

## PREFAZIONE

Se esiste, nel diritto pubblico italiano, una nozione veramente controversa, è quella di coordinamento.

Le ragioni di questa strutturale equivocità sono molteplici e in larga parte devono essere ricondotte, innanzitutto, alla circostanza che a quel termine si sono riferite, nel tempo, molte voci dottrinali e, così, altrettante speculazioni. Non è un dato irrilevante. Perché, tradizionalmente, a nutrire il dibattito sul coordinamento sono state esigenze volta per volta assai differenti: individuare principi e strumenti per l'armonizzazione dei rapporti tra Stato e mercato; immaginare la cornice in cui razionalizzare al meglio il carattere composito dell'ordinamento repubblicano; attribuire un linguaggio condiviso e riconoscibile al vasto campo delle relazioni interorganiche e intersoggettive; interpretare in una certa maniera il fondamento e le innovative declinazioni della generale opzione procedimentale. E l'elenco potrebbe continuare.

Sicché è naturale che, a seconda dell'istanza presupposta, la nozione di coordinamento assumesse, e assuma tuttora, significati e proiezioni eterogenei. Allo stesso modo, è altrettanto semplice evidenziare come, in dipendenza del risultato che si intenda conseguire, la medesima nozione possa riuscirne esaltata, riqualificata, disambiguata, riclassificata o, addirittura, e viceversa, radicalmente contestata, se non negata.

In secondo luogo, non si devono sottacere neanche le potenzialità che le questioni sottese alla trattazione dei temi ora rammentati hanno saputo sortire circa la decifrazione di dinamiche ulteriori, nelle quali il coordinamento, anche se non evocato espressamente, poteva comunque fornire validi spunti orientativi.

D'altra parte, se al centro della discussione storica sul coordinamento vi è sempre stato il nodo della relazione tra più interessi e del correlato rapporto cui essa informa i soggetti che di quegli interessi sono titolari, è spontaneo constatare che la nozione in esame può venire in gioco anche per definire tappe e mezzi dell'integrazione tra ordinamenti o per isolare strategie disciplinari, formali o sostanziali, finalizzate a far convergere più soggetti, pubblici come privati, verso il raggiungimento di un unico scopo. In questo senso, il coordinamento si è potuto prestare sia per il ruolo di veicolo, o di rafforzativo singolare, di istituti o principi specifici, sia per la funzione di simbolo riassuntivo di un dato ritratto

della forma di Stato o della forma di governo. Con l'effetto, se si vuole curioso, che alla consapevolezza sulla sua conseguente importanza (o, meglio, della sua crescita di livello) è sovente seguita la conclusione sulla sua materiale inutilità. Per quale motivo, del resto, si dovrebbe invocare un nuovo concetto, aggiuntivo rispetto ad elementi che già ci sono e che portano comunque con sé peculiari prescrizioni, ben apprezzabili su altri piani? Senza scomodare il celebre rasoio di Occam, basterebbe rammentare il famoso ammonimento ai pattinatori di Pierre Charles Roy, mutuato da Santi Romano, per i giuristi, nei suoi noti *Frammenti di un dizionario giuridico*: «glissez, mortels, n'appuyez pas».

Il fatto è che l'utilizzo diffuso di una nozione tanto sfuggente porta di per sé il segno implicito di una rilevanza intrinseca, sotterranea; dell'attinenza, cioè, al dispositivo ordinante della discrezionalità, di cui il diritto amministrativo italiano continua ad essere permeato in modo trasversale. E con cui, pertanto, è impossibile non fare i conti. Se non altro perché l'*escamotage* decisionale in cui esso si risolve – la posizione previa di un'attribuzione concretamente prioritaria, con simultaneo affidamento ad essa di una riservata valutazione di sintesi – è suscettibile di essere esploso, per l'appunto, verso una pluralità di obiettivi, e di essere, quindi, riformulato con successo in contesti per nulla omogenei. *Quell'orribile forza*, la si potrebbe definire, con le parole che formano il titolo di un noto romanzo di C.S. Lewis.

Cosciente di ciò, l'Autrice di questo studio, poggiando sulla preventiva illustrazione degli orientamenti teorici che nel tempo si sono avvicinati, e delle tensioni (ideali, operative, scientifiche) di cui essi costituivano emersione, ricorre alla nozione di coordinamento per interpretare secondo una direttrice quanto mai realistica le evoluzioni più recenti della *funzione di governo* – questo l'ambito d'elezione della ricerca – e per trarne conferma di alcuni convincimenti generali: in buona sostanza, sulla complessità (se non sull'impossibilità) di un (mero) coordinamento procedimentale per equiordinazione; e sulla necessità (o anteriorità) delle soluzioni organizzative, per mezzo delle quali dare visibilità, simultaneamente, all'inevitabile prevalenza pratica di taluni soggetti e alla compresente necessità che con essi interloquiscano efficacemente anche gli altri poli dell'azione.

Al lettore una simile traiettoria potrà apparire come confermativa della *lungolatenza* – per così dire – dell'impronta gerarchica di cui il dispositivo discrezionale ha rappresentato, e incarna ancor oggi, la più matura e moderna espressione. Estremizzando, si potrebbe intravedere, in questo saggio, la più sincera ricognizione critica, sul piano del diritto positivo, dei fallimenti, ripetuti, di ogni tentativo di de-soggettivizzazione dell'ordinamento e delle più varie concezioni volte a costruire grammatica e sintassi di un diritto amministrativo più partecipato, aperto e socialmente riconosciuto.

Fosse solo per un tale profilo, al volume andrebbe riconosciuto un grande

merito: quello che, in altre parole, è tipico di un'indagine che non si accontenta di riposare sulle infrastrutture del discorso più facile e retorico, e che, anzi, evidenza senza sconti la difformità tra le manifestazioni più radicate e attuali di un fenomeno e gli orizzonti trasformativi che, pure, in alcune grandi e indimenticate stagioni del riformismo nazionale si volevano agevolare deliberatamente per invertire una rotta che, all'opposto, rimane pervicace e salda, non solo negli approcci degli studiosi, ma specialmente negli sviluppi della legislazione. E, forse, nelle domande di una *semplificazione* che, come risulta ormai chiaro, non è più chiamata ad alimentarsi a un paradigma di responsabilità e di autonomia, ma si abbevera a un forte *input* di vertice e di comando, quali vettori di rapidità ed effettività.

Da qui è molto agevole giungere all'utilità più vera dell'analisi compiuta in questo libro. Che, su di un piano strettamente scientifico, di osservazione delle fattispecie ed estrazione dei significati che da quelle promanano, dimostra *in parte qua*, nel confine dell'argomento puntuale che ne costituisce l'oggetto, sia l'importanza essenziale delle coordinate costituzionali di sistema e del loro grado di metabolizzazione in una data contingenza (la cui debolezza non può che ripercuotersi sul peso decisivo di meccanismi antagonisti), sia il valore della più ampia *questione legittimante*: del bisogno, cioè, di risposta e di servizio che è correlato ad ogni politica pubblica e che è destinato tanto più ad esaltarsi in presenza di traguardi affermati come ineludibili (come lo sono quelli delle transizioni che tanto animano il tempo presente).

Per il diritto amministrativo nazionale, dunque, il coordinamento continua ad essere, proficuamente, paradosso e scandalo, pietra d'inciampo per la verifica più autentica della fisionomia del diritto vigente e delle sue istituzioni, e delle intenzioni di coloro che sono votati ad approfondirne la conoscenza.

Fulvio Cortese

