

I RESPONSABILI DELL'EFFICIENZA NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: POLITICA VS BUROCRAZIA

ANDREA BLASINI, MICHELE BRAY, LORENZO CASINI, MARTINA CONTICELLI, ADA LUCIA DE CESARIS, LUIGI FIORENTINO, SIMONE NERI, MELISSA RIDOLFI, ELEONORA SCHNEIDER, SILVIA SIMONE*

1. Introduzione. 2. I progetti complessi nel sistema multilevel e la loro attuazione; 2.1 I commissari straordinari. 3. Il sistema dei controlli. 4. Il responsabile dell'efficienza; 4.1 Funzioni; 4.2 Attivazione dei poteri; 4.3 Esito dell'attività.

1. Introduzione

Sempre più spesso il successo o il fallimento di una riforma sembra dipendere dal contesto politico amministrativo in cui questa ha luogo, più che dal suo contenuto. Ciò, in ragione della semplice constatazione che una buona amministrazione presuppone anche una buona legislazione.

Il rapporto tra politica e amministrazione è da annoverare tra i principali vincoli esterni che incidono e si riflettono a priori sulla qualità dell'azione amministrativa dal punto di vista dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.

Sulla base della dottrina che si è sviluppata intorno al tema (*F. J. Goodnow, M. Weber, R. Putnam*), oggi si distinguono tre modelli teorici con i quali rappresentare il rapporto tra politica e amministrazione: separazione, osmosi e interconnessione.

Il modello della separazione assume la forma di una netta divisione funzionale e strutturale tra le due dimensioni, considerando l'attività di governo come attività indipendente. L'osmosi concepisce le due dimensioni in forte connessione e legate sia funzionalmente che strutturalmente dall'impossibilità di relegare la funzione amministrativa alla mera attuazione, priva di discrezionalità, delle scelte decise in ambito politico. Questa connessione si verifica essenzialmente nella commistione tra atti di indirizzo e atti di gestione nei pubblici uffici, presupponendo che la funzione amministrativa sia un prolungamento della funzione governativa. Infine, il modello dell'interconnessione si presenta come un tentativo di congiunzione dei precedenti, poiché la dimensione amministrativa viene legittimata e ne viene garantita la professionalità e l'autonomia; una burocrazia pubblica divisa al suo interno da una compagine sociale reclutata attraverso procedure di merito ed una fascia più ristretta di soggetti la cui presenza è legittimata da logiche di scelta fiduciaria.

Anche l'ordinamento giuridico italiano è stato influenzato dal problema delle relazioni che intercorrono tra le istituzioni politico-rappresentative, deputate alla formulazione degli indirizzi del governo, e gli apparati burocratici, preposti all'attuazione degli stessi. A partire dai primi anni Novanta del secolo scorso, infatti, diverse proposte legislative si sono susseguite nella ricerca di un sistema che riuscisse a coniugare esigenze

*Hanno inoltre partecipato agli incontri: Maria Giusti, Erika Munno, Anna Pirri Valentini, Federico Spanicciati.

talvolta inconciliabili: rafforzare, da un lato, la posizione e l'autonomia del dirigente, quale soggetto scelto attraverso sistemi meritocratici e in grado di garantire l'imparzialità delle pubbliche amministrazioni e consentire, dall'altro, una maggiore integrazione organizzativa e funzionale con i vertici burocratici.

La trasformazione del rapporto tra l'apparato amministrativo ed il governo è stata resa possibile da una disciplina costituzionale che ha riservato al legislatore ordinario un margine di discrezionalità assai ampio.

Da un lato, viene posto in capo ad ogni Ministro la responsabilità individuale per gli atti del dicastero da esso diretto (art. 95, Cost.) e allo stesso tempo si demanda alla legge il compito di strutturare organizzativamente, e ancor prima funzionalmente, la fisionomia delle pubbliche amministrazioni, per assicurarne il buon andamento e l'imparzialità (art. 97, Cost.), garantendo che i pubblici impiegati siano al servizio dell'intera Nazione e non già alle dipendenze del governo (art. 98, Cost.). Può dunque affermarsi che già la Carta costituzionale ponga le basi per una amministrazione dotata di funzioni e responsabilità autonome dalla politica. D'altro lato, il d.lgs. 165 del 2001 ha recepito la c.d. distinzione funzionale (artt. 4 e 14), in base alla quale la suddivisione delle competenze tra la politica e l'amministrazione viene distinta, a monte, da un atto di indirizzo proprio dell'organo politico (direttiva) e, a valle, dall'attività procedimentale volta all'emanazione di un provvedimento puntuale, affidata alla dirigenza.

Il tentativo di introdurre un più marcato principio di distinzione è stato però disatteso nella prassi applicativa. Questo per tre principali ragioni: per una mancanza, da parte del vertice politico, di capacità nel delineare concreti obiettivi e di strutturare idonei programmi per la realizzazione dell'indirizzo politico; per l'incapacità di creare modelli organizzativi, sul piano istituzionale, idonei a separare la dirigenza pubblica dalla politica; perché si è insistito negli ultimi anni solo sull'introduzione di meccanismi di *spoils system*, provando a recuperare, sul piano strutturale, quella relazione fiduciaria che sul piano funzionale si era persa. L'aver inserito elementi fiduciari all'interno di un modello che si presumeva essere di separazione, ha avuto due inevitabili conseguenze: il *political patronage*, continua ad essere l'unico strumento attraverso il quale poter raggiungere i vertici più elevati dell'amministrazione e l'ibridazione dei modelli (separazione di compiti ed influenza politica), comporta che il vero autore della decisione possa facilmente sottrarsi alla relativa responsabilità, a meno che il suo comportamento sia illecito per altre ragioni. Ciò, rischia di scardinare la corrispondenza tra chi concepisce l'atto e chi ne risponde.

In tal senso, il punto centrale della separazione tra politica e amministrazione, nello studiare l'organizzazione e il funzionamento del sistema amministrativo, potrebbe ruotare proprio sul principio della responsabilità e, quindi, sul sistema dei controlli, su cui strutturare l'azione dei pubblici uffici. Tanto più in un'epoca come questa che stiamo vivendo, in cui forme di relazioni sempre più forti, anche per il ruolo pressante dei *social media*, caratterizzano il rapporto tra cittadini e classe politica, con responsabilità diretta di quest'ultima, al di là del principio di separazione tra politica e amministrazione.

Una possibile soluzione potrebbe quindi risiedere nell'individuazione di una figura di garanzia dell'agire amministrativo e della leale cooperazione, nell'ottica del perseguimento di una maggiore efficienza complessiva, soprattutto tra i diversi livelli di governo. Un soggetto, quindi, in grado di superare i nodi che

molto spesso si frappongono all'integrazione operativa tra più amministrazioni, coinvolte nella gestione di un processo complesso.

2. I progetti complessi nel sistema multilevel e la loro attuazione

La figura che potrebbe aiutare al superamento dei nodi, di cui si è detto nel paragrafo che precede, potrebbe essere soggetto che si rende responsabile dell'efficienza, un figura che potrebbe essere di particolare utilità soprattutto nel caso di processi decisionali che coinvolgono più livelli di governo e diversi interessi, la cui presenza rischia di essere un deterrente all'efficienza, generando una complessità e una frammentarietà che condizionano il raggiungimento dei risultati.

Sul punto, appare utile esaminare il problema anche dalla prospettiva del riparto di competenze tra i diversi livelli di governo. Sotto questo aspetto gli strumenti della semplificazione amministrativa (conferenza dei servizi, silenzio devolutivo *et alii*) non sempre si rivelano idonei a recuperare i *gap* di efficienza generati dall'assetto delle competenze tra le diverse amministrazioni e i diversi livelli di governo.

Vi è, in sintesi, la necessità di affrontare il tema dell'efficienza spostandolo dal livello strettamente amministrativo a quello costituzionale e legislativo, perché è in queste due sedi che si delineano i vincoli relativi alla distribuzione delle competenze. Nel condurre questo filone del progetto di ricerca, bisognerebbe assumere l'ottica unitaria dell'"ambito materiale" per verificare come rispetto a una singola funzione amministrativa viene operato il riparto di competenze tra i differenti livelli di governo ovvero come differenti funzioni amministrative, allocate su diversi livelli di governo, si intersecano o si intrecciano necessariamente. Ciò in quanto, soprattutto nella fase gestionale, lo stato di dispersione delle responsabilità resta ancora oggi uno dei punti nevralgici rispetto alla tematica dell'inefficienza.

L'attuale assetto costituzionale e amministrativo contribuisce per più versi alla frammentazione dei livelli di governo e dei centri di rappresentazione e di amministrazione degli interessi². Quest'ordine di complessità deve essere letto come conseguenza di un sistema frammentato e multilivello.

Rispetto alla questione, le soluzioni sperimentate sinora hanno fatto leva in via ordinaria sugli strumenti del coordinamento, sia in sede amministrativa, sia in sede politica. Gran parte delle soluzioni fanno perno sul modello procedimentale, come sintesi delle competenze e delle responsabilità, per garantire l'efficienza dell'attività amministrativa.

A partire dagli anni Novanta in poi, anche solo facendo riferimento alla legge di codificazione generale del procedimento, sono stati disciplinati in via normativa la figura del responsabile del procedimento amministrativo e lo strumento della conferenza di servizi. Entrambi gli istituti sono stati ampiamente discussi, sperimentati e riformati a più riprese nel corso degli anni.

² Gran parte delle questioni legate alla difficoltà di decidere deriva dalla difficile composizione degli interessi, oltre che essere l'effetto generalizzato della crisi del processo di decisione pubblica (Pajno, 2018; 'fuga dalla firma', Draghi, 2021). Rispetto a questo, il Consiglio di Stato ha da tempo rilevato la necessità (oltre alla semplificazione procedimentale della conferenza) di un'attività di semplificazione sostanziale attraverso politiche pubbliche capaci di regolare e graduare i diversi interessi, allo scopo di renderne più agevole la composizione (Consiglio di Stato, parere, 7 aprile 2016, n. 890).

Al responsabile del procedimento, com'è noto, sono stati assegnati una pluralità di compiti, sia di coordinamento che di impulso, nell'ambito dello svolgimento procedimentale, sia nella fase istruttoria che in quella decisoria. La figura è richiamata anche nella disciplina dei procedimenti amministrativi speciali e avrebbe potuto fungere da garante e promotore dell'efficienza e del buon andamento dell'attività amministrativa.

Molto più problematica si è rivelata, invece, l'esperienza della conferenza di servizi. Tant'è che tale strumento è stato modificato in ognuna delle occasioni di intervento sulla legge sul procedimento amministrativo. Con particolare riferimento alla tematica che ci interessa, sono emerse, nel corso degli anni, l'inidoneità e l'inadeguatezza di questo strumento rispetto all'obiettivo di semplificare la complessità, a fronte di provvedimenti decisionali non solo particolarmente complessi quanto alla struttura procedimentale e ai diversi livelli di governo coinvolti ma anche alla capacità di individuare soluzioni di sintesi tra le differenti posizioni delle amministrazioni, soprattutto se portatrici di interessi cd. sensibili.

Alle questioni indicate ha tentato di porre rimedio il disegno ambizioso di riforma delle amministrazioni pubbliche, perseguito con la legge n. 124 del 2015. Tra le numerose novità introdotte dalla riforma due interventi, in particolare, non sembrano essere stati risolutivi rispetto ai fini che ci interessano.

Facciamo riferimento all'introduzione della figura del rappresentante unico per le amministrazioni statali e alla sostituzione dell'istituto della rimessione al Consiglio dei Ministri con quello della opposizione nei casi di dissensi qualificati o regionali (*G. Vesperini, 2017*). Per un verso si è fatto scarso ricorso alla figura del cd. rappresentante unico, per l'altro, si hanno poche informazioni sul meccanismo di opposizione. In generale, l'amministrazione non ha colto appieno le potenzialità degli strumenti.

Lo stato dell'arte esprime dunque ancora la necessità che l'amministrazione si riappropri, a tutti i livelli, della funzione decisoria. Occorre, a tal riguardo, lavorare sul problema del rapporto tra la sfera politica e la sfera amministrativa, concentrando la decisione in un unico soggetto e ponendo fine a quello che è stato definito come un "accanimento terapeutico" sulla legge sul procedimento (*A. Police, 2021*)

2.1. I commissari straordinari

In caso di impossibilità, inefficienza o temporaneo mal funzionamento degli organi ordinari, l'ordinamento prevede già la figura del commissario, quale lo strumento cui garantire, a livello centrale, l'amministrazione straordinaria dei comuni e delle province.

Tuttavia, il ricorso alla istituzione di commissari straordinari è andato, nel corso degli anni, ampliandosi, coinvolgendo pressoché ogni ambito dell'ordinamento: dallo scioglimento degli enti locali alla protezione civile, dal disavanzo regionale nel settore sanitario alla realizzazione di grandi eventi, dalle persone scomparse alle vittime di racket ed usura. Si è passati, pertanto, da una figura che in origine era prevista per fronteggiare situazioni di crisi e urgenza, non risolvibili mediante l'impiego di strumenti ordinari, ad un nuovo ruolo in cui i commissari sono anche chiamati a realizzare specifici obiettivi, predeterminati dalla legge, con rapidità ed efficienza e nel rispetto dei sempre più stringenti vincoli di spesa e di bilancio.

Tutto ciò in forza dell'idea che l'amministrazione non sia in grado di agire con efficienza e tempestività non soltanto nei casi di eventi indubbiamente straordinari, ma anche in talune circostanze più marcatamente ordinarie, che richiedono, analogamente, l'istituzione di un commissario ad hoc capace di intervenire con poteri straordinari, tipicamente di carattere sostitutivo e derogatori. Ne consegue che tale istituto, ideato originariamente con funzioni temporanee e circoscritte alla realizzazione di specifici obiettivi, è divenuto, in taluni casi, non più organo che si sostituisce a quello ordinario per un periodo di tempo determinato ma figura stabile e parallela all'amministrazione. In questa direzione, l'istituzione dei commissari straordinari ha trovato larga applicazione anche nel corso dell'emergenza pandemica, con compiti piuttosto rilevanti³.

Alla luce dell'esperienza, quindi, la natura e i poteri riconosciuti in capo al commissario dovrebbero consentire di superare quegli ostacoli che, solitamente, rallentano o impediscono la realizzazione degli obiettivi prefissati.

Ne consegue che i poteri straordinari pur non essendo direttamente connessi ad una situazione di emergenza, trovano ragion di essere nell'incapacità dell'amministrazione, attraverso l'impiego delle procedure ordinarie, di raggiungere altrimenti i medesimi obiettivi, in modo tempestivo ed efficiente.

3. Il sistema dei controlli

Ulteriore nodo, nell'analisi della dialettica fra politica e amministrazione e nell'ottica del perseguimento di una maggiore efficienza, si sviluppa sulla riflessione su come il regime della responsabilità e, quindi, il sistema dei controlli, incide sul raggiungimento degli obiettivi dell'azione pubblica. Di recente è stato infatti affermato che *“l'incertezza nelle scelte politiche non può essere “scaricata” sull'amministrazione e sulla giurisdizione; l'inefficienza della macchina burocratica e l'illegittimo esercizio del potere pubblico non possono essere tollerati nemmeno in situazioni emergenziali e quindi men che mai in una fase di ricostruzione”*⁴.

Negli ultimi anni, nel nostro ordinamento, la responsabilità in capo a chi agisce è assai aggravata dal fenomeno del “giustizialismo”, con il risultato che, spesso, viene sanzionato chi amministra piuttosto che colui che non agisce, ovvero chi non adempie all'esercizio delle proprie funzioni pubbliche. Altrettanto noto, infatti, è il rapporto inversamente proporzionale tra la capacità di agire e il peso della responsabilità⁵. Tutto

³ Da un lato, infatti, l'articolo 122 del d.l. 17 marzo 2020 ha previsto l'istituzione del Commissario straordinario per l'attuazione e il coordinamento delle misure di contenimento e contrasto dell'emergenza epidemiologica, il quale attua e sovrintende ogni intervento utile a fronteggiare l'emergenza sanitaria e adotta in via d'urgenza i provvedimenti, di natura non normativa, necessari a fronteggiare ogni situazione eccezionale. Tali provvedimenti possono essere adottati in deroga a ogni disposizione vigente, nel rispetto della Costituzione, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione Europea. Si tratta, in particolare, di un commissario nominato con d.P.C.M. che si coordina con il Capo della Protezione civile, si avvale per il suo tramite delle componenti e delle strutture operative della stessa Protezione Civile e opera attraverso l'adozione di ordinanze. Dall'altro lato, sulla base della legislazione più recente – l'articolo 9 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, con il quale sono state previste disposizioni finalizzate alla revisione, all'ampliamento e alla proroga della disciplina dei commissari straordinari di cui all'articolo 4 del decreto-legge 32/2019 c.d. “Sblocca cantieri – è stata prevista l'istituzione di 29 commissari straordinari per il completamento di 57 opere pubbliche strategiche. La necessità di portare a termine un'opera incompiuta o di realizzare un'infrastruttura importante di per sé o prioritaria per il rilancio dell'occupazione e dell'economia nazionale, in un periodo di congiuntura economico-finanziaria negativa, è alla base della particolare disciplina che accompagna l'esecuzione di opere strategiche.

⁴ Presidente del Consiglio di Stato Patroni Griffi, nella Relazione sull'attività della Giustizia Amministrativa, del 2 febbraio 2021.

questo incide significativamente e negativamente sul buon andamento della pubblica amministrazione, in particolare per quei casi che richiedono un'azione tempestiva per far fronte alle emergenze.

Occorrerebbe misurare con precisione il disvalore sottostante ad alcuni comportamenti, anche omissivi, e prevedere sanzioni che siano proporzionate a tale parametro. Un buon punto di partenza potrebbe essere rappresentato dal pieno rispetto e dall'applicazione del principio di cooperazione tra amministrazioni (per tutti i rami della P.A.: Stato e Regioni, rapporti tra i ministeri, rapporti tra controllori e controllati) rivalutando, in tale prospettiva, anche il ruolo della politica, seppure nel pieno rispetto del principio costituzionale sancito all'art. 97.

Proprio lo scorso anno, con il d.l. n. 76/2020, per fronteggiare tempestivamente la crisi dovuta all'emergenza sanitaria, nazionale e internazionale, il legislatore ha tentato di alleggerire il regime della responsabilità amministrativa per molte attività svolte nell'ambito della gestione della pandemia, riportando l'attività decisoria dell'amministrazione alla sfera tipica della discrezionalità, entro la quale il funzionario, considerate le diverse opzioni possibili, individua quella migliore all'interno del contesto e dei vincoli dati (art. 21).

Tale previsione, concepita come misura straordinaria e temporanea, sarebbe efficace anche con riferimento alle attività pubbliche che verranno poste in essere dall'Amministrazione in attuazione del PNRR, o almeno alle più rilevanti fra esse (si pensi, ad esempio, alle infrastrutture), vista anche l'estensione, prevista sempre nello stesso decreto legge, del controllo concomitante della Corte dei conti “*sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale*” (art. 22). In tal senso potrebbero ampliarsi, poi, anche il numero di casi in cui la decisione è automatica o vincolata: basti pensare al caso dei contributi erogati sulla base di requisiti oggettivi (L. Torchia, 2021).

Infatti, il ripensamento del sistema dei controlli, in un'ottica di ridefinizione delle regole di azione dei funzionari pubblici e del connesso regime della responsabilità passa, *in primis*, dai controlli preventivi svolti dalla Corte dei conti ai sensi dell'articolo 100 Cost., i cui confini si estendono oggi ben oltre il limite costituzionale degli atti del governo, abbracciando anche l'attività dei Ministeri.

Il successo dei controlli preventivi nel nostro ordinamento va ascritto alla convinzione che la verifica *ex ante* della legittimità di un atto, fondata su un mero giudizio formale di conformità al parametro di legittimità, sia più efficace della verifica *ex post* dei risultati concreti e sia più adeguata rispetto ai controlli successivi nel prevenire il rischio di comportamenti corruttivi da parte dei funzionari pubblici. La ragione della diffusione dei controlli preventivi va, inoltre, imputata al fatto che il personale della Corte dei conti è composto (quasi) solo da “uomini di legge”, in grado di effettuare una verifica di legittimità ma non un controllo *ex post*, per il quale sono richieste necessariamente anche altre competenze tecniche.

Sul piano concreto, pur essendo i controlli accessivi all'azione amministrativa, la loro espansione ha comportato un rallentamento dei tempi amministrativi, con ricadute negative in termini di efficienza. La sottoposizione di un atto al controllo preventivo di legittimità determina, infatti, una dilatazione dei tempi necessari perché l'atto acquisti efficacia. Invece, per molti tipi di atti e contratti, più che di una verifica di

legittimità, il controllo preventivo finisce per tradursi nell'esercizio di un potere di "co-gestione" nell'affiancamento della Corte all'attività dei dirigenti pubblici, che il controllore esercita senza però assumere alcuna responsabilità. La sottoposizione degli atti al controllo preventivo di legittimità, d'altro canto, non protegge i soggetti che adottano l'atto dalla responsabilità amministrativa, perché l'apposizione del visto di legittimità consente al massimo di escludere la gravità della colpa e solo, come recita la norma, "limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo".

L'espansione di detti controlli è, d'altra parte, direttamente collegata al modo in cui la Corte dei conti intende il proprio ruolo ausiliario ed esercita le proprie funzioni. Quest'organo avrebbe come compito principale quello di agire come "occhio del Parlamento" nella gestione dello Stato e degli enti da esso finanziati mentre le principali risorse della Corte sono dedicate, appunto, ai controlli preventivi e all'attività giurisdizionale (in particolare, ai giudizi di responsabilità), nell'ambizione di operare come giudice, piuttosto che come organo di controllo dell'amministrazione (S. Cassese, 2021). Il rischio di questa "deviazione" dal suo compito principale è che la Corte dei conti non contribuisca a correggere i difetti della cattiva gestione amministrativa ma ne diventi un fattore di peggioramento, agendo da freno o da ostacolo⁶.

È, dunque, evidente che, in un generale progetto di rilancio della pubblica amministrazione, il paradigma dell'efficienza richiede che si definisca un nuovo sistema di controlli. In tal senso, è auspicabile una revisione delle norme che regolano l'attività della Corte dei conti ed un generale ridimensionamento dei controlli preventivi di legittimità, limitatamente al perimetro dei soli provvedimenti adottati su deliberazione del Consiglio dei Ministri, escludendo invece gli innumerevoli atti di indirizzo e programmazione e atti di gestione oggi previsti dalla legge. Fra i provvedimenti adottati su deliberazione del Consiglio dei Ministri potrebbe operarsi una ulteriore selezione, individuando le categorie di atti per i quali il controllo preventivo di legittimità in ogni caso non appare utile: per fare un solo esempio, si pensi all'approvazione dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri. Andrebbero, inoltre, privilegiati i controlli successivi a carattere economico e gestionale dei costi e dei rendimenti (L. Torchia, 2021). A tal fine, occorrerebbe rivedere, come già segnalato da Cassese nel "Rapporto sulle condizioni delle Pubbliche Amministrazioni" del 1993, anche la tradizionale identità degli organismi che effettuano il controllo e la qualificazione professionale dei loro componenti, tenendo conto dell'esperienza di altri Paesi, i quali volutamente scelgono i controllori sulla base di competenze e conoscenze tecniche diverse da quelle possedute dai controllati.

Quello che emerge è che l'efficacia dei controlli richiede l'instaurazione di un "circolo virtuoso" tra organi di controllo e organi di indirizzo politico-amministrativo, in un processo che, mediante appositi sistemi di cooperazione, tenda ad un miglioramento continuo dell'atto amministrativo e dell'efficienza dell'azione pubblica.

4. Il responsabile dell'efficienza

⁶ Una riflessione andrebbe poi svolta anche sui controlli preventivi dell'ANAC, la quale allargando l'ambito e l'intensità della propria azione, rischia di allungare i tempi e ostacolare l'azione (S. Cassese, 2021).

L'esigenza fin qui emersa, sotto il profilo gestionale e sotto il profilo dei controlli, è quindi l'introduzione di un soggetto capace di agire quale sintesi delle esigenze complessive di efficienza del sistema, superando quindi le barriere tra i diversi livelli di governo e tra le varie amministrazioni coinvolte. Un soggetto, cioè, in grado di interpretare in modo nuovo il sistema relazionale tra politica e amministrazione, perseguendo l'obiettivo generale di efficientamento del sistema.

Al fine di facilitare il rapporto tra obiettivi politici e attività della pubblica amministrazione, in un'ottica di ripensamento dell'organizzazione politico amministrativa, dovrebbe introdursi uno strumento che consenta di sovrintendere le diverse fasi del procedimento, affinché lo stesso trovi la sua conclusione nei tempi stabiliti o comunque ragionevoli. A ciò, si aggiunga che molti procedimenti amministrativi si collocano in un quadro rispetto al quale ulteriori interventi sia di semplificazione normativa che di semplificazione procedimentale possono conseguire utilità marginali alquanto modeste.

Da questo punto di vista, risulta necessario esplorare itinerari inediti per cercare di restituire efficacia ed efficienza a quei procedimenti amministrativi dove intervengono plurime amministrazioni appartenenti a differenti livelli di governo. La frammentazione della funzione amministrativa tra differenti livelli di governo ed il crescente cattivo funzionamento del disegno normativo del rapporto tra politica ed amministrazione, che il nostro ordinamento ha configurato all'insegna della separazione, impone di trovare una camera di compensazione, un "punto di caduta" di queste disfunzioni per consentire ai medesimi procedimenti amministrativi di concludersi in maniera efficiente.

La previsione, per l'appunto, di un "responsabile dell'efficienza" deriva proprio da queste esigenze e si pone come un trait d'union tra politica ed amministrazione.

Si pensa ad una figura che, come detto sopra, sovrintenda il procedimento, seguendone tutte le fasi, svolgendo un ruolo di impulso, di coordinamento, di monitoraggio e, laddove necessario, di sostituzione. Una figura con un ruolo di guida ma anche di spinta dell'azione amministrativa, affinché i nodi vengano sciolti e gli ostacoli superati, nel rispetto di un ritmo temporale definito e ragionevole, per arrivare al risultato finale di emanazione del provvedimento di approvazione e/o autorizzazione. Una figura che sia in grado di operare con autorevolezza sia con amministrazioni e autorità nazionali, sia con amministrazioni e enti territoriali e locali.

L'introduzione di questa figura non costituisce e non deve immaginarsi come una duplicazione impropria del responsabile del procedimento (artt. 4-6 l. 241/1990), con il quale, al contrario, deve collaborare al fine di connettere quelle attività che rimangono fuori dalla sua sfera di gestione e che spesso costituiscono il motivo di ostacolo e ritardo del procedimento. Allo stesso modo si deve ipotizzare che il responsabile dell'efficienza costituisca un collegamento necessario fra il procedimento principale e i sub procedimenti volti ad acquisire pareri, assensi e nulla osta.

Non può e non deve essere previsto in tutti i procedimenti amministrativi ma solo in quelli che si segnalano per le caratteristiche di complessità o delicatezza tecnico amministrativa, come già evidenziato.

Il “responsabile dell’efficienza” deve essere quindi uno strumento che agisce prima che possano insorgere patologie nell’azione amministrativa. In definitiva, deve essere concepito come una figura ordinaria, quantunque non generalizzata, per cui sarebbe opportuno individuare un elenco di procedimenti amministrativi in cui si renda obbligatoria la nomina, o in alternativa definire alcune caratteristiche del procedimento, anche a fronte della partecipazione del numero di amministrazioni coinvolte o in considerazione dell’ammontare della spesa.

In ragione della specifica funzione preordinata a rendere più efficienti taluni procedimenti particolarmente complessi, la sua collocazione tra la sede politica e quella amministrativa rappresenta un tema articolato, rispetto al quale non si può proporre una soluzione univoca in termini astratti. Rispetto alla caratterizzazione dello specifico procedimento amministrativo in cui viene previsto il responsabile dell’efficienza, è possibile operare la scelta del profilo migliore. Probabilmente per i procedimenti di realizzazione delle infrastrutture esso potrebbe avere una caratura più politica, utile soprattutto quando i nodi procedurali attengono alla collocazione dell’opera o all’avanzamento della realizzazione dei singoli lotti. Mentre per i procedimenti a valenza ambientale (ad esempio, le bonifiche) sarebbe più opportuno individuarlo tra figure più tecniche, anche provenienti da amministrazioni pubbliche non strettamente coinvolte nel procedimento de quo (agenzie, università etc.). Una tale soluzione avrebbe anche il pregio di garantire alla figura in esame un profilo di indipendenza ed imparzialità rispetto agli interessi in gioco, utile a rafforzare la sua funzione di garanzia. Non va tuttavia sottovalutata l’esperienza e la conoscenza degli *iter* amministrativi, aspetto essenziale per svolgere il ruolo che necessariamente deve tenere insieme la parte tecnica con quella amministrativa e di controllo.

Potrebbe essere utile costituire un elenco nazionale di nominativi che rispondono a competenze di diverso tipo, dal quale attingere di volta in volta a seconda della tipologia di procedimento.

La designazione del responsabile dell’efficienza dovrebbe essere affidata al Ministero competente per materia (ma anche al Comune o alla Regione) ed esso andrebbe incardinato presso una delle amministrazioni portatrici di interesse, sebbene non esattamente in quella procedente per evitare un’eccessiva contiguità con gli indirizzi della stessa, che eventualmente possono costituire una delle ragioni dell’inerzia procedimentale. In alternativa, si propone che la nomina avvenga, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente e sentita la Conferenza unificata.

Sotto questo aspetto, bisogna avere cura di rendere questo istituto pienamente operativo e per questa ragione sarebbe necessario prevedere che esso si avvalga in autonomia dei mezzi e delle strutture dell’amministrazione presso il quale è incardinato e che sia dotato di un adeguato compenso.

4.1 Funzioni

Il tentativo di delineare, *de jure condendo*, questa figura non può certamente mancare di definire più puntualmente le sue funzioni rispetto alla caratterizzazione operata in precedenza.

Il responsabile dell'efficienza deve avere una precisa collocazione dentro il procedimento amministrativo, con poteri effettivi in grado di garantire un pieno svolgimento dell'*iter* procedimentale superando le problematiche che, di volta in volta, si propongono.

Sotto questo profilo il responsabile dell'efficienza, che deve sovrintendere tutte le fasi del procedimento, svolge due funzioni chiave: quella di raccordare le amministrazioni coinvolte e quella di dare impulso all'azione amministrativa nel suo complesso.

Il raggiungimento di questi due obiettivi necessita della previsione di poteri specifici ed incisivi in modo da richiamare le amministrazioni comunque coinvolte a svolgere i propri compiti in termini fattivi e tempestivi. Da questo punto di vista, il responsabile dell'efficienza diviene una sorta di garante dell'amministrazione di risultato, ma, per ottenere ciò, deve essere dotato di sostanziali poteri di monitoraggio, vigilanza, di diffida, sanzionatori ed anche di sostituzione.

Innanzitutto deve riferirsi al responsabile dell'efficienza una funzione generale di vigilanza: deve monitorare che il responsabile del procedimento adempia in modo diligente ai propri compiti e che tutte le amministrazioni coinvolte svolgano le proprie funzioni, secondo il principio della leale collaborazione. Il potere di vigilanza deve essere accompagnato da puntuali previsioni relative a poteri di impulso, diffida e di sanzione rispetto agli inadempimenti o, più in generale, alle disfunzioni che il responsabile dell'efficienza riscontra di volta in volta.

Un ruolo chiave, infine, deve essere configurato rispetto alle situazioni di arresto del procedimento. In questa ipotesi, deve essere previsto un potere di sostituzione rispetto all'organo inadempiente, compreso lo stesso responsabile del procedimento, qualora ravvisi una grave mancanza o inadeguatezza rispetto alle esigenze di conclusione del procedimento amministrativo. Questa previsione rappresenta una sorta di *extrema ratio* ineludibile in quei casi in cui sussista una paralisi e serva l'intervento di un "soggetto partecipante" in grado di individuare con puntualità e competenza il nucleo del problema che ha condotto alla paralisi del procedimento amministrativo ed assuma le decisioni più opportune.

4.2 Attivazione dei poteri

Può essere opportuno individuare le tipologie di procedimento che richiedono la presenza del responsabile dell'efficienza. Procedimenti che, lo si ripete, possono essere di istanza nazionale, regionale o locale, ma devono avere particolari caratteristiche di complessità. Se non si vuole ricorrere all'elenco dei procedimenti che può apparire limitativo e non esaustivo, si può optare per la individuazione di alcune caratteristiche, quali ad esempio la partecipazione di più amministrazioni, la necessaria attivazione di sub procedimenti (fra tutti Vas e Via), l'ammontare della spesa, la presenza di gare o procedimenti ad evidenza pubblica, ecc. Questa ipotesi potrebbe consentire una maggiore duttilità e utilità nell'utilizzo del nuovo strumento. Il responsabile dell'efficienza può essere scelto di volta in volta e, tal fine, può immaginarsi la creazione di un elenco di professionalità con competenze e professionalità diverse, appartenenti a differenti amministrazioni cui attingere.

L'attivazione dei poteri spetterà all'amministrazione procedente, che dovrà valutare innanzitutto se si tratta di una delle ipotesi che prevede la partecipazione del responsabile dell'efficienza e, di conseguenza, ne proporrà la nomina. Al responsabile dell'efficienza sono poi assegnate tutte le funzioni e i poteri, come previsti dalla normativa. Ad esso inoltre spetterà dare informazione periodica sullo stato del procedimento, dando evidenza delle criticità e degli eventuali rallentamenti. Potrebbe essere opportuno, e prudente, in caso fosse necessario sostituire il responsabile del procedimento (per sua inerzia) e più in generale in caso di attivazione dei poteri sostitutivi, prevedere una comunicazione specifica da parte del responsabile dell'efficienza, che dia conto delle ragioni di fatto e delle motivazioni che lo hanno indotto ad agire in tal senso. Infine, potrebbero essergli assegnati, in situazioni particolari e preventivamente individuate, anche poteri sanzionatori.

Da ultimo, qualora il responsabile dell'efficienza non svolga il proprio ruolo e non adempia ai suoi compiti per il superamento dei ritardi, può prevedersi la sua sostituzione nel corso del procedimento. Allo stesso modo, dovranno prevedersi degli strumenti di tutela per proteggere questa figura da chi vorrà, invece, impedirgli di svolgere le sue funzioni e ostacolare l'*iter* procedimentale.

4.3 Esito dell'attività

Nei procedimenti, nei quali sarà prevista la nomina del responsabile dell'efficienza, l'emanazione del provvedimento finale del procedimento rimane in capo all'amministrazione procedente. In tale ipotesi, nella motivazione del provvedimento si dovrà dare espressamente atto delle attività poste in essere dal responsabile dell'efficienza al fine di consentire lo svolgimento dell'*iter* procedurale durante la fase istruttoria e/o sub procedimentale, dando evidenza di eventuali decisioni assunte in autonomia e/o in sostituzione di enti, autorità, amministrazioni che si sono dimostrate inadempienti.

Nell'ipotesi in cui l'inerzia debba essere attribuita al responsabile del procedimento e/o all'amministrazione procedente, il responsabile dell'efficienza può, attivando i poteri sostitutivi, provvedere egli stesso alla chiusura dell'istruttoria e all'emanazione del provvedimento. Anche in quest'ultima ipotesi, l'atto dovrà evidenziare la situazione di inerzia e l'attivazione dei poteri sostitutivi da parte del responsabile dell'efficienza.

In coerenza con l'obiettivo dell'introduzione di questa figura, è importante che risulti chiaramente che questi possa intervenire in qualsiasi fase del procedimento, attivandosi per risolvere conflitti fra amministrazioni, superando le contrapposizioni fra pareri opposti, con il potere di decidere in autonomia al fine di garantire, pur nella contemperazione dei diversi interessi, il prosieguo e la conclusione dell'*iter* procedimentale.