?*, Limal, 2013.
- SAVINO M., *La libertà degli altri: la regolazione amministrativa dei flussi migratori*, Milano, 2012.
- SAVINO M. (cur.), *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea*, Napoli, 2017.
- SCACCIA G., *Il territorio fra sovranità statale e globalizzazione dello spazio economico*, in *Rivista AIC*, 3, 2017.
- SCHMIDT R., *Comparing Federal Government Immigrant Settlement Policies in Canada and the United States*, in *American Rev. Canadian Studies*, vol. 37, 1, 2007, pp. 103 ss.
- SCHÖNBERGER C., *European Citizenship as federal Citizenship – Some Citizenship Lessons of Comparative Federalism*, in AA.VV., *Citizenship in the European Union*, LXXXVII, European Public Law Series, Londra, 2007, pp. 61 ss.
- SCHROTH P.W., *Language and Law*, in *Am. Jour. Comp. L.*, vol. 46, 1998, pp. 17 ss.
- SCHUCK P.H., *Taking Immigration Federalism Seriously*, in *Un. Chic. Leg. Forum*, 1, 2007, pp. 57 ss.
- SCIANNELLA L., *Immigrazione e “sforzi di integrazione”: riflessioni a margine della sentenza della Cour constitutionnelle belga sull’obbligo di sottoscrizione della Déclaration des primo-arrivants*, in *DPCE on line*, 2, 2019.
- SCIANNELLA L., *La parabola discendente di uno Stato. Cronaca della difficile crisi politica belga*, in *federalismi.it*, 7, 2012.
- SCIORTINO G., *È possibile misurare l’integrazione degli immigrati? Lo stato dell’arte*, Trento, 2015.
- SCIORTINO G., *Rebus Immigrazione*, Bologna, 2017.
- SCRIBNER T., *You Are Not Welcome Anymore. Restoring Support for Refugee Resettlement in the Age of Trump*, in *Jour. on Migr. and Human Security*, vol. 5, 2, 2017, pp. 263 ss.
- SCUTO F., *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell’immigrazione irregolare*, Milano, 2012.
- SCUTO F., *Il diritto sociale alla salute, all’istruzione, e all’abitazione degli stranieri “irregolari”: livelli di tutela*, in *Rass. Parlamentare*, 2, 2008, pp. 381 ss.
- SEIDLE F.L., *Canada’s Provincial Nominee Programs*, IRPP study, n. 43, 2013.
- SEIDLE F.L., *The Canada-Ontario Agreement: Assessment and Options for Renewal*, in *Mowat Centre for Policy Innovation Paper*, May 2010.

- SICARDI S., *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Pol. dir.*, 2003, pp. 116 ss.
- SMITH J., *Canadian Confederation and the influence of American Federalism*, in *Canadian Jour. Pol. Sc.*, vol. 21, 3, 1988, pp. 443 ss.
- SOMERS E., *Le parcours d'intégration civique en Flandre. Les personnes visées et leurs obligations*, in RINGELHEIM J. (cur.), *Le droit et la diversité culturelle*, Bruxelles, 2011, pp. 251 ss.
- SOSSIN L., *Salvaging the Welfare State. The Prospects for Judicial Review of the Canada Health and Social Transfer*, in *Dalhousie L. J.*, vol. 21, 1998, pp. 141 ss.
- SPINACI S., *Divieto comunitario di discriminazione in base alla nazionalità e principio costituzionale di eguaglianza*, in *Diritto Pubblico*, 1, 2007, pp. 241 ss.
- SPITALIERI F., *Art. 14*, in BARTOLE S., DE SENA P., ZAGREBELSKY V. (cur.), *Commentario alla Convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2012, pp. 518 ss.
- STEINBOCK D.J., *The Qualities of Mercy: Maximizing the Impact of U.S. Refugee Resettlement*, in *Mich U. Reform J. L.*, vol. 36, 3, 2003, pp. 951 ss.
- STEPAN A., *Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi) Nationalism, and Democracy: Beyond Riker Federalism*, in ID. (ed.), *Arguing Comparative Politics*, Oxford, 2001.
- STRAZZARI D., *"Dall'unità alla frantumazione": Corte di giustizia e accesso alle prestazioni sociali del cittadino dell'UE*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 4, 2016, 883 ss.
- STRAZZARI D., *Ambito territoriale regionale e condizione giuridica dello straniero. Riflessioni sui casi statunitense e italiano*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2012, 3.
- STRAZZARI D., *Diritto e discriminazione razziale*, Padova, 2008.
- STRAZZARI D., *Nuove strategie di lotta alla discriminazione razziale nell'UE e in Gran Bretagna: il cosiddetto principio di mainstreaming e il partenariato sociale. Verso un diverso approccio della legislazione antidiscriminatoria?*, in *Diritto pubblico comparato europeo*, 2002, 161 ss.
- STRAZZARI D., *Riparto di competenze tra Stato e Regioni: alla ricerca del confine perduto?*, in *le Regioni*, 2006, pp. 1036 ss.
- STRAZZARI D., *Stranieri regolari, irregolari, "neocomunitari" o persone? Gli spazi d'azione regionale in materia di trattamento giuridico dello straniero in un'ambigua sentenza della Corte*, in *le Regioni*, 2011, pp. 1047 ss.

- STRUMIA F., *La duplice metamorfosi della cittadinanza in Europa. Da cittadinanza sedentaria a cittadinanza itinerante da cittadinanza sociale a cittadinanza economica*, Napoli, 2013.
- SUAREZ-OROZCO M., ROOS P.D., SUAREZ-OROZCO C., *Cultural, Educational and Legal Perspectives on Immigration: Implications for School Reform*, in HEUBERT J.P. (ed.), *Law and School Reform: Six Strategies for Promoting Educational Equity*, New Haven, CT, 1999, pp. 162 ss.
- TARLTON CH.D., *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: a Theoretical Speculation*, in *Journal of Politics*, vol. 27, 4, 1965, pp. 861 ss.
- TEGA D., *Le politiche xenofobe continuano ad essere incostituzionali*, in *Diritti regionali*, 2, 2018.
- THYM D., *The Elusive Limits of Solidarity: Residence Rights of and Social Benefits for Economically Inactive Union Citizens*, in *C.M.L.R.*, 2015, pp. 18 ss.
- THYM D., *Towards a Contextual Conception of Social Integration in EU Immigration Law*, in *Eur. Jour. Migration L.*, vol. 18, 2016, pp. 89 ss.
- TONIATTI R., *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *le Regioni*, 4, 2017, pp. 635 ss.
- TONIATTI R., *La «cultura dell'autonomia» quale concetto di sintesi, condiviso, complementare, interdisciplinare: l'approccio giuridico-istituzionale*, in ID. (cur.), *La "cultura dell'autonomia": le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento, 2018.
- TONIATTI R., *La «nazione costituzionale»: genesi e consolidamento dell'identità repubblicana dell'ordinamento federale statunitense quale Stato-nazione*, in *Diritto pubb. comp. eur.*, 3, 2011, pp. 1150 ss.
- TONIATTI R. (cur.), *La cultura dell'autonomia: le condizioni pre-giuridiche per un'efficace autonomia regionale*, Trento, 2018, disponibile su <http://www.lian.eu/images/ebook/LIA-eBook-Cultura-dellautonomia.pdf>.
- TORNOS MAS J., *La nueva configuración de las competencias compartidas en el Estatuto de autonomía. Algunos problemas que plantea su aplicación*, in *Rev. gen. der. const.*, 5, 2008, pp. 2 ss.
- TORNOS MAS J., *La reforma estatutaria. Un debate marcado por la posición constitucional de los Estatutos de Autonomía*, in *Revista General Derecho Administrativo*, 12, 2006.
- TORNOS MAS J., *La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, in *Ist. Fed.*, 1, 2011, pp. 13 ss.

- TORNOS MAS J., *Tipologia de las competencias. Su alcance funcional: los artículos 110 a 112*, in *Revista Catalana Dret Public*, n. 1, pp. 290 ss.
- TORPEY J., *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge, 2000.
- TORRE A., *L'evoluzione delle forme di governo locale nel Regno Unito. Spunti ricostruttivi e principi ispiratori*, in GAMBINO S. (cur.), *L'organizzazione del governo locale*, Rimini, pp. 173 ss.
- TORRE A., *Stato e Nazione nel Regno Unito*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, n. 3, 2011, pp. 925 ss.
- TOSI D.E., *Diritto alla lingua in Europa*, Torino, 2017.
- TOSI D.E., *Secessione e costituzione tra prassi e teoria*, Napoli, 2007.
- TRIBE L.H., *Saenz Sans Prophecy: Does the Privileges or Immunities Revival Portend the Future – or Reveal the Structure of the Present?*, in *Harv. L. Rev.*, vol. 113, 1, 1999, pp. 110 ss.
- TRIPODINA C., *Il diritto a un'esistenza libera e dignitosa*, Torino, 2013.
- TRIPODINA C., *Povert  e dignit  nella costituzione italiana: il reddito di cittadinanza come strumento costituzionalmente necessario*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.*, 4, 2016, pp. 732 ss.
- TURATTO G., *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in relazione ai temi della previdenza e della protezione sociale*, in *Riv. giur. lav. sic. soc.*, n. 4, 2012, pp. 679 ss.
- UYTTENDAELE M., *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, 2005.
- UYTTENDAELE M., VERDUSSEN M. (dir.), *Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat*, Bruxelles, 2015, pp. 732 ss.
- VAN DER MAI A.P., *Freedom of Movement for Indigents. A Comparative Analysis of American Constitutional Law and European Community Law*, in *Ariz. J. Int. Comp. L.*, vol. 19, 2002, pp. 803 ss.
- VAN OERS R., ERSB LL E., KOSTAKOPOULOU D. (eds.), *A Re-definition of Belonging? – Language and Integration Tests in Europe*, Leiden-Boston, 2010.
- VAN DROUGHENBROECK S., *F d ralisme, droits fondamentaux et citoyennet : les certitudes   l'épreuve de l'inburgering*, in BREMS E., STORKX R., ABICHT L. (eds.), *Recht en minderheden. De ene diversiteit is de andere niet*, Brugge, 2006, pp. 247 ss.
- VAN DROUGHENBROECK S., *L'art. 191 de la Constitution*, in *Rev. belge dr. const.*, 2006, pp. 305 ss.
- VANONI L.P., *Il diritto dell'immigrazione negli Stati Uniti*, in GASPARINI CASARI V., CORDINI G. (cur.), *Il diritto dell'immigrazione*, vol. II, Modena, 2010, pp. 565 ss.



- VANSTEENKISTE S., *La sécurité sociale flamande, belge et européenne – Aspects juridiques de l'assurance-dépendance, en droit belge et européen*, in *Rev. belge sec. sociale*, 1, 2004, pp. 35 ss.
- VARAT J.D., *State Citizenship and Interstate Equality*, in *Univ. Chic. L. Rev.*, vol. 48, 1981, pp. 487 ss.
- VARI F., *L'affermazione del principio dell'eguaglianza nei rapporti tra privati*, II ed., Torino, 2017.
- VELASCO CABALLERO F., *Políticas y competencias locales sobre inmigración*, in DÍEZ SASTRE S. (cur.), *Inmigración y gobiernos locales*, Madrid, 2010, pp. 65 ss.
- VENTURA S., *Federalismo e nazionalismo: il federalismo asimmetrico*, in *Riv. It. Sc. Pol.*, vol. XXXIV, 3, 2004.
- VERSCHUEREN H., *EU free movement or benefit tourism*, in *Eur. Jour. Migr. Law*, vol. 16, 2014, pp. 159 ss.
- VERSCHUEREN H., *La régionalisation de la sécurité sociale à la lumière de l'arrêt de la Cour de Justice Européenne portant sur l'assurance-soins flamande*, in *Revue belge sec. sociale*, 2, 2008, pp. 173 ss.
- VERTOVEC S., WESSENDORF S. (eds.), *The Multicultural Backlash – European Discourses, Policies, and Practices*, London-New York, 2010.
- VICKERS L., *Religious Freedom, Religious Discrimination and the Workplace*, Oxford-Portland, II ed., 2016.
- VIDAL FUEYO M.C., *Constitución y Extranjería*, Madrid, 2002.
- VINEBERG I., *Responding to Immigrants' Settlement Needs. The Canadian Experience*, New York, 2012.
- VINEBERG R.A., *Federal-Provincial Relations in Canadian Immigration*, in *Canadian Public Administration*, vol. 30, 2, 1987, pp. 299 ss.
- VIRZÌ F.V., *La "seconda" accoglienza*, in SAVINO M. (cur.), *La crisi migratoria tra Italia e Unione Europea*, Napoli, 2017, pp. 63 ss.
- VIVER I PI-SUNYER C., *En defensa de los estatutos de autonomía como normas jurídicas delimitadoras de competencias. Contribución a una polémica jurídico-constitucional*, in *Rev. d'estudis auton. i federals*, 1, 2005, pp. 97 ss.
- VIZIOLI N., *Il Québec tra Costituzione e prassi*, in *Amministrare*, n. 1/2, 2002, pp. 251 ss.
- WATRES M.C., JIMENEZ T.R., *Assessing Immigrant Assimilation: New Empirical and Theoretical Challenges*, in *Ann. Rev. Soc.*, 2005, 105 ss.
- WATTS R., *Comparing Federal Systems*, Montreal et al., 1999.
- WECHSLER H., *The Political Safeguards of Federalism: The Role of the States in the Composition and Selection of the National Government*, in MACMA-

BIBLIOGRAFIA

- HON A.W. (ed.), *Federalism: Mature and Emergent*, New York, 1955, pp. 97 ss.
- WENKART R., *The Battle over Bilingual Education in California*, in *Educational Law Reporter*, vol. 123, 1998, pp. 459 ss.
- WILHELMI M., MOYA MALAPEIRA D., *La decision sobre la competencias relacionadas con la inmigración*, in *Revista Catalana Dret Public*, num. Extra 1, especial sent. 31/2010, pp. 356 ss.
- WISEMAN D., *The Past and Future of Constitutional law and Social Justice. Majestic or Substantive Equality*, in *Supreme Court L. Rev.*, vol. 71, 2015, pp. 563 ss.
- WISHNIE M.J., *Laboratories of Bigotry? Devolution of the Immigration Power, Equal Protection and Federalism*, in *N.Y. Univ. L. Rev.*, 2001, pp. 493 ss.
- WISHNIE M.J., *Welfare Reform after a Decade: Integration, Exclusion, and Immigration Federalism*, in FIX M.E. (ed.), *Immigrants and Welfare – The Impact on Welfare Reform on America’s Newcomers*, New York-Washington D.C., 2009, pp. 69 ss.
- WOEHLING J., *De l’effritement à l’érosion*, in AMYOT M., BIBEAU G. (cur.), *Le statut culturel du français au Québec*, Tomo II, Québec, 1984, pp. 416-434.
- WOEHLING J., *El principio de igualdad, el sistema federal canadiense y el carácter diferencial de Québec*, in FOSSAS E., REQUEJO F. (cur.), *Asimetría federal y Estado plurinacional. El debate sobre la acomodación de la diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, 1999, pp. 158 ss.
- WOEHLING J., *La constitution canadienne et l’évolution des rapports entre le Québec et le Canada anglais de 1867 à nos jours*, in *Rev. franc. dr. const.*, 10, 1992, pp. 235 ss.
- WOEHLING J., *La contestation judiciaire de la politique linguistique du Québec en matière de langue d’enseignement*, in *Revista de llengua i Dret*, vol. 44, 2005, pp. 101 ss.
- WOEHLING J., *Les droits des minorités linguistiques et culturelles en cas d’éventuelle accession du Québec à la souveraineté*, in *Revue Juridique Thémis*, 1994, vol. 28, pp. 1035 ss.
- WOEHLING J., *Linguistic Requirement for Immigrants*, in AA.VV., *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l’exigència d’una llengua com a requisit*, Barcellona, 2008.
- WRIGHT W.K., *Facilitating Intergovernmental Dialogue: Judicial Review of the Division of Powers in the Supreme Court of Canada*, in *Supreme Court Law Rev.*, vol. 51, 2010, pp. 684 ss.

BIBLIOGRAFIA

- XHARDEZ C., *L'Intégration des nouveaux arrivants à Bruxelles. Un puzzle institutionnel et politique*, in *Brussels Studies*, n. 106, 2016.
- XI J.Y., *Refugee Resettlement Federalism (note)*, in *Stanford L. Rev.*, vol. 69, 2017, pp. 1197 ss.
- YAHYAOUI KRIVENKO E., *Hospitality and Sovereignty. What Can We Learn from the Canadian Private Sponsorship of Refugees Program*, in *Int. J. Refugee Law*, vol. 24, 3, 2012, pp. 579 ss.
- ZANFRINI L., *Sociologia delle migrazioni*, Bari, 2004.
- ZANROSSO E., *Diritto dell'immigrazione*, Napoli, 2012.
- ZAPATA BARRERO R., *Immigration and Self-Government of Minority Nation*, Bruxelles, 2009.
- ZOLO D. (cur.), *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994.
- ZONCA E.V., *Cittadinanza sociale e diritti degli stranieri: profili comparatistici*, Trieste, 2016.



## COLLANA DELLA FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA

### UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

1. *Il GEIE «italiano» tra impresa e società* - ALESSIO BARTOLACELLI (2014)

2. *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale* - FLAVIO GUELLA (2014)

3. *La dimensione proprietaria delle indicazioni geografiche. Uno studio di diritto comparato* - MATTEO FERRARI (2015)

4. *La legge della scienza: nuovi paradigmi di disciplina dell'attività medico-scientifica. Uno studio comparato in materia di procreazione medicalmente assistita* - SIMONE PENASA (2015)

5. *Diritto e teologia alle soglie dell'età moderna. Il problema della potentia Dei absoluta in Giordano Bruno. Prefazione di Diego Quagliani* - MASSIMILIANO TRAVERSINO (2015)

6. *La successione a titolo particolare nel diritto controverso* - PAOLA WIDMANN (2015)

7. *Contributo allo studio del filtro in appello* - SILVANA DALLA BONTÀ (2015)

8. *«BONUS IUDEX». Saggi sulla tutela della giustizia tra Medioevo e prima età moderna* - CECILIA NATALINI (2016)

9. *BANNITI NOSTRI TEMPORIS. Studi su bando e consuetudine nel diritto comune* - CHRISTIAN ZENDRI (2016)

10. *L'elemento normativo nella fattispecie penale. Questioni sistematiche e costituzionali* - SERGIO BONINI (2016)
11. *L'omicidio stradale. Scelte di politica criminale e frammentazione del sistema* - ANTONIA MENGHINI (2016)
12. *L'abbandono mero degli immobili* - CARLO BONA (2017)
13. *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale* - MATTEO COSULICH (2017)
14. *Una giustizia più riparativa. Mediazione e riparazione in materia penale* - ELENA MATTEVI (2017)
15. *Il femminicidio come fattispecie penale. Storia, comparazione, prospettive* - EMANUELE CORN (2017)
16. *L'illecito dell'amministrazione. Questioni attuali e spunti ricostruttivi alla luce dell'indagine comparata* - SILVIA PELLIZZARI (2017)
17. *Contrasto al lavoro infantile e decent work* - MATTEO BORZAGA (2018)
18. *Retroattività e diritti reali* - CARLO BONA (2018)
19. *Fallimento e arbitrato rituale. Profili di interrelazione e autonomia tra i due procedimenti* - LAURA BACCAGLINI (2018)
20. *La funzione simbolica nel diritto penale del bene giuridico* - SERGIO BONINI (2018)
21. *La «giustizia» del beneficio. Fra responsabilità civile e welfare del danneggiato* - UMBERTO IZZO (2018)
22. *Genetica e Costituzione. Esercizi di eguaglianza, solidarietà e responsabilità* - MARTA TOMASI (2019)

23. *L'analisi economica del diritto penale dalla teoria alla pratica. Il livello di efficienza delle opzioni normative in tema di tossicodipendenza e criminalità correlata* - FRANCESCA PESCE (2019)
24. *Interdetti 'de locis publicis' ed emersione della categoria delle res in usu pubblico* - ALVISE SCHIAVON (2019)
25. *Vestire a modo altrui. Dal sumptus medioevale al luxus d'età moderna tra diritto e morale* - CECILIA NATALINI (2020)
26. *La transazione amministrativa* - ANTONIO CASSATELLA (2020)
27. *Il sistema penale della navigazione. Contributo allo studio del diritto penale marittimo* - STEFANIA ROSSI (2020)
28. *Federalismo e immigrazione. Un'indagine comparata* - DAVIDE STRAZZARI (2020)

