



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE



Dipartimento di
Scienze Politiche
e Sociali

Per la pace

Percorsi nelle scienze politiche

a cura di
Giulia Caccamo
Giovanni Grandi
Franca Menichetti
Georg Meyr
Moreno Zago



La promozione di una “cultura di pace” si sostanzia di pratiche sociali, politiche e diplomatiche e coinvolge sul piano della ricerca e della formazione le diverse discipline che si occupano delle scienze politiche. I conflitti, infatti – quali che siano le loro configurazioni e caratteristiche – evidenziano sempre questioni che, per essere affrontate con ampiezza e dovuta profondità, richiedono il coinvolgimento di molteplici campi del sapere.

Per celebrare i cinquant’anni dalla sua fondazione, il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell’Università degli Studi di Trieste, attraverso le voci del corpo di docenza e di ricerca afferente, propone una raccolta di scritti pensati per restituire, come in un caleidoscopio, la varietà dei percorsi “per la pace”. Dai diversi campi disciplinari emergono prospettive teoriche ed esperienze che, componendosi, creano un racconto corale dell’impegno scientifico e culturale del Dipartimento.



9 788855 114868

ISBN 978-88-5511-486-8

Euro 18,00



**UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI
DI TRIESTE**



Dipartimento di
**Scienze Politiche
e Sociali**

grafica e impaginazione
Elena Tonzar

© copyright Edizioni Università di Trieste, Trieste 2024

Proprietà letteraria riservata.
I diritti di traduzione, memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento totale e parziale di questa
pubblicazione, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm,
le fotocopie e altro) sono riservati per tutti i paesi.

ISBN 978-88-5511-486-8 (print)
ISBN 978-88-5511-487-5 (online)

EUT - Edizioni Università di Trieste
Via E. Weiss, 21 – 34128 Trieste
eut@units.it
<http://eut.units.it>
<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>

Per la pace

Percorsi nelle scienze politiche

a cura di

Giulia Caccamo

Giovanni Grandi

Franca Menichetti

Georg Meyr

Moreno Zago

Indice

- 9 Introduzione
- 12 Un ritratto di Johan Galtung, il mio maestro
Fabio Fossati
- Scienze Politiche e Sociali**
- 32 Decostruire la violenza. Deradicalizzazione e risoluzione del conflitto nel Pakistan contemporaneo
Diego Abenante
- 37 Giocare con la scienza per abitare la democrazia
Simone Arnaldi
- 43 Il continente africano, tra instabilità politica e ricerca della pace
Federico Battera
- 47 Il conflitto negli studi organizzativi: prospettive a confronto
Gabriele Blasutig, Sara Cervai
- 52 Il patto Briand-Kellogg e la messa al bando della guerra
Giulia Caccamo
- 56 L'attenzione ai territori. Prospettiva per un'Europa di pace
Giovanni Carrosio
- 61 La parità di genere per una società più giusta
Elisabetta De Giorgi
- 66 Scale territoriali senza conflitti di governo: armonizzare il *continuum* tra urbano e rurale
Lorenzo De Vidovich
- 71 Somalia: da emblema dello Stato fallito a laboratorio per la gestione degli scenari di conflitto?
Federico Donelli
- 75 “Amico-nemico” in politica. Il caso Israele-palestinese e l'utopia della “pace perpetua”
Giuseppe Ieraci
- 81 La pace sbagliata: Versailles
Georg Meyr

- 85 La *Warfare* intergenerazionale: tra mito e realtà
Francesco Miele
- 90 Il sogno della pace genera mostri
Giuliana Parotto
- 96 L'utopia della pace. Una riflessione attraverso Jean-Jacques Rousseau
Teresa Tonchia
- 102 L'Unione Europea e l'obiettivo della pace
Alessia Vatta
- 106 Passi di pace. Riflessioni sui cammini religiosi
Moreno Zago
- 111 La polarizzazione affettiva e il ruolo della destra radicale populista
Mattia Zulianello

Scienze Giuridiche

- 118 La pace "positiva" nell'ottica del diritto costituzionale comparato: lo Stato interculturale nell'area andina
Serena Baldin
- 123 Il mare conteso e la gestione sostenibile degli spazi marittimi transfrontalieri: il ruolo dei porti nella sicurezza energetica europea
Guido Befani
- 129 L'atto politico come strumento di promozione della pace. Per una lettura costituzionalmente orientata della discrezionalità dei decisori
Giacomo Biasutti
- 136 Garantire benessere per ridurre e prevenire dinamiche conflittuali: l'apporto della collaborazione tra pubblico e privato
Maria Vittoria Carobolante
- 141 *Pacem emere licet?*
Andrea Crismani
- 147 *Twin cities*: percorsi di integrazione e di pace nella cooperazione urbana transfrontaliera
Roberto Louwin
- 152 Accoglienza e ospitalità: due aspetti della pace
Franca Menichetti
- 155 Brevissime note sul diritto di asilo e la sua attuazione nell'ordinamento italiano
Davide Monego
- 160 Guardare al futuro: intelligenza artificiale, sicurezza nazionale e la sfida di preservare la pace
Luca Pellizzoni
- 165 Il nuovo approccio alla salute globale quale strumento di promozione della pace
Clara Silvano
- 170 Cambiamento climatico antropogenico, deterioramento delle risorse naturali, mobilità umana. Uno sguardo di diritto pubblico comparato
Pasquale Viola

Scienze Economiche e Statistiche

- 178 Guerra e pace. Risorse, potere, economie
Daniele Andreozzi
- 184 Metodi statistici per lo studio dei fenomeni sociali: la network analysis e l'analisi dei dati geopolitici
Domenico De Stefano, Amin Gino Fabbrucci Barbagli
- 190 Economia della guerra e della pace
Marco Giansoldati
- 196 Guerra (di attrito) e pace
Tullio Gregori
- 201 Dimensione economica del Governo e Benessere
Luciano Mauro
- 207 Le conseguenze economiche della Prima guerra mondiale: alcune considerazioni
Maurizio Stanic
- 212 Pace in assenza di sostenibilità?
Jacopo Zotti

Scienze Storiche, Filosofiche, Pedagogiche e Psicologiche

- 218 *Si vis pacem para bellum*. Guerra e pace in prospettiva antropologica
Giovanni Grandi
- 223 L'Europa e la frontiera Alto-adriatica: una nota sui percorsi di riconciliazione
Patrick Karlsen
- 228 È difficile scrivere di pace
Cesare La Mantia
- 232 L'impegno pacifista del movimento trockista internazionale
Gabriele Mastrolillo
- 237 La cultura della pace come strumento di soft power nel contrasto Usa-Urss durante la Guerra Fredda
Pietro Neglie
- 241 La geopolitica serve davvero a fare la guerra? Ripensare ruolo e funzione del pensiero geografico di fronte alle sfide del presente
Maurizio Scaini

Scienze dell'Antichità, Filologico-Letterarie e Storico-Artistiche

- 248 Language and literacy for peace: proposals for Italian secondary education
Elizabeth Swain

L'atto politico come strumento di promozione della pace. Per una lettura costituzionalmente orientata della discrezionalità dei decisori

Giacomo Biasutti¹

L'atto politico è una sorta di chimera giuridica: da un lato attinge alle forme di espressione del potere pubblico a legittimazione democratica, dall'altro apparirebbe comunque riferibile alla burocrazia, ossia a quell'apparato composito di uffici ai cui ruoli si accede per concorso e non per consenso. Si pone a mezza via, insomma, tra attività amministrativa – come tale limitata nei fini e nei mezzi – e decisione di governo del Paese – libera quest'ultima di selezionare autonomamente quali scopi perseguire. Nell'ambito dell'architettura costituzionale, esso sfida insomma l'interprete ad individuare il limite tra legittimazione democratica diretta (di carattere elettivo) e legittimazione democratica indiretta (corrispondente al rispetto del principio di legalità in senso forte) dell'azione amministrativa. L'applicazione di una o dell'altra di queste prospettive visuali (opportunità politica o legalità di diritto amministrativo

¹ Professore associato in Diritto amministrativo.

Il presente scritto raccoglie e propone lo sviluppo delle ricerche svolte dalla Cattedra di Diritto amministrativo retta dal professor Andrea Crismani presso il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università degli Studi di Trieste. L'insegnamento del Diritto amministrativo nell'ambito dei corsi afferenti al Dipartimento ha consentito agli studenti nel corso degli anni di acquisire conoscenze fondamentali per costruire il proprio futuro. Partendo dalle basi del rapporto tra cittadino e autorità, i corsi della Cattedra hanno un ruolo centrale nello sviluppo delle competenze critiche sul funzionamento della macchina burocratica dello Stato e degli altri enti pubblici, fino ad

sostanziale) non è affatto irrilevante: l'esercizio della funzione politica implica una sanzione politica, l'esercizio di una funzione amministrativa, che ritrae quindi i propri presupposti e limiti nella legge, ha una sanzione giurisdizionale.

Invero, l'atto politico è la prova del nove quanto alle tutele garantite ai consociati, poiché esso è per inveterata tradizione ritenuto insindacabile. Viepiù, se si rammenta che questi atti non hanno neppure consistenza normativa, ci si avvede che nemmeno avanti alla Corte costituzionale essi potrebbero essere sindacati. Per tali ragioni, si dovrebbe concludere che l'atto politico, in quanto tale, non solo non è sindacabile avanti al plesso amministrativo pur essendo adottato dalla burocrazia governativa, bensì, ulteriormente, che esso non vada soggetto ad alcuna possibilità di impugnazione presso le giurisdizioni dello Stato. Tanto troverebbe pure coerenza con la circostanza per cui l'atto politico è espressione di un potere diverso da quello amministrativo propriamente inteso. Sembra quasi che il mandato elettorale possa superare i limiti della tutela che andrebbe, invece, comunque sempre garantita a tutti i cittadini nei confronti degli atti della pubblica amministrazione.

Per vero, questa soluzione, già a livello liminale, non pare essere nella sua semplicità accettabile in assoluto, anche perché poco coglie sotto il profilo

attingere agli strumenti di tutela nei confronti del potere amministrativo. Dal punto di vista della ricerca, l'approccio interdisciplinare proprio delle scienze politiche arricchisce le proposte di ricostruzioni teoriche del diritto con elementi sociologici, politologici e di studio dell'apparato organizzativo. Questa felice commistione disciplinare ha consentito di raggiungere risultati scientifici di assoluto pregio lungo i cinquant'anni di vita del Dipartimento che questo volume celebra. Con riguardo, viepiù, alla terza missione, il Diritto amministrativo si inserisce da sempre nel dibattito pubblico con il ruolo di spiegare anche ai non addetti i fondamenti della funzione pubblica, cercando di illuminare con parole semplici anche i passaggi più oscuri dei procedimenti amministrativi. Insomma, il ruolo della Cattedra, oltre a reggere una delle discipline fondanti del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, è per molti versi anche quello di connettore tra materie diverse ma tutte fondamentali per la piena formazione dello studente di scienze politiche. Nello specifico, questo contributo vuole illustrare uno dei temi più discussi del diritto pubblico: l'atto politico. L'atto politico è l'espressione più alta di indirizzo dei poteri dello Stato e trova legittimazione direttamente dai cittadini che hanno eletto chi lo adotta (il Governo). Eppure, esso promana in effetti da un soggetto che si inserisce all'interno di una struttura burocratica, assumendo così una veste per certi versi "ambigua". L'analisi che segue ambisce a fornire alcuni spunti critici nell'ambito del dibattito in ordine alla distinzione tra funzione amministrativa, funzione politica e tutela del cittadino nei confronti del potere. Così, facendo sviluppo delle tematiche di ricerca e didattica della Cattedra ora illustrate.

formale, sostanziale e funzionale dell'atto politico all'interno dei poteri dello Stato. Occorre invece approfondire quali siano gli elementi strutturali dell'atto politico, anche al fine di poter trarre qualche ulteriore referente che consenta di incardinarlo correttamente all'interno dell'ordito normativo costituzionale.

Anzitutto, nell'ordinamento italiano è il giudice – amministrativo o costituzionale – a stabilire se un atto abbia consistenza politica o meno, poiché non vi è alcuna definizione normativa del concetto. La base fondamentale dalla quale inferire una distinzione rispetto ai provvedimenti amministrativi propriamente intesi, allora, è stato chiarito essere la presenza di limiti giuridici all'esercizio della funzione di governo. La Corte costituzionale ha, infatti, specificato che la motivazione politica dell'atto non è di per sé sufficiente a renderlo insindacabile laddove, comunque, nell'ordinamento sussistano dei limiti normativi all'esercizio del potere. In altri termini, se la discrezionalità è limitata, vi è funzione amministrativa propria; viceversa, se l'ordinamento non rende “paletti” sufficienti a costruire un recinto entro il quale debba esprimersi il potere, la decisione assume carattere politico.

Pure giunti a questo approdo, tuttavia, il ragionamento rende pochi elementi utili in ordine alla natura di questa chimera giuridica e, soprattutto, a quali siano i referenti entro i quali debba operare in capo al Governo quando la utilizza. Di qui, l'accennata necessità di indagine dei profili formali e funzionali dell'atto.

Riflettendo un poco oltre, infatti, si può dire che a livello contenutistico l'atto politico è quello di cura della *polis*, dacché riferito alle “*supreme scelte in materia di costituzione, salvaguardia e funzionamento dei pubblici poteri*” (T.A.R. Lazio, Latina, n. 13244/2019). Da punto di vista strutturale, ciò che conta è invece più precisamente la motivazione – che spiega come viene speso il potere, ossia la discrezionalità, di qualunque tipo essa sia. Ebbene, nell'atto politico questa motivazione o non è affatto presente, o si riduce alla mera giustificazione di opportunità della scelta operata, in deroga all'art. 3, L.n. 241/1990. Anche il contenuto dell'atto, però, muta geneticamente rispetto al provvedimento amministrativo. Laddove quest'ultimo è “legge nel caso concreto”, l'atto politico, avendo funzione di indirizzo già sulla base del disposto costituzionale, non potrà invece mai avere contenuto gestionale o dispositivo minuto, dovendo anzi a sua volta essere attuato attraverso provvedimenti amministrativi propri (a partire dai c.d. atti di alta amministrazione), che stabiliscono le regole di comportamento puntuali ed il temperamento degli interessi nel

caso concreto. Ulteriormente, trattandosi di atto di indirizzo, non dovrebbe tradursi in una lesione diretta, concreta ed attuale di una posizione giuridica soggettiva di un cittadino o di una collettività. Per tale ultimo motivo, si dovrebbe dire, esso può sottrarsi alla contestazione avanti ai tribunali: perché non vi è una posizione giuridica legittimante che possa essere concretamente lesa.

Non si può però non considerare che anche la tecnica nelle decisioni di governo è cambiata nel tempo – specie nei recenti momenti di crisi (la pandemia da Covid-19, così come la necessità di spingere verso una reale transizione verde ne sono buoni esempi). Infatti, sempre più spesso laddove si debbano proporre delle scelte che indirizzano le politiche pubbliche, specie laddove queste siano particolarmente rilevanti per i diritti dei cittadini, si tende a giustificarle – forse anche a motivarle – sulla base di dati tecnici che consentano al decisore di prevedere razionalmente lo sviluppo delle proprie politiche connotandole in parallelo di una propria razionalità intrinseca. È, allora, proprio questa la componente che consente molto spesso di rendere meno “politico” l’atto e, dunque, immutarlo in un provvedimento sindacabile nella misura in cui il dato scientifico non risulti attendibile o correttamente interpretato dal decisore. Seguendo questo modo di ragionare si arriva a dire che l’atto quasi-politico (sia consentito il neologismo), pur mantenendo la propria funzione di indirizzo e guida dell’attività amministrativa di apparato, non risulta del tutto insindacabile o frutto di una discrezionalità che possa sfociare, a volte, addirittura in una questione di mero opportunismo contingente.

Parrebbe potersi intravedere una progressiva riduzione dello spazio della politica in favore dell’amministrazione burocratica – o, per meglio dire, in favore dell’“amministrazione delle scienze dure”. Così forse, però, depotenziando pure l’alta espressione democratica che l’atto politico pur sempre veicola.

E qui si arriva, infine, all’atto politico come strumento per la pace. L’atto politico, si è visto, definisce il mobile confine tra la legittimazione democratica del potere esecutivo rispetto all’esigenza di tutela dei diritti fondamentali. L’apparato di governo nelle democrazie moderne è infatti sempre servente rispetto a questi diritti “speciali”. Ossia, trova negli stessi principio e scopo, origine e limite finale delle proprie funzioni e dei propri poteri. In questo sta, allora, l’essenza dell’atto politico come atto di promozione della pace: nell’essere provvedimento che ha come obiettivo intrinseco realizzazione dei diritti fondamentali poiché si inserisce in senso formale all’interno di un apparato – quello burocratico-esecutivo – che “vive” per tale scopo. E si tratta di un

provvedimento che, ulteriormente, nasce limitato dalla necessità di tutelare le minoranze alle quali, pur dissenzienti o democraticamente prive di “peso” parlamentare, tali diritti debbono comunque e sempre essere riconosciuti. La compiutezza del principio di legalità sostanziale della pubblica amministrazione, infatti, si misura esattamente nella capacità del sistema di realizzare in opera il principio di uguaglianza, dacché, come noto, si tratta di un precetto costituzionale non meramente astratto ma concretizzato dall’obbligo per i pubblici poteri di rimuovere gli ostacoli giuridici e materiali che si frappongono alla sua compiuta realizzazione. Norma attributiva del potere, suo scopo e suoi limiti sono quindi i referenti che consentono di trovare i limiti concettuali e giuridici dell’atto politico entro una sua nuova dimensione democratica che lo riporti alla centralità nella funzione costituzionale di Governo.

Pur lasciando al decisore il margine di discrezionalità ineludibile e necessario al raggiungimento degli scopi di benessere della collettività, si reperiscono così parametri che debbono essere rispettati a livello sostanziale prima che riscontrati dal punto di vista formale. E questi parametri, oltre a divenire gli assi cartesiani all’interno dei quali inscrivere l’esercizio del potere, disvelano anche la correlazione intima che vi è tra atto politico e ordinamento democratico, laddove anche l’atto politico come espressione della legittimazione politico-democratica si realizza all’interno di un sistema dove alla maggioranza non è consentito erodere i diritti fondamentali della minoranza. Ciò proprio perché l’ordinamento costituzionale *riconosce* tali diritti, non li *crea*; ossia ha per presupposte delle posizioni giuridiche soggettive che non sono intaccabili da alcun provvedimento dell’ordinamento, nemmeno quello che più di tutti trova la propria radice legittimante nell’esercizio democratico del voto da parte degli elettori, nemmeno quello che per inveterata tradizione si dice insindacabile. Laddove l’atto politico tocchi direttamente questi diritti, diviene sindacabile, poiché perde i requisiti che lo identificano come tale.

A valle, questa qualificazione permette di ricollocare la funzione amministrativa nell’ambito suo proprio di esercizio esecutivo di un apparato autocefalo ma servente il bene pubblico perché retto da un principio di legalità forte. Ossia un apparato la cui discrezionalità, sebbene in astratto più limitata rispetto a quella del decisore politico, viene valutata alla stregua dello stesso sillogismo che pone in relazione autorità, diritti fondamentali e azione dei pubblici poteri. Laddove, cioè, non vi può essere autorità a scapito dei diritti essenziali di ciascuno.

Riferimenti bibliografici

- Bacis D. (2018), "Il diritto alla verità nel dialogo tra Corti. Roma accoglie le suggestioni di San José de Costarica", *Diritto pubblico comparato europeo – DPCE online*, II, pp. 596ss.
- Bin R. (2004), *Lo Stato di diritto. Come imporre regole al potere*, il Mulino, Bologna.
- Buscema L. (2018), "Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi", *Rivista AIC*, I.
- Capuozzo V. (2018), "L'atto politico davanti alla Corte costituzionale: la tensione tra funzione di indirizzo politico e diritto d'accesso al giudice nella sent. 10 marzo 2016, n. 52", *Dirittifondamentali.it*, II.
- Cassese S. (cur.) (2012), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Giuffré, Milano.
- Cerulli Irelli V. (2009), "Politica e amministrazione tra atti 'politici' e atti 'di alta amministrazione'", *Diritto Pubblico*, I, pp. 101ss.
- Cheli E. (1961), *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Giuffré, Milano.
- Conti R.G. (2023), "Atto politico vs giustizia 'politica'. Quale bilanciamento con i diritti fondamentali?", *Giustizia Insieme*.
- Crismani A. (2016), "La protezione costituzionale del diritto all'acqua pubblica tra crisi finanziaria e diritti umani. L'art. 70.a della Costituzione slovena sul "Diritto all'acqua potabile", *Amministrazione in cammino*, I, pp. 23ss.
- Crismani A. (2018), *Istituzioni e modelli globali di controllo nello spazio europeo*, EUT, Trieste.
- Crismani A. (2021), "La dinamica relazionale tra collettività e attività finanziaria", *Diritto e società*, I, pp. 181ss.
- Cudia C. (2021), "Considerazioni sull'atto politico", *Diritto amministrativo*, II, pp. 621ss.
- D'Amico M. (2018), "Amministrazione creatrice ed esecutrice del diritto", *Rivista AIC*, IV, pp. 86ss.
- Ferrara G. (2000), *Gli atti costituzionali*, Giappichelli, Torino.
- Fioravanti M. (1995), "Principio di legalità e Stato di diritto", *Quaderni dell'Associazione per gli studi e le ricerche parlamentari*, V, Giappichelli, Torino, pp. 25ss.
- Giannini M.S. (1959), *La giustizia amministrativa*, Roma, Jandi Sapi Editore, pp. 207ss.
- Giannini M.S., Piras A. (1970), "Giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria nei confronti della pubblica amministrazione", *Enciclopedia del Diritto*, Giuffré, Milano, pp. 289ss.
- Mitrotti A. (2020), "L'atto politico: riflessioni intorno ad un istituto in perenne 'tensione' tra scienza costituzionale e amministrativa", *Nomos*, I.
- Pagano F.F. (2013), "Gli atti emanati dal Governo nell'esercizio del potere politico nella più recente giurisprudenza tra separazione dei poteri e bilanciamenti costituzionali", *Diritto Pubblico*, III, pp. 913ss.
- Ruggeri A. (2016), "Confessioni religiose e intese tra iurisdictione e gubernaculum, ovvero la abnorme dilatazione dell'area

delle decisioni politiche non giustiziabili (una prima lettura di Corte cost. n. 52 del 2016”, *Federalismi*, VII.

Satta F. (1969), *Principio di legalità e pubblica amministrazione nello Stato democratico*, Cedam, Padova.

Scoca F.G. (cur.) (2023), *Giustizia amministrativa*, Giappichelli, Torino.

Tropea G. (2012), “Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l’atto politico”, *Diritto amministrativo*, I, pp. 329ss.

Zicchittu P. (2018), “Una ‘nuova stagione’ per l’atto politico? Alcune riflessioni tra teoria e prassi costituzionale”, *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, XI.