



Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Scienze Politiche

NELLA STESSA COLLANA

1. F. ANTONELLI (a cura di), *Working Papers in Terrorism Studies: the Present and the Future of Violent Radicalisation in Europe*, 2019
2. V. CUFFARO (a cura di), *Obsolescenza e caducità delle leggi civili*, 2019
3. C. DI MAIO, R. TORINO (a cura di), *Imprenditori senza frontiere. Le migrazioni come fattore di sviluppo*, 2020
4. C. CARLETTI, M. PAGLIUCA, *Parità ed empowerment di genere. Strumenti giuridici, programmi e politiche internazionali, regionali e nazionali*, 2020
5. A. D'ALESSANDRI, R. DINU (a cura di), *Il Sud-est europeo e le Grandi potenze. Questioni nazionali e ambizioni egemoniche dopo il Congresso di Berlino*, 2020
6. G. SANTANGELI VALENZANI, *Great Times Down South. Promozione turistica nel deep south statunitense (1976-1981)*, 2020
7. D. MEMMI, *La rivincita della carne. Saggio sui nuovi supporti dell'identità*, 2021
8. L. FOTIA (a cura di), *Discorso d'odio e politiche dell'odio tra passato e presente*, 2022
9. M. D'AURIA (a cura di), *I problemi dell'informazione nel diritto civile, oggi. Studi in onore di Vincenzo Cuffaro*, 2022

*Il presente volume è stato pubblicato con il contributo del
Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre*



Università degli Studi Roma Tre
Dipartimento di Scienze Politiche

STUDI PER
LE SCIENZE
POLITICHE

10

CRISI DI SISTEMA E RIFORME AMMINISTRATIVE IN EUROPA

a cura di

**Francesca Di Lascio,
Isaac Martín Delgado**



Roma TrE-PRESS
2023

La Collana editoriale “Studi per le Scienze Politiche” (‘Collana Discipol’) è stata istituita con lo scopo di valorizzare le attività di studio e ricerca che caratterizzano le aree scientifiche afferenti al Dipartimento di Scienze Politiche. Con questa Collana si intende, inoltre, condividere e sostenere scientificamente il progetto di Roma TrE-Press, che si propone di promuovere la cultura incentivando la ricerca e diffondendo la conoscenza mediante l’uso del formato digitale in *open access*.

Direzione della Collana:

Francesco Spandri

Comitato scientifico della Collana:

Francesco Antonelli, Università degli Studi Roma Tre; Jean Bernard Auby, Sciences Po, Paris; Giorgio Caravale, Università degli Studi Roma Tre; Lilia Cavallari, Università degli Studi Roma Tre; Francesca Di Lascio, Università degli Studi Roma Tre; Don H. Doyle, University of South Carolina; Emilia Fiandra, Università degli Studi Roma Tre; Daniele Fiorentino, Università degli Studi Roma Tre; Marc Lazar, Sciences Po, Paris; Cosimo Magazzino, Università degli Studi Roma Tre; Renato Moro, Università degli Studi Roma Tre; Leopoldo Nuti, Università degli Studi Roma Tre; Barbara Pisciotta, Università degli Studi Roma Tre; Cecilia Reynaud, Università degli Studi Roma Tre; Massimo Siclari, Università degli Studi Roma Tre; Raffaele Torino, Università degli Studi Roma Tre.

Collana pubblicata nel rispetto del Codice etico adottato dal Dipartimento di Scienze Politiche dell’Università degli Studi Roma Tre, in data 15 aprile 2020.

Coordinamento editoriale:

Gruppo di Lavoro *Roma TrE-Press*

Elaborazione grafica della copertina: **MOSQUITO**, mosquitoroma.it

Caratteri tipografici utilizzati:

CeraBasic (copertina e frontespizio)

Adobe Garamond Pro (testo)

Impaginazione e cura editoriale: Colitti-Roma colitti.it

Edizioni: Roma TrE-Press ©

Roma, marzo 2023

ISBN: 979-12-5977-167-4

<http://romatrepress.uniroma3.it>

Quest’opera è assoggettata alla disciplina *Creative Commons attribution 4.0 International License* (CC BY-NC-ND 4.0) che impone l’attribuzione della paternità dell’opera, proibisce di alterarla, trasformarla o usarla per produrre un’altra opera, e ne esclude l’uso per ricavarne un profitto commerciale.



L’attività della *Roma TrE-Press* è svolta nell’ambito della
Fondazione Roma Tre-Education, piazza della Repubblica 10, 00185 Roma

INDICE

<i>Prólogo di ISAAC MARTIN DELGADO e FRANCESCA DI LASCIO</i>	7
FRANCESCA DI LASCIO, <i>Attraverso le crisi: l'amministrazione pubblica come sistema adattativo complesso</i>	9
CRISTINA FRAENKEL-HAEBERLE, <i>Crisi di sistema e riforme amministrative: la tipicità del sistema tedesco</i>	37
MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, RICARDO PEDRO, <i>Systemic crisis and administrative reforms in the Portuguese system</i>	55
CHRISTOPE ROUX, <i>Crise sanitaire et réformes administrative: le cas français</i>	79
LIVIA LORENZONI, <i>Le crisi nel sistema italiano: una occasione per semplificare i rapporti tra amministrazione e privati?</i>	107
ISABEL GALLEGO CÓRCOLES, <i>Impacto de la pandemia, recuperación económica y cambios recientes en la legislación de contratos públicos en España</i>	133
MARIANNA MAZZARELLA, <i>Italian and Spanish Recovery Plan as vehicle for post-pandemic recovery and resilience: the main areas of action</i>	151
FEDERICA CIARLARIELLO, <i>La crisi pandemica e l'impatto sulle città: le risposte del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienz</i>	171
GIUSEPPE PIPERATA, <i>Crisi di sistema e riforme amministrative in Europa: qualche riflessione di sintesi</i>	189
<i>Notizie sugli Autori</i>	195

GIUSEPPE PIPERATA

*Crisi di sistema e riforme amministrative in Europa:
qualche riflessione di sintesi*

1. A distanza di sette anni, la Red Internacional de Derecho Europeo (RIDE) ritorna a celebrare il suo incontro annuale a Toledo, la città d'arte e universitaria, nelle cui aule accademiche è stata fondata e strutturata e dove è stato celebrato il suo primo convegno.

In quell'anno – era il 2014 – c'era ancora Luis Ortega *Álvarez*, indimenticato maestro del diritto amministrativo spagnolo e attento conoscitore del diritto pubblico italiano, che ne aveva voluto la nascita e accompagnato i primi passi. E c'era anche un tema di analisi preso da importanti riforme amministrative, la cui portata interessava l'esperienza degli ordinamenti giuridici di tutti i Paesi dell'Unione europea e che, pertanto, si prestava ad essere analizzato in una prospettiva comparata. Si trattava delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, con le quali le istituzioni dell'Unione avevano deciso di riscrivere dalle fondamenta l'intero sistema dei contratti della Pubblica Amministrazione ¹.

Oggi la RIDE ritorna a Toledo. E ritorna nuovamente per celebrare un convegno in cui discutere di cambiamenti nel diritto amministrativo, questa volta imputabili non solo a libere scelte di politica del diritto, ma per la gran parte imposte dall'esigenza di superare alcune crisi di sistema indotte da *shocks* economico-finanziari e sanitari. Un convegno, anche quest'anno, aperto alle esperienze di almeno cinque paesi diversi, Italia, Spagna, Francia, Germania e Portogallo, consapevoli, infatti, che su questioni così rilevanti per le istituzioni amministrative nazionali è sempre importante avviare un confronto che registri come ogni singolo Stato stia reagendo con riferimento allo stesso problema.

2. E partiamo appunto da quelli che sono i problemi per affrontare i quali le amministrazioni pubbliche nazionali sono state recentemente

¹ Gli atti del seminario sono stati raccolti nel volume *La nueva contratación pública*, dir. M. ALMEIDA CERREDA, I. MARTÍN DELGADO, Campus Na Nube, Toledo, 2015.

sottoposte a numerosi processi di cambiamento. Crisi: è questa l'espressione che meglio sintetizza le condizioni in cui si trovano società ed economie in questo particolare periodo storico. Condizioni, tra l'altro, che presentano caratteri talmente negativi, da far dire ad attenti studiosi dei processi storici che «a più di trent'anni dalla caduta del muro di Berlino la storia, lungi dal potersi dire finita, è più drammatica che mai» ².

Viviamo, quindi, una epoca di crisi profonda. Siamo usciti da una crisi economica e siamo subito entrati in una crisi sanitaria che, come sottolinea il titolo del convegno, si sta trasformando in crisi di sistema.

La storia, maestra di vita, ci dice che quando c'è una crisi di sistema di tale portata, ciò obbliga le società a intraprendere la via del cambiamento. Diviene, pertanto, essenziale intervenire sullo *status quo*, modificando soprattutto le istituzioni e anche le regole che ne garantiscono il funzionamento, nonché in particolare le amministrazioni pubbliche, chiamate a soddisfare interessi primari di cittadini e imprese messi in pericolo proprio dalla crisi.

3. Le esperienze maturate nei cinque ordinamenti europei presi in considerazione nel convegno dimostrano che la crisi è stata affrontata anche attraverso misure che hanno innovato i sistemi nazionali di diritto amministrativo. In tutti i Paesi analizzati le riforme amministrative sono state portate avanti seguendo un andamento evolutivo comune, articolato su due fasi, differenti per obiettivi, intensità, contenuti.

Volendo entrare più nel dettaglio. Durante una prima fase, tutti i Paesi europei hanno adottato un sistema amministrativo di emergenza come prima forma di reazione alla crisi sanitaria. Più o meno, in tutte le esperienze nazionali che sono state illustrate, le misure adottate sono state uguali o simili: sospensione dei termini procedurali e dell'attività ordinaria dell'amministrazione; potenziamento degli strumenti *extra ordinem* (come le ordinanze) e derogatori; maggior ricorso alle nuove tecnologie e agli strumenti di amministrazione digitale; limiti alle attività *delle persone e delle imprese; ecc.* *L'importanza di tali misure per la vita quotidiana delle persone dimostra anche la centralità* che ha assunto il diritto amministrativo in questa fase e il forte stato di tensione che lo caratterizza.

In una seconda fase, invece, i legislatori nazionali si sono attivati, anche approfittando della situazione emergenziale in essere, per cercare di intervenire sui cronici problemi del sistema istituzionale e amministrativo

² Così F. BARBAGALLO, *I cambiamenti nel mondo tra XX e XXI secolo*, Laterza, Roma-Bari, 2021, p. 103.

e così provare a modernizzare la pubblica amministrazione. Si è trattato di un intervento non solo voluto dai singoli Paesi, ma anche imposto dall'Unione europea. Alcuni cambiamenti sono stati chiesti espressamente dalle istituzioni UE ai singoli Stati con le raccomandazioni del maggio 2020, nella consapevolezza che «un'amministrazione pubblica efficace è cruciale per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione»³.

Successivamente, l'UE ha anche guidato un processo più strutturato di passaggio da un '*diritto amministrativo dell'emergenza* al *diritto amministrativo della ripartenza*', come condizione per l'approvazione delle proposte dei piani nazionali di ripresa e resilienza. Come noto, infatti, l'UE ha predisposto l'importante programma *Next Generation EU*, messo a disposizione consistenti risorse economiche e imposto agli Stati membri, da un lato, la pianificazione dell'utilizzo delle risorse ricevute e, dall'altro, alcune riforme non più rinviabili. Attraverso tali piani, i singoli Paesi europei stanno introducendo alcuni cambiamenti nell'assetto dei pubblici poteri e modificando il modo di esercitare le funzioni pubbliche e erogare i servizi pubblici, dando così vita a numerosi momenti di discontinuità rispetto al passato.

Prendendo in considerazione quanto avvenuto, possiamo dire che non c'è una perfetta coincidenza tra tutte le esperienze nazionali. Da quanto è stato rappresentato nei singoli interventi, infatti, si ha l'impressione che le dinamiche di cambiamento, sia pur con tratti comuni, sono riconducibili a due differenti scenari di riferimento. Ci sono stati Paesi europei per i quali la crisi ha rappresentato l'occasione di cui approfittare per fare riforme ordinamentali che prima non avrebbero avuto quelle condizioni politiche, economiche o sociali per poter essere proposte o realizzate. In Italia, ad esempio, diversi interventi con i quali sono stati proposti importanti cambiamenti nell'amministrazione (ad esempio, un maggiore ricorso all'uso della tecnologia o l'alleggerimento di alcune responsabilità amministrative) si spiegano alla luce di ciò.

Ci sono stati, invece, altri Paesi europei che hanno investito sul diritto amministrativo, per completare alcune riforme che già erano state avviate (vedi il caso tedesco). In entrambi i casi, tuttavia, l'esito del percorso è stato identico: si è partiti dal '*diritto amministrativo della ricostruzione*' come rimedio emergenziale alla crisi, ma poi l'occasione è tornata utile anche per la '*ricostruzione del diritto amministrativo*'.

³ Così la Commissione europea, *Council recommendation on the 2020 National Reform Programme of Italy and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of Italy*, 20 maggio 2020, COM(2020) 512 final.

Ciò appare evidente dai principali contenuti dati agli interventi dai Paesi che hanno avviato un processo di modifica della pubblica amministrazione, i quali lo hanno fatto utilizzando linee d'azione comuni, come la semplificazione amministrativa, la digitalizzazione, la transizione ecologica, la razionalizzazione organizzativa degli apparati, ecc. Comune è stato anche l'approccio al cambiamento, incentrato su azioni aventi ad oggetto i principali fattori di crisi della pubblica amministrazione e dirette a migliorare le regole del diritto delle amministrazioni pubbliche, a potenziarne le risorse economiche, materiali e umane, a cambiare la cultura amministrativa in modo da realizzare una pubblica amministrazione efficiente e adeguata.

4. Le relazioni del convegno della RIDE non hanno dato solo il senso del profondo cambiamento che sta interessando le pubbliche amministrazioni dei Paesi europei e il loro diritto di riferimento, ma hanno anche provato a indicare alcuni dei principali dilemmi che tale cambiamento è destinato a porre alla scienza del diritto amministrativo.

Il primo, giusto per richiamarne sinteticamente qualcuno, è quello del rapporto tra tecnica e politica nell'azione dei pubblici poteri, nonché dell'impatto della tecnica sulla Pubblica Amministrazione. La crisi ha messo in evidenza l'importanza dei saperi scientifici e tecnici nell'organizzazione e azione delle amministrazioni. Si è assistito ad una 'commissarizzazione' di importanti centri decisionali con organi tecnici al posto di organi politici. La transizione digitale, poi, vista con riferimento agli apparati pubblici è un ulteriore elemento che lascia presagire un futuro nel quale la tecnica avrà un ruolo finora impensabile per la cura degli interessi degli amministrati.

C'è, poi, il problema dei nuovi equilibri da ricercare per ricomporre quei poli concettuali contrapposti del sistema amministrativo nazionale, fino all'esplosione della crisi sanitaria affidati ad un bilanciamento oggi non più riproponibile. Pubblico e privato, ad esempio, centro e periferia: sono solo alcune delle endiadi di sistema che devono essere ripensate.

Fondamentale è anche la questione della profondità del cambiamento che si vuole apportare nel trasformare la Pubblica Amministrazione.

Bastano le riforme amministrative o dobbiamo necessariamente cambiare anche la Costituzione? Anche se non si cambia la Costituzione formale, non c'è il rischio che la crisi di sistema sia talmente forte da determinare sicuramente una trasformazione della Costituzione materiale? Quanto sta avvenendo con riferimento ai nuovi scenari del diritto dell'ambiente sembra dimostrare che il cambiamento costituzionale è già

una realtà. In Italia, l'evoluzione del concetto di ambiente declinato come processo di decarbonizzazione e di transizione ecologica ha già indotto un processo di riforma costituzionale avente ad oggetto gli artt. 9 e 41 Cost. In Germania, invece, il Tribunale costituzionale tedesco ha annullato alcune disposizioni della legge sul clima, ritenendo che non adottare misure adeguate contro i cambiamenti climatici significhi non rispettare il diritto delle future generazioni alla tutela dell'ambiente, che lo Stato è tenuto a tutelare.

5. Davanti ai cambiamenti, anche profondi, che interessano le pubbliche amministrazioni è sempre difficile provare a darne una definizione adeguata. Sabino Cassese, in uno scritto di qualche anno fa, ricordava come i cambiamenti delle amministrazioni pubbliche sono ascrivibili ad una evoluzione fisiologica, ad una riforma oppure ad una rivoluzione amministrativa ⁴. Le crisi economiche che abbiamo vissuto e quella pandemica che stiamo vivendo hanno indubbiamente attivato processi di trasformazione che stanno modificando il volto delle nostre pubbliche amministrazioni.

Forse è ancora presto per parlare di un cambiamento rivoluzionario rispetto al passato, anche perché ancora il processo è in corso e gli esiti non sono del tutto chiari e scontati. Non v'è dubbio, tuttavia, che quello che la crisi, una volta superata, lascerà, sarà un'amministrazione e un diritto amministrativo diversi. Non penso si tornerà a come eravamo prima. La crisi sanitaria sta cambiando profondamente i valori e i comportamenti delle nostre società. Paure e fragilità si rafforzano senza trovare, a volte, istituzioni in grado di fornire risposte efficienti e garantire quei sistemi di protezione che in questi casi sono essenziali. Nuovi interessi pretendono di essere soddisfatti e bilanciati con altri interessi più tradizionali altrettanto importanti. In tale scenario, il diritto amministrativo e le pubbliche amministrazioni devono cambiare, non rimanere immobili, trovare nuove soluzioni, diventare più efficienti: i tempi bui che stiamo vivendo lo impongono.

⁴ Il riferimento è a S. CASSESE, *Brevi conclusioni sulla riforma amministrativa nei paesi europei*, in *Tendenze recenti della riforma amministrativa in Europa*, a cura di S. Cassese, C. Franchini, Bologna, Il Mulino, 1989, 181.

La crisi legata alla diffusione globale del virus SARS-Covid 19, dopo aver imposto agli Stati europei di impiegare strumenti emergenziali per rispondere alla prima fase della pandemia, ha richiesto l'adozione di riforme strutturali volte a permettere la realizzazione dei progetti contenuti nei piani di ripresa e resilienza. I sistemi amministrativi nazionali stanno quindi affrontando trasformazioni profonde per permettere la ripresa dell'economia e per rafforzare le garanzie dei diritti fondamentali incisi dagli effetti diretti e indiretti del Covid-19. Le riforme previste dai piani di rilancio, definite nell'ambito della cornice delineata dalle istituzioni europee, incidono sui modi dell'azione amministrativa e hanno effetti sulla relazione con i cittadini nonché sull'articolazione della *governance* pubblica strumentale all'esercizio delle funzioni e all'erogazione dei servizi. In alcuni casi, i processi di riordino presentano similitudini con quelli introdotti per favorire la ripresa dello sviluppo economico dopo la crisi economico - finanziaria iniziata nel 2008 o ne rappresentano la proroga, in specie per gli Stati ancora in condizione di fragilità. In altre ipotesi, le riforme sono invece innovative e mirano a realizzare, all'interno degli Stati membri, le politiche europee più attuali in materia di transizione ambientale e digitale. Nel complesso, la realizzazione di questi processi di riordino potrebbe imporre una riconsiderazione della fisionomia e dei contenuti tipici dei principi generali del diritto amministrativo sui sistemi europei.

FRANCESCA DI LASCIO

è professoressa associata di Diritto amministrativo presso il Dipartimento di Scienze politiche dell'Università Roma Tre dove insegna, tra l'altro, Diritto amministrativo europeo e comparato. Dal 2016, è vicepresidente della *Red Internacional de Derecho Europeo*. È autrice di oltre cento pubblicazioni tra monografie, curatele, articoli in rivista e in volume dedicate, tra l'altro, a temi di diritto amministrativo europeo e transnazionale, di governo del territorio, di diritto delle città, di appalti, di beni pubblici, di controlli amministrativi e politiche anticorruzione.

ISAAC MARTÍN DELGADO

è professore ordinario di Diritto amministrativo e Direttore del Centro di Studi Europei "Luis Ortega Álvarez" presso l'Università di Castilla-La Mancha, dove insegna Diritto amministrativo e Diritto dell'Unione Europea. È autore di numerose monografie, articoli e contributi su temi diversi, come Amministrazione digitale, Intelligenza Artificiale, ottemperanza alle sentenze amministrative o trasparenza amministrativa. Presiede la *Red Internacional de Derecho Europeo*.