



FRANCESCO SICILIANO\*

### **IL FATTORE DEL TERRITORIO DI PASSAGGIO NELLA DINAMICA AMMINISTRATIVA DELL'INTEGRAZIONE DEL MIGRANTE "STANZIALE". PROPOSTA DI STUDIO DELLA GARANZIA DEI DIRITTI SOCIALI IN PROSPETTIVA DI SOLIDARIETÀ "CIRCOLARE"\*\*.**

SOMMARIO: 1. La centralità del "territorio" tra i fattori specifici del fenomeno migratorio verso l'Europa rilevanti nella costruzione di un modello amministrativo di garanzia dei diritti sociali. – 2. La sua "polifunzionalità" come codice di decifrazione delle dinamiche amministrative dell'accoglienza e dell'integrazione: il territorio di "primo soccorso", il territorio di "passaggio", il territorio di "destinazione". – 3. Il tema del "migrante stanziale" e del suo singolare rapporto con il fattore "territorio". – 4. Il possibile collegamento del migrante "stanziale" all'obiettivo di valorizzazione del territorio "locale", attraverso la sussidiarietà, nella proposta di costruzione di un regime amministrativo a solidarietà "circolare". – 5. Considerazioni conclusive.

#### *1. La centralità del "territorio" tra i fattori specifici del fenomeno migratorio verso l'Europa rilevanti nella costruzione di un modello amministrativo di garanzia dei diritti sociali*

Il significativo flusso migratorio attualmente in atto verso l'Europa, proveniente dall'Africa e da alcuni Paesi asiatici, come Pakistan e Siria, ha una risonanza tale da comportare un costante impatto emotivo<sup>1</sup> sulla coscienza, sulla sensibilità, sull'interesse sociale ed individuale, in una maniera che può rivelarsi anche dolorosa e altalenante.

Anche in ragione di ciò, il fenomeno impone un ragionevole approccio giuridico al tema dell'integrazione, finalizzato, tra le alternative possibili, alla costruzione di un modello amministrativo interno, di tipo condiviso, che possa risultare favorevole all'attecchimento della tematica dei diritti sociali del migrante.

---

\* Ricercatore di Diritto amministrativo, Università degli studi di Messina.

\*\* Il saggio è una rielaborazione aggiornata dell'intervento presentato al Convegno di Studi «I diritti sociali al tempo delle migrazioni», tenutosi il 28-29 giugno 2018, presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche dell'Università degli Studi di Messina.

<sup>1</sup> A prescindere dalle idee personali, intime, politiche, che ognuno può formarsi su di esso.

Il punto di partenza di tale percorso è dato dalla considerazione che i flussi migratori non hanno tutti identica portata, medesima dinamica e, dunque, la stessa problematicità giuridica<sup>2</sup>.

Quella relativa al fenomeno di presente attenzione è certamente condizionata da una serie di fattori di precipua caratterizzazione, non sempre nitidamente percepibili o distinguibili nella loro reciproca combinazione<sup>3</sup>.

Dovendo, giocoforza, abbozzarne una rudimentale schematizzazione, senza alcuna pretesa di esaustività, va considerato che:

a) il numero dei migranti non è contingentato, né contingentabile, sicché esso sembrerebbe tendere all'infinito;

b) non vi è chiara percezione di tutte le ragioni della migrazione (non solo economiche o legate a situazioni di gravi conflittualità interne nei Paesi di provenienza) e della loro incidenza percentuale sulla sua entità globale;

c) manca, da parte del migrante, l'apporto di capitale di investimento;

d) campeggia, sullo sfondo, il tema delle istituzioni e delle pubbliche amministrazioni inefficienti<sup>4</sup> (qui particolarmente agitato dal sospetto generale della corruzione, *sub specie* di malaffare sottostante la gestione degli immigrati);

e) è difficile isolare il tema dell'immigrazione da quello del terrorismo internazionale<sup>5</sup>;

f) infine, ma non per ultimo, è impossibile trascurare il rapporto tra il flusso migratorio in questione e l'idea – prima materiale, e, poi, giuridica – di “territorio”, nel senso che qui vorremo fra poco intendere.

Proprio su quest'ultimo profilo di possibile criticità, infatti, si svolgeranno alcune considerazioni.

<sup>2</sup> È quasi inutile premettere che, ovviamente, qualunque fenomeno migratorio induce a riflettere sul tema storico dei rapporti tra l'esercizio della sovranità da parte dei singoli Stati nell'individuare le condizioni di ammissione e di permanenza anche temporanea degli stranieri e quello della libertà di espatrio, di emigrazione, di circolazione. È sufficiente qui rinviare a G. KOJANEC, *Emigrazione (Diritto internazionale)*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, 1989, p. 1 ss. Sul problema di commisurare la condizione del migrante con l'evoluzione del quadro normativo italiano che inizialmente si fondava sulla legge 20 marzo 1865, n. 2248 (all. B), contenente una serie di invasive limitazioni alla libertà di espatrio, cfr. E. FURNO, *Emigrazione (Diritto pubblico)*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, 1989, p. 1 ss.

<sup>3</sup> Probabilmente, la rilevanza sociale e giuridica dei suddetti fattori va commisurata non solo al loro obiettivo peso specifico, ma anche al loro grado di incidenza nell'opinione pubblica, quanto mai divisa sul fenomeno, che, a sua volta, diviene spesso autonomo elemento, più o meno esplicito, di valutazione nei dibattiti politici e legislativi.

<sup>4</sup> Sulle ragioni storiche e politiche dell'inefficienza della p.a. e della percezione della medesima da parte dell'opinione pubblica, gli studi sono innumerevoli ed approfonditi e non si può qui nemmeno tentarne un sintetico ed esaustivo richiamo. Si rinvia, pertanto, solo a S. CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano, 1995; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana 1861-1993*, Bologna, 1996; L. MANNORI, B. SORDI, *Storia del diritto amministrativo*, Bologna, 2001; A. ROMANO TASSONE, *Sulla formula “amministrazione per risultati”*, in *Scritti in onore di Elio Casetta*, Napoli, 2001, p. 813 ss.; F. ASTONE, *Riforma della P. A. e ordinamento comunitario*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2002, p. 47 ss.; più recentemente, L. TORCHIA, *Sistema amministrativo e costituzione*, in L. TORCHIA (a cura di), *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, 2009; A. PAJNO, *Crisi dell'amministrazione e riforme amministrative*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, p. 549 ss.

<sup>5</sup> I *mass media* danno periodicamente risalto a notizie di possibili correlazioni tra il fenomeno migratorio in esame e tentativi di infiltrazioni terroristiche: si pensi, ad esempio, all'intervista del 28 aprile 2018 al direttore esecutivo del WFP (WORLD FOOD PROGRAMME) – ONU, David Beasley, o al fermo – operato il 10 aprile 2018, dalla Guardia di Finanza di Palermo – dei componenti di un'organizzazione criminale, della quale facevano parte alcuni estremisti jihadisti, che organizzava viaggi di migranti tra la Tunisia e la Sicilia su gommoni velocissimi, sfuggendo alle procedure di identificazione, anche con finalità terroristiche.

Si è dell'idea, nel caso specifico, che un elemento di particolare connotazione rispetto ad altri imponenti fenomeni migratori (si pensi, per giocare in casa, all'emigrazione italiana verso l'America nei primi tre lustri del XX secolo o alla cd. migrazione interna a fini occupazionali<sup>6</sup>) sia costituito, appunto, dalle caratteristiche del territorio, nel quale approdano oggi i migranti (ci si vuole riferire a quello italiano ed, in particolare, dell'Italia meridionale, *in primis* la Sicilia), per una serie di ragioni.

La prima è che esso non è economicamente florido e, dunque, "ricettivo"; anzi, purtroppo, è connotato da disservizi che riguardano anche il soddisfacimento effettivo dei bisogni basilari della comunità amministrata, aggravati dalla pesante crisi economica.

Ma il punto non è solo questo: qui interessa evidenziare, altresì, la "polifunzionalità" del territorio nella manifestazione del fenomeno in questione<sup>7</sup>.

## 2. La sua "polifunzionalità" come codice di decifrazione delle dinamiche amministrative dell'accoglienza e dell'integrazione: il territorio di "primo soccorso", il territorio di "passaggio", il territorio di "destinazione"

Non è secondario considerare, infatti, che il nostro territorio nazionale, a differenza di quello della stragrande maggioranza dei Paesi dell'Unione, rileva, in prima battuta, come "punto materiale di approdo".

Si tratta di un dato di fatto obiettivo e non privo di conseguenze giuridiche.

In questa sua funzione, esso è, infatti, territorio di "primo soccorso", in relazione al quale l'assistenza sanitaria, ma anche morale e materiale provvisoria non sono seriamente discutibili, così come non lo sono il rispetto della persona umana e della sua dignità<sup>8</sup>.

Anche perché, in tale dimensione accipiente, il territorio italiano è territorio dell'Unione europea, o, quantomeno, così si vuole unanimemente considerarlo, a prescindere dalle strategie politiche dei singoli Stati membri sul presente fenomeno migratorio.

---

<sup>6</sup> Sulla quale si è registrata una vivace evoluzione della legislazione italiana; cfr., sul punto, M. OFFEDDU, D. GOTTARDI, *Emigrazione (Diritto del lavoro)*, in *Enc. giur.*, XII, Roma, 1989, p. 1 ss.

<sup>7</sup> Essa potrebbe anche tradursi nella "relativizzazione" della nozione, ossia nella sua suscettibilità di diversa attenzione sociale e, soprattutto, giuridico-amministrativa, a seconda del ruolo assunto nel materiale sviluppo dell'esodo.

<sup>8</sup> Definiti anche beni vitali *ex art. 3, comma 2 Cost.* Sul punto, B. VIMERCATI, *Il diritto ai beni vitali*, in *gruppodipisa.it*, 2016. Sull'appartenenza del diritto alla salute al «nucleo irriducibile» dei diritti fondamentali anche dello straniero, cfr. Corte Cost., 17 luglio 2001, n. 252, in *giurcost.org* e sui diritti fondamentali del migrante, cfr. Corte cost., 8 giugno 2000, n. 198, in *giurcost.org*. Nella giurisprudenza costituzionale, affiora l'esigenza di coordinare e, dunque, di ponderare le garanzie dei diritti fondamentali con l'interesse generale ad un razionale ed efficiente controllo dell'immigrazione (Corte cost., 31 maggio 2000, n. 161, in *giurcost.org*). Per approfondimenti sul dibattito giurisprudenziale sul tema, L. PANELLA, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e quella della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di migrazione a confronto: un contrasto insanabile?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2018, p. 276 ss.; A. ALGOSTINO, *I diritti fondamentali alla prova: migranti e beni vitali*, in *gruppodipisa.it*, 2016; G. MOSCHELLA, *La parabola dei diritti umani nella legislazione italiana sull'immigrazione*, in S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO (a cura di), *Immigrazione e diritti fondamentali tra costituzioni nazionali, Unione europea e diritto internazionale*, Milano, 2010, p. 276 ss.; D. U. GALETTA, *La tutela dei diritti fondamentali (in generale, e dei diritti sociali, in particolare) nel diritto UE dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, p. 1175 ss. Sul tema, è da considerare pure il problema delle coperture finanziarie per i servizi a tutela dei diritti fondamentali dei migranti che si innesta sulla tematica generale dei costi dei diritti, su cui cfr. S. HOLMES, C. R. SUNSTEIN, *Il costo dei diritti*, Bologna, 2000; S. SCIARRA, *I diritti sociali e i dilemmi della giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, p. 347 ss.

Ma, ancora, il nostro territorio non assolve, a differenza di altri, solo questo compito.

Esso, infatti, quasi sempre, e soprattutto nelle intenzioni e nelle esperienze di vita quotidiana dei migranti, è inteso come (ed in tale senso si trasforma subito in) un punto sostanzialmente “di passaggio” (spesso la stazione successiva rispetto alla costa libica); raramente – e verremmo al terzo livello funzionale – di “destinazione”.

Caratteristica di transitorietà che, partendo dalle aree meridionali della nostra Penisola, economicamente depresse e non avanzate dal punto di vista amministrativo/burocratico, si ridimensiona, man mano che ci si sposti idealmente verso i comuni italiani settentrionali, verso i Paesi dell’Unione o le loro Regioni ad economia più solida.

Finché è tale, il territorio di passaggio deve garantire, in relazione alla congenita provvisorietà che il concetto di transito rievoca, quella funzione di primo soccorso, già rintracciata in riferimento al territorio di approdo.

Le nozioni di “territorio di approdo” e di “territorio di passaggio” - che potremmo racchiudere in quella di “territorio di primo soccorso” (materiale, civile e giuridico) - hanno familiarità con il momento dell’“accoglienza” del fenomeno migratorio, che è strutturalmente provvisorio e temporaneo.

In tale momento, rileva primariamente il tema della tutela dei diritti fondamentali<sup>9</sup> della persona umana, rispetto ai quali, infatti, fiorenti ed approfonditi sono gli studi sulla disciplina giuridica delle modalità amministrative di dignitosa accoglienza, involgenti il primario valore dell’*humanitas* (ad esempio, con riferimento al problema della detenzione amministrativa, degli *hot spots*, etc.)<sup>10</sup>.

Le due suddette sfaccettature del territorio, pertanto, stanno a monte, in quanto concettualmente e logicamente separabili, rispetto all’idea di “integrazione” ed alle sue ricadute giuridiche che qui interessano più da vicino.

Rispetto al momento dell’integrazione, infatti, è rinvenibile un’affinità elettiva spiccata con il tema del riconoscimento dei diritti sociali<sup>11</sup>, il cui abbrivio formale dovrebbe collegarsi alla cristallizzazione giuridica della posizione del migrante, che acquisisca titolo, oltre che interesse, a far parte stabilmente del tessuto sociale di un determinato Paese di

<sup>9</sup> Non è certamente questa la sede per soffermarsi sulla nozione di diritti fondamentali e sul continuo dibattito dottrinario sul tema. Sul problema definitorio e su quello della tutela, si rinvia, oltre che alla precedente nota in argomento, a A. RUGGERI, *Salvaguardia dei diritti fondamentali ed equilibri istituzionali in un ordinamento “intercostituzionale”*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013; A. RUGGERI, *Cosa sono i diritti fondamentali e da chi e come se ne può avere il riconoscimento e la tutela*, in *gruppodipisa.it*, 2016; A. RUGGERI, *Il futuro dei diritti fondamentali e dell’Europa*, in *giurcost.org*, 2016; V. BALDINI, *La classificazione dei diritti fondamentali. Profili storici-teorici-positivi*, in *gruppodipisa.it*, 2016. Cfr. pure A. BALDASSARRE, *Diritti inviolabili*, in *Enc. giur.*, XI, Roma, 1989, p. 1 ss.; L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali, un dibattito teorico*, Roma-Bari, 2001; AA.VV., in M. FLORES (a cura di), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell’epoca della globalizzazione*, Torino, 2009.

<sup>10</sup> Cfr., sul tema, V. BERLINGÒ, *L’humanitas e la fundamentalità del diritto: il “trattamento” degli immigrati irregolari*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 529 ss.; M. CONSITO, *La tutela amministrativa del migrante involontario. Richiedenti asilo, asilanti e apolidi*, Napoli, 2016; M. CONSITO, *I procedimenti amministrativi sul riconoscimento degli status di protezione internazionale*, in *Dir. amm.*, 2017, p. 393 ss.; A. CASSATELLA, *Il sindacato di legittimità sulle decisioni amministrative in materia migratoria*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, 816 ss.; S. D’ANTONIO, *Il riparto di giurisdizione in materia di ingresso, soggiorno e allontanamento dello straniero dal territorio dello Stato italiano*, in *Dir. proc. amm.*, 2017, p. 534 ss.; F. IPPOLITO, *Vulnerability on trial: an emerging concept for strengthening the protection of migrants in International adjudication?*, in *Riv. dir. int.*, 2018, p. 458 ss. Per un quadro più generale, costruito in base alla giurisprudenza costituzionale, G. CORSO, *Straniero, cittadino, uomo. Immigrazione ed immigrati nella giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove Autonomie*, 2012, p. 377 ss.

<sup>11</sup> Sul tema specifico, si rinvia a A. RUGGERI, *I diritti sociali al tempo delle migrazioni*, (Relazione conclusiva del convegno del 28-29 giugno 2018), in *Rivista AIC*, n. 2/2018.

destinazione dell'Unione, in un territorio che diventa (terzo stadio funzionale) di "destinazione", tendenzialmente finale o, comunque, fissa.

Non soppesare la polifunzionalità della componente territoriale impedisce, ad avviso di chi scrive, di focalizzare l'attenzione su di un preciso *punctum dolens* (ritornando alla premessa) – a cavallo tra accoglienza ed integrazione – proprio di questo specifico flusso migratorio in esame, e riguardante il concetto di "territorio di passaggio".

Secondo un sondaggio IPSOS, reso noto nell'estate del 2018, il 57% degli italiani reputa globalmente negativo l'impatto dell'immigrazione nel proprio Paese, mentre solo il 16% è di opposto avviso<sup>12</sup>.

Si è convinti che la ragione di questo esito – immaginando l'attendibilità del dato riportato<sup>13</sup> – non sia esclusivamente riconducibile agli impressionanti numeri della fase di accoglienza nel nostro territorio, né tantomeno ad un'idea xenofoba di diniego di diritti fondamentali a favore di tutti i migranti, ma che sia, almeno in una certa componente, rintracciabile in un momento successivo alla prima accoglienza.

Tale ragione potrebbe individuarsi nella facilità di riscontrare ormai generalmente, nella realtà quotidiana degli enti locali, soprattutto quelli dell'Italia meridionale, una significativa fase "sotto traccia" del fenomeno migratorio esaminato, in cui il territorio, appunto "di passaggio", che dovrebbe costituire l'oggetto del "moto per luogo", diventa, di fatto, oggetto di "stato in luogo".

### 3. Il tema del "migrante stanziale" e del suo singolare rapporto con il fattore "territorio"

L'aspetto appena segnalato riguarda una comune situazione di fatto del migrante che prescinde dalla sua posizione giuridica<sup>14</sup>: ossia quella di trovarsi in un condizione di "transitorietà non temporanea", che lo porta a contatto – più duraturo di quanto perfino immagini – con un determinato territorio, dal quale egli stesso vuole o deve allontanarsi, a seconda, appunto, di come si compia il proprio percorso burocratico-amministrativo.

Ci si trova, così, di fronte ad una sorta di ibrido soggettivo, che potremmo definire "migrante stanziale", in quanto "costretto" (si passi il termine) ad un rapporto durevole con un territorio che egli stesso considera di "passaggio".

E ci sembra che tale condizione soggettiva sia in grado di imprimere al territorio medesimo una sorta di cambio di destinazione d'uso (da "transito" a "destinazione") che, stante l'ampiezza del fenomeno preso in considerazione, non può essere considerata giuridicamente irrilevante, men che meno dal diritto amministrativo.

Lo stanziamento di fatto (nel senso di astrattamente transitorio, ma, nei fatti, di lungo periodo) del migrante fa emergere prepotentemente alla nostra attenzione un'ulteriore ed autonoma caratteristica, accrescitiva della polifunzionalità del territorio di cui si parla: la

---

<sup>12</sup> Cfr. punto 5 del sondaggio contenuto nello studio IPSOS *Un'Italia frammentata: atteggiamenti verso identità nazionale, immigrazione e rifugiati in Italia*, in [www.ipsos.com](http://www.ipsos.com), 2018.

<sup>13</sup> Sul problema della politica della percezione e sugli effetti sia delle distorsioni comunicative sia della correttezza informativa sul fenomeno migratorio, A. ALESINA, A. MIANO, S. STANTCHEVA, *Immigration and Redistribution*, in [nber.org](http://nber.org), 2018.

<sup>14</sup> Riguarda indistintamente, ad esempio, il richiedente asilo, il profugo, il rifugiato, il migrante in attesa di esito di contenzioso, quello economico, quello irregolare, etc.

“territorialità locale”, con tutte le sue implicazioni, anche sotto il profilo del riconoscimento dei diritti sociali<sup>15</sup>.

Cosicché, in questa ottica, pare potersi configurare una dimensione più profonda della persona del migrante “stanziale”, di cui possono studiarsi, in prospettiva, non solo le garanzie fondamentali indefettibili, rispetto alle quali il territorio accipiente è elemento di proiezione di un meccanismo globale/sovranaZIONALE; ma anche, ed ai fini del tema dei diritti sociali, le relazioni con il territorio inteso come bene strumentale dell’ente locale, il quale ha il compito istituzionale di valorizzarlo, come proiezione dei bisogni e degli interessi della collettività amministrata.

È in questo stadio di confronto tra migrante stanziale ed interessi della collettività amministrata – in cui lo stesso territorio di accoglienza comincia a tramutarsi in territorio di integrazione – che si innesca probabilmente un singolare effetto di lacerazione della coscienza individuale e sociale (cui si accennava proprio all’inizio del presente lavoro)<sup>16</sup>.

La mancanza di indirizzo sull’*an*, sul *quando*, sul *quomodo*, sui relativi limiti giuridici di tale condizione di primo approccio all’integrazione, in via di fatto, sul territorio, del migrante stanziale è, infatti, foriera di disorientamento civico, e rafforza la percezione di estraneità del medesimo rispetto al corpo sociale e, a maggior ragione, la diffidenza in ordine all’apertura del tema sui diritti sociali.

Il profilo segnalato non pare oggetto di particolare attenzione giuridica.

Ad esso, infatti, non è minimamente adeguata la vigente tecnica normativa di tipo “emergenziale”, volta ad affrontare prioritariamente il fenomeno migratorio – secondo la logica del principio di legalità formale – attraverso restrizioni procedurali e divieti che afferiscono alla formalizzazione della posizione giuridica del migrante, la cui applicazione non necessariamente inciderà o interferirà significativamente sul radicamento del fenomeno appena sopra evidenziato<sup>17</sup>.

Sicché, il responso negativo del sondaggio, più che essere connesso al problema della permeabilità del territorio di primo soccorso, potrebbe essere collegato ad una comune

<sup>15</sup> Meritevole – si ribadisce – di considerazione autonoma e generale, a prescindere dalla parabola giuridica del percorso del migrante (rimpatrio, movimentazione secondaria, stabilizzazione, e così via).

<sup>16</sup> Agevolmente percepibile a livello di *governance* locale e, maggiormente in Italia, soprattutto meridionale, tappa necessaria del tragitto, rispetto agli altri Paesi dell’UE.

<sup>17</sup> Si pensi alle ultime modifiche della normativa in materia di immigrazione contemplate nel cd. Decreto «sicurezza» (d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, conv. in l. 1° dicembre 2018, n. 132) e nel cd. Decreto «sicurezza-bis» (d.l. 14 giugno 2019 n. 53, conv. in l. 8 agosto 2019, n. 77), che contengono esclusivamente una serie di limitazioni collegate, ad esempio, al diritto di asilo ed ai permessi per ragioni umanitarie, all’estensione della durata della detenzione amministrativa, a fini di rimpatrio, alla repressione della immigrazione clandestina che non interessano, in realtà, direttamente il tema proposto. La speculazione normativa sul presente fenomeno migratorio è indirizzata, al momento, ad aspetti formali, procedurali, sanzionatori, intesi ad assegnare alla legalità formale un doppio ruolo di garanzia sia dei diritti della persona umana che della sicurezza sociale. Allo stesso modo, la suddetta disciplina ha già attirato molte polemiche e perplessità, in quanto il dibattito politico, anche transnazionale, è particolarmente vivace sul punto, anche con riferimento al collaterale profilo dell’assenso al rimpatrio da parte del Paese di provenienza. Sui problemi connessi alla corrente impostazione ed alla *ratio legis* della vigente normativa italiana, sia consentito rinviare a F. SICILIANO, *La rilevanza giuridico-amministrativa del migrante irregolare*, rielaborazione di un intervento svolto al Convegno internazionale «Controllo e gestione dei flussi migratori nel Sud Europa. Studio comparato dell’esperienza spagnola e italiana», Università degli Studi di Messina, Dipartimento di Scienze Politiche e Giuridiche, Messina, 24-25 maggio 2019, in corso di pubblicazione in un numero speciale di questa Rivista.

considerazione di questa cd. migrazione stanziale, priva di assetto giuridico<sup>18</sup>, alla stregua di un'ulteriore manifestazione di disservizio amministrativo in ambito locale: quasi come fosse, perfino, un'espressione di disinteresse istituzionale verso le istanze di adeguatezza e proporzionalità, in un contesto economico e burocratico già disagiato.

Sembra evidente come questa condizione non costituisca l'ambiente ideale, nel quale discutere dell'ampliamento della platea dei titolari dei diritti sociali.

Anzi, soprattutto in assenza di apporto di capitale di investimento, il fenomeno rischia di rappresentare un fattore di rischio di una discriminazione al rovescio, direttamente proporzionale all'aumento numerico di migranti "stanziali" che, pur a contatto durevole con il territorio, lo considerano o manifestano di considerarlo di "passaggio", non nutrendo o non manifestando di nutrire alcun interesse per il medesimo.

Ed in questo modo, oltre a riecheggiare l'assunto che in Italia ciò che nasce come precario e provvisorio diventa la norma, l'idea di un migrante "stanziale", nei confronti del quale non vi sia attenzione istituzionale, nel suo rapporto di vita quotidiana con il territorio locale, rischia di trasformarsi perfino in un ulteriore fattore antagonistico al suo sviluppo.

#### *4. Il possibile collegamento del migrante "stanziale" all'obiettivo di valorizzazione del territorio "locale", attraverso la sussidiarietà, nella proposta di costruzione di un regime amministrativo a solidarietà "circolare"*

L'unica strada percorribile resta quella di individuare anche nel migrante "stanziale" sul territorio locale un valore aggiunto positivo (questo possibilmente assistito da un minimale crisma di giuridicità) che possa fungere da contraltare – verrebbe da dire, impropriamente, da corrispettivo – al tema del riconoscimento dei diritti sociali.

Invero, nemmeno la politica europea aiuta, in questo momento, la gestione burocratica del problema segnalato, in quanto, con riferimento all'intero fenomeno migratorio, tende a spingere il tema verso l'alto, ossia addirittura fino a mettere in discussione la tenuta dell'Unione europea, di fronte a tensioni antagonistiche tra chi vuole alzare barriere e chi vuole aprire i porti.

In tale dibattito, il territorio viene in rilievo meramente come elemento di un'operazione divisoria<sup>19</sup>, più o meno proporzionale, del numero complessivo dei migranti o, al limite, come confine<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> La latitanza normativa sul punto rafforza l'idea che man mano che la succitata stanzialità di fatto si consolida, non pare possa bastare da antidoto la presa d'atto della generale evanescenza del diritto amministrativo rispetto alla categoria del territorio (v. nota seguente).

<sup>19</sup> Di recente, partendo dalla tradizionale idea del confine come strumento di organizzazione dello spazio (S. MEZZADRA, B. NEILSON, *Confini e frontiere. La moltiplicazione del lavoro nel mondo globale*, Bologna, 2014, p. 17 ss.) è stato autorevolmente posto (S. CASSESE, *Stato in trasformazione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, p. 331 ss.) il quesito della fine del territorio delimitato dal confine, entro il quale viene esercitata la sovranità, costituente elemento identificativo dell'idea di nazione. Il tema è particolarmente confacente alla nostra disamina, soprattutto laddove si evidenzia chiaramente l'attuale condizione di elasticità delle frontiere, in grado di produrre, a seconda dei casi, effetti di indebolimento, di scomparsa, di rafforzamento e, perfino, di spostamento in avanti dei confini (in quest'ultimo caso, ad esempio, mediante un'azione fuori dalle acque territoriali, per bloccare e respingere proprio il fenomeno migratorio). Proprio con riferimento a fenomeni importanti, qual è quello di nostra attenzione, l'illustre dottrina rileva come l'effetto di rafforzamento dei confini sia tipico, «quando l'immigrazione raggiunge dimensioni ritenute non accettabili» (op. cit., 333): è notizia recentissima quella della realizzazione di un ulteriore tratto di barriera tra Stati Uniti e Messico, a fini

Al contrario, a livello locale, conta la valorizzazione del territorio medesimo, sicché la fase dell'integrazione del migrante è in grado di riscontrare una connotazione assiologica positiva, nel momento in cui essa diventa una componente attiva e non passiva di questo processo.

La prospettiva suggerita vira, pertanto, naturalmente verso un modello amministrativo ispirato alla sussidiarietà<sup>21</sup> forgiata dalla riforma del Titolo V della Costituzione.

E la delicatezza del tema spinge a ritenere che un efficace approccio non possa prescindere da una lettura unitaria dei commi 1 e 4 dell'art. 118, Cost., per focalizzare l'attenzione, da un lato, sulla sua sostanziale connotazione personalistica e solidaristica<sup>22</sup>, e dall'altro lato, sulla sua portata precettiva e non meramente programmatica.

Nei suddetti termini, il precetto costituzionale indica che la fondamentale interfaccia amministrativa del "migrante stanziato", non può che essere il Comune, primo interprete istituzionale delle istanze di adeguatezza e differenziazione, nel perseguire il soddisfacimento dei bisogni della collettività di riferimento<sup>23</sup>.

di "contenimento" fisico del fenomeno migratorio attualmente in atto. La conclusione logica e coerente della rilevata elasticità delle frontiere è la rilevazione di «...moto contraddittorio: gli Stati nazione si aprono alla globalizzazione (viaggi internazionali e commercio mondiale), ma anche intensificano i controlli alle frontiere, accettano la deterritorializzazione del potere, ma anche la "rivincita" del territorio (op. cit., 332)».

<sup>20</sup> La stampa nazionale ed estera ha dato ampio risalto, ad esempio, ai recenti casi delle navi Aquarius, Lifeline, Diciotti, Aquarius 2, Seawatch 1, 2 e 3, o al progetto di realizzare *hotspots* nella zona meridionale della Libia, o alle *querelle* sull'accoglimento di navi ONG battenti bandiere di Paesi stranieri o sulla loro sequestrabilità. Si pensi ancora al progetto di costituire *hotspots* "extraterritoriali" (*Transitzentren* per la Germania, *Centres fermés* per la Francia), in modo da evitare la qualificazione di Paese di prima accoglienza e, dunque, la consequenziale migrazione di ritorno; oppure alla minaccia austriaca di chiudere direttamente la frontiera del Brennero per non accogliere i migranti respinti dalle zone di transito tedesche, con buona pace della libera circolazione. Il clima politico europeo è particolarmente confuso e vede perfino fronteggiarsi coalizioni, tutte in realtà volte a limitare l'ingresso dei migranti all'interno dei confini nazionali, come l'asse franco-tedesco o il famoso patto di Visegrád (Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia), a cui si sono avvicinate Austria ed Italia. Non mancano gli appelli al ragionevole approccio condiviso alla gestione del fenomeno migratorio (v. l'accordo "programmatico" tra gli Stati membri del 28 giugno 2018), ma il tema è fluido. Ultimamente si registrano maggiori aperture all'accoglienza da parte di Francia, Spagna e Portogallo, anche in ragione di cambi di rotta (si pensi, in alternativa alla rotta Libia-Italia, a quella che va dal Marocco alla Spagna, dove gli sbarchi nei primi sei mesi del 2018 sono aumentati del 137%). Sono pure frequenti i *reportages* sulle zone di detenzione in Libia (si pensi al centro di Trik al-Sikka) o sulle gravi tragedie in mare.

<sup>21</sup> I contributi sul tema sono ormai numerosissimi. Si rinvia, in questa sede, agli studi sull'art. 118, u.c., Cost., dopo la riforma del Titolo V, di G. ARENA, *La sussidiarietà come fattore di riforma dell'amministrazione*, in G. D'ALESSIO, F. DI LASCIO (a cura di), *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla "Riforma Bassanini"*, Torino, 2009, p. 222 ss.; G. ARENA, *Cittadini attivi*, Bari, 2006; G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà nell'art. 118 u.c. della Costituzione*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, p. 179 ss.; G. ARENA, *Un nuovo modo di amministrare*, relazione tenuta in occasione della Convenzione Nazionale per la sussidiarietà – Roma 12 marzo 2004), e sul modello di amministrazione cd. "condivisa", che consiste nella convergenza di risorse e di intenti tra soggetto pubblico e cittadino e «trasforma i cittadini da utenti in alleati dell'amministrazione nella gestione di una società la cui complessità costituisce una sfida che non possono vincere da sole» (op. cit., 5). Cfr., pure, V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà (diritto amministrativo)*, in *Enc. giur.*, XII, agg., Roma, 2004, p. 24 s.; P. DURET, *Sussidiarietà ed autoamministrazione dei privati*, Padova, 2004; D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà solidarietà e azione amministrativa*, Milano, 2004. Cfr., più di recente, F. GIGLIONI, *Forme di cittadinanza legittimate dal principio di sussidiarietà*, in *Dir. soc.*, 2016, p. 305 ss.

<sup>22</sup> È evidente il collegamento tra l'articolo in questione e gli articoli 2 e 3 Cost. Cfr., sul punto, E. Tosato, *Sul principio di sussidiarietà dell'intervento statale*, in E. TOSATO, *Persona, società intermedie e Stato. Saggi*, Milano, 1989, p. 85 ss.; F. GIUFFRÉ, *La solidarietà nell'ordinamento costituzionale*, Milano, 2002, p. 63 ss.

<sup>23</sup> In questo ambito, pertanto, dovrà inquadrarsi un sistema alternativo, sostanziale di integrazione, proprio in considerazione della già indicata disomogeneità di condizione economica e di *welfare* tra i Comuni italiani e, in

Inoltre, anche (anzi, specialmente) con riguardo alla suddetta dimensione territoriale, l'art. 118, u.c., Cost. consente, com'è noto, di collegare in maniera ottimale qualsivoglia meritevole iniziativa "dal basso" di valorizzazione della territorialità locale – comprese, dunque, quelle inclusive del nostro migrante temporalmente insediato in quello specifico contesto ambientale, a prescindere dalla sua posizione formale – al dovere istituzionale di promozione dell'attività medesima.

Sulla portata della citata norma costituzionale cogente e sul suo collegamento sistematico con gli artt. 2 e 3 Cost., il Comune potrebbe, così, fondare (anche in assenza di normativa di rango primario) la propria attività statutaria o regolamentare (nei limiti di cui all'art. 117, comma 6, Cost.<sup>24</sup>) per la costruzione di un circuito solidaristico e condiviso di integrazione.

In tale quadro prospettico, potrebbe cominciare a profilarsi l'idea che i diritti sociali dei migranti "stanziali" siano parte di un bagaglio più complesso di situazioni giuridiche soggettive a loro ascrivibili a prescindere dal riconoscimento di uno *status*<sup>25</sup>, che impongano allo straniero, a sua volta, il rispetto di doveri di solidarietà sociale<sup>26</sup>.

E così, soprattutto i Comuni dei territori di accoglienza – oltre ad essere investiti, al pari gli enti locali dei territori di destinazione, del problema occupazionale o abitativo del migrante "regolare"<sup>27</sup> – potrebbero divenire una sorta di piattaforma sperimentale per l'attivazione rapida dei doveri di solidarietà sociale dei migranti stanziali (a prescindere dalla loro posizione giuridica).

Essi potrebbero tradursi, nella pratica, in attività di volontariato, come la partecipazione, ad esempio, a prestazioni minime e quotidiane di arredo urbano, di ripristino di spazi verdi degradati, di pulizia spiagge, di aiuto nella vigilanza del territorio, nella promozione di campagne

---

particolare, tra quelli dei territori di primo soccorso o dei territori "formalmente" di passaggio, ma "sostanzialmente" di accoglienza, secondo le nostre precedenti considerazioni.

<sup>24</sup> Ossia, con riferimento alle funzioni ed alle attività di interesse generale riservate alla propria competenza.

<sup>25</sup> Sul tema generale del collegamento tra cittadinanza e riconoscimento dei diritti, oltre ai contributi già citati sui diritti fondamentali, cfr. F. ASTONE, *Cittadinanza e diritti delle generazioni future*, in F. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAIITA (a cura di), *Cittadinanza ed azioni popolari, Atti del Convegno di Copanello 3-4 luglio 2009*, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2010, p. 1 ss.; con riferimento ai flussi migratori, F. ASTONE, F. MANGANARO, A. ROMANO TASSONE, F. SAIITA (a cura di), *Cittadinanza inclusiva e flussi migratori, Atti del Convegno di Copanello 3-4 luglio 2008*, Soveria Mannelli (Catanzaro), 2009, p. 1 ss. Cfr., pure, G. ARENA, *Immigrazione e cittadinanza*, in R. ACCIAI, F. GIGLIONI (a cura di), *Poteri pubblici e laicità delle istituzioni*, Roma, 2008, p. 113 ss.

<sup>26</sup> Pare particolarmente confacente al tema del cd. migrante stanziale evidenziare che, partendo dalla contraddittorietà (evanescenza) del concetto di territorio, l'eminente dottrina sopra citata (S. CASSESE, *Lo Stato*, cit., p. 334), si interroga appunto sull'idea di nazione e sulla configurazione di un diritto alla nazionalità (comprensivo – sia consentito aggiungere ai nostri fini – non solo di diritti civili, sociali ed economici, ma anche di doveri civili, sociali ed economici), prescindente dalla cittadinanza, che tenga conto, invece della residenza. Quest'ultimo elemento, nel momento in cui sia indicativo di contatto reale e continuativo con il territorio del Paese accogliente, può essere utilizzato ai nostri fini.

<sup>27</sup> O anche delle prestazioni assistenziali fondamentali per il rispetto della persona umana per determinate categorie cd. a rischio anche se irregolari (come la scolarizzazione dei minori non accompagnati o l'inserimento socio-lavorativo delle donne vittima del *racket* della prostituzione). Cfr. sul punto, T. CAPONIO, *Governo locale e immigrazione in Italia. Tra servizi di welfare e politiche di sviluppo*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 5, 2004, p. 789 ss., la quale ha approfondito il tema della crucialità del ruolo dell'ente locale nell'organizzazione del *welfare* nei confronti del migrante (op. cit., 790): «...è a livello locale, infatti, che gli immigrati esprimono bisogni, dalla casa all'assistenza sanitaria, all'istruzione, che mettono sotto pressione l'intero sistema di *welfare* municipale, e quindi, innanzitutto il governo locale, attore cruciale nell'organizzazione e nell'erogazione dei servizi», a cui si aggiunge, più sullo sfondo, l'inserimento del migrante regolare nel circuito lavorativo delle cd. città globali, nelle quali resta «...elevata la richiesta di servizi tradizionali (come ad esempio quelli di pulizia)....».

anti-droga ed anti-terrorismo, nella fissazione di un calendario di incontri, nei quali vi sia modo di conoscere la storia individuale, ma anche la cultura dei Paesi di provenienza, fatta anche di metodi operativi per la risoluzione di problemi della vita pratica.

E' ovvio che tale meccanismo, per ambire ad un'effettività, dovrebbe presumere lo sganciamento dei Comuni dal crisma della corrispondenza biunivoca "integrazione-regolarità della posizione del migrante"<sup>28</sup> e, allo stesso tempo, dai laccioli burocratici dei tempi di programmazione e di approvazione dei progetti.

Ciò consentirebbe di fornire riscontri immediati, attraverso, ad esempio, iniziative periodiche da pubblicizzare adeguatamente o richieste di manifestazioni di disponibilità e di interesse al volontariato da parte dei migranti medesimi; e dall'altro lato, di promuovere e di accogliere, con favore, iniziative volontarie dal basso, in una nuova esemplificazione di modello di amministrazione condivisa che potrebbe essere amministrazione dell'integrazione locale.

Così, risulterebbe progressivamente stimolata la spontaneità dell'aggregazione rispetto alla sua "doverosità" istituzionale, a prescindere dalla formalizzazione giuridica della posizione del migrante.

Allo stesso modo, progetti di breve durata potrebbero fornire il giusto abbrivio per un percorso, in cui la solidarietà sociale, quale valore universale e fondamentale, riguardante, non solo il cittadino, ma anche colui che abbia una relazione stabile con il territorio (e dunque anche il migrante in esame), diventi prima "bidirezionale"<sup>29</sup> e, infine, "circolare"<sup>30</sup>, partendo proprio dalla dimensione comunale.

Da tale ultimo effetto benefico potrebbe crearsi spontaneamente un clima di favorevole attecchimento per un'integrazione che parta, appunto dal basso e non sia affidata esclusivamente ad occasionali iniziative private di tipo interculturale o, ancora, ad iniziative parrocchiali o di volontariato cattolico<sup>31</sup>.

##### 5. *Considerazioni conclusive*

La proiezione dell'art. 118 Cost. sul proposto modello solidaristico di cui il migrante stanziale sia parte attiva in sede locale corre parallelamente all'auspicio che, a livello positivo, si prenda quantomeno in seria considerazione la sostanziale scindibilità del tema

<sup>28</sup> Dallo studio di T. CAPONIO, *Governo locale*, cit., spec. p. 795 s. (a parte le iniziative collegate all'accoglienza), sia in relazione alla normativa considerata (in particolare, l. n. 40/98, l. n. 189/02, cd. Bossi-Fini), sia in relazione alla prassi operativa dei Comuni (soprattutto settentrionali, in quanto territorio di destinazione, secondo la ripartizione funzionale da noi scelta) emerge, in via di principio, l'attenzione al riscontro di presupposti formali, per l'attivazione delle dinamiche dell'integrazione, con eccezioni appunto, per categorie particolari, quali il percorso di scolarizzazione dei minori stranieri anche se non in regola con il permesso di soggiorno. Rileva, altresì, l'A., che nella normativa esaminata, la politica dell'integrazione è riservata a livello di programmazione alle Regioni (op. cit., p. 805 s.), mentre l'attuazione dei progetti dovrebbe spettare ai Comuni (l. n. 238/00).

<sup>29</sup> Nel senso che il relativo dovere sia configurabile in capo a tutti i protagonisti del fenomeno migratorio in atto e non solo in capo alle Istituzioni competenti.

<sup>30</sup> Nel senso che una volta inserita l'idea di universalità del dovere di solidarietà questa alimenti automaticamente e spontaneamente il sistema nella reciproca e costante interazione delle sue componenti. Sul tema della dequotazione della cittadinanza rispetto al collegamento di fatto con un determinato territorio (cfr., A. RUGGERI, *I diritti dei non cittadini tra modello costituzionale e politiche nazionali*, in *giurcost.org.*, 2015; G. BASCHERINI, *Verso una cittadinanza sociale?*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 381 ss.).

<sup>31</sup> Così come indicate, in T. CAPONIO, *Governo locale*, cit., spec. p. 798 ss.

dell'integrazione in favore del migrante "stanziale" da quello dell'acquisizione della cittadinanza o, comunque, della regolarizzazione della relativa posizione giuridica.

Che ci siano degli indici incoraggianti in tal senso pare fuor di dubbio.

Sotto tale profilo, potrebbe giovare da prezioso spunto l'insegnamento della Corte costituzionale in materia di servizio sociale volontario<sup>32</sup>, che non ritiene costituzionalmente conforme, alla luce degli artt. 2 e 4, comma 2, Cost., la preclusione agli stranieri (regolarmente soggiornanti, ma) privi del requisito della cittadinanza italiana (o di altro Paese dell'Unione Europea) dell'adempimento del sotteso diritti/dovere di solidarietà sociale<sup>33</sup>.

Inoltre, oggi, significativamente, sta prendendo forma l'idea di una doverosa tendenza del diritto pubblico verso l'informalità, quale abbrivio per la riscoperta delle città come ordinamento giuridico<sup>34</sup>: tema che pare perfettamente attagliarsi al caso di specie,

---

<sup>32</sup> L'idea che esista un valore fondamentale del servizio a favore del bene comune, ispirato agli inderogabili doveri di solidarietà sociale di cui all'art. 2 Cost., nella duplice direzione di favorire sia l'integrazione dello straniero sia il progresso sociale (di cui all'art. 4, comma 2, Cost.), attraverso l'ampliamento dei soggetti titolati allo svolgimento di prestazioni ad esso funzionali è ormai assodata nella giurisprudenza della Consulta sul servizio civile (Cfr., Corte cost., 17 dicembre 2013, n. 309, in *Giur.cost.*, 2014, p. 37, con nota di G. BASCHERINI, *Il servizio civile tra Stato e Regioni, i doveri di solidarietà, la cittadinanza* e 25 giugno 2015, n. 119, in *giurcost.org*, 2015, con nota di G. MONACO, *L'istituzione del servizio civile universale e la sua apertura allo straniero regolarmente soggiornante in Italia*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, p. 1 ss.). Conseguenza naturale del superiore assunto è l'incostituzionalità di qualsivoglia disciplina legislativa che comporti la limitazione dell'accesso dello straniero (regolarmente soggiornante) che non abbia i requisiti della cittadinanza a tutte le prestazioni riconducibili ai suddetti inderogabili doveri di solidarietà sociale, visti alla stregua di strumenti di sviluppo della persona e di integrazione sociale. Così si è espressa, ad esempio, la sent. n. 119/15 cit., nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 1, d.lgs. 5 aprile 2002, n. 77, nella parte in cui prevede il requisito della cittadinanza italiana ai fini dell'ammissione allo svolgimento del servizio civile: «... l'istituto del servizio civile trova il suo fondamento costituzionale nell'art. 52 Cost. in quanto il dovere di difesa della Patria non si risolve soltanto in attività finalizzate a contrastare o prevenire un'aggressione esterna, ma può comprendere anche attività di impegno sociale non armato. Dunque, l'ammissione al servizio civile consente di realizzare i doveri inderogabili di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. e di rendersi utili alla propria comunità, il che corrisponde, allo stesso tempo, ad un diritto di chi ad essa appartiene. Inoltre, l'estensione del servizio civile a finalità di solidarietà sociale, nonché l'inserimento in attività di cooperazione nazionale ed internazionale, di salvaguardia e tutela del patrimonio nazionale, concorrono a qualificarlo — oltre che come adempimento di un dovere di solidarietà — anche come un'opportunità di integrazione e di formazione alla cittadinanza. L'esclusione dei cittadini stranieri dalla possibilità di prestare il servizio civile nazionale, impedendo loro di concorrere a realizzare progetti di utilità sociale e, di conseguenza, di sviluppare il valore del servizio a favore del bene comune, comporta dunque un'ingiustificata limitazione al pieno sviluppo della persona e all'integrazione nella comunità di accoglienza (sentt. nn. 228 del 2004, 309 del 2013)».

<sup>33</sup> Basti, in questa sede il rinvio a A. RUGGERI, *Il principio di solidarietà alla prova del fenomeno migratorio*, in *giurcost.org*, 2017.

<sup>34</sup> Così, F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale alla base della riscoperta delle città come ordinamento giuridico*, in *Riv. giur. ed.*, 2018, p. 3 ss., il quale individua nell'art. 118, u.c., Cost., il fondamento positivo dell'apertura all'informale nelle esperienze giuridiche delle realtà locali, la quale permette la valorizzazione di «...forme di autorganizzazione sociale protese alla realizzazione di interventi e servizi ad uso pubblico». L'approccio ermeneutico, pur focalizzando l'attenzione in generale sull'importanza dell'iniziativa sociale spontanea dal basso, non pare distante dalla prospettiva contenuta nel presente lavoro, mirata alla considerazione della immigrazione "temporanea" come fattore di crescita sociale, anche al fine di accelerare i processi di integrazione, nella ricerca di strumenti informali ed agili finalizzati alla migliore valorizzazione possibile del territorio locale, in cui giochi un ruolo importante anche l'iniziativa dell'ente comunale. E così il diritto pubblico informale dovrebbe giovare non solo a tamponare situazioni emergenziali attinenti al tema dell'accoglienza, ma anche quelle attinenti al momento dell'integrazione, seppur questa sia legata a situazioni solo provvisorie, ma di significativa durata temporale. Il contributo dà conto di un più ampio movimento di pensiero giuridico, volto al riconoscimento della centralità della componente creativa/emotiva nella ricerca ed

dandosi il giusto peso alla doverosità dell'iniziativa pubblica rispetto alla mera sua possibilità.

E non pare affatto casuale che i Comuni più dinamici si prefiggano, attraverso propri regolamenti (ex art. 117, comma 6, Cost.), il potenziamento di tale processo di dequotazione formale, invocando proprio l'art. 118 u.c., Cost., ad esempio, per la «cura e rigenerazione dei beni comuni urbani»<sup>35</sup>.

Anzi, è davvero significativa, ai nostri fini, la tendenza al più ampio possibile *favor participationis* ai progetti ed ai cd. patti di collaborazione<sup>36</sup>, sganciandola dal possesso di requisiti formali di legittimazione, come la residenza nel territorio comunale o, comunque, da qualunque altro titolo legittimante, aprendosi, di fatto, lo scenario all'inclusione del migrante «stanziale» nel processo di valorizzazione della territorialità locale<sup>37</sup>.

---

applicazione di soluzioni di valorizzazione del territorio comunale, sotto tutte le possibili sfaccettature e potenzialità (cfr. bibliografia ivi richiamata, tra cui E. BOSCOLO, *Beni comuni e consumo di suolo. Alla ricerca di una disciplina legislativa*, in P. URBANI (a cura di), *Politiche urbanistiche e gestione del territorio. Tra esigenze del mercato e coesione sociale*, Torino, 2015, p. 69 ss.; E. CHITI, *La rigenerazione di beni e spazi pubblici: una nuova funzione amministrativa?*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, p. 36 ss.; G. FRUG, *City making*, Princeton, 1999; A. PETRILLO, *La città perduta. L'eclissi della dimensione urbana nel mondo contemporaneo*, Bari, 2000; A. PETRILLO, *Ombre del Comune: l'urbano tra produzione collettiva e spossamento*, in M. R. MARELLA (a cura di), *Oltre il pubblico e il privato. Per un diritto dei beni comuni*, Verona, 2012, p. 203 ss. Ancora, viene rilevata l'attinenza del tema allo studio dei fatti di sentimento, su cui si rinvia a S. PUGLIATTI, *Animus*, in *Enc. dir.*, II, Milano, 1958, p. 437 ss.; A. FALZEA, *Fatto di sentimento*, in A. FALZEA, *Voci di teoria generale del diritto*, Milano, 1987, p. 138 ss., e, con precipuo riferimento al diritto amministrativo, cfr. V. BERLINGÒ, *Beni relazionali. L'apporto dei fatti di sentimento all'organizzazione dei servizi sociali*, Milano, 2010; V. BERLINGÒ, *La rilevanza dei fatti di sentimento nel diritto amministrativo: i fattori relazionali nella tutela dei diritti sociali*, in *Dir. amm.*, 2012, p. 143 ss. Infine, come rileva F. GIGLIONI (*Il diritto pubblico informale*, cit., p. 15 s.), l'informalità diventa un valore nel momento in cui non coincide con l'illegalità, per cui l'azione *praeterlegem* è meritevole di positiva considerazione. Coerentemente vengono richiamati gli studi sulla prassi amministrativa (F. PIGA, *Prassi amministrativa*, in *Enc. dir.*, 1985, XXXIV, Milano, p. 845 ss.; A. CARULLO, *La prassi amministrativa*, Padova, 1979; S. TARULLO, *Buone prassi e continuità dell'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2012, p. 718 ss.).

<sup>35</sup> Che, come sopra detto, potrebbe rappresentare un ambito applicativo del modello proposto.

<sup>36</sup> Cioè «accordi che intercorrono tra autorità comunali e cittadini, o gruppi di loro, che decidono di utilizzare o rigenerare spazi e beni urbani per finalità collettive», sulla base di regolamenti comunali (così, F. GIGLIONI, *Il diritto pubblico informale*, cit., p. 12 ss.; 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. 271 ss.). Cfr., sul tema, pure R. TUCCILLO, *Rigenerazione dei beni attraverso i patti di collaborazione tra amministrazione e cittadinanza attiva: situazioni giuridiche soggettive e forme di responsabilità*, in F. DI LASCIO, F. GIGLIONI (a cura di), *La rigenerazione di beni e spazi urbani. Contributo al diritto delle città*, Bologna, 2017, p. 89 ss. Sul tema del formalismo correlato alle procedure concorsuali nei servizi sociali, di recente, E. CARUSO, *L'evoluzione dei servizi sociali alla persona nell'ordinamento interno ed europeo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, p. 1115 ss.

<sup>37</sup> Ad esempio, il Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani del 22 febbraio 2014 del Comune di Bologna, in *labsus.org*, include (art. 2, lett. c) tra «i cittadini attivi», ossia nella categoria dei legittimati attivi, indistintamente «tutti i soggetti, singoli o associati o comunque riuniti in formazioni sociali, anche di natura imprenditoriale o a vocazione sociale, che si attivano per la cura e la rigenerazione dei beni comuni urbani ai sensi del presente regolamento». Si profila l'idea che il cittadino attivo sia diverso dal cittadino residente e sia tale proprio per l'apporto alla valorizzazione del territorio comunale. Ancora più significativa è la considerazione dell'attività di cura e rigenerazione in questione, quale forma partecipazione alla vita della comunità, da un lato, e lo sviluppo della personalità umana, dall'altro, a prescindere, cioè dalla cittadinanza formale (art. 4): «L'intervento di cura e di rigenerazione dei beni comuni urbani, inteso quale concreta forma di partecipazione alla vita della comunità e strumento per il pieno sviluppo della persona umana, è aperto a tutti, senza necessità di ulteriore titolo di legittimazione». Il regolamento in esame, inoltre, prevede che la collaborazione si attui mediante atti amministrativi aventi natura non autoritativa (art. 1, comma 3) con carattere di «inclusività ed apertura», nel

Per tal via, si eviterebbe anche nella prospettiva del migrante medesimo la percezione di estraneità alla città ospitante, della cui dinamica sociale e del cui sviluppo civile non sarebbe più mero spettatore, anche in considerazione della possibile condivisione delle aree oggetto di intervento<sup>38</sup>.

Si renderebbe, così, costruttivo il periodo della migrazione "stanziale", ed allo stesso tempo, secondario, meno impellente e parallelo il problema della destinazione finale, che completa la parabola della condizione di migrante, mirabilmente racchiusa nel titolo che Paul Gauguin diede ad un suo famoso dipinto del 1897, realizzato a Tahiti, nella veste di emigrato francese-immigrato polinesiano: «Da Dove veniamo? Chi siamo? Dove Andiamo?»

A riflettere, del resto, le tre domande riguardano ognuno di noi<sup>39</sup>.

---

senso di consentire la partecipazione a chiunque sia interessato (art. 2, lett d)). Vi è, inoltre, un espresso riferimento all'informalità ed alla flessibilità delle forme (art. 3, comma 1, lett. h): «l'amministrazione richiede che la relazione con i cittadini avvenga nel rispetto di specifiche formalità solo quando ciò è previsto dalla legge. Nei restanti casi assicura flessibilità e semplicità nella relazione, purché sia possibile garantire il rispetto dell'etica pubblica, così come declinata dal codice di comportamento dei dipendenti pubblici e dei principi di imparzialità, buon andamento, trasparenza e certezza». Infine, meritevole di nota la disciplina dei già menzionati patti di collaborazione, strumentali al godimento condiviso delle aree urbane (art. 5). Cfr. pure, in termini e nel medesimo ambito, il regolamento del Comune di Torino dell'11 gennaio 2016 ed il recente regolamento del Comune di Potenza del 19 dicembre 2018, entrambi, in *labsus.org*. È interessante notare che l'art. 2, comma 1, lett. c) del suddetto ultimo regolamento contempla espressamente la partecipazione attiva «per periodi di tempo anche limitati», attagliandosi perfettamente al nostro tema.

<sup>38</sup> Il tema è sempre attuale e non è ovviamente costringibile in una dimensione strettamente giuridica. Viene in mente S. BELLOW, *Le avventure di Augie March*<sup>11</sup>, 1985, p. 187, sul rischio che si sviluppino «città senza civiltà»: «Non s'è mai dato il caso di civiltà senza città. Ma che dire delle città senza civiltà? Eppure, correremmo il rischio di fondarle, di viverle, di subirle se fosse possibile avere tante persone insieme che non si influenzano reciprocamente, se anche quegli infelici non suscitassero il loro fuoco».

<sup>39</sup>E, particolarmente, in Sicilia, oggi tappa fissa di una rotta migratoria e storicamente terra di conquista e di fusione di popoli, rimandano ad un breve racconto di L. SCIASCIA, *Il lungo viaggio* (nella raccolta *Il mare colore del vino*, Torino, 1973), nel quale si narra del viaggio di aspiranti emigranti siciliani in America che, dopo aver venduto tutti i propri averi ed essersi indebitati per pagare il Sig. Melfa, il trafficante di turno, si accorgono, essendo partiti da una spiaggia pietrosa tra Gela e Licata, di essere stati abbandonati, dopo 11 notti di navigazione, non nella spiaggia di Nugioursi, a due passi da Nuovaiorche, ma nuovamente in Sicilia, a Santa Croce Camerina, nei pressi di Scoglitti.

L'amarezza del racconto può, ritornando ai nostri giorni, oggi forse essere convertita in una speranza di poter considerare un giorno il punto di approdo, non solo come terra di passaggio, ma anche come modello di sviluppo ed integrazione.