

Versione post-print di <Davide Strazzari, *Integrazione linguistica e immigrazione in ordinamenti composti plurilingue. Tendenze dal diritto comparato europeo*, in "Le Regioni, Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale" 4/2015, pp. 857-902, doi: 10.1443/82029>

© 2015 Società Editrice Il Mulino S.p.A.

<https://www.rivisteweb.it/doi/10.1443/82029>

Integrazione linguistica e immigrazione in ordinamenti composti plurilingue. Tendenze dal diritto comparato europeo.

di DAVIDE STRAZZARI

Ricercatore t.d. in diritto pubblico comparato, Univ. di Trento, Dip.to Sociologia e Ricerca Sociale

Sommario: 1. Introduzione. Integrazione linguistica dell'immigrato e tutela delle lingue minoritarie. 2. Genesi, sviluppo e prime valutazioni giurisprudenziali delle politiche di integrazione linguistica e civica nell'Ue. 3. Promuovere l'integrazione per legge: una pratica illiberale? 4. Integrazione linguistica dello straniero in ordinamenti composti plurilingue: una ricognizione comparata. 4.1 Il modello accentratore italiano. 4.2. Il modello asimmetrico coordinato spagnolo. 4.3 Il modello decentrato belga. 5 Osservazioni conclusive: una possibile declinazione plurale dell'identità linguistica nazionale?

1. Introduzione. Integrazione linguistica dell'immigrato e tutela delle lingue minoritarie

Tra gli studiosi che hanno affrontato i temi legati alla cd. globalizzazione, si è rilevato che quest'ultima, pur determinando un'attenuazione del ruolo regolativo dello Stato, a tutto vantaggio delle istanze sopranazionali, non necessariamente implica un indebolimento del ruolo degli enti subnazionali¹, quasi a questi ultimi fosse affidato il compito di promuovere le specificità e le tradizioni dei territori².

Ciò appare coerente con quelle concezioni che portano a sottolineare l'attuale tendenza a riconfigurare la nozione giuridica di territorio³, intendendolo non solo come ambito geografico-spaziale di applicabilità delle leggi, ma piuttosto come contesto, come luogo situato che assume significati in funzione delle interrelazioni che con esso le popolazioni ivi stanziate generano nel corso del tempo.

Si tratta di concepire il territorio, ma meglio sarebbe dire i territori, come ambiti in cui si manifestano la/le culture⁴ nello Stato, la protezione delle quali è uno dei compiti dell'ordinamento costituzionale⁵. D'altra parte, però, si deve rifuggire dal tentativo di accentuare in maniera negativa il senso di appartenenza ad esso e per tale via giungere a sviluppare concezioni etnocentriche.

¹ M.R. FERRARESE, *La "glocalizzazione del diritto": una trama di cambiamenti giuridici*, in C. AMATO, G. PONZANELLI (cur.), *Global Law vs. Local Law*, Torino, Giappichelli, 2006, 19 ss.

² Cfr. S. SICARDI, *Essere di quel luogo. Brevi considerazioni sul significato di territorio e di appartenenza territoriale*, in *Pol. diritto*, 2003, 116 ss.

³ Cfr. A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-Nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello stato costituzionale aperto*, Milano, Giuffrè, 2010.

⁴ La nozione di cultura qui presa in considerazione è quella "totale" che finisce per essere una sintesi di tutti i modi di comportamento dell'uomo in quanto inserito un determinato gruppo sociale e, perciò, comprensivo anche di fattori quali la lingua, la storia, la religione, la nazionalità. In quest'accezione ampia, il termine "cultura" finisce per essere un sinonimo di nazione. Si veda D. NOCILLA, V. CRISAFULLI, *Nazione*, in *Enc. Dir.*, XXVII, Milano Giuffrè, 1977, pp. 798-799. In tema, è d'obbligo il richiamo a E. SPAGNA MUSSO, *Lo Stato di cultura nella Costituzione italiana*, Morano, Napoli, 1961.

⁵ È noto, a riguardo, come si deve a P. HÄBERLE la sottolineatura che anche il diritto e, più precisamente, il patrimonio costituzionale di uno Stato facciano parte integrante della cultura di questo. Cfr. P. HÄBERLE, *Stato costituzionale*, I.

Questa possibile tensione emerge proprio considerando la crescente tendenza da parte degli Stati – ma, come vedremo, la questione interessa anche le unità substatuali, qui oggetto di particolare analisi – a porre requisiti di conoscenza linguistica e civica come elementi che condizionano a vario titolo il soggiorno dello straniero, una politica questa che può essere spiegata proprio alla luce dell'accresciuta importanza dell'appartenenza culturale al territorio nel momento in cui si dà un afflusso, in esso, di componenti personali non originariamente parte di esso.

Tale processo si sposa con un mutamento della concezione stessa di integrazione dello straniero⁶. 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.

La tendenza 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 civici 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, dispensato nel contesto delle politiche sociali, a uno di tipo obbligatorio cui lo straniero deve sottoporsi, pena il condizionamento in negativo dell'ottenimento del permesso di soggiorno o del suo rinnovo oppure l'irrogazione di misure sanzionatorie di carattere amministrativo o condizionamenti circa la fruibilità di determinate provvidenze sociali⁷.

La prassi delle politiche cd. di integrazione obbligatorie è oggi particolarmente diffusa a livello di singoli Stati europei e la stessa UE, pur non imponendole, le ammette, se non addirittura le incentiva⁸.

L'avvento di dette politiche è stato salutato da taluni commentatori come una violazione dei principi della tradizione liberale e democratica e come un arretramento delle politiche del cd. multiculturalismo in favore di un ritorno all'assimilazionismo⁹.

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 nella 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 familiare¹⁰. E' di tutta evidenza che allorché gli strumenti di integrazione obbligatoria assolvano anche questa seconda funzione, si pongano maggiori profili di

Principi generali, in *Enc. Dir. Treccani*, XXX, Roma, 2000, ss. Per una lettura critica del pensiero dell'autore tedesco, F. POLITI, *Stato costituzionale e Kulturstaat nel pensiero di Peter Häberle*, in *D.p.c.e.*, 2002, 463ss.

⁶ K. GROENENDIJK, *Legal Concepts of Integration in EU Migration Law*, in *European Journal of Migration and Law*, 2004, 6, 114 ss.

⁷ Su cui diffusamente, anche per riferimenti puntuali ai vari ordinamenti statali, R. VAN OERS, E. ERSBØLL, D. Kostakopoulou (ed.s), *A Re-definition of Belonging? – Language and Integration Tests in Europe*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff, 2010; D. KOSTAKOPOULOU, *The Anatomy of Civic Integration*, in *The Modern Law Review*, 73 (6), 2010, 947 ss.; V. PIERGIGLI, *Integrazione linguistica e immigrazione. Approcci e tendenze nel diritto comparato europeo*, in *federalismi.it*, 22/2013.

⁸ Sul punto, v. *infra* il par. 2.

⁹ Cfr. C. JOPPKE, *Beyond National Models: Civic Integration Policies for Immigrants in Western Europe*, in *Western European Politics*, 2007, 30, 1, 1 ss.

¹⁰ Cfr., in particolare, K. GROENENDIJK, *Pre-departure Integration Strategies in the European Union: Integration or Immigration Policy*, in *European Journal of Migration and Law*, 2011, 13, 7 ss.

compatibilità coi diritti fondamentali, di matrice costituzionale e convenzionale, e con il diritto dell'Ue che governa tale settore¹¹.

Tuttavia, l'obbligo di integrazione può riguardare fasi o situazioni dell'immigrazione che si pongono successivamente all'ingresso dello straniero, come, ad esempio, la richiesta di soddisfare corsi di integrazione nel momento del rinnovo del permesso di soggiorno o quale condizione per accedere al permesso di soggiorno per lungo soggiornanti o alla naturalizzazione. In tali ipotesi, peraltro solo in parte incidenti sul diritto dell'UE, si deve notare che la sanzione, nel caso di mancato assolvimento dell'obbligo di integrazione, non è detto determini misure di allontanamento dello straniero e, comunque, anche laddove previsto, non è detto che esse siano automatiche. Ancora, 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 queste casi, dunque, in cui la finalità di controllo dei flussi immigratori 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 inscritto nelle Costituzioni e nei documenti europei, rafforzare la coesione sociale attraverso l'acquisizione da parte dei nuovi gruppi alloctoni di due elementi chiave del concetto di nazione e della sua correlata identità: la lingua e la conoscenza dei valori costituzionali.

Impostato così il problema, il tema delle cd. politiche di integrazione obbligatoria finisce per assumere un'ulteriore complessità allorché lo si relazioni alla possibile struttura territorialmente composta dello Stato, nella particolare ipotesi in cui questa sia anche funzionale a garantire la tutela delle minoranze nazionali o la composizione multinazionale dello stesso.

In tali contesti, l'afflusso migratorio è stato talora visto come un potenziale pericolo rispetto alla capacità di tali territori di mantenere la loro propria identità. 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 vuoi per il prestigio sociale che essa abbia, vuoi per la sua maggiore diffusione e dunque per le maggiori opportunità che essa offre. Conseguentemente, tali enti subnazionali hanno manifestato un interesse via via crescente a regolare taluni aspetti del processo migratorio anche attraverso misure che inducessero lo straniero a un impegno positivo di integrazione.

Poiché, come si è detto, le politiche di integrazione postulano di necessità l'individuazione dei tratti caratterizzanti l'identità nazionale, in contesti multinazionali o di insediamento di minoranze linguistiche nazionali esse divengono anche una cartina di tornasole per vedere come detta identità nazionale venga costruita o meno *in senso plurale ed inclusivo* delle componenti nazionali-linguistiche originarie dello Stato.

Ponendosi nelle coordinate sopra descritte, il presente scritto, dopo una prima ricognizione della genesi dello strumento delle politiche di integrazione obbligatoria in Europa e della loro giustificazione alla luce dei principi costituzionali, considererà le esperienze di Italia, Spagna e Belgio, evidenziando come in ognuna di tali realtà si sia individuato un diverso bilanciamento tra l'interesse a veicolare una costruzione uniforme dell'identità nazionale, da un lato, e la declinazione territorialmente orientata, inclusiva delle diverse istanze linguistiche originarie, dall'altro.

2. *Genesi, sviluppo e prime valutazioni giurisprudenziali delle politiche di integrazione linguistica e civica nell'Ue.*

L'avvio di politiche di integrazione obbligatoria verso gli immigrati si è avuto dapprima in taluni Stati dell'UE, in particolare Paesi Bassi e Germania, e da qui ha influenzato le posizioni dell'UE in

¹¹ In particolare con la dir. 2003/86/CE del Consiglio, del 2 settembre 2003, in GUUE L 251/12, del 3.10.2003 sul ricongiungimento familiare. Il tema viene ripreso *infra* al par. 2.

materia¹². Quest'ultima, infatti, ha, da un lato, legittimato tali prassi nei paesi 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 distinti¹³.

A tal fine è necessario richiamare la disposizione chiave nel contesto tematico qui esaminato – l'art. 79 del TFUE – la quale, nell'attribuire all'Unione l'obiettivo di sviluppare una politica comune dell'immigrazione, specifica gli ambiti di intervento dell'Unione, definendo altresì una graduazione dell'intensità dell'azione e dei relativi strumenti¹⁴. Così, se in relazione a diversi profili relativi alle condizioni di ingresso e di soggiorno dei cittadini di paesi terzi, l'intervento dell'Unione implica, nel rispetto del principio di sussidiarietà, l'adozione di atti armonizzanti, secondo la procedura legislativa cd. ordinaria¹⁵, radicalmente diverso è, invece, il tipo di azione in relazione alle politiche di integrazione dei cittadini stranieri regolari. Secondo, infatti, l'art. 79.4 TFUE, all'UE è attribuita 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.

Questa puntualizzazione appare importante e spiega perché le politiche cd. di integrazione obbligatoria degli immigrati siano a livello dell'UE contemplate in atti dalla natura giuridica diversa.

Infatti, il riferimento alle misure di integrazione obbligatoria 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, in relazione 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 un maggiore coordinamento delle politiche di integrazione nazionale e stabiliva l'opportunità di adottare un quadro di principi comuni¹⁶. Questi ultimi venivano adottati dal Consiglio, nella seduta del 19 novembre¹⁷, e la Commissione veniva invitata a presentare azioni per l'implementazione degli stessi.

Questi interventi hanno configurato un meccanismo di coordinamento politico¹⁸, di assai scarsa formalizzazione, cui l'art. 79.4 TFUE, introdotto a Lisbona, ha dato una specifica base giuridica.

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 le competenze in materia di immigrazione e condizione giuridica dello straniero spettanti all'UE ex art. 79, c. 2 TFUE. Nel momento in cui l'UE si è apprestata ad esercitare dette

¹² Sul punto, V. PIERGIGLI, *op. cit.*

¹³ Cfr. S. PEERS, *EU justice and Home affairs Law*, 3rd ed, OUP, 2011, 493 ss.; S. Carrera, *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Leiden-Boston, Martinus Nijhoff, 2009, 61 ss..

¹⁴ Sulle vicende relative alla "comunitarizzazione" delle politiche legate all'immigrazione, a partire dal Trattato di Amsterdam, sul mantenimento transitorio di meccanismi intergovernativi nel procedimento decisionale e, infine, sulle evoluzioni determinate dal Trattato di Lisbona, v. S. PEERS, *op. cit.*, 4 ss. E' da ricordare, inoltre, la particolare posizione di Danimarca (Prot. N. 22) – che non partecipa all'adozione e non è vincolata ai relativi atti assunti in tale ambito – e del Regno Unito e Irlanda (Prot. 21), le quali possono optare o meno se aderire volta per volta ai singoli atti assunti.

¹⁵ Cfr. art. 79.2 lett. a), b), c), d). TFUE.

¹⁶ Conclusioni del Consiglio Europeo dell'Aja, 4-5 Novembre 2005, p. 1.5

¹⁷ *Common Basic Principles for Immigrant Integration Policies in the EU*, Conclusioni del Consiglio, 19.novembre 2004, Disponibili sul sito http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf

¹⁸ E' 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.

competenze, la presenza in taluni Paesi 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.

Ne consegue, dunque, che clausole che consentono agli Stati membri di condizionare il rilascio di taluni provvedimenti in materia di *status* dello straniero al soddisfacimento di misure di integrazione siano contenute nella direttiva 2003/86/CE relativa al diritto al ricongiungimento familiare¹⁹ e nella direttiva 2003/109/CE che disciplina lo status dei cittadini di paesi terzi che siano soggiornanti di lungo periodo²⁰.

E' poi da notare che, 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 direttive²¹.

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 riscontri 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" anziché "condizioni", si è suggerito in dottrina che le prime, a differenza delle seconde, non potrebbero sostanziarsi in prescrizioni di carattere obbligatorio e non potrebbero influenzare l'acquisto del relativo diritto²².

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 nella direttiva sul ricongiungimento familiare, coeva a quella lungo soggiornanti, pur utilizzandosi il termine misure anziché condizioni, appare 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 test²³.

¹⁹ Si tratta dell'art. 7 della dir. 2003/86/CE del Consiglio, del 2 settembre 2003, in *GUUE* L 251/12, del 3.10.2003 su cui *infra* nel testo.

²⁰ Si tratta dell'art. 5.2 e 15.3 della dir. 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, in *GUUE* L 16/44 del 23.1.2004, su cui *infra* nel testo.

²¹ Si tratta della dir. 2009/50/CE del Consiglio, del 25 maggio 2009, sulle condizioni di ingresso e soggiorno di cittadini di Paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati, in *GUUE* L. 155, p. 17 ss. L'art. 15.3 di tale atto prevede una deroga alla direttiva relativa al ricongiungimento familiare, stabilendo che ai familiari di un soggetto ammesso a svolgere un lavoro altamente qualificato, che vengano ammessi a soggiornare a titolo di ricongiungimento familiare, possano essere richieste misure di integrazione solo dopo che gli stessi siano stati ammessi nel territorio di uno Stato UE.

²² 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*, OUP, 2014, 159.

²³ In questo senso, vedi già le conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi alla causa *Dogan c. Bunderepublik Deutschland*, Causa C-138/13, *cons.* 56. La causa era relativa a un'ipotesi di diniego del visto d'ingresso, ai fini del ricongiungimento familiare, nei confronti della moglie di un cittadino turco residente in Germania, diniego basato sulla circostanza che la signora non avesse provato previamente l'acquisizione di conoscenze elementari del tedesco. La Corte ha ritenuto la misura in contrasto con l'accordo di associazione tra la Cee e la Turchia, rimanendo assorbite le

La distinzione concettuale tra “misure” e “condizioni” di integrazione non si è rivelata determinante nelle decisioni della Corte finora intervenute relative alla compatibilità di previsioni nazionali implicanti obblighi di integrazione linguistica e di conoscenza civica rispettivamente con la direttiva “lungo soggiornanti”²⁴ e con la direttiva sul ricongiungimento familiare²⁵.

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, anche se richiesti prima dell’ingresso nello Stato. L’acquisizione di dette conoscenze da parte degli stranieri è una finalità che può essere perseguita anche prevedendo il superamento di opportuni esami, ma le modalità applicative di questi non devono essere tali da pregiudicare gli obiettivi delle direttive – l’integrazione sociale del lungo soggiornante, il diritto all’unità familiare – divenendo 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 per ragioni di età o di condizioni di salute.

3. *Promuovere l’integrazione per legge: una pratica illiberale?*

Dal diritto derivato dell’Ue e dalle posizioni assunte dalla giurisprudenza dell’UE sembra ricavarsi un sostanziale avallo nei confronti di meccanismi di integrazione linguistica-civica a carattere obbligatorio, anche di quelli che sono suscettibili di impattare con maggiore incidenza sui diritti della persona, in particolar modo sul diritto all’unità familiare, fermo restando la necessità di operare nel rispetto del principio di proporzionalità.

Del resto, è da notare che anche in quegli ambiti di applicazione delle misure di integrazione in cui rileva il diritto dell’UE, 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 UE²⁶.

Inoltre, come si è già avvertito, l’obbligo di assolvere misure di integrazione può riguardare fasi ulteriori e/o diverse del percorso migratorio del cittadino di Paese terzo, come nell’ipotesi del rinnovo del permesso di soggiorno o del conferimento della cittadinanza, situazioni, dunque, che non riguardano il momento dell’ingresso dello straniero e per le quali il mancato conseguimento del relativo risultato di integrazione non necessariamente determina conseguenze automatiche sul piano dell’allontanamento. Qui, dunque, la finalità delle misure di integrazione non può dirsi quella di fungere surrettiziamente da strumento di selezione dell’immigrazione. Ciò consente di vagliare tali misure alla luce della dichiarata finalità di promuovere l’integrazione delle persone immigrate.

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,

questioni, affrontate dall’avvocato generale in via subordinata, della compatibilità della misura tedesca rispetto alla direttiva 2003/86/CE.

²⁴ 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. Ha però ritenuto eccessivo l’ammontare di quest’ultima.

²⁵ 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, anche se questo viene impartito prima dell’ingresso nello Stato e richieda il pagamento di una certa somma di danaro. 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).

²⁶ 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, *op. cit.*, 175-176.

essendosi affermato che le politiche di integrazione obbligatoria siano volte più al primo che al secondo obiettivo²⁷.

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 solo in tempi relativamente vicini ha assunto una connotazione negativa²⁸.

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 la protezione delle minoranze nazionali²⁹ e, in particolare, dall'art. 5.2³⁰, 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 di assimilazione e cosa con quello di integrazione, salvo un generico ed altrettanto ambiguo accostamento di tale ultima espressione alla nozione di “coesione sociale”³¹. Tuttavia, l'art. 14 della Convenzione, che pure prevede in capo agli Stati 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 lo stesso *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 straniera, essi si pongano come misure volte all'integrazione.

La stessa Corte di giustizia, come visto, ha esplicitamente ritenuto che l'acquisizione della conoscenza della lingua del Paese ospitante e dei suoi valori civici di riferimento è un fattore che agevola l'integrazione sociale, fermo restando il controllo sull'implementazione delle misure introdotte per perseguire l'obiettivo.

Del resto, si deve osservare che di per sé la circostanza che lo straniero 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.

Inoltre, 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

²⁷ C. JOPPKE, *Citizenship and Immigration*, London, Polity, 2010.

²⁸ Sul punto, *amplius*, G. SCIORTINO, *E' possibile misurare l'integrazione degli immigrati? Lo stato dell'arte*, *Quaderni del D.to di sociologia e ricerca sociale*, n. 63, Trento, 2015, 10 ss.

²⁹ Il testo della Convenzione, firmata il 1 febbraio 1995 ed entrata in vigore il 1 febbraio 1998, è disponibile sul sito: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm>

³⁰ Cfr. Art. 5.2 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». (corsivo nostro).

³¹ Vedi p. 46 dell'*explanatory report*.

altri, di religione o credo – che sono appunto applicabili anche ai cittadini di Stati non appartenenti all’UE.

Considerando, dunque, tale contesto sistemico, possono non ritenersi espressioni di mera retorica quelle nozioni di integrazione, presenti negli atti di natura programmatica dell’UE³² o in talune legislazioni nazionali³³, che enfatizzano il processo bidirezionale della stessa e il sorgere di diritti e doveri tanto nello straniero, quanto nella società ricevente.

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 sociale³⁴ possono utilmente essere invocate per giustificare misure, anche di carattere obbligatorio, volte all’apprendimento della lingua e della conoscenza della società.

In questo senso, nella misura in cui si va accentuando, anche o soprattutto per impulso della giurisprudenza nazionale e internazionale regionale, la tendenza a equiparare il cittadino allo straniero non solo nell’ambito dei più tradizionali diritti civili, ma anche di quelli sociali³⁵, non sembra illogico chiedere allo straniero uno sforzo positivo di adoperarsi per favorire detta integrazione sociale attraverso l’apprendimento della lingua nazionale. La *Cour constitutionnelle* belga, chiamata proprio a pronunciarsi sulla legittimità della legge fiamminga, che subordinava alla frequenza del relativo corso di acquisizione delle competenze linguistiche l’accesso all’edilizia residenziale pubblica, ne ha ammesso la legittimità, richiamando l’art. 23 della Costituzione nazionale che, nel sancire il dovere in capo al legislatore, statale o sub statale, di attuazione dei diritti economici, sociali e culturali, dispone proprio che si tenga conto delle corrispondenti obbligazioni gravanti sui destinatari³⁶.

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 lingua³⁷. 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 obbligatoria³⁸.

In questo senso, le misure di integrazione linguistica avrebbero la funzione di far acquisire a soggetti che non conoscono la lingua, ma che si apprestano a soggiornare nel territorio nazionale in modo duraturo, strumenti che consentano loro di comprendere e rispettare gli atti di manifestazione

³² Vedi, ad esempio, Conclusioni del Consiglio, 19 novembre 2004, *Common Basic Principles for Immigrants Integration Policy in the EU*, «Integration is a dynamic, long-term and continuous two-way process of mutual accommodation, not a static outcome. [...] Accordingly, Member States are encouraged to consider and involve both immigrants and national citizens in integration policy, and to communicate clearly their mutual rights and responsibilities».

³³ Cfr., in relazione al caso italiano, l’art. 4-bis, c.1, d.lgs. 286/1998, «Ai fini di cui al presente testo unico, si intende con integrazione quel processo finalizzato a promuovere la convivenza dei cittadini italiani e di quelli stranieri, nel rispetto dei valori sanciti dalla Costituzione Italiana, con il reciproco impegno a partecipare alla vita economica, sociale e culturale della società». In relazione al caso spagnolo, v. art. 2 ter, *Ley Organica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*: «Los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en las sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin mas límite que el respecto a la Constitución y la Ley»

³⁴ 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, Giuffrè, 1967; *contra* P. BARILE, *Diritti dell’uomo e libertà fondamentali*, Bologna, il Mulino, 1984, p. 68. Sul tema dei doveri costituzionali dello straniero, con particolare riguardo al dovere di fedeltà alla Repubblica, v. E. GROSSO, *I doveri costituzionali*, in AA.VV., *Lo statuto costituzionale del non cittadino* (Annuario AIC 2009) Napoli, Jovene, 2010, 22 ss.

³⁵ Da ultimo, G. ROMEO, *La cittadinanza sociale nell’era del cosmopolitismo: uno studio comparato*, Padova, Cedam, 2011.

³⁶ V. Arrêt n. 101/2008 del 10-7-2008.

³⁷ In questo senso, la giurisprudenza dello stesso Tribunal constitucional (sentenza n. 82/1986, F.J. 2).

³⁸ Cfr. J.M. PÉREZ FERNÁNDEZ, *Principios del régimen jurídicolingüístico : en especial el estatuto de oficialidad*, in J.M. PÉREZ FERNÁNDEZ, *Estudios sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Barcellona, Atelier, 2006, p. 52.

della sovranità dello Stato, ponendosi, 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 allo straniero, divenendo, in caso contrario, uno strumento potenzialmente vessatorio³⁹.

Anche il presunto carattere illiberale attribuito da taluni a dette misure omette di considerare che sebbene l'affermazione del principio di non discriminazione e di pluralismo sia parte del costituzionalismo moderno, appare altrettanto vero che la formazione dello stato liberale si sia fondata sull' «utilizzazione dell'unità linguistico-culturale “nazionale” quale principale fattore di identificazione culturale e collettiva dell'elemento personale dell'ordinamento»⁴⁰.

Non si tratta oggi, evidentemente, di riproporre l'ideologia etnocentrica liberale, la quale si porrebbe in palese contrasto con il principio del pluralismo culturale che oggi è riconosciuto non solo nelle carte costituzionali ma anche nei documenti internazionali e sovranazionali⁴¹, ma, forse, di prendere atto del perdurante interesse statale a favorire la coesione sociale anche promuovendo la conoscenza di fattori, quali la lingua e i valori civici, che certamente qualificano identità nazionale⁴².

Né si può ritenere, sulla base del paventato pericolo dell'adesione a una connotazione in termini etnici del concetto, che la nazione vada intesa in senso esclusivamente soggettivo-volontaristico, e dunque come adesione spontanea a comuni regole del vivere civile e democratico, identificate nella Costituzione⁴³. Infatti, il rischio di una lettura di questo tipo è, come già si avvertiva da autorevole dottrina, quello di negare con ciò l'esistenza, da parte di talune comunità, di una percezione di sé, come gruppo, che non sarebbe possibile comprendere rinunciando a riconoscere che la nazione è fatta (anche) di fattori cosiddetti oggettivistici per fluidi e ambigui che essi siano⁴⁴.

Le vicende migratorie che interessano l'Europa e il diffondersi della prassi di integrazione cd. obbligatoria avrebbero in qualche modo dato visibilità agli elementi di identificazione nazionale altrimenti dati per presupposti in seno a un dato ordinamento e relegati a una dimensione metagiuridica. E' peraltro significativo che, proprio guardando ai test di integrazione obbligatoria, ad emergere è l'idea che l'identità nazionale si costruisca rifacendosi tanto all'idea di nazione in senso soggettivo-volontaristico – di qui la richiesta di *conoscenza* (non di necessaria adesione⁴⁵) e di rispetto dei valori costituzionali – quanto a quella in senso oggettivo – di qui la richiesta di apprendimento della lingua nazionale. Peraltro, esiste tra i due profili una certa complementarità nella misura in cui l'acquisizione delle competenze linguistiche è funzionale ad una reale e partecipata comprensione dei valori civici portanti dello Stato.

4. Integrazione linguistica dello straniero in ordinamenti composti plurilingue: una ricognizione comparata

Le politiche di integrazione obbligatoria postulano di necessità l'individuazione di alcuni tratti connotativi della comunità sociale in cui si vuole inserire, in modo dinamico ed effettivo, un

³⁹ 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*, op. cit., 211.

⁴⁰ Cfr. P. CARROZZA, *Nazione*, in *Dig. Dic. Pubbl.* X, 1995, 130 ss.

⁴¹ Si veda, ad esempio, l'art. 22 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE, ai sensi del quale «l'Unione rispetta la diversità culturale, religiosa e linguistica», su cui C. PICIOCCHI, *La Carta tra identità culturali nazionali ed individuali*, in R. TONIATTI (cur.) *Diritto, diritti e giurisdizioni – la Carta dei diritti fondamentali*, Padova, Cedam, 2002, 119 ss.

⁴² Il concetto di identità nazionale è stato, come noto, richiamato all'art. 4, c. 2 TUE, quale limite all'estensione materiale delle competenze dell'UE. In argomento: A. SAIZ ARNAIZ, C. ALCOBERRO LLIVINA, *National Constitutional Identity and European Integration*, Intersentia, Cambridge – Antwerp – Portland, 2013.

⁴³ Secondo l'idea di “patriottismo costituzionale” sviluppata da J. HABERMAS, *La costellazione postnazionale*, Feltrinelli, Milano, 1999.

⁴⁴ In termini v. V. CRISAFULLI, D. NOCILLA, op. cit., 804.

⁴⁵ Sulla problematica posta su tale aspetto dalla legislazione italiana, v. *infra* nel testo.

soggetto ad essa estraneo. In questo senso, esse svolgono altresì una funzione chiarificatrice degli elementi strutturanti l'identità nazionale. Tuttavia, in contesti multinazionali o in cui si danno minoranze nazionali che si caratterizzano come culture maggioritarie all'interno di un dato territorio, si pone il problema, nel momento in cui l'ordinamento decida di promuovere, anche con forme di tipo obbligatorio, l'integrazione sociale degli immigrati, di quale cultura favorire: se quella maggioritaria a livello nazionale o se quella minoritaria, ma maggioritaria a livello locale.

In generale, gli studi sul multiculturalismo hanno proceduto a mantenere separate le domande di riconoscimento identitario delle minoranze autoctone da quelle alloctone. Solo successivamente ci si è interrogati sull'intreccio di questa duplice dimensione, ossia come dare risposte alle domande di integrazione di stranieri da parte di minoranze nazionali⁴⁶.

Un celebre autore come Kymlicka ha rilevato che, proprio a causa della tendenza da parte degli immigrati a preferire l'integrazione nella cultura maggioritaria, è vitale che gli enti territoriali rappresentativi degli interessi delle minoranze nazionali abbiano competenze nella materia dell'immigrazione, potendo sia decidere in merito ai flussi di ingresso sia implementare politiche di acculturazione nella lingua della minoranza nazionale⁴⁷.

Sul piano teorico della giustizia, la giustificazione che viene data al diverso trattamento garantito alle minoranze nazionali e al loro bisogno di protezione culturale rispetto alle potenziali analoghe esigenze che dovessero essere manifestate da parte dei nuovi gruppi immigrati poggia, al di là del problema pratico di un accomodamento delle esigenze linguistico-culturali dei gruppi allorché questi siano plurimi e diffusi sul territorio nazionale, sul diverso valore fondante che le minoranze autoctone rivestono nel processo formativo dello Stato e sul connesso dovere, costituzionale e internazionale, di promozione⁴⁸.

La dimensione territoriale delle politiche di integrazione obbligatoria in contesti ordinamentali plurilinguistici di tipo composto pone sul tappeto diverse questioni che riguardano tanto il profilo dei rapporti tra lo Stato e le sue unità territoriali, quanto quello della posizione dell'individuo.

Sotto il primo aspetto, a rilevare è certamente il tema delle competenze. Tradizionalmente, negli stati composti è alle entità substatali che compete lo sviluppo di politiche di integrazione sociale degli immigrati. Facendo leva su tali competenze, le unità territoriali hanno disciplinato interventi a favore dell'apprendimento linguistico della lingua nazionale, ancorché su base volontaria, e, nel caso di entità territoriali rappresentative degli interessi di minoranze nazionali, sono state previste attività di alfabetizzazione anche nella lingua minoritaria.

Tuttavia, l'avvio delle politiche di integrazione obbligatoria nel contesto dell'UE ha spesso determinato, come si è visto, 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

⁴⁶ Per un'efficace sintesi, R. ZAPATA BARRERO, *Setting a Research Agenda on the Interaction between Cultural Demands of immigrants and Minority Nations*, in *Journal of Immigrant and Refugee Studies*, 2007, 4, 1 ss.

⁴⁷ Cfr. W. KYMLICKA, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*, Oxford, OUP, 2001. Per un approccio giuridico, vedi gli scritti di J. WOEHRLING, *Linguistic requirement for immigrants* e di A. MILLIAN I MASSANA, *Supraestatalitat, immigración i requisits lingüístics: límits jurídics supraestatals a l'establiment de requisits I estudi dels requisits lingüístics relatiu al català que a Catalunya es poden exigir a la immigració estrangera* in AA.VV., *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l'esigència d'una llengua com a requisit*, Barcellona, Institut d'Estudis Autònoms, 2008.

⁴⁸ Sul punto, peraltro, si deve registrare il dibattito relativo alla possibilità che la nozione di minoranza nazionale possa essere applicata non solo a quanti posseggano la cittadinanza dello Stato, ma anche alle "nuove minoranze", risultato dell'immigrazione, pur adottandosi un approccio selettivo quanto ai diritti culturali di fatto esigibili. Cfr. in particolare, i lavori della Commissione per la democrazia attraverso il diritto, *Report on Non-Citizens and Minority Rights*, CDL-AD(2007)001, 18 gennaio 2007. In tema R. MEDDA-WINDISHER, *Nuove minoranze – Immigrazione tra dimensione culturale e coesione sociale*, Padova, Cedam, 2010. Sulle ricadute in merito all'interpretazione dell'art. 6 Cost. it., v. A. ANZON DEMMIG, *La Corte apre a "nuove minoranze"?*, in *Rivista AIC* 3/2011; C. GALBERANINI, *La tutela delle nuove minoranze linguistiche: un'interpretazione evolutiva dell'art. 6 Cost.?*, in *Rivista AIC*, 3/2014.

rientrano nell'ambito della materia "immigrazione", di competenza statale, ciò rischia di determinare una centralizzazione della relativa disciplina.

In secondo luogo, guardando alla questione dalla 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?

Quest'ultima dimensione ne intreccia peraltro una terza che attiene al modello di pluralismo linguistico operato nel Paese. 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 – rispetto alla situazione in cui lo Stato riconosca più lingue come ufficiali, seguendo, però, nell'utilizzo delle stesse da parte delle amministrazioni non centrali un criterio rigidamente territoriale⁴⁹.

Nei paragrafi successivi si procederà alla disamina delle esperienze italiana, spagnola e belga, in relazione alle quali la combinazione dei tre profili individuati ha portato a soluzioni diversificate, avvantaggiando maggiormente le istanze centrali nel caso italiano, quelle territoriali nel caso belga e determinando, nel caso spagnolo, una soluzione di asimmetria coordinata.

4.1 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 (TU immigrazione) – adottato precedentemente alla modifica del Titolo V della Costituzione nel 2001, in un contesto dunque 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, c. 3 – che impegna le Regioni, in collaborazione con gli enti locali, a predisporre centri d'accoglienza destinati ad 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, c. 5, 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 stranieri⁵⁰, inquadrando gli stessi come azioni a carattere programmatico e accessibili su un piano di volontarietà da parte dei cittadini stranieri⁵¹.

⁴⁹ In argomento F. PALERMO, J. WOELK, *Diritto costituzionale comparato dei gruppi e delle minoranze*, Padova, Cedam, 2008, 39 ss.; R. TONIATTI, *Minoranze e minoranze protette. Modelli costituzionali comparati*, in T. BONAZZI, M. DUNNE (cur.), *Cittadinanza e diritti nelle società multiculturali*, Bologna, il Mulino, 1994, 273 ss.

⁵⁰ Secondo uno schema di riparto delle competenze essenzialmente basato sulla distinzione tra politiche dell'immigrazione, di competenza statale, e politiche per gli immigrati, di competenza regionale, nei limiti dei titoli di competenza in materia sociale spettanti alle regioni. Sul punto, T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia*.

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 legge n. 94/2009 la quale ha introdotto, da un lato, un nuovo art. 4 *bis* al TU immigrazione, che disciplina il cd. accordo di integrazione, dall'altro, un nuovo comma 2 *bis* all'art. 9 TU Immigrazione, 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 italiana⁵².

L'accordo di integrazione è appunto un contratto⁵³ tra lo Stato italiano – rappresentato dal prefetto o suo delegato – e lo straniero di età 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 minori⁵⁴.

L'art. 2, c. 5 del DPR 179/2011, regolamento attuativo dell'art. 4 *bis* TU Immigrazione, 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». 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 comportamento⁵⁵.

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

Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo, in *Ist. Fed.*, 2004, 805 ss. Sul riparto di competenze in materia di immigrazione, vedi P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Cost.*, in *Le Regioni*, 2002, 522; E. ROSSI, F. BIONDI DAL MONTE, M. VRENNNA, *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, Il Mulino, 2013.

⁵¹ Per esempi di discipline regionali sul punto si veda l. Reg. Puglia, n. 32/2009, art. 11, l. reg. Veneto n. 9/1990, art. 3; l. reg. Marche n. 13/2009, art. 10, c. 3; l. reg. Campania n. 6/2010, art. 19.

⁵² 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.

⁵³ 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. ZANROSSO, *Diritto dell'immigrazione*, Napoli, 2012, p. 70.

⁵⁴ Si veda l'art. 2, c. 4 del DPR 14 settembre 2011, n. 179, in GU n. 263 del 11-11-2011, regolamento che attua l'art. 4 bis del TU immigrazione.

⁵⁵ Sulla genesi della carta, v. N. COLAIANNI, *Una «carta» post-costituzionale?* in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, www.statoechiese.it, aprile 2007, p. 2; P. CONSORTI, *Pluralismo religioso: reazione giuridica multiculturalista e proposta interculturale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, www.statoechiese.it, maggio 2007, p. 22.

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 denotano 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 immigrazione.

Nell'ipotesi in cui, al momento della verifica, l'immigrato non soddisfi le condizioni di cui sopra, e 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, c. 6 del DPR 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. Sul punto, si deve ricordare che il DPR n. 263/2012 ha dettato nuove norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo dei centri di istruzione per adulti, disciplinati in precedenza dall'art. 1, c. 632 della L. 296/2006. Questi ultimi costituiscono una tipologia di istituzione scolastica autonoma che realizza un'offerta formativa finalizzata a consentire agli adulti, anche stranieri, di acquisire un titolo di studio conclusivo del primo o anche del secondo ciclo di istruzione, e a offrire percorsi di alfabetizzazione e di apprendimento di lingua italiana non inferiori al livello A2 del quadro comune europeo di riferimento.

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 resi in occasione del parere reso da parte della Conferenza Unificata Stato-Regioni-Autonomie locali in relazione allo schema del relativo DPR n. 179/2011⁵⁶. 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 locali⁵⁷, dall'altro, che la disciplina denotava una complessiva svalutazione delle competenze delle Regioni in materia di integrazione sociale degli stranieri⁵⁸, non

⁵⁶ Su questo, diffusamente, M.C Locchi, *op. cit.*, 5.

⁵⁷ Ai sensi dell'art. 4 *bis*, c. 3 TU Immigrazione 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.

⁵⁸ Cfr. Conferenza unificata rep. Atti n. 122/CU del 18 novembre 2010.

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 c. 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 attuazione⁵⁹ 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 apprendimento linguistico derivanti dall'età, da patologie e da handicap. 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.

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 territori 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, 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 provinciale⁶⁰.

E' 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 italiano⁶¹.

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 ad 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 nazionale⁶².

In occasione, invece, dell'approvazione della disciplina attuativa dell'accordo di integrazione, di cui all'art. 4*bis* TU immigrazione, le analoghe richieste avanzate dalla giunta provinciale venivano

⁵⁹ Cfr. Decreto Min. interno, 4 giugno 2010.

⁶⁰ Infatti, nelle scuole in lingua italiana la percentuale di alunni stranieri oscilla tra il 14,7% nelle scuole superiori ed 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) *La provincia di Bolzano e lo sviluppo di una politica sulla migrazione per i territori abitati da minoranze tradizionali*, in R. MEDDA-WINDISCHER, A. CARLÀ (cur.), *Politiche migratorie e autonomie territoriali*, Eurac, Bolzano, 2013.

⁶¹ Su queste vicende, v. la ricostruzione di A. CARLÀ, *Old and New Minorities: Migration Politics in South Tyrol, Report, European Academy of Bozen/Bolzano* (Eurac), disponibile al sito www.eurac.edu; e dello stesso autore, *La provincia di Bolzano e lo sviluppo di una politica sulla migrazione per i territori abitati da minoranze tradizionali*, in R. MEDDA-WINDISCHER, A. CARLÀ (cur.), *Politiche migratorie e autonomie territoriali*, Eurac, Bolzano, 2013.

⁶² V. Camera dei deputati, Resoconti dell'Assemblea, seduta 500, 13 luglio 2011.

parzialmente accolte. L'art. 6, c. 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.

E', infine, da notare che la legge della Provincia Autonoma di Bolzano, 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. 2.1 e art. 7, corsivo nostro), secondo un'ottica di acquisizione integrata e congiunta delle lingue ufficiali.

4. 2 Il modello asimmetrico coordinato spagnolo

L'art. 149.1.2 della Costituzione spagnola attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di cittadinanza, immigrazione, emigrazione, trattamento giuridico degli stranieri, diritto d'asilo. Detto titolo di competenza, unitamente ad altri di natura trasversale (ad es. l'art. 149.1.1 che abilita lo Stato a dettare condizioni fondamentali che garantiscano agli spagnoli l'uguaglianza nell'esercizio dei diritti e nell'assolvimento dei doveri), hanno consentito allo Stato di disciplinare la relativa materia in modo ampio, prevedendo un ruolo assai marginale per le Comunità Autonome (CCAA).

Infatti, la *Ley orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su Integración Social* (LODYLE) del 4/2000, più volte modificata, aveva valorizzato solo incidentalmente il ruolo delle CCAA, istituendo il *Consejo superior de política de inmigración* come strumento di coordinamento delle amministrazioni pubbliche. Tuttavia, anche come conseguenza di un cambio nella maggioranza parlamentare, il *Consejo* non ha, fino alla seconda metà del 2000, esercitato alcuna funzione rilevante, se si eccettua il ruolo di carattere consultivo nella definizione dei flussi di ingresso annuali⁶³.

Nella prassi, peraltro, le CCAA erano spesso intervenute nei confronti della popolazione straniera presente sui loro territori soprattutto nel campo sociale e culturale. Numerosi, infatti, sono stati gli atti programmatici relativi all'integrazione degli stranieri, assunti dalle CCAA, che si affiancavano alle analoghe iniziative statali, creando, così, un duplice quadro programmatico, spesso privo di coordinamento⁶⁴.

Il contesto era caratterizzato, dunque, da un piano formale, espresso in Costituzione e nella legislazione nazionale, in cui si disconosceva qualsiasi ruolo effettivo alle CCAA e, da un piano fattuale, in cui si registrava un certo protagonismo delle CCAA che agivano sulla base delle competenze da queste godute in materia di politiche sociali⁶⁵.

La nuova stagione statutaria, avviata nella seconda metà del 2000, ha rappresentato un'occasione importante per razionalizzare la prassi che si era venuta formando. Nella maggior parte dei casi, i nuovi Statuti, seppur talvolta con affermazioni generiche, codificano ciò che era già la realtà esistente, ossia il ruolo delle CCAA nel campo dell'integrazione sociale degli immigrati⁶⁶. Sebbene tale operazione possa non aver determinato alcun profilo realmente innovatore rispetto agli ambiti di autonomia già in concreto esercitati dalle CCAA in materia di politiche per gli immigrati, essa non può dirsi del tutto neutrale, nella misura in cui tutti gli Statuti (con l'eccezione di quello valenziano) riferiscono detti interventi non alle materie relative alle politiche sociali, ma a quella più pregnante, e nuova, di immigrazione o condizione giuridica dello straniero, sia pure

⁶³ Sul punto vedi E. ROIG, *Las relaciones intergubernamentales en la inmigración*, in E. AJA, J.A. MONTILLA, E. ROIG, *Las Comunidades Autónomas y la inmigración*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, 36 ss.

⁶⁴ Cfr. E. LA SPINA, *Un decennio di sviluppi normativi per l'integrazione degli immigrati in Spagna*, in *Diritto, Immigrazione e cittadinanza*, 2013, 1, p. 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 inmigratorio y extranjería*, 2012, 31, 103 ss.

⁶⁵ Cfr. V. AGUADO I CUDOLÀ, *La ripartizione delle competenze in Spagna in materia di immigrazione Stato, Regione e governo locale*, in *Ist. Fed.*, 2004, 5, 813 ss.

⁶⁶ Cfr. M. APARICIO WILHELMI, *Immigració i repartiment competencial en estats descentralitzats. Una comparació entre els casos espanyol i italià*, in *Rev. Estudis Aut. Federals*, 2013, n. 18, 11 ss.

differenziando il ruolo delle CCAA rispetto al tipo di competenza esercitabile⁶⁷. In secondo luogo, almeno due dei nuovi Statuti adottati hanno segnato un'evoluzione significativa sul piano del riparto delle competenze tra Stato e CCAA nell'ambito dell'immigrazione. Il riferimento va qui tanto alle disposizioni dello Statuto catalano, quanto di quello andaluso che, attribuendo alle due rispettive Comunità competenze di tipo amministrativo in materia di rilascio del permesso di soggiorno a fini lavorativi, rivendicano un ambito regolativo rispetto alle procedure relative all'ammissione degli stessi immigrati, di tradizionale competenza dello Stato.

La dimensione prettamente culturale/linguistica delle politiche di integrazione obbligatoria non è, invece, immediatamente percepibile dal relativo titolo di competenza in materia di immigrazione previsto, in particolare, dallo Statuto catalano. L'art. 138 dello Statuto catalano non menziona esplicitamente l'integrazione dello straniero sotto il profilo linguistico, riferendosi, in modo ripetuto e un po' pleonastico, all'accoglienza (*acogida*) e integrazione dello straniero, assunta come competenza esclusiva della Comunità.

Il legislatore statale, in occasione della riforma della LODYLE nel 2009, mostra di recepire le istanze avanzate dalle CCAA sul terreno dell'immigrazione e lo fa nonostante, tra gli articoli impugnati dal ricorso promosso contro lo Statuto della Catalogna dinanzi al Tribunale costituzionale, vi sia anche quello relativo alla materia "immigrazione", ritenuto lesivo della competenza esclusiva detenuta dallo Stato.

Si tratta di un'evoluzione importante rispetto alle precedenti versioni della legge sull'immigrazione che avevano riconosciuto solo in modo indiretto – attraverso l'istituzione di organi di cooperazione intergovernativa (il già menzionato *Consejo*) – il rilievo delle CCAA nella materia in questione. Inoltre, pare altrettanto significativo che il legislatore statale sembri formalmente ammettere la portata innovativa delle rivendicazioni delle CCAA in materia di immigrazione, riconoscendo, anche formalmente, che gli interventi assunti dalle CCAA siano effettivamente riconducibili ad una materia "immigrazione", anziché alle materie da tempo attribuite alle CCAA, quali le politiche sociali e del mercato del lavoro⁶⁸. Tale profilo segna, come si vedrà oltre, il più vistoso punto di frizione con la ricostruzione data in argomento dal Tribunale costituzionale in occasione del giudizio sullo Statuto catalano.

Questa apertura da parte del legislatore statale al riconoscimento del fenomeno del "federalismo dell'immigrazione" non sembra peraltro inficiare il ruolo centrale dello Stato nella materia, ruolo che si fonda sulla già richiamata clausola di cui all'art. 149.1.2, intesa in modo ampio e trasversale, quale base legittimante interventi statali in relazione non solo alle decisioni in materia di entrata e soggiorno dello straniero, ma anche in relazione ai profili riferibili più propriamente alle politiche per gli immigrati⁶⁹.

Per quanto riguarda i profili relativi all'integrazione culturale dello straniero, qui oggetto di specifica considerazione, è importante il riferimento all'art. 2 *ter* della LODYLE che appare rilevante sia per il tentativo di dare una definizione giuridica a una nozione, quale quella di

⁶⁷ Si veda, a titolo d'esempio, in relazione allo statuto catalano (*Ley orgánica* 6/2006, in BOE n. 172 del 20-7-2006), v. l'art. 138; in relazione a quello andaluso, (*Ley orgánica* 2/2007 in BOE n. 68 del 20.3.2007) l'art. 62; in relazione allo Statuto di Castilla y León (*Ley orgánica* 14/2007, in BOE 288, del 11.4.2007) l'art. 70, c. 1, n. 12 che attribuisce la competenza esclusiva alla CA in materia di accoglienza e integrazione economica, sociale e culturale degli immigrati, pur affermando la collaborazione con il Governo centrale per quanto rileva delle politiche di immigrazione, cui va aggiunto l'art. 76, n. 2 che attribuisce alla CA funzioni amministrative nella definizione delle necessità del mercato del lavoro per il rilascio di permessi di soggiorno agli stranieri. Per una ricostruzione puntuale, si rimanda a F.J. DONAIRE VILLA, 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, Tirant lo Blanch, 2012, 521 ss.

⁶⁸ Nell'esposizione dei motivi che hanno indotto all'adozione della L.O. 2/2009 di riforma della LODYLE si afferma al p. 5: «Dado que durante el último periodo legislativo se han aprobado diversas reformas en los Estatutos de Autonomía de las CCAA que, pro primera vez, incorporan competencias vinculadas a la inmigración, es lógico que se adapte su marco regulador al nuevo reparto competencial».

⁶⁹ V. in particolare l'art. 2 *bis* introdotto dalla L.O. 2/2009 alla LODYLE.

integrazione, tradizionalmente legata agli apporti di discipline diverse da quella giuridica⁷⁰, sia perché la norma configura una cogestione del fenomeno dell'integrazione dello straniero tra attori statali, delle CCAA e locali. Lo fa, a ben vedere, in un settore – quello dell'integrazione dello straniero – in cui più forte è il radicamento delle competenze delle autonomie territoriali, in virtù dei compiti a queste tradizionalmente spettanti nelle politiche sociali. Ne consegue, dunque, che se, da un lato, l'articolo in questione riconosce ampiamente il ruolo regolativo delle CCAA in materia, dall'altro, esso può essere visto come una conferma che anche nell'ambito delle politiche per gli immigrati lo Stato centrale non rinuncia a poteri di indirizzo – sulla base di una lettura in chiave trasversale dell'art. 149.1.2 –, pur modulando tale potere secondo schemi improntati alla ricerca di soluzioni consensuali⁷¹.

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 di seguire corsi volti all'acquisizione di competenze linguistiche e di conoscenza di doveri civici.

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 del 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.

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 ad una attuazione territorialmente diversificata, dunque potenzialmente asimmetrica, in funzione, da un lato, dell'attivazione da parte delle CCAA di interventi specifici in questione, dall'altra, della circostanza che nella data CCAA si riconoscano altre lingue ufficiali, oltre al castigliano⁷².

La legge organica prevede poi che la frequenza di detti corsi, certificata dalle CCAA, 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 che in occasione del rinnovo del permesso di soggiorno l'amministrazione statale considererà *«especialmente el esfuerzo de integración del extranjero que aconseje su renovación, acreditado mediante un informe positivo de la Comunidad Autónoma que certifique la asistencia a las acciones formativas contemplada en el artículo 2ter de esta Ley»*.

Analogamente si prevede all'art. 68.3 LODYLE per il rilascio del permesso di soggiorno cd. 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, si prevede che lo straniero possa allegare alla sua domanda di concessione della cittadinanza spagnola per naturalizzazione il certificato della CCAA

⁷⁰ Per il testo dell'art. 2 *ter* LODYLE, vedi *supra* nota 33.

⁷¹ Al riconoscimento, infatti, in capo alle amministrazioni – autonome e locali – di un ruolo nell'integrazione sociale degli immigrati, segue nei commi 3 e 4 dell'art. 2 *ter* la precisazione che detti interventi dovranno pur sempre collocarsi nella cornice definita da un piano strategico statale, sulla cui base Stato e CCAA, in sede di Conferenza settoriale dell'immigrazione, concorderanno programmi attuativi, finanziati da un fondo statale e da fondi delle CCAA.

⁷² Sul punto, v. 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*, 2013, n. 34, 136 ss.

che attesti la sua integrazione nella società spagnola a seguito della frequenza delle relative azioni formative.

E' nel contesto normativo tratteggiato che va collocata l'approvazione in Catalogna della *Ley 10/2010 de acogida de las personas inmigradas y de la regresadas a Cataluña*⁷³. Tale legge istituisce un servizio, definito di prima accoglienza (*acogida*), che viene offerto a tutti gli stranieri immigrati – anche 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 giuridico⁷⁴.

L'acquisizione delle competenze linguistiche riguarda tanto il catalano, quanto il castigliano. Tuttavia, secondo l'art. 9.4, 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 lingua. Solo una volta acquisite le competenze linguistiche di base in catalano, il servizio prevede 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, ad 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, oltre che dal già richiamato art. 9, dall'art. 13 da cui si desume che la mancata frequenza ai corsi può avere conseguenze in settori attribuiti alla competenza della Catalogna⁷⁵, dall'altra, sull'ottenimento di taluni provvedimenti amministrativi relativi allo status giuridico dello straniero, il cui rilascio compete, però, alle autorità statali.

La conformità a Costituzione di tale legge è stata posta in dubbio dal *defensor del pueblo* che ha promosso un ricorso dinnanzi al Tribunale costituzionale contro l'art. 9 della suddetta legge che, come detto, prevede l'obbligatorietà per lo straniero di seguire corsi di alfabetizzazione linguistica prioritariamente in catalano⁷⁶.

I rilievi sulla presunta incostituzionalità del provvedimento legislativo avanzati dal *defensor del pueblo* si fondano tutti sulle argomentazioni fatte dal Tribunale costituzionale in occasione della sentenza relativa alla legittimità costituzionale dello Statuto catalano⁷⁷.

Il primo è inerente al profilo del rispetto delle competenze tra Stato e CCAA in relazione alla materia immigrazione. Nella sentenza sullo Statuto catalano il Tribunale ha ritenuto conforme a costituzione l'art. 138 dello Statuto – che, come detto, attribuisce appunto alla Catalogna competenze in materia di immigrazione – ma ne ha attenuato la relativa portata⁷⁸.

⁷³ Anche la CA Valenciana è intervenuta in materia con l'adozione della l. 15 del 2008, che disciplina il cd. *compromiso de integración*. A differenza, tuttavia, del caso catalano si tratta di un programma a carattere volontario che permette ai migranti l'acquisizione di conoscenze di base della società valenziana, ivi inclusa la lingua.

⁷⁴ Cfr. E. PONS PARERA, *Llengua i immigració a l'Estat Autòmic i a Catalunya: una aproximació jurídica*, in *Rev. Est. Aut. Fed.*, 2010, n. 11, 352 ss.

⁷⁵ 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, c. 4).

⁷⁶ Al momento in cui si consegna alle stampe questo scritto (novembre 2015) il ricorso risulta ancora pendente dinnanzi al Tribunale costituzionale. Il testo del ricorso, presentato in data 13.08.2010 è consultabile al sito http://www.migrarconderechos.es/jurisprudenciaMastertable/jurisprudencia/Recurso_D_Pueblo_contra_ley_catalana_acogida;jsessionid=97B9A2A20FCD5D98E1684908C2EDCA89

⁷⁷ Sentenza 31/2010 su cui si vedano i commenti di J. TORNOS MAS, *La sentencia del Tribunal Constitucional español 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña* e di L. ORTEGA ALVAREZ, *Los Estatutos de Autonomía tras la sentencia del tribunal constitucional 21/2010*, entrambi in *Ist. Fed.*, 2011, 1, rispettivamente pp. 13 e 47; nonché gli interventi sul numero monografico della *Revista catalana de dret públic*, 2010, dedicato alla sentenza.

⁷⁸ Su questo specifico aspetto della sentenza del Tribunale costituzionale, v. J.A. MONTILLA MARTOS, *Las competencias autonómicas en inmigración tras la STC 31/2010*, in *Revista d'Estudis Autònomic i federals*, 2011, n. 14, pp. 152; V. AGUADO Y CUDOLÀ, *La decisión del Tribunal constitucional con respecto a las competencias sobre inmigración en el*

Secondo il Tribunale, solo impropriamente sarebbe possibile ricondurre gli interventi regionali suddetti ad una competenza “immigrazione”, perché questa, nel suo significato costituzionale di titolo competenziale, rimane una materia statale a titolo esclusivo. Ciò non toglie che spazi di intervento delle CCAA siano configurabili – sia pure riconoscendosi il carattere “preferente” della competenza statale - ma solo alla luce ed entro i limiti di quei titoli di competenza già posseduti dalle CCAA tanto nell’ambito delle politiche assistenziali e sanitarie, quanto, limitatamente ai profili di carattere amministrativo relativi al rilascio del permesso di lavoro, in materia di politiche del lavoro.

Dunque, l’art. 138.1 dello Statuto catalano, quando si riferisce ad una competenza esclusiva in materia di prima accoglienza, in realtà si limita a consentire l’assunzione di misure di carattere socio-sanitario e di orientamento che sarebbero già esercitabili sulla base del titolo di competenza in materia di assistenza sociale pacificamente e da tempo attribuito alle CCAA.

Sulla base di tale rilievo, il *defensor del pueblo* ritiene che il sistema di accoglienza della legge catalana, nella parte in cui configuri un dovere obbligatorio di apprendimento del catalano, risulti esorbitare le competenze spettanti in materia alla Catalogna, non potendosi ritenere congruamente che dette misure siano appunto esercizio delle competenze in materia sociale.

E’ da notare, però, che il legislatore catalano, nell’adozione della legge, non si è basato esclusivamente sulle competenze statutarie in materia di immigrazione e di assistenza sociale, ma ha anche richiamato quelle in materia di “*lingua propria*”, ai sensi dell’art. 143 dello Statuto – articolo non oggetto del ricorso deciso dal Tribunale – che abilita la *Generalitat* ad assumere interventi per definire l’uso, gli effetti giuridici conseguenti all’ufficialità del catalano, così come le misure di “normalizzazione” linguistica, volte cioè a promuovere l’uso del catalano⁷⁹.

Il secondo profilo di possibile incostituzionalità dell’art. 9 della *ley de acogida* viene ravvisato nella circostanza che detto articolo prefigura una sorta di primazia del catalano rispetto al castigliano. Il servizio di prima accoglienza mira infatti a far acquisire all’immigrato un’alfabetizzazione in primo luogo del catalano, e solo successivamente – e su richiesta dell’interessato – del castigliano. Inoltre, la lingua veicolare utilizzata dal servizio di accoglienza è il catalano.

Il *defensor del pueblo* ritiene che tale previsione normativa si ricolleggi alla definizione, contenuta nell’art. 6 dello Statuto, del catalano come lingua propria della Catalogna e di uso normale e “preferente”, collegandosi, a ciò, l’ulteriore affermazione del dovere di conoscerla per i cittadini di Catalogna.

Rileva, però, il *Defensor del Pueblo* come il Tribunale costituzionale abbia ritenuto contrario a Costituzione l’inciso “*y preferente*”, contenuto nell’art. 6 dello Statuto, nella misura in cui da esso si possa ricavare l’idea di una sorta di primato della lingua catalana su quella castigliana, nonostante quest’ultima goda del carattere di ufficialità al pari della prima. Inoltre, nella medesima occasione, il Tribunale costituzionale ha sottolineato, in riferimento al dovere di conoscenza del catalano, che tale previsione non possa configurare un dovere obbligatorio e a carattere individuale, gravante sui cittadini, come appunto avviene in relazione al castigliano. Il dovere di conoscere il catalano piuttosto va inteso come un dovere rivolto alla pubblica amministrazione nel suo complesso e ciò al fine di consentire effettivamente la possibilità per i cittadini di rivolgersi alle istituzioni pubbliche e di ricevere l’istruzione in tale lingua.

Da ciò consegue, per il *defensor del pueblo*, l’incostituzionalità dell’art. 9 della *Ley de acogida* nelle parti in cui denota una primazia del catalano rispetto all’acquisizione della competenza linguistica in castigliano e di fatto introduce per la popolazione straniera un dovere di conoscenza della lingua catalana che, secondo il Tribunale costituzionale, non avrebbe fondamento. Osserva,

Estatuto de Cataluña de 2006, M. APARICIO WILHELMI, *La decisión sobre las competencias relacionadas con la inmigración*, entrambi nel numero speciale della *Revista catalana de dret públic*, 2010, dedicata all’esame della sentenza 31/2010, rispettivamente pp. 365 e 352.

⁷⁹ Sulla natura trasversale della competenza in materia di uso della lingua, J.M. PÉREZ FERNÁNDEZ, *Principios del régimen jurídicolingüístico: en especial, el estatuto de oficialidad*, in J.M. PÉREZ FERNÁNDEZ (cur), *Estudio sobre el estatuto jurídico de las lenguas en España*, Barcellona, Atelier, 2006, p. 56.

inoltre, il *defensor del pueblo* che tale previsione ha come effetto anche 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 CCAA il suo progetto migratorio.

4.3 Il modello decentrato belga

Come è noto, la progressiva trasformazione costituzionale che ha portato il Belgio dall'essere uno Stato unitario a divenire uno Stato federale è certamente riconducibile alla questione linguistica e allo storico dissidio fra il gruppo vallone francofono, da una parte, e quello di lingua neerlandese delle Fiandre, dall'altra⁸⁰. 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 diversi livelli – federale, regionale, comunitario – cui corrisponde un diverso criterio per l'applicazione dei relativi atti normativi.

Mentre, infatti, le tre Regioni (fiamminga, vallona, 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 1963⁸¹, 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 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 Comunità⁸².

E' 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 ad una fusione dei relativi organi, anche se non delle funzioni, dall'altro, che la Comunità francese ha proceduto ad un sistematico trasferimento di competenze alla Regione vallone e in parte alla Commissione Comunitaria francese, 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, dovendosi osservare che il tema delle cd. politiche di integrazione obbligatoria ha avuto in Belgio un rilievo prettamente territoriale regionale. In questo senso, salvo alcuni profili relativi alla procedura per l'acquisto della cittadinanza per naturalizzazione, su cui si dirà *infra* nel testo, non si è assistito alla medesima dinamica occorsa in altri stati UE, tra cui l'Italia, per cui le politiche di integrazione obbligatoria hanno finito per transitare alla dimensione federale/centrale ed essere attratte nei titoli di competenza statale spettanti in materia di immigrazione.

⁸⁰ Da ultimo, vedi A. MASTROMARINO, *Il federalismo disaggregativo – Un percorso costituzionale negli stati multinazionali*, Milano, Giuffrè, spec. 157 ss. Sulle recenti riforme istituzionali v. F. ANGELINI, M. BENVENUTI, *Il federalismo belga alla luce della sesta riforma dello Stato*, in *Ist. Feder.*, 2013, 1, p. 181 ss.; L.G. SCIANNELLA, *La parabola discendente di uno stato. Cronaca della difficile crisi politica belga*, in federalismi.it, 7/2012.

⁸¹ Oggi i testi sono stati rifusi nelle *Lois coordonnées le 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues en matière administrative*, in *Mon. Belge*, 2.8.1966. In tema, L. DOMENICHELLI, *Constitution et régime linguistique en Belgique et au Canada*, Bruxelles, Bruylant, 1999; Y. LEJEUNE, *The case of Belgium*, in *Minority Language Protection in Europe: into a New Decade*, Council of Europe, 2010; A. ALEN, R. ERGEC, *Le principe de territorialité dans la jurisprudence belge et européenne*, in *Journal des Tribunaux*, 1998, 785 ss;

⁸² A norma degli artt. 127-128-129 Cost., le Comunità francese e fiamminga sono competenti in materia di cultura, di insegnamento ed uso delle lingue e nelle cd. materie personalizzabili, ossia quegli ambiti che sono strettamente legati alla persona e ai suoi bisogni, come l'assistenza sociale o sanitaria. Si veda E. FERIOLI, *Il Belgio*, in P. CARROZZA, A. DI GIOVINE, G.F. FERRARI (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Bari, 2009, 334 ss. Nella manualistica belga, v. M. UYTENDAELE, *Précis de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, Bruylant, 2005; Y. LEJEUNE, *Droit constitutionnel Belge*, Bruxelles, Larcier, 2010.

L'art. 5.3 della *Loi spéciale du 8 Aout 1980 de réformes institutionnelles*, disposizione che specifica le materie personalizzabili attribuite ai sensi dell'art. 128 Cost. belga alle Comunità, ha, fin dalla sua versione originaria, attribuito alle Comunità la competenza in materia di politica “*d'accueil et d'intégration des immigrés*”.

Facendo leva su tale titolo di competenze, inerente dunque alle politiche sociali, la Comunità fiamminga ha avviato, a partire dal 1998, la cd. politica di *inburgering*, un percorso di integrazione civica che è volto a garantire ai destinatari un'alfabetizzazione in neerlandese e un percorso di conoscenza dei valori civici della società d'accoglienza.

La relativa disciplina, oggetto nel corso degli anni di diverse modifiche fino all'attuale versione assunta nel 2013⁸³, prevedeva inizialmente che il corso di formazione avesse carattere volontario; esso è diventato, però, obbligatorio dal 2003⁸⁴ in relazione a talune categorie di destinatari, determinando la mancata frequenza al corso tanto l'infrazione di un'ammenda quanto conseguenze sul godimento di talune prestazioni sociali⁸⁵.

Si può osservare, in primo luogo, come la nozione di integrazione assunta dal decreto appaia in linea con quelle desumibili dai 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 (art. 2, c. 13 *Décret* 26.7.2013).

Il percorso di integrazione civica viene concepito come un diritto, sebbene l'accesso ad esso possa essere riservato in via prioritaria ad alcune categorie di soggetti e per alcuni di questi 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 nel corso di un anno, 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; nonché 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 nel corso di un anno (art. 27, c. 1 *Décret* 26.7.2013)⁸⁶.

Accanto a tali categorie, il percorso di integrazione civica si rivolge altresì, con carattere di obbligatorietà, a soggetti, tanto stranieri quanto belgi ma di origine straniera, i 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 provvidenze⁸⁷.

Vengono così delineate, in modo abbastanza chiaro, le categorie cui si rivolge in forma obbligatoria il percorso d'integrazione ossia, da un lato, i soggetti – stranieri o belgi di origine straniera – appena giunti in territorio belga e risiedenti in un comune della regione linguistica neerlandese, dall'altro, quei soggetti – sempre stranieri o belgi di origine straniera – da più tempo presenti sul territorio

⁸³ Vedi *Décret relatif à la politique flamande d'intégration et d'intégration civique*, in *M.B.* 26-7-2013. Peraltro, non tutte le disposizioni di tale decreto sono ancora in vigore.

⁸⁴ Cfr. *Décret relatif à la politique flamande d'intégration civique*, 28-2-2003, in *M. B.* 8.5.2003.

⁸⁵ In argomento, E. SOMERS, *Le parcours d'intégration civique en Flandre. Le personnes visées et leurs obligations*, 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)*, entrambi i contributi in J. RINGELHEIM (cur.), *Le droit et la diversité culturelle*, Bruxelles, Bruylant, 2011, rispettivamente pp. 301-344 e 251-300.

⁸⁶ Diverse esenzioni sono previste sia in ragione della nazionalità (in particolare, per i cittadini di un Paese dell'Ue o dello Spazio economico europeo), sia in ragione dell'età e delle condizioni di salute, sia, infine, per il fatto di aver conseguito diplomi scolastici o aver già ottenuto un'attestazione di integrazione civica.

⁸⁷ Si veda l'art. 39 del decreto 2013 che va letto in combinato disposto con il decreto 4 giugno 2003 relativo alla politica fiamminga di integrazione attraverso il lavoro.

nazionale ma che non parlino la lingua neerlandese e che appartengano a categorie sociali deboli e siano percettori di forme di assistenza al reddito.

Il decreto della Comunità Fiamminga esplica effetti anche sul territorio della Regione bilingue di Bruxelles capitale, ma, come si è detto, poiché le norme delle Comunità si dirigono solo alle istituzioni, ne consegue che il servizio di integrazione sia disponibile su base esclusivamente volontaria.

Lo svilupparsi della 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.

L'estensione di tali politiche anche alla Vallonia è stata più combattuta, soprattutto per l'influenza esercitata dal pensiero giuridico francese sull'accezione in senso civico di nazione e per la contrarietà a misure specificamente indirizzate alla popolazione straniera, viste come una potenziale differenziazione su base etnica⁸⁸.

Tuttavia, l'evoluzione delle politiche di integrazione tanto nelle Fiandre quanto da parte dell'UE, nonché le crescenti difficoltà nella capacità effettiva di integrazione anche delle seconde generazioni hanno spinto la Regione vallone ad assumere iniziative di integrazione specificamente rivolte agli stranieri.

L'avvio di tale politica si ha con il decreto del 4 luglio 1996 che istituisce sette centri di integrazione dislocati nella regione e che contempla piani di integrazione che prevedono tanto una formazione linguistica, quanto una formazione civica. Tali interventi, tuttavia, erano dispensati su base volontaria e spesso la loro concreta attivazione si è rivelata problematica.

Recentemente la politica di integrazione ha ricevuto nuovo impulso e maggiore sostegno economico da parte della Regione vallone⁸⁹, sebbene il modello risultante appaia ancora rifuggire da quello più strutturato e maggiormente impositivo previsto dalla Comunità fiamminga.

Il decreto 27 marzo 2014⁹⁰ istituisce un percorso di accoglienza che si rivolge agli stranieri cd. *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.

Il percorso di accoglienza viene strutturato in due distinte fasi. La prima – definita *modul d'accueil* – è dispensata a titolo gratuito, ma obbligatorio, potendo la mancata frequenza, non debitamente motivata, determinare l'infrazione di un'ammenda. Essa svolge più che altro una funzione di orientamento e di valutazione dei bisogni e delle competenze possedute dallo straniero. Si sostanzia, infatti, in una valutazione sociale dell'individuo, in un'informativa relativa ai diritti e ai doveri dell'ordinamento e in un servizio di orientamento. L'amministrazione ha così la possibilità di entrare in contatto con gli utenti del servizio, registrando i dati identificativi degli stessi.

La seconda fase del percorso di accoglienza consiste, invece, in una formazione linguistica in francese, in un approfondimento dei temi inerenti i profili di integrazione civica e in un orientamento socio-professionale. Essa è a carattere esclusivamente volontario e gratuito, benché venga offerta a seguito della sottoscrizione di un accordo tra l'amministrazione e lo straniero.

Per quanto riguarda, infine, la regione bilingue di Bruxelles capitale, è da ricordare che la Comunità francese ha trasferito nel 1993 alla Commissione Comunitaria francese le competenze in materia. Quest'ultima ha recentemente disciplinato tale ambito con il decreto 18 luglio 2013. Analogamente al caso vallone, i destinatari degli interventi sono gli stranieri ammessi a soggiornare in Belgio da

⁸⁸ Cfr. M-C. FOGLETS, 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.*.

⁸⁹ Si ricordi che la Comunità francese, con decreto del 19 luglio 1993, ha trasferito le relative competenze in materia di accoglienza e integrazione degli stranieri alla Regione vallone e alla Commissione comunitaria francese, per la regione di Bruxelles capitale.

⁹⁰ Cfr. *Decret du 27 mars 2014 remplaçant le livre II du Code wallon de l'action sociale et de la santé relative à l'intégration des personnes étrangères ou d'origine étrangère.*

meno di tre anni e iscritti in un comune della Regione di Bruxelles capitale. Il decreto prevede che la Commissione, attraverso convenzioni anche con soggetti privati, articoli una struttura incentrata su *bureaux d'accueil*, i quali dispensano, su base gratuita e volontaria, un percorso d'accoglienza a carattere bifasico. Analogamente al modello vallone, a una prima fase di valutazione delle competenze sia linguistiche sia di carattere sociale, segue una seconda fase incentrata più propriamente sull'acquisizione di competenze linguistiche, professionalizzanti e di cultura civica.

La mappatura effettuata rivela, dunque, una progressiva estensione del modello di integrazione culturale dalla realtà fiamminga a quella vallone e di Bruxelles capitale, pur permanendo importanti differenze sia quanto ai destinatari, sia quanto alla filosofia di fondo del progetto di integrazione che in Vallonia, appare maggiormente volta alla ricerca di un tendenziale consenso del destinatario, anche se non si disconoscono elementi di obbligatorietà.

Il deciso tratto regionalistico delle politiche di integrazione può avere riflessi tanto sulla dimensione verticale del federalismo quanto su quella orizzontale, nelle relazioni, cioè, tra unità territoriali.

Sotto il primo profilo, si è già detto come lo Stato federale abbia certamente evitato di disciplinare i profili dell'integrazione obbligatoria attraendola nell'ambito della regolazione dell'immigrazione di competenza federale. Tuttavia, detti sviluppi regionali hanno influenzato il legislatore federale allorché questo si è apprestato a varare un'importante riforma della disciplina dell'acquisto della cittadinanza, di competenza federale. Oggetto di diverse modifiche, il *Code de la nationalité belge* aveva assunto a partire dal 2000 una conformazione tale da agevolare in modo sostanziale l'acquisizione della cittadinanza da parte della popolazione straniera. Era prevalsa, infatti, una lettura di cittadinanza elettiva che attribuiva alla volontà del soggetto e al decorso di un certo periodo di tempo effetti pressoché automatici⁹¹.

Su questo schema, ha, però, inciso la riforma legislativa introdotta nel 2012, la quale ha subordinato l'acquisto della cittadinanza su richiesta al fatto che lo straniero, oltre che essere residente da un certo numero di anni, comprovi la conoscenza di una lingua nazionale, la partecipazione 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 cittadinanza⁹².

Per quanto riguarda la dimensione orizzontale del federalismo, ci si può chiedere cosa avvenga nell'ipotesi in cui il soggetto straniero si trasferisca in un altro comune appartenente a una diversa regione linguistica. Sul punto, benché non si registri alcun accordo di cooperazione tra le varie entità territoriali, si può osservare come le discipline regionali sembrino prendere in considerazione detta ipotesi. 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 Paese, sia esentato dalla frequenza del corso in Vallonia⁹³. 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 (27.4 *Décret* 26.7.2013), non precisandosi, però, se questa possa essere anche quella rilasciata da una diversa Comunità.

⁹¹ Cfr. M.C. FOGLETS, *Le parcours mouvementé du Code de la nationalité belge: rétrospective (1985-2003)*, in *Ann. Dr.*, 2003, 259 ss.

⁹² Cfr. Art. 12bis del *code de la nationalité belge*, come modificato dalla L. 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 prestato attività lavorativa per 5 anni ininterrottamente. In dottrina, v. 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 de Tribunaux*, 2013, 6519, 313 ss.

⁹³ V. art. 18, *Décret* 27 mars 2014.

Problemi di possibile coordinamento emergono anche in relazione alla disciplina federale relativa all'acquisizione della cittadinanza per dichiarazione e alla conseguente valorizzazione a tal fine dei certificati di frequenza di corsi di integrazione civica, sul modello prima esaminato. L'art. 12 *bis*, c. 2 del *Code de la nationalité* prevede, infatti, che qualora lo straniero, dopo aver seguito un corso di integrazione impartito presso un'unità subnazionale, si sia trasferito, prima del decorso del termine prescritto per maturare il relativo diritto, in un'altra regione linguistica, egli dovrà comunque comprovare la conoscenza della lingua richiesta dalle autorità di tale regione nell'ambito del corso di integrazione civica da questa previsto.

5. Osservazioni conclusive: una possibile declinazione plurale dell'identità linguistica nazionale?

Storicamente, la regolamentazione dell'immigrazione, della condizione giuridica dello straniero e, infine, dell'acquisizione della cittadinanza è stata considerata come un ambito di necessaria competenza statale. Data, infatti, l'incidenza dei flussi migratori sull'elemento personale dello Stato, e dunque sulla stessa conformazione dell'identità nazionale, la responsabilità di modulare e controllare tali processi non poteva che spettare al livello centrale⁹⁴. L'ambito territoriale di livello regionale è stato chiamato a svolgere perlopiù compiti di integrazione dei migranti, attraverso l'esercizio delle competenze in materia di politiche sociali, sia riferite alla generalità della popolazione residente, inclusive dunque degli stranieri, sia specificamente indirizzate a detta categoria. Il criterio di riparto fondato sulla demarcazione "politiche dell'immigrazione-politiche per gli immigrati" non ha messo così in discussione la sostanziale pertinenza allo Stato dell'indirizzo politico in materia di immigrazione, assumendo gli enti substatali le vesti di attuatori di una politica definita, nei suoi assi portanti, dal potere centrale.

Questo schema, che non mostra sensibili divergenze nei vari ordinamenti, appare diverso in contesti multinazionali o in cui è dato riscontrare la presenza di una minoranza linguistica concentrata in un dato territorio, all'interno dei cui confini si caratterizza come cultura maggioritaria. Tali ambiti territoriali di governo hanno, rispetto ad altre unità territoriali non connotate in termini identitari, un maggior interesse ad assumere un effettivo e autonomo indirizzo politico in materia, anche potenzialmente diverso da quello nazionale, funzionale a promuovere le proprie specificità culturali nei confronti dei flussi migratori⁹⁵.

Questo aspetto sembra particolarmente evidente in relazione alla prassi delle cd. misure di integrazione obbligatoria, perché evidentemente esse presuppongono di identificare previamente i tratti culturali distintivi della comunità in cui si postula di integrare lo straniero. In un contesto multinazionale e/o plurilinguistico, non essendo tale identità ricostruibile in termini univoci per tutto il territorio nazionale, si pone il problema di quale debba essere il paradigma integrativo: quello maggioritario nello Stato, quello specifico del territorio in cui si colloca la minoranza nazionale o un insieme dei due?

In questo contesto, dalla ricognizione comparata effettuata, il riparto formale di competenze, pur ovviamente condizionando l'assetto, non sembra in realtà dirimente. Le politiche di integrazione obbligatoria, infatti, possono giustificarsi tanto e fondamentalmente come esercizio della

⁹⁴ Cfr. W. NORMAN, *Negotiating Nationalism: Nation-Building, Federalism, and Secession in the Multinational State*, New York, OUP, 2006.

⁹⁵ In tal senso, v. R. ZAPATA-BARRERO, F. BARKER, *Multilevel Governance of Immigration in Multinational States: "Who Governs?" Reconsidered*, in E. HEPBURN, R. ZAPATA-BARRERO (cur.), *The Politics of Immigration in Multilevel States – Governance and Political Parties*, Palgrave Macmillan, 2014, 29-30. Il che, peraltro, non esclude che anche le entità substatali, meno connotate in termini culturali, possano comunque manifestare tendenze a una regolamentazione di aspetti legati all'immigrazione che possano presentare profili concorrenziali o confliggenti con quelli nazionali, come, ad esempio, in relazione al contrasto dell'immigrazione irregolare o nell'ambito del godimento di prestazioni sociali. In tema, v. D. STRAZZARI, *Ambito territoriale regionale e condizione giuridica dello straniero. Riflessioni sui casi statunitense e italiano*, in *D.p.c.e.*, 2012, 3, 874 ss.

competenza statale in materia di immigrazione (Italia)⁹⁶, quanto come esercizio delle competenze spettanti al livello substatale in materia di politiche sociali (Belgio) e/o, nel caso di territori di insediamento di minoranze linguistiche, anche delle competenze volte a garantire e promuovere il patrimonio linguistico-culturale di queste⁹⁷. A cambiare, nei due scenari tratteggiati, è il tipo di sanzione utilizzabile per garantire l'obbligatorietà delle misure. Solo lo Stato, infatti, può stabilire che il mancato assolvimento degli obblighi di integrazione determini conseguenze sul piano della condizione amministrativa di immigrato, mentre nel caso di enti substatali la sanzione sarà perlopiù di tipo amministrativo⁹⁸.

Si dà, peraltro, anche la possibilità di concepire taluni profili dell'immigrazione, incluso quello dell'integrazione culturale, come una competenza parallela, ma coordinata. Il caso spagnolo offre un esempio in tal senso. Infatti, in occasione della riforma della legge sull'immigrazione del 2009, recependo le indicazioni provenienti da alcuni Statuti di autonomia delle CCAA, che formalmente attribuiscono alle loro rispettive CCAA funzioni in materia di immigrazione, il legislatore centrale ha riconosciuto effetti alle misure assunte dalle CCAA in tale contesto. Su questo schema, però, potrebbe incidere la giurisprudenza del *Tribunal Constitucional* che, pur giudicando legittimi gli interventi delle CCAA in materia, li ha ritenuti esercizio delle tradizionali competenze delle CCAA in tema di politiche sociali, disconoscendo, invece, la effettiva portata innovatrice dei titoli di competenza formalmente denominati "immigrazione".

Il riparto formale di competenze non appare, dunque, una variabile decisiva per spiegare l'opzione per un'articolazione in senso territoriale delle politiche di integrazione culturale piuttosto che per una loro centralizzazione.

Ci si può allora chiedere se, accanto o oltre a considerazioni di carattere fattuale (la consistenza numerica delle minoranze nazionali) o di natura politica, un qualche rilievo venga assunto nella tematica in esame dal modello di politiche linguistiche praticato nel dato paese.

Il caso belga, certamente difficile da generalizzare per le sue specificità, mostra con maggiore evidenza come l'esistenza di uno Stato a carattere binazionale⁹⁹, con un regime linguistico ancorato ad un rigido separatismo su base territoriale, abbia certamente favorito, se non propriamente determinato, l'opzione per una "regionalizzazione" delle politiche di integrazione obbligatoria. Una eventuale disciplina federale della materia in tale ambito, assunta sulla base delle competenze assegnate al livello nazionale in materia di immigrazione, al di là della sua praticabilità politica, non potrebbe disconoscere il principio di territorialità nelle politiche linguistiche. In questo senso, la modifica relativa alla disciplina dell'acquisto della cittadinanza, che ha introdotto il criterio dell'integrazione sociale, attestato appunto dalla frequenza di corsi di integrazione impartiti dalle entità territoriali subnazionali, e della conoscenza di almeno una delle tre lingue nazionali è paradigmatico: la regolamentazione anche di una materia federale, quale l'acquisto della cittadinanza, allorché prende in considerazione elementi *lato sensu* culturali, non può che declinarsi in modo pluralistico e valorizzando un'articolazione su scala territoriale regionale.

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

⁹⁶ Anche se ciò non esclude forme di cooperazione con gli enti substatali ai quali spetta, in ultima analisi, attivarsi per l'implementazione nell'offerta dei relativi corsi di integrazione.

⁹⁷ In relazione alla Catalogna, come detto, si sono invocate anche le competenze in materia linguistica e sull'uso del catalano.

⁹⁸ La possibilità di riconoscere agli enti substatali un potere amministrativo di tipo sanzionatorio con cui garantire l'obbligatorietà delle misure di integrazione, sul modello di quanto avviene oggi in Belgio, non è pacifica. Si è da taluno rilevato che la competenza spettante alle Comunità in materia di accoglienza e integrazione, *ex art. 5.3 Loi spéciale de réformes institutionnelles*, non potrebbe estendersi a prevedere misure sanzionatorie, dovendo essere le relative politiche solo di tipo facoltativo per i destinatari. Così, S. VAN DROOGHENBROECK, *Fédéralisme, droits fondamentaux et citoyenneté : les certitudes à l'épreuve de l'inburgering*, in E- BREMS, R. STOKX (cur.) *Recht en minderheden De ene diversiteit is de andere niet*, Die Keure 2006, Reeks :Tegenspraak-Cahier 26, pp. 257 ss.

⁹⁹ In tema, P. CARROZZA, *Lo Stato belga e la sua crisi*, in *D.p.c.e.*, 3/2011, 994 ss.

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) e, più in generale, rende incerta la possibilità che tali misure possano svolgersi nella lingua minoritaria, in alternativa a quella nazionale, o anche con prevalenza della prima rispetto alla seconda (Spagna, in relazione al ricorso promosso dal *defensor del pueblo*)¹⁰⁰.

Nonostante ciò, in entrambi questi due ordinamenti si assiste a una valorizzazione del dato identitario regionale, marcatamente più forte in Spagna, secondo un modello per cui la regolamentazione nazionale riconosce a determinazioni assunte dall'ambito di governo regionale la capacità di produrre effetti nel contesto dei procedimenti amministrativi statali in materia di immigrazione, con conseguente sviluppo di meccanismi concertativi tra amministrazioni.

Peraltro, la necessità di meccanismi di coordinamento, sia pure nella forma per così dire statica del mutuo riconoscimento, sembra imporsi anche in relazione al Belgio. 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 integrazione in una data unità territoriale, trasferiscano la loro residenza in un'altra località appartenente a una regione linguistica diversa dalla prima.

Il profilo da ultimo richiamato, relativo alla mobilità dello straniero all'interno del territorio statale, aggiunge un ulteriore elemento di complessità alla tematica perché spinge a considerarla non solo nella prospettiva della relazioni intergovernative, ma anche di quella dei soggetti immigrati destinatari delle politiche in questione.

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 nei principi costituzionali, la richiesta di apprendere e/o conoscere la lingua e la cultura minoritaria è del pari legittima? Incide tale misura sulla libertà di circolazione dell'immigrato all'interno del paese e sul suo progetto migratorio? Può una richiesta di apprendere tanto la lingua minoritaria quanto quella nazionale violare il principio di proporzionalità e ragionevolezza?

Si ricorderà che proprio il possibile impatto sulla mobilità del migrante e del suo percorso migratorio, che deriverebbe da una politica volta all'apprendimento preferenziale della lingua minoritaria anziché di quella maggioritaria nazionale, sia uno dei motivi posti a fondamento del ricorso avanzato dal *defensor del pueblo* contro la *Ley de acogida catalana*.

Preliminarmente, pare possibile sostenere che la circostanza che una delle due lingue co-ufficiali, riconosciute sul territorio, sia quella maggioritaria a livello nazionale non dovrebbe implicare alcuna automatica preferenza per quest'ultima a danno di quella minoritaria. L'argomentazione fatta propria dal Governo italiano, secondo cui la valenza su base nazionale del permesso di soggiorno osterebbe a che il test venisse impartito nella lingua minoritaria, in alternativa all'italiano, secondo l'opzione del soggetto interessato, non sembra decisiva. Di per sé, il fatto che un dato provvedimento si sia formato in una lingua diversa da quella nazionale, ma pur sempre co-ufficiale, non è certamente preclusivo a che l'atto esplichi effetti sull'intero territorio nazionale. Si pensi, ad esempio, al rilascio di un titolo di studio dopo un percorso formativo condotto in lingua tedesca¹⁰¹.

¹⁰⁰ Il problema è particolarmente avvertito in Catalogna dove, a seguito della sentenza del Tribunale Costituzionale sullo Statuto, si è messa in discussione, da parte della giurisprudenza del Tribunale Supremo di Catalogna, l'incidenza curriculare del catalano come lingua veicolare. Si rinvia a M. COORETJA TORRENS, *De nou sobre els tribunals i l'us de les llengües vehiculars a l'escola*, in *Revista de LLengua i dret*, 2013, n. 59, 75 ss e bibliografia ivi citata.

¹⁰¹ La questione, semmai, è che lo Statuto di autonomia (art. 100, DPR 670/1972) e le relative norme di attuazione (in particolare il DPR n. 574/1988) circoscrivono ai soli cittadini di lingua tedesca, residenti in Provincia di Bolzano, la facoltà di usare nei rapporti con la PA la lingua tedesca, cui corrisponde il relativo obbligo per la PA di rispondere in tale lingua. Sicché, nei confronti della popolazione straniera si afferma, di fatto, una primazia dell'italiano sulla lingua tedesca, che, però, non pare costituzionalmente imposta. Il punto è emerso anche in sede di UE nel celebre caso *Bickel-Franz*, Causa C-274/96, sent. 24.11.1998.

L'opzione per l'apprendimento congiunto delle due lingue ufficiali è certamente praticabile, ma essa dovrebbe articolarsi secondo un principio di gradualità e proporzionalità, di modo che la misura non divenga un onere eccessivo per il migrante stesso. L'apprendimento congiunto non necessariamente significherebbe apprendimento paritario, e, in questo senso, l'apprendimento della lingua minoritaria in via preferenziale si giustificherebbe come strumento di tutela e di promozione del patrimonio linguistico e culturale delle minoranze linguistiche. Inoltre, guardando alla prospettiva del migrante, si potrebbe osservare che, avendo lo stesso in qualche modo optato elettivamente per svolgere il suo progetto migratorio nella data regione, anziché in un'altra parte dello Stato, non pare incongruo chiedere che misure di integrazione linguistica siano volte ad acquisire i tratti culturali propri di tale territorio.

Esiste, infine, un'ulteriore opzione che consiste nell'attribuire al migrante stesso la possibilità di scegliere in quale delle due lingue co-ufficiali effettuare il percorso di integrazione o anche in quale delle due lingue affrontare prioritariamente l'integrazione. Si giungerebbe, così, ad 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.