

Le declinazioni territoriali della cittadinanza nel contesto del federalismo dell'immigrazione*

di Davide Strazzari

Abstract: *The territorial variations of citizenship within immigration federalism*- Traditionally, immigration is considered as a power reserved to the national level. However, empirical data suggest that subnational measures in this field are a reality in several compound states. They denote different strategy towards immigrants, sometimes favouring them, others assuming an unfriendly approach. The development of these forms of regional citizenship raises important questions: is the subnational regulatory role in immigration matters limited to reception policies or can it be extended to admission or even deportation? Does immigration federalism change in intensity depending on the type of compound state that is at stake, whether federal or regional? For those subnational units where national minorities are settled, is immigration a threat or an opportunity?

The contribution makes the conclusion that where self-government is related to the need to preserve a national minority identity, the devolution in immigration matter is more structured and regional citizenship is consequently easier to grasp.

2499

Keywords: regional citizenship; federalism; immigration; pluralism; culture

1. Le cittadinanze regionali come status formalizzato? Il caso delle federazioni e i tentativi più recenti negli Stati regionali

L'esistenza di una cittadinanza subnazionale/regionale, affiancata a quella nazionale, non è fenomeno di per sé nuovo.

Per certi aspetti, si può osservare che, fino a quando i processi di territorializzazione dello Stato-Nazione non si compirono e non si ebbero un apparato burocratico in grado di esercitare un effettivo controllo sul territorio e sistemi di identificazione dei propri cittadini¹, gli enti territoriali godettero, di fatto, di un potere di allontanamento delle persone indesiderate – poveri, malati di mente, criminali – che fossero “forestieri”, ossia non parte della comunità locale per esservi qui nate².

* Questo contributo rappresenta una sintesi con aggiornamenti di concetti da me più ampiamenti sviluppati in *Federalismo e immigrazione – Un'indagine comparata*, Napoli, 2020.

¹ Cfr. J. Turpey, *The invention of Passport. Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge, 2000.

² Sul punto: M. Savino, *La libertà degli altri: la regolazione amministrativa dei flussi immigratori*, Milano, 2012, 58 ss.; sui processi di territorializzazione dello Stato e sulla

Queste prassi, particolarmente studiate nel contesto inglese delle *poor laws* e del connesso principio del *settlement and removal*³, poi transitato nella tradizione di *common law*, erano peraltro note anche in altri Paesi europei⁴ e persino la legislazione italiana in materia di assistenza sociale ne contiene ancora traccia⁵.

Tuttavia, questo fenomeno, che pure mostra come il potere di allontanamento di chi non fosse parte a titolo originario della data comunità fosse localizzato e prioritariamente connesso al tema del godimento di forme, seppur embrionali, di assistenza pubblica, non determinò il sorgere di “cittadinanze locali”, in qualche modo formalizzate giuridicamente.

Diverso, invece, il caso nei contesti federali sorti per aggregazione. Qui, le unità territoriali erano in origine veri stati e dunque possedevano gli elementi costitutivi di tale categoria, tra cui appunto il popolo e il territorio. Questo aspetto ha influenzato lo stesso testo costituzionale federale che fa appunto menzione di queste cittadinanze regionali/subnazionali. Si può citare, a riguardo, la sec. 1 del XIV Emendamento della Costituzione americana secondo cui «all persons born or naturalized in the U.S. and subject to the jurisdiction thereof are citizens of the US and of the State wherein they reside» (corsivo nostro); l’art. 110, II periodo della Costituzione di Weimar: «Ogni Cittadino di un Land è contemporaneamente cittadino del Reich»; l’art. 37, c. 1 Cost. Svizzera: «Ha la cittadinanza svizzera chi possiede una cittadinanza comunale e la cittadinanza di un Cantone»; l’art. 6, c. 2 Costituzione austriaca: «I cittadini che hanno la residenza principale in un Land sono cittadini di questo Land».

Nonostante i richiami in Costituzione, è dato abbastanza assodato che la cittadinanza subnazionale non abbia nei contesti ordinamentali richiamati alcun significato particolare, se non in connessione all’esercizio dei diritti politici di area regionale⁶.

In effetti, si può notare come, in origine almeno, il possesso della cittadinanza subnazionale rappresentasse la “porta d’ingresso”⁷ per l’acquisto di quella federale. In questo senso, si pongono le esperienze sia

nascita dell’idea di frontiera, vedi M. Anderson, *Frontiers: Territory and State Formation in the Modern World*, Cambridge, 1996; A. Pastore (cur.), *Confini e frontiere nell’età moderna*, Milano 2007; A. Di Martino, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione: sfide e prospettive dello stato costituzionale aperto*, Milano, 2010.

³ Secondo questo principio, la cura dell’indigente era compito dell’unità amministrativa in cui questi aveva avuto originariamente il suo domicilio. L’ente territoriale cui l’indigente non residente chiedeva soccorso pubblico poteva o rifarsi sull’ente territoriale di provenienza o procedere all’allontanamento del soggetto in questione. Cfr., G. Handel, *Social welfare in Western Societies*, New York, 1982; A.P. Van der Mai, *Freedom of Movement for Indigents: A Comparative Analysis of American Constitutional Law and European Community Law*, in *Ariz. J. Int. Comp. L.*, vol. 19, 2002, 803 ss.

⁴ Sulla prassi in Prussia, vedi R. Brubaker, *Cittadinanza e nazionalità in Francia e Germania*, Bologna, 1997, 63 ss. (tit. orig. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Harvard, 1992).

⁵ Cfr. art. 6, c. 4 l. 328/2000 secondo cui «Per i soggetti per i quali si renda necessario il ricovero stabile presso strutture residenziali, il comune nel quale essi hanno la residenza prima del ricovero, previamente informato, assume gli obblighi connessi all’eventuale integrazione economica».

⁶ In argomento, vedi in particolare V. Lippolis, *La cittadinanza europea*, Bologna, 1994, 85 ss.

⁷ Così V. Lippolis, *op. cit.*, 86.

della Svizzera sia della Germania, fino almeno, in tale stato, all'avvento del nazismo, che introdusse una cittadinanza federale autonoma, poi mantenuta dalla Legge Fondamentale⁸.

Più tortuosa la strada seguita negli USA, dove il tema dei due livelli di cittadinanza si è intrecciata con la questione razziale e della schiavitù. La Costituzione federale riservava e tuttora riserva al Congresso la disciplina della sola naturalizzazione, rimanendo silente sugli altri metodi di acquisto della cittadinanza. Questo profilo, unitamente all'esistenza di cittadinanze subnazionali, riconosciute esplicitamente dalla Costituzione federale, avrebbe dovuto portare a sostenere la tesi della netta derivazione della cittadinanza federale da quella statale. Tuttavia, questa soluzione fu esplicitamente rigettata dalla maggioranza della Corte Suprema nel caso *Dred Scott*⁹. Essa, infatti, avrebbe condotto a riconoscere la cittadinanza federale e i connessi diritti di libertà di circolazione e parità di trattamento anche agli schiavi liberi residenti negli Stati del Nord. La soluzione definitiva venne a seguito della Guerra civile americana con la previsione del già citato art. XIV che, da un lato, stabilisce la natura autonoma e non più derivata della cittadinanza federale e, dall'altro, impone il criterio della residenza per il conseguimento della cittadinanza statale, configurandola come secondaria rispetto a quella federale¹⁰.

L'esistenza di cittadinanze subnazionali nei contesti federali si accompagnava, e tuttora si accompagna, al riconoscimento in capo ai cittadini della federazione della libertà di circolazione sull'intero territorio nazionale e della parità di trattamento rispetto ai cittadini dell'unità territoriale (Cost. USA, art. IV, sec. 2, «The Citizens of each State shall be entitled to all Privileges and Immunities of Citizens in the several States»; art. 37 Cost. Svizzera: «Nessuno deve essere sfavorito a causa della sua cittadinanza»; Cost. Weimar, art. 110 ultimo periodo: «Ogni tedesco ha in ciascun Land del Reich gli stessi diritti e doveri di un cittadino di questo»).

Si tratta, evidentemente, di clausole che esprimono una logica di cd. federalismo orizzontale il cui rilievo pratico è inversamente proporzionale allo sviluppo di interventi federali di natura armonizzante e/o al riconoscimento di diritti costituzionali federali¹¹.

Tuttavia, proprio l'esperienza statunitense mostra come la parità di trattamento tra autoctoni e cittadini americani di altri Stati nell'accesso alle prestazioni sociali di natura statale abbia rappresentato un ambito particolarmente controverso e di lenta definizione.

⁸ Sulle vicende tedesche, cfr. C. Schönberger, *European Citizenship as Federal Citizenship – Some Citizenship lessons of Comparative Federalism*, in AA.VV., *Citizenship in the European Union*, LXXXVII, European Public Law series, Londra 2007, 70-71; sulle esperienze svizzera e tedesca e sui relativi processi che hanno condotto a rendere autonoma la cittadinanza federale e derivata quella subnazionale, vedi V. Lippolis, *op. cit.*, 88 ss.

⁹ *Dred Scott v. Sandford*, 60 U.S. 393 (1857)

¹⁰ Cfr. J.D. Varat, *State Citizenship and Interstate Equality*, in *Univ. Chic. L. Rev.*, vol. 48, 1981, 487 ss.; A.M. Bickel, *Citizenship in the American Constitution*, in *Arizona L. Rev.*, vol. 15, 1973 369 ss.; V. Lippolis, *op. cit.*, 78 ss.

¹¹ Cfr. O. Beaud, *The Question of nationality within a federation: a neglected Issue in Nationality law*, in R. Hansen, P. Weil (eds.), *Dual Nationality, Social Rights and federal Citizenship in the U.S. and in Europe. The Reinvention of Citizenship*, New York-Oxford, 2002, 314 ss.

La versione della *Privileges and Immunities clause*, quale risultava negli *Articles of Confederation*, escludeva esplicitamente i mendicanti, i vagabondi e gli individui che si sottraggono alla giustizia. Tale limitazione venne, però, rimossa nella formulazione della Costituzione federale del 1787. Ciononostante, l'illegittimità di legislazioni statali finalizzate a condizionare il godimento di prestazioni sociali al possesso di una residenza continuativa venne stabilita definitivamente dalla Corte Suprema solo nel 1969, in *Shapiro v. Thompson*¹², utilizzando, quale parametro, l'*equal protection clause*, e nel più recente *Saenz v. Roe*¹³ applicando proprio la *Privileges and Immunities clause*.

In questo senso, dunque, si può osservare che il riconoscimento formale di una cittadinanza subnazionale e le conseguenze da essa derivanti hanno storicamente riguardato una dimensione per così dire interna allo Stato: da un lato, l'acquisizione della cittadinanza federale era condizionata dal possesso della cittadinanza subnazionale; dall'altro, la capacità ipoteticamente escludente della cittadinanza subnazionale si dirigeva in particolar modo verso persone dotate comunque della cittadinanza federale, ancorché provenienti da altre unità subnazionali.

Oggigiorno, invece, il rilievo che si tende ad attribuire alla cittadinanza subnazionale si pone soprattutto in relazione alla popolazione immigrata. Il collegamento tra le due dimensioni – cittadinanza subnazionale e immigrazione – si coglie, ad esempio, nelle vicende che hanno riguardato l'adozione degli Statuti di seconda generazione delle CC.AA. spagnole e delle Regione italiane.

Qui, in verità, al di là del diverso dato costituzionale e, di conseguenza, delle distinte funzioni che la fonte statutaria svolge nei due ordinamenti¹⁴, è emersa la comune volontà, da parte degli enti di carattere regionale, di concepire lo Statuto come norma fondamentale, che si dirige e concerne la stessa comunità personale di riferimento, secondo una direttrice tipicamente verticale, e non solo orizzontale inerente alla disciplina organizzativa dell'ente regionale¹⁵.

Questo (tentato) processo di *upgrading* qualitativo della fonte indicativa per antonomasia dell'autonomia regionale, secondo, appunto, una tendenza mimetica rispetto al contenuto tipico delle costituzioni (subnazionali) degli stati federali, ha certamente cause e intensità distinte in

¹² *Shapiro v. Thompson*, 394 U.S. 618 (1969)

¹³ *Saenz v. Roe*, 526 U.S. 489 (1999) su cui L.H. Tribe, *Saenz sand prophecy: Does the Privileges or Immunities Revival Portend the Future or Reveal the Structure of the Present*, in *Harv. L. rev.*, vol. 113, 1, 1999, 110 ss. In tema, anche A.P. Van der Mai, *op. cit.*, 803 ss.; D. Strazzari, *The New Functionalist Approach of the ECJ Towards the European Freedom of Movement and Residency: Some Lessons from a Constitutional Comparative Survey*, in *Jean Monnet Working Paper*, 13/2008, 12 ss.

¹⁴ Mentre l'art. 123 della Cost. it. riserva alla disciplina statutaria i soli aspetti organizzativi e istituzionali, l'art. 147, c. 2 Cost. Spagna. stabilisce che lo Statuto sia l'atto istitutivo della Comunità, nella misura in cui ne delimita il territorio e ne individua il nome in ragione della sua identità storica. Soprattutto, è allo Statuto che spetta, nei limiti fissati in Costituzione, determinare l'assunzione delle materie su cui la CA è chiamata ad esercitare la sua autonomia.

¹⁵ In una prospettiva di comparazione delle due esperienze nazionali, vedi J.M. Castellà Andreu, M. Olivetti (cur), *Nuevos estatutos y reforma del Estado. Las experiencias de España e Italia a debate*, Barcellona, 2009; U. Adamo, *La questione dei principi e dei diritti negli Statuti delle Regioni e delle Comunità autonome*, Milano, 2015.

ciascuno dei due ordinamenti. Tuttavia, quel che qui conta sottolineare è che esso ha enfatizzato la natura dell'ente territoriale come soggetto rappresentativo ed esponenziale degli interessi della comunità regionale e ha di converso indotto ad interrogarsi su quale ruolo debba idealmente ricoprire lo straniero in relazione, appunto, a questa comunità.

Nel caso delle CC.AA. spagnole, dove il processo in esame ha sicuramente presentato un'intensità maggiore, fino ad arrivare a prevedere veri e propri cataloghi di diritti statutari¹⁶, alcuni Statuti hanno esplicitamente qualificato il rapporto che intercorre tra la data comunità autonoma e l'elemento personale ad essa afferente in termini di cittadinanza e popolo. Essi, tuttavia, hanno definito questa comunità come composta dai cittadini spagnoli ivi residenti (o, comunque, dai cittadini spagnoli che qui hanno avuto in passato la loro residenza), evitando così di includere lo straniero residente. In tale evenienza, infatti, la cittadinanza regionale si sarebbe configurata come autonoma e non derivata rispetto alla cittadinanza nazionale. E sarà proprio questo aspetto a indurre il Tribunale costituzionale spagnolo ad un atteggiamento indulgente sull'uso, da parte dello Statuto catalano, dei termini "cittadino di Catalogna" e "popolo catalano"¹⁷.

Anche sotto il profilo dei diritti statutari – elemento appunto che, seppure con tecnica redazionale molto diversificata ha caratterizzato, in linea generale, diversi Statuti assunti dalle CC.AA.¹⁸ – si può notare come essi siano stati generalmente riferiti ai cittadini spagnoli, pur prevedendo la possibilità che il legislatore autonomico li estenda a tutti¹⁹. Solo lo Statuto andaluso ha chiaramente optato per un modello universalista in cui la *vencidad administrativa* – che nell'ordinamento spagnolo spetta all'immigrato anche irregolare – è condizione per la fruibilità dei diritti statutari, salvo di quelli politici.

Tuttavia, a seguito delle sentenze nn. 247/2007 e 31/2010, con cui il Tribunale costituzionale spagnolo ha ritenuto che a queste enunciazioni statutarie sia da riconoscersi una natura meramente programmatica, la rilevanza della fonte statutaria nella definizione dello "statuto giuridico" dello straniero si è di fatto assai ridimensionata.

Anche per quanto riguarda il caso italiano, la nuova stagione statutaria, avviata dopo la riforma costituzionale del 1999, si è caratterizzata per un'attenzione spiccata ai temi della condizione giuridica dello straniero, con disposizioni programmatiche indirizzate al legislatore regionale che avevano manifestato un chiaro approccio di tipo universalista, e ciò non solo sul terreno dei diritti sociali, ma anche su quello del diritto di voto²⁰. Dette enunciazioni sono state, tuttavia, oggetto di intervento della

¹⁶ Cfr. M. Carrillo, *Los derechos, un contenido constitucional de los Estatutos de Autonomía*, in *Rev. Esp. Derecho const.*, vol. 80, 2007, 50 ss.; L.M. Díez_Picazo, *¿Pueden los estatutos de Autonomía declarar derechos, deberes y principios?* In *Rev. esp. derecho const.*, vol. 78, 2006, 64 ss.

¹⁷ Cfr. F.to 11 sent. 31/2010.

¹⁸ Cfr. F. Balaguer Callejón (cur.), *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*, Siviglia, 2008.

¹⁹ Vedi art. 4 dello Statuto della Catalogna; art. 8 e 10 dello Statuto di Castilla y León.

²⁰ Vedi, ad esempio, l' art. 2, c. 1 lett. f) dello Statuto dell'Emilia Romagna secondo cui la Regione ispira la sua azione ad una serie di obiettivi tra i quali «il godimento dei diritti sociali

Consulta che ha disconosciuto loro qualsiasi efficacia giuridica, anche di natura programmatica, sottolineando che esse si collocano «principalmente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto»²¹.

2. Le cittadinanze regionali e la regolazione dell'immigrazione tra competenze e diritti

La ricognizione effettuata mostra, dunque, come, da un lato, nei contesti federali, il riferimento giuridico-formale a una cittadinanza subnazionale abbia perso una sua effettiva valenza giuridica, quanto meno come criterio che possa condizionare l'ingresso nel territorio subnazionale o il godimento di diritti, ad esclusione di quelli politici di area locale; dall'altro, le tendenze negli Stati regionali a rafforzare il rapporto comunità regionale-ente territoriale per il tramite di diritti cd. statutari e/o a formalizzare una nozione di popolo o cittadinanza regionale non si sono affermate.

Ragionare, dunque, di una cittadinanza regionale ha senso più sul piano evocativo-descrittivo, che su quello tecnico-giuridico dell'attribuzione di uno specifico status, e della cittadinanza coglie soprattutto il profilo sostanziale-costituzionale dell'attribuzione di diritti e doveri²².

In effetti, negli Stati composti, tanto federali quanto regionali, alle unità territoriali sono spesso attribuite competenze che riguardano i servizi, in particolar modo quelli alla persona. La residenza nel dato ente territoriale è normalmente utilizzata al fine di determinare i destinatari di questi interventi. Tale requisito, dunque, magari se qualificato da una certa sua durata, può finire per assumere una valenza maggiormente politica, nel senso di connotare la comunità personale nel dato ente territoriale in termini di appartenenza²³ e di condivisione di interessi comuni²⁴.

degli immigrati, degli stranieri profughi, rifugiati e apolidi, assicurando, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti»; l'art. 3, c. 6 dello Statuto della regione Toscana: «La Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati». Sul punto, si rinvia all'analisi di A. Gentilini, *Tendenze della legislazione regionale, statutaria e ordinaria, in tema di migranti*, in L. Ronchetti (cur.), *I diritti di cittadinanza dei migranti*, Milano, 2012, 55 ss.

²¹ Così, in riferimento (anche) alla riportata enunciazione dello Statuto della Regione Emilia-Romagna, la sentenza 379/2004. In relazione all'enunciazione sul diritto di voto allo straniero contenuta nello Statuto della Regione Toscana, di cui alla nota 19 (???), vedi sent. n. 372/2004.

²² Cfr. P. Morozzo della Rocca, *Il diritto alla residenza: un confronto tra principi generali, categorie civilistiche e procedure anagrafiche*, in *Dir. fam. persone*, 4, 2003, 1020 ss. che sottolinea come «la residenza anagrafica comporta, oggi, il riconoscimento di uno status giuridico per alcuni aspetti altrettanto significativo rispetto all'altro grande status di diritto pubblico: lo status civitatis».

²³ Cfr. F. Dinelli, *Le appartenenze territoriali. Contributo allo studio della cittadinanza, della residenza e della cittadinanza europea*, Napoli, 2011.

²⁴ Emblematica, in questo senso, della valenza ambigua che può assumere la residenza ci sembra la vicenda che ha condotto la Corte costituzionale italiana a dichiarare, nella sentenza 186/2020, l'incostituzionalità del divieto di iscrizione anagrafica dei richiedenti asilo,

È indubbio, inoltre, che, come in parte già visto per la vicenda degli Statuti in Spagna e in Italia, il riferimento all'esistenza di cittadinanze regionali si lega soprattutto al tema della popolazione immigrata e al rapporto che si crea tra questa e l'ente territoriale²⁵. I flussi migratori, infatti, e la loro disciplina giuridica non sarebbero profili di interesse esclusivamente nazionale o internazionale/sovranaazionale, ma anche di area regionale.

Per certi aspetti, questa osservazione potrebbe apparire ovvia: poiché l'immigrato si trova in un dato spazio, è evidente che la sua presenza incida e influisca anche e soprattutto sugli enti territoriali di prossimità. Tuttavia, la prospettiva delle cittadinanze regionali che qui si adotta presuppone non semplicemente che l'ente territoriale subnazionale si limiti a gestire, attuandoli, indirizzi politici determinati dal centro, ma che esso possieda, in relazione alla popolazione immigrata, un margine di azione e di discrezionalità. E nella modulazione di queste politiche l'ente territoriale potrebbe riflettere adesioni a concezioni etnicistiche o, al contrario, civiche di cittadinanza, ponendosi comunque in una prospettiva adesiva o potenzialmente contraria a quella espressa dall'ambito territoriale nazionale.

Il tema dello sviluppo della cittadinanza regionale, letto in relazione al fenomeno migratorio, si intreccia, dunque, con il cd. federalismo dell'immigrazione e si scontra in questo senso con due grossi limiti, ossia, da un lato, il riparto di competenze, dall'altro, i diritti costituzionali²⁶.

Sotto il primo profilo, gli studiosi della *governance* territoriale dell'immigrazione sono soliti individuare come criterio guida per il riparto di competenze in materia migratoria quello tra le politiche dell'immigrazione – ossia gli interventi che concernono le condizioni di ingresso e soggiorno dello straniero – e le politiche per gli immigrati – intese, appunto, come gli interventi volti specificamente all'integrazione

introdotto dall'art. 13, c. 1 lett. a) numero 2) del d.l. n. 113/2018. A fronte, infatti dell'intervento del legislatore nazionale, teso in qualche modo a negare che il richiedente asilo – che è pur sempre legittimato al soggiorno in Italia da apposito permesso di soggiorno – entri a far parte, sia pure a titolo precario, della comunità nazionale e territoriale, connotando la residenza in senso appunto di un'appartenenza politica, la Corte ha contrapposto la natura per così dire tecnico-burocratica di tale concetto, ma sottolineando come esso sia tutt'altro che neutrale in termini poi di esercizio dei diritti. Osserva, infatti, la Corte: «In tal senso, non si può sottacere che i moderni sistemi di anagrafe trovano fondamento proprio in un'esigenza di registrazione amministrativa della popolazione residente. Tale registrazione della situazione effettiva dei residenti nel territorio comunale costituisce il presupposto necessario per l'adeguato esercizio di tutte le funzioni affidate alla pubblica amministrazione, da quelle di sicurezza e ordine pubblico, appunto, a quelle sanitarie, da quelle di regolazione e controllo degli insediamenti abitativi all'erogazione di servizi pubblici, e via dicendo».

²⁵ Cfr. L. Ronchetti (cur.), *I diritti di cittadinanza dei migranti – Il ruolo delle regioni*, Milano, 2012; Ead., *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle regioni*, in *costituzionalismo.it*, 2, 2012, R. Medda-Windischer, K. Kössler, *Regional Citizenship: A Tool for Inclusion of New Minorities in Subnational Entities*, in *Eur. Yearbook Minority Issues*, vol. 13, 2014, 61 ss.

²⁶ Cfr. E. Rossi, F. Biondi Dal Monte, M. Vrenna (cur.), *La governance dell'immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, 2013.

dello straniero o quelli che sono rivolti alla generalità dei consociati, inclusi dunque gli stranieri (regolari) in quanto presenti sul territorio²⁷.

Il primo ambito sarebbe sempre riservato alle determinazioni del legislatore centrale/nazionale, perché la decisione relativa all'ammissione dello straniero e/o al suo eventuale allontanamento inerisce al controllo del territorio e dunque concerne il requisito della sovranità, attributo riferibile, anche negli Stati federali, all'ambito centrale di governo²⁸.

Al contrario, le misure per gli immigrati sarebbero più comunemente di spettanza subnazionale, perché esse verrebbero fatte rientrare nei titoli competenziali riguardanti le politiche sociali. In questo caso, la circostanza per la quale questi interventi avrebbero come destinatari esclusivamente gli stranieri (nel caso di misure rivolte all'integrazione) o *anche* gli stranieri (nel caso delle politiche sociali rivolte alla generalità della popolazione) non sarebbe ragione sufficiente a determinare un'attrazione al centro della relativa materia.

La distinzione in esame, che pure ha una sua indubbia utilità classificatoria, non è tuttavia scevra da contraddizioni, soprattutto stando al dato testuale presente nelle Costituzioni.

In riferimento alla regolazione delle condizioni di ingresso e di soggiorno, dunque alla cd. politica dell'immigrazione, si può per esempio notare come la Costituzione statunitense non attribuisca espressamente nessuna competenza in materia di immigrazione al livello federale, salva la disciplina legata alla naturalizzazione, e, d'altro canto, gli Stati potrebbero vantare una giustificazione al loro intervento nella materia in esame sulla base dei loro tradizionali poteri in materia di ordine pubblico e polizia²⁹.

In maniera ancora più esplicita si pone il Canada: l'art. 95 del *Constitution Act 1867* configura l'immigrazione come materia a titolo concorrente, pur prevedendo che la legge provinciale ceda se in contrasto con la legge federale.

Più netta, e a favore del legislatore nazionale, sembrerebbe la demarcazione negli Stati regionali. L'art. 117, c. 2 lett. a) e lett. b) della Cost. it. qualificano, come materie esclusive dello Stato, rispettivamente, «il diritto d'asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'UE» e «l'immigrazione». Analogamente l'art. 149.1.2 della Cost. spagnola annovera, tra le competenze esclusive statali, quella in tema di *nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo*.

Tuttavia, si deve considerare che in entrambi gli ordinamenti le unità subnazionali hanno competenze legate alle politiche attive nel mercato del lavoro e, dunque, sulla base di tale titolo, potrebbero rivendicare competenze

²⁷ Secondo una distinzione proposta da T. Hammar, *Democracy and the Nation States*, Averbury, 1990; ripreso in Italia da T. Caponio, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Ist. Fed.*, 2004, 805 ss.

²⁸ La Corte Suprema USA, nel caso *Chae Chan Ping v. U.S.* 130 U.S. 581 (1889), ha definito l'immigrazione come «an incident of sovereignty belonging to the government of US» e ha di conseguenza attribuito il relativo potere regolatorio alla federazione.

²⁹ In argomento, H. Motomura, *Americans in Waiting. The Lost Story of Immigration and Citizenship in the United States*, Oxford, 2006; G. Neuman, *The Lost Century of American Immigration Law (1776-1875)*, in *Columbia L. Rev.*, vol. 93, 8, 1993, 1865 ss; L. P. Vanoni, *Il diritto dell'immigrazione negli Stati Uniti*, in V. Gasparini Casari, G. Cordini (cur.), *Il diritto dell'immigrazione*, vol. II, Modena, 2010, 565 ss.

in relazione al rilascio del permesso di soggiorno per motivi lavorativi, in relazione non ai profili legati all'ordine pubblico, che rimarrebbero saldamente di competenza nazionale, ma di quelli legati all'incontro tra domanda e offerta. Analogamente, si può osservare in relazione alla formazione professionale. In questo senso, nel contesto costituzionale italiano, sembra significativo che l'art. 118, c. 3, Cost. prefiguri proprio in relazione al titolo di competenza "immigrazione" – e non "condizione giuridica dello straniero" – forme di coordinamento (di funzioni amministrative) tra Stato e Regioni, da disciplinarsi con legge statale. La previsione in esame, lungi dall'affermare una competenza prevalente in capo allo Stato nella materia *de qua*, sembrerebbe ricognitiva dell'esistenza di titoli di competenze legislative regionali inerenti alla regolamentazione dei flussi di ingresso e tali da giustificare, appunto, la necessità di disciplinare forme di raccordo sul piano delle funzioni amministrative³⁰.

Ma anche la tesi che vorrebbe riservate al livello subnazionale le cd. politiche per gli immigrati presenta talune contraddizioni.

In primo luogo, sul piano testuale, tanto in Italia quanto in Spagna la Costituzione riserva allo stato la regolazione non solo dell'immigrazione, ma anche del trattamento giuridico dello straniero, ossia dei diritti e doveri che sono connessi a tale *status*, concependo la relativa materia come trasversale rispetto alle competenze regionali relative alle politiche sociali³¹. E, del resto, non si deve dimenticare che anche la condizione giuridica dello straniero è, almeno tradizionalmente, ambito in cui si può generare la responsabilità internazionale dello Stato³² e ciò potrebbe giustificare la relativa attrazione al centro della materia.

Soprattutto, come rivelano i numerosi atti di diritto derivato dell'UE, le misure di regolazione degli ingressi e quelle di integrazione compongono un quadro unitario: la disciplina legata ad uno specifico titolo di soggiorno si accompagna anche al trattamento che la persona, titolare del relativo permesso, avrà in termini di diritti³³. Ad esempio, al fine di attrarre manodopera qualificata, si garantisce un trattamento giuridico di particolare favore nel godimento dei diritti³⁴, mentre, al contrario, all'immigrato

³⁰ Cfr. D. Strazzari, *Immigrazione e federalismo. Un'indagine comparata*, Napoli, 2020, 96 ss. In giurisprudenza, aveva prefigurato questa conclusione il Consiglio di Stato in sede consultiva. Cfr. Parere n. 3075/2004, ad. 17 maggio 2004, su cui *infra* nel testo.

³¹ Si noti che questa lettura non è stata fatta propria dalla Corte costituzionale italiana: nelle sentenze 300/2005 e 156/2006 la Corte è sembrata negare l'esistenza di una competenza legislativa dello Stato a intervenire trasversalmente per disciplinare le condizioni di accesso dello straniero a prestazioni sociali che ricadono nelle competenze regionali. Diversamente, invece, il Tribunale cost. spagnolo nella sent. 87/2017 su cui *infra*.

³² Cfr. B. Nascimbene, *Straniero (dir. internazionale)*, in *Enc. Dir., Annali*, VI, Milano, 2013, 884 ss.

³³ Così, del resto, dispone espressamente l'art. 79, par. 1 del TFUE: «L'unione sviluppa una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta di esseri umani» (corsivo nostro).

³⁴ Cfr. Dir. (UE) 2021/1883 del Parlamento europeo e Consiglio del 20.10.2021 sulle condizioni di ingresso e soggiorno dei cittadini di paesi terzi che intendano svolgere lavori altamente qualificati che abroga la precedente dir. 2009/50/CE a partire dal 19 novembre 2023.

irregolare, la cui presenza sul territorio nazionale si pone in modo precario e senza una prospettiva di stabilità, si riconoscono solo i diritti essenziali connessi alla dignità umana³⁵.

Il tema del riparto di competenze non è peraltro l'unico potenziale limite all'esplicarsi di cittadinanze regionali nel contesto dell'immigrazione. La tutela costituzionale dello straniero e dei suoi diritti rappresenta un altro profilo evidentemente condizionante e, soprattutto, idoneo a coinvolgere il formante giudiziale, essendo a quest'ultimo cui spetta garantire l'effettivo godimento di tali posizioni giuridiche.

Negli Stati Uniti, dove al tema del cd. *immigration federalism* è da tempo dedicata attenzione, si è paventato in dottrina il rischio che le entità territoriali subnazionali si pongano come *laboratory of bigotry*³⁶, ossia privilegino, soprattutto nell'accesso alle prestazioni sociali subnazionali, gli autoctoni. Tale tendenza si può manifestare o attraverso legislazioni che esplicitamente escludano lo straniero, o categorie di esso, dal godimento di certi benefici, o condizionando l'eligibilità a requisiti di residenza prolungati, che di fatto privilegiano quanti sono insediati da più tempo e dunque gli autoctoni.

Proprio il rischio di uno sviluppo dell'*immigration federalism* nel senso descritto ha indotto la dottrina statunitense a rivendicare un ruolo più ampio in capo all'ambito federale, inclusivo anche della regolazione della condizione giuridica dello straniero sotto il profilo dell'accesso alle prestazioni sociali anche subnazionali. In sostanza, secondo questa lettura, allo Stato centrale spetterebbe definire le condizioni minime di accesso alle prestazioni sociali – di tutte, anche quelle subnazionali – dello straniero, svolgendo in questo senso un ruolo uniformante e tutorio³⁷.

Questa prospettiva, che caratterizza per certi aspetti anche altre esperienze nazionali³⁸, non è scevra di ambiguità nella misura in cui affidare al livello nazionale la tutela dello straniero, sotto il profilo dell'accesso alle prestazioni sociali, non garantisce di per sé un approccio favorevole alle esigenze dell'immigrato³⁹.

³⁵ Cfr. F. Scuto, *I diritti fondamentali della persona quale limite al contrasto dell'immigrazione irregolare*, Milano, 2012.

³⁶ Cfr. M.J. Wishnie, *Laboratories of Bigotry? Devolution of the Immigration power, Equal Protection and Federalism*, in *N.Y. Univ. L. Rev.*, vol. 76, 2, 2001, 493 ss.

³⁷ Cfr. L.S. Bosniak, *Immigrants, Pre-Emption and Equality*, in *Virginia J. Int. L.*, vol. 35, 1994, 179 ss; H. Motomura, *Immigration and Alienage, Federalism and Proposition 187*, in *Virginia. J. Int. L.*, vol. 35, 1994, 201 ss.

³⁸ Cfr. Tribunale costituzionale spagnolo, sent. n. 87 del 2017, che ha riconosciuto, ex art. 149.1.2 Cost. sp., al legislatore statale il compito di definire in che termini lo straniero possa essere parificato al cittadino nel godimento dei diritti costituzionali che la stessa Costituzione non riferisce alla persona, svolgendo in questo modo «una misión tuitiva de la posición jurídica del ciudadano extranjero en el ejercicio de los derechos constitucionales». Alle CC.AA. rimane, però, la possibilità di prevedere un trattamento migliorativo rispetto a quello stabilito dal legislatore statale.

³⁹ Infatti, nel contesto statunitense, si può osservare che la Corte Suprema nel caso *Graham v. Richardson*, 403 U.S., 365, (1971) aveva imposto il gravoso *strict scrutiny* in relazione alle leggi statali che differenziassero tra cittadini e stranieri regolari nell'accesso alle prestazioni sociali. Tuttavia, con l'adozione del *Personal Responsibility and Work Opportunity Reconciliation Act* (PRWORA) del 1996, il legislatore ha sostanzialmente abilitato i legislatori statali ad escludere gli immigrati regolari dall'accesso ai programmi assistenziali statali.

In altri ordinamenti, come in quello italiano, è spettato soprattutto al giudice costituzionale il compito di garantire il principio di eguaglianza nell'accesso alle prestazioni sociali regionali in relazione allo straniero.

Anche in questo caso, peraltro, come rivela la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana, non è detto che la tutela sia esente da contraddizioni, essendo molteplici i criteri di cui tenere conto. Ad esempio, la condizione di straniero, come si sa, non denota uno status giuridico unitario, essendo diverse le categorie di cui esso si compone e il loro consequenziale trattamento giuridico. Sicché, quando il trattamento diversificato nell'accesso a determinate prestazioni sociali non si è fondato sulla distinzione tra straniero *tout court* e cittadino nazionale, ma sul tipo di permesso di soggiorno, la Corte ha dovuto riconoscere che la relativa distinzione può di per sé essere ragionevole. Il permesso di soggiorno, infatti, dà un'indicazione circa il carattere di stabilità o meno del radicamento nel territorio nazionale e questo profilo può giustificare la limitazione nell'accesso ad alcune categorie soltanto di straniero⁴⁰. In tale giudizio, ha poi certamente inciso la natura delle prestazioni sociali volta per volta oggetto della controversia. Laddove queste siano apparse connesse a soddisfare un interesse ritenuto essenziale per la dignità umana, è prevalsa da parte della Corte una tendenza universalista: una volta che lo straniero sia ammesso legittimamente sul territorio nazionale, se ne è riconosciuto anche il diritto ad accedere a dette prestazioni in condizioni di parità col cittadino nazionale.

Infine, particolarmente controversa nella giurisprudenza della Corte costituzionale è stata la questione del requisito della previa residenza prolungata nel territorio regionale, quale condizione d'accesso alle prestazioni sociali. Tale criterio discrimina lo straniero in modo solo indiretto, in ragione del più recente insediamento di questi rispetto alla popolazione autoctona. Secondo un certo orientamento della Corte, poi apparentemente abbandonato, lo scrutinio in tali situazioni può divenire meno severo e possono essere apprezzate le ragioni che inducono il dato ente territoriale a favorire nell'ammissione a determinati beni della vita, comunque non ritenuti essenziali rispetto alla dignità umana, gli appartenenti alla data comunità territoriale⁴¹.

⁴⁰ Ad esempio, sia pure in riferimento a prestazioni statali, la Corte costituzionale non ha censurato la scelta del legislatore di riservare al solo cittadino straniero lungo soggiornante e non ad altre categorie di straniero l'assegno sociale (sent. n. 50/2019) e del reddito di cittadinanza (sentenza 19/2022).

⁴¹ Particolarmente emblematico è il caso dell'accesso all'edilizia residenziale pubblica. Nella sentenza 222/2013 la Corte ha ritenuto che la Regione, entro i limiti della non manifesta irragionevolezza, può favorire i propri residenti, anche in rapporto al contributo che essi hanno apportato al progresso della comunità, operando per un non indifferente lasso di tempo, e di conseguenza ha opinato che l'accesso all'edilizia residenziale convenzionale ed agevolata possa essere condizionata alla previa residenza in regione perché l'accesso all'abitazione presuppone un percorso di integrazione della persona nella comunità locale con carattere di stabilità, anche per scongiurare avvicendamenti troppo ravvicinati. Nella sentenza 44/2020, invece, la Corte ha accolto una tesi opposta, negando la legittimità di un requisito di residenza prolungata per l'accesso all'alloggio di edilizia residenziale pubblica, sul presupposto che l'abitazione è un bisogno primario dell'individuo; che i criteri individuati per l'accesso devono essere ragionevolmente collegati al bene; che la residenza prolungata

Nel complesso, dunque, la tutela dell'eguaglianza dello straniero attraverso primariamente la via giurisprudenziale si è rivelata una via non sempre facile da perseguire. L'utilizzo di parametri come il bene essenziale e la connessione al macro-principio della dignità hanno in taluni casi indotto la Corte a esiti diversificati e tra loro contraddittori.

Resta comunque da osservare che, sebbene sia certamente possibile che gli enti subnazionali sviluppino approcci escludenti nei confronti dello straniero, tale prospettiva non può dirsi necessitata. In certi contesti territoriali, caratterizzati magari da denatalità o comunque da scarsità di manodopera, l'immigrazione può essere considerata una vera risorsa da attrarre, soprattutto in relazione a quella di più elevata qualificazione. Inoltre, l'immigrazione, in tutti i contesti, non è più fenomeno recente e quindi molti stranieri sono divenuti cittadini ed esercitano il loro diritto di voto. Può dunque accadere che questo influisca a livello locale e spinga verso atteggiamenti politici di maggiore favore nei confronti dell'immigrato.

Il rischio che le unità subnazionali sviluppino la tendenza a creare "comunità affettive", secondo tendenze nazionalistiche, si lega in particolare al tema del cd. federalismo identitario. Infatti, in quei contesti subnazionali in cui l'autonomia territoriale è funzionale a garantire la preservazione e le specificità linguistiche e culturali di una data minoranza nazionale – che risulta però maggioranza nel dato ambito territoriale subnazionale – si è notato come l'attitudine nei confronti dello straniero tenda a variare in funzione della propensione da parte di questi ad apprendere la lingua e ad integrarsi nella cultura della minoranza nazionale⁴².

Anche in queste esperienze, dunque, non è detto che si abbiano tendenze necessariamente xenofobe. L'identità subnazionale può anche articolarsi in modo inclusivo nei confronti dello straniero. Indubbiamente, però, la necessità di preservare l'elemento linguistico originario della comunità induce all'adozione di strumenti volti più o meno direttamente a costringere l'immigrato a orientarsi verso l'apprendimento della lingua minoritaria, anziché di quella nazionale dello Stato ospite, incidendo in questo senso sulla sua libera determinazione.

3. Il caso della cittadinanza territoriale regionale

Muovendo ora sul piano empirico delle diverse esperienze nazionali, si può osservare che lo sviluppo di forme di cittadinanza subnazionali, in relazione all'immigrazione, si presenta come fenomeno eterogeneo. Accanto, infatti, al tema, cui si è già accennato, della differenziazione nell'accesso alle prestazioni sociali generali in ragione dello status di straniero – la dimensione che definiremo sociale della cittadinanza regionale –, un altro settore in cui l'ambito territoriale subnazionale ha mostrato un certo dinamismo è quello della dimensione territoriale della cittadinanza, ossia la

non è indice rivelatore di un particolare bisogno sociale; che la residenza protratta in passato non è indicativa di una probabilità di permanenza in un determinato ambito territoriale.

⁴² Cfr. R. Zapata-Barrero, *Immigration and Self-Government of Minority Nation*, Brussels, 2009; W. Kymlicka, *Immigration, Integration and Minority Nationalism*, in M. Keating, J. McGarry (eds.), *Minority Nationalism and the Changing International Order*, Oxford, 2006.

disciplina dei flussi di ingresso e di soggiorno, tradizionalmente di spettanza nazionale.

L'analisi di tale profilo, in una prospettiva comparata che riunisca tanto ipotesi di Stati federali, quanto regionali, consente di vagliare in che modo il tipo di Stato sotto il profilo delle relazioni territoriali incida sul tema del federalismo dell'immigrazione.

In effetti, tanto negli USA quanto in Canada, nella fase iniziale delle loro rispettive esperienze federative, non sono mancati esempi di unità subnazionali che avevano adottato misure restrittive nei confronti dell'ingresso di talune categorie di straniero, basandole sui loro tradizionali poteri in materia di ordine pubblico. Addirittura, in Canada, come visto, l'immigrazione si configura come competenza concorrente e l'origine di questa scelta è probabilmente da ricondursi proprio a questi poteri originari delle Province. Tuttavia, la prassi e la giurisprudenza di entrambi i Paesi si sono ben presto orientate verso un consolidamento del monopolio federale in materia, nonostante il dato costituzionale non presentasse questa soluzione come univoca⁴³.

L'attenzione da parte delle unità federali verso il tema dell'immigrazione e della condizione giuridica dello straniero si è riproposta più recentemente, dopo un periodo di incontrastato dominio federale, interrogando nuovamente la questione del riparto di competenze.

I due ordinamenti, tuttavia, hanno manifestato sul punto due interessi profondamente diversi: se negli USA l'attenzione da parte degli Stati si è rivolta soprattutto nei confronti dell'immigrazione irregolare e ha riguardato la fase espulsiva, in Canada, al contrario, l'interesse si è rivolto al profilo della selezione degli ingressi dell'immigrazione di natura economica e, come vedremo, si è giocata attorno al tema identitario del Québec.

Negli USA, l'incremento dei flussi migratori irregolari dal centro-sud America a partire dagli anni '90 del secolo scorso ha indotto a dirottare l'interesse degli Stati, soprattutto di quelli più prossimi al confine con il Messico, dal tema dell'accesso del migrante regolare ai sistemi di welfare subnazionale a quello legato all'attivazione delle procedure espulsive.

La disciplina dell'espulsione è di competenza federale, sotto il profilo sia legislativo sia amministrativo. Stante il divieto costituzionale di *commandering*, la legge federale disciplina specificamente la possibilità che l'Esecutivo federale concluda accordi con la polizia statale e locale finalizzati a dare esecuzioni espulsive degli stranieri⁴⁴. La conclusione di tali accordi è stata tuttavia minimale, sicché l'amministrazione federale non è nelle condizioni di dare puntuale attuazione alla legge e di provvedere conseguentemente all'effettiva espulsione degli immigrati irregolari. Esiste, da questo punto di vista, una notevole discrezionalità in capo all'amministrazione nel definire priorità quanto all'esecuzione delle procedure espulsive, favorendo, in particolare, l'allontanamento per motivi

⁴³ Sull'esperienza americana, vedi G.L. Neuman, *op. cit.*, 1883 ss.; su quella canadese, R.A. Vineberg, *Federal-Provincial Relations in Canadian Immigration*, in *Canadian Public Administration*, vol. 30, 2, 1987, 299 ss.

⁴⁴ Cfr. H. Pham, P. Hoang Van, *Sheriffs, State Troopers, and the Spillover Effects of Immigration Policing*, in *Arizona L. Rev.*, vol. 64, 2022, 462 ss.

di ordine pubblico (commissione reati), di sicurezza nazionale, di illecito attraversamento dei confini⁴⁵.

Di fronte, dunque, alla percepita inattuazione delle procedure espulsive, taluni Stati si sono mossi introducendo nuove condotte di reato che vedevano, come soggetto attivo, l'immigrato irregolare. L'intento era appunto quello di aumentare le ipotesi per le quali l'immigrato irregolare commettesse un illecito penale così da rendere prioritaria la procedura espulsiva. In secondo luogo, si è riconosciuto alle autorità di polizia locali la possibilità non solo di verificare, in collaborazione con l'autorità federale, la regolarità del soggiorno di ogni persona immigrata che fosse stata fermata dalle autorità locali, ma anche, nel caso di irregolarità del suo soggiorno, di trattenerla, al fine della consegna alle autorità federali responsabili delle procedure espulsive.

Nella sentenza *Arizona v. Usa*⁴⁶, la Corte Suprema ha posto un sostanziale altolà a tali iniziative: essa ha rivendicato il carattere esclusivo della competenza federale in materia di immigrazione; ha riconosciuto all'ambito federale un'ampia discrezionalità nell'esecuzione delle procedure espulsive e ha negato che le autorità statali possano avere un ruolo facilitatore nell'esecuzione della procedura espulsiva, se non nel quadro di appositi accordi con la federazione, previsti e disciplinati dal legislatore federale.

Tale sentenza, tuttavia, non ha affatto determinato la fine dell'*immigration federalism*.

In un contesto politico che si è andato sempre più polarizzando attorno a profili identitari, l'immigrazione irregolare è certamente divenuta tema divisivo. Le varie presidenze che si sono succedute (Obama, Trump, Biden), pur manifestando su taluni aspetti delle politiche migratorie indirizzi politici divergenti, sono per certi versi accomunate dal fatto di non aver proceduto ad una modifica legislativa dell'*Immigration Nationality Act*, ma di essere ricorse all'emanazione di direttive politiche e atti esecutivi presidenziali. Così facendo, però, esse si sono espone all'obiezione di violare l'obbligo costituzionale di dare fedele attuazione alla legge federale (art. II, sec. 3, cl. 5 Cost. USA) e di modificare politiche federali senza previamente consultare, quali potenziali controinteressati, gli Stati, violando, in questo senso, i diritti

⁴⁵ In un memorandum del 30 settembre 2021, l'*US Department of Homeland Security* (DHS) ha esplicitato che, in relazione alle tre categorie indicate nel testo, l'esecuzione della procedura espulsiva deve avvenire in via prioritaria. Il Texas e la Louisiana hanno impugnato davanti alle giurisdizioni federali la direttiva ministeriale e, con decisione poi confermata dalla Corte d'appello del quinto circuito, hanno ottenuto la sospensione nazionale del relativo atto. La Corte Suprema, il 21 luglio 2022, con decisione a stretta maggioranza, ha deciso di revocare la sospensione, ma ha accettato di anticipare il relativo giudizio di merito. Le questioni cui la Corte Suprema dovrà rispondere attengono sia al tema della legittimazione attiva da parte degli Stati a ricorrere contro la direttiva ministeriale, sia a quello della legittimità di tale direttiva. L'impugnazione si fonda sul fatto che la direttiva fissi delle priorità non previste dalla legge federale e che essa è stata adottata in violazione dei diritti di partecipazione degli Stati al procedimento amministrativo stabiliti dall'*Administrative Procedure Act*. Per una disamina delle varie fasi giudiziali della vicenda e relativi atti processuali, vedi [https://ballotpedia.org/United_States_v._Texas_\(2022\)](https://ballotpedia.org/United_States_v._Texas_(2022))

⁴⁶ *Arizona et Al. v. U.S.*, 567 U.S. 387 (2012).

di partecipazione al procedimento amministrativo previsti dall'*Administrative Procedure Act*⁴⁷.

Si è così assistito a un notevole contenzioso mediante il quale gli Stati hanno di fatto ostacolato davanti alle corti l'effettiva attuazione dei diversi indirizzi politici amministrativi presidenziali e ciò tanto nel caso in cui questi portassero ad un miglioramento delle condizioni degli stranieri, quanto ad un loro inasprimento.

Questa nuova strategia di "attrito" all'esercizio della competenza federale in materia si è basata, in primo luogo, su una lettura più favorevole al riconoscimento della legittimazione attiva in capo agli Stati, utilizzando la teoria dell'*immigrant as injury*. I giudici federali aditi hanno riconosciuto che gli Stati, in relazione al controllo dell'immigrazione illegale, non possono esercitare alcun potere e devono, dunque, come conseguenza dell'esplicitarsi del primato della legge federale, basarsi esclusivamente sulla fedele attuazione di essa da parte dell'Esecutivo federale. Se quest'ultimo non adempie scrupolosamente all'attuazione della legge federale in relazione alle procedure espulsive, ciò si riverbera in potenziali costi per gli Stati. Questi, infatti, sarebbero costretti a garantire anche agli immigrati, la cui presenza sul territorio nazionale, pur irregolare, è tollerata dalla federazione, una serie di servizi pubblici che graverebbero sulle finanze statali.

Ma, allo stesso modo, la teoria dell'*immigrant as injury* è servita per riconoscere la legittimazione ad agire agli Stati anche al fine di contrastare misure federali, sempre di carattere amministrativo, avverse agli interessi degli stranieri. Così, in relazione ai *travel bans* trumpiani, agli Stati si è riconosciuta la legittimazione ad impugnare la misura, facendo leva sui danni che avrebbero riportato quale conseguenza dei mancati pagamenti delle tasse universitarie da parte degli studenti stranieri cui era stato impedito il rientro negli USA sulla base appunto dell'ordine presidenziale⁴⁸.

La peculiare natura degli interessi statali – definiti dai giudici come entità *quasi sovereign* – giustifica una "speciale sollecitudine" che non si manifesta solo nel riconoscimento della legittimazione ad agire, ma anche sul fronte del rimedio. Questo consiste spesso nell'emissione di provvedimenti interinali di sospensione dell'entrata in vigore e/o dell'efficacia dell'atto impugnato, con applicazione sull'intero territorio nazionale. Il risultato è, dunque, che alcune iniziative presidenziali, anche molto importanti, sono rimaste solo sulla carta, finendo, poi, per essere rimosse dalla successiva presidenza⁴⁹.

⁴⁷ Diffusamente, anche per il richiamo alla pertinente bibliografia, v. J. Lee Koh, *The Rise of the "immigrant-as-Injury" Theory of State Standing*, in *American Univ. L. Rev.*, vol. 72, 101 ss.

⁴⁸ Peraltro, la sospensiva dell'ordine presidenziale, in un primo tempo emessa dal giudice distrettuale e confermata in appello, è stata revocata dalla Corte Suprema. Vedi *Trump v. Hawaii*, 585 U.S. (2018).

⁴⁹ È questo, ad esempio, il caso del *Deferred Action for Parents of US Citizens and Lawful permanent resident (DAPA)*, con cui la presidenza Obama aveva sostanzialmente sospeso le procedure di espulsione nei confronti dei genitori irregolarmente presenti sul territorio nazionale di cittadini statunitensi o di immigrati regolari con permesso di soggiorno a titolo permanente. Impugnato da 26 Stati, che hanno ottenuto, come misura interinale, la sospensiva, il DAPA è stato revocato dal Presidente Trump, il 15 giugno 2017, senza mai produrre effetti.

In Canada, invece, il tema della cittadinanza regionale territoriale si è manifestato con peculiare riguardo nei confronti dei criteri di ammissione dell'immigrazione economica. Anche per effetto della collocazione geografica e grazie alla conclusione di appositi accordi internazionali di riammissione con gli USA⁵⁰, il flusso di immigrati irregolari e/o richiedenti asilo direttamente sul territorio nazionale è relativamente basso. Questo ha permesso e permette tuttora alle autorità canadesi di programmare con la dovuta efficacia gli ingressi dell'immigrazione tanto economica quanto di tipo umanitario, attraverso, in questo caso, lo strumento del reinsediamento da Paesi terzi⁵¹.

Come si è detto, nonostante la lettera costituzionale, l'immigrazione ha avuto una gestione fortemente centralizzata e ciò sin dalla fine del XIX secolo. Il tema del ruolo delle Province si è posto a partire dall'avvio negli anni '60 del secolo scorso della questione quebecchese.

Il controllo dei flussi migratori è stato, infatti, percepito dalla provincia francofona come essenziale per mantenere in seno alla federazione la sua specifica identità culturale. Da un lato, il Québec aveva interesse a far sì che i flussi migratori continuassero a raggiungere tale regione per mantenere inalterata la proporzione della popolazione ivi residente rispetto alle altre Province canadesi, ma, dall'altro, era necessario che gli immigrati si integrassero nella lingua e cultura francese, anziché in quella inglese⁵².

La strategia si fondò su due capisaldi. In primo luogo, sul piano dell'integrazione, avviando politiche cd. interculturali, in contrapposizione a quelle multiculturali federali, che, tra le altre cose, imposero ai figli dei neo-immigrati la frequenza di scuole in lingua francese e non in inglese.

In secondo luogo, si concordò con l'ambito territoriale federale una devoluzione delle funzioni legislative ed amministrative relative all'immigrazione economica, in modo tale che il Québec potesse definire in modo autonomo i criteri per l'ammissione dell'immigrazione economica nella Provincia, così da orientare l'offerta verso i Paesi francofoni o comunque di lingua neolatina.

L'assetto complessivo che ne è uscito rappresenta un esempio emblematico di federalismo asimmetrico, giustificato alla luce delle esigenze identitarie quebecchesi. Questo profilo, unitamente al fatto che la devoluzione in materia migratoria poteva accentuare l'idea, cara ai partiti nazionalisti quebecchesi, di una Provincia francofona con uno status quasi sovrano all'interno della federazione, spinse il governo federale a promuovere in tutte le realtà subnazionali accordi per sviluppare canali provinciali di ammissione dell'immigrazione economica, paralleli a quello federale.

⁵⁰ Cfr. U.S.A. - Canada, Safe Third Country Agreement su cui, criticamente, A.F. Moore, *Unsafe in America: A Review of the US-Canada Safe Third Country Agreement*, in *Santa Clara L. Rev.*, vol. 47, 2007, 201 ss.

⁵¹ Sul punto, D. Strazzari, *Canada*, in P. Bonetti, P. Morozzo della Rocca, M. Savino (cur.), *Immigrazione e lavoro: quali regole? Modelli, problemi e tendenze*, Napoli, 2022, 199 ss; Id., *Resettlement, Populism and the Multiple Dimensions of Solidarity: Lessons from U.S. and Canada*, in *Eur. Journal Migr. and L.*, vol. 22, 2020, 114 ss.

⁵² Cfr. D. Strazzari, *Federalismo e immigrazione in Canada: tra asimmetria e devoluzione paritaria*, in G. Delledonne, G. Martinico, L. Pierdominici (cur.), *Il costituzionalismo canadese a 150 anni dalla confederazione. Riflessioni comparatistiche*, Pisa, 2017, 203 ss.

Il governo, pertanto, rispolverò l'art. 95 del *Constitution Act 1867*, concependo la devoluzione di funzioni in materia immigratoria come una misura coerente con la natura originariamente concorrente della competenza "immigrazione", secondo una tendenza di favore verso l'autonomia territoriale a carattere paritario, e non di speciale accomodamento delle spinte identitarie del Québec.

L'intento si può dire raggiunto. In effetti, il canale di ammissione provinciale eguaglia, oggi, nei numeri, quello federale e praticamente tutte le Province ne sono interessate. Sebbene la devoluzione in materia sia disciplinata da accordi cooperativi tra federazione e Province, di fatto, sotto il profilo giuridico, si tratta di una devoluzione di funzioni amministrative.

Questo aspetto è divenuto importante nel momento in cui il governo federale ha riscontrato che talune Province, meno toccate dai flussi migratori e con bisogni immigratori a minore valore aggiunto, avevano favorito l'attrazione di manodopera scarsamente qualificata, ponendosi così in conflitto con le priorità federali. Di conseguenza, la federazione ha proceduto ad esercitare un maggior potere di indirizzo e controllo sui programmi provinciali, minacciandone la chiusura⁵³.

Questa dinamica, che non ha interessato il Québec, ha per certi aspetti sottolineato la maggior forza, sul piano politico, delle richieste devolutive avanzate sul piano del federalismo identitario, anziché di quello cd. funzionale.

In effetti, la rilevanza del federalismo di natura identitaria, al fine di valutare comparativamente il fenomeno dell'*immigration federalism*, sembra confermata dall'esame di altre esperienze e pare interessare trasversalmente anche casi di Stati regionali, come la Spagna, o federali per disaggregazione, come il Belgio.

In quest'ultima realtà, l'immigrazione di natura economica si è tradizionalmente fondata su accordi internazionali con alcuni paesi fornitori di manodopera, ma questo strumento si è bloccato a partire dall'inizio degli anni '70 del secolo scorso. Avviati i processi di federalizzazione dello Stato, le Regioni hanno acquisito dalla fine degli anni '80 competenze amministrative legate al rilascio dell'autorizzazione al lavoro.

La gestione regionale di tale pur limitata funzione aveva dato vita, però, a disomogeneità tra le due aree linguistiche del Paese, anche come conseguenza del diverso sviluppo economico. Dopo un primo tentativo di condizionare l'esercizio di essa alla previa conclusione di un accordo obbligatorio tra i vari livelli territoriali – accordo che benché sottoscritto non aveva determinato il venir meno delle frizioni –, la riforma costituzionale del 2014 ha determinato la devoluzione alle Regioni anche delle funzioni legislative, riservando alla federazione solo i profili legati alla valutazione dell'ordine pubblico e della sicurezza nazionale⁵⁴.

In Spagna, la stagione statutaria ha mostrato un certo dinamismo delle CC.AA. in materia di immigrazione. Nel contesto della regolazione dei flussi di ingresso economico, tanto lo Statuto della Catalogna quanto quello

⁵³ Più diffusamente, D. Strazzari, *Federalismo e immigrazione – Un'indagine comparata*, cit., 122 ss.

⁵⁴ *Amplius*, D. Strazzari, *Ibidem.*, 152 ss.

dell'Andalusia hanno previsto l'attribuzione di funzioni amministrative in materia di rilascio dei permessi di soggiorno per ragioni lavorative.

La successiva modifica nel 2009 della Legge organica in materia di immigrazione (LODYLE⁵⁵) ha effettivamente previsto la possibilità per il livello centrale di devolvere funzioni amministrative a quelle CC.AA. che avessero previsto nel loro Statuto l'assegnazione di funzioni in materia. L'avvio e la positiva definizione del trasferimento di funzioni si sono avuti, però, solo con la Catalogna.

L'attribuzione di funzioni amministrative in materia di immigrazione è stata contestata davanti al Tribunale costituzionale in occasione dell'impugnazione avverso lo Statuto catalano. Il giudice costituzionale non ha censurato tuttavia questo profilo. Esso peraltro non ne ha riconosciuto il carattere innovativo: secondo il Tribunale l'esercizio di funzioni amministrative in relazione al permesso di soggiorno per motivi di lavoro discenderebbe già dalle competenze, sempre amministrative, che le CC.AA. esercitano in materia di politiche attive per il lavoro e come tali sarebbero esercitabili da parte di tutte le CC.AA., senza necessità di un'apposita previsione statutaria. Di fatto, però, solo in Catalogna si è proceduto al trasferimento delle funzioni⁵⁶.

In Italia, invece, non si è ammessa alcuna lettura favorevole a una gestione territorialmente plurale dell'immigrazione economica, neppure in relazione alle funzioni amministrative di rilascio del permesso di lavoro.

In effetti, nel 2004, in occasione dell'approvazione del d.P.R. 334/2004 – il nuovo regolamento di attuazione adottato a seguito delle modifiche al Testo Unico Immigrazione (TUI), introdotte dalla L. n. 189/2002 – la Conferenza Unificata aveva espresso parere negativo sullo schema di decreto⁵⁷, proprio sul presupposto che non si fossero garantiti spazi sufficienti all'ambito territoriale regionale nella determinazione dei flussi di ingresso, anche nella forma di quote regionali.

Questo potenziale sviluppo si sarebbe reso possibile grazie alle modifiche introdotte dalla L. n. 189/2002 all'art. 23 del TUI, che ha configurato la possibilità di garantire un certo numero di ingressi a quei cittadini stranieri che hanno completato corsi di formazione professionale all'estero, secondo programmi che possono essere proposti (anche) dalle Regioni.

Le Regioni avevano reclamato la possibilità di programmare una certa quota di ingressi, avvalendosi dello strumento del richiamato art. 23 del TUI, come modificato nel 2002, basando le loro richieste sulle competenze da esse godute in materia di politiche del lavoro e di formazione professionale. Tanto il Consiglio di Stato⁵⁸ in sede consultiva, quanto la

⁵⁵ Cfr. Ley Orgánica 2/2009 dell'11.12.2009 in BOE n. 299 del 12.12.2009 di modifica della *Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, in BOE n. 10 del 12.01.2000.

⁵⁶ Cfr. 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, 521 ss.

⁵⁷ Conferenza unif., rep. Atti n. 701/C.U. del 10.12.2003.

⁵⁸ Si tratta del Parere n. 3075/2004, ad. 17.05.2004.

Corte costituzionale⁵⁹ finirono, però, con l'affermare la sola competenza nazionale, ritenuta prevalente e assorbente⁶⁰.

Di lì a poco, l'acuirsi dei flussi migratori non controllati, prevalentemente a carattere umanitario, ha di fatto portato ad azzerare sostanzialmente i flussi di natura economica, che solo negli ultimi due anni sono stati nuovamente programmati, secondo peraltro una procedura che ha finito per bypassare le già labili forme di coinvolgimento regionale rappresentate dal parere della Conferenza Unificata.

Sul piano, dunque, giuridico-formale non c'è stato alcuno spazio di coinvolgimento delle unità subnazionali. Il decreto flussi 2022 ha previsto una quota pari a mille unità, riservata a quei cittadini stranieri che abbiano completato programmi di formazione ed istruzione nei Paesi d'origine⁶¹, ai sensi del richiamato art. 23 del TUI. Sebbene i relativi progetti formativi debbano essere approvati dal Ministero, le proposte, anche al fine di consentire una più stretta correlazione tra effettiva richiesta di specifiche professionalità nel territorio italiano e attività formative pre-partenza, possono essere presentate da Regioni, Province autonome, enti locali, organizzazioni nazionali degli imprenditori e datori di lavoro, organismi internazionali e associazioni operanti nel settore dell'immigrazione⁶². E proprio facendo leva su questa previsione, come detto, le Regioni nel 2004 avevano chiesto un più forte coinvolgimento nella determinazione di tale quota e forme di programmazione più certe.

È auspicabile che in futuro tale criterio possa essere rafforzato. Esso permetterebbe all'amministrazione regionale di svolgere un ruolo sia come soggetto catalizzatore dei vari interessi sparsi a livello regionale sia di sviluppare attività inerenti la cooperazione allo sviluppo e di rilievo internazionale nei paesi terzi.

4. La cittadinanza culturale regionale negli Stati composti e pluriculturali

Le misure specificamente rivolte agli immigrati, finalizzate a favorire la loro integrazione nella comunità, sono un ambito di tradizionale manifestazione dell'intervento subnazionale. Possiamo riferirci ad esse come la dimensione culturale della cittadinanza regionale.

La nozione di cultura che qui si assume a riferimento non attiene alle attività superiori dell'intelletto umano, coincidenti con le espressioni artistiche e scientifiche, ma all'accezione antropologica, fatta propria, ad

⁵⁹ Corte cost., sent. 50/2005.

⁶⁰ Su questo, vedi *amplius* D. Strazzari, *Federalismo e immigrazione – Un'indagine comparata.*, 101 ss.

⁶¹ Cfr. DPCM del 29.12.2022, Programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari nello Stato per l'anno 2022, in GU n. 21 del 26.1.2023.

⁶² E' comunque significativo che il d.l. 10.3.2023, n. 20, convertito in l. n. 50 del 5.5.2023, in G.U. n. 104 del 5.5.2023, abbia introdotto due nuovi commi – il 4 bis e 4 ter – che hanno l'intento di rafforzare, anche attraverso il coinvolgimento diretto delle rappresentanze datoriali nazionali e locali, la predisposizioni di corsi di qualificazione e formazione professionale, nonché di integrazione civico-linguistica, nei paesi terzi in modo appunto da consentire poi un ingresso agevolato in Italia a quegli stranieri che li abbiano conclusi.

esempio, dalla Dichiarazione universale dell'Unesco sulla diversità culturale del 2001⁶³.

In fondo, la scelta in merito a quale modello di integrazione dello straniero⁶⁴ promuovere dipende dal diverso bilanciamento che si intende dare a due interessi contrapposti. Da un lato, vi è da considerare il principio di autonomia e di autodeterminazione del singolo e dei gruppi sociali in cui si manifesta la socialità dello straniero. Dall'altro, vi è l'obiettivo di garantire la coesione sociale all'interno di una data compagine statale.

Con un'avvertenza però: anche quando lo Stato dovesse optare per una sostanziale indifferenza rispetto al tema in questione, lasciando libere le forze sociali di autoregolamentarsi, non si avrebbe mai una situazione di reale neutralità. Ad esempio, la circostanza per cui lo Stato offre e garantisce un sistema di istruzione scolastica in una data lingua è già di per sé un condizionamento sotto il profilo culturale.

D'altra parte, non si deve dimenticare che un elemento di distinzione tra cd. vecchie e nuove minoranze attiene proprio al fatto che le prime non anelano ad integrarsi nella "cultura della maggioranza" e anzi lottano affinché siano garantiti e preservati aspetti della loro identità linguistico-culturale. Al contrario, gli immigrati hanno interesse ad essere, entro certi limiti, integrati nella società ospitante, essendo soprattutto le competenze linguistiche un necessario viatico per un miglioramento del loro status sociale⁶⁵.

Il bilanciamento tra i diversi interessi in gioco – pluralismo e autonomia da una parte, coesione sociale dall'altra – è alla base di una certa evoluzione sul piano appunto delle politiche dell'integrazione.

Tra gli anni '70 e '80 del secolo scorso, i paesi del Nord America e il Regno Unito in Europa avevano promosso il cd. multiculturalismo, fino al punto di inserirlo in Costituzione nel caso canadese. Il multiculturalismo, volendo qui semplificare un dibattito assai più ricco e variegato⁶⁶, tende a concepire l'individuo con background migratorio come appartenente a un certo gruppo, normalmente connotato secondo l'etnia di provenienza, cui riconduce una serie di caratteristiche culturali. Il multiculturalismo tenderebbe a riconoscere spazi maggiori all'autonomia dei singoli gruppi sociali, ma anche, secondo i detrattori, a reificare le loro differenze culturali. Insomma, se il multiculturalismo riconosce su un piano paritario le differenti culture, se esso garantisce la diversità culturale, ha, tuttavia, la tendenza a

⁶³ Secondo tale documento, la cultura si deve intendere come «the set of distinctive spiritual, material, intellectual and emotional features of society or a social group and that it encompasses in addition to art and literature lifestyles, ways of living together, value systems, traditions and beliefs».

⁶⁴ Per una ricognizione comparata delle diverse tendenze in materia, cfr. G. Cerrina, Feroni, V. Federico (cur.), *Strumenti, percorsi e strategie dell'integrazione nelle società multiculturali*, Napoli, 2018.

⁶⁵ Questo profilo è sottolineato da W. Kymlicka, *La cittadinanza multiculturale*, Bologna, 1999, 44 ss.

⁶⁶ Su cui M. Ricca, *Oltre Babele – Codici per una democrazia interculturale*, Bari, 2008; C. Joppke, *War of words: interculturalism v. multiculturalism*, in *Comparative Migration Studies*, vol. 6, n. 11, 2018; N. Meer, T. Modood, R. Zapata-Barrero, *Multiculturalism and interculturalism. Debating the dividing lines*, Edimburgo, 2016; G. Bouchard, *What is interculturalism?*, in *McGill L. J.*, vol. 56, 2, 2011, 435 ss.

ridurre l'individuo a semplice appartenente ad un gruppo e a promuovere una giustapposizione tra comunità.

L'interculturalismo che si sviluppa a partire dal nuovo millennio, anche come risposta al radicalismo religioso di matrice islamica, cerca una diversa sintesi tra il rispetto della diversità e la coesione sociale, attribuendo maggiore rilievo a quest'ultima e puntando, di conseguenza, a un più chiaro impegno pubblico nella promozione dell'integrazione⁶⁷. Ciò si traduce, infatti, nell'adozione di misure specificamente rivolte allo straniero, volte sì a promuovere l'integrazione sociale, ma secondo una dimensione caratterizzata da una più accentuata dimensione obbligatoria⁶⁸.

L'integrazione non è più solo un'opportunità che viene offerta, ma una sorta di dovere, di obbligazione, che, laddove non raggiunta, può essere variamente sanzionata, condizionando l'ingresso, la permanenza in occasione del rinnovo del permesso di soggiorno, l'acquisto della cittadinanza.

Sono due, in particolare, i profili che appaiono maggiormente interessati da questa dimensione obbligatoria delle politiche di integrazione. In primo luogo, vi è certamente il profilo linguistico. In effetti, nonostante l'apprendimento della lingua dello Stato ospite sia un interesse per lo stesso straniero, si è progressivamente riscontrata, in alcune fasce della popolazione, una difficoltà ad ottenere una conoscenza anche basilare della lingua. La crescita nel numero di talune comunità, il loro concentrarsi in zone circoscritte, la tendenza a sposarsi con connazionali residenti nel Paese d'origine che poi vengono ricongiunti, senza alcuna socializzazione previa nello Stato ospitante, sono tutti fattori che spesso determinano, soprattutto nella fascia di popolazione femminile e/o in quella con minore istruzione, la tendenza ad una segregazione *de facto*. Ciò, peraltro, può avere un impatto negativo non solo in termini di una loro socializzazione, quanto meno in relazione alla società che li ospita, ma anche sui risultati scolastici dei figli. Questi, anche se nati e scolarizzati nei Paesi in cui sono emigrati, faticano, anche perché non adeguatamente supportati a casa, a raggiungere una conoscenza della lingua tale da poter essere utilizzata come lingua di studio.

La lingua, tuttavia, non è il solo aspetto cui sono dirette le politiche di integrazione. L'emergere della questione del terrorismo di matrice islamica e i conseguenti dubbi legati al grado di effettiva accettazione dei valori della tradizione liberale-democratica da parte di alcune comunità di immigrati sono appunto alla base dello svilupparsi di iniziative volte a promuovere la conoscenza, se non l'adesione, a detti valori. Si tratta, in definitiva, di misure finalizzate alla formazione del "buon cittadino", più o meno fedele, più o meno solidale, più o meno mobilitato ed impegnato nella attuazione del bene comune⁶⁹.

⁶⁷ Cfr. Consiglio d'Europa, Libro bianco sul dialogo interculturale – "vivere insieme in pari dignità", Strasburgo, 7 maggio 2008.

⁶⁸ Cfr. Common Basic Principles for Immigrant Integration Policies in the EU, Conclusioni 19.11.2004, disponibili su http://www.consiliumeuropa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/jha/82745.pdf

⁶⁹ Cfr. S. Carrera, *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Leiden-Boston, 2009; R. Van Oers, E. Ersboll, D. Kostakopoulou (eds), *A Re-Definition of Belonging? – Language and Integration Tests in Europe*, Leiden-Boston, 2010.

Questa evoluzione verso un maggiore interventismo pubblico nelle politiche di integrazione ha per certi versi determinato una centralizzazione delle misure di tipo integrativo che tradizionalmente erano una prerogativa degli enti subnazionali e cui lo straniero accedeva su base volontaria.

In effetti, nel momento in cui la conoscenza di un certo livello linguistico e/o la conoscenza di valori civici diventa condizionante ai fini del rilascio del permesso o del suo rinnovo, si determina anche un collegamento funzionale con la disciplina delle condizioni di ingresso e di soggiorno, che è di prerogativa nazionale.

Tale processo di riaccentramento delle relative misure di integrazione può divenire problematico da realizzare laddove, nel dato ordinamento, la natura composta, sotto il profilo territoriale, si giustifica, magari in parte, in ragione della tutela delle minoranze nazionali e/o linguistiche.

Come si è accennato, nelle realtà territoriali subnazionali che si pongono come esponenziali degli interessi di una data minoranza linguistica nazionale, l'immigrazione può essere vista come una potenziale minaccia per il mantenimento dell'identità culturale della data comunità. Questo può spingere, se non ad iniziative volte a scoraggiare l'afflusso di immigrati, ad adottare misure idonee a far sì che questi optino per l'apprendimento della lingua e l'acquisizione di tratti culturali della minoranza nazionale/linguistica.

In uno scenario quale quello descritto, lo sviluppo della cittadinanza culturale regionale può porsi in modo problematico e portare a frizioni con l'ambito centrale di governo.

In Spagna, in occasione dell'adozione del nuovo Statuto, la Catalogna ha assunto competenze legislative esclusive in materia di "accoglienza" degli stranieri. Nel 2010, in attuazione di tale competenza, la C.A. catalana ha approvato una legge denominata *ley de acogida*. Con essa, appunto, si è introdotto un servizio a carattere obbligatorio per la popolazione immigrata presente in Catalogna, inclusi i richiedenti asilo, finalizzato a far acquisire competenze linguistiche di base, tanto in castigliano quanto in catalano – ma con precedenza per quest'ultima lingua che è anche la lingua veicolare –, nonché l'apprendimento dei principi di diritto e del mercato del lavoro e della conoscenza della società catalana e del suo sistema linguistico.

Nel 2009, il legislatore ha approvato la modifica alla Legge organica sull'immigrazione (LODYLE), modifica introdotta anche con la finalità di adeguare la disciplina nazionale dell'immigrazione alle determinazioni assunte dalle CC.AA. in materia migratoria nei loro nuovi Statuti. A tal fine, è stato inserito un nuovo art. 2 *ter* in cui si abilitano le CC.AA. a realizzare azioni formative finalizzate alla promozione della conoscenza e al rispetto dei valori costituzionali e statutari, nonché all'apprendimento congiunto delle lingue ufficiali.

Il Tribunale costituzionale, nella sentenza n. 87 del 2017, si è pronunciato sulla legittimità della *ley de acogida*. Il Tribunale ha ritenuto che le competenze statali in materia di immigrazione comprendono anche il potere di adottare misure specifiche di integrazione rivolte allo straniero. In tale contesto, però, ben può il legislatore riconoscere valore alle iniziative per l'integrazione degli stranieri assunte dalle CC.AA. La *Ley de acogida* non sarebbe, in questo senso, esercizio di una competenza propria della Catalogna, ma di una competenza di fatto delegata dal legislatore statale,

sulla base dell'art. 2 *ter* della LODYLE. Il Tribunale ha inoltre censurato il carattere prioritario dell'acquisizione delle competenze linguistiche in catalano.

Sebbene, dunque, nella lettura offertane dal Tribunale, lo Stato centrale potrebbe in ogni momento disciplinare in modo autonomo le misure di integrazione verso lo straniero, di fatto, esso si è mosso secondo un approccio cooperativo, riconoscendo effetti giuridici alle certificazioni rilasciate dalla Catalogna – e dalle altre CC.AA. – al fine di comprovare il radicamento sociale dell'immigrato. Questo profilo assume rilievo, ad esempio, per il rinnovo del permesso di soggiorno o per la concessione dell'*arraigo*, una sorta di procedura di regolarizzazione per lo straniero irregolare presente da almeno due anni nel territorio spagnolo.

Un approccio cooperativo è emerso anche nel caso del Belgio. La competenza delle Comunità in materia di integrazione degli stranieri è stata prevista fin dalla legge speciale del 1980⁷⁰. Tuttavia, a partire dal 2003, le Fiandre hanno previsto come obbligatorio un corso cd. di *inburgering* finalizzato all'acquisizione di un certo livello di conoscenza della lingua e dei valori civici e sociali delle Fiandre.

L'iniziativa, bollata inizialmente come una misura xenofoba e ritenuta espressiva dello sviluppo dei partiti nazionalisti fiamminghi, ha poi conosciuto una progressiva diffusione sia in Vallonia sia, con maggiore difficoltà, nella regione di Bruxelles capitale.

L'intervento federale si è avuto dopo e ha di fatto determinato un rafforzamento delle iniziative subnazionali. Sia per ottenere la cittadinanza belga, sia per ottenere il rinnovo del permesso di soggiorno si richiede la dimostrazione di aver profuso ogni ragionevole sforzo per integrarsi nella società e a tal fine la frequenza ai corsi di integrazione organizzati regionalmente diventa criterio utile, seppur non esclusivo⁷¹.

Un approccio meno cooperativo si è registrato nel caso italiano. La legge 94 del 2009⁷² ha introdotto il cd. accordo di integrazione, con cui lo straniero non comunitario si impegna ad acquisire, entro la scadenza del permesso di soggiorno, una conoscenza della lingua italiana di livello A2 e dei principi della Costituzione. Una previsione simile si è prevista in relazione al rilascio del permesso lungo-soggiornanti.

In tale circostanza, la Provincia Autonoma di Bolzano aveva proposto all'amministrazione centrale di prevedere la possibilità di soddisfare gli obblighi di integrazione linguistica in tedesco, anziché in italiano. La richiesta non venne accolta, sebbene il superamento della prova di

⁷⁰ Vedi art. 5, §1er, II, 3° *Loi spéciale de réformes institutionnelles*, 08.08.1980, in Mon. Belge 15.8.1980, p. 9434 ss.

⁷¹ Su questi interventi, vedi la sentenza della Cour constitutionnelle, sent. 126/2018, con commento di L. Sciannella, *Immigrazione e "sforzi di integrazione": riflessioni a margine della sentenza della Cour constitutionnelle belga sull'obbligo di sottoscrizione della Déclarations des primo-arrivants*, in *DPCE-online*, 2, 2019. La Corte ha concluso per l'infondatezza delle relative misure federali, in considerazione della natura gratuita dei corsi, del fatto che venissero esentate alcune categorie di soggetti più vulnerabili e che la mancata frequenza ai corsi non determinasse automaticamente il mancato rinnovo del permesso. La Corte si è espressa sul decreto *inburgering* nella sentenza 101/2008 e 136/2019. Sul punto, vedi D. Strazzari, *Federalismo e immigrazione. Un'indagine comparata*, cit., 300 ss.

⁷² Legge n. 94 del 15.7.2009, *Disposizioni in materia di sicurezza pubblica*, in GU. Del 24.07.2009.

conoscenza della lingua tedesca attribuisca crediti aggiuntivi al fine dell'accordo di integrazione.

Nel 2011, la Provincia ha adottato la legge n. 12, denominata "Integrazione delle cittadine e dei cittadini stranieri", che pone tra le sue finalità quella di promuovere la conoscenza delle lingue ufficiali della Provincia in un'ottica di acquisizione integrata e congiunta. Recentemente, con delibera n. 678 del 20 settembre 2022 la Giunta ha previsto che i cittadini non appartenenti all'UE che presentino domanda per le prestazioni aggiuntive provinciali debbano comprovare la conoscenza orale di livello A2 di una delle lingue provinciali, nonché la conoscenza della società e della cultura locale. Al fine di ottenere le relative prestazioni sociali, è sufficiente presentare la prova dell'avvenuta iscrizione al corso linguistico – da cui si può essere dispensati – e a quello sulla conoscenza della società e cultura locale. Se entro 12 mesi dalla presentazione della domanda di prestazione sociale, non si comprova di aver frequentato il corso e raggiunto il livello di conoscenza richiesto, si decade dal relativo beneficio.

5. Conclusioni

L'intensificarsi dei flussi migratori ha indotto anche l'ambito territoriale subnazionale ad interrogarsi circa il ruolo regolatorio da assumere a riguardo. In tale contesto, lo sviluppo di cittadinanze regionali è un fenomeno complesso da investigare per molteplici ragioni, non ultima la circostanza che, essendo l'immigrazione tema che si presta a letture politico-ideologiche, l'approccio via via assunto dagli enti subnazionali può non riflettere scelte legate alle esigenze delle autonomie, ma, appunto, di contrapposizione politica rispetto alla maggioranza di governo⁷³.

Un primo aspetto da rilevare è che la tradizionale distinzione tra Stati federali (per aggregazione) e Stati regionali non sembra dirimente. Come si è visto, tanto in USA quanto in Canada, nonostante il dato testuale costituzionale, i rispettivi ordinamenti si sono orientati verso un chiaro monopolio federale in materia già nella seconda metà dell'800 e il tema del ruolo subnazionale si è presentato con caratteri di innovatività in epoca più recente, in modo non dissimile da quanto si è registrato negli Stati regionali.

In secondo luogo, come si è appena visto, il formale riparto costituzionale dei poteri, pur essendo condizionante, mostra che esso non è da assumere in modo statico, ma è di fatto suscettibile di letture evolutive che possono portare a tendenze centraliste o, viceversa, favorevoli alla devoluzione.

Infine, anche l'usuale criterio che viene invocato per valutare il federalismo dell'immigrazione – la distinzione tra politiche dell'immigrazione e politiche per gli immigrati – ha un valore al più indicativo.

Da un lato, è certamente vero che il controllo sui flussi d'ingresso (le cd. politiche dell'immigrazione) è nelle mani dell'ambito centrale di governo – e in tutte le esperienze il canale degli ingressi di tipo umanitario e familiare

⁷³ Di *partisan federalism* discorre, ad esempio, la dottrina statunitense, con giudizio non limitato al solo tema dell'immigrazione: J. Bulman-Pozen, *Partisan Federalism*, in *Harv. L. Rev.*, vol. 127, 2014, 1077 ss.

sono saldamente di competenza dell'ambito nazionale – ma, almeno in relazione all'immigrazione di tipo economico, la ricognizione effettuata ci mostra l'esistenza di soluzioni più favorevoli alla dimensione subnazionale, perlomeno in relazione all'incontro tra domanda e offerta (Spagna, limitatamente alla Catalogna; Belgio) e sulla fissazione dei criteri di selezione (Canada).

Dall'altro, in relazione alle competenze in materia di condizione giuridica dello straniero (le cd. politiche per gli immigrati, secondo la distinzione di Hammar, descritta nel testo), sia in USA sia in Spagna spetta al legislatore nazionale il compito di definire le condizioni minimali per l'accesso dello straniero alle prestazioni sociali anche regionali, mentre gli interventi di integrazione specificamente indirizzati allo straniero sono state riconosciuti come di spettanza del livello centrale, sia pure delegabili, in Spagna. Anche in Canada, con l'eccezione del Québec, esse sono state oggetto di riaccentramento.

Una possibile lettura del fenomeno dell'*immigration federalism* parte dalla osservazione che l'immigrazione vada in primo luogo intesa come politica, anziché come materia, e che questo implichi inevitabilmente riconoscere l'esistenza di un reciproco condizionamento tra le materie inerenti alla regolazione dei flussi di ingresso ed espulsione e quelle relative al trattamento giuridico dello straniero. Questa prospettiva di reciproco condizionamento tra le due aree trova significative conferme guardando all'art. 79 del TFUE – che appunto riconduce sotto il medesimo cappello dell'"immigrazione" entrambi i profili – e nella considerazione che il momento terminale del processo di integrazione dello straniero – la sua naturalizzazione – è di competenza nazionale in tutte le esperienze esaminate.

In questo senso, ci sembra che nella "politica" dell'immigrazione, complessivamente intesa, sia difficile negare all'ambito nazionale l'esplicarsi di un ruolo condizionante. Ciò, peraltro, non significa che esso debba configurarsi in termini monolitici e di sostanziale impermeabilità. Poiché il fenomeno immigratorio ha per sua propria conformazione una natura territoriale, coerente con il fatto che esso riguarda persone che si collocano in uno spazio, la sua relativa gestione non può che essere plurale anche dal punto di vista territoriale. Si tratta, però, di capire se lo Stato tende a concepire le autonomie territoriali come sostanziali attuatrici di un indirizzo politico nazionale o se riconosce loro spazi per sviluppare scelte autonome, pur in un quadro di complessiva coerenza.

In questo senso, ci sembra che quando le richieste avanzate dall'ambito subnazionale si fondino su esigenze legate al federalismo identitario, ciò spinga l'ambito nazionale a una maggiore attenzione e a sviluppare moduli cooperativi tanto nel contesto della cd. cittadinanza territoriale, quanto in quello della cittadinanza culturale, con soluzioni che, conseguentemente, acquisiscono tratti tipici del federalismo differenziato. Canada, Belgio e Spagna sembrano andare in questa direzione, mentre tanto negli USA quanto in Italia l'approccio cooperativo stenta ad affermarsi.

Infine, sotto il profilo dei diritti, è certamente vero che gli enti subnazionali possono concepire le relative cittadinanze come uno strumento di costruzione di comunità affettive in cui si privilegia l'elemento autoctono – questa sembrerebbe essere la tendenza in Italia, nel contesto della

cittadinanza cd. sociale – e tale approccio potrebbe accentuarsi nei contesti in cui l'autonomia è legata alla presenza di minoranze nazionali.

Tuttavia, in tali ultimi casi, è soprattutto la questione dell'integrazione degli stranieri nella lingua della minoranza ad assumere un tratto determinante. Sul punto, in un contesto politico generale che, peraltro, ha visto accrescere gli interventi volti a una maggiore istituzionalizzazione delle politiche di integrazione, secondo un'accezione anche di tipo obbligatorio delle relative misure, le corti costituzionali non hanno mostrato una contrarietà di principio, ma hanno usato il criterio della proporzionalità per attenuare l'impatto di queste iniziative sulla libera determinazione degli stranieri.

Prof. Davide Strazzari
Associato di Diritto pubblico comparato
Dipartimento di sociologia e ricerca sociale
Università degli Studi di Trento
Via Verdi 26- 38122 Trento
Email: davide.strazzari@unitn.it