

## L'inclusione dei “non cittadini” attraverso la rigenerazione urbana

*Annamaria Bonomo*

*Una delle questioni che hanno acceso il dibattito politico e giuridico degli ultimi anni è certamente quella dell'integrazione sociale degli stranieri residenti sul territorio dello Stato. L'amministrazione locale, in ragione della maggior prossimità fra istituzioni e abitanti e dell'autonomia ad essa riconosciuta nelle politiche di inclusione, ancora una volta è la sede ideale per cercare nuove risposte rispetto alle sfide poste dalla questione dell'accoglienza. L'obiettivo di queste brevi note è quello di indagare sul se il coinvolgimento degli stranieri nella realizzazione concreta di attività con finalità di interesse generale, attraverso le pratiche sussidiarie di rigenerazione urbana, dove il criterio legittimante l'intervento è rappresentato non dalla cittadinanza, ma dall'appartenenza ad una comunità locale, in base alla sola rappresentanza degli interessi del territorio, possa rappresentare un ambito di sperimentazione di nuove ed efficaci modalità inclusive dei soggetti immigrati (non cittadini, ma regolarmente residenti) nell'esercizio concreto dell'azione amministrativa.*

### **1. Inclusione sociale come corollario del sistema dell'accoglienza**

L'azione amministrativa finalizzata alla gestione del fenomeno migratorio può assumere due dimensioni opposte ed estreme. Da un lato quella securitaria, orientata all'obiettivo del contenimento dell'illegalità indotta dal fenomeno migratorio e quindi generatrice di politiche attive di espulsione e limitazione degli ingressi, dall'altro quella paternalista, ispirata ad un principio universale di accoglienza che porta al trattamento più o meno efficace delle richieste di ingresso di tipo ordinario o dettate dall'emergenza. Entrambe le modalità appaiono proporre soluzioni che si rivelano spesso inadeguate o inefficaci rispetto alla com-

plexità dei fenomeni migratori, il che inevitabilmente ha ricadute anche sul tessuto sociale dei territori nei quali i nuovi soggetti si insediano<sup>1</sup>. Con riferimento alla seconda modalità di gestione del fenomeno migratorio, quella dell'accoglienza, nella consapevolezza che la regolazione di tale fenomeno non possa trovare la propria espressione principale esclusivamente in politiche di sicurezza e di ordine pubblico, è evidente che, oltre alla questione legata all'individuazione delle procedure più adeguate a coniugare le esigenze di controllo dei confini con la tutela dei diritti delle persone, una volta acquisito il titolo di soggiorno, si pone un ulteriore e non meno rilevante problema: quello dell'integrazione nel territorio dei soggetti stranieri, regolarmente soggiornanti<sup>2</sup> ma non cittadini<sup>3</sup>, coloro cioè che, indipendentemente dalla propria cittadinanza, risiedono formalmente all'interno di un territorio amministrativamente definito<sup>4</sup>.

(1) Sui processi di rigenerazione urbana inclusiva come dispositivi per la *governance* dell'accoglienza dei migranti si vedano N. MARTINELLI, C. PERRONE, *Introduzione*, in N. MARTINELLI, C. PERRONE (a cura di), *Urbanistica e azione pubblica per accogliere e valorizzare le presenze dei migranti*, Workshop 5, Roma-Milano, Planum Publisher, 2017; C. PERRONE, *Esperienze e politiche dell'accoglienza come possibile modello di rigenerazione territoriale*, in D. DE LEO, G. CAUDO (a cura di), *Innovare l'azione pubblica e l'urbanistica*, Roma, Donzelli, 2018, p. 79 ss.

(2) Com'è noto si considera "regolarmente soggiornante" lo straniero extracomunitario in possesso di: 1) carta di soggiorno; ovvero 2) permesso di soggiorno per: a) motivi di lavoro subordinato o autonomo; b) per l'esercizio di un'impresa individuale; c) per motivi familiari (familiari in regola con il soggiorno). Cfr. Corte di Cassazione, II sez. civile, 5 gennaio 2018, n. 164 che chiarisce che il concetto di "straniero regolarmente soggiornante" deve essere interpretato in modo estensivo, includendo anche lo straniero che ha in corso un procedimento amministrativo o giurisdizionale dal quale può derivare il rilascio del permesso di soggiorno. In argomento A. PRINO, *Gli stranieri nel diritto pubblico italiano. Profili attuali della parità di trattamento con i cittadini tra Stato, autonomie e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2018. Cfr. anche E. GROSSO, voce «Straniero (status costituzionale dello)», in *Digesto discipline pubblicistiche*, vol. XV, UTET, Torino, 1999, p. 156 ss.; L. RONCHETTI, *L'accesso ai diritti tra regolarità e residenza*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, 2012, p. 195 ss.

(3) Sulla condizione di «non cittadini», cfr. *ex multis* A. RUGGIERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *Consultaonline*, 1, 2015; E. ROSSI, *Da cittadini vs. stranieri a regolari vs. irregolari. Considerazioni sull'evoluzione della disciplina giuridica dei non cittadini nell'ordinamento italiano*, in *Riv. dir. cost.*, 1, 2013, p. 87 ss.; V. ONIDA, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, in *Dir. e soc.*, 2009, p. 542.

(4) In argomento sullo status della residenza come condizione giuridica sempre più rilevante, specie a livello locale, rispetto alla cittadinanza si veda E. GARGIULO, *Le politiche di residenza in Italia: inclusione ed esclusione nelle nuove cittadinanze locali*, in E. ROSSI, M. VRENNÀ, F. BION-

Si tratta di un ulteriore momento di gestione del fenomeno migratorio, legato al problema dell'integrazione sociale degli stranieri presenti sul territorio<sup>5</sup>, che vede coinvolta in prima linea l'amministrazione locale, chiamata all'individuazione delle azioni inclusive più adeguate a favorire l'integrazione effettiva dei nuovi arrivati<sup>6</sup>.

Le autonomie territoriali costituiscono, difatti, da sempre un interessante ambito esperienziale per i processi partecipativi<sup>7</sup>, caratterizzati da nuove soluzioni organizzative che, spesso anticipando le scelte dei legislatori statale e regionali, hanno dato spazio a più efficaci standard di integrazione dei migranti<sup>8</sup>.

Se è vero che la dimensione locale rappresenta il luogo elettivo di svolgimento della partecipazione, in ragione della maggior prossimità fra istituzioni e abitanti e dell'autonomia loro riconosciuta nelle politiche

---

DI DAL MONTE (a cura di), *La Governance dell'Immigrazione. Diritti, politiche e competenze*, Bologna, il Mulino, 2013, che osserva come «quello incentrato sulla residenza è un criterio senza dubbio controverso, in quanto può dare luogo a forme di discriminazione non manifesta nei confronti dei non cittadini», p. 135, in part. p. 146.

(5) Come affermato dalla stessa Corte cost., 14 aprile 2006, n. 156, «l'intervento pubblico in materia di immigrazione non può limitarsi all'ingresso e al soggiorno degli stranieri sul territorio nazionale, ma deve necessariamente considerare altri ambiti, dall'assistenza all'istruzione, dalla salute all'abitazione [...]» punto 3 della motivazione in diritto.

(6) Recante «Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero», il quale valorizza il ruolo degli Enti locali ed in particolare dei Comuni chiamati all'adozione dei «provvedimenti concorrenti al perseguimento dell'obiettivo di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono il pieno riconoscimento dei diritti e degli interessi riconosciuti agli stranieri nel territorio dello Stato, con particolare riguardo a quelli inerenti all'alloggio, alla lingua, all'integrazione sociale, nel rispetto dei diritti fondamentali della persona umana» (art. 3, comma 5). In argomento D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari alla luce delle più recenti decisioni della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2013, p. 18; su questi temi cfr. M. CARTA, *La partecipazione alla vita pubblica dello straniero nella prospettiva del diritto internazionale*, in *Federalismi.it*, 5, 2014.

(7) Sul contributo «pionieristico» degli enti territoriali nella gestione del fenomeno migratorio, cfr. L. PANZERI, *Fenomeno migratorio e ruolo degli Enti locali: prime note*, in *Osserv. Cost.*, 1, 2018, p. 1 ss.

(8) Sul punto cfr. V. PRUDENTE, *L'integrazione dello straniero attraverso la partecipazione all'amministrazione locale*, in G. MOSCHELLA, L. BUSCEMA (a cura di), *Immigrazione e condizione giuridica dello straniero*, Roma, Aracne, 2016, p. 277 ss. Con riferimento all'ordinamento spagnolo si vedano le riflessioni di M.A. ARIAS MARTÍNEZ, *La integración de los inmigrantes y el acceso a la vivienda: un doble reto para la Administración española*, in *questa Rivista*, 1, 2019, p. 99 ss.

di inclusione<sup>9</sup>, diventa interessante indagare su quali siano gli strumenti di cui dispongono le amministrazioni locali per avviare un efficace percorso di inserimento e di inclusione di quei soggetti la cui distanza dalle istituzioni e la cui scarsa conoscenza dei meccanismi di funzionamento di queste si traduce spesso in una marginalità sociale che non può essere colmata dalla sola acquisizione del titolo di soggiorno.

Il coinvolgimento dei non cittadini nella vita pubblica locale trova fondamento nella normativa nazionale solo con riferimento alla partecipazione di tipo politico<sup>10</sup>. Com'è noto il d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 riconosce allo straniero regolarmente soggiornante il diritto di partecipare alla vita pubblica locale (art. 2, comma 4)<sup>11</sup>, nonché al titolare del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo la possibilità di «partecipare alla vita pubblica locale, con le forme e nei limiti previsti dalla vigente normativa» (l'art. 9, comma 12).

Non è questa la sede per approfondire la delicata e controversa questione sottesa al riconoscimento del diritto di voto politico e amministrativo agli stranieri residenti non appartenenti all'Unione europea<sup>12</sup>, que-

---

(9) Agli Enti locali viene riconosciuta infatti, come risulta dall'analisi della legislazione regionale, una notevole autonomia nell'organizzazione dei servizi, nell'erogazione delle prestazioni e nelle modalità di collaborazione e interazione con gli altri attori pubblici e privati del territorio, e in linea generale nelle azioni finalizzate a favorire interventi d'inclusione sociale da realizzare, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale. Sullo spazio riconosciuto agli Enti locali in materia di inclusione sociale dalla legislazione regionale cfr. L. CASTELLI, *Il ruolo degli Enti locali nell'integrazione e partecipazione dei migranti*, in L. RONCHETTI (a cura di), *I diritti di cittadinanza dei migranti. Il ruolo delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 163-182.

(10) *Infra* par. 2.

(11) Ai sensi del quale «Lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale». In argomento D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari può ancora passare dalla "partecipazione politica"? Spunti di carattere comparato e brevi considerazioni sulle proposte più recenti e sulle prassi locali*, in *gruppodipisa.it*, febbraio 2014.

(12) Sul dibattito sul riconoscimento del diritto di voto agli stranieri esiste un'ampissima letteratura, cfr. *ex multis* P. BONETTI, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in *Federalismi.it*, 2003; T.F. GIUPPONI, *Il diritto di voto agli stranieri tra "cittadinanza" e autonomie territoriali*, in *Forum di Quad. cost.*, 25 ottobre 2003; *Id.*, *Il voto amministrativo agli stranieri: verso un diritto «condizionato»?*, in *Quad. cost.*, 2004, p. 126 ss. Sull'evoluzione della disciplina del diritto di voto degli stranieri alle elezioni amministrative nel contesto italiano cfr. V. ANTONELLI, *Quale disciplina della cittadinanza per l'inclusione sociale*, in *Amministrazioneincammino.it*, 5, 2011.

stione, come noto, ancora irrisolta, stante il perdurante necessario collegamento tra diritto di voto e possesso della cittadinanza<sup>13</sup>. Si vuole, invece, riflettere sul rapporto tra gli stranieri regolarmente soggiornanti e l'amministrazione locale con riferimento alla partecipazione all'attività di interesse generale dell'amministrazione del territorio sul quale risiedono e alle cui decisioni sono sottoposti. Una partecipazione intesa come strumento propedeutico ad agevolare la piena integrazione degli stranieri nel tessuto sociale, che possa supplire alle spesso inadeguate politiche di accoglienza promosse dalle istituzioni locali.

Nella consapevolezza che l'integrazione sociale in una data comunità senza una corrispondente partecipazione alle scelte politiche, finché esse rimangono di appannaggio esclusivo dei soli organi rappresentativi dei cittadini<sup>14</sup>, risulti una modalità ancora debole e poco efficace di coinvolgimento dei non cittadini, si intende verificare se la partecipazione degli stranieri, attraverso le pratiche sussidiarie di manutenzione dei beni comuni, possa facilitarne il percorso di inclusione sociale<sup>15</sup>. In queste brevi note ci si vuole interrogare sul se la rigenerazione urbana, intesa nel senso di micro-rigenerazione quando cioè gestita dalle autorità locali e disciplinata dai regolamenti comunali sui beni comuni<sup>16</sup>, possa rappresentare un ambito di sperimentazione di nuove modalità inclusive dei soggetti immigrati (non cittadini, ma regolarmente residenti) nell'esercizio concreto dell'azione amministrativa.

---

(13) Sui diversi orientamenti in merito all'estensione al non cittadino dei diritti di partecipazione politica cfr. D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari può ancora passare dalla "partecipazione politica"?*, cit., p. 18 ss.; A. LOLLO, *Note minime sulla partecipazione alla vita democratica del non cittadino*, in *Osservatorio AIC*, 2013. In argomento cfr. anche G. ZINCONI, S. ARDOVINO, *I diritti elettorali dei migranti nello spazio politico e giuridico europeo*, in *questa Rivista*, 5, 2004, p. 741 ss.

(14) Su questi temi, si rinvia *ex multis* a B. CARAVITA, *I diritti politici dei "non cittadini". Ripensare la cittadinanza: comunità e diritti politici*, in *Aa.Vv.*, *Lo statuto costituzionale del non cittadino*, Atti XIV Convegno Annuale AIC, Napoli, Jovene, 2010, p. 133 ss.; L. TRUCCO, *Problemi e prospettive della partecipazione politica dei non cittadini a livello locale*, in *Giur. it.*, 2011, p. 1449 ss.; P. BONETTI, *Ammissione all'elettorato e acquisto della cittadinanza: due vie dell'integrazione politica degli stranieri. Profili costituzionali e prospettive legislative*, in *Federalismi.it*, 11, 2003.

(15) Su questi temi, L. PANZERI, *Fenomeno migratorio e ruolo degli enti locali: prime note*, cit., p. 12 ss.

(16) Sulla distinzione tra macro-rigenerazione e micro-rigenerazione cfr. R. DIPACE, *Le politiche di rigenerazione dei territori tra interventi legislativi e pratiche locali*, in *questa Rivista*, 3, 2017, p. 625 ss.

## 2. Il coinvolgimento degli stranieri nei processi partecipativi negli Enti locali: dalla p-artecipazione politica all'amministrazione condivisa

Il coinvolgimento degli immigrati regolari<sup>17</sup> nella vita pubblica locale, così come auspicato dal Tu dell'immigrazione, è garantito dalle normative regionali e comunali<sup>18</sup> tramite diversi istituti che configurano invero una partecipazione di tipo politico, più che amministrativo.

Com'è noto, la partecipazione di tipo politico (*political participation*) che punta a coinvolgere i soggetti privati nel processo di *policy-making* e quindi nell'individuazione degli obiettivi da realizzare anche attraverso la selezione dei propri rappresentanti negli organi deliberativi, si distingue dalla partecipazione di tipo amministrativo (*participation in administration*) che, invece, mira al coinvolgimento dei privati nell'adozione e nell'esecuzione della decisione amministrativa<sup>19</sup>.

È appena il caso di ricordare che tra gli strumenti di partecipazione di tipo "politico" introdotti a livello regionale e comunale, sono compresi quelli di partecipazione "diretta", che permettono allo straniero residente<sup>20</sup> di incidere direttamente, senza la mediazione di organismi intermedi, sulle scelte di Regioni e Comuni, attraverso ad esempio il riconoscimento del diritto di voto nei referendum regionali per tutti gli immigrati

(17) Si ricorda che se i destinatari delle politiche di inclusione e partecipazione politica o amministrativa sono rappresentati dagli immigrati regolarmente soggiornanti, contraddistinti da un legame stabile con il territorio di riferimento, invece il riconoscimento delle prestazioni sociali di tipo assistenziale segue altre logiche legate alla tutela dei diritti fondamentali della persona che possono anche prescindere dalla titolarità dello *status* di immigrato regolare. Su questi temi L. BUSCEMA, *Flussi migratori, logiche securitarie ed inclusione sociale*, in F. ASTONE, A. LUPO, V. PRUDENTE, A. ROMEO (a cura di), *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, Napoli, Editoriale scientifica, 2019, p. 357 ss.; E. DI SALVATORE, M. MICHETTI (a cura di), *I diritti degli altri. Gli stranieri e le autorità di governo*, Napoli, 2014; C. CORSI, *Stranieri, diritti sociali e principio di uguaglianza nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, 3, 2014.

(18) Sull'evoluzione della legislazione statale sull'immigrazione e la formalizzazione del ruolo degli enti locali cfr. L. PANZERI, *Fenomeno migratorio e ruolo degli enti locali: prime note*, cit., *passim*; C. CORSI, *Peripezie di un cammino verso l'integrazione giuridica degli stranieri. Alcuni elementi sintomatici*, in *Rivista AIC*, 1, 2018.

(19) S. RODRIGUEZ, *Representative democracy vs. participatory democracy in the UE and USA*, in R. CARANTA (ed.), *Interest representation in administrative proceedings*, Napoli, Jovene, 2008, p. 24 ss.

(20) La maggior parte delle normative locali adotta il criterio della residenza (semplice o qualificata) per legittimare il riconoscimento di alcune prerogative agli immigrati.

residenti<sup>21</sup>, e quelli di partecipazione “indiretta” che consentono il coinvolgimento nella vita politica o per il tramite di organismi intermedi di carattere consultivo o mediante moduli partecipativi di tipo consultivo attualmente presenti in molte Regioni ed Enti locali per coinvolgere cittadini e non cittadini in decisioni pubbliche di interesse generale<sup>22</sup>.

Gli strumenti di partecipazione indiretta, adottati a livello locale per il coinvolgimento di coloro che, pur non essendo titolari del diritto di voto, tuttavia appartengono stabilmente e regolarmente ad una comunità territoriale, in realtà assumono un valore meramente simbolico<sup>23</sup>. I principali sono, come noto, le Consulte e i consiglieri aggiunti.

Le prime sono organi collegiali la cui costituzione è prevista dagli Statuti locali che gli attribuiscono essenzialmente un ruolo di supporto all'attività del Consiglio e della Giunta, con i quali interagiscono a livello istituzionale<sup>24</sup>. Tali organi sono eletti dagli stranieri regolarmente residenti e sono composti da un numero di membri generalmente proporzionale alla consistenza numerica delle diverse comunità presenti sul territorio. In particolare, le Consulte collaborano con gli organi deliberativi for-

---

(21) Si veda ad esempio lo Statuto della Regione Emilia-Romagna che all'art. 15 riconosce a tutti i residenti in un comune della Regione «i diritti di partecipazione (...), ivi compreso il diritto di voto nei referendum e nelle altre forme di consultazione popolare», o lo Statuto del Comune di Napoli, che ammette il diritto di voto per tutti i residenti anche cittadini di Stati esteri. Infine, molto ampio il riconoscimento dello Statuto del Comune di Torino che include «tutti i soggetti che siano iscritti da almeno sei mesi nel registro della popolazione residente del Comune» tra i titolari dei diritti di partecipazione a cui sono riconosciuti il diritto di voto nei referendum abrogativo, consultivo e propositivo. In argomento V. PRUDENTE, *L'integrazione dello straniero attraverso la partecipazione*, cit., p. 287 ss.; D. FIUMICELLI, *L'integrazione degli stranieri extracomunitari può ancora passare dalla "partecipazione politica"?*, cit., p. 29 ss.

(22) Sulle varie manifestazioni del principio di partecipazione negli ordinamenti degli Enti locali cfr. U. ALLEGRETTI, *Modelli di partecipazione e governance territoriale. Prospettive per i processi partecipativi nei Comuni «dopo» le circoscrizioni*, in *questa Rivista*, 2, 2011, pp. 193, 201 ss.

(23) In tal senso, cfr. L. CASTELLI, *Il ruolo degli Enti locali nell'integrazione e partecipazione dei migranti*, cit., p. 177.

(24) In argomento si veda V. PRUDENTE, *L'integrazione dello straniero attraverso la partecipazione*, cit., p. 297, la quale precisa che «le “Consulte” per gli stranieri si distinguono dalle analoghe “Consulte” che l'Ente locale istituisce per categorie di soggetti o per materia perché, mentre per le prime è prevalente l'aspetto della rappresentatività dell'organo, posto che esse si costituiscono su base elettiva, per le seconde la costituzione avviene di frequente sotto l'egida degli organi rappresentativi dell'ente che le insediano e le presiedono, sovrintendendo al loro funzionamento».

mulando, a richiesta, pareri, anche obbligatori, ma non vincolanti, sulle questioni di specifico interesse per gli immigrati ed elaborando proposte per l'adozione di deliberazioni e atti amministrativi. Se è indubbio che tali organi non siano in grado di incidere sulle scelte di indirizzo politico dell'ente nel quale sono inserite (tra l'altro limitate a quelle in materia di immigrazione), anche perché al mancato accoglimento del parere non è ricondotta alcuna conseguenza giuridica, né in termini di obbligo di motivazione del diniego, né in termini di aggravio procedurale per l'adozione dell'atto in caso di parere contrario, il ricorso a tali organi consultivi ha tuttavia il merito di consentire l'emersione di interessi che altrimenti rimarrebbero inespressi e di dare voce alle aspettative di una categoria di residenti spesso troppo lontana dalle istituzioni<sup>25</sup>. La seconda tipologia di modello partecipativo di tipo indiretto, quella del consigliere aggiunto, consiste in un organo di tipo monocratico che partecipa alle sedute dei Consigli degli Enti locali e delle commissioni consiliari con funzioni propositive e consultive, ma senza diritto di voto. I consiglieri aggiunti sono eletti dai cittadini stranieri non comunitari e apolidi che siano residenti nel territorio del Comune. Tali organi, che a volte possono essere anche più di uno all'interno dello stesso Consiglio<sup>26</sup>, hanno pari dignità rispetto ai consiglieri comunali o provinciali, ed hanno quindi diritto di essere convocati, di essere informati preventivamente sull'ordine del giorno e di intervenire nella discussione, ma non concorrono alla determinazione del numero legale delle sedute. Anche in questo caso il limite è dato dal loro apporto meramente in-

---

(25) In tal senso, V. PRUDENTE, *L'integrazione dello straniero attraverso la partecipazione*, cit., p. 297. Cfr. anche L. CASTELLI, *Il ruolo degli Enti locali nell'integrazione e partecipazione dei migranti*, cit., p. 179, il quale rileva che tali organi pur nella loro intrinseca debolezza abbiano avuto una notevole diffusione e svolgano un'utile funzione suppletiva rispetto alla mancata estensione del diritto di voto amministrativo agli stranieri.

(26) Si veda ad esempio lo Statuto della Provincia di Venezia, il quale ne prevede tre (art. 8-bis dello Statuto, introdotto con deliberazione consiliare 8 aprile 2004, n. 28) o quello del Comune di Roma (art. 20 dello Statuto, votato con deliberazione del Consiglio n. 122 del 17 luglio 2000) che ne ha istituiti due.



formativo, senza capacità di poter incidere sulle decisioni dell'ente cui partecipano<sup>27</sup>.

Nell'ambito, invece, della partecipazione di tipo amministrativo, il coinvolgimento dei soggetti stranieri è assicurato sia a titolo individuale in base allo spazio riconosciuto dalla legge sul procedimento amministrativo anche ai soggetti stranieri nella fase di acquisizione degli interessi coinvolti dall'azione amministrativa<sup>28</sup>, sia in maniera diffusa nella fase di adozione od esecuzione di decisioni delle amministrazioni locali relative ad attività di interesse della collettività. In tale seconda modalità la partecipazione di tipo amministrativo può perseguire due finalità diverse: da un lato favorire l'inclusione nel processo decisionale che porta all'adozione di scelte che riguardano interessi strategici o sensibili di un dato territorio, e dall'altro consentire il coinvolgimento in azioni concrete a favore della collettività secondo il modello dell'amministrazione condivisa, ispirato all'art. 118, ultimo comma, della Costituzione<sup>29</sup>. In entrambe le tipologie la partecipazione è diffusa, collettiva, prescindendo cioè dalla titolarità di un interesse qualificato, ma mentre nella prima i privati sono coinvolti nella sola fase decisionale (c.d. partecipazione al decidere), nella seconda il coinvolgimento è esteso anche (e soprattutto

---

(27) Cfr. L. CASTELLI, *Il ruolo degli Enti locali nell'integrazione e partecipazione dei migranti*, cit., p. 177, secondo il quale la natura monocratica di tali organi non consente di garantire una rappresentanza di tutte le componenti della popolazione immigrata. Tuttavia, nonostante la scarsa influenza sul processo decisionale, il Consiglio di Stato (Cons. St., V, sentenza del 9 giugno 2008, n. 2872) è stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità delle disposizioni dello Statuto della Provincia di Venezia relative alla istituzione dei Consiglieri aggiunti. Il Supremo Consesso ha confermato la legittimità delle disposizioni contestate, che considerate nel loro effettivo contenuto, non potevano influire sulla struttura e sulle funzioni degli organi di governo della Provincia, né potevano determinare alcuna concreta invasione nella sfera dei poteri normativi statali. Sul punto V. PRUDENTE, *L'integrazione dello straniero attraverso la partecipazione*, cit., p. 298.

(28) È pacifica infatti l'applicabilità della legge n. 241 del 1990 anche ai soggetti che non siano cittadini italiani, ma che entrino in contatto con la nostra amministrazione. Sulla relazione tra partecipazione al procedimento amministrativo e soggetti stranieri si vedano: F. MANGANARO, *Partecipazione al procedimento amministrativo e cittadinanza plurale*, in A. CROSETTI, F. FRACCHIA (a cura di), *Procedimento amministrativo e partecipazione. Problemi, esperienze e prospettive*, Milano, 2002, p. 277 ss.; L. GILI, *Straniero e partecipazione al procedimento amministrativo*, *ivi*, p. 55 ss.; A. CANEPA, *Immigrati e procedimenti amministrativi. La complessa questione della partecipazione*, in *Amministrazioneincammino.it*, 2010.

(29) Cfr. per tutti G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *St. parl. pol. cost.*, 1997, p. 29 ss.

to) al momento della realizzazione concreta della scelta effettuata, conformemente al modello della c.d. partecipazione “al fare”<sup>30</sup>.

Quanto alla partecipazione degli stranieri nelle attività decisionali delle istituzioni pubbliche locali, essa può avvenire, così come anche previsto dal Testo unico sugli Enti locali<sup>31</sup>, attraverso quelle pratiche partecipative che favoriscono il coinvolgimento diretto dei soggetti interessati, compresi quindi anche gli stranieri regolarmente soggiornanti, mediante diverse modalità che vanno dalla consultazione al dibattito pubblico, nelle decisioni relative a determinati ambiti di intervento ritenuti di particolare interesse o di elevata conflittualità per la collettività<sup>32</sup>. Si tratta di quelle forme di partecipazione, che rientrano nel modello della democrazia partecipativa<sup>33</sup>, che prevedono un processo strutturato di discussione o di progettazione su temi di rilevanza pubblica che possono coinvolgere una pluralità di soggetti (istituzioni pubbliche, gruppi organizzati, esperti di settore, singoli cittadini) potenzialmente coin-

---

(30) Sulla distinzione tra partecipazione “al decidere” e partecipazione al “fare”, cfr. A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione fra retorica delle riforme e umiltà dell'attuazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017, pp. 35, 88. Si veda anche D. DONATI, *Le città collaborative: forme, garanzie e limiti delle relazioni orizzontali*, in *questa Rivista*, 4, 2019, pp. 947, 966, il quale definisce tale impegno spontaneo dei cittadini in attività e veri e propri servizi tesi a migliorare il benessere individuale e collettivo come “collaborazione sussidiante” al fare.

(31) D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 «Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali» all'art. 8, comma 5, prevede che «Lo Statuto, ispirandosi ai principi di cui alla legge 8 marzo 1994, n. 203 e al decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286, promuove forme di partecipazione alla vita pubblica locale dei cittadini dell'Unione europea e degli stranieri regolarmente soggiornanti». Cfr. A. SIMONATI, *Per una gestione partecipata dei beni comuni*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, p. 103 ss.; L. CLAURO, *I diritti fondamentali dello straniero*, in P. BENVENUTI (a cura di), *Flussi migratori e fruizione dei diritti fondamentali*, L'Aquila, Il Silente, 2008, p. 21 ss.

(32) Rientrano in queste modalità partecipative le ormai consolidate forme del dibattito pubblico, le giurie civiche, la predisposizione di bilanci partecipativi, oltre che i modelli di pianificazione e programmazione in materia ambientale e di governo del territorio. In argomento cfr. U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, in *Enciclopedia del diritto*, agg., Milano, Giuffrè, 2011; ID., *Il cammino accidentato di un principio costituzionale: quaranta anni di pratiche partecipative*, in *Rivista AIC*, 1, 2011 (29 marzo 2011).

(33) Per una completa ricognizione dei tratti caratterizzanti la democrazia partecipativa, si veda U. ALLEGRETTI, voce *Democrazia partecipativa*, cit., p. 22 ss.; ID., *Democrazia partecipativa: un contributo alla democratizzazione della democrazia*, in AA.VV., *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, Firenze University Press, 2010, p. 7 ss.

volti dalle decisioni amministrative<sup>34</sup>. La propensione alla regolamentazione formale di tali moduli di inclusione della voce dei cittadini nelle scelte di interesse comune è senz'altro in aumento in settori quali, ad esempio, la pianificazione territoriale, l'assistenza, la sanità, il commercio, lo sviluppo economico, l'ambiente, nei quali gli enti territoriali iniziano ad includere fra i titolari dei diritti di partecipazione anche gli stranieri e gli apolidi regolarmente residenti nei territori interessati dai processi partecipativi<sup>35</sup>.

Con riferimento alla seconda forma di partecipazione amministrativa a titolarità diffusa, quella riconducibile al modello dell'amministrazione condivisa, l'ambito più interessante di sperimentazione è quello della rigenerazione urbana che configura nuove pratiche partecipative tese a favorire il coinvolgimento degli immigrati nelle azioni pubbliche concrete che interessano il territorio dove essi formalmente risiedono<sup>36</sup>. L'esercizio della funzione di rigenerazione<sup>37</sup>, che com'è noto ha l'obiettivo di creare un'alleanza tra amministrazione e privati finalizzata al re-

---

(34) Si tratta di un approccio già sperimentato e perfezionato in molti altri Paesi. Ricordiamo a titolo esemplificativo le forme obbligatorie di consultazione e dialogo diretto con le comunità locali presenti nel Regno Unito, sotto forma di *public hearings* e *inquires* e, soprattutto, la procedura del *débat public* francese, o, ancora, il metodo del *Consensus Building* adottato negli Stati Uniti. Sia consentito rinviare a A. BONOMO, *Il dibattito pubblico nel nuovo codice degli appalti pubblici*, in D. GAROFALO (a cura di), *Appalti e lavoro. Disciplina pubblicistica*, Torino, Giappichelli, 2017, vol. 1, pp. 193-212, e alla bibliografia comparata ivi richiamata.

(35) Le Regioni che hanno approvato una legge sulla partecipazione ed espressamente istituzionalizzato tali pratiche partecipative sono la Toscana (la l.r. n. 69/2007 e la successiva l.r. n. 46/2013), l'Emilia-Romagna (l.r. n. 3/2010) e la Puglia (l.r. n. 28/2017) e per certi versi anche l'Umbria (l.r. n. 14/2010, anche se in questa legge vi è un'idea di partecipazione molto dipendente, fin dall'impulso iniziale, dall'azione dell'amministrazione regionale). In argomento M. BRUNAZZO, *Istituzionalizzare la partecipazione? Le leggi sulla partecipazione in Italia*, in *questa Rivista*, 3, 2017, p. 838 ss.; M. TROISI, *La legge pugliese sulla partecipazione e le prime reazioni del Governo centrale*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 870 ss.; M. CIANCAGLINI, *Tra democrazia partecipativa e concertazione. La legge regionale 3/2010 dell'Emilia-Romagna*, in *questa Rivista*, 2011, p. 215 ss.

(36) Sulla partecipazione diffusa *uti cives* nelle amministrazioni locali come strumento per un'amministrazione efficace cfr. già F. MANGANARO, *Partecipazione al procedimento amministrativo e cittadinanza plurale*, cit., p. 289.

(37) Sulla rigenerazione come funzione amministrativa si veda E. CHITI, *La rigenerazione di spazi e beni pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani*, Bologna, il Mulino, 2016, p. 15 ss. Secondo Chiti l'attività di rigenerazione si può definire una nuova *funzione amministrativa* in quanto presenta fi-

cupero in senso lato di beni e spazi urbani suscettibili di fruizione collettiva<sup>38</sup>, rientra infatti a pieno titolo nelle pratiche di amministrazione condivisa<sup>39</sup> dal momento che, pur potendo conseguire ad una decisione unilaterale dell'autorità pubblica, ben più sovente, è il risultato di una negoziazione tra amministrazione e soggetti privati che trova nei patti di collaborazione la sua procedura privilegiata<sup>40</sup>. In più nella rigenerazione urbana, la partecipazione non si esaurisce nel processo decisionale, ma si estende in modo particolare alla fase attuativa della decisione, manifestandosi principalmente nell'esercizio sussidiario della funzione di cura del bene comune oggetto dell'intervento<sup>41</sup>. Nella prospettiva della presente riflessione tale seconda modalità assume particolare interesse in quanto più coerente con l'oggetto della rigenerazione, che

---

nalità, strumenti e assetto degli interessi tipici, tali da non renderla riconducibile ad alcuna delle azioni amministrative esistenti. Si tratta secondo l'Autore, «di una funzione amministrativa tipica di uno specifico modello di azione pubblica, al quale possiamo riferirci come *enabling state*».

(38) Secondo la definizione dell'art. dell'art. 2, lett. h), del Regolamento di Bologna sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani, di cui alla delibera Consiglio comunale 19 maggio 2014, n. 172, della funzione di attività di rigenerazione fanno parte tutti gli «interventi di recupero, trasformazione ed innovazione dei beni comuni, partecipi, tramite metodi di co-progettazione, di processi sociali, economici, tecnologici ed ambientali, ampi e integrati, che complessivamente incidono sul miglioramento della qualità della vita nella città». Il Regolamento di Bologna, approvato sul prototipo di regolamento sulla rigenerazione dei beni comuni elaborato da Labsus, ha rappresentato il modello di riferimento per tutti i regolamenti che sono stati emanati successivamente che, con pochissime variazioni, ne hanno replicato il contenuto. Per una rassegna di queste esperienze si veda LABSUS, *Rapporto Labsus 2015. Sull'amministrazione condivisa dei beni comuni*, Roma, 2015, disponibile anche su [labsus.org](http://labsus.org) e per tutti G. ARENA, *Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prenderci cura dei beni comuni per uscire dalla crisi*, cit., pp. 283-305.

(39) Cfr. C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa attraverso i principi di sussidiarietà (verticale) e leale collaborazione: riflessioni e proposte*, in *questa Rivista*, 4, 2019, pp. 971, 973, che osserva come «l'amministrazione condivisa (...) sia essenziale per l'incremento della coesione sociale tra individui e gruppi».

(40) Come osserva A. VALASTRO, *Gli istituti di partecipazione*, cit., 58, «i nuovi regolamenti sull'amministrazione condivisa dei beni comuni hanno potuto contare su un terreno giuridico vergine che, seppure da edificare *ex novo*, ha sicuramente favorito la "fantasia istituzionale" dei Comuni più intraprendenti; mentre i regolamenti sugli istituti di democrazia partecipativa scontano la difficoltà di "ripulire" dalla ruggine un panorama normativo ampiamente risalente».

(41) In tal senso si vedano le osservazioni di L. MUZI, *L'amministrazione condivisa dei beni comuni urbani: il ruolo dei privati nell'ottica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione*, cit., pp. 117, 123.

è appunto quello di consentire, attraverso atti non autoritativi di natura pattizia, interventi concreti sui beni comuni al fine di un miglioramento della qualità della vita del territorio e dei suoi abitanti<sup>42</sup>.

In quest'ottica è interessante verificare quale ruolo (e se ve ne sia alcuno) sia riconosciuto agli stranieri residenti nel territorio interessato dalla rigenerazione e se il quadro normativo consenta o agevoli tale coinvolgimento.

Con riferimento agli strumenti necessari per esercitare la funzione di rigenerazione o comunque per perseguire le finalità della rigenerazione, secondo il regolamento per l'amministrazione condivisa, il modello giuridico di riferimento, mediante cui dare forma alle diverse fattispecie di collaborazione tra amministrazioni comunali e cittadini attivi<sup>43</sup>, è rappresentato dai "patti di collaborazione"<sup>44</sup>, moduli di natura negoziale attraverso cui comuni e privati possono concordare «tutto ciò che è necessario per realizzare gli interventi di cura e rigenerazione dei beni comuni urbani»<sup>45</sup>.

Nei patti di collaborazione l'amministrazione locale e gli abitanti del territorio interessato dalla attività di rigenerazione definiscono gli interventi su un piano di parità per lo meno nell'elaborazione del contenu-

---

(42) In argomento si veda F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, in *Munus*, 2, 2016, p. 285.

(43) Secondo la definizione del nuovo prototipo di regolamento elaborato da Labsus a tre anni dall'approvazione di quello di Bologna i cittadini attivi sono «tutti i soggetti, singoli, associati o comunque riuniti in formazioni sociali, anche informali o di natura imprenditoriale, che indipendentemente dai requisiti riguardanti la residenza o la cittadinanza si attivano per periodi di tempo anche limitati per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani ai sensi del presente regolamento». Cfr. F. GIGLIONI, *Regolamento beni comuni: il nuovo prototipo di Labsus*, in *labsus.org*, 2017. Il concetto di cittadinanza attiva si deve ad Arena che lo descrisse in un saggio: G. ARENA, *Cittadini attivi. Un altro modo di pensare l'Italia*, Bari-Roma, Laterza, 2006.

(44) Sul collegamento indispensabile tra Costituzione, Regolamento e Patti di collaborazione cfr. G. ARENA, *Nuove risorse e nuovi modelli di amministrazione*, in M. BOMBARDELLI (a cura di), *Prendersi cura dei beni comuni*, cit., p. 283, 295.

(45) Così l'art. 5 del Regolamento di Bologna sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani, approvato con delibera Consiglio comunale, 19 maggio 2014, n. 172. Sul contenuto e le procedure di tali patti si veda F. GIGLIONI, *La rigenerazione di beni urbani di fonte comunale in particolare confronto con la gestione del territorio*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione*, cit., p. 209 ss.

to degli accordi, mentre l'adozione finale dell'atto spetterà comunque all'amministrazione. Si tratta di una modalità deliberativa senza precedenti che riconosce a tutti i cittadini, per il solo fatto di essere abitanti di una città, un ruolo quasi paritario nella definizione di una funzione che rimane pubblica in quanto comunque preordinata alla realizzazione dell'interesse generale<sup>46</sup>.

Ma chi sono i soggetti che possono essere coinvolti nell'attività di rigenerazione? Se il principio di sussidiarietà orizzontale (art. 118 Cost., ultimo comma) fa riferimento ai soli cittadini, singoli o associati<sup>47</sup>, dall'analisi dei regolamenti comunali, che rappresentano la principale fonte di riferimento in materia, la legittimazione all'intervento da parte dei soggetti privati nel patto di collaborazione trova invece fondamento, in base alla nozione della *vicinitas*, nella sola rappresentanza degli interessi del territorio<sup>48</sup>.

Secondo il Regolamento per l'amministrazione condivisa sui beni comuni, la partecipazione ai patti di collaborazione non conosce infatti limitazioni di tipo soggettivo<sup>49</sup>. L'art. 4, comma 1, stabilisce che gli interventi di rigenerazione dei beni comuni sono «aperti a tutti, senza necessità di ulteriori titoli di legittimazione»<sup>50</sup>. Conseguentemente nei patti di collaborazione possono essere coinvolti tutti i cittadini, anche non residenti, che si rendano disponibili a prendersi cura degli spazi e dei be-

---

(46) In argomento sia consentito rinviare ad A. BONOMO, *Rigenerazione urbana e nuove modalità partecipative: una riflessione*, in *Annali DJSGE (edizionidjsge.uniba.it)*, 2017, pp. 11-26.

(47) Come tuttavia osserva G. ARENA, *Immigrazione e cittadinanza*, cit., p. 20, «il nucleo essenziale del principio di sussidiarietà sta nell'attivarsi autonomamente per l'interesse generale di soggetti diversi dalle pubbliche amministrazioni. È significativo e positivo che la Costituzione chiami questi soggetti "cittadini" e non "privati", (...), tuttavia tale individuazione soggettiva non va intesa in senso letterale e quindi restrittivo, escludendo coloro che cittadini italiani non sono».

(48) Sulla legittimazione in base al principio di sussidiarietà cfr. F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Dir. soc.*, 2, 2016, p. 305 ss.

(49) Facciamo riferimento al «Prototipo del Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani sull'amministrazione condivisa dei beni comuni» elaborato da Labsus nel gennaio 2018.

(50) L'art. 4 del Prototipo del Regolamento per l'amministrazione condivisa, significativamente rubricato «Cittadini attivi», è presente in tutti i Regolamenti approvati dai Comuni con contenuto identico quanto alla legittimazione attiva.

ni comuni urbani per la loro trasformazione ad uso sociale<sup>51</sup>. Solo in alcuni regolamenti si trova un richiamo espresso alla partecipazione dei migranti, ma solo con riferimento ai rifugiati in attesa del riconoscimento della protezione internazionale, in tal modo implicitamente confermando l'inclusione degli stranieri regolarmente residenti tra i cittadini attivi. È il caso del Regolamento del Comune di Genova che all'art. 4, comma 9 stabilisce che «gli interventi di cura, rigenerazione e gestione in forma condivisa dei beni comuni urbani possono costituire progetti educativi e di inclusione per migranti ospitati nel territorio cittadino che abbiano presentato istanza per il riconoscimento della protezione internazionale»<sup>52</sup>.

Se dunque i soggetti legittimati alla partecipazione all'attività di rigenerazione non sono più identificati in virtù di un particolare rapporto (cittadini, residenti, proprietari, consumatori o utenti), ma si pongono come «collaboratori indifferenziati», meri alleati dell'amministrazione nella realizzazione di un interesse della collettività, la partecipazione degli stranieri residenti assume un significato più pregnante in quanto essi, come titolari dell'«interesse al territorio» operano in veste di «non cittadini attivi» e, come è stato osservato, «così facendo, si prendono cura di un particolarissimo bene comune, la loro stessa integrazione sociale nella nostra comunità»<sup>53</sup>.

---

(51) In argomento F. GIGLIONI, *I regolamenti comunali per la gestione dei beni comuni urbani come laboratorio per un nuovo diritto delle città*, cit., p. 271 ss.

(52) Comune di Genova «Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione in forma condivisa dei beni comuni urbani», adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 51 del 25/10/2016. Disposizioni analoghe che prevedono la possibilità di svolgere attività di rigenerazione a titolo di volontariato e di intesa con la Prefettura anche ai soggetti richiedenti protezione internazionale, si trovano nel Regolamento del Comune di Brescia del 28.7.2016 n. 78, all'art. 4, comma 10.

(53) G. ARENA, *Immigrazione e cittadinanza*, in *Labsus.org*, 6, 2008, p. 21, il quale aggiunge che «i diritti di libertà costituiscono patrimonio di ogni persona, indipendentemente dalla nazionalità. Se questo vale per le libertà fondamentali, perché non dovrebbe poter valere per quella libertà solidale che si esprime attraverso la cittadinanza attiva? Gli immigrati se si attivano nell'interesse generale, realizzano più pienamente se stessi come persone».

### 3. *Rigenerazione urbana e inclusione sociale attraverso i patti di collaborazione*

La correlazione tra rigenerazione urbana ed inclusione sociale, che come noto rappresenta ormai un dato ampiamente approfondito negli studi di tipo sociologico e urbanistico<sup>54</sup>, dimostra di essere in grado di produrre effetti positivi anche nelle dinamiche relazionali tra amministrazioni locali e i suoi abitanti, promuovendo il coinvolgimento dei soggetti stranieri nell'adozione e nell'esecuzione di decisioni amministrative.

Se a livello teorico l'attività di rigenerazione dei beni comuni si pone come una significativa opportunità, in aggiunta alle tradizionali pratiche partecipative, per lo sviluppo di nuove modalità di inclusione sociale per i soggetti stranieri, i patti di collaborazione rappresentano, in concreto, il campo di osservazione per verificarne l'attuazione.

Come risulta dal dato esperienziale dei patti di collaborazione sottoscritti dalle amministrazioni locali, numerosi sono i patti approvati dai Comuni che hanno ad oggetto attività di rigenerazione finalizzate all'inclusione sociale dei soggetti stranieri residenti nei territori oggetto dell'intervento<sup>55</sup>. A volte sono gli stessi stranieri a sottoscrivere il patto, altre sono le associazioni a cui tali soggetti sono iscritti che sono firmatarie dell'accordo, altre ancora essi non sono parte formale dell'accordo, ma è il contenuto dell'attività di rigenerazione che è finalizzato all'inclusione sociale degli immigrati.

Di interesse, ad esempio, un recente Patto di collaborazione sottoscritto tra il Comune di Trento e quattro donne straniere per l'attivazione di un punto di incontro, aggregazione e promozione culturale volto a pro-

---

(54) Cfr. *ex multis* C. PERRONE, *Esperienze e politiche dell'accoglienza come possibile modello di rigenerazione territoriale*, cit., p. 79 ss.; B. BOSCHETTI, *L'impatto della funzione di rigenerazione sugli strumenti tradizionali del diritto urbanistico diversi dalla pianificazione*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione*, cit., p. 177 ss.; M. BALBO, *Fare o lasciar fare? L'amministrazione locale nella sfida della rigenerazione urbana*, in *la rigenerazione urbana alla prova dell'innovazione sociale*, Urisemaster.org., Venezia, 2018; L. LO SCHIAVO, *Immigrazione, cittadinanza, partecipazione: le nuove domande di inclusione nello spazio pubblico. Processi di auto-organizzazione e partecipazione degli immigrati*, in *Quaderni di intercultura*, 2009, p. 1 ss.

(55) Dei circa mille patti di collaborazione approvati (dato al 2019) circa l'otto per cento concernono azioni di inclusione sociale. Cfr. C. TUBERTINI, *Sviluppare l'amministrazione condivisa*, cit., p. 978.



muovere la cultura della lettura, della conoscenza e della cittadinanza attiva a favore di tutti i cittadini del quartiere<sup>56</sup> o l'accordo stipulato tra il Comune di Narni e l'Arci Terni per la riqualificazione di un parco al fine di promuovere lo sviluppo di una rete territoriale che implementi le sinergie mettendo in connessione i cittadini immigrati, valorizzi lo sviluppo di forme di aggregazione e collaborazione tra cittadini immigrati e tra gli stessi e i cittadini italiani<sup>57</sup>. Ancora, a Cortona il Comune insieme alla Provincia di Arezzo e ai soggetti gestori dei CAS e SPRAR (a cui aderiscono i migranti che partecipano al patto) hanno sottoscritto un patto di collaborazione che mira proprio a favorire l'integrazione degli stranieri attraverso interventi di tutela ambientale che vanno dalla manutenzione e la cura del verde a percorsi di informazione da tenere nelle scuole<sup>58</sup>. Nello stesso senso l'accordo tra il Comune di Genova e un centro di solidarietà (CEIS) al fine di eseguire interventi di piccola manutenzione ordinaria, pulizia e cura del verde avvalendosi della collaborazione di persone richiedenti asilo politico, sul sedime dei tracciati dell'Antico Acquedotto<sup>59</sup>. Di interesse anche il Patto sottoscritto tra il Comune di Li-

---

(56) Patto di collaborazione tra Comune di Trento e gruppo informale Bilù, gennaio 2020.

(57) Patto di collaborazione tra il Comune di Terni e Arci Terni del 17 luglio 2015. Nella stessa data il Comune di Terni ha sottoscritto un altro patto di collaborazione con l'Associazione di Volontariato Laboratorio IDEA, per un progetto di cura e rigenerazione di due aree urbane al fine di offrire un'opportunità di formazione professionale e di un successivo inserimento in tirocini extracurricolari ai cittadini stranieri, nonché promuovere la cultura della reciprocità tra nuovi e vecchi abitanti del territorio.

(58) Patto di Collaborazione tra il Comune di Cortona, Provincia di Arezzo, ARCI Comitato Regionale Toscano, Cooperative l'Isola che non c'è, Associazione SICHEM, Cooperativa l'Aurora, per l'attuazione del progetto "*PartecipAzione dei migranti alla cura del bene comune*", Delibera di GM Cortona n. 104 del 22 Maggio 2018 e del Decreto della Provincia di Arezzo n.91 del 6/6/2018. Nello stesso senso di favorire l'integrazione dei migranti il Patto di collaborazione sottoscritto tra il Comune di Genova (Municipio V Valpolcevera) e due associazioni per la cura e manutenzione dei giardini e organizzazione di eventi per promuovere l'inserimento dei migranti nel tessuto della comunità (n. 78 del 28.7.2016).

(59) Patto di collaborazione fra il Municipio IV Media Valbisagno e il CEIS Genova per la realizzazione di un progetto di volontariato richiedenti asilo politico, delibera n. 44 del 11/05/2018. Si veda anche il Patto di collaborazione tra Comune di Genova (Municipio IV Valpolcevera) e quattro associazioni di volontariato (Fondazione l'Ancora Onlus, Auser Certosa, A.N.P.I. Rivarolo, Comitato liberi cittadini Certosa del 18 maggio 2018) fra le cui finalità vi è l'organizzazione di eventi e manifestazioni finalizzate all'incontro e all'integrazione dei migranti e l'assistenza nelle procedure di richiesta di permessi.

vorno e la Comunità di Sant'Egidio per la realizzazione di una Scuola di lingua e cultura italiana aperta a tutti gli adulti stranieri presenti sul territorio raccogliendo «il loro desiderio di inserirsi e sentirsi parte integrante della città e del Paese»<sup>60</sup>. Infine, il Comune di Milano ha dato vita al Patto di via Abbiati tra cittadini, associazioni attive sul territorio e amministrazione comunale per la riqualificazione e la manutenzione successiva di una strada situata in una zona di case popolari multietnica, con il fine renderla uno spazio culturale abitato che favorisca l'integrazione tra comunità di diverse etnie<sup>61</sup>.

I patti di collaborazione si pongono dunque come esperimenti di attuazione concreta delle politiche integrative attraverso le attività di rigenerazione che, proprio perché hanno ad oggetto interventi concreti sulla vita della collettività, si prestano ad essere condivise tra cittadini di diversa provenienza. L'interpretazione estensiva della legittimazione a partecipare alle esperienze di rigenerazione a tutti i "cittadini attivi", intesi nel senso ampio di tutti i soggetti che vivono e lavorano in un dato territorio e vogliono autonomamente prendersi cura di beni comuni, sembra funzionare come efficace strumento di inclusione sociale nei confronti dei migranti.

#### *4. Cenni conclusivi*

Il lungo percorso di inserimento di un soggetto straniero nel nostro Paese non può dirsi dunque compiuto senza l'insediamento e l'integrazione nella comunità in cui egli si trova a risiedere. Superata la fase dell'accoglienza, conseguito il necessario titolo di soggiorno, acquisito il riconoscimento dei diritti sociali nonché politici in senso lato, il problema rimane quello delle misure in grado di assicurare l'inclusione sociale dei nuovi soggetti. Se è vero che i processi di integrazione possono svilupparsi efficacemente solo in una prospettiva dinamica e bidirezionale, attraverso percorsi di condivisione che coinvolgono cittadini e

---

(60) Patto di collaborazione tra Comune di Livorno e la Comunità di Sant'Egidio Livorno e Pisa ONLUS per la realizzazione di una Scuola di lingua e cultura italiana, Deliberazione della Giunta comunale n. 501 del 24/07/2018.

(61) Patto di collaborazione complesso di Via Abbiati approvato dalla Giunta comunale di Milano con delibera del 21.12.2018

stranieri, la partecipazione alla funzione amministrativa di rigenerazione urbana, in un sistema caratterizzato da una profonda disomogeneità del tessuto sociale, si pone dunque come l'anello finale della catena dell'accoglienza.

Alla luce delle osservazioni svolte, le pratiche di rigenerazione urbana rappresentano una modalità virtuosa ed efficace per perseguire l'obiettivo dell'inclusione sociale degli stranieri per almeno due ordini di ragioni.

Da un lato, l'oggetto dell'attività di rigenerazione, quello del recupero di beni comuni a beneficio della collettività, funziona da collante tra i diversi attori privati coinvolti (cittadini e non cittadini) in quanto pone una finalità che non è individuale, ma è collettiva, così conferendo alla partecipazione degli stranieri regolari un'accezione positiva, rendendola una risorsa in grado di arricchire l'attività dell'amministrazione. L'impegno concreto nella cura dei beni comuni attraverso il contributo del loro sapere esperienziale in quanto abitanti di una data comunità, genera negli stranieri una nuova consapevolezza e li rende dei validi interlocutori nei processi decisionali che sono alla base delle azioni rigenerative degli Enti locali.

In secondo luogo, il profilo soggettivo. La funzione amministrativa di rigenerazione, basandosi sul modello dell'amministrazione condivisa, si mostra indifferente rispetto ai requisiti di cittadinanza e non conosce limitazioni di tipo soggettivo, ma consente il coinvolgimento di tutti gli individui solo in quanto titolari di un mero interesse al territorio. Ecco che l'irrilevanza del criterio della cittadinanza, ai fini della partecipazione all'attività amministrativa dell'Ente locale finalizzata alla rigenerazione urbana, trasforma implicitamente i soggetti stranieri coinvolti in «cittadini attivi»<sup>62</sup>.

Se, come è stato osservato, «la cittadinanza attiva è qualcosa di molto concreto, non dipende da un timbro su un documento» e se «non si è cittadini attivi perché una legge riconosce tale qualifica, ma perché si partecipa, insieme con altri cittadini e con l'amministrazione, alla cura

---

(62) G. ARENA, *Immigrazione e cittadinanze*, cit., p. 20, il quale osserva come «la cittadinanza attiva presenta una caratteristica molto importante, consistente nella possibilità che di essa siano titolari non solo i cittadini, ma anche gli immigrati».

dei beni comuni del proprio territorio», i soggetti stranieri, attraverso la partecipazione all'attività di rigenerazione del territorio nel quale risiedono, benché privi dello *status* formale, acquisiscono una nuova cittadinanza nei fatti, una cittadinanza che non è formale, ma sostanziale<sup>63</sup>. Dal disegno complessivo della normativa sull'attività di rigenerazione emerge come la titolarità della cittadinanza sostanziale, oggi da molti evocata con la locuzione «cittadinanza amministrativa»<sup>64</sup>, acquisita sul campo attraverso la partecipazione alla cura concreta di un bene della collettività, sia diventata il criterio di legittimazione degli immigrati all'intervento nelle pratiche partecipative.

L'amministrazione locale, attraverso l'individuazione di azioni innovative di rigenerazione urbana inclusiva, offre nuove risposte rispetto alle sfide poste dalla questione dell'accoglienza e si dimostra ancora una volta la sede ideale per la sperimentazione di innovative e virtuose tecniche di dialogo tra amministrazione e amministrati, bypassando quegli ostacoli che il legislatore nazionale non vuole o non può superare.

---

(63) G. ARENA, *Immigrazione e cittadinanze*, cit., p. 21. Su questi temi anche F. GIGLIONI, *Il contributo del principio di sussidiarietà alla cittadinanza*, in A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, Firenze, University Press, 2016, p. 235 ss., il quale definisce come di «cittadinanza praticata» quelle azioni attraverso cui qualunque cittadino collabora con le pubbliche amministrazioni per risolvere questioni avvertite come rilevanti dalla collettività; D. DONATI, *Le città collaborative*, cit., p. 952, che richiama il concetto di «cittadinanza locale» comprensivo di «un sistema di prestazioni e misure «egalizzanti» nella differenza che (...) sappia creare comunità civiche solidali». Sulle trasformazioni che sta subendo il concetto stesso di cittadinanza intorno alle migrazioni cfr. L. RONCHETTI, *La cittadinanza sostanziale tra Costituzione e residenza: immigrati nelle Regioni*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2012.

(64) Si rinvia agli scritti raccolti nel volume di A. BARTOLINI, A. PIOGGIA (a cura di), *Cittadinanze amministrative*, cit., *passim*. Si veda anche R. CAVALLO PERIN, *Proprietà pubblica e uso comune dei beni tra diritti di libertà e doveri di solidarietà*, in *Dir. amm.*, 4, 2018, p. 839 ss.