
La transición como desafío para el derecho¹

Transition as a Challenge for Law

Fabrizio Fracchia²

Dipartimento di Studi Giuridici, Università Commerciale Luigi Bocconi

Sumario

1. La transición en el debate actual: breves consideraciones
2. La transición y el derecho: objeto y razones de la investigación
3. La primera parte de la definición: la transición como forma de la función
4. La segunda parte de la definición, con una digresión sobre la necesidad de considerar y otorgar relevancia a una pluralidad de caracteres típicos de las transiciones
5. Continúa: la emergencia de un derecho objetivo de las responsabilidades intergeneracionales.
6. Una reflexión de síntesis: transición y responsabilidades intergeneracionales
7. La paz positiva: breves consideraciones
8. La centralidad de la tutela del ambiente

<https://doi.org/10.26422/daec.2026.0200.fra>

Resumen

El artículo propone una noción específicamente jurídica de transición, entendida como forma de la función y como forma de cumplimiento de responsabilidades intergeneracionales. A partir de la autonomía funcional del derecho y de la perspectiva sistémica, examina las transiciones ecológica y digital, el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia italiano y las principales fuentes europeas para identificar objetivos, instrumentos, sujetos y deberes jurídicos.

1 El presente trabajo retoma y sintetiza las reflexiones desarrolladas, en particular, en el volumen *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo* (Fracchia, 2024).

2 Catedrático de Derecho Administrativo en la Università Bocconi (Italia). Sus principales líneas de investigación comprenden el derecho administrativo, la contratación pública, el procedimiento y la justicia administrativa, el derecho ambiental y el derecho público de la economía. Es director de la revista *Il diritto dell'economia* y del Observatorio sobre Contratación Pública y Sostenibilidad. Ha sido *visiting scholar* o profesor invitado en universidades europeas y americanas y es autor de numerosos libros y contribuciones científicas.
fabrizio.fracchia@unibocconi.it
<https://orcid.org/0000-0002-8745-5395>

dicos. La investigación sostiene la emergencia de un derecho objetivo de las responsabilidades intergeneracionales, cuyo eje es el desarrollo sostenible y cuyos principios proceden en gran medida del derecho ambiental. En este marco, la paz positiva se interpreta como una transición permanente y sostenible, orientada a construir condiciones de justicia, inclusión y responsabilidad institucional para las generaciones presentes y futuras.

Palabras clave: transición, derecho administrativo, responsabilidades intergeneracionales, desarrollo sostenible, paz positiva, derecho ambiental.

Abstract

This article develops a specifically legal notion of transition, understood both as a form of public function and as a means of fulfilling intergenerational responsibilities. Drawing on the functional autonomy of law and a systems-theory perspective, it examines the ecological and digital transitions, Italy's National Recovery and Resilience Plan, and key European Union sources in order to identify their objectives, instruments, actors, and legal duties. It argues that an objective body of law on intergenerational responsibilities is emerging, centred on sustainable development and largely informed by the principles of environmental law. Within this framework, positive peace is interpreted as a permanent and sustainable transition aimed at securing justice, inclusion, and continuous institutional responsibility for present and future generations.

Key words: transition, administrative law, intergenerational responsibilities, sustainable development, positive peace, environmental law.

1. La transición en el debate actual: breves consideraciones

De transición se habla ya ampliamente dentro y fuera del derecho.³ El término indica una dirección de marcha que involucra a una pluralidad de sujetos, incluidas las administraciones, y expresa el pasaje de un “antes” a un “después”; no por casualidad suele estar acompañado de adjetivos que precisan su trayectoria: ecológica, digital, sanitaria, demográfica.

La frecuencia de este uso señala que la transición está emergiendo como categoría interpretativa de algunas crisis de la contemporaneidad, de las cuales constituye una respuesta. Sus figuras paradigmáticas son la ecológica y la digital: la primera remite a la transformación de la relación con el ambiente y de los modelos de mercado y de sociedad; la segunda, también gobernada por las administraciones públicas,

3 Sobre la transición, en sus principales declinaciones, ver De Leonardis (2021, 2023), Petrachi (2023), Di Salvatore (2025), Severini (2022); Vetrò (2022), Masini (2022), Ventimiglia (2021), Sgueo (2021, 2022), Galletta (2022), Boschetti (2021), Ronchi (2021), Italiadecide (2021), Becchetti y Forte (2021), Bresso (2021), Rieu (2021), Moliterni (2020), Favaro (2020) y Scalia (2020). Ver, asimismo, las contribuciones publicadas en el fascículo N° 6 de 2024 del *Giornale di diritto amministrativo*.

evoca una transformación profunda, rica en oportunidades pero también en riesgos, como muestra el debate sobre la inteligencia artificial.

La referencia a la transición responde, en definitiva, a la exigencia de identificar un horizonte de sentido y un criterio de ordenación de la realidad compleja. A diferencia de los grandes relatos del pasado, insiste en un camino orientado hacia un resultado, aunque marcado por incertidumbres, detenciones y dificultades.

2. La transición y el derecho: objeto y razones de la investigación

La atención hacia las transiciones ya ha alcanzado también a los estudiosos del derecho. El concepto, sin embargo, con frecuencia se halla sólo presupuesto, mientras que aún falta una noción jurídica rigurosa y, sobre todo, se echa en falta un régimen específico al que aquel quede sujeto.⁴

Para analizar jurídicamente las transiciones, es preciso mantener firme el punto de vista del derecho. Si bien la interdisciplinariedad resulta ciertamente útil, esta debe, no obstante, cerrarse en el plano jurídico, preservando la especificidad funcional del sistema y su autonomía respecto de la economía, la ciencia, la política y la filosofía.⁵

A tal fin, resulta útil evocar a Niklas Luhmann.⁶ En su perspectiva, la sociedad se reproduce mediante comunicaciones y se articula en sistemas diferenciados según la función que cada uno de ellos cumple. Cada sistema observa el mundo conforme a un código propio, reduciendo la complejidad y tratando únicamente los problemas “capturados” por ese mismo código. También el derecho, por tanto, debe conservar su propio punto de vista y no puede confundirse con otros sistemas, so pena de perder su identidad.

El derecho se distingue gracias al código “legal/ilegal”, que establece qué puede considerarse conforme a la ley y qué no. Este código le permite al derecho estabilizar las expectativas normativas en el seno de la sociedad (es esta la prestación específica que brinda el sistema del derecho) (De Giorgi, 1979, p. 224), reduciendo la complejidad y ofreciendo seguridad jurídica.

Deteniéndonos aún en la diferenciación entre los diversos sistemas sociales, el enfoque luhmanniano nos recuerda que esta resulta crucial para su supervivencia y

4 Una relevante excepción está constituida por el valioso escrito de Severini (2022). Sobre la necesidad de definir la transición ecológica, en criterio que se comparte, ver De Leonardis (2023, p. 779). Según el autor, la transición ecológica es un modelo de desarrollo, cuyo fundamento constitucional es el art. 41 de la Constitución italiana, que tiene por objeto cuatro sistemas complejos.

5 Sea permitido, al respecto, remitir a Fracchia (2023).

6 Véanse, al menos, las siguientes obras de este autor: *Rechtssoziologie* (1972), *Rechtssystem und Rechtsdogmatik* (1974) (traducida al italiano: *Sistema giuridico e dogmatica giuridica*, 1978); asimismo, Luhmann y De Giorgi (1992). Sobre el pensamiento de Luhmann, véanse, *ex multis*, De Giorgi (1979), Romano (1996), Febbrajo (1975), Costantino (1983), Avitabile (1998).

operatividad. El derecho no puede desempeñar la función de otros sistemas, como el económico o el científico.

Los distintos sistemas, al producir autopoieticamente comunicación y al “observar” el mundo (regulando por sí mismos los temas que abordan), crean además sus propias semánticas, esto es, modos condensados de comunicación. Piénsese en el sistema del derecho, en nociones tales como “persona jurídica”, “capacidad”, “condición de la acción” y así sucesivamente.

También el derecho administrativo conserva su propia autonomía funcional como conjunto diferenciado de comunicaciones jurídicas. Su semántica específica viene dada por el régimen administrativo: un poder funcionalizado, atribuido a sujetos públicos para la satisfacción de intereses supraindividuales, y una tutela específica (dispensada por el juez administrativo) del ciudadano frente al ejercicio del poder.

Este andamiaje teórico debe orientar también el estudio de las transiciones. El derecho puede y debe ocuparse de ellas porque, por un lado, implican cuestiones de justicia, y, por el otro, es preciso estructurar expectativas normativas y tornarlas aceptables incluso cuando resulten frustradas. Ni la economía, ni la ciencia, ni la filosofía ni la historia pueden cumplir esta función, esencial también para el tratamiento de las “transiciones”. Al respecto, el derecho administrativo ha definido ya una completa “subsemántica” que cabe considerar plenamente idónea (y acaso más idónea que la atribuible a otros subsistemas, como el derecho internacional, el derecho comparado o el constitucional) para tratar estos problemas, permitiendo ofrecer una convincente definición de “transición” y delinear su régimen jurídico.

3. La primera parte de la definición: la transición como forma de la función

Al no poder analizar todas las formas de transición, como ya se anticipó, se hará referencia sobre todo a la ecológica —sobre el presupuesto de que ella constituye el ejemplo principal, apto para erigirse en un paradigma aplicable a las demás tipologías— y a la digital, por lo demás, estrechamente conectadas entre sí (al respecto, resulta significativo que, en el ámbito europeo, se hable de *twin green and digital transition*).

Ya se ha observado cómo la palabra “transición” expresa un pasaje de un “antes” a un “después”, mientras que el adjetivo “ambiental” (aunque un análogo discurso puede extenderse a las transiciones energéticas, digitales, sanitarias, demográficas, epidemiológicas) explica e indica la dirección o el cauce de este cambio.

El señalamiento no permite ofrecer una explicación específica del fenómeno y, sobre todo, no constituye un concepto jurídicamente útil. No se está, en efecto, ante una observación distinta de la que podrían brindar otros sistemas (historia, economía, ciencia).

No carecen del todo de utilidad, en realidad, algunas fuentes europeas recientes,

que ponen bien de relieve ciertos rasgos esenciales —aun sin ofrecer una definición general y concluyente del fenómeno— y que, sobre todo, no delinean un régimen jurídico unitario. La Recomendación del Consejo de la Unión Europea (UE) del 16 de junio de 2022 (2022/C 243/04), relativa a la garantía de una transición justa hacia la neutralidad climática, define la “transición verde” como la transición de la economía y de la sociedad de la Unión Europea hacia el logro de los objetivos climáticos y ambientales, principalmente a través de políticas e inversiones, en línea con la normativa europea sobre el clima, con el Green Deal europeo, con el Acuerdo de París, con los demás acuerdos multilaterales en materia ambiental y con los objetivos de desarrollo sostenible. A su vez, la Recomendación (UE) 2023/1425 de la Comisión del 27 de junio de 2023, sobre la facilitación de la financiación para la transición hacia una economía sostenible, define la *transition finance*” como el pasaje desde los actuales niveles de desempeño ambiental y climático hacia una economía climáticamente neutra, resiliente al cambio climático y sostenible desde el punto de vista ambiental, dentro de un arco temporal idóneo para lograr la contención del aumento de la temperatura global a 1,5 °C en línea con el Acuerdo de París, la neutralidad climática para 2050, la adaptación al cambio climático y los demás objetivos ambientales de la Unión Europea, tales como la prevención y reducción de la contaminación, la protección y restauración de la biodiversidad y de los ecosistemas, el uso sostenible y la protección de los recursos marinos y de agua dulce y el pasaje a una economía circular. Estas indicaciones confirman que la transición es, para el derecho, un proceso orientado por objetivos, escandido en el tiempo y sostenido por medidas, inversiones y responsabilidades institucionales.

Un elemento análogo surge de la consideración de la respuesta institucional y jurídica a la crisis pandémica. En extrema síntesis, cabe recordar que, a raíz de la epidemia de COVID-19, la Unión Europea adoptó el paquete Next Generation EU, cuyo componente más relevante está representado por el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia instituido mediante el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo del 12 de febrero de 2021. Dicho Reglamento, al individualizar seis pilares (transición verde; transformación digital; crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo; cohesión social y territorial; salud y resiliencia económica, social e institucional; políticas para la próxima generación, la infancia y la juventud), hace frecuente y reiterada referencia a la transición verde y a la transición digital. La fuente europea evoca además los “hitos y metas” a alcanzar, definidos en su conjunto como las medidas de los progresos realizados hacia la concreción de una reforma o de una inversión, entendiéndose por “hitos” los resultados cualitativos; y por “metas”, los resultados cuantitativos. Los Estados miembros fueron llamados a redactar planes de recuperación para acceder a la financiación. También el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia italiano (PNRR) se estructura en seis ámbitos de intervención (denominados “pilares”) y gira en torno a tres “ejes” estratégicos y

prioridades “transversales” (digitalización e innovación, transición ecológica, inclusión social). El PNRR previó ingentes inversiones, en gran parte financiadas con el mecanismo de recuperación y resiliencia. Entre los pilares se cuentan, también en este caso, la transición verde (en el plan aparece, asimismo, el término ecológica) y la digital (en verdad, el plan emplea a veces las fórmulas “transformación” o “revolución”). La misión 2 (revolución verde y transición ecológica) es la que se beneficia de la mayor dotación de fondos. Particular atención se reserva a la temática energética, por la obvia razón de que la producción de energía mediante fuentes tradicionales contribuye de manera determinante al cambio climático.

Sentado cuanto antecede en general, un primer dato jurídico, útil a nuestros fines, surge de los estudios realizados precisamente sobre el PNRR. En doctrina, este ha sido agudamente considerado como un acto de planificación con cobertura tanto legislativa como de derecho eurounitario y, sobre todo, relativo a una serie de actividades e iniciativas desarrolladas en vista de un resultado.⁷ Este último aspecto es importante, considerando que la consecución de los resultados de la transición es una condición para obtener fondos europeos. Por consiguiente, el resultado debe tener una precisa densidad jurídica.⁸

Lo observado sugiere la necesidad de forjar un paradigma teórico capaz de expresar tanto la mencionada “continuidad” como la relevancia del resultado.

En cuanto al primer perfil, basta con notar cómo el esfuerzo que la transición exige, también en actuación del PNRR, halla concreción en actos legislativos, medidas administrativas y comportamientos concretos que, dislocados en el tiempo, involucran a diversos sujetos públicos, en diferentes niveles del ordenamiento, pero también a los particulares. Ellos resultan relevantes sólo si se consideran en su conjunto y en la perspectiva de una continuidad funcionalizada en vista de un resultado.

Se llega así al segundo perfil, concerniente a la centralidad del resultado de las (y en las) transiciones, consideradas en la perspectiva del PNRR. Ella parece fuera de discusión: como ya se ilustró, su consecución es una condición para obtener fondos

7 Nos remitimos a F. Cintioli (2021). Véase, asimismo, G. Severini (2022, párr. 5).

8 Las metas establecidas por el Plan Nacional Integrado de Energía y Clima fueron revisadas y tornadas más ambiciosas por el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia y por el Plan de Transición Ecológica, estableciéndose que la contribución de las energías renovables deberá ser de al menos el 72% para 2030, mientras que la eliminación gradual del carbón debería alcanzarse para 2025. Además, en línea con los compromisos internacionales y europeos, la descarbonización italiana (emisiones “net zero”) se alcanzará para 2050, con una reducción del 55% de las emisiones de CO2 para 2030 (v. infra). Análoga tensión hacia los objetivos puede captarse analizando la “transición digital del País”, inserta en la misión 2: más en detalle, en este contexto, la transición tiene como objetivo el pasaje a la modalidad operativa digital, de modo que puede hablarse de transición “al” digital. V., asimismo, el paquete orgánico de propuestas normativas presentado por la Comisión y denominado “Fit for 55” [Comunicación de la Comisión “Pronti per il 55%”: realizzare l’obiettivo climatico dell’UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica, COM (2021) 550 final del 14 de julio de 2021)].

Europeos. El art. 1 del Decreto Ley italiano del 31 de mayo de 2021, n. 77, convertido en la Ley del 29 de julio de 2021, n. 108, previó que la “tempestiva y puntual actuación de las intervenciones” insertas en el PNRR “asume valor preeminente para el interés nacional”. La transición digital (en el seno de la misión 1) “tiene el objetivo de garantizar la cobertura de todo el territorio con redes de banda ultra-ancha, mejorar la competitividad de las cadenas industriales, facilitar la internacionalización de las empresas”. Ampliando la mirada, no carece de significado el hecho de que también los llamados “objetivos de desarrollo sostenible” (ODS) de la Agenda 2030 (objeto de la resolución adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de septiembre de 2015 y titulada “Transformar nuestro mundo. La Agenda para el desarrollo sostenible”) están constituidos, precisamente, por objetivos a alcanzar, articulados luego en 169 metas. También la llamada “ley sobre el clima” —en realidad se trata de un reglamento— de la Unión Europea (Reglamento UE 2021/1119 del 30 de junio de 2021⁹), fija a nivel de la UE los objetivos vinculantes de la completa neutralidad climática para 2050 y de la reducción del 55% de las emisiones netas para 2030 respecto a 1990.

Emerge, así, una primera (parte de la) definición que pretende ser específicamente jurídica: la transición es una “forma de función”. En esta expresión de síntesis,¹⁰ el término “función” indica la actividad (considerada en su conjunto) desarrollada para alcanzar un objetivo; el término “forma” se emplea, en cambio, para significar que la transición es la forma jurídica a través de la cual la función puede ser “observada” en el curso de su “hacerse”. Es la manifestación externa y jurídicamente relevante de una función: la forma visible para el observador y para el estudioso.

Conviene reiterar que esta función involucra diversas medidas (leyes, actos de dirección y de programación, resoluciones, controles, acciones y actividades, todos orientados a las reformas y a la consecución de los objetivos), diversos sujetos (en varios niveles institucionales), así como variados “instrumentos jurídicos” (del *command and control* a los *market based tools*, de los contratos de río a las comunidades energéticas, hasta llegar a los mecanismos de valorización y de compensación de los servicios ecosistémicos: los llamados PES (siglas en inglés para payments for ecosystem services), e interesa incluso a los jueces y, en cierta medida, requiere la cooperación de los actores privados.

Para recurrir al léxico luhmanniano, la transición es una “forma” dotada de la aptitud de reunir en una síntesis diversas operaciones comunicativas coordinadas y unificadas entre sí.

9 La fuente [que modifica el Reglamento (CE) n. 401/2009 y el Reglamento (UE) 2018/1999] prevé un sistema de monitoreo sobre la consecución de los objetivos intermedios confiado a la Comisión Europea, que puede formular recomendaciones a los Estados miembros si advierte desviaciones.

10 Ella, obviamente, se inspira en las reflexiones, surgidas en el seno de la ciencia jurídica, de F. Benvenuti (1952, pp. 118 y ss.).

4. La segunda parte de la definición, con una digresión sobre la necesidad de considerar y otorgar relevancia a una pluralidad de caracteres típicos de las transiciones

La definición propuesta hasta aquí no es aún suficiente, porque no aclara cómo el derecho debe tratar los distintos intereses involucrados ni qué principios pueden gobernar las transiciones. Es preciso, pues, dotarla de ulterior espesor jurídico.

El desafío de brindar una más meditada y completa definición jurídica de la transición debe afrontarse mediante una ulterior profundización, a fin de considerar algunos aspectos de la problemática de fondo y otorgarles la oportuna relevancia jurídica.

Las transiciones, ante todo, no son simples estrategias sectoriales: apuntan a un cambio estructural de la sociedad y de los modelos de desarrollo. Por ello presentan a menudo dinámicas de *stop and go*, influidas por sobrevenientes económicos, energéticos o geopolíticos sin que decaiga la relevancia del objetivo final. La crisis energética ligada a la guerra, por ejemplo, ha perturbado la transición ambiental, estimulando debates sobre la reapertura de las centrales de carbón o sobre la revalorización de la energía nuclear.

Las transiciones, además, ponen en juego a las generaciones futuras, verdadero “convocado de piedra” de muchas decisiones públicas, y se sitúan siempre dentro de un entramado de crisis conectadas entre sí: ambiente, energía, finanzas públicas, salud, tecnología, demografía, migraciones. De aquí, la exigencia de reglas capaces de gobernar responsabilidades y relaciones intergeneracionales.

Asimismo, las crisis (a las cuales las transiciones procuran dar respuestas), junto con sus efectos, se presentan a veces como imprevisibles (crisis económica, crisis financiera, crisis sanitaria, crisis energética). En realidad, a menudo se advierte *ex post* que decisiones más responsables en el pasado habrían podido contenerlas o, en todo caso, prefigurarlas.¹¹

Por último, es posible detenerse en un ulterior y decisivo elemento, particularmente útil para la reconstrucción teórica, consistente en el señalamiento de que, desde el punto de vista jurídico, la transición suscita la producción de un conjunto de normas de caracteres del todo específicos.

Se trata de normas que gobiernan las relaciones y las responsabilidades inter-

11 Significativo es el esfuerzo realizado por el Decreto legislativo italiano del 4 de septiembre de 2024, n. 138 (que traspone la directiva UE 2022/2555, relativa a medidas para un nivel común elevado de ciberseguridad en la Unión, que modifica el reglamento UE n. 910/2014 y la directiva UE 2018/1972 y que deroga la directiva UE 2016/1148), para gestionar las crisis informáticas en el contexto de aquellas que involucran aspectos de ciberseguridad. El entramado normativo, entre otras cosas, se caracteriza por un enfoque multinivel, pone en primer plano el rol de las administraciones, se inspira en el principio de prevención e impone numerosas obligaciones a los sujetos involucrados (ver, *infra*, párr. 5).

generacionales y que se aplican cuando emerge la necesidad de adoptar decisiones que impactan sobre las generaciones futuras. Todo ello, precisamente, ocurre en el contexto de las crisis ambientales, de las crisis económico-financieras, de las cuestiones sanitarias (Pantalone, 2023), de la inmigración, de las finanzas públicas, de la corrupción, de las crisis alimentarias, del crecimiento demográfico y, naturalmente, de las crisis energéticas.

5. Continúa: la emergencia de un derecho objetivo de las responsabilidades intergeneracionales

La plausibilidad de la propuesta aquí delineada (esto es, el surgimiento progresivo de un sector autónomo del derecho, susceptible de ser considerado científicamente de manera unitaria y que tiene por objeto las responsabilidades y las relaciones intergeneracionales, capaz de guiar la acción de los diversos actores involucrados en las transiciones) se apoya en diversas consideraciones.

Ante todo, las transiciones constituyen respuestas estructuradas a crisis diversas, pero unidas por algunos rasgos: globalidad o, en todo caso, irreductibilidad a la sola escala estatal, pluralidad de las causas, desconexión entre causas y efectos, asimetrías informativas, entrelazamiento con la ética, dificultad de individualizar los centros decisorios más apropiados.

El denominador común de estas transiciones, además, es el desarrollo sostenible, cuyo radio de acción se ha ampliado progresivamente mucho más allá del ambiente, hasta incluir el presupuesto, la deuda pública, la instrucción.

Asimismo, la gestión de las transiciones tiene lugar (o se espera que tenga lugar) también a nivel supranacional (en particular a nivel europeo, un buen ejemplo paradigmático está representado por la deuda común asumida a nivel de la UE con el paquete Next Generation EU). También este rasgo común insta a individualizar un filtro teórico común y un marco jurídico unitario, sin olvidar, empero, las “repercusiones” del fenómeno a nivel doméstico.

Cabe agregar que todas las crisis de la contemporaneidad (dotadas de repercusiones intergeneracionales) impactan sobre ciertos elementos.

Estas tienen que ver con el tema de la justicia, lo cual, como se anticipó, no puede sino interesar a los juristas. Considérese, por citar una sola confirmación, que, en el ámbito de la política de cohesión, el Reglamento 2021/1056/UE del 24 de junio de 2021 instituyó un Fondo para una Transición Justa (JTF) con el fin de sostener a los territorios que afrontan graves desafíos socioeconómicos derivados del proceso de transición hacia los objetivos de neutralidad climática, esto es, para evitar una transición injusta. La referencia a la equidad intergeneracional, ínsita en el principio del desarrollo sostenible, además, puede fácilmente transformarse en equidad

intrageneracional. A la luz de un canon de razonabilidad y de equidad, en efecto, no cabe hacerse cargo de las generaciones futuras y descuidar a quien sufre aquí y ahora. Ello determina una diferente forma de ampliación de los contenidos del principio (que, por ejemplo, ilumine la solución de los problemas de la distribución de la riqueza, del alimento, etcétera): solidaridad diacrónica y sincrónica, pues, se sueldan entre sí.

Bajo otro perfil, las crisis inciden sobre las cuentas públicas, exigiendo una acción que coloca en el centro al poder público.

Las respuestas a las crisis, además, implican casi siempre la acción de la Administración pública. La centralidad de sus funciones en la pandemia, en el combate al cambio climático, en la transición energética y en la regulación de los flujos migratorios confirma que el derecho administrativo constituye un observatorio privilegiado para reconstruir el régimen de las transiciones.

6. Una reflexión de síntesis: transición y responsabilidades intergeneracionales

El eje de la rama unitaria del derecho aquí evocada es el principio del desarrollo sostenible, entendido como canon de responsabilidad intergeneracional. Las decisiones públicas y privadas que inciden sobre el futuro no pueden leerse únicamente en términos de libertad o de utilidad presente: implican deberes de protección, de prevención y de equitativa distribución de los costos entre sujetos, territorios y generaciones.

En todos los casos mencionados, en efecto, las decisiones a adoptar apuntan a salvaguardar también los intereses de las generaciones futuras, y ello se asegura gracias al cumplimiento de deberes jurídicos por parte de las generaciones actuales, las cuales deben dejar de lado la pretensión de derechos intocables e inalienables, como significativamente ocurrió en el período COVID y como se nos exige en la transición verde.

En el contexto italiano, el paradigma de las responsabilidades intergeneracionales puede fundarse fácilmente en el artículo 9 de la Constitución italiana (modificado en 2022), que obliga a la República a tutelar el ambiente, la biodiversidad y los ecosistemas también en interés de las generaciones futuras. Aunque referida expresamente al ambiente, la norma expresa un principio de responsabilidad que puede fungir como criterio de lectura también para decisiones y políticas que impacten sobre las generaciones futuras. En esta perspectiva, la transición puede definirse no sólo como forma de la función, sino también como forma de cumplimiento de deberes intergeneracionales, comunes pero diferenciados.

Este planteo permite leer de modo unitario algunos rasgos típicos de las tran-

siciones antes mencionados: su carácter estructural, la presencia constante de las generaciones futuras, el desenvolvimiento no lineal de los procesos, la interconexión de las crisis y la exigencia de una continua evaluación de los riesgos. La sostenibilidad, en efecto, es un criterio de justicia: impone atender a la duración de los efectos, a su distribución y a la prohibición de descargar sobre los vulnerables de hoy o sobre las generaciones de mañana los costos de las decisiones presentes.

También los momentos de *stop and go* que caracterizan —y a veces frenan— las transiciones son reconducibles al paradigma o justificables por éste: las políticas que tienen un impacto sobre las generaciones futuras son recorridos largos y articulados; la responsabilidad y la solidaridad intergeneracional, por su naturaleza, deben ser adaptadas y recalibradas, padecen momentos de crisis y detención, aun manteniendo firme el objetivo final.

Los principios del derecho de las responsabilidades intergeneracionales, además, les imponen a los decisores (en el cumplimiento, precisamente, de deberes de protección) considerar las interconexiones entre las diversas crisis, evitando saltos de crisis y contagios entre ellas.

El enfoque fundado en la dimensión del deber y de la responsabilidad,¹² además, exige reflexionar sobre la efectiva imprevisibilidad de las crisis, planificando las actividades y evaluando constantemente los riesgos.

El paradigma, en fin, es coherente con la solidaridad intergeneracional y con la intrageneracional, que nutre el principio del desarrollo sostenible y justifica el enfoque multinivel, involucrando a cada sede decisoría según sus propias responsabilidades.

En términos luhmannianos, la definición de la transición como forma de la función y como forma de cumplimiento de responsabilidades intergeneracionales no excluye que el fenómeno pueda ser tematizado por otros sistemas sociales con códigos y semánticas propios, iluminando de él perfiles diferentes. El derecho, empero, ofrece no sólo una “propia” definición, sino también un marco de principios (aun cuando muy genéricos) a la luz de los cuales iluminar y procesar las políticas públicas y los comportamientos de los particulares.

La alusión induce a detenerse en el régimen jurídico de las transiciones, en ver-

12 La relevancia del deber, de la responsabilidad y de la perspectiva intergeneracionales halla confirmación en el análisis de la Corte Constitucional italiana, sentencia del 19 de junio de 2024, n. 105: “Peculiar es, asimismo, la perspectiva de tutela hoy indicada por el legislador constitucional, que no sólo remite a los intereses de los individuos y de la colectividad en el momento presente, sino que se extiende también (como ya, por lo demás, prefigurado por numerosos pronunciamientos de esta Corte anteriores a la reforma: [...]) a los intereses de las generaciones futuras: y, por ende, de personas aún no venidas a la existencia, pero respecto de las cuales las generaciones actuales tienen un preciso deber de preservar las condiciones para que también ellas puedan gozar de un patrimonio ambiental lo más íntegro posible, y cuyas diversas matrices permanezcan caracterizadas por la riqueza y diversidad que lo connotan”.

dad ya esbozado. Este puede extraerse fácilmente al analizar el derecho del ambiente. Los pilares de la nueva rama del derecho, en efecto, son los principios surgidos en aquel contexto. Estos son capaces de guiar los esfuerzos que deben realizarse en las transiciones y en las actividades mencionadas y tienen el mérito de penetrar —y de estar ya presentes— en todo sistema jurídico. Parecen referirse, precisamente, al ambiente; sin embargo, con una mirada más profunda, se advierte que son principios que atañen a toda la rama del derecho aquí discutida (en particular, “quien contamina paga”, el principio de “responsabilidad común pero diferenciada”, los principios de prevención y precaución). No faltan confirmaciones en el ordenamiento jurídico. En el terreno de la transición digital, por ejemplo, la evaluación y la gestión del riesgo, pilares de la disciplina ambiental, son un fundamento también de la disciplina europea sobre la IA.¹³

7. La paz positiva: breves consideraciones

La referencia a la transición permite enfocar mejor el espacio y la fisonomía de la paz positiva.

La distinción entre paz negativa y paz positiva se reconduce normalmente a Johan Galtung (1969), que ya en las reflexiones de la década de 1970 proponía pensar la paz no sólo como ausencia de violencia directa, sino también como remoción de las condiciones estructurales que producen sufrimiento evitable y como transformación de las semánticas culturales que legitiman exclusión y opresión. La paz negativa, en su significado mínimo, remite en cambio a la no guerra o, más precisamente, a la ausencia de violencia organizada; esta permanece esencial, pero dice poco acerca de la calidad jurídica e institucional de la convivencia. Por esta razón, definir la paz sólo en relación con la guerra crea problemas teóricos y axiológicos: la paz termina por construirse por sustracción, casi como simple contrario del conflicto armado, mientras que la perspectiva de la paz positiva permite pensarla por adición, como práctica de justicia, inclusión, equidad y seguridad (valores que, como se percibe de inmediato, remiten al principio de la sostenibilidad tal como es declinado por la Agenda 2030).

Junto a esta raíz sociológica y política, la semántica contemporánea de la paz positiva se ha nutrido también de un léxico de matriz religiosa y, en particular, de la idea de que la paz resulta de un orden justo de la convivencia y se actualiza a través de mujeres y hombres que se inspiran en la justicia y la practican. En esta línea se

13 La expansión de algunos institutos o principios (destinados a superar los confines del sector ambiental más restringido) podría justificar el uso de políticas de adaptación (y no sólo de mitigación) en el sector digital o la aplicación del principio “quien utiliza paga” por la transferencia incesante de datos a plataformas y redes.

sitúa el magisterio social de la Iglesia, que desde la Encíclica *Pacem in terris* hasta la más reciente *Magnifica Humanitas* concibe la paz no como mera ausencia de guerra, sino como construcción de un orden justo, inclusivo e institucionalmente responsable, fundado en el diálogo, en la mediación, en la contención de la escalada lingüística y en el fortalecimiento de las instituciones multilaterales. En esta dirección se ha movido también la reflexión más reciente, que ha extendido la paz positiva hasta comprender justicia social, no violencia personal y estructural, sostenibilidad ambiental, relaciones interpersonales constructivas y transformación institucional e internacional.

La paz positiva puede definirse como una forma de transición perenne y sostenible. Precisamente, la sostenibilidad permite delimitar el campo jurídico de la paz positiva: los 17 Objetivos de la Agenda 2030 —en particular los relativos a pobreza, salud, educación, igualdad, reducción de las desigualdades, ciudades sostenibles, clima, paz, justicia e instituciones sólidas— constituyen el lugar en el cual toma forma. Quien habla de paz positiva, en el fondo, evoca la urgencia de trabajar dentro de aquellos objetivos.

La sostenibilidad, por lo demás, permite no sólo perimetrar el “campo” y los objetivos de la paz positiva, sino también enfocar la actitud que debe guiar los esfuerzos para conseguirla y mantenerla, actitud que, al menos en parte, está regida por un régimen jurídico mínimo: deberes y responsabilidades (y no ya un genérico “que todos nos queramos”), con un fundamento constitucional que, en Italia, se halla no sólo en el art. 9, sino también en el art. 2 de la Constitución italiana.

De este modo, es posible, por ejemplo, “recortar” aquello que es reconducible a la paz positiva en la acción de las instituciones, en las relaciones laborales o en las relaciones familiares, e individualizar un criterio para calificar los comportamientos.

Es aquí donde la sostenibilidad muestra su significado más riguroso: la paz positiva es practicable sólo si las instituciones, con el tiempo, evitan que los costos de las crisis se descarguen sobre los vulnerables (hoy) o sobre las generaciones futuras (mañana).

Esta es la esencia de la paz positiva: entregar a las generaciones futuras condiciones de convivencia mejores —o no peores— que las que hemos heredado.

En última instancia, la esencia de la paz positiva es una justicia sostenible, al menos en parte jurídicamente relevante (en la medida en que sea traducible, en términos luhmannianos, a la comunicación jurídica), que se traduce en responsabilidad institucional continua.

8. La centralidad de la tutela del ambiente

El derecho del medioambiente sigue siendo el laboratorio principal del régimen jurídico de las transiciones. Este ofrece, en efecto, una semántica ya estructurada para tratar problemas intergeneracionales: centralidad del poder público, deber, prevención, precaución, responsabilidad, control del ejercicio de los poderes. Precisamente porque el ambiente constituye la punta más visible de una más amplia constelación de crisis, el derecho ha comenzado desde allí a construir instrumentos que hoy pueden irradiarse también hacia otros ámbitos.

El ambiente permanece central también porque, más que otros bienes, hace evidente la necesidad de adoptar decisiones estratégicas capaces de incidir en el largo plazo y de orientar la responsabilidad hacia el futuro. Por esta vía, el derecho ambiental se postula para brindar la primera y más sólida respuesta jurídica al problema de las elecciones intergeneracionales.

En el plano del derecho positivo, ello significa, en Italia, que el art. 9 de la Constitución italiana es una norma central para las transiciones bajo al menos dos perfiles. Por un lado, expresa el principio base que las gobierna (que conduce a la responsabilidad intergeneracional: “también en interés de las generaciones futuras”) y que puede aplicarse a las elecciones de los sujetos involucrados en la “función” de la cual la transición es forma. Se trata, pues, de la norma fundamental sobre las transiciones.

Finalmente, debe considerarse que todas las grandes crisis de la contemporaneidad y las respuestas que frente a ellas se articulan —esto es, las transiciones— inciden sobre los recursos ambientales: piénsese en la crisis económica, en la transición digital, en las guerras, entre otros fenómenos. De ello se desprende que la norma constitucional italiana posee también una dimensión prescriptiva. Con referencia a la transición entendida como cumplimiento de una responsabilidad, dicha norma impone, en todo caso, la tutela del medio ambiente, de la biodiversidad y de los ecosistemas cuando —y precisamente porque—, al adoptarse decisiones “también en interés de las generaciones futuras”, la acción de la generación actual corre el riesgo de menoscabar el ambiente del que es depositaria y que puede constituir, a la vez, palanca o víctima de la transición.

Bibliografía

- Avitabile, L. (1998). *Diritto e osservatore. Un'interpretazione di Jaspers in costante riferimento a Luhmann*. Giuffrè.
- Becchetti, L. y Forte, G. A. (2021). *Il libro bianco della transizione ecologica*. Rubbettino.

- Benvenuti, F. (1952). Funzione amministrativa, procedimento, processo. *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 118 y ss.
- Boschetti, B. (2021). Transizione digitale e amministrazione (eco)sistemica. *Studi Parlamentari e di Politica Costituzionale*, (209), 53-81.
- Bresso, M. (2021). *Economia ecologica. La transizione ambientale verso uno sviluppo sostenibile*. Jaca Book.
- Cintioli, F. (2021). Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice. *Giustizia Amministrativa*. <https://goo.su/Abq572G>
- Comisión Europea. (14 de julio de 2021). COM (2021) 550. *Pronti per il 55%”: realizzare l’obiettivo climatico dell’UE per il 2030 lungo il cammino verso la neutralità climatica*.
- Comisión Europea. (2023). Recomendación (UE) 2023/1425 de la Comisión, de 27 de junio de 2023, sobre la facilitación de financiación para la transición a una economía sostenible. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 174, 19-46.
- Consejo de la Unión Europea. (2022). Recomendación del Consejo, de 16 de junio de 2022, para garantizar una transición justa hacia la neutralidad climática (2022/C 243/04). *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 243, 35-51.
- Costantino, S. (1983). *La ragione amministrata*. Ila Palma.
- De Giorgi, R. (1979). *Scienza del diritto e legittimazione. Critica dell’epistemologia tedesca da Kelsen a Luhmann*. De Donato.
- De Leonardis, F. (2023). *Lo Stato ecologico. Approccio sistemico, economia, poteri pubblici e mercati*. Giappichelli.
- Di Salvatore, E. (Ed.). (2025). *Transizione ecologica e mobilità sostenibile*. Giuffrè.
- F. de Leonardis, *La transizione ecologica come modello di sviluppo di sistema: spunti sul ruolo delle amministrazioni*, en *Dir. amm.*, 2021, 779 y ss.;
- Favaro, T. (2020). *Regolare la “transizione energetica”. Stato, mercato, innovazione*. CEDAM.
- Febbrajo, A. (1975). *Funzionalismo strutturale e sociologia del diritto nell’opera di Niklas Luhmann*. Giuffrè.
- Fracchia, F. (2023). *Lo spazio della pubblica amministrazione. Vecchi territori e nuove frontiere. Un quadro d’insieme*. *Diritto dell’Economia*, (2).
- Fracchia, F. (2024). *Transizioni: il punto di vista del diritto amministrativo*. Editoriale Scientifica.
- Galletta, D. U. (2022). 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. *Federalismi*, (7/2022), 103 y ss.
- Galtung, J. (1969). Violence, Peace, and Peace Research. *Journal of Peace Research*, 6(3), 167-191.
- Italiadecide. (2021). *Rapporto 2021. Una fiducia sostenibile. La collaborazione tra pubblico e privato per la transizione ecologica*. Il Mulino.
- Luhmann, N. (1972). *Rechtssoziologie*. Rowohlt.
- Luhmann, N. (1974). *Rechtssystem und Rechtsdogmatik*.
- Luhmann, N. (1978). *Sistema giuridico e dogmatica giuridica*. W. Kohlhammer.
- Luhmann, N. y De Giorgi, R. (1992). *Teoria della società*. FrancoAngeli.
- Masini, S. (2022). “Transizione ecologica” dell’agricoltura. *Diritto Agroalimentare*, 7(1), 45-66.
- Moliterni, A. (2020). La transizione alla “green economy” e il ruolo dei pubblici poteri. En Rossi, G. y Monteduro, M. (Ed.), *L’ambiente per lo sviluppo. Profili giuridici ed economici* (pp. 53 y ss.). Giappichelli.

- Pantalone, V. P. (2023). *La crisi pandemica dal punto di vista dei doveri. Diagnosi, prognosi e terapia dei problemi intergenerazionali secondo il diritto amministrativo*. Editoriale Scientifica.
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2021a). Reglamento (UE) 2021/241, de 12 de febrero de 2021, por el que se establece el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 57, 17-75.
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2021b). Reglamento (UE) 2021/1056, de 24 de junio de 2021, por el que se establece el Fondo de Transición Justa. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 231, 1-20.
- Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. (2021c). Reglamento (UE) 2021/1119, de 30 de junio de 2021, por el que se establece el marco para lograr la neutralidad climática («Legislación europea sobre el clima»). *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 243, 1-17.
- Petrachi, M. (2023). *La tutela dell'ambiente nel prisma della transizione ecologica*. Giappichelli.
- Rieu, A.M. (2021). *Managing Knowledge, Governing Society: Social Theory, Research Policy and Environmental Transition*. Routledge.
- Romano, B. (1996). *Filosofia e diritto dopo Luhmann. Il tragico del moderno*. Bulzoni Editore.
- Ronchi, E. (2021). *Le sfide della transizione ecologica*. Piemme.
- Scalia, F. (2020). *Energia sostenibile e cambiamento climatico. Profili giuridici della transizione energetica*. Giappichelli.
- Severini, G. (2022). *La “transizione” come ordinamento giuridico*. Giustizia Insieme.
- Sgueo, G. (2021). La transizione digitale. *Giornale di Diritto Amministrativo*, (6-2021), 746 y ss.
- Sgueo, G. (2022). La visione e la voce nella transizione digitale dei governi democratici. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1015 y ss.
- Ventimiglia, C. (2021). *Cultura e amministrazione nella transizione digitale*. Cacucci Editore.
- Vetrò, F. (2022). Sviluppo sostenibile, transizione energetica e neutralità climatica. *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comparato*, (1), 53-100.

Roles de autoría y conflicto de intereses

El autor manifiesta haber cumplido los siguientes roles de autoría: conceptualización, investigación, metodología, análisis formal, redacción del borrador original, revisión y edición, supervisión. Asimismo, declara no tener conflicto de intereses.