

FEDERALISMO E IMMIGRAZIONE IN CANADA: TRA ASIMMETRIA E DEVOLUZIONE PARITARIA

Davide Strazzari

1. Introduzione

Tradizionalmente, la materia “immigrazione”, nella sua accezione di regolazione dei flussi di ingresso e delle condizioni di soggiorno del cittadino straniero, è vista, anche negli stati territorialmente decentrati, come una competenza spettante al livello centrale di governo. Anche laddove non esplicitamente formalizzata nel testo costituzionale, questa attribuzione si afferma in via giurisprudenziale come conseguenza della stretta relazione esistente tra immigrazione e sovranità, attributo che spetta, anche nelle federazioni per aggregazione di tipo classico, allo stato centrale¹.

Il Canada costituisce, da questo punto di vista, una particolare eccezione perché la materia in questione viene considerata come un titolo a potestà concorrente. L'art. 95 del *Constitution Act* 1867 abilita tanto il livello federale quanto quello provinciale ad emanare leggi in materia. Tuttavia, la possibilità per le Province di intervenire trova un deciso contemperamento nella previsione che assicura comunque al diritto federale il primato. E' 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*)².

¹ Cfr. Corte Suprema US, *Cha Chan Ping vs. US* 130 US 581, 604 (1889).

² 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*

Ne deriva, allora, la necessità di spostare lo sguardo dal dato formale, rappresentato appunto dalla clausola in questione, alle modalità con cui nel corso del tempo essa è stata intesa nel contesto istituzionale canadese. La disposizione costituzionale, infatti, appare virtualmente suscettibile di essere attuata secondo tre diverse prospettive: favorendo l'accentramento della relativa competenza in capo all'ambito federale, 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.

Già da queste prime osservazioni, appare evidente l'opportunità di leggere l'esperienza canadese di federalismo dell'immigrazione alla luce delle classificazioni svolte in dottrina in merito all'asimmetria nei contesti federali, rilevando in modo particolare la distinzione tra asimmetria *de facto* e asimmetria *de jure*. Come è noto, mentre con la prima categoria si è soliti riferirsi a differenze materiali delle unità territoriali, rappresentate, ad esempio, dalla popolazione, dalla collocazione geografica o anche dal diverso risultato in termini regolativi che consegue all'esercizio di un medesimo potere attribuito, l'asimmetria *de jure* attiene a una differenziazione normativa nel trattamento delle unità territoriali prevista a livello costituzionale o anche in altre fonti³. In particolare, è frequente che elementi di asimmetria si diano negli stati federali plurinazionali al fine appunto di ac-

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».

³ Cfr. C.D. Tarlton, *Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation*, in *Jour. Politics*, 1965, v. 27, p. 861 ss.; M. Burgess, *Comparative Federalism: Theory and Practice*, London, p. 209 ss.

comodare le esigenze linguistiche, etniche e/o religiose di gruppi di minoranza⁴.

Queste considerazioni sembrano particolarmente rilevanti in relazione al federalismo dell'immigrazione canadese poiché l'implementazione dell'art. 95 del *Constitution Act 1867* ha conosciuto fasi di spiccata centralizzazione, di asimmetria e poi ancora di decentramento a carattere maggiormente paritario. Se, infatti, certamente l'avvio della devoluzione in materia di selezione dell'immigrazione ha seguito un modello asimmetrico, intrecciandosi con le richieste di riconoscimento identitario avanzate negli anni '60 del secolo scorso dal Québec⁵, successivamente si è assistito a un'estensione verso le altre Province di poteri analoghi, processo, però, che ha nell'ultimo decennio conosciuto alcuni significativi temperamenti, nel senso di una rinnovata centralizzazione federale⁶.

L'interesse per il giurista nelle vicende qui individuate è duplice. In primo luogo, in relazione alla prospettiva sui rapporti tra federalismo dell'immigrazione e ragioni dell'asimmetria, il caso canadese si presta a vagliare l'assunto, formulato in dottrina, secondo cui l'ampiezza della devoluzione territoriale in materia di immigrazione sarebbe tanto più ampia quanto più essa sia funzionale alla necessità di preservare i tratti identitari di unità territoriali in contesti plurinazionali⁷. L'attribuzione, infatti, di poteri significativi in materia di immigrazione anche alle altre

⁴ Cfr. R. Agranoff (ed.), *Accommodating Diversity. Asymmetry in Federal States*, 1999, Baden Baden, p. 21 ss.; F. Palermo, J. Woelk, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, 2008, p. 148 ss.

⁵ Per considerazioni più generali relative all'asimmetria e al caso quebecchese, cfr. N. Vizioli, *Il Québec tra Costituzione e prassi*, in *Amministrare*, 1-2, 2002, p. 251 ss.

⁶ Per questa lettura delle vicende canadesi, v. M. Paquet, *The Federalization of Immigration and Integration in Canada*, in *Canadian Journal of Political Science*, v. 47, n. 3, 2014, p. 519 ss.; I.W. Reeve, *Devolution and Recentralization in the Canadian Immigration System: Theory, Causes, and Impacts*, Ph.D. Thesis, Queen's University Kingston, Ontario, 2014. Nella letteratura italiana, cfr. M. Nicolini, *La disciplina canadese sull'immigrazione tra multiculturalismo, secessionismo e riforme*, in *D.p.c.e.*, 2002, p. 739 ss.

⁷ Ad esempio, R. Zapata-Barrero, F. Barker, *Multilevel Governance of Immigration in Multinational States: 'Who Governs?' reconsidered*, in E.

Province canadesi sembrerebbe testimoniare che anche ragioni funzionali dell'autonomia, legate, ad esempio, al miglior sviluppo economico o demografico dei territori, possano validamente giustificare spazi devolutivi in una materia certamente sensibile per l'interesse nazionale. E, tuttavia, proprio le più recenti tendenze ad un ritorno al 'centro' possono suggerire che dette giustificazioni siano strutturalmente più deboli di quelle a carattere identitario.

In secondo luogo, è da rilevare che, dati i falliti tentativi di modificare il testo costituzionale al fine di sottrarre al legislatore federale la piena discrezionalità sulla latitudine del decentramento territoriale in materia, la concreta delimitazione degli spazi d'intervento provinciali è stata affidata essenzialmente ad accordi intergovernativi. Tuttavia, sebbene indubbiamente sia questo strumento ad avere materialmente delimitato la competenza, sarebbe erroneo ritenere che esso sia, anche da un punto di vista formale, la fonte diretta di disciplina. Si devono, infatti, riscontrare tecniche diverse, in relazione al caso quebecchese, da un lato, e in relazione alle altre Province, dall'altro, attraverso cui detti accordi sono resi giuridicamente efficaci, fondandosi anche sotto questo profilo una differenziazione del Québec rispetto alle altre Province.

2. Il periodo dell'accentramento dei poteri

La dottrina, italiana⁸ e non⁹, ha da tempo sottolineato l'influenza esercitata dall'esperienza costituzionale statunitense sulle scelte costituenti canadesi in occasione dell'istituzione della Confederazione nel 1867. Le vicende temporalmente prossime della guerra civile americana avrebbero spinto i padri costituenti ca-

Hepburn, R. Zapata-Barrero (eds.), *The Politics of Immigration in Multilevel States*, Palgrave-Macmillan, 2014, p. 29 ss.

⁸ G. D'Ignazio, *L'influenza del modello statunitense*, in *Amministrare*, 1-2, 2002, p. 9 ss.

⁹ Cfr. J. Smith, *Canadian Confederation and the Influence of American Federalism*, in M.C. McKenna (ed), *The Canadian and American Constitution in Comparative Perspectives*, Calgary, 1993, p. 67 ss.

nadesi a optare per un modello di relazioni centro-periferia maggiormente sbilanciato a favore del potere federale centrale¹⁰.

Tenendo a mente, dunque, l'originaria vocazione centralistica, può certamente stupire l'inclusione originaria dell'immigrazione, assieme all'agricoltura, tra le materie cosiddette a titolo concorrente.

Questa scelta può, tuttavia, spiegarsi con il fatto che sia le Province canadesi, sia gli omologhi stati federati americani avevano spesso assunto nel corso di tutta la metà dell'800 interventi legislativi volti a limitare l'afflusso di immigrati, soprattutto di quelli più a rischio di divenire un onere per l'assistenza pubblica¹¹. Tali misure si fondavano sui poteri spettanti in materia di gestione dell'ordine pubblico e si rifacevano ai principi delle cosiddette *poor laws* inglesi in base alle quali le autorità locali avevano la facoltà di allontanare i "forestieri" (ossia coloro che non erano abitualmente residenti nel dato comune) che, per condotta di vita o mancanza di occupazione, fossero a rischio di divenire un onere per le finanze locali cui spettava il sostentamento dei poveri¹².

Di fatto, dopo solo due anni dall'approvazione del *British North America Act* (ridenominato, dal 1982, *Constitution Act 1867*), le Province dovettero trovare più conveniente l'intervento federale e, previo accordo raggiunto tra federazione e governi provinciali, il legislatore federale intervenne una prima volta nel 1869¹³ e poi ulteriormente nel 1872¹⁴.

Queste prime misure contribuirono a consolidare il potere federale in materia di immigrazione. Ciononostante, non mancarono

¹⁰ Sarà soprattutto la giurisprudenza del *Privy Council* a determinare un riequilibrio favorevole agli interessi provinciali. Cfr. M.R. MacGuigan, *Two federalisms. The indebtedness of the Canadian Constitution to the American*, in *Oklahoma City U. L. Rev.*, 1987, n. 12, p. 344 ss.

¹¹ Sulla coeva esperienza statunitense, G.L. Neuman, *The Lost Century of American Integration Law (1776-1875)*, in *Col. L. Rev.*, 1993, p. 1833 ss.

¹² Cfr. W. Trattner, *From poor law to Welfare State: History of Social Welfare Law in America*, 1989.

¹³ Immigration Act, 1869, 32-33, Vict., c. 10

¹⁴ Per indicazioni relative ai primi interventi federali e provinciali in materia di immigrazione, vedi J. Hucker, *Immigration, Natural Justice and the Bill of Rights*, in *Osgoode Hall Law Journal*, v. 13, n. 3, 1975, pp. 651-653.

no, fino almeno ai primi del '900, taluni contrasti. In particolare, il British Columbia approvò diverse leggi rivolte a disciplinare in senso restrittivo l'ingresso di immigrati. Il governo federale reagì privando di efficacia detti interventi (*disallowance*), ma le pressioni da ultimo esercitate dal British Columbia spinsero il governo federale a far approvare nel 1895 il *Chinese Immigration Act* (abrogato solo nel 1947), con cui si posero restrizioni all'immigrazione di persone di origine cinese.

Tuttavia, gli attriti tra il governo federale e il British Columbia continuarono fino al primo decennio del '900 e questa volta approdarono davanti alle corti. In particolare, nel caso *Narain Singh*¹⁵ la Corte d'Appello del British Columbia ritenne illegittime, per contrasto con l'art. 95 del BNA Act, talune previsioni del *British Columbia Immigration Act* del 1908. La Corte d'Appello affermò che la materia dell'ammissione degli stranieri 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 sostanzialmente "occupato il campo". Alle Province spettava solo un intervento di tipo interstiziale, che avesse come scopo quello di integrare la legislazione federale¹⁶.

Nonostante la formulazione di cui all'art. 95 del *Constitution Act 1867* potesse suggerire un *favor* nei confronti della devoluzione in materia di immigrazione, la prassi canadese si è diretta ben presto verso una tendenza opposta. L'utilizzo della *disallowance* e la lettura giurisprudenziale favorevole a ritenere il settore immigrazione "coperto" dall'intervento federale fecero sì che già negli anni della prima guerra mondiale l'ammissione e il soggiorno dello straniero fossero questioni sottratte alle determinazioni provinciali. Del resto, come si è potuto notare, soprattutto i primi interventi federali receprivano spesso iniziative

¹⁵ (1908), 13 B.C.R. 477 (B.C.C.A.)

¹⁶ 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.

poste in essere a livello provinciale, contribuendo a dare a queste maggiore efficacia.

3. Immigrazione e federalismo: le ragioni dell'asimmetria

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.

A partire dagli anni '60, il Québec, 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 e la qualificazione del Canada come stato bi-nazionale, a chiedere, conseguentemente, una maggiore autonomia politica in quegli ambiti materiali in cui si poteva manifestare la specificità culturale quebecchese, a reclamare, infine, una minor incidenza del potere di spesa federale negli ambiti di competenza provinciale.

L'immigrazione e, in particolare, la selezione degli immigrati e 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 garantito alla Provincia di mantenere l'identità francofona e al contempo, attraverso l'immigrazione, di mantenere intatto il suo peso demografico rispetto alle altre Province, minacciato da una crescente denatalità¹⁷.

¹⁷ J.H. Carens, *Immigration Political Community and the Transformation of Identity: Quebec's Immigration Policies in Critical Perspective*, in J.H. Carens (ed.), *Is Quebec Nationalism Just? Perspectives from Anglophone Canada*, Montreal e Kingston, McGill-Queen's Univ. Press, 1995, pp. 20-21.

E' da sottolineare che il Québec certamente non ostacolava l'apertura all'immigrazione del governo federale canadese, considerandola comunque una risorsa¹⁸. 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 cd. interculturale che si contrapponeva al multiculturalismo federale¹⁹.

I pilastri di questa politica, dunque, si basarono, da un lato, sulla selezione degli immigrati, privilegiando chi, tra questi, dimostrasse la conoscenza della lingua francese o maggiore attitudine ad apprenderla, dall'altro, sull'integrazione linguistica *in loco*, soprattutto in relazione ai figli degli immigrati per i quali la scolarizzazione doveva avvenire necessariamente in francese²⁰.

Soffermandoci sui profili legati alla selezione degli immigrati, si è visto in precedenza che, nonostante il disposto di cui all'art. 95 del *Constitution Act 1867* e la previsione della natura concorrente della materia immigrazione, di fatto, già dai primi del '900 la consolidazione del relativo potere in capo alla federazione era pacifica e avallata dalla giurisprudenza.

Conscio di ciò, il Québec non intraprese la strada unilaterale di una disciplina provinciale dell'immigrazione, ma cercò di ottenere dalla federazione un accordo per avere spazi di intervento in materia. I primi accordi intergovernativi - rispettivamente l'accordo Lang-Coutier del 1971 e l'accordo Andras-Bienvenue

¹⁸ 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, pp. 125-126.

¹⁹ Sull'interculturalismo quebecchese, contrapposto al multiculturalismo federale canadese, v. F. Rocher et al., *Le concept d'interculturalisme en contexte québécois. Généalogie d'un néologisme*. Rapport de recherche n. 3, Commission Bouchard-Taylor, 2007.

²⁰ A partire dall'approvazione della *Charter of the French language* (Bill 101). In argomento, v. E. Richez, *Losing Relevance: Quebec and the Constitutional Politics of Language*, in *Osgoode Hall L. J.*, v. 52, n. 1, 2015, p. 191.

del 1975 - si limitarono sostanzialmente a garantire la possibilità di inviare, nelle rappresentanze consolari canadesi di taluni paesi, perlopiù di area francofona, del personale della Provincia con compiti consultivi e di orientamento sulla realtà sociale in Québec²¹.

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 disinnescare 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, c. 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, l'attuazione delle politiche in materia di immigrazione.

Detto articolo si riferiva genericamente ad ogni Provincia. Formalmente, dunque, la previsione non poteva dirsi ricognitiva di un particolare *status* per il Québec, secondo la prospettiva di un federalismo *de jure*, 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 la devoluzione in materia di immigrazione come perfettamente congruente con il paradigma delle relazioni centro-periferia delineato dall'ordinamento costituzionale. In ogni caso, il trattamento riservato al Québec si giustificava con la necessità di accommodare le specifiche esigenze di tale Provincia nel quadro di un federalismo differenziato che non comprometteva l'attribuzione

²¹ Sul punto, cfr. C. Kostov, *Canada-Quebec Immigration Agreements (1971-1991) and Their Impact on Federalism*, in *Am. Rev. Can. Stud.*, 28 (1), 2008, p. 91 ss.

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 istituzionale che si muovesse nel solco di un'organizzazione di tipo confederale²².

L'accordo Cullen-Couture si fondava su alcuni postulati della politica immigratoria federale canadese che non venivano messi in discussione. In particolare, la 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 cd. 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, 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 Québec. 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 sul-

²² Cfr. J. Garcea, *Federal-Provincial Relation in Immigration (1971-1991)*, ph.d. Thesis, Carleton University, Ottawa. 1993, p. 224 ss.

la base dei soli parametri federali e il candidato qualificarsi, ma dimostrando collegamenti con un'altra area del Paese²³.

In relazione alle richieste di asilo provenienti dall'estero, il Governo federale manteneva la responsabilità di qualificare i richiedenti come rifugiati politici o comunque bisognosi di protezione internazionale. Qualora, però, la persona riconosciuta come rifugiato 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 già presenti sul territorio canadese, così come la responsabilità per tutti i programmi relativi all'integrazione degli stranieri ammessi, ivi inclusi quelli relativi all'attribuzione della cittadinanza federale. Benché questa competenza fosse centrale per attuare la politica cd. interculturale e dunque l'idea secondo cui il paradigma integrativo dello straniero dovesse essere basato sulla lingua francese e sulla cultura e valori del Québec, il Governo federale di allora si oppose fermamente alla devoluzione di tale ambito, paventando il rischio di perdere il controllo sui processi di creazione di una comunità nazionale.

²³ 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 : entente politiques et droit constitutionnel*, in *R.J.T.*, n. 19, 1985, pp. 311-312.

4. I tentativi (falliti) di modifica dell'art. 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 cd. *Patriation* della costituzione canadese: la decisione del governo federale di Trudeau di giungere ad un accordo con il governo del Regno Unito, volto appunto ad attribuire al Canada la piena sovranità in relazione alle procedure di modifica della costituzione²⁴, 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 Québec²⁵.

Si avviò una stagione di intense trattative istituzionali volte a superare il dissenso del Québec all'intervenuta riforma costituzionale e a 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. In essa, si sarebbe prevista la costituzionalizzazione del principio pattizio e si sarebbe circoscritta la possibilità per il legislatore federale di intervenire in materia e prevalere in virtù del primato della legge federale.

Erano due, infatti, le preoccupazioni del Québec espresse all'indomani dell'entrata in vigore dell'accordo Cullen-Couture²⁶. In primo luogo, sulla base dell'art. 95 del BNA, non vi era nessuna garanzia in capo alla Provincia rispetto all'eventualità

²⁴ In argomento, F. Lanchester, *La "Patriation della Costituzione canadese: verso un nuovo federalismo?", in Riv. trim. dir. pubbl.*, 1983/1, p. 337 ss.; A. Reposo, *Sul "rimpatro" dell'"amending power" nell'ordinamento costituzionale canadese*, in *Studi in onore di P. Biscaretti di Ruffia*, Milano, 1987, p. 1066 ss.; T. Groppi, *Federalismo e costituzione. La Revisione costituzionale negli Stati federali*, Milano, 2001; M. Gobbo (cur.), *Costituzioni federali anglosassoni*, Torino, 1994, p. 61 ss.

²⁵ N. Olivetti Rason, *Canada 1982-1992. Come "non" si modifica la Costituzione*, in *Quad. Cost.*, 1993, 2, p. 325.

²⁶ In argomento, v. soprattutto J. Garcea, *The Immigration Clause in the Meech Lake Accord*, in *Manitoba L. Journal*, 21, 1992, p. 274 ss.

che il Governo federale 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 rispettoso del 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. 95²⁷ 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, sia federale sia provinciale²⁸. 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 di superare, da un lato, il problema della disponibilità in capo agli esecutivi di funzioni legislative, altrimenti spettanti alle assemblee, dall'altro, impediva 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, fugando ogni dubbio sulla compatibilità di tali accordi con il riparto di competenze.

²⁷ Criticamente sulla portata dell'*immigration clause* prevista nell'accordo di Meech Lake, B. Schwartz, *Fathoming Meech Lake*, Winnipeg, Legal Research Institute of Manitoba, 1987, pp. 132-149.

²⁸ V. art. 95 C (1) e (2), Meech Lake Accord

Tuttavia, il principio della supremazia federale in materia di immigrazione non scompariva: l'accordo concluso tra governo 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.

La mancata approvazione della revisione costituzionale, secondo i contenuti dell'accordo di Meech Lake e quindi anche dell'*immigration clause*²⁹, spinse il governo federale conservatore 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 (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. 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 categorie. Il Québec potrà esprimere a riguardo il proprio parere, specificando entro il 30 giugno di ogni anno, il numero di immigrati che la Provincia intende 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.

²⁹ L'*immigration clause* prevista nell'accordo di Meech Lake venne inserita, con poche variazioni, anche nell'accordo di Charlottetown, anch'esso, come noto, mai entrato in vigore.

5. La ricerca di una nuova simmetria devolutiva: i Provincial Nominee Programs

La decisione del governo federale di allargare ulteriormente i poteri in materia di immigrazione del Québec, sia sotto il profilo della selezione (in relazione al quale, il legislatore del Québec diviene l'unico soggetto competente), sia di quello dell'integrazione, si giustificò primariamente con il tentativo della Federazione di evitare la secessione quebecchese accedendo alle richieste di ulteriore autonomia manifestata dalla Provincia francofona.

Tuttavia, da un punto di vista giuridico, il già considerato art. 109 del *Immigration Act* 1976 – che rappresentava, in collegato disposto all'art. 95 del *Constitution Act* 1867, il fondamento normativo dei diversi accordi assunti dalla federazione col Québec - era formalmente aperto alla possibilità che il governo federale concludesse anche con altre Province accordi in materia. L'idea, però, di una 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 aveva accolto in precedenza le richieste avanzate da talune Province di concludere accordi³⁰.

Evidentemente, però, l'ulteriore decisa apertura verso le richieste avanzate dal Québec spinse l'esecutivo federale ad un'attenzione maggiore alle istanze devolutive avanzate dalle altre Province: l'attribuzione al Québec dei poteri di immigrazione non doveva considerarsi come un accomodamento imposto sul piano politico per rispondere alle sollecitazioni secessioniste dello stesso e alle rivendicazioni circa il riconoscimento del suo essere "società distinta", ma come un modo di intendere la competenza concorrente dell'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 '90, il governo federale inizia così a concludere accordi in materia di immigra-

³⁰ Cfr. A. Vineberg A, *Federal-Provincial Relations in Immigration*, in *Canadian Public Administration*, v. 30, n. 2, 1987, p. 299 ss.

zione con tutte le Province e i territori³¹. Essi sono volti a garantire innanzitutto un canale d'accesso di carattere provinciale all'immigrazione economica, complementare a quello federale. I *Provincial and Territorial Nominee Programs* (PNP) abilitano, infatti, la Provincia interessata a selezionare una certa quota, stabilita dall'ambito federale, di immigrati economici, salva restando la competenza della federazione all'ammissione degli stessi 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. Nel caso, invece, dei PNP, tale canale d'accesso, riguardante la sola categoria dei migranti economici, 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 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 ingresso³².

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,

³¹ 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 i testi degli stessi si veda: <http://www.cic.gc.ca/english/department/laws-policy/agreements/index.asp>.

³² 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.

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 Montreal³³.

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 nelle grandi città più difficoltà a trovare lavoro, 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 sistema di ammissione a punti è stato modificato nel senso di attribuire maggiore peso alla conoscenza linguistica, alla previa esperienza lavorativa in Canada, alla giovane età, così da privilegiare soggetti altamente qualificati³⁴. 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

³³ 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), *Immigration Regulation in Federal States*, Springer, 2014, p. 95 ss., da cui sono tratte anche le ulteriori indicazioni nel testo.

³⁴ Cfr. S. Baglay, D. Nakache, *Immigration Federalism in Canada*, cit., p. 98 ss.

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, hanno portato le due Province ad ammettere stranieri con conoscenze linguistiche limitate e bassi profili lavorativi.

6. Verso un ritorno all'accentramento delle funzioni?

Queste sensibili variazioni tra Province sono alla base di una crescente preoccupazione dell'ambito federale. Sebbene questa non si sia ancora manifestata con il ritiro degli accordi conclusi, quanto meno relativamente ai programmi di ammissione, è evidente la volontà dell'ambito federale di garantire maggiore coerenza con le politiche immigratorie nazionali. A seguito, infatti, di uno studio condotto dal ministero federale³⁵, 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. Per questo il governo federale ha richiesto alle Province di sottoporre i richiedenti a test di conoscenza linguistica e ha raccomandato un uso dei PNP maggiormente legato al solo soddisfacimento delle esigenze lavorative, giungendo a imporre la chiusura temporanea di alcuni programmi che favorivano surrettiziamente il ricongiungimento familiare e ponendo restrizioni alla possibilità per le Province di incrementare il numero di immigrati ammissibili coi PNP³⁶.

La tendenza alla ricentralizzazione nelle politiche dell'immigrazione, dopo il periodo di significativo decentramento avutosi nella seconda metà degli anni '90, è del resto confermato dalla

³⁵ Vedi Citizenship and Immigration Canada, 2011, Evaluation of Provincial Nominee Programs, <http://cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/evaluation-pnp2011.pdf>.

³⁶ Cfr. S. Baglay, D. Nakache, *Immigration Federalism in Canada*, cit., p. 107.

decisione unilaterale del governo federale di riassumere sotto la propria responsabilità i programmi volti all'insediamento e all'integrazione degli immigrati di recente arrivo³⁷. Parallelamente, infatti, allo sviluppo dei PNP, il governo federale, in un contesto di ristrettezze economiche derivanti dal deficit di bilancio, promosse il trasferimento, in capo alle Province, delle competenze fino ad allora dallo stesso esercitate in relazione alla recezione e orientamento dei nuovi immigrati insediatisi a titolo permanente in Canada. Di fatto, solo le Province di Manitoba e del British Columbia prevedero, nei rispettivi accordi con la federazione, un riferimento esplicito all'assunzione di attività di programmazione e attuazione in materia di accoglienza, con relativo trasferimento dei fondi dal governo federale. Nelle altre Province la prassi ha portato a una gestione dei relativi servizi tra l'autorità federale e quelle provinciali o la semplice consultazione delle autorità provinciali³⁸.

Tuttavia, nel 2012 il governo federale ha deciso di recedere dagli accordi summenzionati, in via unilaterale e senza previa consultazione con le due Province interessate, riassumendo la gestione a livello federale. A giustificazione di ciò, il governo ha invocato la necessità di una maggiore coerenza nella definizione e attuazione di politiche volte a garantire una maggiore coesione nazionale.

7. Tecniche di recepimento degli accordi intergovernativi e perdurante distinzione del caso quebecchese

Il concreto atteggiarsi dei rapporti tra federazione e Province in materia di immigrazione si è andato articolando 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

³⁷ Cfr. M. Paquet, *The Federalization of Immigration and Integration in Canada*, cit., pp. 540-541.

³⁸ Cfr. K. Banting K., *Canada*, in C. Joppke, F.L. Seidle (eds), *Immigrant Integration in Federal Countries*, Montreal and Kingston, 2012.

basato esclusivamente su fonti pattizie, essenzialmente di natura politica, vincolanti 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 secondo che con gli stessi la Provincia abbia assunto poteri di tipo concorrente nella selezione degli immigrati – è il caso dei *Provincial Nominee Programs* (PNP) – o esclusivi – è il caso del Québec.

Tuttavia, secondo la dottrina, il mero rinvio effettuato dalla legge ad un accordo intergovernativo non sarebbe in realtà sufficiente a garantirne la piena giuridicità, essendo necessario uno specifico atto di recepimento parlamentare³⁹. 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 ad essi fanno rinvio. Piuttosto, la loro copertura normativa viene individuata nell'art 87 del regolamento attuativo dell'IRPA (*Immigration and Refugee Protection Regulation*)⁴⁰.

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 classi di soggetti ammissibili. Il governo federale, nell'esercizio di tale potere delegato, rimette all'amministrazione provinciale la

³⁹ Cfr. J. Poirier, *Une source paradoxale de droit constitutionnel canadien: les ententes intergouvernementales*, in *Rev. québ. droit const.*, v. 1, 2009, p. 78 ss., sulla base di un'attenta disamina della pertinente giurisprudenza.

⁴⁰ *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 [...]*».

definizione di categorie di soggetti ammissibili che vengono individuate 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 e 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 nazionali non ci sarebbero chiari vincoli costituzionali alla capacità del Parlamento di delegare all'esecutivo le funzioni legislative⁴¹, con la conseguenza che, da un lato, non vi è una chiara distinzione tra funzione legislativa e funzione regolamentare dell'esecutivo (la *delegated legislation* ha comunque forza di legge, per quanto subordinata all'atto di autorizzazione parlamentare) e, dall'altro, è presente 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 poteri⁴².

L'inquadramento dei PNP nel contesto della delega di funzioni amministrative permette di gettare nuova luce sulle riferite tendenze accentratrici manifestatesi recentemente da parte del governo federale. Infatti, non solo l'amministrazione federale può rivedere la decisione provinciale di ammettere nel territorio

⁴¹ Cfr. G.V. La Forest, *Delegation of Legislative Power in Canada*, in *McGill Law J.*, v. 21, 1975, p. 131 ss.

⁴² Ciò, nonostante la Corte Suprema nel caso *Attorney General of Nova Scotia v. Attorney General of Canada* [1951 SCR 31] abbia giudicato incostituzionale la prassi dell'*inter-administrative delegation*. Sul sostanziale aggiramento di tale decisione nella prassi canadese, v. P. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 2003, p. 350-351. In generale sul tema, nella prospettiva canadese, v. E. Ceccherini, *La negoziazione interistituzionale*, in *Amministrare*, n. 1-2, 2002, p. 59 ss.

uno straniero, allorché ritenga non sufficientemente provato che la persona selezionata sia in grado di stabilirsi economicamente in Canada (art. 87.3 IRPR), ma inoltre il ministro federale mantiene un potere di indirizzo (*ex art. 10.2.1 IRPA*), potere che ha effettivamente esercitato allorché, come si è detto, all'esito di un'indagine federale, ha dato istruzioni alle Province affinché i PNP prestassero attenzione alle conoscenze linguistiche dei candidati e non divenissero strumenti surrettizi di una disciplina provinciale di ricongiungimento familiare.

Le considerazioni sopra svolte non sembrano, invece, valere per il Québec cui sembra applicarsi una diversa tecnica di recepimento del relativo accordo. In effetti, qui la conclusione dell'accordo intergovernativo, attributivo 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 dell'IRPA. Si tratta di uno strumento di incorporazione diverso dalla delega di funzioni amministrative, riferibile piuttosto alla *cd. referential incorporation*⁴³, 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*".

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 per queste ultime, trattandosi di una delega di funzioni amministrative, si deve riconoscere una capacità di indirizzo governativo, nonché la possibilità di recesso unilaterale da parte

⁴³ Su questa tecnica, v. P. Hogg, *Constitutional*, cit., p.356.

dell'esecutivo nazionale, come in parte 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, pur dovendosi sottolineare 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 debba avvenire con fonte legislativa.