

# **Il radicamento nel territorio tra globalizzazione e ri-globalizzazione**

*a cura di*

Francesco Gaspari

Atti del Convegno di Studi  
“Il radicamento nel territorio tra globalizzazione e ri-globalizzazione”,  
organizzato dal Dipartimento di Scienze Giuridiche e Politiche  
dell'Università degli Studi “G. Marconi”

Roma il 16-17 novembre 2023

Editoriale Scientifica

Napoli

Volume pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Giuridiche e Politiche dell'Università degli Studi di Roma "G. Marconi" nell'ambito del progetto di ricerca "*Territorio, formazioni sociali e tutela dei diritti fondamentali: è configurabile un diritto al radicamento nel territorio?*"

L'autorevolezza degli Autori che hanno contribuito a quest'opera ha consentito al Direttore della Collana la sua pubblicazione senza referaggio, come prevede il Regolamento della Collana, consultabile sul sito del Dipartimento di Scienze Giuridiche e Politiche.

*Proprietà letteraria riservata*

© Copyright 2025 Editoriale Scientifica s.r.l.

via San Biagio dei Librai, 39 - 80138 Napoli

[www.editorialescientifica.com](http://www.editorialescientifica.com) [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)

ISBN 979-12-235-0177-1

## INDICE

### Relazione introduttiva

Francesco Gaspari <i>Territorio, formazioni sociali e tutela dei diritti fondamentali: è configurabile un diritto al radicamento nel territorio?</i>	11
---	----

### SESSIONE PLENARIA

#### *Territorio e radicamento nell'epoca della ri-globalizzazione*

Raffaele Chiarelli <i>Brevi cenni sulle possibili radici mnemostoriche del diritto alla mobilità</i>	47
Roberto Cavallo Perin <i>Identità dei territori e relazioni globali</i>	59
Paolo de Nardis <i>Città globale come smart city: una contraddizione in termini?</i>	63
Fabrizio Maimeri <i>Il "radicamento" nel fenomeno d'usura</i>	75
Rainer Masera <i>Il radicamento nel territorio e le banche locali</i>	91
Rosario Maria Gianluca Valastro <i>L'impegno delle Società Nazionali di Croce Rossa nel costruire comunità resilienti per garantire una risposta emergenziale sostenibile (terzo pilastro della 34<sup>a</sup> Conferenza Internazionale Enable Sustainable Locally Led Action)</i>	101
Fabio Merusi <i>Radicamento necessitato</i>	107

## PRIMA SESSIONE TEMATICA

*Area storica, filosofica, politologica e sociologica*

- Benedetto Coccia  
*Vecchi confini, nuovi scenari. La società occidentale di fronte alla mobilità internazionale tra solidarietà e rifiuto* 111
- Enzo Di Nuoscio  
*Mercato e democrazia: come rinnovare l'alleanza nell'era della globalizzazione?* 119
- Geminello Preterossi  
*Il nomos come katechon. Per un recupero del "vincolo interno"* 135

## SECONDA SESSIONE TEMATICA

*Area pubblicistica*

- Fiammetta Salmoni  
*Debito pubblico e Patto di stabilità e crescita. Le nuove regole sulla governance economica europea* 147
- Gianluca Contaldi  
*Esiste una correlazione giuridica tra obbligo di custodia del territorio e tutela del clima?* 175
- Andrea Giordano  
*I beni comuni per un diritto sostenibile. Gli spazi di tutela innanzi alla Corte dei conti* 203
- Armando Lamberti  
*Diritti sociali, radicamento territoriale e condizione giuridica dello straniero* 219
- Roberto Miccù  
*Riglobalizzazione e transizione energetica: le Comunità Energetiche Rinnovabili nella prospettiva di una "democratizzazione economica"* 257
- Aristide Police  
*Il Governo del territorio e il contrasto al consumo di suolo nella prospettiva del diritto amministrativo* 291

*Indice* 7

Alessandro Somma  
*Una questione di identità. Principio di uguaglianza e ordine economico* 305

TERZA SESSIONE TEMATICA  
*Area privatistica*

Guido Alpa  
*Territorio e diritti fondamentali nella prospettiva del diritto civile* 329

Maura Caprioli  
*La rilevanza della territorialità nelle diverse ipotesi di tutela dei minori. Un vecchio strumento di equilibrio dei nuovi problemi* 347

Fabrizio Marinelli  
*Gli assetti fondiari collettivi nelle pagine di Paolo Grossi* 361

Domenico Mezzacapo  
*Radicamento nel territorio e Diritto del Lavoro* 371

QUARTA SESSIONE TEMATICA  
*Area diritto dell'economica*

Francesco Capriglione  
*Cooperazione di credito e radicamento nel territorio* 389

Valerio Lemma  
*Territorio, mutualità e governance delle BCC* 397

Diego Rossano  
*Gruppo bancario cooperativo versus IPS: un'analisi giuridico-economica* 409

Marco Sepe  
*Territorio e supervisione bancaria* 419

SESSIONE PLENARIA

*Territorio e radicamento  
nell'epoca della ri-globalizzazione*

ROBERTO CAVALLO PERIN\*

## IDENTITÀ DEI TERRITORI E RELAZIONI GLOBALI

Grazie agli organizzatori per l'invito. Il titolo della relazione che mi è stata affidata credo che intenda riferirsi all'idea che l'identità non è solo rilevante per gli individui, ma come ci ha magistralmente insegnato Guido Alpa<sup>1</sup>, anche per le comunità<sup>2</sup> e gli enti pubblici che le rappresentano, anzitutto di quelli che nell'art. 114 della Costituzione sono definiti come costitutivi la Repubblica italiana, nella sequenza che dai Comuni giunge sino alla parola Stato che, seppure assuma un significato polisenso<sup>3</sup>, certo contempla gli organi ed enti che sono prescelti dalla Costituzione come forme d'esercizio della sovranità popolare (art. 1, comma 2°, art. 114, Cost.), cui sono assegnate dalla medesima Costituzione sia la funzione legislativa (art. 117, Cost.), sia quella giurisdizionale (artt. 102-103, Cost.), sia non ultima la funzione amministrativa.

Uno Stato che con riferimento a quest'ultima si articola espressamente nel Governo della Repubblica, nella Presidenza della Repubblica, nonché in organi che indipendenti sono sottratti all'indirizzo politico, di cui la Costituzione si occupa per l'ausilio dagli stessi offerto agli altri organi di rilevanza costituzionale (come il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti: art. 100, Cost.), o per il governo di coloro che sono posti in posizione di terzietà (come il Consiglio Superiore della Magistratura: artt. 105-106, Cost.).

Uno Stato – anche come comunità sottese agli organi ed enti d'apparto<sup>4</sup> – cui la Costituzione riconosce un'identità unitaria non solo in riferimento ai rapporti internazionali (art. 10, 11, 117, comma 1°, Cost.), o per l'importanza accordata in vario modo alla "Patria" (artt. 51, comma 1°, 59, comma 2°), ma

\* Professore ordinario di diritto amministrativo presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Torino.

<sup>1</sup> G. ALPA, *Il diritto ad essere se stessi*, La Nave di Teseo, Ferrara, 2021, pp. 19, 21, 23, 24.

<sup>2</sup> Per il riferimento d'origine della *common law* a tutela delle comunità locali: M. BARBERIS, *Europa del diritto*, Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 43 ss.

<sup>3</sup> A. ROMANO, *Fonti, linee generali*, in *Diritto Amministrativo*, a cura di L. MAZZAROLLI, G. PERICU, A. ROMANO, F. A. ROVERSI MONACO, F. G. SCOCA, Monduzzi Editore, Bologna, 2005, vol. I, pp. 23 ss.

<sup>4</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, Padova, 1975, pp. 46 ss.

anzitutto nel riconoscimento di una consistenza della Repubblica italiana, che è “una” e “indivisibile” (es. artt. 1 e 5, Cost.).

*Forme* d’esercizio della sovranità popolare (art. 1, comma 2°, Cost.) la cui normale rappresentazione è per la funzione amministrativa quella che allo Stato-amministrazione contrappone gli enti territoriali, talora distinti ancora in Regioni ed enti territoriali minori, assecondando un enunciato che a partire dal Comune raggiunge lo Stato, in una sequenza in cui l’unico territorio nazionale – inteso come comunità e come apparato – è distinto in autonomie ulteriori, tra cui correttamente dovrebbero collocarsi - oltre ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni (art. 114, comma 2°, Cost.) – anche gli organi ed enti cui si è detto la parte seconda della Costituzione assegna l’esercizio delle funzioni amministrative statali (art. 118, Cost.)<sup>5</sup>.

Non sempre è chiarita la diversa natura o tipo di ciascun ente, neppure tra i territoriali minori, nonostante l’avvertenza che scaturisce espressamente da due principi – l’adeguatezza e la differenziazione – che accompagnano la sussidiarietà nell’assegnazione delle funzioni amministrative della Repubblica italiana (art. 118, comma 1°, Cost.). Adeguatazza e differenziazione che sono riferite al tipo di ente indicato in Costituzione nella sequenza degli organi ed enti costitutivi della Repubblica e che ritorna uguale nell’assegnazione delle funzioni amministrative distinguendo anzitutto i Comuni, dalle Province, entrambe dalle Città metropolitane, ancora dalle Regioni e infine dagli enti e organi dell’amministrazione dello Stato (art. 118, comma 1°, Cost.).

Credo che al *nomen juris* corrisponda una differente identità sia della comunità sia dell’ente che la rappresenta, segnando perciò un tipo e una natura giuridica diversa. Se ciò sinora è stato posto in maggiore evidenza per enti ed organi dello Stato – con la distinzione tra Governo e Presidente della Repubblica, come per gli altri organi cui ci si è riferiti – nondimeno ciò può trovare riscontro anche nella distinzione tra i due enti territoriali minori, in cui il diverso *nomen juris* segna anche un diverso tipo di enti ed organi, per una differente natura giuridica che è tra essi non omogenea, evidenziando così anche la “differente” ragione giuridica dell’assegnazione delle funzioni d’amministrazione tra i due tipi d’organizzazione.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha dato rilievo alla Città metropolitana, distinguendola perciò dai Comuni e dalle Province, come tipo a sé di cui occorre ricercare la peculiare natura giuridica.

<sup>5</sup> A. ROMANO, *op. loc. cit.*, pp. 23 ss.

La trasformazione dalle Province non attenua la differente natura correlata al *nomen juris* città metropolitana, ove il carattere è dato dalla parola *città* che l'introduce, in cui la parola territorio non ha la stessa valenza che si ha nel Comune. In quest'ultimo è noto che sia la popolazione residente a essere l'elemento costitutivo della comunità e dell'ente, cioè il punto di vista di quella popolazione, che segna il *tipo* di legame tra gli appartenenti (i comunisti), che è la *stanzialità* in uno specifico territorio; come dice il codice civile dove l'individuo ha la sua dimora abituale.

Per la città il punto di vista che ci arriva dalle altre scienze è dato da i flussi di popolazioni, mediamente anche attraverso quello dei beni e dei servizi, che entrano e escono da un centro, in cui convivono organizzati una pluralità di organizzazioni (es. di professionisti), che grazie all'organizzazione di città sono in collegamento con altri collocati in altre comunità di minore o maggiore importanza. La città metropolitana è al tempo stesso l'intersezione tra differenti reti (di organizzazioni di professionisti) che ora possiamo misurare con una certa precisione attraverso l'analisi dei dati offerta dall'intelligenza artificiale, che è capace di rivelare il persistere dei comportamenti organizzati delle varie organizzazioni come ordinamenti<sup>6</sup>, che oggettivamente convivono nella città, ove i flussi e le relazioni ne segnano la peculiarità, dunque le differenti identità.

Si tratta di una conoscenza molto precisa dell'andamento delle relazioni che una città metropolitana instaura con ogni altra realtà, segnandone il tipo e in particolare l'identità, poiché nel tipo città metropolitana le stesse non sono uguali, con differenti realtà e potenzialità di relazioni, che l'intelligenza artificiale può rivelare anche in modo predittivo, seppure con percentuali d'errore che possono essere ancora significative.

La Città metropolitana ha caratteri comuni con l'Università<sup>7</sup>: entrambe hanno una collocazione che emerge di solito dal *nomen juris* (Università di Roma, Università Statale di Milano, Università di Torino, l'MIT di Boston) ma l'identità è tratta essenzialmente dalle relazioni nazionali ed internazionali dei suoi componenti, che la stessa riesce a favorire come organizzazione di docenti e studenti, è *hub* in cui si riescono a collegare le differenti comunità scientifiche, ove si consenta loro di organizzarsi localmente, in una relazione potenziale con l'intero mondo. Chiunque può rivolgersi all'Università per avere conferma di una verità scientifica, che si può fornire direttamente o

<sup>6</sup> R. CAVALLO PERIN, *L'ordinamento giuridico delle città*, in *Munus*, 2019, pp. 365 ss.

<sup>7</sup> R. CAVALLO PERIN, *L'Università come istituzione di libera scienza*, in *Dir. amm.*, 2023, pp. 549 ss.

indirettamente attraverso la propria rete nazionale e internazionale, ciò si badi anche ove i ricercatori o professori non si siano mai conosciuti prima, ma unicamente perché appartenenti ad una rete scientifica, capace in sé di relazioni che segnano un disciplinamento della relativa comunità scientifica.

La rilevanza costituzionale di talune tra le università italiane dipende dall'interpretazione della tutela del diritto a una libera scienza (art. 33, comma 1°, Cost.), che può essere intesa rispettivamente come diritto dei diritti e come istituzione al servizio di una critica delle teorie imperanti, per la creazione e conservazione di idee di riserva per il tempo di crisi delle idee dominanti. Si tratta di comunità e di istituzioni che si negano come "potere" affinché la libera critica scientifica possa garantire la convivenza, affermandosi come luogo in cui riescono a convivere differenti verità scientifiche, che si distinguono dalla libertà di esprimere opinioni (es. art. 21, Cost.), dalla possibilità di soddisfare interessi economici (es. art. 41 e 42, Cost.), politici, sindacali, o culturali (artt. 49, 39, 9 e 18, ecc.), non ultima di professare la propria fede religiosa (art. 19, Cost.).

Come è evidente si sono considerati due tipi di enti pubblici che hanno caratteri tra essi comuni nell'essere organizzazioni di popolazioni non stanziali, ma che si definiscono come comunità di rete ove per le università il rapporto col territorio non pare essere costitutivo dell'ente, anche se ne caratterizza l'identità a cominciare in molti casi dal *nomen juris* adottato.