

L'attività amministrativa al tempo delle transizioni

Potere, funzione e nuovi vincoli
all'attività discrezionale

a cura di

Stefania Pedrabissi, Anna Simonati

FRANCOANGELI



Scritti di

Diritto Pubblico

STUDI DI DIRITTO PUBBLICO

Collana diretta da **Roberto Bin, Fulvio Cortese e Aldo Sandulli**
coordinata da **Simone Penasa e Andrea Sandri**

REDAZIONE

Chiara Bergonzini, Fabio Di Cristina, Angela Ferrari Zumbini, Stefano Rossi

La Collana promuove la rivisitazione dei paradigmi disciplinari delle materie pubblicistiche e l'approfondimento critico delle nozioni teoriche che ne sono il fondamento, anche per verificarne la persistente adeguatezza.

A tal fine la Collana intende favorire la dialettica interdisciplinare, la contaminazione stilistica, lo scambio di approcci e di vedute: poiché il diritto costituzionale non può estraniarsi dall'approfondimento delle questioni delle amministrazioni pubbliche, né l'organizzazione e il funzionamento di queste ultime possono ancora essere adeguatamente indagati senza considerare l'espansione e i modi di interpretazione e di garanzia dell'effettività dei diritti inviolabili e delle libertà fondamentali. In entrambe le materie, poi, il punto di vista interno deve integrarsi nel contesto europeo e internazionale. La Collana, oltre a pubblicare monografie scientifiche di giovani o affermati studiosi (**STUDI E RICERCHE**), presenta una sezione (**MINIMA GIURIDICA**) di saggi brevi destinata ad approfondimenti agili e trasversali, di carattere propriamente teorico o storico-culturale con l'obiettivo di sollecitare anche gli interpreti più maturi ad illustrare le specificità che il ragionamento giuridico manifesta nello studio del diritto pubblico e le sue più recenti evoluzioni.

La Collana, inoltre, ospita volumi collettanei (sezione **SCRITTI DI DIRITTO PUBBLICO**) volti a soddisfare l'esigenza, sempre più avvertita, di confronto tra differenti saperi e di orientamento alla lettura critica di problemi attuali e cruciali delle discipline pubblicistiche.

La Collana si propone di assecondare l'innovazione su cui si è ormai incamminata la valutazione della ricerca universitaria. La comunità scientifica, infatti, sente oggi l'esigenza che la valutazione non sia più soltanto un compito riservato al sistema dei concorsi universitari, ma si diffonda come responsabilità dell'intero corpo accademico.

Tutti i volumi, pertanto, saranno soggetti ad un'accurata procedura di valutazione, adeguata ai criteri fissati dalle discipline di riferimento.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

L'attività amministrativa al tempo delle transizioni

Potere, funzione e nuovi vincoli
all'attività discrezionale

a cura di

Stefania Pedrabissi, Anna Simonati

FRANCOANGELI



Scritti di

Diritto Pubblico

Il volume è stato pubblicato con il contributo del
Dipartimento di Giurisprudenza, Studi Politici e Internazionali
dell'Università degli Studi di Parma

Isbn e-book: 9788835192565

Copyright © 2026 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
Sono riservati i diritti per Text and Data Mining (TDM), AI training e tutte le tecnologie simili.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della
licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it*

Eventuali link attivi presenti nel volume sono forniti dall'autore. L'editore non si assume
alcuna responsabilità sui link ivi contenuti che rimandano a siti
non appartenenti a FrancoAngeli.

INDICE

Premessa		
di <i>Stefania Pedrabissi e Anna Simonati</i>	pag.	9
1. L'attività amministrativa al tempo delle transizioni.		
Introduzione al tema		
di <i>Stefania Pedrabissi</i>	»	13
1. Una breve premessa	»	13
2. La relatività del nostro diritto racchiusa nella nozione di "transizione"	»	15
3. Alcune riflessioni di sintesi	»	18
2. Il paradigma giuridico della transizione		
di <i>Oberdan Forlenza</i>	»	23
1. Quale transizione	»	23
2. L'attività amministrativa alla luce della legge n. 241 del 1990	»	25
3. L'equivoco della partecipazione e quello della semplificazione	»	27
4. Il quadro attuale dell'attività amministrativa	»	29
5. Impiego pubblico o mero lavoro alle dipendenze dell'imprenditore/pubblica amministrazione?	»	31
6. Ricollocazione della discrezionalità amministrativa e declino del vizio di eccesso di potere	»	35
7. L'interesse pubblico e la bussola della Costituzione	»	37
3. Riserva di procedimento, riserva di amministrazione, ambiente		
di <i>Giuseppe Manfredi</i>	»	41
1. Premessa	»	41
2. La negazione della riserva di amministrazione	»	42

3. La progressiva affermazione della riserva di procedimento amministrativo	pag. 46
4. <i>Segue</i> : le sistemazioni della dottrina e le prospettive dopo Corte cost. n. 116/2020	» 48
5. La conformazione procedurale dell'ambiente	» 52
4. La sostenibilità sociale come principio dell'attività amministrativa: il ruolo delle Regioni e le ricadute sulla discrezionalità, fra novità di sostanza e di metodo	
di <i>Anna Simonati</i>	» 59
1. Premessa	» 59
2. Il contributo regionale all'aggiornamento delle tassonomie	» 62
3. Gli orientamenti regionali in materia di sostenibilità: profili metodologici	» 69
4. L'impatto della sostenibilità sociale sulla discrezionalità amministrativa	» 71
5. Brevi considerazioni di sintesi	» 73
5. Osservazioni preliminari per l'utilizzo dell'intelligenza artificiale da parte del giurista	
di <i>Giovanni Martini</i>	» 77
1. Premessa: oggetto, ragioni e obiettivo dell'indagine	» 77
2. Legalità algoritmica e addestramento dei sistemi di IA	» 82
3. Decisione amministrativa automatizzata e controllo umano: il "nodo" delle garanzie	» 92
4. Conclusioni	» 104
6. Decisione amministrativa e intelligenza artificiale	
di <i>Guido Clemente di San Luca e Mario Paladino</i>	» 107
1. Premessa	» 107
2. Attività vincolata e attività discrezionale	» 113
3. La diversa morfologia della norma di azione	» 119
4. Il merito amministrativo	» 122
5. Algoritmi e intelligenza artificiale	» 129
6. La utilizzabilità degli algoritmi nell'attività discrezionale	» 135
7. Come gli algoritmi impattano giuridicamente sulla decisione amministrativa	» 144
8. I problemi sul tappeto: la motivazione e il sindacato giurisdizionale	» 149
9. Brevi considerazioni conclusive	» 151

7. Contraddizioni transizionali e bilanciamento di interessi pubblici e privati

di *Paolo Nasini*

pag. 155

1. Premessa

» 155

2. La transizione energetica ed ecologica

» 156

3. Innovazione tecnologica

» 175

4. La transizione digitale

» 188

8. Contrappunti su Pubblica Amministrazione e transizioni

di *Francesco Vetrò*

» 205

PREMESSA

di *Stefania Pedrabissi e Anna Simonati*

Questo volume raccoglie alcuni contributi tratti dalle relazioni svolte nel corso di un interessante incontro di studi attorno al tema de “l’attività amministrativa al tempo delle transizioni”. In queste pagine non si intende scandagliare le numerose declinazioni attraverso le quali si articola il concetto di transizioni, quanto piuttosto spendere qualche parola sull’impatto del cambiamento di prospettiva imposto dalla narrazione del diritto al tempo delle transizioni e, in conseguenza, riflettere sulla (necessaria) rimodulazione tra vincoli e obiettivi, all’interno del cono visivo dell’agire pubblico, senza smentire l’impostazione di fondo della normativa europea. D’altro canto, la trattazione del tema prescelto involge una forma di “osservazione del fenomeno” che non può prescindere dall’intima correlazione che lega il rinnovato contesto ordinamentale all’agire pubblico: l’avvento del tempo delle transizioni, vero e proprio «motore di crescita»¹, schiude il sistema amministrativo a nuove necessità e complessi passaggi, la cui “messa a terra” contribuisce largamente a (ri)collocare al centro l’amministrazione e le sue competenze così come allocate ai vari livelli di governo.

Pertanto, la prospettiva delle transizioni può essere declinata in vari settori, assumendo ogni volta connotazioni semantiche diverse, pur mantenendo il legame indissolubile con la questione di fondo, connessa alla portata delle mutazioni del contesto (politico, sociale, giuridico) di riferimento sui principi e gli strumenti tipici dell’azione amministrativa. In tale stratificato contesto, il volume intende offrire un contributo alla lettura multifocale, praticabile attraverso la lente delle transizioni, di alcuni ambiti in cui la progressiva metamorfosi del ruolo dei soggetti pubblici è attualmente particolarmente

1. Così A. Sandulli, *Il ruolo del diritto in Europa. L’integrazione europea dalla prospettiva del diritto amministrativo*, Milano, 2018, 198. Ad avviso dell’A. le crisi «possono essere utili per gli ordinamenti giuridici, se intese quali opportunità di crescita e maturazione degli stessi».

evidente e significativa. Non mancano, tuttavia, alcune riflessioni di portata più generale, utili per l'inquadramento complessivo delle analisi settoriali.

Lo studio si apre con una sintetica introduzione al tema di Stefania Pedrabissi, che si interroga sulla portata concettuale e, in qualche misura, tassonomica del rapporto fra le transazioni e il mondo del diritto ampiamente inteso. Segue la riflessione di Oberdan Forlenza, anch'essa dipanata essenzialmente sul piano evolutivo e sistematico, in cui l'Autore evidenzia l'ambiguità derivante dall'intrinseca polisemia di alcuni principi e valori propri dell'azione e dell'organizzazione amministrative, in particolare dopo le riforme normative inaugurate negli anni '90 del ventesimo secolo.

I due saggi successivi approfondiscono alcuni valori fortemente radicati nella tradizione costituzionale, che attualmente assumono, in ottica olistica, connotazioni almeno in parte innovative. Giuseppe Manfredi approfondisce la giurisprudenza della Consulta in materia di giusto procedimento e riserva di amministrazione, con particolare riferimento alla questione della tutela ambientale; ne deduce la perdurante centralità della procedimentalizzazione dell'attività pubblicistica, nonostante l'anelito alla semplificazione stia assumendo nell'ordinamento italiano dimensioni sempre più pervasive. Il tema delle transizioni è affrontato in duplice prospettiva – tassonomica e organizzativo-operativa – nel contributo di Anna Simonati, ove, prendendo le mosse dall'evanescente concetto di sostenibilità sociale (limitrofo a quello di uguaglianza sostanziale, ma rispetto a questo non perfettamente sovrapponibile) si esplorano le conseguenze della sua crescente rilevanza nel campo del diritto amministrativo, prendendo specificamente in considerazione le variegate posizioni assunte dalle Regioni, sul piano sia definitorio sia metodologico e applicativo.

Se in tutti gli scritti fin qui menzionati il problema della corretta delimitazione del potere discrezionale nell'epoca delle transizioni resta, per così dire, sullo sfondo, altri Autori se ne sono fatti carico in maniera più diretta, per quanto mirata alla disamina di un settore del tutto peculiare quale quello dell'utilizzo in ambito amministrativistico dell'intelligenza artificiale. Giovanni Martini affronta la spinosa questione dell'utilizzo di tali strumenti da parte dei giuristi (in particolare, di quelli impegnati nel settore amministrativo), le cui valutazioni – specialmente se discrezionali – mai potranno essere sostituite dagli strumenti, ancorché sofisticati, di *machine learning*. Ancor più mirato all'analisi del rapporto fra utilizzo dell'intelligenza artificiale e attività deliberativa discrezionale è il saggio di Guido Clemente di San Luca e Mario Paladino, in cui gli Autori, in termini volutamente – e dichiaratamente – provocatori, si spingono fino ad esprimere alcune considerazioni

sui limiti della giustiziabilità degli atti prodotti con l'ausilio dell'intelligenza artificiale.

Infine, Paolo Nasini affronta il tema delle transizioni, nel quadro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, evidenziando i principali approdi in tre ambiti cruciali: quello energetico ed ecologico, quello tecnologico e quello digitale. L'analisi è svolta con particolare attenzione agli orientamenti giurisprudenziali, dai quali, anche in questo caso, emerge la necessità di ricondurre rigorosamente qualsiasi attività deliberativa ai principi di proporzionalità e ragionevolezza.

Chiudono il volume le considerazioni di sintesi di Francesco Vetrò, che evidenzia i tratti salienti dei vari saggi riportandoli a una, quanto mai opportuna, visione d'insieme.

Le curatrici desiderano ringraziare tutti coloro che hanno contribuito con le loro riflessioni a questo piccolo ma – si ritiene – stimolante dibattito collettivo, nonché tutte le persone che ne hanno reso possibile la pubblicazione nell'ambito della Collana. L'auspicio è che i lettori e le lettrici possano trarne utili spunti per approfondimenti ulteriori.

Parma-Trento, autunno 2025

1.
L'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA
AL TEMPO DELLE TRANSIZIONI.
INTRODUZIONE AL TEMA

di *Stefania Pedrabissi*

SOMMARIO: 1. Una breve premessa – 2. La relatività del diritto racchiusa nella nozione di “transizione” – 3. Alcune riflessioni di sintesi.

1. Una breve premessa

Questo breve scritto ambisce a porsi come inquadramento introduttivo alla sezione che raccoglie i contributi cui sono affidate le riflessioni attorno al tema de “l’attività amministrativa al tempo delle transizioni”. Il punto d’attacco dei pensieri affidati a queste pagine coincide con la scelta di osservare la stagione delle riforme che stiamo vivendo dalla prospettiva dell’agire pubblico, che sposta il baricentro della “doverosità” verso la necessità di dotarsi di strumenti convincenti ed efficaci politiche pubbliche in maniera analoga a quanto accaduto nella fase emergenziale causata dalla recente crisi pandemica¹ e, forse in misura maggiore, nel momento di turbolenza del sistema post-emergenziale (che in parte non ci siamo ancora lasciati alle spalle)². La rilevanza delle funzioni amministrative riemerge infatti con prepotenza ogni qual volta ci si trovi al cospetto di un “mutamento” profondo e ampio, capace anche di intervenire su quei segmenti della nostra trama ordinamentale

1. Per un approfondimento, si v. F. Cortese, I.M. Delgado, F. Di Lascio, *L'intervento pubblico in economia in tempi di crisi*, in *Scritti di Diritto Pubblico*, Milano, 2025; F. Manganaro, *L'intervento pubblico nell'economia al tempo della crisi pandemica*, Torino, 2022; A. Morrone, *Sul «ritorno dello Stato» nell'economia e nella società*, in *Quaderni costituzionali*, 2; 2023.

2. Il tema non può essere approfondito in questa sede per non correre il rischio di allontanarsi troppo dall’argomento prescelto. Ci si limita a rinviare alle suggestive riflessioni di: F. Cortese, *Il ruolo delle autonomie e i diversi livelli di amministrazione*, in *Jus*, 6/2023, 157-169; G. Gardini, *La polarizzazione del dibattito pubblico dinanzi all'emergenza sanitaria*, in *Istituzioni del federalismo*, n. speciale 2020, 7 ss.

che hanno dimostrato una minor capacità di adattamento ai nuovi mutevoli fini conseguenti alla sfida del tempo attuale.

Una breve premessa.

Con molte semplificazioni, pare possibile affermare che oggi si assiste alla pretesa di risolvere “problemi” piuttosto diversi (dalla crisi migratoria alla “sburocratizzazione” del sistema pubblico, ad esempio) adottando un unico punto di vista, quello delle “transizioni” appunto, seppur in assenza di una definizione precisa del termine “transizione”, vera e propria espressione *pass-partout* dall’impiego trasversale³. Indubbiamente, guardare alla transizione come ad un passaggio da uno stato a un altro, privo di una specifica valenza e pertanto riferibile a svariati fenomeni, ha il pregio di imporre all’osservatore esterno di considerare la narrazione sulla transizione come un percorso di cambiamento dal movimento non lineare né definibile in maniera aprioristica, proprio a cagione del suo ampio e generalizzato utilizzo⁴. La transizione, a livello meramente descrittivo, può essere definita come il passaggio da un “prima” a un “dopo”; un cammino dalla lunghezza variabile che mostra in contropunto l’approdo finale. Una sorta di bussola che consente di individuare un “denominatore comune” di discussione e di lettura della realtà con riferimento a numerosi problemi della contemporaneità⁵. Gli aggettivi che si impiegano per caratterizzarla indicano poi il segmento entro il quale si colloca il cambiamento. Definizione tuttavia anodina che, nel tentativo di tenere insieme tutto e di evocare un vasto orizzonte valoriale, finisce con il collidere frontalmente con l’esigenza di certezza e di prevedibilità che permea l’animo del giurista e impone di interrogarsi sulla reale portata precettiva del concetto di transizione, specie se riferito all’azione amministrativa.

In questa logica, è parso di una qualche utilità aprire la sezione del Volume che accoglie le riflessioni di dettaglio, muovendo da quello che forse rappresenta uno dei pochi punti fermi in materia: il fenomeno di cui si discorre evoca un cambiamento che involge un modo di rapportarsi alle sfide ad esso connesse diverso rispetto al passato; uno sforzo profuso a vari livelli, con l’auspicio che ciò avvenga nella prospettiva della piena attuazione del principio di leale collaborazione (e dei molti significati in esso racchiusi),

3. Si v. l’analisi di P. Costa, *La “transizione”: uno strumento metastorico?* in *Diacronia*, 1, 2019, 13-41, spec. 13.

4. Si rinvia alle interessanti riflessioni racchiuse nel volume a cura di S. Franca, A. Porcari, S. Sulmicelli, *Le transizioni e il diritto. Atti delle giornate di studio 21-22 settembre 2023*, Università di Trento, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, Trento, 2024 ed in particolare al contributo di C.M. Reale, *Il diritto in transizione: coordinate per un incessante errare*.

5. In questi termini F. Fracchia, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, Napoli, 2024, 1-75, spec. 4.

con l'ausilio di efficaci strumenti di raccordo⁶, e che tenga conto del fatto che la stagione delle transizioni è permeata da tutti quei valori, tangibili e non, dominanti in un determinato momento storico.

Con questa premessa metodologica, sia consentito procedere con ordine.

2. La relatività del nostro diritto racchiusa nella nozione di “transizione”

Nelle latitudini più disparate delle indagini scientifiche compare il lemma “transizione” sovente accompagnato da differenti aggettivi (si parla di transizioni ecologiche, ambientali, digitali, sanitarie, per citarne solo alcune)⁷ utili a meglio indicare l'ambito entro il quel collocare il percorso di “transizione”⁸.

6. Il tema non può che essere evocato nel contesto delle presenti considerazioni, al riguardo ci si limita a rinviare, senza alcuna pretesa esaustiva, F. Benelli, C. Mainardis, *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negoziazione delle competenze)*, in *Le Regioni*, n. 6/2007, 959-982; C. Bertolino, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino 2007; R. Bin, *La «leale collaborazione» tra prassi e riforma*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2007, 393-397; Id., *La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rass. Adv. Stato*, n. 2/2008, 34-41; Id., *Leale cooperazione nella giurisprudenza costituzionale più recente*, Intervento al Seminario «Il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni», Roma, 6 aprile 2017; R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, XXV ed., Torino, 2024; F. Cortese, *Regioni e leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 1/2023, 37-54; P. Grossi, *L'invenzione del diritto*, Roma 2017; A. Simonati, *La leale cooperazione «informativa»: un principio «seminuovo» nei rapporti fra legislatore statale e regionale?*, in *Le Regioni*, 6/2010, 1330-1336.

7. Il tema della transizione, nelle sue differenti declinazioni, è affrontato, oltre agli Autori che hanno contribuito a questa colletanea e a quelli che saranno di volta in volta citati in queste pagine, da: B. Boschetti, *Transizione digitale e amministrazione (eco)sistemica*, in *Studi parlamentari e politica costituzionale*, 2021, 209, 63-76; F. de Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 2021, 779-812; F. Fracchia, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, cit., 1-75; D.U. Galletta, *Transizione digitale e diritto ad una buona amministrazione: fra prospettive aperte per le Pubbliche Amministrazioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e problemi ancora da affrontare*, in *www.federalismi.it*, 7/2020, 103-125; A. Moliterno, *La transizione alla “green economy” e il ruolo dei pubblici poteri*, in G. Rossi, M. Monteduro (a cura di), *L'ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici*, Torino, 2020, 49-59; G. Severini, *La “transizione” come ordinamento giuridico*, in *www.giustiziainsieme*; F. Vetrò, *Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2022, 53-104. Più in generale sul tema dei cambiamenti si v. A. Sandulli, *Economic planning and administrative transformations in the NGEU and NRRP: a paradigm shift*, in *IJPL*, 2022, 3-8.

8. A ben vedere il termine “transizione” ricorre con pari frequenza anche nel dibattito politico (si v. M. Draghi, *Transizione verde sfida essenziale, dal G20 a Cop 26 impegni significativi, ora onorarli*, in *Il Sole 24 ore*, 30 novembre 2021) ed in quello mediatico.

Sul piano etimologico, la nozione di “transizione” si collega al sostantivo latino *transitio*, quindi al significato del passaggio, dell’avvicinarsi, con frequenti usi metaforici o, comunque, derivati già nel linguaggio antico. In maniera non dissimile, oggi il frequente uso del lemma “transizione” ne implica numerose accezioni, eterogenee purtuttavia accomunate dalla forza evocativa che la stessa esprime, capace di imprimere nella mente la visione di un mutamento prospettico destinato a intervenire, per il tramite di un processo articolato, in quegli spazi cui si rinvergono disfunzionalità.

Come osservato in dottrina, il termine “transizione” indica una direzione di marcia che coinvolge una pluralità di soggetti istituzionali, pubblici e anche privati, ed esprime un passaggio da uno scenario precedente a quello successivo, un “prima” e un “dopo”, insomma⁹. Sempre sotto il profilo meramente descrittivo, il concetto di transizione intuitivamente rimanda ad un orizzonte futuro, all’immagine di una situazione intermedia destinata ad evolvere – dalla difficoltà nell’incedere variabile in relazione al settore entro il quale si colloca – indispensabile al fine di fronteggiare la complessità contemporanea. Il tema delle transizioni si lega infatti alle crisi del tempo presente manifestandosi come un fenomeno, non solo giuridico, complesso e dalle molteplici diramazioni.

L’espressione transizione se riferita all’attuale sistema regolativo esprime la dinamica del mutamento del sistema stesso e pare poter assurgere a “nomenclatura tassonomica universale” capace di relativizzare le categorie sinora egemoni, nel senso che si tratta di una espressione poliedrica e declinabile in una pluralità di settori paradigmatici di transizione, in cui è manifesto l’orientamento teso a ridurre o modificare gli spazi entro i quali si collocano le incoerenze e disfunzionalità, non più compatibili con il mutato contesto ordinamentale.

Concetto ancora troppo nebuloso per comprendere in concreto come il paradigma delle transizioni si prefigge di operare.

Se si delimita dunque l’angolo prospettico dal quale osservare il fenomeno in esame e si impiega la lente del giurista, il paradigma della transizione non rappresenta di per sé un elemento di assoluta novità né dal punto di vista valoriale – il che non deve stupire poiché diversamente rappresenterebbe un’anomalia per i sistemi aperti tipici degli ordinamenti costituzionalizzati – né da quello linguistico¹⁰.

9. Si v. F. Fracchia, *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*, cit., 1 ss.

10. Fra i molti usi come ricorda G. Severini, *La “transizione” come ordinamento giuridico*, cit., 1 ss., l’espressione transizione è stata largamente impiegata nel dopo guerra fredda a indicare il passaggio, la transizione appunto, verso la democrazia liberale e l’apertura al mercato del mondo ex sovietico.

Il lemma, entrato nel lessico abituale della ricerca scientifica, ha avuto successo poiché mostra la relatività stessa del nostro diritto, a fronte di bisogni articolati, il cui completo soddisfacimento contemporaneo è impossibile. Per questa consapevole e originaria indeterminatezza (laddove le interrelazioni in essa racchiuse non possono essere definite con pretesa di completezza per la scontata complessità dell'ordinamento giuridico), l'espressione ha avuto successo e oggi, permeata da un maturo senso storico, l'uso della parola "transizione" impone agli studiosi del diritto amministrativo di interrogarsi e riflettere su di un diverso rapporto tra mezzi e fini, fra risorse ed obiettivi, a fronte di bisogni articolati, in un mutato contesto ordinamentale. Nell'odierno orizzonte mobile, l'utilizzo del termine transizione rimanda all'inevitabile incombere dei sacrifici ineludibilmente legati al mutamento prospettico cogente che in sé racchiude l'idea stessa di transizione: un processo complesso, in parte decentrato e articolato in differenti competenze, che muove verso obiettivi assunti a valori primari di *policy* generale¹¹.

Il paradigma della transizione pare essere il meccanismo pratico in grado di portare a compimento il processo di trasformazione da tempo avviatosi e acuito, per certi aspetti, dalla recente emergenza sanitaria (ma anche dalla crisi economica e da quella geopolitica), e più in generale dai recenti shock sistemici; un rimedio salvifico fondato su quei valori primari e dominanti in un dato momento storico e ancora in attesa di più compiuti significati giuridici dal reale valore precettivo.

Gli interrogativi posti in apertura di questo scritto non sono dunque puramente teorici, ma impongono di indagare sui caratteri strutturali specifici del diritto amministrativo per tentare di definire l'ampiezza concreta del raggio di azione necessario a promuovere il cambiamento; al contempo corroborano l'idea della necessità di ripensare il paradigma giuridico "del cambiamento", che non può risolversi unicamente nella scrittura di un nuovo assetto normativo.

L'era delle transizioni – ambientale, energetica, digitale, sanitaria, "di risultato"¹² – segna un passaggio epocale dell'agire pubblico che si colloca nel più ampio contesto caratterizzato dall'urgenza di risolvere la "questione

11. Così G. Severini, *La "transizione" come ordinamento giuridico*, cit., 3.

12. Per un inquadramento generale, S. Cassese, *Che cosa vuol dire "amministrazione di risultati?"*, in *Giornale dir. amm.*, 2004, 9; G. Greco, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario AIPDA 2002*, Milano, 2003, 127. Sotto altro profilo, si vedano i recenti contributi di: F. Cintioli, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in www.giustizia-amministrativa.it, 12 novembre 2021; H. Simonetti, *Principio del risultato e gerarchia degli interessi nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in *Judicium*, settembre 2023, www.judicium.it.

ambientale”¹³; di conseguire gli ambiziosi obiettivi condivisi a livello europeo; di addivenire ad una società che sia realmente “inclusiva” e “sostenibile”. Dal punto di vista domestico, l’era delle transizioni diviene essa stessa un nuovo fattore sistematico di ordinazione e gerarchizzazione delle varie *policies* che nell’odierna complessa società sovente si sovrappongono, nel senso che contribuisce ad assegnare un nuovo ordine ai fini da perseguire e ai valori da considerare. E allora, per addivenire a un primo punto fermo, pare possibile affermare che il fenomeno giuridico di cui si discorre, nel tracciare il percorso che conduce al cambiamento, mette in luce i limiti intrinseci nella protezione di valori e fini comunque meritevoli di tutela che purtuttavia debbono essere bilanciati con altri predominanti in un dato momento storico.

Mi spiego. La narrazione della transizione, nel nostro sistema amministrativo, ha riconosciuto la tensione tra i vari obiettivi e li ha messi in ordine, senza tradire l’impostazione di fondo della normativa europea; ha imposto un ordine nuovo, o forse un ordine rinnovato, tra le possibili funzioni amministrative strumentali rispetto all’obiettivo del cambiamento, racchiuso negli indirizzi politici elaborati in asse con le istituzioni europee.

Taluni aspetti di questa dialettica si impongono dunque all’attenzione, sia per il loro rilievo applicativo, sia per la loro portata innovativa, da un punto di vista sistematico, sì da divenire oggetto di puntuali riflessioni teoriche che guardano alle nuove sfide (dogmatiche ed operative) sollevate dalla costruzione di quello che da più parti (anche se non univocamente) viene invocato come un “cambiamento necessario”¹⁴. E chissà se al termine di queste transizioni avremo un’amministrazione migliore¹⁵.

3. Alcune riflessioni di sintesi

Il nuovo paradigma rileva in due direttrici: da un lato, per quanto attiene alla declinazione concreta dell’agire pubblico, poiché esso incide sul processo

13. Si tratta di un’espressione utilizzata anche da parte della dottrina: A. Simoncini, *Ambiente e protezione della natura*, Padova, 1996, 3; più di recente, E. Chiti, *Verso una sostenibilità plurale? La forza trasformatrice del Green Deal e la direzione del cambiamento giuridico*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 3/2021, 130 ss.; A. Moliterni, *Transizione ecologica, ordine economico e sistema amministrativo*, in *Riv. dir. comp.* 2022, 397; S. Pedrabissi, *Il trasporto aereo nazionale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Riv. quadr. dir. amb.*, 2/2021, 555 ss.

14. Così C. Barbati, *La decisione pubblica al cospetto della complessità: il cambiamento necessario*, in *Diritto pubblico*, 1/2021.

15. Così M. D’Orsogna, *Organizzazioni amministrative e transizioni: le sfide del cambiamento*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell’Amministrazione*, 1/2024, 1-21.

di formazione dei fini dell'azione amministrativa¹⁶; dall'altro, torna in prima linea, puntualmente chiamata in causa, la nozione di funzione amministrativa o meglio di funzioni amministrative rivisitate e potenziate, per rispondere alle impellenti esigenze sollevate dalle transizioni e dagli imperativi e condizionalità ad esse connessi¹⁷; il paradigma delle transizioni prende forma per il tramite delle funzioni amministrative così come ripartite tra i diversi livelli di governo.

Per quanto concerne la declinazione concreta dei fini, il Next Generation EU e gli atti che, dandovi attuazione¹⁸, ne hanno puntualmente indicato le aree di intervento, segnano il solco entro il quale incanalare il paradigma della transizione, realizzabile attraverso un nuovo rapporto tra fini e mezzi; questi indirizzi strategici dalla fisionomia rigida, lungi dall'essere evanescenti nei loro concreti contenuti amministrativi, si traducono in obiettivi chiari e puntualmente cadenzati sul piano temporale, riducendo non solo la flessibilità applicativa o la discrezionalità interpretativa dei soggetti applicatori, ma anche rendendo meno nitida la linea che connette e al contempo separa la funzione di governo dall'attività amministrativa. Il percorso di transizione si manifesta anche in termini di minor rimaneggiamento e adattamento strategico dell'amministrazione chiamata ad eseguirlo¹⁹.

Sul piano dei principi, la narrazione delle transizioni è legata a doppio filo ad alcuni valori giuridici capaci di esprimere il contenuto di doverosità di cui il paradigma del cambiamento è intriso. In particolare, le cornici normative delle transizioni (di matrice principalmente sovranazionale) sono ac-

16. Si v. G. Scaccia, *Il riflesso del PNRR sui rapporti fra politica e amministrazione*, in *Il diritto dell'economia*, 1/2024, I-IV.

17. Così M. D'Orsogna, *Organizzazioni amministrative e transizioni: le sfide del cambiamento*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, cit., 7.

18. Ci si riferisce al Piano nazionale di Ripresa e Resilienza nella versione approvata in data 27 aprile 2021 dalla Camera e dal Senato e, successivamente, trasmessa alla Commissione europea che in data 22 giugno 2021 ha pubblicato la proposta di decisione di esecuzione del Consiglio, fornendo una valutazione globalmente positiva del PNRR italiano. Il 13 luglio 2021 il PNRR nazionale è stato definitivamente approvato con Decisione di esecuzione del Consiglio che ha recepito la proposta della Commissione europea. Si veda la recente analisi offerta da M. Dugato, *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Mumus*, 1/2022, laddove l'A., muovendo dalla esatta considerazione secondo cui l'obiettivo principale del PNRR è quello di contrastare le «fragilità che alimentano inaccettabili disegualianze, da conseguire mediante azioni volte all'inclusione, alla coesione, alla sostenibilità ed all'innovazione», afferma che «lo strumento principale intorno al quale ruotano le azioni è quello del servizio pubblico e, in particolare del servizio pubblico locale».

19. Si v. M. Cafagno, *La digitalizzazione dei contratti pubblici alla luce del ripensamento del rapporto tra vincoli ed obiettivi nel nuovo codice*, in *Il diritto dell'economia*, 2/2024, 175-187.