INDICE

Introduzione all'opera 1
Mario R. Spasiano

Indirizzo di saluto: i commissari straordinari nella pubblica amministrazione 9
Maria Alessandra Sandulli

VOLUME PRIMO

SEZIONE I
IL POTERE SOSTITUTIVO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE: PROFILI RICOSTRUTTIVI ED EVOLUTIVI

Profili evolutivi del potere sostitutivo della pubblica amministrazione: una storia. Dalla logica della straordinarietà all'amministrazione alternativa 17
Mario R. Spasiano

Evoluzione del potere sostitutivo 39
Fabio Francario

La sostituzione straordinaria come strumento per l'efficacia del sistema amministrativo, tra autonomia e unitarietà 57
Marcella Gola

L'attivazione del potere sostitutivo: dal cittadino alle istituzioni 79
Sebastiano Licciardello

L'intervento sostitutivo (ordinario e) straordinario nei confronti degli enti locali 97
Fabrizio Tigano

La gestione commissariale tra diritto e politica 169
Alberto Zito

I commissari straordinari: laboratorio per una nuova amministrazione? 183
Francesco de Leonardis

La tendenza alla "normalizzazione" dei poteri commissariali 189
Giuseppe Andrea Primerano

L'amministrazione commissariata: evoluzioni di un modello 205
Fortunato Gambardella

L'evoluzione dell'amministrazione commissariale e la necessità di affermazione del paradigma del rischio 217
Laura Lamberti

La responsabilità del commissario 229
Vera Fanti

L'impugnazione degli atti commissariali 249
Ivo Correale

SEZIONE II
IL POTERE SOSTITUTIVO
DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE:
PROFILI DI DIRITTO COMPARATO

Aspetti comparatistici nel potere sostitutivo: il caso particolare del diritto dell'Unione europea 265
Diana Urania Galetta

Autonomia, inerzia e supplenza. I poteri sostitutivi nei sistemi amministrativi del Regno Unito e della Repubblica di Irlanda 279
Loredana Giani

Il potere di sostituzione della pubblica amministrazione in Francia e in Belgio. Profili comparativi 301
Luigi Colella

La disciplina del potere sostitutivo e commissariale nell'alto Adriatico: Austria, Croazia, Germania e Slovenia 341
Giacomo Biasutti

L'istituto dell'intervento federale in Argentina 385
María Eugenia Páez

SEZIONE III
IL POTERE SOSTITUTIVO
PER L'AMMINISTRAZIONE DEGLI ENTI LOCALI
E STRUMENTI DI CONTROLLO

Legalità ed efficienza negli enti locali 401
Francesco Manganaro

Anticorruzione e investigazione amministrativa:
il commissariamento straordinario come modello 409
Enrico Carloni

Diritto di accesso e procedure ad evidenza pubblica 431
Anna Romeo

Legalità, certezza del diritto ed effettività della tutela:
alcune osservazioni di principio 443
Fabrizio Tigano

L'accesso agli atti nei contratti pubblici tra digitalizzazione,
trasparenza e riservatezza 465
Fabrizio Luciani

Accesso, riservatezza e sicurezza digitale 491
Nicola Durante

Le diverse fattispecie di scioglimento dei Consigli comunali 503
Marco Magri

Lo scioglimento dell'ente locale a seguito d'infiltrazioni
e condizionamenti della criminalità organizzata
e (sue) ripercussioni sull'apparato burocratico 533
Stefano Villamena

Commissariamento e "para-commissariamento"
degli enti locali per squilibrio finanziario, nel rapporto
con il principio di autonomia e con gli interessi della collettività 549
Rocco Parisi

Il doppio volto della prevenzione antimafia: interdittive
e scioglimento degli organi locali tra legalità e crisi democratica 563
Renato Rolli

L'interdittiva antimafia come "argine inadatto"? 579
Andrea Crismani

Interdittiva antimafia e scioglimento dei Consigli comunali 609
Valentina Mameli

Il criterio del "più probabile che non" tra diritto amministrativo e statistica: una lettura probabilistica delle decisioni 627
Giuseppina Damiana Costanzo

Verso una rinnovata lettura del binomio giusto procedimento amministrativo-informazione interdittiva antimafia 641
Cristina Fragomeni

SEZIONE IV
IL POTERE SOSTITUTIVO
PER I CONTRATTI PUBBLICI E LE OPERE STRATEGICHE

Commissariamento in materia di appalti pubblici: metamorfosi di un istituto tra eccezione e normalizzazione 663
Annalaura Giannelli

Note in tema di commissariamento nei contratti pubblici 689
Paolo Provenzano

I commissari come RUP delle iniziative e dei progetti maggiormente esposti a inefficienze e fallimenti 703
Calogero Micciché

Brevi osservazioni sui commissari straordinari nel d.lgs. n. 36 del 2023 721
Giovanni Iudica

I commissari straordinari alle infrastrutture 737
Giulia Avanzini

Commissariamenti e opere strategiche nel prisma dell'elaborazione giurisprudenziale 757
Pasquale Pantalone

Profili di interferenza tra potere sostitutivo e gestione commissariale nella vicenda del Ponte Morandi di Genova 777
Simona Terracciano

SEZIONE V
L'ARCIPELAGO DELL'AMMINISTRAZIONE
PER COMMISSARI

I commissari di Governo ai sensi dell'art. 11 della legge 23 agosto 1988, n. 400 793
Giuseppe Tropea

L'esperienza dei commissari "dimenticati":
i poteri sostitutivi della legge Madia 817
Giorgio Pagliari

La sostituzione straordinaria per la realizzazione
di "grandi" opere ed eventi 831
Aristide Police

Il Commissario straordinario – da evento e/o da risultato –
nella gestione dei rifiuti di Roma Capitale per il Giubileo 2025 889
Anton Giulio Pietrosanti

Autonomia o sostituzione? Potere commissariale
tra gestione emergenziale e atti con efficacia perdurante 905
Carla Maria Saracino

La ricostruzione post-calamità ex legge 18 marzo 2025 n. 40 919
Walter Giulietti

I commissari straordinari istituiti per fare fronte a rischi
o eventi sismici e a eruzioni vulcaniche 933
Michele Trimarchi

La "normalizzazione" del dissesto idrogeologico
e degli strumenti per il suo contrasto 951
Sabrina Tranquilli

Il commissario unico per la bonifica delle discariche e dei siti
contaminati: nuovi modelli di gestione della complessità 965
Marco Calabrò

I commissari per le emergenze economiche e sociali 981
Silvia Tuccillo

Il Commissario straordinario del Governo per la gestione
del fenomeno delle persone scomparse 1007
Vincenza Caracciolo La Grotteria

Il commissario straordinario per gli alloggi universitari:
l'occasione per riflettere sul diritto allo studio universitario 1021
Marco Francesco Errico

La ZES unica come alternativa al modello commissariale:
tra centralizzazione delle decisioni ed effettività dello sviluppo 1041
Bruno Mercurio

Il commissariamento per la 38ª *America's Cup*: un *maquillage*
urbanistico-ambientale per Bagnoli 1067
Angiola Giovanna Modano

I commissari straordinari: l'esempio virtuoso
del recupero delle ecoballe nel golfo di Follonica 1085
Sara Ciccarese

Elenco autori 1091

VOLUME SECONDO

SEZIONE I
POTERI SOSTITUTIVI E TUTELA AMMINISTRATIVA DELL'AMBIENTE

Transizione ecologica e poteri sostitutivi nel prisma
delle responsabilità intergenerazionali 1099
Fabrizio Fracchia

Emergenze ambientali e amministrazione straordinaria 1111
Marco Brocca

Il potere sostitutivo in materia ambientale 1129
Barbara Accettura

Le esperienze dei poteri sostitutivi in materia ambientale 1147
Maria Immordino

Il senso del tempo utile per la c.d. discrezionalità tecnica
e il riflesso nella qualità del suo esercizio 1151
Massimiliano Atelli

L'esperienza ISPRA nell'applicazione
dei poteri sostitutivi nei procedimenti ambientali nazionali 1161
Stefano Laporta

Poteri sostitutivi nella gestione multilivello dei rischi propria
della funzione amministrativa di protezione civile 1169
Piera Maria Vipiana

Abusivismo edilizio e tutela del suolo quale matrice ambientale:
per una valorizzazione del potere sostitutivo del Prefetto 1185
Marco Calabrò

Il commissariamento del comune di Rende per infiltrazioni
mafiose e la tutela del verde urbano 1203
Renato Rolli

La responsabilità dei commissari straordinari tra obblighi di rendicontazione, revoca e sostituzione della sostituzione 1211
Carla Maria Saracino

Il ruolo dei Piani regionali di gestione dei rifiuti nel contenimento delle emergenze ambientali 1227
Sara Ciccarese

Una proposta per la prevenzione delle emergenze nell'ambito del dissesto idrogeologico: i contratti di fiume 1233
Vittoria Giannini

Il caso Bagnoli-Coroglio: un commissariamento di lunga durata 1239
Angiola Giovanna Modano

La gestione straordinaria della crisi idrica 1255
Marco Francesco Errico

SEZIONE II
POTERI SOSTITUTIVI E ORDINAMENTO DELLA SANITÀ

Introduzione - Quale prospettiva per i poteri sostitutivi nell'ordinamento della sanità? 1279
Nicola Gullo

Saluto istituzionale dell'Avvocato Distrettuale dello Stato di Palermo 1285
Giuseppina Tutino

Sanità e poteri sostitutivi straordinari: profili problematici 1289
Maria Immordino

La distribuzione delle attribuzioni e delle competenze nell'evoluzione del sistema sanitario nazionale 1297
Anna Romeo

Poteri sostitutivi e emergenza sanitaria 1315
Roberto Cavallo Perin

Liste di attesa e intervento sostitutivo 1323
Alessia Monica

Dalla sospensione dell'esecuzione alla responsabilità unitaria dello Stato: effettività della tutela e Corte europea dei diritti dell'uomo in particolare per i debiti sanitari 1347
Loredana Giani

Poteri sostitutivi, spesa pubblica, congiunture emergenziali: il *payback* dei dispositivi medici tra funzionamento e criticità 1373
Guerino Fares

Lo scioglimento degli organi delle aziende sanitarie locali per infiltrazioni di tipo mafioso: i nodi irrisolti 1405
Edoardo Giardino

La controversa dimensione finalistica del commissariamento per infiltrazioni mafiose delle imprese private che erogano servizi in accreditamento col Servizio Sanitario Nazionale 1417
Francesco Giacalone

Il "fuoco sotto terra": criticità di una *governance* commissariale alla luce dell'approccio *One Health* 1459
Angiola Giovanna Modano

Osservazioni sull'evoluzione del sistema 1479
Vincenzo Caputi Jambrenghi

La giurisprudenza amministrativa, tra pubblico e privato, in materia di piani di rientro e sconti tariffari 1487
Giacomo Ciani

Effettività e limiti dei poteri dei commissari *ad acta* nominati dal giudice amministrativo in ambito sanitario 1499
Giuseppe Impiduglia

Il commissariamento della sanità nella Regione Campania: qualche riflessione sulle tensioni tra potere statale e autonomia regionale alla luce della giurisprudenza costituzionale 1513
Fortunato Gambardella

Poteri sostitutivi e ordinamento della sanità. L'esperienza della Regione Sardegna 1525
Maria Agostina Cabiddu

Governo delle liste d'attesa e nuove forme di controllo: l'esperienza della Regione Lombardia 1547
Maurizio Campagna

Il servizio sanitario della Regione Lazio tra piano di rientro e post-commissariamento: criticità strutturali, vincoli finanziari e prospettive di *governance* 1573
Annarita Iacopino

Elenco autori 1595

POTERI SOSTITUTIVI E EMERGENZA SANITARIA

Roberto Cavallo Perin

SOMMARIO: 1. Poteri d'emergenza in sanità. – 2. Il rapporto autorità libertà nell'emergenza pandemica. – 3. Il commissario dei poteri sostitutivi e i poteri d'emergenza. – 4. Poteri d'organizzazione e capacità.

1. *Poteri d'emergenza in sanità*

Fino al Covid la disciplina sui poteri d'emergenza di carattere sanitario, ivi comprese quelle riferite a epidemie, era definita dall'articolo 32, l. n. 833 del 1978 istitutiva del servizio sanitario che l'aveva fatto oggetto di una norma speciale su riparto di competenza un tempo generale per igiene, edilità e polizia locale del binomio prefetto-sindaco fissato sin dalle leggi di unificazione su comuni e province (l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. A; sino a r. d.l. n. 148 del 1915; n. 383 del 1934).

Il ministro della sanità poteva emettere l'ordinanza di carattere contingibile urgente in materia di igiene pubblica e di polizia veterinaria, con efficacia estesa all'intero territorio nazionale o a parte di esso comprendente più regioni. In ambito regionale il potere d'ordinanza spettava al Presidente della Regione, salva la competenza del sindaco per l'emergenza circoscritta al singolo comune, con attrazione al presidente di quelle che riguardino nella regione il territorio di più comuni (competenza un tempo del prefetto, *ex* art. 20, r. d.l. n. 383 del 1934).

Con la disciplina sulla Pandemia nel 2000 (d.l. 23 febbraio 2020, n. 6 conv. in l. 5 marzo 2020, n. 13) si fanno due importanti variazioni che sono qui rilevanti per sciogliere l'equivoco. Le ordinanze contingibili urgenti in materia sanitaria sono attratte alla disciplina sulle calamità pubbliche (d.lgs. 2 gennaio 2018, n. 1) che ha una diversa tradizione culturale e istituzionale; la seconda variazione sposta la competenza ad emanare le ordinanze d'emergenza sanitaria dal ministro della salute al presidente del Consiglio dei ministri.

Nonostante il *nomen juris* comune di ordinanze contingibili e ur-

genti la disciplina sul potere di ordinanza nelle calamità pubbliche si è storicamente delineata diversamente dal potere di ordinanza contingibile urgente del sindaco.

Una disciplina organica sui poteri di ordinanza – anche in deroga alla leggi vigenti – per fronteggiare le calamità pubbliche, sin dagli anni '70 si è sempre fondata sulla dichiarazione di calamità, riguardante l'intero territorio nazionale o parti limitate di esso.

L'effetto della dichiarazione delimita l'operare del vizio di eccesso di potere: non consente di sindacare la proporzione o logicità fra gravità della misura adottata in ragione della gravità del presupposto emergenziale su cui la misura va ad intervenire, graduando l'intervento a seconda del luogo e del tempo.

La dichiarazione di calamità naturale riferita a una regione o all'intero territorio nazionale, ha l'effetto giuridico di considerare l'emergenza in modo eguale su tutta l'area territoriale così delimitata, escludendo graduazioni al suo interno. È soluzione che deriva la sua radice dalla dichiarazione dello stato d'assedio previsto dal codice militare di guerra, poi impropriamente esteso in via analogica ai moti sociali di fine '800, ove lo stato d'assedio dichiarato – non per repressione delle rivolte sociali – è per la prima volta con riferimento alle calamità con il terremoto calabro-siculo dei primi del '900.

L'organo commissario che ha caratterizzato la disciplina sulle calamità naturali è invece di qualche anno successiva (1930-'40) quando per provvedere ad una calamità in centro Italia il governo Mussolini inviò in loco un funzionario del Ministero.

Questi due ceppi sono oggetto della disciplina organica degli anni '70, con la quale si è risposto ai differenti terremoti con la nomina di un Commissario governativo (Friuli, Irpinia), poi nominando come commissari i presidenti delle regioni (Campania, Calabria, ecc.), da ultimo con un ritorno al commissario governativo per l'alluvione della Regione Emilia Romagna.

Così si ricorda che la profilassi internazionale è materia di competenza di esclusiva dello Stato, che nega ogni ingerenza regionale, ma anche che non appare possibile in tali circostanze scostarsi dallo standard nazionale, poiché – seppure all'inizio possano sembrare eccentrici alcuni luoghi (Valle d'Aosta) rispetto a dove si è viluppata la malattia (Bergamo) – con la pandemia non si è in grado di prevedere gli eventi

e il loro evolversi, sicché giuridicamente la dichiarazione d'emergenza non può non riguardare ugualmente l'intero territorio nazionale (Corte cost., n. 37 del 2021).

2. *Il rapporto autorità libertà nell'emergenza pandemica*

Non solo durante la pandemia si è posta la questione dei limiti delle ordinanze di necessità e urgenza, se le stesse possano alterare il rapporto autorità-libertà definito dalla legge, che come è noto è sfociato nel duplice limite che le stesse non possono superare riserve di legge e i principi dell'ordinamento giuridico, limite che ritroviamo enunciato la prima volta in dottrina nel 1875, proprio in un libro sulle ordinanze contingibili urgenti, con ciò volendo ricordare che in situazioni d'emergenza i confini fra diritti si spostano rispetto all'ordinario, ma nei limiti consentiti dal principio di legalità o riserve d legge (non c'è potere la cui prestazione non sia prevista dalla legge) e nei limiti di un bilanciamento (principi dell'ordinamento giuridico) tra diritti che si trovino nel caso concreto in conflitto (diritto alla salute – libertà di circolazione; diritto alla salute – diritto al lavoro, ecc.) su cui spetta l'ultima parola al giudice ordinario, o amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva (talvolta anche di merito), ogni qualvolta del conflitto la legge non abbia definito in via generale e astratta la prevalenza dell'uno o dell'altro diritto.

Pensate all'esperienza pandemica e alla limitazione della nostra libertà di circolazione, poi di poter lavorare e di istruire se medesimi o i propri figli mandandoli a scuola, o all'università, che le ordinanze contigibili ed urgenti – per un breve periodo del Ministro della Salute, poi sempre del Presidente del Consiglio dei Ministri in qualità di organo monocratico della Pandemia – hanno limitato sino a impedirci per vari mesi di lasciare il domicilio di ciascuno di noi, affinché si potesse in tal modo – poi in alternativa con la vaccinazione – provvedere in emergenza alla tutela della salute.

Il dubbio che tali ordinanze potessero intervenire anche in materie di riserve assolute di legge (art. 13, Cost.), induce il Governo a definire con decreto legge una disciplina speciale che reca un elenco di provvedimenti che i decreti del presidente del consiglio dei ministri possono

all'uopo adottare, definendo così l'*interpositio legislatoris* richiesta dalla Costitituzione in tali casi, dicendola con Alberto Romano, ponendo in via generale e astratta le norme di relazione che legittimano durante la pandemia le gravi limitazioni sopra indicate, che si affiancano a quelle già note nella nostra storia costituzionale, come il disporre di tutta l'organizzazione (beni e personale) nella disponibilità di qualsiasi pubblica amministrazione, come imporre le precettazioni, o le requisizioni dei beni in proprietà privata, comprensiva di interi rami aziendali, salvo in ogni caso l'indennizzo.

C'è stato qualche caso in cui si è negato che ciò fosse possibile, come l'imposizione di ricoveri di malati a enti di assistenza e beneficienza privati con detrimento dei loro fini istituzionali, come l'imposizione di manodopera, o il divieto d'interrompere l'adempimento contrattuale ove ciò determini nel debitore una prestazione patrimoniale *extra legem*.

Non sempre è sufficiente l'indennizzo, poiché dall'ordinamento giuridico emergono altri limiti che ogni qualvolta il giudice oppone al potere d'ordinanza, che sono perciò di tipo diverso soprattutto verso i diritti di libertà, mentre minori sono sempre stati i problemi con le ordinanze che dispongono della proprietà privata (art. 7, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E) che si può emanare liberamente, con l'eccezione rilevante del ricovero dei senza tetto, ove l'indennizzo non è sufficiente a tal fine, riconoscendo in tali casi una situazione endemica e non emergenziale.

3. *Il commissario dei poteri sostitutivi e i poteri d'emergenza*

L'equivoco è dunque rivelato. Il commissario della pandemia è il commissario straordinario tipico di tutti i grandi eventi emergenziali, che con tratto istituzionale dittatorio attrae a sé tutte le competenze assegnate dall'ordinamento a qualsiasi amministrazione pubblica, liberando i relativi procedimenti da ogni vincolo procedimentale non compatibile con l'urgenza. Un tratto comune a ogni potere d'ordinanza di necessità e urgenza che caratterizza l'organo monocratico, che ne è titolare, come organo d'accentramento di ogni potere amministrativo, non riservato dalla Costituzione a taluni organi (Csm, Presidente del-

la Repubblica, Governo, ecc.), emanando ordinanze che hanno sortito ampie discussioni sia al tempo della pandemia, sia in anni non più recenti per episodi che hanno formato oggetto delle prime sentenze della Corte costituzionale (Corte cost. n. 8/1956; n. 26 del 1961, ecc.), confortate da quelle ancora meno recenti delle Cassazioni del Regno di fine '800.

La parola commissario utilizzata dalla legge per le calamità naturali – cui si è aggiunta la pandemia – assume dunque un significato molto diverso, da quello collegato all'esercizio dei poteri sostitutivi (art. 120, co. 2°, Cost.).

Presupposto del potere sostitutivo è l'inadempimento d'obblighi – cui non hanno atteso gli organi che sono titolari della competenza – legittimando altri in luogo di questi, nel caso della norma costituzionale sono gli organi statali per l'inadempimento delle Regioni o degli altri enti territoriali, pur essi enti costitutivi della Repubblica (art. 114, Cost.). Il potere sostitutivo segna l'ingerenza nella competenza d'altri e non necessita di una situazione emergenziale, ma di una violazione di un obbligo.

Al contrario il potere d'ordinanza in tempo di pandemia e in genere l'esercizio del potere contingibile ed urgente in situazioni di calamità naturali, ove il commissario esercita un potere proprio, legittimato dalla legge a concentrare poteri che, in situazioni ordinarie, sono distribuiti tra vari e altri enti o organi, poiché la legge attributiva del potere d'ordinanza ridisegna in situazioni d'emergenza il sistema delle competenze.

4. *Poteri d'organizzazione e capacità*

I due poteri hanno in comune la causa di realizzare nuova capacità in senso lato: poiché il sostituirsi può implicare la riorganizzazione del sostituito; mentre il potere d'ordinanza "accentrando" tutti i poteri sul *dictator* – nella pandemia al Presidente del consiglio dei ministri – realizza di per sé la riorganizzazione. In entrambi vi è l'assunzione di responsabilità della riorganizzazione: dell'ente sostituito o per effetto del nuovo sistema delle competenze.

L'inadempimento degli obblighi che è il presupposto del potere sostitutivo, implica quasi sempre un'incapacità dell'ente sostituito a

provvedere, che il potere sostitutivo deve superare, inviando un commissario (sostituzione di chi è alla testa dell'organizzazione) oppure disponendo – anche solo in via temporanea – la riorganizzazione di uno o più enti "incapaci" – da così come sono – di provvedere.

Anche il potere di ordinanza contingibile ed urgente ha avuto ad oggetto l'organizzazione di altri enti, ma potendone disporre solo in via provvisoria: requisendo in uso rami d'azienda da inviare immediatamente nelle zone colpite; disponendo la precettazione di dipendenti pubblici (terremoto dell'Irpinia); riorganizzando – di solito con l'invio di un commissario – uno o più enti coordinandone l'attività; provvedendo ove indispensabile a fronteggiare la situazione contingibile e urgente con nuove soluzioni strutturali, che poi si consolidano come definitive.

L'emergenza può rendere improcrastinabile la risoluzione di difetti endemici, che debbono essere portati ad immediata soluzione con la nomina di un'unica persona fisica a commissario o direttore generale di una pluralità di aziende sanitarie ospedaliere, disponendo – anche in deroga alla leggi vigenti – l'accorpamento o la fusione di una pluralità di aziende sanitarie. Per il potere di ordinanza non è mai prevalsa quell'interpretazione – consolidata per legittimare la trattativa privata alla stipula di contratti – che nega l'urgenza ove la stessa sia stata volontariamente causata dall'amministrazione.

L'incapacità di un ente non può che essere superata con l'apporto di una *leaderschip* nuova (commissario) o conferendo all'ente migliori capacità tecnico-professionali, o economico finanziarie: rendendo disponibili beni e personale da organizzare, oppure quest'ultimi organizzati in rami d'azienda, coordinando, consorziando o federando, o riunendo in gruppi, enti che soli non hanno più la capacità di perseguire i propri fini istituzionali, lasciando la fusione come ipotesi ultima (cfr. l. 17 luglio 1890, n. 6972, art. 54 e s.).

Ciò implica che la *ratio* dei poteri in esame non è tanto il gesto d'autorità a venire in considerazione, né un carattere punitivo dei poteri in esame, ma l'assunzione di responsabilità di non lasciare le cose come stanno, essendo consapevoli che se un ente rivela la sua incapacità e te ne vuoi far carico occorre comprendere se è semplicemente un problema di direzione, sicché è sufficiente mandare un commissario, oppure se questi deve essere accompagnato da quelle risorse necessarie a dare

o restituire all'ente la capacità economico-finanziaria oppure tecnico professionale che è indispensabile per realizzare i propri scopi istituzionali (in sanità di diagnosi e cura di determinate malattie).

Quando si commissaria un ente, chi lo dispone deve mandare nuove capacità: di denaro, di personale, o di legami tra enti, come l'inserimento di un ente (incapace) in una rete (di specialità cliniche) che lo sappia valorizzare, completando e incrementando l'organizzazione preesistente, il cui esito dimostri che ora – da solo o con altri – si è capaci di provvedere.