

Ogni lavoro scientifico rappresenta il frammento di un cammino. I percorsi forniscono prospettiva e danno profondità a quelle realtà su cui indugiano e di cui sono parte e vanno definiti in ragione del loro obiettivo.

La collana "Percorsi di diritto amministrativo", con i suoi volumi monografici o collettanei, intende illustrare la direzione di una traiettoria, attraversando un territorio, il diritto amministrativo, sempre più complesso.

La sua multiforme articolazione è una sfida per il giurista, tanto più grande quanto più aiuta a comprendere alcuni punti fermi, provando ad affrontare il senso di disorientamento con gli strumenti propri dei libri, ossia le idee.

In questo contesto, la collana è pensata per accogliere lavori la cui analisi si sottragga così alla fascinazione del futuro come allo sterile indugio sul passato, per costituire, invece, un apporto attuale, certamente circoscritto, ma ben radicato nei problemi del presente e nel dibattito della scienza pubblicistica. Una collana che si mette al servizio di questo libero, schietto e franco confronto, soprattutto se alimentato dai giovani, ma che farà ricorso a un referaggio autorevole, quale contributo di serietà e di scientificità dell'analisi.

L'auspicio è che dallo sguardo verso nuovi approdi possano anche scaturire studi differenti da quelli della nostra tradizione culturale, per argomenti trattati e strumenti linguistici impiegati.

Maria Immordino è professore ordinario di diritto amministrativo dell'Università degli studi di Palermo, componente laico del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana - sezione giurisdizionale, presidente dell'Associazione italo-brasiliana dei professori di diritto amministrativo e costituzionale. È relatrice in convegni internazionali e nazionali e autrice di numerose pubblicazioni in materia di attività e responsabilità delle pubbliche amministrazioni, pubblico impiego, beni culturali e paesaggio, autonomie territoriali, immigrazione e prevenzione della corruzione.

Gabriella De Giorgi Cezzi è professore ordinario di diritto amministrativo dell'Università del Salento, componente del consiglio direttivo dell'Associazione italo-brasiliana dei professori di diritto amministrativo e costituzionale, componente della commissione VIA-VAS presso il Ministero dell'ambiente. È relatrice in convegni internazionali e nazionali e autrice di numerose pubblicazioni in materia di organizzazione amministrativa, giustizia amministrativa, pubblico impiego, autonomie territoriali, contabilità pubblica, governo del territorio, ambiente, beni culturali.

Nicola Gullo è professore associato di diritto amministrativo dell'Università degli studi di Palermo e componente del consiglio direttivo dell'Associazione italo-brasiliana dei professori di diritto amministrativo e costituzionale. È autore delle monografie *Emergenza criminale e diritto amministrativo. L'amministrazione pubblica dei beni confiscati* (Napoli, Editoriale Scientifica, 2017) e *Autorizzazioni amministrative e liberalizzazione dei mercati tra diritto europeo e diritto interno* (Napoli, Editoriale Scientifica, II ed., 2018) e di numerosi scritti in materia di attività delle pubbliche amministrazioni, dirigenza amministrativa, autonomie territoriali, prevenzione della corruzione, ambiente, governo del territorio.

Marco Brocca è professore associato di diritto amministrativo dell'Università del Salento. È autore delle monografie *L'altra amministrazione. Profili strutturali e funzionali del potere di ordinanza* (Editoriale scientifica, 2012), *Interessi ambientali e decisioni amministrative. Profili critici e nuove dinamiche* (Giappichelli editore, 2018), *Il paesaggio agrario: dal vincolo alla gestione negoziata* (FrancoAngeli, 2019) e di numerosi scritti in materia di amministrazione dell'emergenza, autonomie territoriali, ambiente, governo del territorio, beni culturali e paesaggio.

periferie e diritti fondamentali

a cura di

Maria Immordino

Gabriella De Giorgi Cezzi

Nicola Gullo

Marco Brocca

editoriale scientifica

euro 60,00



PERCORSI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

Collana diretta da
Gian Franco Cartei Fabrizio Fracchia Francesco Manganaro

COLLETTANEE

62

Collana diretta da
Gian Franco Cartei Fabrizio Fracchia Francesco Manganaro

Comitato scientifico

Pascale Gonod *Università Panthéon-Sorbonne (Paris I), Componente dell'Istituto universitario di Francia* **Denis Galligan** *Università di Oxford* **Estanislao Arana Garcia** *Università di Granada* **Mario P. Chiti** *Università di Firenze* **Guido Corso** *Università di Roma Tre* **Giandomenico Falcon** *Università di Trento* **Claudio Franchini** *Università di Roma Tor Vergata* †**Antonio Romano Tassone** *Università di Messina*

PERIFERIE E DIRITTI FONDAMENTALI

a cura di

Maria Immordino Gabriella De Giorgi Cezzi
Nicola Gullo Marco Brocca

Editoriale Scientifica
Napoli

I Volumi collettanei e gli Atti di Convegni sono sottoposti a una procedura di referaggio interna al Consiglio di Direzione (oppure svolta dai direttori responsabili)

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2020 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 978-88-9391-931-9

INDICE

<i>Prefazione</i>	9
Maria Immordino	
<i>Periferie e diritti fondamentali. Le ragioni di una ricerca</i>	13
Gabriella De Giorgi Cezzi	
<i>Periferie e coesione sociale: politiche abitative e diritto “alla città”</i>	19
Barbara Accettura	
<i>Cyberbullismo, ‘servizi educativo-scolastici delle periferie’ e ‘nativi digitali’</i>	41
Vittoria Berlingò	
<i>Le periferie e i fallimenti dell’urbanistica italiana</i>	71
Emanuele Boscolo	
<i>Agricoltura in città e campagne urbanizzate. Nuove rappresentazioni delle periferie urbane</i>	101
Marco Brocca	
<i>La rigenerazione urbana delle periferie, tra espansione edilizia e riqualificazione dell’esistente</i>	125
Jole Buggea	
<i>Dimensione costituzionale del diritto alla città in Brasile</i>	153
Vanêscá Buzelato Prestes	
<i>L’accessibilità e la libertà delle periferie</i>	169
Roberto Cavallo Perin	
<i>Brevi note sull’incidenza del servizio di assistenza ai richiedenti asilo e ai rifugiati nelle politiche di riqualificazione delle periferie urbane</i>	177
Ferdinando Croce	

<i>L'organizzazione e il ruolo dei grandi eventi nella riqualificazione delle periferie urbane e nella promozione del diritto allo sport: quali prospettive dopo l'emergenza Covid-19?</i>	191
Mariaconcetta D'Arienzo	
<i>Scambi di idee su città e periferie</i>	223
Gabriella De Giorgi Cezzi	
<i>Le periferie della modernità nella teoria della società</i>	227
Raffaele De Giorgi	
<i>Saúde coletiva e concessão de medicamentos de alto custo pelo poder público. A experiência do Estado do Paraná e as novas tendências da jurisprudência</i>	239
Raquel Dias da Silveira, Cristina Leitão	
<i>Concessão de serviço público e atendimento aos direitos fundamentais</i>	261
Paulo Roberto Ferreira Motta	
<i>Periferie e sostenibilità ambientale</i>	267
Fabrizio Fracchia	
<i>L'immigrazione e la città: un approccio dalla periferia sociale e territoriale</i>	279
Maria Victòria Fornis i Fernández	
<i>I diritti fondamentali nelle periferie. Una nuova cultura della pubblica amministrazione: dalla repressione alla prevenzione</i>	293
Josep Ramon Fuentes i Gasó	
<i>La sfida delle periferie urbane: il diritto all'alloggio come strategia di integrazione urbana</i>	313
Judith Gifreu Font	
<i>Pobreza, periferia e direitos humanos: um olhar desde abaixo</i>	339
Melina Girardi Fachin	
<i>La tutela dei diritti nelle periferie: profili di diritto europeo</i>	357
Francesco Goisis	

INDICE	7
<i>Periferie, viabilità e trasporto urbano</i> Marcella Gola	373
<i>La rigenerazione urbanistica delle periferie degradate: il caso emblematico della città di Palermo</i> Nicola Gullo	395
<i>Direitos Humanos e justiça em um mundo Multicultural</i> Katya Kozicki	409
<i>Immigrazione, enti locali e sussidiarietà</i> Anna Lazzaro	417
<i>Infrastrutture e periferie</i> Fiorenzo Liguori	433
<i>Città multipolari: un approccio di politica urbana per assorbire la marginalità</i> Antonino Mazza Labocchetta	447
<i>Esiste una nozione giuridica di periferia?</i> Marco Mazzamuto	503
<i>Periferie e diritto alla salute</i> Vivana Molaschi	515
<i>O direito à moradia: América Latina, Caribe e Brasil. A periferia e suas possibilidades</i> Rogério Luiz Nery de Silva, Daiane Garcia Masson	543
<i>Carcere e diritti fondamentali, tra “centro” e “periferia”: note sui Garanti dei diritti dei detenuti</i> Carmela Salazar	567
<i>“Periferie” dell’effettività e diritto all’assistenza nel dialogo tra le Corti e tra le Carte</i> Domenico Siclari	587

<i>“Era uma casa muito engraçada, não tinha teto, não tinha nada”. Sentido e implicações do direito à habitação condigna numa perspectiva multinível</i>	603
Alessandra Silveira	
<i>Os direitos fundamentais dos jovens a violência urbana no Brasil</i>	619
Marta Marília Tonin	
<i>Periferie e sicurezza urbana</i>	629
Giuseppe Tropea	
<i>Le periferie “centrali”</i>	659
Francesco Fabrizio Tuccari	
<i>Diritti sociali, controllo della spesa pubblica e disuguaglianze</i>	675
Caterina Ventimiglia	
<i>Notizie sugli autori</i>	699

ROBERTO CAVALLO PERIN

L'ACCESSIBILITÀ
E LA LIBERTÀ DELLE PERIFERIE

SOMMARIO: 1. Periferia o periferie. – 2. Il principio di complementarità nel rapporto centro-periferia. – 3. La contrapposizione delle periferie alla cultura identitaria del centro. – 4. Le periferie come spazio per i diritti di comunità. – 5. Periferie e libertà. – 6. I diritti di libertà e la libertà alla sicurezza.

1. *Periferia o periferie*

La parola periferia indica una relazione con il centro¹, che può essere riferita all'intero globo (essere periferia del mondo) ad una regione (periferia d'Europa), alle relazioni interne o tra organizzazioni (periferia di un gruppo societario) o tra individui (si pensi al rapporto tra produttore e consumatore), o ad una rete d'infrastrutture (ferroviaria, telefonica, aeroportuale, ecc.).

¹ Tratto comune a più discipline è il leggere il rapporto centro/periferia come contrapposizione ed endiadi sempre flessibile in ragione del punto di vista – geografico, storico, sociale, giuridico – con cui si guardano i termini di tale rapporto: A. CIUFFETTI, *Immagini delle periferie nel romanzo italiano del Novecento*, in R. GIANNANTONIO (a cura di), *Racconti e città. Tra prosa e architettura*, Milano, 2015, 335; P. CIORRA, *La fine delle periferie. XXI secolo*, in *Enc. Treccani*, 2010, in http://www.treccani.it/enciclopedia/la-fine-delle-periferie_%28XXI-Secolo%29/; P. DI BIAGI, *La periferia pubblica: da problema a risorsa per la città contemporanea*, in A. BELLÌ (a cura di) *Oltre la città. Pensare la periferia*, Napoli, 2006; F. MARTINELLI, *Periferie sociali: estese, diffuse*, Napoli, 2004; R. INGERSOLL, *Sprawltown. Cercando la città in periferia*, Roma, 2004; S. ALBERTAZZI, B. MAJ, R. VECCHI, *Periferie della storia. Il passato come rappresentazione nelle culture omeoglotte*, Macerata, 2004; A. SPAGNOLETTI, *Centri e periferie nello Stato napoletano del primo Ottocento*, in A. MASSAFRA (a cura di), *Il Mezzogiorno preunitario*, Bari, 1988, 379; G. LEVI, *Centro e periferia di uno Stato assoluto*, Torino, 1985; I. CALVINO, *La nuvola di smog*, in "Nuovi Argomenti", 34, settembre-ottobre 1958, 180-220 poi in volume con *La formica argentina*, Torino 1965, 9.

Periferico è ciò che si contrappone al centro², ma si è detto che non esprime necessariamente un posizionamento spaziale, o temporale.

Qui si assume il concetto di periferia nella sua accezione di relazione di complementarità, ove la periferia è perciò ad un tempo opposto e completamento del centro, in quanto lo completa per diversità³. Nella relazione di complementarità ciò che è periferico si pone inevitabilmente come alternativo al centro, nel senso che se ne distingue, ma lo completa aggiungendo ciò che nel centro inevitabilmente manca.

In tal senso nelle città le periferie sono antitesi di ciò che è posto al centro⁴, lo sono per condizione edilizia, logistica, in sintesi culturale, perciò sono antitesi di un'unica identità dettata da ciò che è il centro, ed in tal senso si può dire che le periferie sono complemento di un centro identitario, che al centro e alla sua identità si contrappongono pur appartenendovi⁵.

Le periferie delle città si contrappongono alla cultura dominante del centro, ma verso i terzi con essa s'identificano, ove i distinguo finiscono inevitabilmente per essere recessivi nel confronto con altre identità con le quali è più marcata la differenza.

Dunque le periferie delle città si oppongono al proprio centro, ma

² G. VESPERINI, *Centro e periferia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, 809; G. DELLA CANANEA, *Gli invariati rapporti finanziari tra centro e periferia*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003, 213; A. TRUINI, *Federalismo e regionalismo - In Italia e in Europa - Centro e periferie a confronto*, vol. I: *Principi e modelli*, Padova, 2003; M. CAMMELLI, *Amministrazione periferica o amministrazione territoriale dello Stato*, in *Dir. pubbl.*, 1999, 765; B. G. MATTARELLA, G. VESPERINI, *La ripartizione degli oneri finanziari tra centro e periferia negli Stati Uniti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1996, 491; F. MERLONI, *L'amministrazione periferica dello Stato in Europa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, 1008; S. CASSESE, *Centro e periferia in Italia - I grandi tornanti della loro storia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1986, 594; Istituto per la Scienza dell'amministrazione pubblica-ISAP, *Le relazioni centro-periferia*, Milano, 1984.

³ Si pensi al rapporto di sudditanza coloniale: SANTI ROMANO, *Corso di diritto coloniale*, Roma, 1918, 128 e s.; U. BORSI, *Corso di diritto coloniale*, Cedam, 1937, 223 e s.

⁴ *Indagine sulle periferie. Viaggio nei labirinti delle metropoli dove si giocano le partite decisive per il futuro dell'Italia e del mondo*, in *Limes*, Numero monografico, 4, 2016; L. FREGOLENT (a cura di), *Periferia e periferie*, Roma, 2008; P. BURKE, *Il Rinascimento europeo: centri e periferie*, Bari, 2009; F. FERRAROTTI, *Roma da capitale a periferia*, Bari, 1971.

⁵ Sulla nuova centralità delle periferie anche secondo il diverso punto di vista dell'urbanistica: G. GAMBIRASIO, *La riqualificazione delle periferie nelle città della Lombardia*, in G. GAMBIRASIO, R. GUIDUCCI, U. LA PIETRA, R. MENGHI, *Da periferie a città. Ricerche per la qualificazione delle periferie*, Milano, 1990, 20.

ne assumono l'identità dominante nelle relazioni con i terzi, seppure di tale identità possono dirsi culture differenziali.

2. Il principio di complementarità nel rapporto centro-periferia

Ciò che assume rilevanza è il punto di vista della relazione di complementarità la quale caratterizza i due poli. Trattare delle periferie come oggetto d'analisi non significa ancora avere deciso il punto di vista dal quale s'intende prendere le mosse, cioè se l'analisi delle periferie delle città è assunta dal punto di vista del centro o di chi al centro si contrappone e si caratterizza come periferico.

Se assumo il punto di vista del centro nella relazione complementare centro periferia affermerò che il centro è ricco e la periferia povera, che il centro è agiato e la periferia disagiata, che il centro è sicuro e la periferia insicura.

Ove invece il punto di vista della relazione complementare sia la periferia è evidente che il centro è costoso mentre le periferie sono accessibili, che il centro è elitario mentre la periferia è aperta alle diversità, che il centro è controllato e la periferia è libera, che il centro è formale e la periferia è informale, che il centro è monoculturale e che la periferia è pluriculturale, che il centro è chiuso e che la periferia è aperta a diverse esperienze⁶.

3. La contrapposizione delle periferie alla cultura identitaria del centro

La periferia diventa l'approdo dell'emigrazione nazionale e internazionale, luogo dell'apporto di nuove culture e di nuovi punti di vista, anche se ciò comporta inevitabilmente la giustapposizione alla cultura dominante identitaria del centro di una pluralità di culture, di religioni, di costumi, di identità che vengono via via a contrapporsi⁷.

Nella periferia le culture diverse da quella dominante identitaria del

⁶ Si vuole proporre una diversa lettura delle periferie urbane che secondo molti mostrano problematicità che spesso si acutizzano a seguito di una elevata e rapida crescita della presenza immigrata: V. CESAREO, R. BICHI, *Per un'integrazione possibile. Periferie urbane e processi migratori*, Milano, 2010.

⁷ S. CIAPPI (a cura di), *Periferie dell'impero. Poteri globali e controllo sociale*, Roma, 2003.

centro hanno indubbiamente più libertà di espressione e se la vogliamo vedere dal punto di vista dei diritti fondamentali la conclusione inevitabile è che le periferie sono un incubatore di libertà per coloro che si contrappongono alla cultura dominante identitaria del centro.

La periferia dunque come incubatore di libertà per coloro che sono portatori di culture differenziate, ma che inevitabilmente con la cultura identitaria dominante del centro intendono confrontarsi in un rapporto che senz'altro richiama la dialettica hegeliana⁸ della tesi antitesi e sintesi.

4. *Le periferie come spazio per i diritti di comunità*

Se le periferie sono luoghi preferenziali di insediamento di soluzioni alternative occorre sottolineare che ciò non è in prevalenza un fatto individuale, poiché ciò di solito avviene in comunità organizzate, con la conseguenza che i diritti fondamentali che si affermano nelle periferie sono anzitutto diritti di comunità: diritti fondamentali della famiglia, di libertà associata di religione e di manifestazione del culto, di associazione, di riunione e così via. Trattasi di diritti fondamentali collettivi che si affermano di preferenza rispetto a quelli individuali di libertà di pensiero, di circolazione, ecc.

Trattandosi di diritti di comunità organizzate, gli stessi diritti non si affermano solo come libertà, cioè come diritti soggettivi, ma anzitutto come diritto oggettivo che nelle periferie si afferma come differenziale rispetto alla generale disciplina⁹, con l'avvertenza che qui il diritto è affermato dalle sussidiarietà orizzontali, dalle organizzazioni e associazioni a carattere etnico o religioso. La libertà di associazione, la libertà di religione, o di riunione, costituiscono un'identità alternativa a quella dominante del centro.

Questo proliferare di pluralità di ordinamenti giuridici all'interno della città, con caratteri alternativi all'identità dominante del centro, de-

⁸ E. BIANCHI, *Io sono stato straniero*, Intervento alla *Giornata Nazionale Per La Memoria Delle Vittime Dell'immigrazione. Vedere Gli Stranieri*, Senato Della Repubblica Italiana, 3 Ottobre 2016; G. ANGIONI, *Fare Dire Sentire. L'identico e il diverso nelle culture*, Nuoro, 2011; P. RICOEUR, *Straniero, io stesso. Il dovere dell'ospitalità*, in *Vita e Pensiero*, 5, 2013, 39 e s.; J. DERRIDA, A. DUFOURMANTELLE, *De l'hospitalité*, Paris, 1997, trad. it. *Sull'ospitalità. Le riflessioni di uno dei massimi filosofi contemporanei sulle società multietniche*, Milano, 2000.

⁹ G. GILARDI (a cura di), *Il diritto di abitare*, in *Questione giustizia*, 2008, 1.

terminano inevitabilmente sintesi non facili verso l'integrazione, poiché anzitutto sono separazione di ordini, che convivono in parallelo, sia nelle stesse periferie e dunque tra loro, sia rispetto al centro.

Non si tratta dunque di contrapposizione fra individui, ma fra veri e propri ordinamenti¹⁰, i cui conflitti trovano normalmente soluzione nei principi come composizione tra ordinamenti.

Certo il richiamo ai principi, soprattutto in materia di diritti fondamentali, parrebbe in qualche modo portare la soluzione dei conflitti tra ordinamenti verso valori universali, dunque verso le dichiarazioni dei diritti dell'uomo e del cittadino, come quelle del 1789, o quella del secondo dopoguerra dei diritti dell'uomo dell'Onu o della C.E.D.U..

Valori universali che un tempo erano riferiti ad un'identità occidentale e che ora devono ricomprendere culture che a questa non hanno mai appartenuto, se non in ragione di un'esperienza storica coloniale poi imperiale che hanno già segnato sin da allora una relazione di complementarietà, cioè di contrapposizione di una diversità rispetto a un centro identitario.

5. Periferie e libertà

Si è detto che le periferie sono note per essere da sempre il luogo d'insediamento dell'immigrazione, poiché la popolazione di periferia è composta in ragione dei nuovi flussi d'immigrazione¹¹. Alla promozione sociale dei flussi di prima immigrazione seguono le nuove, che mantengono i caratteri propri d'insediamento periferico di comunità che hanno

¹⁰ Non c'è vero diritto che non rispecchi un'effettiva condizione sociale: SANTI ROMANO, *Lo Stato moderno e la sua crisi. Discorso per l'inaugurazione dell'anno accademico nella Regia Università di Pisa, letto il 4 novembre 1909*, Tip. Vannucchi, Pisa, 1909 (c.d. Prolusione pisana), 16.

¹¹ Molti tendono a contrapporre la necessità di una più stringente integrazione degli immigrati a supposti cedimenti dei modelli multiculturalisti che sono accusati di favorire la formazione di comunità separate e conflittuali: M. AMBROSINI, *Integrazione e multiculturalismo: una falsa alternativa*, in *Mondi Migranti*, 2007, 213; H. LAGRANGE, M. OBERTI, *Emeutes et protestations. Une singularité française*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris 2006; U. MELOTTI, *Le banlieues. Immigrazione e conflitti urbani in Europa*, Roma, 2007; A. GAZZOLA, *Intorno alla città: problemi delle periferie in Europa e in Italia*, Napoli, 2008. Sul rapporto tra Costituzione e multiculturalismo: G. AZZARITI, *Multiculturalismo e costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 24/2015.

un'uguale provenienza, di chi condivide condizioni sociali, culturali e tradizioni.

Se la periferia è luogo di accoglienza delle diverse comunità che si contrappongono alla cultura dominante del centro, si deve riconoscere che in chi vi appartiene vi è una percezione di maggior libertà: perché territorio “meno governato e controllato”, i diritti delle popolazioni delle periferie si affermano con caratteri peculiari, conformando almeno in parte i servizi pubblici locali, il trasporto, le cure mediche¹², la scuola¹³, gli insediamenti commerciali¹⁴. Tutto nelle periferie sembra segnare una polarizzazione differenziale con il centro.

Ciò rafforza la separazione verso forme di auto-organizzazione di tipo identitario e parallelo, che definiscono una accezione particolare del principio di sussidiarietà che è caratterizzato da aspetti culturali e religiosi che in realtà sono esercizio di libertà fondamentali¹⁵ (artt. 18, 19, 33, co. 3 Cost.).

6. I diritti di libertà e la libertà alla sicurezza

La sicurezza appartiene sin dal 1789 alla definizione dei diritti naturali ed imprescrittibili dell'uomo: «Questi diritti sono la libertà, la proprietà, la sicurezza e la resistenza all'oppressione» (art. 2). Nelle periferie il maggior grado di libertà è normalmente percepito dagli immigrati come inversamente proporzionale al minor grado di sicurezza¹⁶ e ordine

¹² Per la salute sono diffuse pratiche di auto-organizzazione di talune prestazioni sanitarie, sia lecite che illecite (il pensiero va, nel primo caso alla circoncisione maschile accessibile anche attraverso il servizio sanitario pubblico, nel secondo alla circoncisione femminile o infibulazione, che costituisce reato: art. 583 *bis* c.p.).

¹³ In particolare l'accesso alla scuola – a partire dai servizi educativi per l'infanzia e gli asili nido – è notoriamente legato alla residenza nella circoscrizione: R. CAVALLO PERIN, *Il nido un servizio sul territorio*, in *L'asilo nido un diritto delle bambine e dei bambini* (Torino 17-24 aprile 1993), a cura del Coordinamento Genitori, Nidi, Materne, Elementari e Medie, Torino, 1993, 68-75.

¹⁴ Gli insediamenti commerciali si sviluppano e modificano in modo omogeneo rispetto alla popolazione e sono, del pari, polarizzati.

¹⁵ Si pensi all'auto-organizzazione di scuole di tendenza (es. scuole coraniche) e dei servizi sociali.

¹⁶ A. PAJNO, *La sicurezza urbana tra poteri impliciti ed inflazione normativa*, in A. PAJNO (a cura di), *La sicurezza urbana*, in *www.astrid-online.it*, poi Rimini, 2010, 24: «le ordinanze contingibili ed urgenti del sindaco quale ufficiale di governo, sono provvedi-

pubblico garantito dalle amministrazioni a ciò preposte, che non di rado lasciano all'autorganizzazione delle differenti comunità compresenti nelle periferie la capacità di assicurare la convivenza sociale, con esercizio di informali poteri di polizia¹⁷.

La presenza di forti etnie, che si radicano collettivamente in determinate porzioni del territorio delle città, mette in crisi sia la configurazione individuale delle libertà, sia il principio di uguaglianza nella sua accezione formale, quella affermata dalle codificazioni europee che hanno negato la definizione dei diritti soggettivi in ragione delle categorie sociali (nobili, enti ecclesiastici, commercianti)¹⁸, consentendo al più norme speciali «per determinate comunità».

Le diversità culturali, sociali, di ciascuna comunità non sono di norma accolte dall'ordinamento come disciplina speciale di un determinato territorio, né di una determinata comunità, anche ove le norme in deroga potrebbero porre opzioni alternative che possono essere indifferenti per l'ordinamento generale: come nell'astensione dall'assunzione di determinati cibi e bevande, in assoluto o in giorni particolari, o nell'assunzione di cibi prodotti nel rispetto di talune regole agricole e alimentari di carattere religioso¹⁹.

menti legati a pericoli specifici per la sicurezza pubblica, per i quali sia urgente provvedere, e non si possa procedere con mezzi ordinari, ad efficacia limitata nel tempo, e non fonti integrative di discipline esistenti o volte a regolare, a regime, settori specifici di interesse nell'ambito del contesto urbano». Sulla distinzione tra sicurezza pubblica e sicurezza urbana: Corte cost. 1 luglio 2009, n. 196; a riguardo: L. VANDELLI, *Le ordinanze del sindaco in materia di sicurezza urbana*, in *www.astrid-online.it*; G. CAIA, *La «sicurezza urbana» e l'evoluzione oggettiva delle istituzioni*, in *Studi in onore di Alberto Romano*, vol. II, Napoli, 2011, 1096 ss.; ID., *L'ordine e la sicurezza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo*, dir. da S. Cassese, *Diritto amministrativo speciale*, tomo I, Milano, 2003, 281 ss.; G. TROPEA, *La polizia amministrativa e la sicurezza pubblica nel quadro del riparto di competenze Stato – regioni - autonomie locali*, in *Ius Publicum*, 1/2011, 3 ss., *www.ius-publicum.com*; ID., *Sicurezza e sussidiarietà. Premesse per uno studio sui rapporti fra sicurezza pubblica e democrazia amministrativa*, Napoli, 2010, 96 ss., 212, 221 ss. Per una disamina dell'endiadi sicurezza e ordine pubblico come declinata nella disciplina dell'immigrazione: M. CONSITO, *La tutela amministrativa del migrante involontario. Richiedenti asilo, asilanti e apolidi*, Napoli, 2016, 39 e s.

¹⁷ Sulla nozione di polizia amministrativa G. MANFREDI, in *Ius publicum*, 2011, http://www.ius-publicum.com/repository/uploads/11_07_2011_15_27_Manfredi_IT.pdf.

¹⁸ Per tutti: G. TARELLO, *Storia della cultura giuridica moderna*, Il Mulino, 1976, 485 e s., 496-497.

¹⁹ La disciplina locale sulla macellazione è norma speciale rispetto alla disciplina generale, ma nasconde tuttavia che a seconda delle religioni vi sono modalità di macel-

I regolamenti comunali possono prevedere norme speciali per determinati luoghi o comunità²⁰, sia permissive sia di divieto, in deroga alla disciplina generale, con ciò riaffermando il principio all'uguaglianza sostanziale seppure con parziale attenuazione della portata del principio all'uguaglianza formale²¹, fermo restando i limiti irrinunciabili di un'identità-unità del nostro ordinamento che vuole continuare ad esistere come indivisibile, seppure nella sua inevitabile evoluzione nel tempo e nello spazio (art. 1, 5, Cost.).

lazione diverse (macellazione *halal* e *shechita*), dei divieti di commercializzazione o di una robusta limitazione di alcuni alimenti consumati da determinate popolazioni (uova dei cent'anni, spaghetti di soia); dell'utilizzo alternativo alle posate di altri strumenti.

²⁰ *Amplius* in R. CAVALLO PERIN, *A 150 anni dall'Unificazione amministrativa in Italia. L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, in corso di pubblicazione, 8 e s.; ID., *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in *Diritto amministrativo*, 2005, 839, nonché *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, in *Annuario 2005*, dell'Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Milano, 2006, 90; S. CASSESE, *I paradossi dell'emergenza*, in *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, in *Annuario AIPDA 2005*, Milano, 2006, 223; B. GAGLIARDI, *La polizia locale dei comuni*, Napoli, 2006; M. C. ROMANO, *Autonomia comunale e situazioni giuridiche soggettive. I regolamenti conformativi*, Napoli, 2012.

²¹ Corte Cost. 2 dicembre 2005, n. 432 sul diritto alla circolazione gratuita sui servizi di trasporto pubblico di linea nel territorio regionale lombardo anche per gli stranieri totalmente invalidi; sul c.d. ricongiungimento "a rovescio": Corte Cost. 17 giugno 1997, n. 203; d.lgs. 25 luglio 1998, n. 286, *Testo Unico delle norme in materia di immigrazione*, art. 29 e art. 31, co. 3). Sul velo, *niqab* e *burqa*: Corte EDU, Grande Chambre, 1 luglio 2014, n. 43835/11, *S.A.S. c. Francia*; il divieto di indossare il velo islamico per il pubblico funzionario non costituisce violazione del diritto di libertà religiosa di cui all'art. 9 CEDU: Corte EDU, cit., sez. V, 26. Sulla poligamia: Tribunal Supremo, 25 Enero 2006, RJ 2006/4338; TAR Emilia Romagna, 14 dicembre 1994, n. 926; P. JUÁREZ PÉEZ, *Jurisdicción española y poligamia islámica: ¿Un matrimonio forzoso?*, in *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, (www.reei.org), p. 31 e A. QUIÑONES ESCÁMEZ, *Derecho e inmigración: el repudio islámico en Europa*, Barcelona, Fundación La Caixa, 2000, 180-181. Ley Orgánica 4/2000 de 11 de Enero, *Sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, art. 17, noviembre 2915, n. 64846/11, *Mme Ebrabimian c. Francia*. Sulla c.d. *Representative Bureaucracy* F. DELPÉRÉE, *L'équilibre des recrutements dans la fonction publique Belge*, in *Revue Française d'administration publique* (RFAP), 2006/2, n° 118, 310 ss.: F. DREYFUS, *L'invention de la bureaucratie, Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIIIe-XXe siècle)*, Paris, 2000, 191.