

Istituto Grandi Infrastrutture – Igi
“Contratti pubblici e provvedimenti anti-crisi: dai commissari al processo
amministrativo, passando per le procedure di gara”
Roma, 26 febbraio 2009

Claudio Franchini

LA FIGURA DEL COMMISSARIO STRAORDINARIO PREVISTA DALL'ART.
20 DEL D.L. N. 185/2008

1. *Premessa.*

Gli amici dell'Igi, che ringrazio ancora una volta, mi hanno chiesto di occuparmi della figura del commissario straordinario prevista dall'art. 20 del d.l. n. 185/2008, c.d. decreto “anti crisi”, convertito in legge n. 2/2009.

Affronterò il tema, suddividendo il mio intervento in quattro parti. Nella prima, di natura introduttiva, delinearò i caratteri dell'amministrazione dell'emergenza, all'interno della quale va collocata la figura del commissario straordinario. Nella seconda esaminerò le varie figure di commissario straordinario previste dalla disciplina vigente nel settore delle opere pubbliche, al fine di delinearne il quadro complessivo. Nella terza, mi soffermerò specificamente sulle funzioni e sui poteri del commissario straordinario istituito dal decreto “anti crisi”. La quarta sarà dedicata ad alcune considerazioni conclusive.

Naturalmente, tenuto conto del tempo a disposizione, mi limiterò a una ricognizione sintetica, senza alcuna pretesa di esaustività, con il solo obiettivo di evidenziare la complessità e la poliedricità dei problemi.

2. *L'amministrazione dell'emergenza.*

Esiste una vastissima letteratura di carattere sociologico – mi limito a citare due volumi pubblicati in Italia poco tempo fa “*La società del rischio*” di Ulrich Beck

e “*La società dell’incertezza*” di Zygmunt Bauman – che esamina la sempre maggiore diffusione nella società contemporanea del senso di insicurezza, a causa della crescita esponenziale delle emergenze originate da fenomeni naturali o umani, nonché delle incognite connesse allo sviluppo tecnologico e sociale e alla globalizzazione dell’economia e del diritto.

Si spiega così perché, soprattutto negli ultimi anni, sia stato approvato un gran numero di norme nazionali e sovranazionali dirette ad assicurare – per ricordare una felice definizione contenuta in recente volume (A. Fioritto, *L’amministrazione dell’emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, Il Mulino, 2008) – il “governo dell’emergenza”.

Tradizionalmente, a quest’ultimo vengono ricondotte le attività, in prevalenza pubbliche, preordinate sia alla prevenzione dei rischi, che alla gestione degli imprevisti. Tali attività, pur essendo strettamente connesse, si differenziano tra loro, per cui risulta opportuno distinguere tra amministrazione dei rischi e amministrazione dell’emergenza. La prima consiste nell’azione diretta a ridurre i possibili pericoli nei vari ambiti sociali e ambientali: si caratterizza per la prevedibilità dell’evento e, di conseguenza, si ispira al principio di precauzione. La seconda si concretizza nell’azione indispensabile per affrontare situazioni improvvise o che, comunque, impongono un intervento rapido: si distingue per la condizione di necessità e di imprevedibilità e, pertanto, deve essere disciplinata in modo eccezionale e straordinario.

Di recente, però, il diritto positivo ha ampliato il concetto di emergenza comprendendovi sia situazioni in cui non sono rintracciabili gli elementi tipici della necessità e dell’imprevedibilità, come nel caso della gestione di grandi eventi affidata alla protezione civile, sia situazioni che nascono dalla incapacità o dall’inefficienza delle amministrazioni nell’affrontare i problemi con i mezzi ordinari, come nel caso dello smaltimento dei rifiuti. Si tratta di situazioni che, pur non nascendo come impreviste o imprevedibili, sono state assimilate a quelle di emergenza e considerate meritevoli di soluzioni eccezionali al fine di garantire la continuità

dell'amministrazione ordinaria. Solo che, diversamente dal passato, quando di fronte a situazioni eccezionali e ben delimitate, nel tempo e nei contenuti, veniva adoperato lo strumento delle ordinanze di necessità e urgenza, ora ne è stato utilizzato uno differente, quello del commissario straordinario. Basti pensare – per limitarsi ad alcuni dei più recenti e noti – ai casi della mucca pazza, del passante di Mestre, del terremoto di San Giuliano di Puglia, delle discariche campane, dell'alluvione di Sarno, del crack Parmalat, del funerale di Papa Giovanni Paolo II, delle attività antiusura, della emergenza nomadi e dell'Expo di Milano 2015: tutti casi – come risulta evidente – estremamente eterogenei.

Dal punto di vista formale, il potere di nomina di un commissario straordinario trova fondamento, in termini generali, nell'art. 11 della legge n. 400/1988, sulla disciplina dell'attività di Governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri (dove si fa riferimento alla necessità di realizzare obiettivi definiti o di soddisfare particolari e temporanee esigenze di coordinamento operativo tra amministrazioni statali), e, in termini specifici, in altre norme che disciplinano settori determinati.

Sotto il profilo sostanziale, invece, condizione essenziale per la nomina di un commissario straordinario è l'esistenza di una situazione di emergenza. Questa deve essere intesa in senso oggettivo e in quanto tale va valutata nella sua sussistenza: al suo verificarsi diviene necessario assumere i provvedimenti idonei a rimuoverla, senza che assuma rilevanza la causa che in concreto la abbia determinata, anche nell'ipotesi in cui essa sia causata da cattivo uso dei poteri amministrativi ordinari.

Non può sottacersi, peraltro, che l'eccessivo ricorso ai commissari straordinari comporta il rischio della alterazione dei procedimenti di formazione delle decisioni della pubblica amministrazione, anche se, in realtà, si tratta di un rischio limitato, in quanto sia le norme sia la giurisprudenza esplicitamente ne definiscono i limiti di ammissibilità.

3. Il caso dei commissari straordinari nel settore delle opere pubbliche

Uno dei settori dove si è fatto maggiormente ricorso alla figura del commissario straordinario è quello delle opere pubbliche.

Le vicende della riforma della legislazione in materia sono note. La legge quadro n. 109/1994 avrebbe dovuto assicurare stabilità al sistema dei lavori pubblici, ma i continui interventi normativi di modifica e integrazione hanno determinato un contesto simile a quello precedente, al quale si voleva ovviare, caratterizzato dall'estrema complessità, frammentazione e dispersione della normativa. Con il d.lgs. n. 163/2006, ancora una volta si è tentato di sopperire a questa situazione, ma le vicende successive dimostrano che, purtroppo, il risultato è ancora lontano da raggiungere.

Per quel che qui interessa, sino ad oggi, nella disciplina vigente si prevedevano quattro diverse figure di commissari straordinari: quella del commissario straordinario “sblocca cantieri”, quella del commissario straordinario per le opere strategiche, quella del commissario straordinario per le opere autostradali e quella del commissario delegato “per lo stato di emergenza”.

La prima è stata introdotta dall'art. 13 del d.l. n. 67/1997, c.d. decreto “sblocca cantieri”, al fine di risolvere il problema di un numero circoscritto di opere incompiute, avviate da anni, ma bloccate per vari motivi. In seguito, poiché – come è stato a suo tempo rilevato dall'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici e dalla Corte dei conti – la sua attuazione si è rivelata deludente, tale articolo è stato modificato, prima, con le leggi n. 144/1999 e n. 166/2002 e, poi, con il d.l. n. 7/2005.

In particolare, quest'ultimo decreto ha ampliato i poteri del commissario straordinario, consentendogli espressamente di provvedere in deroga alle disposizioni vigenti, salvo il rispetto della normativa comunitaria sugli appalti, di quella in materia di tutela ambientale e paesaggistica, nonché del patrimonio storico, artistico e monumentale, e dei principi generali dell'ordinamento. Più specificamente, esso, innanzitutto, ha esteso l'ambito applicativo della norma, introducendo la possibilità di affidare al commissario straordinario anche lavori già affidati a *general contractor* (figura che, al momento della adozione del d.l. n. 67/1997 non era stata ancora

disciplinata); in secondo luogo, ha esteso la possibilità del ricorso al commissario straordinario alle opere solo parzialmente sospese (mentre nel testo originario si chiedeva che l'esecuzione dell'opera fosse non iniziata o sospesa); in terzo luogo, ha eliminato il vincolo temporale relativo alla applicabilità della disciplina (cioè quello concernente l'entrata in vigore della stessa), trasformando la previsione normativa da transitoria a permanente; in quarto luogo, ha circoscritto le competenze del commissario straordinario, prevedendo l'assunzione di determinate funzioni di stazione appaltante solo nel caso in cui si verificassero specifici impedimenti all'avvio o alla ripresa dei lavori.

La seconda figura è quella del commissario straordinario introdotto dall'art. 2, commi 5-10, del d.lgs. n. 190/2002, con il quale è stata data attuazione alla delega contenuta nella legge n. 443/2001, c.d. legge obiettivo.

L'art. 2, comma 7, del d.lgs. n. 190/2002 prevedeva che i commissari straordinari per le opere strategiche potessero anche esercitare i poteri attribuiti ai commissari straordinari di cui all'art. 13 del d.l. n. 67/1997.

Si noti, in proposito, che le modifiche apportate all'art. 13 del d.l. n. 67/1997 dal d.l. n. 7/2005 sono state introdotte proprio con la principale finalità di rilanciare lo strumento del commissario straordinario per accelerare le opere strategiche sottoposte al regime speciale di cui alla legge obiettivo e non del decreto "sblocca cantieri".

Oggi, queste disposizioni sono confluite nel d.lgs. 163/2006, c.d. codice dei contratti pubblici, recante, tra l'altro, la normativa speciale sulle opere strategiche. L'art. 163, commi 5-10, però, attribuisce ai commissari straordinari funzioni di indirizzo e coordinamento, in quanto prevede che questi, di norma, seguano l'andamento delle opere e promuovano le occorrenti intese tra soggetti pubblici e privati interessati e, solo eventualmente, previa "abilitazione" espressa da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, assumano i poteri di cui all'art. 13 del d.l. n. 67/1997. Quindi, in linea di massima i commissari per le opere strategiche hanno poteri più limitati, in quanto solo mediante previsione espressa possono adottare, in sostituzione dei soggetti competenti, i provvedimenti necessari per la sollecita

progettazione, istruttoria, affidamento e realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi.

La terza figura è quella del commissario straordinario per le opere autostradali, introdotta dall'art. 5 del d.l. n. 35/2005, c.d. decreto competitività, e oggi regolata dall'art. 194 del d.lgs. n. 163/2006. Essendo stata delineata sul modello di quelle precedenti, le funzioni sono quelle di coordinamento e di indirizzo e i poteri quelli di cui all'art. 13 del d.l. n. 67/1997, da esercitarsi, però, nella eventualità di ritardi, rallentamenti o impedimenti di qualsiasi natura e genere.

In questo caso, dunque, diversamente da quello dei commissari per le opere strategiche, i poteri conferiti sono “a regime” e non solo eventuali. È interessante rilevare, peraltro, come, in sede di conversione del decreto, sia stato effettuato un tentativo di ampliamento di tali poteri, in quanto nel testo varato dal Senato erano stati attribuiti anche i poteri emergenziali previsti dalla disciplina in materia di protezione civile e i poteri sostitutivi nel caso di silenzio assenso da parte delle autorità preposte alla tutela ambientale e paesaggistica: tali disposizioni, però, sono state soppresse nel corso del successivo dibattito di fronte alla Camera.

Infine, vi è la figura del commissario straordinario previsto dall'art. 5, comma 4, della legge n. 225/1992 sulla protezione civile, cui sono riconosciuti i poteri connessi allo stato di emergenza, da esercitarsi mediante ordinanze in deroga alle disposizioni vigenti, con il solo limite del rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico.

Nella prassi, l'ambito di applicazione della legge n. 225/1992 è stato ampliato a dismisura, tanto da comprendere nella nozione di protezione civile, ad esempio, la gestione dei grandi eventi ovvero quella dei servizi pubblici locali (soprattutto idrici e di smaltimento dei rifiuti). Di conseguenza, si è fatto un uso distorto dello strumento commissariale, in quanto vi si è fatto ricorso in caso non tanto di effettiva esigenza, quanto di pericolo derivante da un cattivo esercizio del potere amministrativo, realizzando un intreccio tra regime straordinario e ordinario.

I poteri connessi allo stato di emergenza – come è noto – sono molto ampi: basti pensare che, nel caso delle opere infrastrutturali per la realizzazione del passante di Mestre, il commissario delegato poteva approvare i progetti delle opere e degli impianti, ricorrendo, ove necessario alla conferenza di servizi, che comunque doveva concludersi entro trenta giorni: in particolare, nella ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 19 marzo 2003, n. 3273, si prevedeva espressamente, tra l'altro, che tale approvazione sostituiva a ogni effetto pareri, autorizzazioni, visti e nulla-osta e costituiva eventualmente variante agli strumenti urbanistici dei comuni interessati.

La figura del commissario straordinario previsto dalla legge n. 225/1992 sulla protezione civile, peraltro, ha subito un considerevole ridimensionamento a seguito della direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 22 ottobre 2004, adottata a seguito di alcuni rilievi formulati dall'Unione europea: nella direttiva, che tende a delimitare – anche alla luce delle censure formulate in più occasioni dalla Corte costituzionale e dal Consiglio di Stato in relazione all'utilizzazione di poteri straordinari quando questi risultano generici e non ben circoscritti – il ricorso al commissario a situazioni imprevedibili effettivamente caratterizzate dallo stato di emergenza, viene stabilito, tra l'altro, che le ordinanze non possono comunque contenere deroghe alle disposizioni contenute nelle direttive comunitarie relative agli appalti pubblici.

In conclusione, in materia di opere pubbliche, la normativa citata prevede vari tipi di commissari: l'ultima ha una connotazione speciale, in quanto si ricollega al manifestarsi di esigenze eccezionali impreviste e imprevedibili; le prime tre hanno carattere specifico, in quanto sono state introdotte con riferimento a esigenze definite e peculiari, le quali, pur differenziandosi tra loro, hanno in comune la previsione della assunzione dei poteri previsti dall'art. 13 del d.l. n. 67/1997.

4. *L'art. 20 del decreto “anti crisi”.*

Nel quadro delle norme straordinarie dettate per la velocizzazione delle procedure esecutive relative a investimenti pubblici ritenuti prioritari per lo sviluppo economico e per le implicazioni occupazionali, con l'art. 20 del d.l. n. 185/2008 è stata introdotta una ulteriore figura di commissario straordinario.

Di seguito, ci si soffermerà su ambito di intervento, funzioni e poteri.

Quanto al primo profilo, la norma stabilisce che gli investimenti pubblici, compresi quelli di pubblica utilità, con particolare riferimento agli interventi programmati nell'ambito del Quadro strategico nazionale, da assoggettare a procedure derogatorie, debbano essere individuati, nel rispetto della ripartizione di competenze tra Stato e regioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, ovvero del Presidente della Giunta regionale o dei Presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano. Il decreto definisce i tempi di tutte le fasi di realizzazione dell'investimento e il rispettivo quadro finanziario. Sul rispetto dei tempi di ciascun investimento è chiamato a vigilare un commissario straordinario delegato, nominato con lo stesso decreto.

Si tratta chiaramente di una previsione diretta a favorire l'accelerazione dei procedimenti di spesa relativi ai progetti ritenuti prioritari in questa fase di congiuntura economico-finanziaria (non rilevando in proposito la considerazione che tale obiettivo potrebbe risultare in contrasto con quello dell'effettiva invarianza dei saldi di finanza pubblica, come specificati con la Nota di aggiornamento del Documento di programmazione economico-finanziaria del settembre 2008). Essa mira a sopperire alla endemica incapacità delle amministrazioni di eseguire efficacemente le opere pubbliche, riconducendone la gestione in una sede unitaria, così da evitare le conseguenze negative che derivano dalla eccessiva frammentazione degli interessi.

Quanto al secondo profilo, ai commissari straordinari vengono attribuite tipiche funzioni di indirizzo e di coordinamento: si prevede, infatti che essi debbano *a)* monitorare l'adozione degli atti necessari per l'esecuzione dell'investimento; *b)*

vigilare sull'espletamento delle procedure realizzative e su quelle autorizzative, sulla stipula dei contratti e sulla cura delle attività occorrenti al finanziamento, utilizzando le risorse disponibili assegnate a tal fine; c) esercitare ogni potere di impulso, attraverso il più ampio coinvolgimento degli enti e dei soggetti coinvolti, per assicurare il coordinamento degli stessi e il rispetto dei tempi, chiedendo eventualmente ogni documento utile per l'esercizio dei propri compiti; d) quando non sia rispettato o non sia possibile rispettare i tempi stabiliti dal cronoprogramma, comunicare le circostanze del ritardo al Ministro competente ovvero al Presidente della Giunta regionale o ai Presidenti delle province autonome di Trento e di Bolzano; e) proporre la revoca dell'assegnazione delle risorse, qualora sopravvengano circostanze che impediscano la realizzazione totale o parziale dell'investimento.

In questi termini, le funzioni dei commissari straordinari non sembrano differenziarsi da quelle dei commissari per le opere strategiche e per le opere autostradali, di cui, rispettivamente, agli artt. 163 e 194 del d.lgs. n. 163/2006, salvo che per quella di proposta di revoca dell'assegnazione delle risorse, che si configura come una novità, non essendo stata prevista da nessuna norma precedente (questo aspetto, peraltro, suscita qualche perplessità ove si consideri che la revoca andrebbe proposta dal commissario a fronte di una situazione che è conseguenza dell'esito negativo di ogni suo intervento, soprattutto sostitutivo).

Quanto ai poteri, il comma 4 dell'art. 20 dispone che trova applicazione l'art. 13 del d.l. n. 67/1997. Come si è visto, sono poteri di natura strettamente operativa, che si sostanziano nell'adozione, in luogo dei soggetti competenti, di tutti i provvedimenti necessari per l'esecuzione dell'investimento, consentendo ai commissari di assumere direttamente anche le funzioni di stazione appaltante.

A ben vedere, però, l'attribuzione ai commissari di tali poteri di amministrazione attiva non è in linea con la previsione di funzioni di indirizzo e di coordinamento. Sotto questo profilo, la norma riprende l'impostazione di quelle precedenti e, quindi, ne conferma il difetto principale: quello del disallineamento tra

poteri e funzioni (il che, purtroppo, non può sorprendere più di tanto, tenuto conto delle notoria mancanza di tecnica legislativa del legislatore italiano).

Trovando applicazione l'art. 13, i poteri attribuiti ai commissari possono essere esercitati anche in deroga alle disposizioni vigenti (quindi, anche al d.lgs. n. 163/2006), ma con alcuni limiti: innanzitutto, quello della normativa comunitaria sull'affidamento di lavori, servizi e forniture (e in proposito merita ricordare che, alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia e dell'attività inquirente della Commissione, esistono, come corollari apparentemente ovvi e indefettibili dei principi vigenti, anche disposizioni dettagliatissime, che riducono fortemente ogni margine operativo); poi, quello della normativa in materia di tutela ambientale e paesaggistica (quindi, le norme sulla Via e sulla Vas contenute nel d.lgs. n. 152/2006) e di tutela del patrimonio storico, artistico e monumentale (quindi, le norme di cui al d.lgs. n. 42/2004); infine, quello del rispetto dei principi generali dell'ordinamento (che, peraltro, altro non è che una clausola generica e anche pleonastica).

Nel complesso, gli atti dei commissari straordinari vanno ricondotti alla nozione di sostituzione amministrativa così come delineata con riferimento ai rapporti tra enti. Essi, infatti, hanno natura ordinaria e alternativa, perché vengono adottati non in presenza di ragioni di necessità e urgenza, ma a causa della inerzia del titolare della funzione.

Peraltro, considerato che la sostituzione si configura come un'azione diretta a tutelare interessi pubblici e privati che corrono il rischio di essere pregiudicati dalla inattività dell'amministrazione e non come provvedimento sanzionatorio nei confronti di quest'ultima, l'intervento sostitutivo deve essere preceduto da un'attività di indagine e di controllo che miri a verificare la capacità del titolare di realizzare gli investimenti: di conseguenza, i commissari dovranno, prima, sollecitare le amministrazioni procedenti a effettuare celermente gli adempimenti dovuti e, poi, ove queste si rivelino inadempienti, provvedere in loro vece, disponendo, se necessario, anche l'indizione delle gare di appalto.

L'azione dei commissari, dunque, si scinde in due momenti logicamente distinguibili, per quanto correlati: per un verso, vi è un'attività di vigilanza espressione della funzione di controllo, che può portare alla decisione di effettuare la sostituzione; per l'altro, vi è l'attività espletata in luogo del titolare della funzione, che si concretizza in una manifestazione di amministrazione attiva.

Questa possibilità per i commissari di operare come sostituti dell'amministrazione comporta alcune conseguenze. Innanzitutto, salvo esplicita previsione normativa, i commissari non possono eccedere i poteri dell'amministrazione: dunque, non sono legittimati ad adottare provvedimenti di contenuto più ampio di quelli previsti. In secondo luogo, i commissari si collocano accanto agli organi ordinari dell'amministrazione, la cui attività viene sospesa in concomitanza con lo svolgimento dell'attività sostitutiva: nei confronti di questi ultimi, pertanto, si verifica solo una esclusione della legittimazione a compiere una determinata attività. In terzo luogo, i commissari possono avvalersi degli uffici delle amministrazioni interessate. Infine, i provvedimenti adottati dai commissari sono imputabili all'amministrazione, che, dunque, ne è responsabile.

5. Considerazioni conclusive

In conclusione, l'art. 20 del d.l. n. 185/2008 non sembra introdurre particolari novità rispetto alle precedenti figure di commissario straordinario, perché nella sostanza il legislatore non ha inciso sui caratteri e sulla disciplina dell'istituto.

Per tale ragione, però, questa soluzione – probabilmente espressione più della incapacità di innovare, che non di una scelta precisa – può essere considerata come una occasione perduta, sotto un duplice profilo.

In primo luogo, tenuto conto dei risultati positivi che sono stati realizzati grazie ai commissari straordinari, si sarebbe potuto delineare la figura in termini più ampi, prevedendone l'intervento non nelle sole situazioni di emergenza, ma anche, più in generale, in tutti quei casi in cui l'amministrazione abbia necessità di assistenza e di collaborazione per la realizzazione di un'opera.

La direttiva 2004/18/CE e il d.lgs. n. 163/2006 hanno introdotto e disciplinato l'istituto della centrale di committenza quale soggetto che acquista forniture e/o servizi ovvero aggiudica appalti pubblici o conclude accordi quadro di lavori, forniture e servizi destinati alle amministrazioni aggiudicatrici. C'è da domandarsi se, prendendo spunto dalla finalità di queste norme, nella prospettiva della razionalizzazione e della accelerazione degli investimenti, non si sarebbe potuto delineare la figura del commissario come amministrazione che fornisce servizi in favore delle amministrazioni, trasformandolo così da strumento di intervento straordinario in ordinario.

In secondo luogo, si sarebbero potuti definire i criteri di scelta dei commissari straordinari. Allo stato attuale, infatti, c'è il rischio di riprodurre esperienze non proprio positive. In passato, è accaduto che, a causa del loro gran numero, talvolta i commissari straordinari abbiano interferito con le amministrazioni appaltanti, creando un appesantimento delle procedure e, quindi, compromettendo di fatto l'obiettivo che si intendeva raggiungere con la loro nomina: cioè la velocizzazione delle procedure esecutive degli investimenti, al fine – per dirlo con i termini della strategia aziendale della “*time based competition*” e della “*quick response*” – di “competere sul tempo” (perché la rapidità di risposta al mercato è un fattore strategico dell'impresa, per cui un'amministrazione agile ed efficiente diventa indispensabile).

In proposito, occorre chiedersi se sia più conveniente consolidare ovvero abbandonare gli orientamenti in materia di nomina dei commissari straordinari che sono emersi di recente soprattutto nel settore della protezione civile, dove le designazioni dei commissari sono state effettuate scegliendo tra i funzionari delle amministrazioni direttamente interessate e non più, come accadeva sino a qualche tempo fa, tra quelli delle amministrazioni statali, specie delle prefetture: ai fini dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, risulta più opportuna la nomina di un soggetto “esterno”, che potrebbe avere maggiori possibilità di superare i contrasti tra le amministrazioni coinvolte, oppure di un soggetto “interno” (seppur con alcuni accorgimenti, come, ad esempio, quello di preferire il funzionario di

vertice dell'amministrazione, evitando la nomina del responsabile del procedimento), che potrebbe più agevolmente superare i contrasti tra commissari e amministrazione procedente?

La risposta compete ai posteri: noi possiamo solo augurarci che non risulti fondato l'ammonimento di Tocqueville, il quale considerava il futuro "giudice illuminato e integro che, purtroppo, giunge sempre troppo tardi".