

SALVATORE DETTORI  
Professore Associato di Diritto amministrativo  
presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Teramo  
*sdettori@unite.it*

## **COORDINAMENTO E DOVERE D'UFFICIO NELLA LOGICA DELL'INTERDIPENDENZA AMMINISTRATIVA**

### **COORDINATION AND OFFICIAL DUTY IN THE RATIONALE OF ADMINISTRATIVE INTERDEPENDENCE**

#### SINTESI

Nell'ambito della più ampia riflessione sull'organizzazione e sull'azione amministrativa, alla nozione di coordinamento amministrativo non viene tendenzialmente riconosciuta una portata precettiva obbligatoria e vincolante per i destinatari della norma sull'attività amministrativa. Sia che si collochi nella fase procedimentale di adozione del provvedimento esplicazione della funzione amministrativa, sia che si innesti nelle dinamiche di raccordo tra indirizzo politico e attività amministrativa, infatti, il coordinamento è stato ricondotto ad uno dei presupposti fattuali o extra-giuridici che possono solo contribuire alla formazione della fattispecie giuridicamente vincolante. Alla luce di tali premesse, lo scritto offre un mutamento di prospettiva al fine di (i) rinvenire il fondamento del coordinamento amministrativo come precetto autonomo rispetto alla normativa sul procedimento, (ii) definire i contenuti di tale precetto e (iii) individuare le possibili conseguenze della violazione dello stesso. Centrali in tale senso sono, da un lato, il dovere di ufficio, inteso come comportamento imposto al singolo funzionario prima e al di là dell'attività svolta in ambito procedimentale e, dall'altro, i profili dinamici della competenza, che assume il ruolo di indirizzo dell'attività dei pubblici uffici. Il coordinamento come regola mira proprio a gestire l'interdipendenza tra i vari uffici amministrativi nell'esercizio delle rispettive competenze extra-procedimentali, al fine di garantire la più adeguata soddisfazione dell'interesse pubblico. E la recente legislazione emergenziale istitutiva della figura del "Commissario straordinario" rappresenta la manifestazione normativa ultima del concetto di coordinamento appena delineato.

#### ABSTRACT

In the context of the studies on the administrative organization and activities, the administrative coordination has not been considered as a binding and mandatory rule. It is indeed limited to be a factual premise for the final binding decision adopted by the administration, if (a) the coordination is imposed within the administrative proceeding in which the decision is taken, and (b) it is necessary to coordinate the political will and the subsequent administrative action. In view of the above, the essay proposes a change of perspective to (i) find the legal basis of a binding rule of coordination autonomous from admin-

istrative proceeding, (ii) define the content of such rule, and (iii) identify the consequences of the breach of the coordination rule. To these purposes, the official duty – which identifies the administrative officer's obligations beyond the activities carried out within the proceedings – and the single officer's competence in its dynamic profiles – which direct the activity of the public offices – are crucial. Administrative coordination as a binding rule of conduct aims precisely to manage the interdependency of public offices, which exercise their respective competences outside the proceeding, in the most adequate way to satisfy the public interest. The recent covid-19 regulation, which institutes the special commissioner for the emergency, represents the last example of rules of law on the administrative coordination as described above.

PAROLE CHIAVE: Coordinamento – Dovere d'ufficio – Interdipendenza amministrativa – Organizzazione – Normativa Covid-19

KEYWORDS: Coordination – Official duty – Administrative interdependence – Organization – Covid-19 regulation

INDICE: 1. La difficile concettualizzazione del coordinamento amministrativo. – 2. La ricostruzione del coordinamento nella prospettiva dell'organizzazione. – 3. Segue: nella prospettiva della funzione. – 4. Coordinamento ed indirizzo. – 5. I limiti delle prospettive indicate e la definizione del coordinamento in termini di risultato. – 6. La conferma dei suddetti limiti. – 7. La necessità di un mutamento di prospettiva. – 8. Il presupposto di tale mutamento: la centralità del dovere d'ufficio. – 9. Comportamento doveroso e competenze. – 10. Comportamento doveroso e coordinamento. – 11. La regola del coordinamento. – 12. Coordinamento ed attuazione delle decisioni amministrative. – 13. Il dovere di coordinamento rafforzato. – 14. La declinazione della prospettiva: coordinamento ed emergenza sanitaria. – 15. Considerazioni conclusive e prospettive di sviluppo dell'indagine.

## **1. La difficile concettualizzazione del coordinamento amministrativo.**

L'esigenza di una riflessione sul coordinamento amministrativo muove da una semplice constatazione: ossia che quello del coordinamento è un concetto che continua a risultare invero oltremodo sfuggente, quando addirittura non se ne affermi l'irrelevanza per il diritto o comunque se ne metta in discussione l'apprezzabilità a livello dogmatico<sup>1</sup>. Nonostante infatti i molti studi signi-

<sup>1</sup> Nel 1982, nella premessa ad un lavoro collettivo in ricordo di Vittorio Bachelet, Massimo Severo Giannini osservava che «...cosa sia il coordinamento amministrativo non lo sa nessuno»: M.S. GIANNINI, *Premessa*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, Bologna, 1982, p. 16. Nel medesimo lavoro Sabino Casseese considerava che «il coordinamento non appare, a questo punto, né un fine da raggiungere solo con strumenti giuridici, né una esigenza indispensabile»: S. CASSESE, *Il coordinamento prima e dopo Bachelet*, p. 22; Mario Nigro affermava: «la mia idea è che non esista una nozione tecnico-giuridica precisa di coordinamento; che si tratti di una nozione fortemente ideologizzata e che, con questo valore, indichi uno stato di reciproca mistificazione o un'esigenza di partecipazione: dipende dal contesto in cui si colloca»: M. NIGRO, *I rapporti tra coordinamento e indirizzo*, p. 29; secondo Giorgio Berti: «Parola o idea di crisi, mai concetto, il coordinamento non ha mai consentito dunque elaborazioni nette e convincenti: chi lo ha studiato si è trovato a ripercorrere la crisi di cui la parola è allo stesso tempo l'espressione e l'effetto»: G. BERTI, *Il coordinamento, parola-*

ficativi sul tema<sup>2</sup>, nessuna tra le riflessioni che la dottrina ci ha consegnato ha infatti trovato piena condivisione ovvero ha determinato sviluppi tali da potersi affermare a livello di teorica dominante. D'altra parte è stato dai più riconosciuto come il coordinamento amministrativo integri un concetto di difficile definizione unitaria<sup>3</sup>, nell'ambito del quale sono state (e continuano ad essere) ricomprese eterogenee fattispecie di organizzazione ed esercizio dell'azione amministrativa<sup>4</sup>, fino alla considerazione nell'ambito della figura in questione di ogni fenomeno di necessaria interazione tra elementi dell'ordinamento la cui esistenza sia finalizzata alla produzione di un determinato effetto giuridico.

In ragione dell'eterogeneità delle fattispecie che il coordinamento dovrebbe spiegare, è dunque risultato invero difficile immaginare alcuna portata non solo prescrittiva, ma altresì descrittiva di tale concetto, che vada oltre il senso più strettamente letterale della parola e dunque il rinvio ad una fattispecie relazionale e funzionale alla determinazione di un fine.

Ciò nonostante di coordinamento si continua a parlare e sul coordinamento si continua ciclicamente a riflettere. L'argomento torna infatti periodicamente al centro del dibattito dottrinale, generalmente in concomitanza con le svolte più significative che in ambito pubblicistico hanno interessato la ricostruzione concettuale e dogmatica dell'interazione tra soggetti dell'ordinamento. A ben vedere, infatti, la dottrina ci ha consegnato i più approfonditi contributi sul coordinamento amministrativo a partire dalla metà del secolo scorso, nell'ambito della riflessione sull'organizzazione amministrativa, che in quegli anni ha posto le basi e consolidato la definizione teorica dei concetti di direzione ed attività direttiva<sup>5</sup>. Successivamente, il coordinamento ha vissuto un nuovo momento di gloria quando, negli ultimi due decenni del secolo scorso, si è intensificato il dibattito sul procedimento amministrativo e dunque sulla relazione che in esso si ha tra interessi pubblici e privati<sup>6</sup>.

*simbolo tra gerarchia ed equiordinazione*, p. 32.

<sup>2</sup> Una ricostruzione compiuta della riflessione della dottrina italiana in tema di coordinamento amministrativo è operata da F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo. Dinamiche ed interpretazioni*, Milano, 2012.

<sup>3</sup> G.D. COMPORI, *Il coordinamento infrastrutturale, Tecniche e garanzie*, Milano, 1996, pp. 72 ss., rappresenta la difficoltà di una «definizione in termini unitari di una nozione che unitaria non è, scomposta come appare in una molteplicità di figure diverse».

<sup>4</sup> Osserva A. AZZENA, *Per la definizione del coordinamento e della sua rilevanza giuridica*, in G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa*, cit., p. 37, che «il coordinamento si sostanzia in forme profondamente diverse... e che di fronte a tale varietà di forme sarebbe preferibile parlare, non di coordinamento, ma piuttosto di coordinamenti».

<sup>5</sup> V. BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957; G. BERTI, *In margine al dibattito sul coordinamento nel campo dell'azione dello Stato e degli enti locali*, in *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali (Atti del VII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, 17-20 settembre 1959)*; V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. X, Milano, 1962, pp. 630 ss.

<sup>6</sup> G. AMATO, G. MARONGIU (a cura di), *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet*, cit.; F. PIGA, *Coordinamento*, in *Enciclopedia giuridica*, Roma, Vol. VII, 1988; F. MERUSI, *Il coordinamento e la collaborazione degli interessi pubblici e privati dopo le recenti riforme*, in *Diritto amministrativo*, 1993, p. 24 ss.; G.D. COMPORI, *Il coordinamento infrastrutturale. Tecniche e garan-*

La riflessione sul coordinamento amministrativo ha dunque trovato la sua massima espressione in dottrina a margine di quelli che probabilmente possono definirsi i più rilevanti punti di svolta della dogmatica pubblicistica che ha interessato, negli ultimi settanta anni, rispettivamente l'organizzazione e l'azione amministrativa.

Tale circostanza non può essere un caso: essa acuisce invece la sensazione di trovarsi dinanzi ad un concetto a cui non si può rinunciare ogni qualvolta si intervenga sugli istituti e sulle teoriche fondamentali del diritto amministrativo. E ciò probabilmente in quanto, a prescindere dalla natura e dalla portata che di volta in volta gli è stata attribuita, il coordinamento amministrativo è concetto in grado di cogliere più di altri l'essenza sia dell'organizzazione, sia dell'azione amministrativa.

Questa è la ragione – a parere di chi scrive – per cui nella figura del coordinamento amministrativo è stata spesso cercata la regola capace di spiegare i diversi fenomeni di interazione tra soggetti dell'ordinamento, nonché tra le azioni da questi compiute.

Il risultato degli sforzi ricostruttivi compiuti dalla dottrina che si è occupata del tema appare però solo parzialmente soddisfacente.

Lo è di certo quando si pensi al coordinamento quale concetto multiforme nel quale possono essere ricomprese una pluralità di fattispecie che riguardano sia l'organizzazione, sia l'azione amministrativa, il cui comune denominatore è integrato da due fondamentali aspetti, che possono essere considerati quali vere e proprie invarianti: (i) la circostanza che si tratti di fattispecie di interazione tra elementi dell'ordinamento (indifferentemente soggetti, azioni o interessi); (ii) la circostanza per cui attraverso le suddette fattispecie si realizza una riconduzione ad unità delle istanze eterogenee che rilevano in ogni vicenda amministrativa, sia che questa si osservi dal punto di vista dell'organizzazione, sia dell'azione amministrativa<sup>7</sup>.

I limiti degli approdi della dottrina appaiono invece più evidenti quando ci si riferisca a quelle ricostruzioni teoriche che nel coordinamento amministrativo hanno riconosciuto una regola dell'organizzazione e dell'azione amministrativa. Il concetto è divenuto infatti sempre più sfumato, fino quasi a dissolversi, quando nell'analisi delle diverse fattispecie in cui lo stesso dispiega i suoi effetti ci si è spostati dal piano meramente descrittivo a quello più propriamente prescrittivo, con la conseguente necessità di attribuire alla regola del coordinamento un effetto apprezzabile in termini vincolanti per i suoi destinatari. Sul punto si avrà modo di tornare diffusamente nel prosieguo.

---

*zie, cit..*

<sup>7</sup> V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto, cit.*, pp. 631-632, osserva come «il "coordinare" è in certo senso manifestazione tipica di una società democratica e pluralistica, che intende ottenere l'armonico orientamento di individui, gruppi, istituzioni verso fini determinati, senza però annullare la libertà o l'iniziativa di tali individui, gruppi o istituzioni». Osserva l'A. che il coordinamento, «una volta caratteristico delle attività e degli organi più squisitamente politici, è ormai una figura generale che si applica anche alle attività e agli organi amministrativi e va quindi ricostruita appunto come un istituto di teoria generale del diritto pubblico».

La difficoltà di definizione del coordinamento amministrativo e di inquadramento dello stesso tra le categorie della sistematica pubblicistica trova conferma nelle prospettive più significative in cui si è tentato di spiegare il fenomeno, che, in estrema sintesi, è stato tradizionalmente ricondotto: (i) ad una relazione organizzativa; (ii) all'esercizio di un potere avente ad oggetto di volta in volta rapporti organizzativi, piuttosto che l'agire amministrativo; (iii) al risultato delle suddette relazioni o azioni.

## **2. La ricostruzione del coordinamento nella prospettiva dell'organizzazione.**

Le difficoltà di definizione della portata giuridica del coordinamento amministrativo ha impedito la collocazione della figura non solo nell'ambito di una precisa teorica dell'agire dei pubblici poteri, ma a ben vedere anche all'interno delle tradizionali partizioni della scienza del diritto amministrativo. Non è infatti circostanza dirimente, tale dunque da esaurire e risolvere la questione, la constatazione per cui nelle trattazioni manualistiche, da quelle più risalenti a quelle più recenti, il coordinamento sia generalmente inquadrato nell'ambito dell'organizzazione amministrativa e segnatamente all'interno della riflessione sulle relazioni organizzative.

Il dato peraltro non può essere sottovalutato ed ha anche una giustificazione storica assolutamente plausibile: nel momento infatti in cui il modello della gerarchia è stato messo in discussione in quanto non più in grado di esaurire le fattispecie relazionali nell'ambito dell'organizzazione dei pubblici poteri, il coordinamento si è rivelato strumento utile, se non addirittura necessario, per la tenuta unitaria dell'esercizio della funzione amministrativa e dunque, in ultimo luogo, al fine di evitare pericolose svolte anarchiche nel sistema delle relazioni tra soggetti pubblici dell'ordinamento. A differenza del modello gerarchico, basato sul potere di ordine e dunque sull'assenza di autonomia del soggetto subordinato, al coordinamento è stato infatti tradizionalmente associato il mantenimento di tale autonomia in capo ai soggetti dell'ordinamento che agiscono per la cura del fine comune. In poche parole, attraverso il coordinamento diveniva possibile convogliare verso la medesima direzione l'esercizio della funzione attribuita alle diverse articolazioni dell'amministrazione senza che queste dovessero necessariamente rinunciare alla loro autonomia e senza dunque mettere in discussione le singole competenze attribuite dalla legge.

L'esigenza di coordinamento si è fatta peraltro sempre più pressante dal momento in cui, per un verso, lo Stato si è assunto l'onere della ricostruzione post bellica intervenendo direttamente sulla promozione del sociale e sullo sviluppo economico e, per altro verso, il modello pluralistico è stato ritenuto l'opzione preferibile per l'assetto amministrativo del Paese<sup>8</sup>. In tale contesto

<sup>8</sup> In tema di pluralismo amministrativo, per tutti, U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e Costituzione*, Padova, 1996; F. RIMOLI, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Torino, 1999. Il rapporto tra coordinamento e pluralismo amministrativo è ben colto già da G. PASTORI, *Coordinamento e governo di una società complessa*, in G. AMA-

appariva evidente come l'unità amministrativa avrebbe potuto essere garantita esclusivamente tenendo sotto controllo l'organizzazione e come a tal fine lo strumento della gerarchia risultasse palesemente insufficiente. Per tale ragione si pensò al coordinamento, che da figura assolutamente indefinita (almeno nella sua portata giuridica), assunse dignità di concetto rilevante per l'ordinamento giuridico, spendibile nell'organizzazione, ma espandibile anche all'azione amministrativa<sup>9</sup>.

Il coordinamento consentiva infatti innanzitutto di spiegare l'introduzione e l'istituzionalizzazione sia di nuove soggettività, sia di strumenti giuridici che, quali vere e proprie "strutture di coordinamento"<sup>10</sup>, avevano quale fondamentale funzione proprio quella di garantire il mantenimento dell'unità dell'azione amministrativa. Allo stesso tempo, acquisita la propria attitudine giuridica, il coordinamento poteva rivolgersi all'attività per spiegarla nella dimensione dell'interazione tra i diversi soggetti coinvolti nelle singole vicende amministrative e dunque tra gli interessi di cui tali soggetti erano portatori. La duttilità della figura permetteva peraltro di superare agevolmente ogni questione che potesse porsi quale ostacolo alla possibilità di ampliamento dell'applicazione della stessa<sup>11</sup>. Si pensi in tal senso alla questione relativa alla collocazione del coordinamento nell'ambito delle fattispecie di sovraordinazione, piuttosto che di equiordinazione, che fu risolta in via generale a favore di tale ultima opzione, non senza però riconoscere l'operatività della figura anche a fronte di rapporti diseguali<sup>12</sup>.

---

TO, G. MARONGIU, *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet, cit.*, p. 128.

<sup>9</sup> La definizione della specialità del coordinamento è dunque avvenuta attraverso l'attribuzione a tale figura della medesima qualificazione giuridica della gerarchia. Il coordinamento è stato quindi considerato quale figura organizzatoria, in contrapposizione con la gerarchia per il diverso presupposto fondante determinato dall'indipendenza delle istanze che di volta in volta interagivano nelle singole vicende amministrative. Sul punto M.S. GIANNINI, *Intervento*, in *Coordinamento e collaborazione nella vita degli enti locali, Atti del V Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 1961, p. 114.

<sup>10</sup> V. BACHELET, *Coordinamento*, in *Enciclopedia del diritto*, cit., pp. 633, ove si fa riferimento ai comitati dei ministri o agli atti di concerto.

<sup>11</sup> L'opportunità di guardare oltre il modello di coordinamento-direzione è ad esempio ben colta da M. D'ALBERTI, *Coordinamento amministrativo: immagini per la ricerca di un concetto*, in G. AMATO, G. MARONGIU, *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Bachelet, cit.*, p. 60, ove si fa in particolare riferimento alla figura del "coordinamento plurilaterale" fra amministrazioni pubbliche, che assume la forma di un "autocoordinamento multilaterale". La duttilità del concetto ne ha peraltro consentito l'applicazione anche nella prospettiva del processo amministrativo: sul tema G. BERTI, *Connessione e giudizio amministrativo*, Padova, 1970, ove alla connessione è attribuita natura di strumento di coordinamento di differenti atti formali funzionali alla definizione del rapporto tra amministrazione pubblica e cittadino.

<sup>12</sup> V. BACHELET, voce *Coordinamento*, cit., pp. 630 ss., il quale propende per inquadrare il coordinamento tendenzialmente come figura di sovraordinazione, distinguendo peraltro tra cooperazione o collaborazione, accordi o intese e coordinamento (in senso tecnico), ove di quest'ultimo sarebbe preferibile parlare quando il collegamento e l'intesa siano istituzionalizzati dal legislatore in strutture amministrative giuridicamente preordinate. In particolare, secondo Bachelet, il coordinamento integrerà una figura di sovraordinazione quando ad un'autorità determinata è affidato il potere di indirizzo nei confronti di autorità o enti alla stessa sottoposti,

### 3. Segue: nella prospettiva della funzione.

Fu dunque fin da subito percepito come la prospettiva dell'organizzazione fosse assolutamente riduttiva per le potenzialità che la figura del coordinamento amministrativo era in grado di esprimere. La richiamata flessibilità del concetto rendeva infatti possibile il ricorso al coordinamento per spiegare non solo le relazioni tra soggetti pubblici nella dimensione organizzativa dell'ordinamento, ma anche le relazioni tra i diversi interessi coinvolti in ogni singola vicenda amministrativa<sup>13</sup>. Tale ultima prospettiva costituiva peraltro un'evoluzione ovvero, meglio, un precipitato logico della precedente: l'interazione tra soggetti dell'ordinamento implica e determina infatti necessariamente una corrispondente interazione tra le attività da questi svolte e dunque tra gli interessi che i medesimi soggetti hanno in cura<sup>14</sup>.

Attraverso l'organizzazione, oggetto del coordinamento diviene dunque la funzione stessa, di volta in volta indicata attraverso il riferimento all'agire amministrativo ovvero agli interessi che tale agire mette in relazione ovvero ancora al risultato della suddetta relazione<sup>15</sup>.

Calato nella dimensione dell'agire amministrativo, il coordinamento valica quindi i confini della relazione organizzativa, per essere apprezzato, per un verso, in termini di energia positiva volta alla sollecitazione della interazione tra diversi soggetti pubblici (o tra i corrispondenti interessi) e funzionale alla determinazione della scelta amministrativa e, per altro verso, quale regola o principio dell'agire amministrativo nel contesto pluralistico di relazioni tra soggetti dell'ordinamento.

Si tratta peraltro di aspetti differenti, ma complementari della medesima prospettiva concettuale.

Nel primo caso, del coordinamento amministrativo viene valorizzata la componente dinamica, il *dovere essere* della funzione il cui esercizio sarà possibile attraverso il "potere di coordinamento" attribuito all'amministrazione procedente.

Nel secondo caso, il coordinamento è apprezzato nella dimensione dell'*essere*, quale regola fondamentale propria sia dell'organizzazione, sia

---

ma dotati di autonomia.

<sup>13</sup> La commistione tra la dimensione organizzativa e quella funzionale del coordinamento amministrativo si ritrova peraltro già nelle argomentazioni della migliore dottrina che si è occupata del tema. Mi riferisco innanzitutto alla riflessione di Vittorio Bachelet che distingue espressamente tra la trattazione degli organi di coordinamento e, dall'altra, degli atti di coordinamento.

<sup>14</sup> È scontato il riferimento alla distinzione tra amministrazione in senso soggettivo ed oggettivo ove, in tale ultima prospettiva, l'organizzazione si identifica con lo svolgimento della funzione. Su tale distinzione, F. BENVENUTI, *Disegno dell'amministrazione italiana. Linee positive e prospettive*, Padova, 1996.

<sup>15</sup> Dell'evoluzione di tale prospettiva dà compiutamente conto F. CORTESE, *Il coordinamento amministrativo*, cit., il quale a tal proposito richiama peraltro la riflessione che ha preso le mosse dalla concettualizzazione della discrezionalità amministrativa ed è giunta al riconoscimento della funzione del coordinamento nel procedimento amministrativo quale regola di interazione degli interessi rilevanti in ciascuna vicenda amministrativa.

dell'azione amministrativa<sup>16</sup>, che nella riflessione della dottrina più avveduta è considerata quale strumento di riduzione ad unità della complessa realtà sociale<sup>17</sup>. Attraverso l'operatività di tale regola si compie peraltro la sintesi massima tra «il momento del comune cooperare verso fini unitari e quello della libertà e dell'autonomia di ciascuno degli attori», entrambe declinazioni irrinunciabili ed inseparabili dell'esercizio della funzione<sup>18</sup>.

In tale ultima prospettiva ho peraltro affrontato il tema del coordinamento amministrativo in un contributo di oramai quasi vent'anni fa, a margine di una riflessione sulla conferenza di servizi<sup>19</sup>. In adesione alla ricostruzione del coordinamento in termini di regola dell'attività, condizione necessaria dell'agire amministrativo in situazione di pluralismo<sup>20</sup>, osservavo in particolare che attraverso tale figura il potere amministrativo recupera la propria valenza unitaria nella definizione dell'interesse concreto determinato dall'interazione di tutti gli interessi coinvolti in ciascuna vicenda amministrativa<sup>21</sup>. In tale contesto attribuivo quindi al coordinamento una funzione regolatrice degli interessi utile a fissarne il valore relativo nel procedimento. A tal fine ricorrevo al modello euristico del cosiddetto pluralismo comprensivo, il quale teorizza la connotazione flessibile degli interessi e di conseguenza la determinazione del valore degli stessi in ragione della reciproca interazione<sup>22</sup>. Nella prospettiva indicata, il

<sup>16</sup> Secondo la definizione di F. PIGA, *Coordinamento (principio del)*, cit., il coordinamento è «principio, regola generale dell'organizzazione della funzione amministrativa e dell'azione pubblica».

<sup>17</sup> In tal senso è d'obbligo rinviare alla riflessione di G. MARONGIU, *Il coordinamento come principio politico di organizzazione della complessità sociale*, contributo del 1982, ora in ID., *La democrazia come problema*, I. Diritto, amministrazione ed economia, Tomo 1, Bologna, 1994, p. 185, il quale osserva come «nei modelli concettuali e pratici della vecchia amministrazione il coordinamento come principio e come nozione è francamente incomprensibile; nel nuovo schema di una società complessa, che è amministrata ma che anche si autoamministra, il coordinamento è un principio necessario e il suo stesso concetto perde le sue molte oscurità».

<sup>18</sup> G. MARONGIU, *Il coordinamento come principio politico di organizzazione della complessità sociale*, cit., p. 185.

<sup>19</sup> S. DETTORI, *La conferenza di servizi come regola di coordinamento dell'azione amministrativa: spunti ricostruttivi*, in T.A.R., 2, 2002, pp. 107-141.

<sup>20</sup> Sul punto, G.D. COMPORI, *Il coordinamento infrastrutturale*, cit., p. 92, il quale definisce il pluralismo come «modo di essere statico dell'ordinamento», mentre il coordinamento ne rappresenterebbe un «momento dinamico e relazionale».

<sup>21</sup> Osservavo quindi che la «reale difficoltà della dottrina a convergere su una nozione unitaria di coordinamento ateneva allora non alla sua natura giuridica, ma alla qualificazione in senso tipizzante delle diverse forme di manifestazione della regola, che comunque doveva avere come necessario presupposto una preconstituita o costituenda relazione tra soggetti giuridici, nonché l'esercizio di potere attraverso la funzione amministrativa».

<sup>22</sup> È il modello del pluralismo comprensivo teorizzato da M. ROSENFELD, *Interpretazioni. Il diritto tra etica e politica*, ed. it. 2000, Bologna. Esso si fonda sulla convinzione che le società moderne siano caratterizzate da un pluralismo di fatto, che deve essere sostenuto e incoraggiato. Secondo Rosenfeld il pluralismo comprensivo consente di evitare sia il rischio del monismo («definito grossomodo come la tesi che esista una sola concezione del bene corretta, e che tutte le preferenze valutative debbano essere giudicate in relazione a quella concezione») e del relativismo («ossia la tesi che tutte le preferenze valutative siano in definitiva puramente soggettive»). In tale contesto Rosenfeld afferma che gli interessi sono flessibili nel senso che, in quanto soggetti ad adattamenti e trasformazioni, sono influenzati da bisogni e desideri e possono essere modellati da concezioni del bene e pun-

coordinamento poteva dunque essere apprezzato quale strumento di gestione della complessità con funzione di autocontrollo del sistema, finalizzato alla massimizzazione del valore dell'interesse, nell'ottica della riconduzione dell'azione amministrativa alla realizzazione del fine pubblico<sup>23</sup>.

In ogni caso, appare evidente come, considerato il coordinamento nella prospettiva funzionale, il terreno privilegiato in cui questo poteva esplicare la propria forza mediatrice tra le rappresentate esigenze di cooperazione e quelle di autonomia degli attori amministrativi non poteva che essere innanzitutto il procedimento amministrativo, luogo-tempo ove l'interazione degli interessi si forma e si trasforma in decisione amministrativa. E ciò sia che del concetto in esame venisse valorizzata la componente del *dovere essere*, piuttosto che quella dell'*essere*. È dunque nella dinamica del procedimento amministrativo che il coordinamento trova il privilegiato ambito di applicazione, dove il concetto può misurarsi quale regola di interazione di interessi ed allo stesso tempo strumento di riduzione della complessità.

#### **4. Coordinamento ed indirizzo.**

Nella dimensione dell'esercizio della funzione il coordinamento amministrativo ha trovato la più significativa applicazione quando lo si è considerato elemento caratterizzante l'attività di indirizzo amministrativo. Nella migliore teorizzazione che la dottrina ha fornito di tale prospettiva è infatti attraverso il potere di indirizzo che la scelta discrezionale è stata in grado di assurgere a sintesi della corretta ponderazione degli interessi ed ancora prima a sintesi tra la regola organizzativa – attraverso cui sono chiamati a raccolta tutti gli interessi ritenuti rilevanti nel procedimento – e la regola funzionale, attraverso cui si orienta il contenuto della decisione. In questa dimensione è quindi attraverso il coordinamento che si fissano i confini ed i limiti invalicabili della scelta amministrativa.

È noto che in tal senso la riflessione di Vittorio Bachelet ha costituito un punto di svolta fondamentale sul tema del coordinamento amministrativo: questo, quale principio connotante l'indirizzo, viene considerato lo strumento utile e necessario a selezionare gli interessi ed a “distribuire” i valori politici all'amministrazione che agisce, senza che questi perdano la loro forza politica. Così inteso, il coordinamento mantiene quindi una stretta connessione con

---

ti di vista, attraverso la socializzazione e altri rapporti intersoggettivi (p. 332). Secondo l'Autore, la determinazione del valore di ciascun interesse passa peraltro attraverso una prima fase caratterizzata dal riconoscimento di una originaria uguaglianza valoristica di tutti gli interessi che confluiscono nel procedimento, che si concretizza nel rifiuto di abbracciare o favorire alcuna particolare “concezione del bene” (indicata quale norma di primo livello) ed una seconda fase, in positivo, dove il rapportarsi dei singoli interessi tra loro (attraverso le norme di secondo livello dettate dal pluralismo comprensivo) definirà il reale valore attribuito a ciascun interesse nel singolo procedimento.

<sup>23</sup> Così osservavo in S. DETTORI, *La conferenza di servizi come regola di coordinamento dell'azione amministrativa: spunti ricostruttivi*, cit., a cui mi si consenta ancora di rinviare.

l'esercizio della funzione, seppure a fronte di un mutato contesto applicativo: l'esigenza di riconduzione ad unità della funzione amministrativa non riguarda più il campo limitato della complessità determinata dall'interazione degli interessi nel procedimento, ma si estende ai rapporti tra la componente politica e quella più propriamente gestionale di ogni singola amministrazione.

È altresì noto che l'intuizione di Bachelet è stata oggetto di successivo affinamento in dottrina, che ha coinciso con il riconoscimento dell'autonomia concettuale della fase attuativa dell'indirizzo politico e dunque con la riflessione sull'attività di direzione<sup>24</sup>. Il coordinamento diviene dunque concetto utile a spiegare il contenuto di tale attività, garantendo che «*il fine politico penetri nell'attività amministrativa senza peraltro adulterarne la struttura e corromperne la funzione*»<sup>25</sup>. In tale prospettiva il coordinamento assicura dunque il raccordo tra indirizzo politico ed esecuzione del medesimo, integrando il contenuto dell'attività direttiva ed attraverso tale attività assumendo autonomia concettuale<sup>26</sup>. È quindi matura nella riflessione che si sta analizzando la consapevolezza che l'attività amministrativa, in quanto attività volta alla realizzazione di fini tramite mezzi, ha acquisito una dimensione globale e se assume rilevanza per il diritto, «*tale rilevanza trova la sua giustificazione nel fatto che tutti gli atti ed i comportamenti che in essa confluiscono hanno un comune indirizzo*». Di conseguenza, quanto «*nella definizione giuridica dell'attività appare un po' nebulosamente come coordinamento di atti, è in realtà un coordinamento di meccanismi relazionali di mezzi allo scopo*». In tale contesto, la formulazione della «*scala di valori*» che presiede la singola decisione avviene obbligatoriamente attraverso l'adozione di un indirizzo, la cui assunzione «*è una decisione; ma una decisione destinata ad influire non sull'esecuzione, ma sulla stessa deliberazione, a porsi, cioè, a sua volta come regola delle regole in ordine all'apprezzamento che dovrà essere compiuto rispetto ai vari interessi dedotti in gioco*»<sup>27</sup>.

### **5. I limiti delle prospettive indicate e la definizione del coordinamento in termini di risultato.**

È indubbio che, in tutte le prospettive in cui il fenomeno è stato osserva-

<sup>24</sup> Sul tema siamo notoriamente debitori alla riflessione di G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, ora in ID., *La democrazia come problema*, I. Diritto, amministrazione ed economia, cit., p. 109 ss. La fondamentale intuizione da cui Marongiu muove la propria analisi è magistralmente sintetizzata nella seguente considerazione: «*la funzione d'indirizzo non nasce e muore nell'ambito del potere e delle decisioni politiche; essa si realizza come una forza dinamica che parte dalle sedi in cui il potere è politico – quindi responsabile socialmente – e si prolunga, via via, nelle diverse funzioni, legislativa ed amministrativa, assumendo forma ed efficacia diverse, ma non perdendo niente della sua forza iniziale*» (pp. 256-257).

<sup>25</sup> G. MARONGIU, *ult. op. cit.*, pp. 282-283.

<sup>26</sup> G. MARONGIU, *ult. op. cit.*, pp. 261-262, il quale osserva: «*Collocandosi all'interno della fenomenologia dell'indirizzo e della sua attuazione, si ipotizza, infatti, che sussista un momento – operativo ed ideale – che non si confonde né con la determinazione dell'indirizzo medesimo, né con la sua concreta esecuzione: un'attività, cioè rivolta a promuovere e coordinare la realizzazione di indirizzi dati; non a legiferare, dunque, o ad amministrare per il raggiungimento di determinati fini, ma ad agire sulla legislazione e sulla amministrazione perché queste si muovano nella direzione voluta dall'indirizzo prescelto*».

<sup>27</sup> G. MARONGIU, *ult. op. cit.*, p. 286.

to, il coordinamento amministrativo ha fornito una precisa chiave di lettura per l'interpretazione delle diverse istanze che convergono nell'ordinamento di diritto pubblico e rispetto alle quali l'ordinamento medesimo deve fornire risposte adeguate.

Nelle diverse declinazioni proposte del concetto, il coordinamento è stato infatti sempre assunto come paradigma di riferimento dell'interazione tra le pubbliche amministrazioni che agiscono in contesti policentrici<sup>28</sup>. Tale comune denominatore del coordinamento ha costituito quindi la più rilevante invariante delle ricostruzioni che la dottrina ha proposto del fenomeno: sia dunque che questo venisse osservato dal punto di vista dell'organizzazione, sia che lo si analizzasse dal punto di vista della funzione amministrativa, in ogni caso del coordinamento veniva costantemente colta la capacità di armonizzazione di istanze eterogenee e dunque, da ultimo, di riduzione della complessità determinata dal pluralismo giuridico. Su tale punto fermo si innestavano quindi le diverse argomentazioni in merito alla natura attribuibile al concetto, di volta in volta rappresentato in termini di relazione organizzativa, di fattispecie espressione di potere, di regola o principio dell'organizzazione e/o dell'azione amministrativa.

Ciò detto, a mio avviso tutte le diverse prospettive che si sono passate in rassegna mostrano dei limiti insuperabili che impediscono al coordinamento di dispiegare completamente la propria potenzialità di figura non solo giuridicamente rilevante, ma anche in grado di incidere con forza prescrittiva sulla realtà materiale. Sia ben chiaro: gli sforzi della dottrina che si è occupata del tema non solo debbono essere grandemente apprezzati, innanzitutto in quanto hanno consentito di annoverare il coordinamento nell'ambito del giuridicamente rilevante, ma costituiscono senza dubbio la base per ogni ulteriore riflessione che si voglia condurre sulla figura.

I limiti delle analisi compiute mi sembrano però altrettanto evidenti: essi riguardano per un verso il contenuto del coordinamento e segnatamente la sua rilevanza giuridica in termini di capacità di produrre effetti nella realtà materiale e, per altro verso, la portata prescrittiva di tali effetti, ossia la possibilità per gli stessi di imporre comportamenti obbligatori e vincolanti<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> In tal senso si riferisce alla realizzazione di un "principio unitario", G. MARONGIU, *Gli strumenti legislativi ed amministrativi del coordinamento e della programmazione*, contributo del 1961 ora in ID., *La democrazia come problema. Diritto, amministrazione ed economia*, cit., pp. 67 ss.

<sup>29</sup> Sul concetto di rilevanza giuridica un tributo obbligato va reso al pensiero di A. FALZEA, *Il soggetto nel sistema dei fenomeni giuridici*, Milano, 1939; ID., *La condizione e gli elementi dell'atto giuridico*, Milano, 1941. L'Autore propone in particolare una visione fasica dell'operatività della norma, donde il fenomeno della causalità giuridica viene scandito temporalmente, rilevando dapprima il momento dell'attribuzione della giuridicità al fatto da parte della norma e solo successivamente la funzione di produzione dell'effetto. Critica tale impostazione F.G. COCCA, *Contributo sul tema della fattispecie precettiva*, Perugia, 1979, pp. 35 ss., per il quale se la premessa unanimemente condivisa è che il processo di qualificazione giuridica intercorra tra due soli termini, non è di conseguenza possibile parlare di scansione temporale, né tantomeno in fasi, del processo di produzione dell'effetto giuridico. La verifica del fatto conforme alla descrizione normativa, e quindi rilevante giuridicamente in quanto qualificato, opera sulla norma che, non più condizionata, può a sua volta esplicare la sua funzione di regolazione di interessi. Non vi

Tali limiti, peraltro, risultano maggiormente evidenti, se non addirittura amplificati, quando il coordinamento è apprezzato nella prospettiva dell'esercizio della funzione e segnatamente quale regola dell'interazione dei diversi interessi che vengono in rilievo in ciascuna vicenda amministrativa.

Ciò avviene per una ragione che ritengo evidente: nella prospettiva in questione appare infatti difficile distinguere la regola del coordinamento da quelle più generali poste, a livello di diritto positivo, dalla disciplina della funzione amministrativa. In conseguenza di tale commistione, il coordinamento è destinato inevitabilmente a configurarsi quale regola senza precetto ovvero a mutuare il precetto dalla disciplina normativa della funzione, sia da quella del procedimento amministrativo<sup>30</sup>, sia dalla disciplina che regola ogni fenomeno di connessione o presupposizione anche al di fuori della sede procedimentale<sup>31</sup>.

Insomma, quando attraverso il coordinamento si vogliono spiegare le fattispecie di interazione di interessi nel procedimento, ci si accorge che la regola di tale interazione non presenta alcun contenuto prescrittivo ovvero alcun contenuto prescrittivo differente rispetto a quello che è possibile trarre dalla disciplina normativa del procedimento.

Privo di forza vincolante autonoma, il concetto di coordinamento è destinato quindi a perdersi nello stesso concetto di funzione amministrativa. Ciò porta in definitiva ad affermare che la regola del coordinamento è dunque regola senza contenuto ovvero senza contenuto prescrittivo, descrittiva del fenomeno o al massimo rilevante in termini di metaregola che assume la valenza prescrittiva e dunque la forza vincolante degli istituti del procedimento amministrativo.

Alle medesime conclusioni si giunge peraltro quando il coordinamento si collochi nella dimensione dell'indirizzo politico amministrativo, considerando la figura quale connotato dell'attività direttiva. Anche in tale prospettiva deve infatti ritenersi che il coordinamento non mostri alcuna autonoma forza prescrittiva immediatamente vincolante ovvero – parimenti a quanto sopra evidenziato in merito al coordinamento degli interessi procedimentali – che tale forza sia tratta dalle regole proprie della disciplina della funzione e nel caso di specie precisamente dell'attività di indirizzo.

---

sono quindi due momenti diversi in cui la norma attribuisce valore giuridico prima al fatto e successivamente all'effetto, ma solo il verificarsi di una condizione che crea il presupposto per la produzione dell'effetto giuridico.

<sup>30</sup> Tale ultima opzione si avvera, ad esempio, quando si pensi alla conferenza di servizi in termini di fattispecie di coordinamento. In tal caso il coordinamento amministrativo assurge a *genus* (di fattispecie regolatrici delle diverse istanze procedimentali), del quale la conferenza di servizi costituisce una *species*, con la conseguenza che la regola resa dal coordinamento risulta esclusivamente quella imposta dalla disciplina procedimentale della conferenza.

<sup>31</sup> Sul tema della connessione si rinvia, per tutti, a M. RAMAJOLI, *La connessione nel procedimento amministrativo*, Milano, 2002; sul rapporto di presupposizione sia consentito invece rinviare a S. DETTORI, *Il rapporto di presupposizione nel diritto amministrativo. Contributo allo studio della funzione complessa*, Napoli, 2006.

D'altra parte anche la dottrina che ha meglio teorizzato l'applicazione del coordinamento all'attività di indirizzo ha infine riconosciuto, come già evidenziato, che l'assunzione dell'indirizzo – e dunque per precipitato logico, anche del coordinamento che ne è componente consustanziale – è una decisione destinata a influire non sull'esecuzione, ma sulla deliberazione e che si pone di conseguenza come regola delle regole e dunque come metaregola.

Se così è, appare evidente come la regola espressa dal coordinamento attraverso l'attività direttiva si configuri come elemento qualificante di una regola sulla produzione normativa. Si tratta quindi di una regola che esplica i suoi effetti su una norma sulla produzione di altra norma. Di conseguenza, anche quando si volesse definire il coordinamento applicato all'attività di indirizzo politico amministrativo quale regola della funzione, tale regola non potrebbe esprimere alcun contenuto precettivo nei confronti della fattispecie finale che possa dirsi autonomo ed indipendente rispetto al contenuto determinato dall'atto di direzione<sup>32</sup>.

Insomma, in nessuna delle richiamate prospettive il coordinamento può dirsi integrare una regola autonoma e dunque in grado di per sé di determinare un effetto vincolante nei confronti dei destinatari. Né nella prospettiva che attribuisce al coordinamento portata di regola della funzione, posto che in tal caso la regola è data dalla stessa disciplina procedimentale dell'azione amministrativa, né nella prospettiva che colloca il coordinamento amministrativo nell'attività direttiva, ove la regola è data dalla stessa forza vincolante della direzione rispetto all'attività amministrativa che si colloca a valle della stessa.

A maggior ragione il coordinamento non è in grado di integrare alcuna regola autonoma quando si escluda che la figura possa integrare sia un potere – e dunque corrispondere all'esercizio di amministrazione attiva – sia un tipo di relazione organizzativa, ma corrisponda solo al risultato di relazioni sia di sovraordinazione sia di equiordinazione<sup>33</sup>. In questa diversa prospettiva, il coordinamento viene dunque collocato nell'ambito dei meccanismi giuridici di natura organizzativa predisposti dall'ordinamento al fine dell'armonizzazione delle diverse attività attraverso il raccordo tra figure soggettive, ma, per essere un risultato e non un tipo di relazione organizzativa, viene osservato che esso può essere raggiunto anche a prescindere da tali relazioni<sup>34</sup>.

## 6. La conferma dei suddetti limiti.

L'assenza del carattere prescrittivo della regola del coordinamento elaborata dalla dottrina può dimostrarsi anche quando si osservi il fenomeno nella prospettiva strutturale della teoria della fattispecie precettiva, secondo cui il

<sup>32</sup> Sul punto G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, cit., p. 287 ss.

<sup>33</sup> F.G. COCA, *Il coordinamento*, in L. MAZZAROLI, G. PERICU, A. ROMANO, F.A. ROVERSI MONACO, F.G. COCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, terza ed., Bologna, 2001, pp. 624-625.

<sup>34</sup> F.G. COCA, *Il coordinamento*, cit., p. 625.

provvedimento amministrativo, al pari della legge, della sentenza e dell'atto negoziale, integra una norma sulla produzione di altra norma<sup>35</sup>. Questa attribuisce rilevanza giuridica al fatto, considerato nel suo insieme di elementi provenienti sia dalla realtà extragiuridica che da altra precedente attività giuridica, qualificandolo normativamente non appena si verifichi la condizione determinata dalla corrispondenza nella realtà extragiuridica di un insieme di elementi fattuali con quanto contenuto nella descrizione normativa. Nel momento in cui si avrà tale corrispondenza, la norma diverrà in concreto operativa, applicando al fatto divenuto rilevante lo schema di regolazione di interessi previsto nella fattispecie precettiva<sup>36</sup>.

Quando dunque si voglia applicare lo schema descritto all'attività amministrativa ove venga in rilievo una fattispecie di coordinamento si avrà che quest'ultima, rispetto alla fattispecie precettiva determinata dalla decisione provvedimentale, integrerà necessariamente un elemento (fattuale) della realtà extragiuridica, il quale, se ritenuto rilevante dalla norma, in esito al descritto processo di produzione giuridica avrà ingresso nella fattispecie principale. Ebbene, se pure è vero che con tale ingresso il coordinamento diviene elemento costitutivo della fattispecie precettiva, contribuendo a determinare le condizioni per la produzione dell'effetto, è altrettanto vero che tale effetto è immediatamente ascrivibile alla fattispecie principale e certamente non al coordinamento.

Quanto appena osservato anche in questo caso vale sia con riguardo alla prospettiva che applica il coordinamento alle fattispecie procedimentali, sia a quella che invece colloca il fenomeno nella dinamica del rapporto tra indirizzo politico ed attività amministrativa di gestione. Nel primo caso, la fattispecie principale, a cui è collegato l'effetto precettivo, sarà determinata infatti dal provvedimento, mentre nel secondo caso sarà determinata dall'atto di indirizzo o di direzione; in entrambi i casi il coordinamento integrerà quindi esclusivamente un elemento della realtà extragiuridica, che assumerà rilevanza giuridica in ragione della qualificazione normativa, e che in tal senso contribuirà alla definizione della fattispecie precettiva, alla quale però sarà unicamente ascrivibile la produzione dell'effetto giuridico vincolante.

### **7. La necessità di un mutamento di prospettiva.**

Il coordinamento amministrativo potrebbe però essere osservato in una prospettiva differente rispetto a quelle finora sondate, nella quale il concetto sia valorizzato in una dimensione applicativa in grado di acquistare una propria autonomia ed incidere nella produzione degli effetti della decisione amministrativa.

<sup>35</sup> Si fa ovviamente riferimento alla ricostruzione di F.G. SCOCA, *Contributo sul tema della fattispecie precettiva*, Perugia, 1979.

<sup>36</sup> Secondo la prospettiva in esame la norma svolge quindi una funzione di selezione degli interessi rilevanti per il diritto e consente la produzione dell'effetto giuridico solo quando si verifichi la suddetta corrispondenza tra gli elementi selezionati nella stessa e l'evento fattuale extragiuridico. In tal senso sempre F.G. SCOCA, *Contributo sul tema della fattispecie precettiva*, cit.

va.

Si tratta di una prospettiva che, per quanto sia caratterizzata da elementi di assoluta discontinuità con il passato, presenta comunque taluni significativi profili di contatto – ivi comprese talune invarianti – rispetto alle tradizionali ricostruzioni del coordinamento amministrativo offerte in dottrina.

In particolare, resta ferma la pretesa di spiegare il fenomeno nella dimensione dell'esercizio della funzione amministrativa, così come resta fermo l'oggetto del coordinamento, integrato dalle fattispecie di interazione tra eterogenee istanze dell'ordinamento.

Pur rimanendo quindi nella dimensione dell'agire amministrativo, il tentativo è quello di sganciare il coordinamento dalle regole della funzione, per verificarne invece la possibilità di un fondamento differente e dunque autonomo rispetto alle dinamiche relazionali del procedimento ed alla relativa normativa di riferimento.

Intrapresa la nuova via, sarà quindi necessario valutare: (i) se il coordinamento possa esprimere una regola ulteriore ed autonoma rispetto alla disciplina del procedimento amministrativo e quale sia il fondamento di tale regola; (ii) in caso di esito positivo di tale accertamento, quale sia il contenuto di tale regola e se tale contenuto possa esprimere un precetto vincolante per i destinatari della stessa; (iii) in ultimo, quali conseguenze la violazione di detta regola possa determinare, sia in termini di validità della decisione amministrativa, sia, eventualmente, in termini di responsabilità in capo alla pubblica amministrazione che agisce.

## **8. Il presupposto di tale mutamento: la centralità del dovere d'ufficio.**

La risposta al primo dei quesiti sopra posti necessita di un'indagine preliminare: la possibilità che il coordinamento esprima una regola autonoma rispetto a quelle poste dalla normativa sul procedimento amministrativo passa infatti attraverso il preliminare accertamento di un fondamento (e di conseguenza di una disciplina) del comportamento amministrativo sottratto ed autonomo rispetto alle regole del procedimento<sup>37</sup>. L'esito positivo di tale accerta-

<sup>37</sup> Il riconoscimento di uno statuto autonomo del comportamento amministrativo rispetto alle regole del procedimento necessita peraltro della previa convinta affermazione dell'autonomia dell'attività amministrativa rispetto al provvedimento. Sul punto, F.G. COCA, *Attività amministrativa*, in Enc. dir., Agg. I, Milano, 2000, p. 85, ove è osservato: «In definitiva si può affermare, da un lato, che è in crescita la rilevanza giuridica dell'attività amministrativa come tale, al quale da nozione meramente ricognitiva evolve in nozione giuridica (ponendosi come fattispecie accanto all'atto e al provvedimento); dall'altro che l'attività amministrativa, rimanendo tale, sostanzia numerose diverse fattispecie giuridiche».

In una prospettiva di valorizzazione del comportamento amministrativo si colloca la puntuale riflessione di E. ZAMPETTI, *Contributo allo studio del comportamento amministrativo*, Torino, 2012, specialmente p. 222 ss. L'A., mostrata come la categoria del comportamento elaborata in sede di teoria generale sia «la più idonea a ricomprendere un fenomeno amministrativo caratterizzato da un'azione complessa, procedimentalizzata, irriducibile al solo momento provvedimentale, oggettivamente funzionalizzata in vista della sintesi razionale tra l'astratto interesse pubblico e i concreti bisogni della collettività o comunque del soddisfacimento dell'interesse generale» (pp. 224-225). In tale prospettiva, viene ricono-

mento implica peraltro a sua volta il superamento di quello che è divenuto un vero e proprio dogma in tema di disciplina della funzione amministrativa, ossia la corrispondenza biunivoca concettuale tra comportamento amministrativo ed agire amministrativo procedimentalizzato e di conseguenza tra le relative regole<sup>38</sup>. Tale corrispondenza impedisce infatti di riconoscere la possibilità di una disciplina del comportamento amministrativo diversa ed ulteriore rispetto a quella posta con la normativa sul procedimento amministrativo e dunque, per quel che concerne la questione su cui si indaga, di riconoscere la possibilità di un fondamento del coordinamento amministrativo autonomo rispetto alla suddetta normativa.

Ebbene, ho già avuto modo di osservare come il dogma in questione possa essere superato quando nell'approccio alla dinamica dell'agire amministrativo alla tradizionale prospettiva del potere si preferisca quella del dovere amministrativo ed in particolare del dovere d'ufficio, ossia del comportamento a cui il funzionario pubblico è tenuto in ragione dell'ufficio pubblico che ricopre<sup>39</sup>.

Si è peraltro consapevoli che quello che si va proponendo è un cambio di paradigma radicale: non si tratta infatti di anteporre il dovere al potere nel diagramma di flusso che spiega l'agire amministrativo – operazione di per sé già

---

sciuto che «il complessivo comportamento tenuto dall'amministrazione nell'esercizio del potere sia oggetto di un fenomeno di pluriqualficazione che individua all'interno dell'azione amministrativa due distinti nuclei comportamentali. Un primo nucleo si riflette direttamente nella decisione finale e assume rilevanza nella valutazione di legittimità del provvedimento; un secondo nucleo rimane estraneo e non si traduce nel provvedimento assumendo piuttosto rilevanza nella valutazione di liceità» (pp. 226-227). L'A. osserva quindi che «Anche ove ampiamente intesa, la nozione di comportamento può tuttavia mantenere una propria utilità ed autonomia dall'affine nozione di attività. Anzitutto, perché riesce meglio ad identificare quei fatti omissivi che più difficilmente sarebbero inquadrabili nel concetto di attività, generalmente impiegato per qualificare gli atti ma non anche quei comportamenti che atti non sono. In secondo luogo, perché, diversamente dalla nozione di attività, la nozione di comportamento sembra più idonea a qualificare quei tratti di azione amministrativa che assumono rilevanza anche isolatamente e non necessariamente in via unitaria insieme con altri atti» (p. 229).

<sup>38</sup> Sul punto si consenta il rinvio a S. DETTORI, *Esercizio legittimo del potere di revoca e doveri di comportamento della pubblica amministrazione*, in *Diritto Amministrativo*, 2017, 4, 861 ss., ove osservavo come la richiamata corrispondenza biunivoca concettuale tra comportamento amministrativo ed agire amministrativo procedimentalizzato abbia reso assai difficoltoso teorizzare la possibilità di una violazione di regole e principi comportamentali diversi da quelli posti dalla legge sul procedimento.

<sup>39</sup> Ciò è possibile attraverso la radicalizzazione e lo sviluppo delle acquisizioni di quella dottrina che, mediante la valorizzazione della distinzione tra l'agire procedimentale in senso stretto e l'agire per la formalizzazione provvedimentale, ha riconosciuto una dimensione di autonomia delle norme procedimentali rispetto alla loro necessaria funzionalizzazione alla decisione amministrativa. Anche la dottrina più progressista che ha immaginato che la violazione di regole comportamentali potesse determinare un effetto autonomo e dunque non necessariamente apprezzabile in termini di validità del provvedimento, non si è infatti mai discostata dalle norme per l'esercizio della funzione di cui alla legge sul procedimento amministrativo. Lo sforzo compiuto in tal senso dalla dottrina è quindi stato infatti importante, ma non sufficiente al riconoscimento in capo al comportamento amministrativo di una base normativa alternativa alla disciplina normativa del procedimento. Così osservavo in S. DETTORI, *Esercizio legittimo del potere di revoca e doveri di comportamento della pubblica amministrazione, cit.*, pp. 882 ss.

complessa e non unanimemente accettata – ma di andare ancora oltre, riconoscendo che la doverosità dell'agire amministrativo non può esaurirsi nell'esigenza di adozione della decisione provvedimento, così come rappresentata a livello di diritto positivo dall'art. 2 della legge sul procedimento amministrativo, né tantomeno, in via ancora più generale, nel ricorso doveroso all'esercizio del potere per la realizzazione dell'interesse pubblico<sup>40</sup>.

Vi è infatti una doverosità che anticipa l'agire amministrativo e ne costituisce il presupposto: essa è data dal dovere d'ufficio, espressione della forza dinamica che scaturisce dall'ufficio pubblico in quanto soggettività attributaria di competenze il cui esercizio è imposto al funzionario che agisce per l'amministrazione.

La questione non è di poco momento: ai fini della prospettiva che si vuole sondare risulta infatti necessario riconoscere l'autonomia del dovere d'ufficio rispetto al più generale concetto di doverosità dell'azione amministrativa e quindi scongiurare la possibilità di considerare il primo quale *species* della seconda<sup>41</sup>.

A ben vedere però, quelli di cui si va dicendo sono due concetti assolutamente distinti, seppure complementari e dal contenuto per certi aspetti coincidente. Ciò è quanto peraltro riconosciuto nella magistrale riflessione di Franco Ledda, che collocando il dovere d'ufficio nel momento *dell'agire per l'esercizio del potere* e non nella fase successiva dell'esercizio del potere, ne afferma chiaramente l'autonoma rilevanza giuridica<sup>42</sup>, con la conseguente distinzione tra il dovere «*generico e fondamentale, avente a contenuto il perseguimento degli scopi assegnati alla amministrazione pubblica*» ed i «*doveri giuridici specifici*» relativi al «*concreto oggetto*

<sup>40</sup> La questione del rapporto tra potere e dovere è probabilmente tra le più rilevanti e discusse nell'ambito del diritto pubblico ed in questa sede non può essere affrontata neppure per cenni. Appare però evidente che la prospettiva che si va delineando nel testo presuppone un approccio alla dinamica dell'agire dei pubblici poteri che pone al centro il dovere, di cui il potere costituisce un mero strumento utilizzabile dall'amministrazione (solo) in presenza dell'eventuale ostacolo alla realizzazione (doverosa) del fine pubblico sorto per la salvaguardia di uno specifico interesse privato. Tale costruzione è ottimamente resa nella riflessione di M. MONTEDURO, *Il provvedimento amministrativo: natura e caratteri*, in G. Carloti – A. Clini (a cura di), *Diritto amministrativo*, Tomo primo – Parte sostanziale, Santarcangelo di Romagna (RN), 2014, p. 105 ss., il quale propone ed argomenta una “dorsale” giuridica rappresentata dalla sequenza che lega interesse pubblico/dovere/potere/procedimento/provvedimento. Sul tema della doverosità amministrativa, si rinvia, per tutti, ai contributi di F. GOGGIAMANI, *La doverosità della pubblica amministrazione*, Torino, 2005; A. CIOFFI, *Dovere di provvedere e pubblica amministrazione*, Milano, 2005; A. COLAVECCHIO, *L'obbligo di provvedere tempestivamente*, Torino, 2013; S. TUCCILLO, *Contributo allo studio della funzione amministrativa come dovere*, Napoli, 2016.

<sup>41</sup> Tale ultima opzione risulta peraltro senza dubbio utile per spiegare il rovesciamento del paradigma potere-dovere a favore di quello dovere-potere: inteso in tal senso il dovere d'ufficio rafforza infatti l'idea che il momento doveroso anticipi quello dell'esercizio del potere e che dunque il primo costituisca il presupposto del secondo.

<sup>42</sup> F. LEDDA, *Il rifiuto del provvedimento amministrativo*, Torino, 1964, 86, ove nell'ambito della distinzione tra l'esercizio del potere giuridico e l'agire per l'esercizio del potere, l'insigne Maestro affermava che il contenuto del dovere d'ufficio non si identifica con il primo, ma ricomprende l'azione precedente, «*che assume giuridico rilievo anche quando il potere non venga realizzato*» e che «*ha però una funzione propulsiva, se così può dirsi, rispetto all'atto di esercizio*».

dell'ufficio»<sup>43</sup>.

È dunque nella (ed in relazione alla) nozione di ufficio che il dovere del funzionario pubblico acquista una propria dimensione di autonomia rispetto all'agire doveroso funzionale alla soddisfazione dell'interesse pubblico attraverso l'adozione della decisione amministrativa. Nel dovere d'ufficio si compie infatti la massima sintesi tra la dimensione oggettiva e quella soggettiva dell'agire amministrativo. Con la prima ci si riferisce alla radicalizzazione nell'ambito dell'organizzazione amministrativa della figura dell'ufficio-organo, resa possibile con il passaggio dalla teorica della rappresentanza a quella dell'imputazione organica e successivamente con la valorizzazione del lavoro professionale<sup>44</sup>. Con la seconda si fa invece riferimento a quella dimensione dell'agire del funzionario pubblico in cui questi esprime la propria professionalità a beneficio della collettività degli amministrati. In questo senso il dovere d'ufficio è certamente modalità di esercizio della funzione, ma la sua disciplina non è data dalla regola di tale esercizio (e dunque dalla regola procedimentale), ma da una differente regola che ha quale oggetto il comportamento professionale del funzionario pubblico<sup>45</sup>.

### 9. Comportamento doveroso e competenze.

L'autonomia del dovere d'ufficio rispetto al concetto di doverosità dell'azione amministrativa apre dunque le porte al conseguente riconoscimento di un fondamento autonomo del comportamento amministrativo che del primo sia esplicazione. È infatti evidente che il funzionario pubblico agirà in adempimento al proprio dovere a prescindere dalle regole (variabili e contingenti) dell'agire amministrativo che l'ordinamento pone per garantire la realizzazione (doverosa) dell'interesse pubblico.

Tanto mostrato, si tratta a questo punto di verificare in concreto se l'attività di coordinamento possa dirsi ricompresa nell'ambito del comportamento amministrativo a cui il funzionario pubblico è tenuto in adempimento del proprio dovere d'ufficio. L'esito positivo di tale verifica consentirà infatti di ricondurre altresì al dovere d'ufficio la sussistenza di un fondamento autonomo del coordinamento amministrativo e dunque la possibilità che il fenomeno possa trovare contenuto e disciplina al di fuori delle regole del procedimento amministrativo.

<sup>43</sup> F. LEDDA, *op. cit.*, p. 87, ove si osserva che «il dovere cui si riferisce tale insegnamento è quello, generico e fondamentale, avente a contenuto il perseguimento degli scopi assegnati alla amministrazione pubblica: mentre se si ha riguardo a una realtà determinata, cioè ad un concreto oggetto dell'ufficio, l'esercizio del potere (mero strumento di realizzazione degli scopi anzidetti) è a propria volta assicurato dalla legge mediante la imposizione di doveri giuridici specifici».

<sup>44</sup> G. MARONGIU, *L'ufficio come professione. Saggio sul rapporto di impiego con lo Stato*, in Id., *La democrazia come problema, I. Diritto, amministrazione ed economia*, Tomo 2, Bologna, 1994, p. 117.

<sup>45</sup> Così già in S. DETTORI, *Esercizio legittimo del potere di revoca e doveri di comportamento della pubblica amministrazione*, cit., p. 897, ove peraltro richiamavo la prospettiva in tal senso sondata da G. MARONGIU, *Funzionari e ufficio nell'organizzazione amministrativa dello Stato*, ora in Id., *La democrazia come problema, I. Diritto, amministrazione ed economia*, Tomo 2, Bologna, 1994, p. 276.

Ebbene, ritengo che tale esito positivo sia possibile quando nell'ambito della riflessione che si sta svolgendo sull'ufficio e sul connesso dovere del funzionario pubblico, il primo sia considerato nella prospettiva dinamica in cui i ruoli attribuiti alle singole articolazioni dell'amministrazione entrano inevitabilmente in contatto.

Il passaggio di *status* dell'ufficio da una condizione statica a quella dinamica si spiega peraltro efficacemente attraverso il ricorso al concetto di competenza, elemento di congiunzione tra l'organizzazione e l'esercizio della funzione, in grado di proiettare l'ufficio nella prospettiva dell'agire amministrativo. Ciò a condizione però che la competenza venga apprezzata in una dimensione qualitativa, quale rappresentazione del contenuto dell'agire amministrativo ovvero, meglio, della direzione in cui quest'ultimo deve essere orientato al fine della realizzazione dell'interesse che ciascun soggetto pubblico ha in cura<sup>46</sup>.

In tale prospettiva l'ufficio gioca peraltro un ruolo fondamentale, posto che la rappresentata dimensione qualitativa della competenza «emerge, innanzi tutto in termini di idoneità dell'ufficio a costituirsi come punto di riferimento organizzativo di determinati interessi sotto diversi profili»<sup>47</sup>.

Attraverso la competenza l'organizzazione si salda dunque strettamente con l'azione, che si esprime necessariamente quale azione doverosa dell'ufficio. L'ufficio agisce quindi in ragione della propria competenza, che non è però solo misura di distribuzione del potere, ma modalità di esercizio della funzione, espressione di «una relazione qualitativa fra l'attribuzione di un certo compito ad una certa frazione dell'organizzazione e il modo in cui l'interesse alla base della funzione sarà perseguito»<sup>48</sup>. La competenza dunque, nella dimensione dell'ufficio, non può che corrispondere alla porzione di attività amministrativa che quest'ultimo deve doverosamente esercitare al fine della soddisfazione del fine pubblico.

Per un verso quindi l'ufficio consente alla competenza di innalzarsi dalla

<sup>46</sup> Mi riferisco alla prospettiva assunta nella riflessione di A. PIOGGIA, *La competenza amministrativa. L'organizzazione tra specialità pubblicistica e diritto privato*, Torino, 2001, in particolare pp. 157 ss., ove nella competenza si riconosce un «concetto che travalica la dimensione quantitativa dell'ambito degli atti imputabili, per divenire progressivamente valore qualitativo concernente l'organizzazione degli interessi?». Ciò è possibile con il riconoscimento della specialità dell'organizzazione amministrativa ragione della qualità e della natura degli interessi affidati alla cura dei pubblici poteri. L'evoluzione della riflessione in questa direzione, osserva l'A. nel contributo in esame, ha condotto quindi a considerare la competenza «come compito di ponderazione fra l'interesse perseguito in via primaria e gli altri interessi tutelati dall'ordinamento, acquistando la dimensione dinamica di una forza propulsiva dell'azione amministrativa» (p. 178). Secondo l'A., dunque, la competenza deve considerarsi «non più soltanto come limite relativo alla dimensione del potere che ciascun ufficio può esprimere nell'azione esterna, ma principalmente come indicazione della direzione che quel potere deve seguire nel suo esercizio» (p. 185).

<sup>47</sup> A. PIOGGIA, *La competenza amministrativa. L'organizzazione tra specialità pubblicistica e diritto privato*, cit., 192. Nel medesimo senso l'A. osservava come «attribuire e distribuire competenze non è solo un modo di collegare alla capacità giuridica statale la capacità di agire dei suoi organi, ma rappresenta il momento in cui l'astratto interesse diviene compito di un ufficio e, quindi, concreta doverosità nell'esercizio di una funzione ad esso attribuita» (pp. 180-181).

<sup>48</sup> A. PIOGGIA, *La competenza amministrativa. L'organizzazione tra specialità pubblicistica e diritto privato*, cit., 205.

staticità della definizione tradizionale di unità minima del potere spettante a ciascuna articolazione amministrativa ad una differente dimensione dinamica, nella quale determina l'indirizzo dell'attività dei pubblici uffici. Per altro verso, la competenza – come sopra intesa – consente all'ufficio di mettere in relazione le attribuzioni doverose del ruolo assegnato con l'interesse che nel concreto dovrà essere soddisfatto. Insomma, la competenza orienta la doverosità dell'attività dell'ufficio ed allo stesso tempo l'ufficio, attraverso il comportamento doveroso del funzionario, consente alla competenza di essere apprezzata nella dimensione dinamica dell'agire amministrativo necessaria per la realizzazione dell'interesse pubblico.

## **10. Comportamento doveroso e coordinamento.**

Lo stretto collegamento che nella prospettiva appena ricordata si è dato tra dovere d'ufficio e competenza determinerà dunque, quale immediata conseguenza, che ciascun ufficio dell'amministrazione sarà ragionevolmente portato ad agire (doverosamente) per conformarsi all'indirizzo dato dalla propria competenza.

Il rischio determinato da tale atteggiamento è peraltro palese nel momento in cui la realizzazione del fine pubblico preveda l'interazione tra più uffici: in tal caso, infatti, la tensione di ciascun ufficio alla massimizzazione della propria competenza potrebbe condurre ad un risultato non ottimale in termini di soddisfazione dell'interesse finale. Da ciò l'esigenza che il comportamento amministrativo che costituisce espressione del dovere d'ufficio contenga necessariamente in sé la regola dell'interazione tra (le competenze de)i singoli uffici.

Ebbene, tale regola è dettata dal coordinamento amministrativo: essa, nella prospettiva che si va sondando, si configura dunque quale regola tecnica che dispone come la competenza debba essere esercitata nel caso concreto quando l'agire amministrativo si collochi in un contesto di interazione.

Si tratta dunque di una regola che impone all'ufficio di considerare il proprio agire – e dunque la propria competenza – in termini di frammento del fine ultimo che dovrà essere soddisfatto con l'intervento del pubblico potere e che intercetta altri frammenti del medesimo fine e dunque altre competenze.

In tale dimensione il coordinamento rileva dunque certamente quale strumento posto a garanzia della corretta interazione tra i diversi soggetti coinvolti nell'operazione amministrativa: ma, attenzione, esso non detta la regola del confronto procedimentale, ossia del *modus operandi* a cui l'amministrazione si deve conformare affinché tutti gli interessi acquisiti nel procedimento abbiano il loro spazio di considerazione nell'ottica dell'adozione della migliore decisione finale. Tale regola è infatti posta dalla disciplina normativa del procedimento.

Il coordinamento, in quanto espressione del dovere d'ufficio, detta invece la regola del comportamento amministrativo volta innanzitutto ad imporre a ciascun ufficio di agire tenendo conto delle competenze degli altri, evitando così i rischi della massimizzazione delle singole competenze rilevanti in ogni vicenda amministrativa. Si badi bene, non si tratta di una regola che prescrive dei

limiti all'esercizio delle competenze, indicando il confine che ciascun ufficio non può superare pena l'invasione nella competenza dell'altro. Il coordinamento costituisce infatti un'attribuzione, un carattere del comportamento amministrativo del funzionario pubblico che lo orienta alla migliore interazione in fattispecie amministrative complesse. Ed in quanto stretta derivazione del dovere d'ufficio tale attribuzione avrà carattere necessitato ed appunto doveroso.

### **11. La regola del coordinamento.**

A questo punto si può tentare di indicare il contenuto della regola espressa dal coordinamento amministrativo.

A tal fine, va in sintesi ricordato che: (i) in quanto regola che trova fondamento nel dovere d'ufficio, essa non potrà che avere ad oggetto il comportamento dei funzionari pubblici; (ii) in quanto regola del coordinamento, essa interesserà fattispecie caratterizzate dalla interazione tra soggetti amministrativi; (iii) sarà in ogni caso una regola differente rispetto a quelle dettate dalla normativa sul procedimento amministrativo.

Tanto considerato, la questione verte in buona sostanza sulle caratteristiche del comportamento a cui il funzionario pubblico dovrà conformarsi affinché la regola in questione possa dirsi rispettata. Ebbene, nella prospettiva che si va proponendo tale regola non potrà che prescrivere innanzitutto un dovere in capo al funzionario pubblico di acquisizione dello scenario di contesto in cui si inserisce l'agire di ciascuna articolazione amministrativa che operi in un sistema di interazione<sup>49</sup>. A ciò seguirà un ulteriore dovere di condivisione delle acquisite informazioni di contesto con gli altri uffici operanti nella medesima vicenda amministrativa. Da ultimo, ciascun ufficio sarà tenuto alla rielaborazione di tali informazioni in senso utile a garantire la massimizzazione delle proprie competenze in una dimensione di interazione e dunque di reciprocità.

Si tratta dunque certamente di un comportamento che impatta fortemente sulla razionalità amministrativa e sulle modalità in cui la stessa è spesa dal funzionario pubblico preposto all'ufficio. Questi sarà infatti tenuto ad operare tenendo conto di tutte le variabili relazionali che possano risultare in qualche modo rilevanti nel caso di specie, garantendo un costante e completo flusso di informazioni tra articolazioni amministrative e dunque modellando il proprio agire su quello degli altri soggetti coinvolti nell'interazione.

In tal senso, il coordinamento amministrativo rileva nella dimensione dinamica del dovere d'ufficio e dell'esercizio delle competenze. Peraltro, da quanto detto appare evidente come l'agire del funzionario che corrisponda alla regola del coordinamento non sia completamente definibile a priori negli adempimenti che di volta in volta dovranno essere doverosamente compiuti, dipendendo in parte dal comportamento degli altri attori del sistema. Di conse-

<sup>49</sup> La definizione da parte del funzionario pubblico dello scenario di contesto in cui si colloca il proprio agire impone, tra l'altro, lo svolgimento di un processo conoscitivo in cui si prefigurino gli effetti della decisione che si andrà ad assumere. Sul tema specifico, R. LA BARBERA, *La previsione degli effetti. Rilevanza giuridica del progetto di provvedimento*, Torino, 2001.

guenza, il coordinamento assume natura e portata di regola dell'agire ed allo stesso tempo di regola della regola (metaregola ovvero, meglio, regola di produzione di altra regola) che potrà essere diversamente declinata nell'ambito della discrezionalità esercitata dal funzionario pubblico. Ciò potrà peraltro avvenire sia nella fase dell'agire amministrativo funzionale all'adozione della decisione finale, sia nella fase di attuazione di tale decisione. L'esercizio del dovere d'ufficio, e di conseguenza il comportamento del funzionario che assicura il coordinamento delle competenze, si esplica infatti evidentemente in tutta la vicenda amministrativa ed anzi nella fase di attuazione della stessa gioca un ruolo particolarmente rilevante.

### 12. Coordinamento ed attuazione delle decisioni amministrative.

I processi di attuazione della decisione amministrativa costituiscono un importante banco di prova per saggiare la tenuta della prospettiva che si è proposta. Lo sviluppo della riflessione in tale direzione implica però talune (breve) precisazioni preliminari, ma soprattutto la necessità di prendere posizione sul concetto di attuazione della decisione e dunque sul perimetro e sul contenuto di tale momento dell'agire amministrativo.

L'idea stessa di processi di attuazione comporta innanzitutto che una decisione sia stata assunta e che questa sia produttiva di effetti. Tali effetti però non corrispondono alla fissazione dell'assetto definitivo degli interessi di volta in volta in rilievo in ciascuna vicenda amministrativa. Ciò significa che la determinazione del risultato amministrativo passa attraverso un'ulteriore attività, non necessariamente affidata agli stessi soggetti che hanno assunto la decisione, ma anzi spesso ad (una pluralità di) operatori chiamati ad agire per la realizzazione materiale del fine peraltro già definito in sede di decisione.

Utilizzando un noto paradigma, può dunque affermarsi che quelle di cui si va dicendo non sono decisioni sui mezzi, ma decisioni sui fini, ossia decisioni che, in un'ottica sistemica, costituiscono la prima rilevante specificazione delle finalità astrattamente previste nelle norme di riferimento e talvolta parcellizzate in ragione del pluralismo amministrativo<sup>50</sup>. Attraverso tali decisioni si ha dunque certamente la definizione dell'interesse concreto, da un punto di vista della determinazione del valore prevalente a cui l'azione amministrativa deve conformarsi, ma la realizzazione ultima dell'effetto, che porta alla modifica della realtà materiale, passa attraverso un'ulteriore attività, sempre di competenza di soggetti pubblici.

Ebbene, l'attuazione della decisione amministrativa è integrata da tale at-

<sup>50</sup> Su tale distinzione è d'obbligo il rinvio a H.A. SIMON, *Administrative behaviour*, New York, 1947, (trad. it. *Il comportamento amministrativo*, Bologna, 1967). Peraltro, anche G. MARONGIU, *L'attività direttiva nella teoria giuridica dell'organizzazione*, cit., p. 286, nella costruzione dell'attività direttiva, si riferiva al "coordinamento di meccanismi relazionali di mezzi allo scopo": in tale prospettiva però la determinazione dell'indirizzo influiva non sull'esecuzione, ma sulla stessa deliberazione che l'amministrazione avrebbe adottato.

tività, che può definirsi dunque di tipo “gestionale ed operativo”<sup>51</sup>. Essa rimane peraltro tradizionalmente fuori dai modelli normativi che spiegano l'esercizio della funzione<sup>52</sup>, nonostante nella stessa spesso si riscontri la maggiore esigenza di raccordo tra i molteplici soggetti che sono chiamati ad operare per la realizzazione del risultato amministrativo.

L'attuazione della decisione presenta infatti una serie di incertezze determinate dalla varietà ed eterogeneità delle operazioni che in tale fase dell'agire amministrativo sono compiute<sup>53</sup>, nonché dalla connessa discrezionalità che l'amministrazione è chiamata ad esercitare<sup>54</sup>.

Ebbene, l'attività di coordinamento è dunque innanzitutto volta ad indirizzare e dirigere tale discrezionalità e, di conseguenza, a ridurre le suddette incertezze.

Ciò sarà possibile, in primo luogo, attraverso la circolazione delle informazioni disponibili e dunque attraverso l'eliminazione delle asimmetrie informative che possano sorgere tra le diverse articolazioni amministrative coinvolte nell'esecuzione della decisione. Il che significa che sarà onere di ciascun soggetto coinvolto nell'attività di esecuzione, per un verso fornire il proprio contribu-

<sup>51</sup> Afferma l'esigenza di un coordinamento che riguardi gli aspetti gestionali ed operativi dell'agire amministrativo G. PASTORI, *Coordinamento e governo di una società complessa*, in G. AMATO, G. MARONGIU, *L'amministrazione della società complessa. In ricordo di Vittorio Babelet*, cit., 131. Pastori si chiedeva in particolare come si potesse fare fronte al rischio di aumento della burocratizzazione della società a causa della progressiva democratizzazione della stessa. A tale domanda rispondeva rappresentando la necessità di «realizzare non grandi organizzazioni ed apparati pubblici dipendenti dal potere politico, ma organizzazioni il più possibile obiettivate, che sono sì pensate unitariamente in relazione agli scopi cui servono, ma che sono costituite (come già, ad esempio, la legge istitutiva del servizio sanitario nazionale) da più soggetti, sia pubblici che privati, dagli stessi cittadini sia individualmente che nelle formazioni sociali. Il che significa realizzare in termini di coordinamento quelli che altrimenti sarebbero organismi ed apparati unitariamente strutturati. Si tratta di un coordinamento non più sul piano del governo e dei processi decisionali più elevati, bensì di un coordinamento con riguardo agli aspetti gestionali ed operativi».

<sup>52</sup> Così A. LIPPI – M. MORISI, *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, 2005, 107, secondo cui: «Nel senso comune, il processo di attuazione viene usualmente considerato come una fase scontata e automatica del processo amministrativo. Ciò accade perché la maggior parte dell'interesse viene, invece, prestata al processo decisionale reputato il baricentro della funzione amministrativa».

<sup>53</sup> A. LIPPI – M. MORISI, *Scienza dell'amministrazione*, cit., 108, ove si osserva: «Contrariamente a ciò che si pensa di solito, invece, i processi di attuazione sono la fase della funzione amministrativa più ambigua e incerta» per una serie di motivi: (i) «poiché l'attuazione è il momento in cui si esercitano genericamente i mezzi stabiliti in precedenza per raggiungere i fini»; (ii) perché «nel corso dell'attuazione si possono presentare eventi imprevisi che mettono a dura prova il progetto adottato»; (iii) perché «l'attuazione è comunque un fatto incerto e ambiguo poiché contraddistinto da una cifra di operazioni, da volumi di attività, da quantità di risorse, tecnologie, persone estremamente più numerosi che nel processo decisionale». Viene dunque osservato che: «Si potrebbe addirittura dire che l'incertezza che la decisione cerca di ridurre attraverso la scelta e l'eliminazione delle alternative, viene nuovamente incrementata quando le decisioni devono essere tradotte in risultati».

<sup>54</sup> È oramai generalmente condiviso che anche in fase di attuazione della decisione vi siano in capo all'operatore più o meno ampi margini di discrezionalità, che impongono un'attività di «controllo del processo di attuazione». Così, ancora, A. LIPPI – M. MORISI, *Scienza dell'amministrazione*, cit., 108-109, ove si parla di «un metaforico dilemma sull'attuazione che consiste in ciò che definiamo modalità di controllo del processo di attuazione. Ciò significa decretare la misura mediante la quale i comportamenti dei membri dell'organizzazione devono fare seguito alle decisioni assunte secondo delle disposizioni precise e quanto, invece, sono lasciati alla discrezione degli operatori».

to informativo circa le modalità ed i termini di svolgimento dell'attività esecutiva di propria spettanza e, per altro verso, quello di acquisire le corrispondenti informazioni dagli altri soggetti con cui si deve relazionare.

Con riguardo poi al comportamento del funzionario pubblico consistente, come detto, nell'orientare la discrezionalità che si spende nell'esecuzione della decisione, vengono in rilievo i tipi di coordinamento e controllo dei processi di attuazione indicati nella riflessione dottrinale della scienza dell'amministrazione. Si tratta di meccanismi di coordinamento distinti a seconda del livello di discrezionalità dell'agire amministrativo<sup>55</sup>: in particolare, quando l'esecuzione della decisione presenti più ampi margini di discrezionalità, il coordinamento sarà integrato da un processo che è stato definito di "adattamento reciproco" e che consiste in una vera e propria contrattazione tra le diverse articolazioni dell'amministrazione coinvolte nell'operazione<sup>56</sup>.

Ebbene, le regole del coordinamento poste a disciplina del comportamento tenuto dal funzionario pubblico al fine di garantire tale contrattazione certamente non corrispondono, né possono essere evidentemente assimilate, a quelle poste a disciplina dell'agire amministrativo nel procedimento. E ciò sia in considerazione del diverso ambito di applicazione delle suddette regole (da una parte l'agire per l'adozione della decisione e dall'altra per l'esecuzione della stessa), sia, e soprattutto, per quanto finora mostrato, in termini di fondamento e contenuto delle stesse.

### 13. Il dovere di coordinamento rafforzato.

La prospettiva che si è cercato di proporre colloca dunque il coordinamento amministrativo nell'ambito del dovere d'ufficio e delle regole comportamentali che di questo sono diretta espressione. Ogni qualvolta dunque il funzionario preposto all'ufficio dovrà agire in un contesto di interazione con altre soggettività chiamate a contribuire alla realizzazione dell'interesse pubblico, dovrà necessariamente operare secondo la regola del coordinamento. Insomma il coordinamento amministrativo è fattispecie implicita nell'agire doveroso dell'ufficio pubblico.

<sup>55</sup> A. LIPPI, M. MORISI, *Scienza dell'amministrazione*, cit., 109 ss., richiamano a tal proposito la tipologia di meccanismi di coordinamento e controllo di H. MINTZBERG, *La progettazione dell'organizzazione aziendale*, Bologna 1996, ove, con grado di discrezionalità decrescente, distingue tra: (i) l'adattamento reciproco; (ii) la supervisione diretta; (iii) la standardizzazione ex ante. Ebbene, a ciascuno di tali tipi corrisponde il riconoscimento di regole di interazione tra soggetti a cui spetta operare per l'attuazione di decisioni amministrative che implicano l'esercizio di discrezionalità. Nel primo caso si tratta di regole "informali e mutevoli" oggetto di continua contrattazione tra i decisori; nel secondo "l'attuazione viene compiuta seguendo le indicazioni di un supervisore", il quale ne definisce, potendo assumere "nuove decisioni mentre la produzione è in corso"; nel terzo la discrezionalità è ridotta al minimo in ragione di "premesse comportamentali che esauriscono l'universo delle incertezze"

<sup>56</sup> Osservano A. LIPPI, M. MORISI, *Scienza dell'amministrazione*, cit., 109, che l'adattamento reciproco «è la modalità di coordinamento e controllo mediante la quale due o più membri di un'organizzazione attuano le decisioni assunte attraverso una mutua solidarietà sancita per mezzo di una contrattazione pressoché continua su metodi, risorse, tecnologie e quant'altro può servire a raggiungere lo scopo».

Tanto detto, non può però tacersi del fatto che talvolta l'ufficio pubblico è attributario di una espressa funzione di coordinamento, ossia viene direttamente investito dalla norma di compiti corrispondenti alla gestione dell'interazione tra diversi soggetti dell'ordinamento. In tali ipotesi, peraltro, è talvolta la norma stessa che definisce la regola del coordinamento, indicando quali sono i suddetti compiti e quali dunque sono gli adempimenti a cui l'ufficio deve assolvere affinché possa dirsi correttamente eseguito il coordinamento. Altre volte invece la norma si limita a prescrivere genericamente lo svolgimento di un'azione di coordinamento, affidandone la definizione del contenuto, nonché l'esercizio ad un determinato soggetto amministrativo.

Ebbene, in entrambi tali casi l'attività di coordinamento non integrerà un elemento qualificante il comportamento amministrativo volto all'esercizio della competenza dell'ufficio, ma coinciderà con quest'ultima. Sono dunque le ipotesi in cui il legislatore affida la responsabilità della gestione dell'interazione ad uno o più soggetti determinati, con la differenza che in un caso il contenuto della regola del coordinamento è dato espressamente dalla norma, mentre nell'altro è affidato alla determinazione discrezionale del soggetto dalla stessa indicato.

In ogni modo, con l'espressa previsione normativa di una funzione di coordinamento l'ordinamento riconosce la necessità di una regolazione rafforzata dell'interazione tra i diversi soggetti di volta in volta coinvolti nella vicenda amministrativa, tanto più quando indica le modalità della stessa che, a quel punto, divengono vincolanti per il soggetto che agisce.

#### **14. Declinazione della prospettiva: coordinamento ed emergenza sanitaria.**

Un esempio tratto dall'attualità rende l'idea dei concetti e delle categorie su cui si sta riflettendo.

Il tema è quello dell'attuazione delle decisioni assunte per fare fronte all'emergenza sanitaria determinata dal Covid-19. Si tratta di un caso limite e dunque assai significativo al fine della dimostrazione della tenuta della prospettiva proposta: le decisioni in questione non solo provengono infatti da differenti livelli di governo, ma sono anche dirette ad una pluralità eterogenea di esecutori.

In particolare, tra le molteplici disposizioni adottate viene in esame l'art. 122 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18<sup>57</sup>, che ha previsto la nomina di un Commissario straordinario per l'attuazione ed il coordinamento delle misure occorrenti per il contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica, indicando tra i compiti del Commissario quello di acquisire e sostenere la produzione dei beni strumentali utili a contenere e contrastare l'emergenza, nonché, nello specifico,

<sup>57</sup> "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", pubblicato nella Gazz. Uff. 17 marzo 2020, n. 70, Edizione straordinaria, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 24 aprile 2020, n. 27.

quello di individuare i fabbisogni e procedere all'acquisizione ed alla distribuzione di farmaci, delle apparecchiature e dei dispositivi medici e di protezione individuale. La norma prevede quindi che il Commissario provveda al potenziamento della capienza delle strutture ospedaliere, raccordandosi con le regioni, le province autonome e le aziende sanitarie, nonché, più in generale che collabori con le regioni e le supporti nell'esercizio delle relative competenze in materia di salute.

Al Commissario straordinario sono quindi attribuite sia una serie di funzioni di amministrazione attiva, consistenti nella diretta attuazione delle misure contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica, sia funzioni di espresso coordinamento e raccordo di quei soggetti il cui contributo all'esecuzione delle suddette misure è necessario.

Ebbene, nella fattispecie in esame si ritrovano tutte le tipologie di coordinamento di cui si è finora argomentato.

Innanzitutto, si ritrova il coordinamento quale espressione del dovere d'ufficio, posto che il Commissario nell'esercizio delle numerose funzioni di amministrazione attiva che gli sono attribuite sarà tenuto a interagire con una pluralità di amministrazioni e dunque, per quanto in precedenza mostrato, sarà tenuto ad un comportamento rispettoso della regola di tale interazione dettata dal coordinamento.

In secondo luogo, nella norma in esame si ritrova una fattispecie di coordinamento "rafforzato", posto che l'art. 122 attribuisce espressamente al Commissario compiti di coordinamento: la disposizione in esame è infatti rubricata «*Commissario per il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica COVID-19*» e, per altro verso, come ricordato, attribuisce espressamente al Commissario compiti di raccordo con amministrazioni appartenenti a diversi livelli di governo del territorio. In tali ipotesi l'attività di coordinamento non risulta dunque solo implicita nel dovere d'ufficio del funzionario che agisce, ma è espressamente indicata quale funzione con un'autonomia e separata rilevanza.

In terzo luogo, nell'art. 122 la funzione di coordinamento è prevista sia con riguardo all'agire amministrativo volto all'adozione della decisione amministrativa, sia con riguardo all'attuazione di decisioni già adottate. Si pensi infatti ancora, per il primo tipo, ai compiti di amministrazione attiva attribuiti al Commissario (ad esempio l'organizzazione, l'acquisizione ed il sostegno alla produzione dei beni strumentali utili a contenere e contrastare l'emergenza), che impongono un'attività di coordinamento funzionale all'adozione delle relative decisioni, e, per il secondo tipo, all'espressa attribuzione al Commissario della funzione di coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica, attività dunque relativa all'attuazione di decisioni già assunte.

In ogni caso, e dunque a prescindere dai tipi di coordinamento previsti dalla norma in esame, appare evidente come l'effettività di quest'ultima non possa essere garantita esclusivamente dall'applicazione delle regole del procedimento, ma passi attraverso l'agire (e dunque il comportamento) del Commis-

sario corrispondente alla regola del coordinamento espressione del dovere d'ufficio di tale funzionario. Nel caso di specie tale regola imporrà al Commissario e comunque a tutti i soggetti coinvolti nell'attuazione delle misure in questione reciproci obblighi di informazione al fine della definizione dello scenario fattuale e normativo in cui operare, nonché reciproci obblighi di indicazione e condivisione dei tempi e dei modi delle azioni da svolgere in modo da evitare adempimenti superflui ed inutili, oltre che evidentemente antieconomici.

### **15. Considerazioni conclusive e prospettive di sviluppo dell'indagine.**

A questo punto è possibile svolgere qualche considerazione di sintesi in merito ai risultati dell'indagine svolta e fornire qualche indicazione per lo sviluppo della stessa.

Ritengo che nelle pagine che precedono sia innanzitutto emerso che mentre possediamo un collaudato schema teorico per spiegare i fenomeni dell'interdipendenza dentro l'organizzazione – costruito ed affinato in un contesto storico diverso dal presente, nel quale le interdipendenze tra le azioni delle pubbliche amministrazioni (e dunque tra gli interessi pubblici assegnati in cura alle medesime) venivano certamente in rilievo, ma non assumevano il carattere di un dato strutturale di tipo sociale, prima ancora che politico e giuridico – non disponiamo ancora di uno schema teorico adeguato per spiegare il medesimo fenomeno relazionale, quando questo integri un elemento strutturale tipico di una società complessa qual è quella attuale.

A fronte di tale constatazione, ci si è dunque posti in una prospettiva che riconosce nel coordinamento il concetto su cui fare leva per ricostruire una teorica delle interdipendenze amministrative che possa dirsi sostenibile da un punto di vista logico-giuridico, nonché funzionale a spiegare le relazioni tra i diversi soggetti pubblici dell'ordinamento in un'ottica di sistema non solo giuridico, ma innanzitutto sociale.

Il ricorso quasi ossessivo alla figura del coordinamento che si ha nella legislazione degli ultimi decenni, lungi dall'essere ascrivibile ad una moda linguistica, segnala infatti un'esigenza che nasce dalla società, recepita a livello normativo, ma ancora ostica a livello teorico-dogmatico. Se mi si passa il termine, quello del coordinamento è uno dei pochi casi in cui una "prassi normativa" è in uno stadio più avanzato rispetto alla corrispondente ricostruzione scientifica e dottrinale.

La prospettiva che si è proposta ha dunque consentito di superare le perplessità evidenziate in merito alla possibilità di definizione di uno statuto giuridico autonomo del coordinamento amministrativo. Ciò è stato possibile conducendo il coordinamento su un terreno dove potesse esprimere la propria potenzialità senza confondersi con (ed essere condizionato dal) l'esercizio della funzione procedimentale. L'affrancamento dalla disciplina della funzione ha consentito peraltro il riconoscimento del carattere prescrittivo della regola del coordinamento che trova fondamento nel dovere d'ufficio e dunque nella disciplina degli obblighi comportamentali del funzionario pubblico.

Può dunque dirsi realizzato l'obiettivo che ci si era posti con il presente studio, ossia quello di contribuire a chiarire la portata concettuale del coordinamento amministrativo, ricercando nelle molteplici fattispecie che vengono tradizionalmente ricondotte a tale figura quei tratti comuni utili ai fini ad un inquadramento dogmatico e sistematico della stessa, nonché ai fini della spiegazione del diritto positivo che disciplina le fattispecie di interazione tra soggetti pubblici.

Nondimeno, ove si concordi con l'impostazione proposta, la stessa potrà determinare (auspicabili) ulteriori sviluppi della riflessione. Indico in particolare tre declinazioni del coordinamento che può risultare interessante approfondire.

La prima riguarda la possibilità di utilizzare il coordinamento quale parametro utile alla misurazione della *performance* del funzionario pubblico. Ed infatti, nel momento in cui si ammette l'autonoma rilevanza giuridica degli obblighi comportamentali di cui alla regola posta dal coordinamento amministrativo, nonché la stretta connessione tra tali obblighi e l'agire amministrativo in contesti di interdipendenza amministrativa, appare evidente come la quantità e la qualità dell'adempimento dei suddetti obblighi possano costituire elementi di valutazione dell'esercizio (doveroso) dell'azione del funzionario pubblico<sup>58</sup>.

La seconda linea di sviluppo della riflessione potrebbe riguardare la valutazione degli effetti derivanti dalla violazione delle regole del comportamento – ovvero degli *standard* comportamentali – a cui il funzionario pubblico è tenuto a fronte di fattispecie ove l'agire amministrativo preveda l'interazione tra diverse soggettività pubbliche<sup>59</sup>. Assai interessante sarebbe, in particolare, non solo

<sup>58</sup> Sul rapporto tra organizzazione amministrativa e valutazione della *performance* del funzionario pubblico, A. ZITO, *Interesse pubblico e strumenti organizzativi per la valutazione delle performance: il problema del miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle pubbliche amministrazioni*, in A. CONTIERI, F. FRANCIOSI, M. IMMORDINO, A. ZITO (a cura di), *Interesse pubblico e disegno organizzativo delle pubbliche amministrazioni* (Atti del convegno dell'Università degli Studi di Palermo - 20 e 21 febbraio 2009), Napoli, 2010, pp. 1-12.

<sup>59</sup> La violazione delle regole del comportamento previste dal coordinamento potrebbe in via di principio rilevare in termini di invalidità dell'assetto interessi che si è determinato in esito all'esercizio dell'attività di coordinamento ovvero in termini di ristoro risarcitorio nei confronti di quei soggetti che provino di avere subito un danno dalla suddetta attività. In tale prospettiva è peraltro opportuno ricordare quanto evidenziato circa il fatto che l'attività di coordinamento riguarda l'intera vicenda amministrativa e dunque sia l'agire per la decisione, sia l'agire per l'attuazione della decisione. Solo nel primo caso dunque la violazione della regola sul coordinamento potrà eventualmente determinare l'invalidità della decisione amministrativa provvedimento. Una considerazione a parte merita invece la possibilità di un ristoro risarcitorio, il cui riconoscimento a livello di tutela nei confronti dell'agire amministrativo nel nostro ordinamento incontra ancora, come noto, significative resistenze e restrizioni. Nonostante infatti le recenti aperture della giurisprudenza amministrativa, la risarcibilità di un danno ulteriore rispetto a quello determinato dall'illegittimità accertata del provvedimento amministrativo viene tradizionalmente confinata a limitate ipotesi di violazione dei doveri di correttezza e buona fede oggettiva che determinano un pregiudizio all'affidamento ingenerato nel privato dall'esercizio dell'azione amministrativa. Certamente vanno peraltro tenute presenti le indicazioni della giurisprudenza – richiamate anche nella nota decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 5 del 2018 – che in più occasioni ha affermato che anche nello svolgimento dell'attività autoritativa, l'amministrazione è tenuta a rispettare non soltanto le norme di diritto pubblico (la

l'accertamento nel caso di specie di una tutela di tipo risarcitorio, ma, attraverso gli obblighi comportamentali espressi dalla regola del coordinamento, riflettere sulla definizione di un principio generale che ammetta la risarcibilità del danno causato al privato dalla violazione dei suddetti obblighi.

La prospettiva che si è mostrata potrebbe infatti costituire un punto di svolta in tale direzione, in ragione innanzitutto della ricordata portata autonoma della regola dettata dal coordinamento rispetto alla disciplina del procedimento amministrativo. La violazione degli obblighi comportamentali previsti da tale regola potrà infatti assumere rilevanza in termini di tutele disponibili a prescindere dal giudizio sulla decisione e dunque dall'illegittimità di quest'ultima<sup>60</sup>.

La terza linea di sviluppo della riflessione potrebbe infine riguardare l'accertamento dei punti di contatto tra la regola del coordinamento ed il principio di effettività declinato nell'ambito dell'azione amministrativa ed inteso dunque quale principio che esprime la funzionalizzazione della prescrizione al fine e la conseguente capacità dell'amministrazione di perseguire quest'ultimo in maniera piena<sup>61</sup>.

---

cui violazione implica, di regola, l'invalidità del provvedimento e l'eventuale responsabilità da provvedimento per lesione dell'interesse legittimo), ma anche le norme generali dell'ordinamento civile che impongono di agire con lealtà e correttezza, la violazione delle quali può far nascere una responsabilità da comportamento scorretto, che incide non sull'interesse legittimo, ma sul diritto soggettivo di autodeterminarsi liberamente nei rapporti negoziali, cioè sulla libertà di compiere le proprie scelte negoziali senza subire ingerenze illegittime frutto dell'altrui scorrettezza.

<sup>60</sup> A. ROMANO TASSONE, *La responsabilità della p.a. tra provvedimento e comportamento (a proposito di un libro recente)*, in *Dir. amm.*, 2/2004. Se peraltro, come mostrato, gli obblighi connessi all'esercizio dell'attività di coordinamento qualificano il dovere d'ufficio del funzionario pubblico nella dimensione dinamica dell'interazione tra soggetti dell'ordinamento, garantendo l'effettività del risultato amministrativo, è indubbio che in un contesto, qual è quello attuale, dove il risultato amministrativo è misurato innanzitutto attraverso parametri di effettività, il tempo appare maturo per porre l'amministrazione dinanzi ad una responsabilità per la violazione di quelle regole comportamentali volte proprio a garantire l'effettiva soddisfazione dell'interesse concreto che venga in rilievo in ciascuna vicenda amministrativa. Sul punto, E. ZAMPETTI, *Contributo allo studio del comportamento amministrativo*, cit., pp. 230-231, secondo il quale la nozione di comportamento amministrativo proposta presenta implicazioni sia «sul riparto giurisdizionale (rappresentando, sotto questo profilo, lo strumento per verificare se siano maturi i tempi di un'estensione della giurisdizione amministrativa a tutte le ipotesi in cui, a prescindere dal carattere autoritativo o meno dell'azione, si avverta la presenza di un comportamento astrattamente orientato alla soddisfazione dell'interesse generale)», sia sul «profilo dell'effettività della tutela, in relazione a quei tratti di attività amministrativa – generalmente irriducibili all'archetipo provvedimentale – in cui le ordinarie garanzie procedurali appaiono recessive rispetto alle esigenze della semplificazione e dell'efficienza».

<sup>61</sup> Per quanto detto, si è fermamente convinti che l'applicazione delle regole del coordinamento amministrativo possa contribuire a superare i limiti e le strettoie del formalismo procedimentale a favore di una tutela sostanziale dei diritti e degli interessi dei destinatari dell'azione amministrativa. Sul conflitto tra "legalità formale procedurale" e "legittimità sostanziale dell'agire amministrativo", si segnala la riflessione di M. BELLAVISTA, *Determinazione, decisione, procedura*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2017, 1. Per una compiuta e solida rappresenta-

---

zione della prospettiva della funzionalizzazione dell'organizzazione e (dell'azione amministrativa) al godimento dei diritti fondamentali della persona si rinvia peraltro al recente contributo di L.R. PERFETTI, *L'organizzazione amministrativa come funzione della sovranità popolare*, in *Il diritto dell'economia*, 2019, 1, 43-70. Nella medesima prospettiva, sempre di recente, si colloca la riflessione di D. VESE, *L'efficienza dell'organizzazione amministrativa come massimizzazione dei diritti fondamentali*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2019, 1. Il ruolo delle istituzioni amministrative nella prospettiva del rispetto della dignità della persona è puntualmente messo in luce nella riflessione di A. ZITO, *Dall'epoca del cambiamento al cambiamento d'epoca: il ruolo delle pubbliche amministrazioni nella prospettiva del giurista*, in *P.A. Persona e amministrazione*, 2019, 1.