

CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI

Area di diritto comparato

**I POTERI SOSTITUTIVI DELLO STATO
IN ALCUNE ESPERIENZE EUROPEE**

a cura di P. Passaglia

con contributi di

S. Pasetto

M. T. Rörig

C. Torrìsi

maggio 2021

Avvertenza

La Corte costituzionale ha la titolarità, in via esclusiva, dei contenuti del presente documento.

La Corte costituzionale fa divieto, in assenza di espressa autorizzazione, di riprodurre, estrarre copia ovvero distribuire il documento o parti di esso per finalità commerciali. Il riutilizzo per finalità diverse è soggetto alle condizioni ed alle restrizioni previste nel contratto di licenza Creative Commons (CC by SA 3.0).

Per informazioni e richieste, si invita a contattare il Servizio Studi, scrivendo al seguente indirizzo email: servstudi@cortecostituzionale.it.

**I POTERI SOSTITUTIVI DELLO STATO
IN ALCUNE ESPERIENZE EUROPEE**

INDICE

FRANCIA

1. Inquadramento generale dei poteri sostitutivi dello Stato nei confronti degli enti locali	7
1.1. Le fonti	7
1.2. Poteri sostitutivi e Costituzione	8
2. La disciplina dei poteri sostitutivi	10
2.1. Il potere di sostituzione del prefetto nei confronti del sindaco in qualità di agente dello Stato	10
2.2. I poteri sostitutivi del prefetto in ambiti di polizia amministrativa	11
2.2.1. <i>L'ambito della polizia amministrativa generale</i>	11
2.2.2. <i>Gli ambiti di polizia amministrativa speciale</i>	12
2.3. I poteri sostitutivi del prefetto in ambito finanziario	12
3. Il caso specifico dello scioglimento degli organi deliberanti e del successivo commissariamento dell'ente	13
3.1. La disciplina dello scioglimento degli enti territoriali	14
3.2. I motivi di scioglimento	14
3.3. Gli effetti dello scioglimento: l'insediamento della c.d. <i>délégation spéciale</i>	16
4. I poteri sostitutivi dello Stato in ambito sanitario	17

GERMANIA

1. Introduzione	19
2. La coazione federale	21
2.1. Il procedimento del <i>Bundeszwang</i>	22
2.2. Le “direttive” ai sensi dell’art. 37, comma 2, LF	25
2.3. I costi	26

3. La vigilanza federale (<i>Bundesaufsicht</i>)	27
4. Il <i>Bundeszwang</i> nel settore sanitario o in presenza di emergenze di bilancio	28

REGNO UNITO

1. Introduzione	33
2. Le <i>devolved regions</i>	34
3. La <i>intervention</i> a livello locale in Inghilterra	34
3.1. Il recente caso della <i>intervention</i> nel Liverpool <i>City Council</i>	37
3.2. Altre modalità di intervento negli enti locali	38
4. I poteri sostitutivi locali nei territori devoluti	38
5. La <i>direct rule</i> nell'Irlanda del Nord	39

FRANCIA

di Céline Torrisi

1. Inquadramento generale dei poteri sostitutivi dello Stato nei confronti degli enti locali

1.1. Le fonti

I poteri di sostituzione dello Stato nei confronti dell'esecutivo locale traggono origine nella legge del 18 luglio 1837, sull'amministrazione comunale, che, oltre ad avere riconosciuto la personalità giuridica ai comuni, aveva conferito ai prefetti un c.d. *pouvoir de substitution d'action* nei confronti dei sindaci. Tale potere di intervento sostitutivo dello Stato si fondava sulla necessità di rimediare alle eventuali inadempienze dell'esecutivo comunale nell'attuare le leggi o nell'adottare misure necessarie in una situazione determinata. L'istituto è stato successivamente inserito nell'art. 85 della legge del 5 aprile 1884, sull'organizzazione municipale, nota per avere introdotto la c.d. *clause générale de compétence* dei comuni, in virtù della quale "il consiglio municipale gestisce, mediante deliberazioni, gli affari del comune". Tale norma ha altresì previsto un ulteriore potere di intervento sostitutivo in materia di polizia amministrativa generale (disciplinato all'art. 99 della legge). Nel 1957, il potere di sostituzione di azione è stato codificato, assieme a tutta la disciplina allora vigente in materia di amministrazione comunale, nel c.d. Codice dei comuni (artt. 122-14 e L.131-13).

Fino al 1982, l'art. 122-14 del Codice dei comuni stabiliva che, nei casi in cui il sindaco rifiutasse o non provvedesse ad adottare uno degli atti prescritti dalla legge, il prefetto poteva, dopo avergli intimato di agire, procedere di ufficio o mediante un delegato speciale. Tale disposizione rivestiva una portata generale (anche se, in pratica, molto limitata), in quanto poteva applicarsi a tutti gli atti adottati dal sindaco, sia che avesse agito in qualità di rappresentante dello Stato sia come autorità comunale.

La legge n. 82-213 del 2 marzo 1982 sui diritti e le libertà dei comuni, dei dipartimenti e delle regioni¹, c.d. *acte I de la décentralisation*, ha limitato la portata di tale disposizione conferendo un potere di sostituzione del prefetto nei confronti del sindaco nei soli casi in cui esso agisca in veste di rappresentante

¹ Il testo della legge è reperibile *on line* alla pagina <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000880039/>.

dello Stato (v. par. 2.1). Ad oggi, tale potere è codificato all'art. L. 2122-34 del Codice generale degli enti locali (d'ora in avanti CGCT). Il potere sostitutivo vigente nei confronti dei sindaci in ambito di polizia amministrativa è rimasto invariato (v. par. 2.2). Al contempo, e in coerenza con lo spirito generale della riforma sul decentramento del 1982, il legislatore lo ha esteso nei confronti dei poteri di polizia attribuiti al presidente del consiglio dipartimentale (art. L. 3221-5 del CGCT). Nel 1996², in un contesto di potenziamento dell'autonomia finanziaria degli enti locali, il legislatore ha previsto un ulteriore caso di possibile attuazione dei poteri sostituivi dello Stato nell'ambito della gestione del bilancio (v. par. 2.3).

Infine, il potere di intervento sostitutivo dello Stato può arrivare anche a prevedere lo scioglimento dell'organo deliberante con la successiva gestione dell'ente mediante commissari *ad acta* (v. par. 3).

1.2. Poteri sostitutivi e Costituzione

La Costituzione del 1958 non prevede alcun riferimento esplicito e diretto ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti degli enti locali. Ciononostante, è stata rintracciata una base costituzionale di questo istituto, per un verso, nel sesto comma dell'articolo 72 della Costituzione, secondo il quale “nelle collettività territoriali della Repubblica, il rappresentante dello Stato, che rappresenta ciascuno dei membri del Governo, è responsabile in materia di interessi nazionali, di controllo amministrativo e di rispetto delle leggi”³ e, per altro verso, nel principio di valore costituzionale di continuità dei servizi pubblici⁴. Al riguardo, nel 2007, chiamato a pronunciarsi sulla legge sul dialogo sociale e la continuità del servizio pubblico nei trasporti terrestri e regolari di viaggiatori, il *Conseil constitutionnel*, fondandosi sull'art. 72 della Costituzione, ha considerato che spetta al legislatore prevedere l'intervento del rappresentante dello Stato per rimediare alle difficoltà risultanti dall'assenza di decisione da parte delle autorità decentralizzate competenti, sostituendosi a queste ultime qualora tale mancanza

² Il c.d. *pouvoir de substitution d'action en matière budgétaire* è stato introdotto con la legge n. 96-142 del 21 febbraio 1996, relativa alla parte legislativa del Codice generale degli enti locali in ambito finanziario, reperibile *on line* alla pagina <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000559120/>.

³ V. *Conseil constitutionnel*, dec. n. 82-149 DC, del 28 dicembre 1982, Legge relativa allo statuto di Parigi, di Lione e di Marsiglia, reperibile *on line* alla pagina <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82149DC.htm>.

⁴ Il *Conseil constitutionnel* ha conferito valore costituzionale a tale principio nella decisione n. 79-205 DC del 25 luglio 1979.

rischi di compromettere il funzionamento dei servizi pubblici e l'applicazione delle leggi⁵.

Un eventuale limite al potere sostitutivo dello Stato nei confronti degli enti locali è rinvenibile sempre nell'art. 72 della Costituzione e, nello specifico, nella parte in cui pone il principio di c.d. *libre administration des collectivités locales*. Tale principio, che trae le sue origini dalla legge dipartimentale del 1871 e dalla legge comunale del 1884, è definito al terzo comma dell'art. 72, secondo cui, nelle condizioni previste dalla legge, le collettività territoriali si amministrano liberamente mediante assemblee elette. Se la soppressione, nel 1982, della c.d. *tutelle* dello Stato sugli enti locali mediante l'abolizione del controllo preventivo sugli atti degli enti locali⁶, è stata una delle condizioni fondamentali⁷ per la concreta attuazione della libera amministrazione degli enti locali, i poteri sostitutivi dello Stato, ultimo baluardo di tale *tutelle*⁸⁻⁹, non sono mai stati considerati dal giudice costituzionale come lesivi del principio di *libre administration des collectivités locales*.

Nella decisione n. 82-149 DC del 28 dicembre 1982¹⁰, il *Conseil constitutionnel* ha stabilito che il potere di sostituzione non viola, di per sé, il principio della libera amministrazione degli enti locali. Nel 2001, pronunciandosi in merito alla legge n. 2001-1168 dell'11 dicembre 2001, c.d. "loi MURCEF", il *Conseil constitutionnel* ha dichiarato, per gli stessi motivi, la costituzionalità delle disposizioni che riconoscevano al prefetto un potere di sostituzione di azione in materia di costruzione di alloggi sociali¹¹. Qualche anno dopo, nella decisione

⁵ V. *Conseil constitutionnel*, dec. n. 2007-556 DC del 16 agosto 2007, sulla legge sul dialogo sociale e la continuità del servizio pubblico nei trasporti terrestri e regolari di viaggiatori, reperibile *on line* alla pagina <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2007/2007556DC.htm/>.

⁶ Il controllo *a priori* sugli atti degli enti locali è stato sostituito da un controllo giurisdizionale *a posteriori*.

⁷ Assieme al trasferimento dei cc.dd. *blocs de compétences* e dei relativi mezzi finanziari.

⁸ Sull'utilizzo della nozione di *tutelle* per qualificare i poteri sostitutivi dello Stato, si rinvia a B. FAURE, *Droit des collectivités territoriales*, Dalloz, 2021, 729 ss.

⁹ V. L. JANICOT, *La tutelle de l'Etat sur les collectivités territoriales trente ans après*, in *L'Actualité juridique. Droit administratif*, Dalloz, 2012, 753 ss.

¹⁰ *Conseil constitutionnel*, dec. n. 82-149 DC del 28 dicembre 1982, Legge relativa allo statuto di Parigi, di Lione e di Marsiglia, reperibile *on line* alla pagina <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/1982/82149DC.htm>.

¹¹ *Conseil constitutionnel*, dec. n. 2001-452 DC, del 6 dicembre 2001, Legge recante misure urgenti di riforma di natura economica e finanziaria, reperibile *on line* alla pagina <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2001/2001452DC.htm>.

n. 2013-309 QPC del 26 aprile 2013¹², il *Conseil constitutionnel* ha ribadito che il potere di sostituzione, che la legge può affidare al prefetto affinché possa agire in luogo delle autorità locali inadempienti per rimediare alle loro carenze e garantire il buon funzionamento dei servizi pubblici, nonché l'applicazione delle leggi, non viola in maniera sproporzionata il principio di libera amministrazione degli enti locali. Infine, più di recente, nella decisione n. 2016-745 DC del 26 gennaio 2017¹³, il *Conseil constitutionnel* è stato chiamato a pronunciarsi in merito alla costituzionalità dell'art. 70 della legge sull'uguaglianza e la cittadinanza, che prevedeva la sostituzione automatica del prefetto all'autorità locale in caso di mancato rispetto dell'obiettivo di attribuzione degli alloggi sociali. I parlamentari ricorrenti sostenevano che tale disposizione violasse in maniera sproporzionata il principio di libera amministrazione degli enti locali. Dopo aver ricordato il considerando di principio secondo il quale spetta al legislatore prevedere l'intervento dello Stato per rimediare alle difficoltà risultanti dall'assenza di decisione da parte delle autorità decentralizzate competenti, sostituendosi a queste ultime qualora tale carenza rischi di compromettere il funzionamento dei servizi pubblici e l'applicazione delle leggi, il *Conseil constitutionnel* ha ribadito che le condizioni per l'esercizio, da parte del prefetto, dei poteri di sostituzione, devono essere definite mediante legge. Ciò posto, ha stabilito che, nel caso di specie, l'oggetto e la portata della competenza conferita al rappresentante dello Stato erano adeguate rispetto agli obiettivi perseguiti e che, di conseguenza, non violavano in maniera sproporzionata il principio di libera amministrazione degli enti locali.

2. La disciplina dei poteri sostitutivi

2.1. Il potere di sostituzione del prefetto nei confronti del sindaco in qualità di agente dello Stato

L'art. L. 2122-34 del CGCT prevede che, nei casi in cui il sindaco, in quanto agente dello Stato, rifiuti o non provveda ad adottare uno degli atti imposti dalla legge, il rappresentante dello Stato nel dipartimento può, dopo avergli intimato di agire, procedere d'ufficio o mediante un delegato speciale.

¹² La decisione è reperibile *on line* alla pagina <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2013/2013309qpc.htm>.

¹³ Il testo della decisione è reperibile *on line* alla pagina <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2017/2016745DC.htm>.

L'attuazione del potere di sostituzione da parte del prefetto è una mera facoltà¹⁴ e non un obbligo. Spetta, quindi, a tale autorità valutare l'opportunità del suo intervento e, qualora decida di agire, scegliere il momento in cui metterlo in atto. Tuttavia, nella misura in cui l'atto che avrebbe dovuto essere adottato dal sindaco costituisce un obbligo sancito per legge, l'astensione del prefetto può, eventualmente, dare luogo a una controversia sul piano della legalità o della responsabilità.

Qualora invece, decida di intervenire, tutte le decisioni adottate dal prefetto in applicazione dell'art. L. 2122-34 del CGCT possono essere impugnate nell'ambito di un ricorso per eccesso di potere.

2.2. I poteri sostitutivi del prefetto in ambiti di polizia amministrativa

2.2.1. L'ambito della polizia amministrativa generale

In materia di polizia amministrativa generale, l'art. L. 2215-1 del CGCT, stabilisce che, in tutti i casi in cui le autorità municipali non vi abbiano provveduto, il rappresentante dello Stato nel dipartimento può adottare, per tutti i comuni del dipartimento o per alcuni di essi, tutte le misure relative al mantenimento della salubrità, della sicurezza e della tranquillità pubbliche. Tale potere può essere esercitato nei confronti di un solo comune solo dopo avere avvisato il sindaco, mediante una c.d. messa in mora, a seguito della quale non vi siano stati riscontri.

L'attuazione del potere di sostituzione del prefetto nei confronti del sindaco è, quindi, possibile previa notifica della necessità di adottare delle misure in una situazione data, lasciando comunque al sindaco un tempo congruo per provvedere. Il sindaco è avvisato ma dispone di un termine per definire la sua azione e, eventualmente, convincere il prefetto che ha già adottato le misure appropriate o che, in realtà, la situazione non necessita alcuna azione specifica. Tale *iter* priva il sindaco della possibilità di invocare ulteriormente una violazione arbitraria delle sue competenze, giacché l'inerzia di questi viene considerata come un consenso, almeno implicito, all'intervento prefettizio. Infine, tale procedura consente di determinare l'autorità responsabile qualora si verificano danni: se la procedura è regolare ma non produce gli effetti previsti, gli eventuali errori commessi dal

¹⁴ In questo senso v. *Conseil d'État*, dec. del 16 ottobre 1956, *Dalmasso e Conseil d'État*, dec. del 26 maggio 1937, *Sieurs Schlumberger et Compagnie*.

prefetto implicano la responsabilità del comune; in caso, invece, di irregolarità della procedura, gli eventuali errori commessi dal prefetto implicano la responsabilità dello Stato, tranne che in caso di urgenza¹⁵.

Il secondo comma dell'art. L. 2215-1 del CGCT prevede che, qualora sussista una minaccia al mantenimento dell'ordine pubblico in due o più comuni limitrofi, il rappresentante dello Stato nel dipartimento può sostituirsi, mediante *arrêt* motivato, ai sindaci di tali comuni per l'esercizio dei poteri di polizia municipali in materia di mantenimento della tranquillità e dell'ordine pubblico in caso di grandi assembramenti (par. 2° e 3° dell'art. L. 2212-2 del CGCT) e di polizia c.d. nautica (art. L. 2213-23).

2.2.2. *Gli ambiti di polizia amministrativa speciale*

In caso di inadempimento del sindaco, l'art. L. 2215-3 del CGCT conferisce al prefetto la possibilità di disciplinare la circolazione stradale nell'interesse della tutela degli animali o a protezione degli spazi naturali, del paesaggio o dei siti tutelati¹⁶.

Altro esempio di riconoscimento di un potere sostitutivo nell'ambito dei poteri di polizia speciale è la facoltà riconosciuta al prefetto, dall'art. L. 480-2 del Codice dell'urbanistica, di adottare un *arrêté* di interruzione di lavori qualora abbia accertato illegalità nelle costruzioni.

2.3. I poteri sostitutivi del prefetto in ambito finanziario

Nella misura in cui le decisioni finanziarie degli enti locali espongono i contribuenti ad alti rischi, gli atti del bilancio degli enti locali sono sottoposti a un controllo specifico: il c.d. *contrôle budgétaire*. Tale controllo, esercitato *a posteriori* dal prefetto, in collaborazione con la *chambre régionale des comptes*

¹⁵ Sulla questione della responsabilità in caso di danni provocati nell'ambito dell'attuazione dei poteri sostitutivi dello Stato in materia di polizia amministrativa, v. F. DIEU, *Le pouvoir de substitution d'action du préfet en matière de police administrative n'engage que rarement la responsabilité de l'Etat*, nota a *Conseil d'État*, dec. n. 283000, *Société France Télécom* e dec. n. 293882, *Ministre d'Etat, Ministre de l'Intérieur et de l'Aménagement du territoire*, del 25 luglio 2007, in *La lettre juridique*, n. 278 del 25 ottobre 2007, <https://www.lexbase.fr/revues-juridiques/3209424-doctrine-le-pouvoir-de-substitution-d-action-du-prefet-en-matiere-de-police-administrative-n-engage>.

¹⁶ V. per una illustrazione, la decisione del *Conseil d'État* del 1° luglio 1998, *Ministre de l'Environnement c/ Association Vivre en Tarentaise* e *Conseil d'État*, dec. del 28 febbraio 2000, *Union nationale intersyndicale des enseignants de la conduite*.

(d'ora in avanti CRC), ha come obiettivo quello di garantire il rispetto della disciplina applicabile per l'elaborazione e l'attuazione del bilancio.

Il c.d. *pouvoir de substitution d'action* del prefetto in ambito finanziario, o c.d. *tutelle budgétaire*, consente al prefetto di intervenire nella gestione del bilancio dell'ente in caso di violazione delle regole previste per la formazione dello stesso. Nello specifico, l'intervento sostitutivo del prefetto può attivarsi: in caso di ritardo nell'adozione del bilancio (artt. L. 1612-2, L. 1612-3 e L. 1612-8 del CGCT); in caso di mancata iscrizione al bilancio di una spesa obbligatoria o di mancato pagamento di una spesa obbligatoria (art. L. 1612-15 del CGCT); in caso di mancato equilibrio del bilancio iniziale (artt. L. 1612-5, L. 1612-9 e L. 1612-10 del CGCT); infine, in caso di *deficit* del c.d. *compte administratif* (art. L. 1612-14 del CGCT). Al di fuori di queste situazioni, il prefetto non può intervenire per definire d'ufficio il bilancio degli enti locali.

Nell'attuare tali poteri, il prefetto deve innanzitutto adire la *Chambre régionale des comptes*. La c.d. *saisine* della *Chambre* costituisce un atto preparatorio, non impugnabile. A partire dal momento della *saisine*, l'assemblea deliberante non può pronunciarsi in materia finanziaria per l'anno in corso, eccezion fatta per gli atti di amministrazione ordinaria. Una volta emesso il parere della *Chambre*, il prefetto interviene sostituendosi al potere deliberante dell'assemblea dell'ente, cui è stata ritirata la competenza sul bilancio.

Nell'ambito della procedura di tutela sul bilancio, il prefetto gode di una totale libertà di valutazione in merito alle decisioni da adottare. Non è tenuto a seguire le indicazioni della *Chambre régionale des comptes* ma, se non lo fa, la legge gli impone di produrre una motivazione esplicita. Le misure attuate dal prefetto nell'ambito del controllo di bilancio sono impugnabili di fronte al giudice amministrativo.

3. Il caso specifico dello scioglimento degli organi deliberanti e del successivo commissariamento dell'ente

Qualora un'assemblea elettiva violi, in ragione della sua incapacità a decidere, il principio costituzionale di continuità del servizio pubblico, il rappresentante dello Stato è legittimato, a determinate condizioni, ad attuare la procedura di scioglimento dell'ente e la successiva gestione dell'amministrazione ordinaria per il tramite di una c.d. *délégation spéciale* (nel caso del comune) o dell'esecutivo dell'ente (nel caso del dipartimento e della regione). Nella pratica, l'attuazione di tale procedura rimane comunque eccezionale.

I decreti di scioglimento possono essere impugnati dinanzi al giudice amministrativo che ne può pronunciare l'eventuale annullamento.

3.1. La disciplina dello scioglimento degli enti territoriali

Per quanto riguarda l'istituzione comunale, l'art. L. 2121-6 del CGCT stabilisce che un consiglio municipale può essere sciolto solo mediante decreto motivato adottato nel Consiglio dei ministri e pubblicato al *Journal officiel*. Nei casi in cui ricorra una situazione di urgenza, l'attività dell'organo deliberante può essere sospesa in maniera provvisoria mediante *arrêté* motivato del prefetto. Tale sospensione non può eccedere un mese. Una volta pronunciato lo scioglimento, si procede all'insediamento della c.d. *délégation spéciale* (v. par. 3.3).

Per quanto attiene, invece, agli organi deliberanti dipartimentali e regionali, la normativa prevede che, qualora il funzionamento di un consiglio dipartimentale (art. L. 3121-5 del CGCT) o di un consiglio regionale (l'art. 4132-3 del CGCT) diventi impossibile, il Governo ne può pronunciare lo scioglimento mediante decreto motivato adottato nel Consiglio dei ministri. Tale provvedimento non può mai essere emesso mediante misure di natura generale e, in entrambi i casi, il Governo è tenuto a informare il Parlamento nel termine più breve possibile. Diversamente da quanto avviene nel caso dei comuni, una volta pronunciato lo scioglimento, spetta al presidente del Consiglio dipartimentale (art. L. 3121-6 del CGCT) o al presidente del Consiglio regionale (art. L.4132-4 del CGCT) provvedere alla gestione dell'amministrazione ordinaria dell'ente. Le decisioni adottate in tale contesto sono esecutive solo previo accordo del rappresentante dello Stato. Si deve procedere, poi, all'elezione delle nuove assemblee deliberanti entro due mesi.

3.2. I motivi di scioglimento

La gravità della decisione di scioglimento implica che sia motivata, in punto di diritto e di fatto¹⁷, e che possa essere oggetto di un controllo fondato sia sulla c.d. esattezza materiale dei fatti sia sulla proporzionalità della misura rispetto alle motivazioni esposte. Non essendovi specificazioni, da parte delle disposizioni legislative, in merito ai motivi che possono giustificare lo scioglimento di una assemblea locale, il *Conseil d'État* li ha definiti per via giurisprudenziale.

¹⁷ *Conseil d'État*, dec. del 19 gennaio 1990, *Bodin*.

Secondo la Suprema corte amministrativa, la procedura di scioglimento di un ente locale (nel caso di specie trattavasi di un consiglio municipale) può essere attivata qualora ricorrano due condizioni¹⁸: l'esistenza di dissensi in seno all'assemblea deliberante che abbiano delle ripercussioni sul suo funzionamento, quando tali dissensi rivestano un grado di gravità tale da mettere la gestione dell'ente in pericolo. Qualora il prefetto constati un blocco duraturo, ampio e manifestamente irreversibile dell'attività dell'organo assembleare che metta in pericolo la gestione amministrativa del comune, e qualora certifichi il fallimento dei tentativi di risoluzione amichevoli, egli può proporre al ministro dell'Interno lo scioglimento del Consiglio.

A titolo esemplificativo, possono giustificare lo scioglimento dell'assemblea: l'impossibilità reiterata, per il consiglio municipale, di eleggere il sindaco e gli assessori¹⁹; una ribellione contro gli ordini dell'autorità superiore²⁰; dei contrasti risultanti dalla modifica della proclamazione dei consiglieri eletti dopo l'elezione del sindaco²¹; l'interruzione del funzionamento delle istituzioni in seguito a numerosi scontri violenti nella collettività²²; la perdita per le autorità municipali dell'autorità necessaria alla gestione del comune²³, il fallimento, almeno due volte per un medesimo esercizio, nell'adottare il bilancio iniziale²⁴.

Il decreto di scioglimento non può invece intervenire per sanzionare le irregolarità commesse nel corso dell'elezione dell'assemblea²⁵, per far prevalere la volontà del sindaco su quella del consiglio municipale²⁶ o per completare il consiglio municipale mentre la legge ha previsto elezioni complementari²⁷.

¹⁸ *Conseil d'État*, dec. del 13 luglio 1968, *Sieur Hell et autres*.

¹⁹ *Conseil d'État*, dec. del 1° luglio 1936, *Berthon*.

²⁰ *Conseil d'État*, dec. del 5 novembre 1975, *Filho*.

²¹ *Conseil d'État*, dec. del 16 gennaio 1985, *Balat*.

²² *Conseil d'État*, dec. del 3 novembre 1989, *Gaillot*.

²³ *Conseil d'État Ass.*, dec. del 14 gennaio 1977, *Perrault et autres*.

²⁴ *Conseil d'État*, dec. del 4 giugno 2007, *Commune du Pêchereau*.

²⁵ *Conseil d'État*, dec. del 27 marzo 1914, *Archambeaud*.

²⁶ *Conseil d'État*, dec. del 24 dicembre 1931, *Martin*.

²⁷ *Conseil d'État*, dec. del 24 gennaio 1964, *Fruteau*.

3.3. Gli effetti dello scioglimento: l'insediamento della c.d. *délégation spéciale*

Una volta sciolta l'assemblea deliberante, l'amministrazione ordinaria della collettività è gestita, nel caso del comune, da una c.d. *délégation spéciale* (art. L. 2121-35 del CGCT).

La delegazione speciale è nominata mediante decisione del rappresentante dello Stato nel dipartimento entro otto giorni dalla data di scioglimento. La delegazione speciale elegge il suo presidente e, se necessario, il suo vice-presidente. Il presidente o, in sua assenza, il vice-presidente, svolge le funzioni di sindaco. I poteri della *délégation* terminano al momento dell'entrata in carica del nuovo *conseil* (art. L. 2121-36 del CGCT).

Il numero dei membri che compongono la delegazione speciale è fissato a tre nei comuni dove la popolazione non supera i 35.000 abitanti. Tale numero può essere portato fino a sette nei comuni con una popolazione maggiore (art. L. 2121-37 del CGCT). La scelta dei componenti nonché i criteri per la loro idoneità non sono oggetto di alcuna disposizione legislativa o regolamentare. Tale scelta è, quindi, a discrezione del prefetto²⁸. La circolare sulle condizioni di attuazione e di funzionamento delle delegazioni speciali, del 1997²⁹, specifica che, di prassi, i componenti della delegazione devono presentare le condizioni di eleggibilità alle funzioni municipali. Il prefetto deve altresì rispettare le esigenze di neutralità politica nel nominare i commissari *ad acta*. Nulla vieta, d'altronde, di nominare uno stesso soggetto in più delegazioni speciali o di scegliere i membri tra i componenti del consiglio municipale sciolto³⁰, anche se tale opzione sarebbe comunque da evitare. Per quanto riguarda il personale amministrativo, non vi è, quindi, alcuna regola che determini se l'esercizio dei poteri sostitutivi debba avvenire spostandolo dagli enti territoriali virtuosi a quelli soggetti a commissariamento, oppure facendo leva prevalentemente su funzionari statali o, invece, continuando a utilizzare i funzionari degli enti commissariati.

²⁸ *Conseil d'État*, dec. del 17 giugno, 1931, *Boittet* e *Conseil d'État*, dec. del 3 aprile 1968, *Papin*.

²⁹ Circolare n. INTA9700135C, del 1997, sulle condizioni di attuazione e di funzionamento di una delegazione speciale, http://www.nievre.gouv.fr/IMG/pdf/cir_5220.pdf.

³⁰ *Conseil d'État*, dec. del 17 giugno, 1931, *Boittet*; nel caso di specie, la scelta era stata fatta tra i membri del consiglio municipale sciolto.

I componenti della delegazione speciale hanno lo statuto di consiglieri municipali³¹. Il presidente e i delegati hanno diritto al pagamento delle spese sostenute nell'ambito dell'attività svolta in seno a tale organo (art L. 2123-18 del CGCT) e percepiscono l'indennità di funzione prevista per il sindaco e gli assessori agli artt. L. 2123-20, L. 2123-23 e L. 2123-24 del CGCT.

I poteri cui dispone l'autorità transitoria sono limitati agli "atti di pura amministrazione conservativi ed urgenti". Sul piano finanziario, i commissari *ad acta* non dispongono della facoltà di utilizzare le finanze della collettività al di là delle disponibilità dell'anno. La *délégation spéciale* rimane in carica fino all'arrivo di una nuova assemblea in seguito alle elezioni, che devono essere organizzate entro due mesi dallo scioglimento (art. L. 2121-38 del CGCT per i comuni, L. 3121-6 per i dipartimenti e L. 4132-4 per le regioni).

Non risulta che siano previsti aiuti economici per gli enti commissariati, né tantomeno che sia previsto un apposito aumento della pressione fiscale sui cittadini dell'ente commissariato.

4. I poteri sostitutivi dello Stato in ambito sanitario

Circoscritti dalle disposizioni legislative che li prevedono solo per determinati ambiti, i poteri sostitutivi dello Stato nei confronti degli enti locali non sono, in pratica, frequentemente attuati. Ancora più rara è la loro specifica applicazione in ambito sanitario.

Tale situazione deriva innanzitutto dal fatto che, in Francia, la sanità è una competenza prevalentemente statale, attuata, a livello locale, tramite autorità cc.dd. deconcentrate quali le *Agences régionales de santé* (d'ora in avanti ARS), che agiscono di concerto con gli enti locali. Questi ultimi dispongono di competenze secondarie nel campo sanitario, come, ad esempio, l'organizzazione di campagne di vaccinazione gratuita, la tutela della salubrità delle abitazioni, delle agglomerati e di tutti i luoghi di vita, la segnalazione delle minacce imminenti per la salute della popolazione e la loro relativa trasmissione all'*Institut de veille sanitaire*, la partecipazione alle commissioni delle ARS, la protezione medico-sociale delle famiglie e dell'infanzia, la partecipazione alla costruzione di alcune strutture sanitarie *etc.*³²

³¹ *Conseil d'État*, dec. del 10 luglio 1957, *Prosperi*.

³² Per un elenco completo delle competenze dei comuni, dei dipartimenti, delle regioni e dello Stato in ambito sanitario si rinvia alla tabella sintetica del riparto di competenze predisposta dal Ministero della coesione dei territori e delle relazioni con gli enti locali nel

Inoltre, non vi sono specifiche previsioni normative riferite all'intervento sostitutivo dello Stato in ambito sanitario. Nel caso in cui un ente locale venisse meno ai suoi obblighi in ambito sanitario, l'eventuale attuazione del potere di intervento sostitutivo dovrebbe sempre fondarsi sul potere di sostituzione riconosciuto al prefetto in caso di inadempimento degli obblighi in materia di polizia (in questo caso, in materia di polizia sanitaria).

Infine, non sono stati rintracciati casi di scioglimento di assemblee elettive fondati su problematiche inerenti a questioni sanitarie.

GERMANIA

di Maria Theresia Roerig

1. Introduzione

La Legge fondamentale non disciplina espressamente poteri sostitutivi da parte della Federazione (*Bund*) in caso di inadempimenti o illegittimità da parte dei *Länder*, né, tanto meno, prevede un istituto quale il commissariamento. Forme di intervento surrogatorio o sostitutivo sono tuttavia riconosciute, tra le altre misure coattive, in particolare nell'ambito della c.d. coazione o coercizione federale (*Bundeszwang*), istituto costituzionale caratterizzato dalla sua indeterminatezza e dalla sua ampiezza, in quanto consente al Governo federale di utilizzare strumenti diversi, sia diretti che indiretti, per perseguire un obiettivo non ancora raggiunto a causa dell'inerzia di un *Land*¹. In base all'art. 37 della Legge fondamentale (LF)², il Governo del *Bund* può infatti adottare le misure necessarie per obbligare i *Länder* ad adottare comportamenti dovuti e atti di loro competenza. Tuttavia, il *Bundeszwang* è uno strumento che può essere usato – se non da un punto di vista giuridico, almeno sul piano politico – solo come *extrema ratio*³. Invero, l'istituto non ha mai trovato applicazione da quando la Legge fondamentale è entrata in vigore. Ciò viene spiegato, da un lato, con l'alto grado di omogeneità dell'ordinamento tedesco nonché con il *trend* verso un modello cooperativo caratterizzato da vari “intrecci” politici, ma anche, dall'altro lato, con un grande rispetto per la giurisprudenza costituzionale ed amministrativa. Si è inoltre sottolineato che il ricorso al *Bundeszwang* è difficilmente ipotizzabile in ragione del sostanziale equilibrio che sussiste nei rapporti tra *Bund* e *Länder* basati sul principio di lealtà federale (*Bundestreue*), che impone un'effettiva collaborazione tra i vari livelli di governo e rappresenta un efficace strumento di prevenzione delle situazioni di conflitto. Tale principio – che non è scritto in Costituzione ma che è riconosciuto come uno dei principi costituzionali caratterizzanti del sistema

¹ G. MARCHETTI, *Le garanzie dell'Unità negli Stati unitari composti*, in *federalismi.it*, 6 giugno 2018, n. 12/2018, reperibile online alla pagina: <https://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2018/06/Le-garanzie-dell%e2%80%99unit%c3%a0-negli-Stati-unitari-composti.pdf>.

² Una traduzione italiana della legge fondamentale aggiornata al 2018 è reperibile online alla pagina: https://consdortmund.esteri.it/consolato_dortmund/resource/doc/2018/06/ital_deu_verfassung_konsulat-dortmund_180423_web.pdf

³ V., anche per ulteriori riferimenti, M. SCHUBERT, in M. SACHS, *Grundgesetz Kommentar*, 9ª ed., 2021, art. 37, par. 2.

federale – mira a garantire gli interessi unitari. Esso è posto a garanzia del sistema federale nel suo complesso, a salvaguardia dell’interesse comune, attraverso l’obbligo di un “contegno favorevole alle dinamiche federali” (*bundesfreundliches Verhalten*), da parte dei *Länder* e del *Bund*, “nello svolgimento dei loro compiti”, onde considerare reciprocamente i rispettivi interessi e ambiti di competenza.

Altri strumenti di intervento del *Bund* per affrontare eventuali casi di inerzia di un *Land* sono la c.d. *Bundesaufsicht* (vigilanza federale) ai sensi dell’art. 84 LF (istituto autonomo rispetto al *Bundeszwang* sebbene possa precedere quest’ultimo) e non da ultimo anche le competenze legislative che il *Bund* può attrarre nell’ambito della c.d. *konkurriente Gesetzgebung* (artt. 72 e 74 LF) a tutela di interessi unitari. Per alcune materie, il *Bund* ha infatti il diritto di legiferare quando la previsione di condizioni di vita uguali sul territorio federale o il mantenimento dell’unità giuridica o economica lo richiedono nell’interesse della generalità.

Il *Bundeszwang* deve essere distinto (sebbene possano sussistere sovrapposizioni) dagli istituti sullo stato di emergenza interno (artt. 81, 91 LF⁴), dagli interventi di assistenza amministrativa che le autorità del *Bund* e dei *Länder* si prestano reciprocamente, dagli aiuti e il soccorso (attuati anche con unità e guardie federali) richiesti da un *Land* nei casi di calamità e pericolo per l’ordine e la sicurezza pubblica (art. 35 LF).

Va infine ricordato come il Governo federale possa agire contro un *Land* anche ricorrendo al *Bundesverfassungsgericht* ai sensi dell’art. 93, comma 1, per. 3, LF⁵, con un percorso che può risultare, da un punto di vista politico, particolarmente prudente (soprattutto nei casi in cui l’intervento non sia caratterizzato da urgenza). Per converso, il *Land* può adire la Corte di Karlsruhe per far controllare la costituzionalità di una misura del *Bundeszwang*. Il procedimento costituzionale non ha però un effetto sospensivo (il Tribunale costituzionale può tuttavia emettere misure cautelari ai sensi dell’art. 32 della Legge sul Tribunale federale [BVerfGG] per regolare provvisoriamente una determinata questione e può disporre circa l’esecuzione di una sua pronuncia ai sensi dell’art. 35 BVerfGG).

⁴ L’art. 81 LF riguarda lo stato di emergenza legislativa a livello del *Bund*, mentre l’art. 91 LF disciplina il caso in cui un *Land*, al fine di scongiurare un pericolo imminente per la stabilità dell’ordinamento fondato sui principi di libertà e di democrazia del *Bund* o di un *Land*, richieda l’ausilio di forze di polizia di altri *Länder* o di unità e mezzi di altre amministrazioni e della Guardia federale di frontiera.

⁵ Art. 93 LF: (1) *Il Tribunale costituzionale federale decide: ... 3. in caso di controversie sui poteri e sugli obblighi dello Stato federale e dei Länder, in particolare per quanto riguarda l’esecuzione del diritto federale ad opera dei Länder e l’esercizio del controllo federale; ...*

2. La coazione federale

Ai sensi dell'art. 37 LF⁶, che disciplina la coazione federale, il comportamento che legittima l'intervento della Federazione deve consistere nella violazione di obblighi assunti dal *Land* nei confronti del *Bund* (*Bundespflichten*) derivanti dalla Costituzione (in particolare dagli artt. 28, comma, 1, 35, 51, comma 1, 84, 85 e 104a ss. LF) o da leggi federali. La violazione dell'obbligo deve in qualche modo toccare il fondamento della struttura federale⁷. Si deve trattare di obblighi che derivano dal rapporto giuridico federativo tra *Bund* e *Länder* o anche tra vari *Länder*, purché si colleghino al principio dello Stato federale. Non sono obblighi federali quelli che incombono sul *Land* nei confronti dei propri cittadini o di Stati esteri. Deve trattarsi di *obblighi* e non del rispetto di mere raccomandazioni, informazioni o direttive.

Si ritiene che l'obbligo federale non debba essere previsto esplicitamente dalla Legge fondamentale o da leggi federali, potendo essere ricavato anche in via interpretativa. Qualcuno sostiene che l'obbligo possa derivare anche da una pronuncia vincolante del *Bundesverfassungsgericht* (art. 31, comma 1, BVerfGG), mentre altri lo negano (poiché il Tribunale applica solo le norme costituzionali su cui si fonda l'obbligo dei *Länder* di rispettarle). Ad ogni modo, un *Land* viola una *Bundespflicht* se non rispetta un provvedimento cautelare o di esecuzione del Tribunale costituzionale⁸. Controverso è anche l'inquadramento di regolamenti del *Bund*⁹ e la questione se gli obblighi debbano derivare da una legge *formale*. Non si considerano fonti di *Bundespflichten* il diritto consuetudinario federale, il diritto federale non scritto, i trattati intrafederativi o gli accordi amministrativi, salvo che possano considerarsi in via interpretativa come parte della Costituzione o di una legge federale. Per questa ragione è peraltro dibattuto se il principio di

⁶ Art. 37 LF: (1) *Se un Land non adempie gli obblighi federali ad esso incombenti in forza della Legge fondamentale o di un'altra legge federale, il Governo federale può, con l'assenso del Bundesrat, adottare i provvedimenti necessari per obbligarlo all'osservanza dei propri obblighi attraverso l'esecuzione coattiva federale.* (2) *Per l'esecuzione dei provvedimenti coercitivi, il Governo federale, o il suo rappresentante, ha il potere di impartire disposizioni a tutti i Länder e alle loro autorità.*

⁷ H. KLEIN, in T. MAUNZ/G. DÜRIG/H. KLEIN, *Grundgesetz*, 93^a ed., 2020, art. 37, par. 46, con ulteriori riferimenti.

⁸ Cfr. BVerfG 13, 54, 75; 95, 250, 266; 103, 81, 88; sul dibattito v. H. BAUER in H. DREIER, *Grundgesetz Kommentar*, 3^a ed., 2015, art. 37, par. 10, e H. KLEIN, *op. cit.*, art. 37, par. 49.

⁹ Contrario all'inclusione è H. BAUER, *op. cit.*, art. 37, par. 10; favorevoli sono M. SCHUBERT, *op. cit.*, art. 37, par. 8, e H. KLEIN, *op. cit.*, art. 37, par. 49.

lealtà federale e l'obbligo di un "contegno favorevole alle dinamiche federali" possa considerarsi (*tout court*) alla stregua di una *Bundespflicht*¹⁰.

L'oggetto dell'accertamento e del controllo ai fini del *Bundeszwang* abbraccia tutta l'attività statale del *Land*, sia quella legislativa¹¹ che quella amministrativa. Sono incluse ipotesi sia commissive che omissive. Si richiede che il comportamento sia imputabile ad un *Land* (ovvero ai suoi organi costituzionali, come il governo e il parlamento del *Land* nel loro insieme, o a enti direttamente subordinati alle loro direttive). La colpa non è necessaria. Si esclude che l'azione di un ente locale minore (come un comune) possa legittimare l'intervento del *Bund*, a meno che tale azione sia stata consentita o tollerata dalle autorità del *Land* e risulti comunque attribuibile allo stesso¹².

Sul piano procedurale, è richiesto l'assenso del *Bundesrat* (il consiglio federale in cui sono rappresentati i *Länder*), che deve decidere a maggioranza dei voti. È necessario che la decisione del Governo sia approvata prima che si adotti il *Bundeszwang*. La decisione del *Bundesrat* è in ogni momento revocabile. È controverso se l'assenso si riferisca anche all'accertamento dei presupposti del *Bundeszwang*, oltre che alla sua adozione e le relative misure¹³.

2.1. Il procedimento del *Bundeszwang*

Il procedimento del *Bundeszwang* è suddiviso in fasi ben distinte:

¹⁰ Favorevoli sono M. SCHUBERT, *op. cit.*, art. 37, par. 8 (almeno se risulta sufficientemente concreta); v. anche BVerfGE 3, 52, 57. Critici sono, invece, B. PIEROTH, in D. JARASS/B. PIEROTH, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 16^a ed., 2020, art. 37, par. 3; M. GUBELT/D. HANSCHER, in I. v. MÜNCH/P. KUNIG, *Grundgesetzkommentar*, 7^a ed., 2021, art. 37, par. 14; v. anche H. BAUER, *op. cit.*, art. 37, par. 10, e note 39, 40, che opera una differenziazione e riconosce una *Bundespflicht* basata in via interpretativa sulla *Bundestreue* soltanto se questa si può chiaramente ricavare dalla Costituzione o da leggi federali (negando l'ammissibilità del *Bundeszwang* per eseguire "qua *Bundestreue*" obblighi contrattuali intra-federativi). In questo senso simile, H. KLEIN, *op. cit.*, art. 37, par. 48.

¹¹ Si evidenzia come leggi del *Land* che sono in contrasto con quelle del *Bund* o che sono emanate nonostante che il *Bund* abbia fatto uso della sua competenza concorrente sono *ipso iure* inefficaci (art. 31 LF). Il governo del *Land* può però essere oggetto del *Bundeszwang* se tollera l'esecuzione di una tale legge. Inoltre, il parlamento di un *Land* può violare una *Bundespflicht* se non delibera una legge necessaria secondo il diritto del *Bund*. Cfr. KLEIN, *op. cit.*, art. 37, par. 44.

¹² M. SCHUBERT, *op. cit.*, art. 37, par. 7.

¹³ Favorevoli sono M. SCHUBERT, *op. cit.*, art. 37, par. 18, con ulteriori riferimenti (in nota 63), e H. KLEIN, *op. cit.*, art. 37, par. 76. Contrario è, invece, H. BAUER, *op. cit.*, art. 37, par. 11, con ulteriori riferimenti.

(1) Si inizia con l'accertamento da parte del Governo federale di un inadempimento da parte del *Land* che presuppone in capo al Governo un diritto di "controllo o ispezione" del comportamento (che non include però il diritto ad informazioni se non previsto in altre disposizioni costituzionali)¹⁴. Il *Land* ha già in questa fase la facoltà di adire il *Bundesverfassungsgericht* affinché quest'ultimo accerti la sussistenza o meno dell'inadempimento. Nel caso particolare in cui l'esecuzione di leggi federali spetti ai *Länder* in base ad un *proprio* potere organizzativo (il caso dell'art. 84, comma 4, LF, su cui meglio *infra*), la violazione degli obblighi del *Land* va eccezionalmente accertato dal *Bundesrat*.

(2) In una seconda fase – caratterizzata dalla discrezionalità politica – il Governo federale decide se effettivamente attivare o meno il procedimento dell'esecuzione coattiva. Può quindi anche rimanere inattivo, limitarsi a esercitare un'influenza politica o adire il *Bundesverfassungsgericht*. Con riferimento all'esercizio del margine discrezionale e ai suoi limiti qualcuno richiede di tener conto del principio di proporzionalità¹⁵, altri del principio della *Bundestreue*, del comportamento favorevole alle dinamiche federali o del divieto dell'abuso di potere. Nella prassi, i risultati dovrebbero di regola coincidere. Il *Bundeszwang* dovrebbe essere usato solo come *extrema ratio*¹⁶ ed è opportuno sentire il *Land* prima di intervenire.

(3) In una terza fase bisogna decidere in via discrezionale "come" intervenire. Al riguardo, si discute ancora se la scelta "discrezionale" delle misure possa essere ristretta in base al principio di proporzionalità piuttosto che alla statalità autonoma dei *Länder* o all'obbligo di un comportamento favorevole alle dinamiche federali¹⁷. Nella prassi, gli esiti dovrebbero comunque differire marginalmente.

¹⁴ Non sussiste invece un generale *obbligo* di controllo. Un certo obbligo di controllo e intervento (che può infine anche condurre all'adozione del *Bundeszwang*) deriva però dall'art. 28, comma 3, LF: *Lo Stato federale garantisce che l'ordinamento costituzionale dei Länder sia conforme ai diritti fondamentali e alle prescrizioni dei precedenti commi 1 e 2.*

¹⁵ H. BAUER, *op. cit.*, art. 37, par. 12, e nota 46, sottolinea che l'applicabilità di tale principio (pensato per la sfera dei diritti e delle libertà individuali) è problematica alla luce del fatto che il Tribunale costituzionale lo ha dichiarato inapplicabile nei rapporti che riguardano le competenze del *Bund* e dei *Länder* (BVerfGE 81, 310, 338); v. anche M. GUBELT/D. HANSCHERL, *op. cit.*, art. 37, par. 20. Altri ritengono il principio applicabile: v., anche per ulteriori riferimenti, M. SCHUBERT, *op. cit.*, art. 37, par. 11, e nota 36.

¹⁶ H. BAUER, *op. cit.*, art. 37, par. 12, con ulteriori riferimenti in nota 50, H. KLEIN, *op. cit.*, art. 37, par. 65.

¹⁷ H. BAUER, *op. cit.*, art. 37., par. 12, con ulteriori riferimenti.

Non sono espressamente elencate quali siano le misure “necessarie” (per garantire l’ordine federativo attraverso il *Land*) che possono essere adottate dal Governo. Tuttavia, si ritiene che la portata della norma sia piuttosto ampia, il che permette una vasta scelta e una gestione flessibile dei mezzi in base alle esigenze del caso concreto. Si possono configurare in particolare le seguenti tipologie di interventi statali (almeno “in teoria”).

i) La prima tipologia attiene alla facoltà del Governo federale di impartire direttive vincolanti (e non si riferisce a quelle espressamente previste all’art. 37, comma 2, LF, che presuppongono già l’adozione del *Bundeszwang*) e adottare misure coercitive volte a far ottenere dal *Land* comportamenti dovuti o l’adozione di atti di sua competenza. Le misure in questione si possono anche concretizzare in atti o provvedimenti quali l’adozione di misure di pressione di natura economica e finanziaria (cfr. art. 104a, commi 2 e 3 LF; sospensione di pagamenti da parte del *Bund*, rifiuto di prestazioni di altri compiti federali del *Bund* nei confronti del *Land* alla stregua di una “eccezione di inadempimento”, provvedimenti di interdizione).

ii) La seconda tipologia di interventi riguarda la possibilità di esercitare in via sostitutiva competenze del *Land*¹⁸, da parte degli organi del *Bund*, ma anche da parte di terzi (ad esempio organi del *Land* stesso o di un altro *Land*) e tramite l’impiego di delegati del *Bund* (commissari nominati dal Governo federale: *Bundeskommisare*) con procura generale o speciale per svolgere temporaneamente e fiduciariamente funzioni amministrative e legislative del *Land*. Si ammettono infatti interventi surrogatori (anche sospensivi) di natura legislativa e amministrativa (non però giudiziaria). Si ritiene ammissibile la c.d. “*Sequestration*” in senso stretto, ovvero l’esercizio temporaneo della potestà statale del *Land* con organi federali (fino alla sua provvisoria sospensione).

iii) Gran parte della dottrina esclude, invece, che il Governo federale possa inviare forze dell’ordine o forze armate federali (al di là dell’inizio delle forze di polizia del *Land* stesso oppure del *Bund* nell’ambito della disciplina dettata dall’art. 91, comma 2, LF¹⁹ e dall’art. 35 LF; si veda anche l’art. 87a, comma 2,

¹⁸ H. KLEIN, *op. cit.*, art. 37, par. 82 ss., con ulteriori riferimenti.

¹⁹ M. SCHUBERT, *op. cit.*, art. 37, par. 12, nota 40, B. PIEROTH, *op. cit.*, art. 37, par. 5, 6; H. KLEIN, *op. cit.*, art. 37, par. 90; secondo M. GUBELT/D. HANSCHERL, *op. cit.*, art. 37, par. 24, l’impiego alle forze della polizia del *Land* stesso e di altri *Länder* è inammissibile. È infatti controverso se con riferimento all’impiego di forze dell’ordine l’art. 91, comma 2, LF debba considerarsi *lex specialis* rispetto all’art. 37 LF. H. KLEIN, *op. cit.*, ritiene che l’impiego della polizia federale e di quella di altri *Länder* debba essere in ogni caso consentito per rendere il *Bundeszwang* efficace.

LF), intervenire nell'ambito del potere giudiziario dei *Länder* (in ragione dell'indipendenza ad esso garantita dall'art. 97, comma 1, e dall'art. 20, comma 3, LF; l'intervento nell'amministrazione giudiziaria viene, invece, solitamente ritenuto possibile), esprimere in luogo del *Land* il voto nel *Bundesrat*, o sciogliere e destituire gli organi di governo e i parlamenti dei *Länder*, o, ancora, liquidare un *Land* stesso ("*Sequestration*" in senso ampio: ciò può avvenire solo in base all'art. 29 LF). Quest'ultima possibilità non sarebbe possibile in ragione della clausola di inviolabilità prevista all'art. 79, comma 3, LF, in base alla quale non è consentita alcuna modifica della Legge fondamentale per quanto attiene all'organizzazione della Federazione in *Länder*, e del principio federale sancito all'art. 20 LF. Inoltre, non si può proclamare una nuova costituzione per un *Land* e non sono ammissibili misure repressive punitive o con carattere irreversibile²⁰.

In ogni caso, il Governo deve indicare precisamente le misure concrete che vuole intraprendere.

(3) Solo a seguito di ciò (e fatto salvo il caso dell'art. 84, comma 4, LF), il *Bundesrat* viene coinvolto e deve decidere sulla decisione del Governo e le misure concrete che questo intende adottare (v. *supra*)²¹.

(4) Solo dopo l'intervento autorizzativo del *Bundesrat* il Governo federale può procedere con l'esecuzione: la misura scelta viene adottata contro il *Land* (solitamente il governo del *Land* ed eventualmente il suo parlamento, ma mai direttamente contro la popolazione) e deve cessare appena lo scopo perseguito venga raggiunto. Sebbene non esista un obbligo di preavviso per l'adozione di misure coattive contro un *Land*, tale precauzione è ritenuta opportuna.

2.2. Le "direttive" ai sensi dell'art. 37, comma 2, LF

Le direttive di cui al comma 2 dell'art. 37 LF servono all'attuazione delle misure del *Bundeszwang* già decise dal Governo federale con l'assenso del *Bundesrat*. È controverso se la loro adozione – non trattandosi di "misure" ai sensi del comma 1 – richieda un ulteriore assenso da parte di quest'ultimo (ma rimane comunque fermo il diritto di revoca della decisione che incide in ogni caso su

²⁰ H. BAUER, *op. cit.*, art. 37, par. 13, con ulteriori riferimenti.

²¹ H. KLEIN, *op. cit.*, art. 37, par. 87, sottolinea che solo le misure coercitive in quanto tali, ovvero i poteri materiali del Governo, necessitano dell'assenso del *Bundesrat* (non invece l'atto organizzativo di sua attuazione, come, ad esempio, la nomina o revoca di un commissario).

queste direttive)²². Le direttive – che possono sostanziarsi in disposizioni singole o generali – possono essere impartite, non solo al *Land* inerte, ma anche nei confronti di altri *Länder*, alle loro autorità ed enti (ad eccezione dei tribunali).

2.3. I costi

Con riferimento ai costi che possono sorgere in capo al *Bund* attuando il *Bundeszwang* o anche in capo ad altri *Länder* coinvolti, entrano in discussione, in mancanza di una apposita norma e di esperienze nella prassi, varie soluzioni. Alcuni attribuiscono questi costi esclusivamente al *Bund*²³ (ma sembra che si voglia comunque tener conto a favore del *Bund* di un eventuale risparmio di costi per il *Land* inerte); altri attribuiscono i costi del *Bundeszwang* al *Land* inerte²⁴; un'opinione più recente²⁵ sostiene che, secondo il c.d. principio di corrispondenza (*Konnexitätsprinzip*) sancito dall'art. 104a, comma 1, LF (con cui si collega la competenza di spesa di base alla titolarità della funzione svolta), il *Bund* e i *Länder* (cioè il *Land* contro cui è diretta la coazione federale e anche i *Länder* soggetti di direttive ai sensi dell'art. 37, comma 2, LF) devono sostenere i rispettivi costi, perché non esiste una base giuridica nel rapporto *Bund/Länder* per un obbligo di rimborso. Si ipotizza tuttavia nuovamente un'eccezione nel caso in cui il *Land* risparmi grazie all'azione del Governo federale spese che sarebbe stato obbligato a sostenere. Altri ancora negano in radice qualsiasi rimborso spese in mancanza di una norma su cui fondare il relativo diritto²⁶.

²² Per i relativi riferimenti v. H. BAUER, *op. cit.*, art. 37, par. 14, e H. KLEIN, *op. cit.*, art. 37, par. 99.

²³ M. SCHUBERT, *op. cit.*, art. 37, par. 20; M. GUBELT/D. HANSCHERL, *op. cit.*, art. 37, par. 31 entrambi considerando tuttavia l'eventuale risparmio di proprie spese in capo al *Land*; T. v. DANWITZ, in H. v. MANGOLDT/F. KLEIN/C. STARCK, *Grundgesetz*, 7^a ed., 2018, art. 37, par. 36, facendo riferimento a un eventuale diritto al risarcimento del danno ai sensi dell'art. 104a, comma 5, primo periodo, LF (secondo GUBELT escluso) che recita: *Il Bund e i Länder provvedono alle spese amministrative relative al funzionamento dei loro uffici e sono reciprocamente responsabili per la regolarità della loro amministrazione.*

²⁴ Opinione più remota, cfr., per riferimenti, H. KLEIN, *op. cit.*, art. 37, par. 103, nota 3. Per ulteriori riferimenti v. H. BAUER, *op. cit.*, art. 37, nota 57.

²⁵ H. SIEKMANN, in M. SACHS, *op. cit.*, art. 104a, par. 2, e anche H. KLEIN, *op. cit.*, art. 37, par. 103 s., che ritiene un diritto al risarcimento *ex art. 104a*, comma 5, primo periodo, LF possibile.

²⁶ H. BAUER, *op. cit.*, art. 37, par. 13, con ulteriori riferimenti in nota 58. V. anche BVerwGE 18, 221, 224.

3. La vigilanza federale (*Bundesaufsicht*)

L'art. 83 LF attribuisce le funzioni amministrative di base ai *Länder* che “*eseguono le leggi federali come attività esecutiva autonoma, salvo che la presente Legge federale non disponga o autorizzi diversamente*”. I *Länder* eseguono come attività amministrativa autonoma, non soltanto le proprie leggi, ma anche quelle del *Bund* (che attua le leggi mediante l'attività amministrativa diretta solo in alcuni casi, artt. 86 e 87 LF). Ciò può avvenire in due modi²⁷.

1) Il *Land* può operare in base ad un *proprio* potere organizzativo, ma sotto la sorveglianza del *Bund* (art. 84 LF). Ciò significa che l'amministrazione propria (*landeseigene Verwaltung*) dei *Länder* è sottoposta (solo) a controlli federali di legittimità (*Rechtsaufsicht*) e a poteri federali di direttiva. Il Governo federale esercita il controllo sulla conformità dell'attività *amministrativa* dei *Länder* alle norme vigenti concernenti l'esecuzione data dai *Länder* alle leggi federali (art. 84, comma 3, LF²⁸). Con il richiamo al diritto vigente e alle leggi federali da eseguire si è ravvisata l'intenzione del costituente di escludere dal controllo qualsiasi riferimento a criteri di opportunità o l'estensione del controllo alla conformità con il diritto federale in generale o con la costituzione stessa.

All'uopo il Governo federale può inviare suoi commissari presso le massime autorità del *Land* e, con il consenso delle medesime, o, in difetto, con l'approvazione del *Bundesrat*, anche alle autorità sottordinate. Se i vizi o le carenze nell'esecuzione della legge federale nel *Land* rilevati dal Governo federale non vengono eliminati dal *Land* (che si rifiuti eccependo la regolarità dell'esecuzione), spetta al *Bundesrat*, su richiesta del Governo federale o del *Land*, decidere se il *Land* sia incorso in violazione di legge. Avverso la decisione del *Bundesrat* è ammesso il ricorso dinanzi al Tribunale costituzionale federale (comma 4). In caso di persistente comportamento inadempiente del *Land*, la decisione del *Bundesrat* permette al Governo di procedere con l'esecuzione coattiva (*Bundeszwang*).

Per l'esecuzione di leggi federali può anche essere conferito al Governo federale, con legge federale soggetta ad approvazione del *Bundesrat*, il potere di impartire speciali direttive per casi particolari (art. 84, comma 5, LF).

²⁷ M. PELLEGRINO, *Il potere sostitutivo nella riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione*, in *Quaderni del Consiglio Regionale delle Marche*, p. 26 ss., reperibile online alla pagina: https://www.consiglio.marche.it/informazione_e_comunicazione/pubblicazioni/quaderni/pdf/78.pdf.

²⁸ Il controllo può sovrapporsi anche con quello della Corte dei conti (art. 114, comma 2, LF).

2) Nella seconda ipotesi, l'esecuzione delle leggi federali con l'istituzione di pubbliche autorità viene delegata ai *Länder* che agiscono su delega del *Bund* (*Auftragsverwaltung der Länder*) (art. 85 LF). In tal caso, il controllo federale riguarda sia la conformità alle leggi sia l'opportunità dell'attività esecutiva. Il Governo federale può esigere la presentazione di verbali e documenti e anche inviare i suoi commissari presso tutti gli uffici. Le direttive impartite dai massimi organi federali competenti sono sempre destinate alle massime autorità del *Land*, salvo quando il Governo federale ritenga sussistente l'urgenza; l'esecuzione delle direttive deve essere garantita dalle massime autorità del *Land* stesso; non sono previsti interventi sostitutivi.

A differenza del *Bundeszwang*, la *Bundesaufsicht* è limitata alla sola attività di esecuzione delle leggi federali (e non anche di obblighi derivanti dalla costituzione stessa o da altra legge federale). Nel caso in cui al procedimento di vigilanza non consegua alcun risultato, può seguire il *Bundeszwang*.

4. Il *Bundeszwang* nel settore sanitario o in presenza di emergenze di bilancio

Per il settore sanitario non sono previste norme specifiche su poteri sostitutivi o coercitivi del *Bund* o Governo federale. Preme tuttavia sottolineare che ai fini della valutazione della questione se il *Bundeszwang* possa trovare attuazione nel settore sanitario, va *in primis* esaminato se un obbligo *federale* possa essere violato e, al riguardo, va ricordato come nel sistema tedesco vengono ripartite le competenze tra *Bund* e *Länder*. L'art. 30 LF contiene la presunzione in base alla quale i *Länder* sono competenti in ogni campo (legislativo, amministrativo e giurisdizionale) a meno che la Legge fondamentale non attribuisca competenze al *Bund*. Ai sensi dell'art. 70 LF i *Länder* hanno facoltà di legiferare nei limiti in cui la Legge fondamentale non attribuisca competenze legislative alla Federazione. A quest'ultimo vengono attribuite in base all'art. 73 LF le competenze legislative esclusive ed in base all'art. 74, comma 1, LF quelle concorrenti (*konkurrierende Gesetzgebung*) che includono, per quanto qui di interesse, oltre al diritto sulle assicurazioni e sulla previdenza sociale (numero 2), al numero 19 “*i provvedimenti contro le malattie umane e animali contagiose oppure di pericolosità pubblica, l'ammissione all'esercizio di professioni mediche, paramediche e terapeutiche nonché il diritto relativo alle farmacie, ai farmaci, ai prodotti medicinali, ai farmaceutici, alle sostanze stupefacenti ed ai tossici*”, e, al numero 19a, “*la garanzia finanziaria degli ospedali e la fissazione delle tariffe per le cure ospedaliere*”, ma comunque non l'intero settore della sanità (che per la

parte residua rimane nelle mani dei *Länder*). Nell'ambito delle competenze concorrenti, l'uso della potestà legislativa da parte del *Bund* blocca la competenza dei *Länder*. I *Länder* hanno la facoltà di legiferare fintantoché e nei limiti in cui lo Stato federale non abbia esercitato con legge la propria competenza legislativa (Art. 72, comma 1, LF). Tuttavia l'art. 72, comma 2, LF permette al *Bund* di legiferare su alcune materie di cui all'art. 74, comma 1, LF (tra cui quella della garanzia finanziaria degli ospedali e della fissazione delle tariffe per le cure ospedaliere di cui al n. 19a), solo nei casi in cui una disciplina legislativa si renda *necessaria* per creare equivalenti condizioni di vita su tutto il territorio federale o per tutelare "l'unità giuridica ed economica". Nello specifico settore ospedaliero, spetta quindi al *Bund* – allorché determinate esigenze richiedano una disciplina unitaria – una competenza legislativa che è però limitata alla parte finanziaria (e non riguarda quella amministrativa e organizzativa, che rimane in capo ai *Länder*). Ed effettivamente il *Bund* ha emanato nel 1972 una legge sul finanziamento degli ospedali, nel 2002 una legge sulla remunerazione degli ospedali e nel 2009 una legge di riforma del finanziamento degli ospedali²⁹. Le competenze legislative per il diritto sanitario, in particolare per il sistema ospedaliero, sono dunque ripartite tra il *Bund* e i *Länder* (che hanno, infatti, anche proprie leggi sul loro sistema ospedaliero e la relativa pianificazione).

Alla luce di quanto esposto, si può concludere che al *Bund* spetti comunque la competenza legislativa in materia di protezione e salvaguardia da malattie infettive – di particolare rilievo per l'emergenza sanitario COVID 19 – di cui ha ampiamente fatto uso anche con la Legge sulla tutela contro le infezioni (IfSG), "bloccando" in tal senso la competenza legislativa dei *Länder* anche nel campo dell'ordine pubblico (non però le loro funzioni amministrative, v. *supra* e l'artt. 83 ss. LF). Inoltre, il *Bund* ha regolato il sistema con cui le strutture ospedaliere vengono finanziate e la relativa contribuzione assicurativa.

È dunque ipotizzabile che un *Land* possa violare una *Bundespflicht* nell'ambito di tale specifico settore sanitario (anche con riferimento alla garanzia finanziaria

²⁹ Il sistema tedesco ospedaliero tedesco si finanzia (a prescindere se si tratta di strutture in mani private o pubbliche almeno fintanto che offrano servizi a tutta la popolazione e non esclusivamente a pazienti privati) essenzialmente tramite un c.d. sistema duale: i *costi per investimenti* nelle strutture (come ristrutturazioni, ecc.) vengono sostenuti dai *Bundesländer* (se la struttura ha i requisiti per rientrare in tale finanziamento pubblico); i *costi di gestione* vengono invece finanziati dalle assicurazioni sanitarie (pubbliche o private) che si finanziano a loro volta tramite i contributi obbligatori (premi assicurativi) di tutti gli assicurati nel sistema sanitario pubblico o privato. Esiste sia l'assicurazione sanitaria statale che copre la maggioranza dei residenti, che l'assicurazione sanitaria privata.

degli ospedali prevista nell'art. 74, n. 19a, LF) e così causare una procedura del *Bundeszwang* (o quantomeno la *Bundesaufsicht*).

Più in generale (ed a prescindere dal peculiare settore sanitario), ci si è chiesti se emergenze di bilancio di un *Land* possano giustificare misure coercitive ai sensi dell'art. 37 LF come l'invio di un commissario "per il risparmio" (*Sparkommissar*)³⁰. Mentre ciò risulta verosimile in presenza della violazione di un obbligo derivante dalle leggi federali sui principi di bilancio (*Haushaltsgrundsätze-gesetz* del 1969, con successive modifiche) e sulla stabilità e crescita (*Stabilitätsgesetz* del 1967, con successive modifiche), la situazione non è così chiara nei casi in cui sussista una emergenza di bilancio causata da una politica economica dissennata senza che tuttavia si possa accertare una condotta non conforme a tali leggi. Nell'anno 2006 (quindi prima della riforma della Costituzione finanziaria del 2009), il Servizio Studi del *Bundestag* ha condotto una ricerca in cui ha sollevato tale problematica alla luce dell'art. 109, comma 1, LF, che – ancora oggi – stabilisce che "lo Stato federale e i Länder sono, in materia di bilancio, autonomi e reciprocamente indipendenti". Secondo detto studio, tale regola della autonomia non è tuttavia assoluta. L'invio di un commissario potrebbe risultare giustificato in due ipotesi: (i) nel caso di un *Land* che si trovi in una condizione di emergenza di bilancio in relazione alla quale il *Bund* debba concedere aiuti finanziari a seguito di una decisione del Tribunale costituzionale (visti i suoi obblighi di assistenza derivanti dal principio dello Stato federale; art. 20, comma 1, LF) ed il *Land* non rispetti il relativo programma vincolante di risanamento dettato dal Tribunale; (ii) nel caso di un *Land* (in assenza di una tale pronuncia costituzionale) che eserciti la propria autonomia di bilancio tramite una politica estremamente dissennata in modo tale da pregiudicare gli interessi del *Bund* o di altri *Länder* (costringendoli, ad esempio, ad aiuti economici) così violando il principio della lealtà federale.

In dottrina³¹, tale conclusione è stata criticata in quanto una situazione emergenziale di bilancio del *Land* (autoresponsabile al riguardo) non si potrebbe spiegare con la violazione di un obbligo federale (sarebbero coinvolti solo obblighi derivanti dalle costituzioni dei *Länder* per il cui rispetto sono competenti

³⁰ Servizio Studi del *Bundestag*, G. SIERK/M. PÖHL, *Möglichkeiten des Bundeszwang nach Art. 37 Grundgesetz – Einsetzung eines "Sparkommissars"*, 2006, WD 3 – 249/06; H. KLEIN, *op. cit.*, art. 37, par. 51, non si esprime in maniera definitiva ma afferma che *Bundesplichten* possono derivare dall'art. 109 LF. Sulle emergenze di bilancio, v. anche art. 109a LF introdotto nel 2009.

³¹ W. PAULY/ C. PAGEL, *Bundeszwang in der föderalen Finanzordnung*, in *DÖV* 2006, 1028 (1034 s.); B. PIEROTH, *op. cit.*, art. 37, par. 3; per ulteriori riferimenti v. H. BAUER, *op. cit.*, art. 37, par. 9.

solo le corti costituzionali del rispettivo *Land*). La situazione di emergenza di bilancio di un *Land* – dal punto di vista sostanziale – non verrebbe contemplata da obblighi previsti da *leggi federali* (le leggi sui principi di bilancio e di stabilità riguarderebbero solo aspetti formali). L'eventuale rispetto di un programma di risanamento rappresenterebbe inoltre più che un obbligo verso il *Bund* una mera incombenza (*Obliegenheit*) ovvero una condizione per ottenere un finanziamento da parte del *Bund*. L'art. 37 LF non sarebbe dopo tutto applicabile con riferimento alla Costituzione finanziaria, una costituzione 'a sé stante' (come emergerebbe anche da materiali legislativi, dalla storia costituzionale e dalla stessa giurisprudenza costituzionale che non menziona l'opzione del *Bundeszwang* in tale contesto). Infine, non potrebbe ravvisare alcuna necessità per l'invio di un commissario federale piuttosto che un incaricato del *Land* in considerazione del principio di proporzionalità.

REGNO UNITO

a cura di Sarah Pasetto

1. Introduzione

Nell'ordinamento del Regno Unito, i poteri sostitutivi si esercitano, essenzialmente, nei confronti dei soli enti locali. Nonostante le *nations* (Scozia, Galles e Irlanda del Nord), a seguito della *devolution*, abbiano ottenuto competenze di rilievo (quali ad esempio la gestione dell'istruzione o dei servizi sanitari)¹, i poteri di coazione o di esecuzione del centro non sono stati previsti in termini generali e, comunque, non sono mai stati utilizzati, forse perché la *devolution* è improntata alla cooperazione², quindi eventuali controversie anche su asseriti inadempimenti tendono ad essere risolte mediante il dialogo a livello politico³. Per quanto riguarda, invece, il livello locale, i poteri dell'Esecutivo centrale delle singole *nations* ricomprendono anche quelli di intervento nell'operato degli enti locali⁴.

¹ Per quanto riguarda la sanità, ciascuno dei quattro territori – ivi inclusa l'Inghilterra – gestisce il proprio *National Health Service*, che mantiene l'autonomia con riguardo agli aspetti amministrativi, economici e operativi.

² S. BULMER – M. BURCH – P. HOGWOOD – A. SCOTT, *UK Devolution and the European Union: A Tale of Cooperative Asymmetry?*, in *Publius*, vol. 36, n. 1, 2006, 75 ss.

³ In particolare, il *Joint Ministerial Committee*, un organo che riunisce rappresentanti degli Esecutivi centrale e decentrati, oltre a svolgere l'esame di questioni relative alle competenze, è anche la sede per la ricomposizione di differenze. La procedura prevista dal *Dispute Resolution Protocol* è volta all'identificazione di un raccordo, piuttosto che all'assunzione di una decisione da imporre nei confronti di una delle parti. Per il *Memorandum of Understanding* che istituisce formalmente il *Committee*, v. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/316157/MoU_between_the_UK_and_the_Devolved_Administrations.pdf; per il *Protocol for avoidance and resolution of disputes*, v. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62121/avoidance-resolution.pdf

⁴ Che ricomprende anche la tutela della salute pubblica mediante, ad esempio, la *commissioning* di servizi sanitari: v. ad es. DEPARTMENT OF HEALTH, *Public Health in Local Government*, 2012, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/213009/Public-health-role-of-local-authorities-factsheet.pdf.

2. Le *devolved regions*

L'Esecutivo centrale conserva il potere, mediante l'emanazione di un *order*, di impedire la effettiva adozione di azioni proposte dai governi devoluti oppure di revocarne gli atti emanati, se ha motivi ragionevoli per ritenere che tali azioni possano essere incompatibili rispetto ad obblighi internazionali assunti dal Regno Unito, oppure rispetto agli interessi della difesa e della sicurezza nazionale. Allo stesso modo, l'Esecutivo del Regno Unito può obbligare i governi decentrati ad adottare determinate azioni se ritiene che siano necessarie per poter attuare un obbligo internazionale assunto dal centro⁵. Questi poteri rilevano nella misura in cui competenze demandate ai territori decentrati si sovrappongono ad impegni assunti dal Regno Unito. Tuttavia, il diritto positivo non definisce le fattispecie che possano fondare tali poteri dell'Esecutivo centrale, i quali, ad oggi, non sono peraltro mai stati invocati⁶, di talché risulta difficile determinarne la portata effettiva.

3. La *intervention* a livello locale in Inghilterra

La disciplina più articolata dell'*intervention* da parte del livello di governo superiore sugli enti locali si ha nel caso dell'Inghilterra, anche perché ivi l'entità delle funzioni degli enti locali è maggiore; tuttavia, sono presenti previsioni simili anche negli ordinamenti degli altri territori.

In Inghilterra, il governo locale è incaricato della gestione di molteplici servizi importanti, tra cui la tutela della salute pubblica, le prestazioni sociali, l'istruzione, le abitazioni, l'urbanistica e la raccolta dei rifiuti. La struttura del governo locale assume due livelli di complessità. Nel primo caso, vi è un unico

⁵ V. la *section 58* dello *Scotland Act 1998*, la *section 82* del *Government of Wales Act 2006* e la *section 26* del *Northern Ireland Act 1998*. Nel caso dell'Irlanda del Nord, i poteri si estendono anche alla asserita incompatibilità con la tutela della sicurezza e dell'ordine pubblico, nonché con il funzionamento del mercato unico del Regno Unito; i poteri possono essere retroattivi. Per poteri analoghi esercitabili nei confronti di atti legislativi dei poteri devoluti, v. la *section 35* dello *Scotland Act 1998*, la *section 114* del *Government of Wales Act 2006* e la *section 26(3)* del *Northern Ireland Act 1998*. Nel caso del Galles, l'Esecutivo centrale può anche bloccare proposte di legge che possano avere effetti negativi sull'ordinamento inglese (*section 101* del *Government of Wales Act 2006*).

⁶ THE SCOTTISH PARLIAMENT, *Official Report: Finance and Constitution Committee, Wednesday 15 November 2017, Session 5, 2017*, <https://archive2021.parliament.scot/parliamentarybusiness/report.aspx?r=11205&mode=pdf>, pp. 8 ss.

ente che governa l'intero territorio locale; in questa categoria rientrano le *unitary authorities*⁷, i *metropolitan districts* ed i *London boroughs*. Nel secondo, un ente competente per l'intero territorio, denominato in genere *county council*, controlla più *district councils*, che sono invece competenti per singole suddivisioni del territorio⁸. Le funzioni variano a seconda dell'ente; tuttavia, i poteri di *intervention* si applicano indistintamente a tutte le funzioni dell'ente. In particolare, vi sono 128 *unitary authorities* e 30 enti di livello superiore che sono suddivisi in 181 enti di livello inferiore.

I poteri di intervento nella gestione di un ente locale sono disciplinati alla *Part I* del *Local Government Act 1999*. Come nel contesto della *devolution*, le autorità dello Stato centrale ribadiscono che l'ispezione avviene di norma solo dopo che sia risultato infruttuoso un lungo dialogo con l'ente in questione volto a cercare modalità per risolvere la situazione del mancato adempimento, da parte dell'ente, di funzioni cui è tenuto⁹. Se i riscontri della *inspection* sono tali da far ritenere che vi sia stato un caso di malagestione dell'ente, allora il Ministro potrà ordinare una *intervention*. Si tratta, dunque, di poteri esercitati solo molto di rado, e comunque come *extrema ratio*.

In particolare, il Ministro competente (attualmente, il Ministro per la casa, le comunità ed il governo locale) può intervenire nell'operato dell'ente, assumendone le funzioni, là dove una *best value inspection* dimostra che l'ente non adempie al *best value duty*, ovvero l'obbligo degli enti locali di assicurare continui miglioramenti nelle modalità con cui svolgono le proprie funzioni¹⁰, alla luce dei criteri dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia (*section 3* del *Local Government Act 1999*)¹¹.

⁷ Le singole suddivisioni possono anche assumere nomi diversi, come ad esempio *City Council* o *Metropolitan Borough Council*.

⁸ Che, talvolta, possono essere ulteriormente suddivisi in *town* o *parish councils*.

⁹ Infatti, dal 2010, i poteri di *intervention* sono stati esercitati cinque volte – *Doncaster Metropolitan Borough Council*, nel *London Borough* di *Tower Hamlets*, *Rotherham Metropolitan Borough Council*, *Northamptonshire City Council* e, in tempi assai recenti, *Liverpool City Council* (riguardo quest'ultimo caso, v. *infra*, par. 3.1.).

¹⁰ La legge non precisa quali siano queste funzioni, dato che variano ampiamente a seconda dell'ente.

¹¹ In particolare, nell'ordinamento inglese, il *best value duty* significa che l'ente deve assicurare il pareggio di bilancio, la fornitura dei servizi ad esso demandati dalla legge (tra cui i servizi rivolti ai minori e relative all'assistenza sociale per gli adulti) e l'accortezza nella spesa pubblica.

La *inspection* viene indetta dal Ministro, sulla base dei dati forniti dagli enti locali¹² ed altri documenti quali relazioni o studi, quando vi siano prove atte a suggerire l'inadempienza dell'ente rispetto al *best value duty*. Il Ministro dovrà poi valutare le conclusioni dell'ispezione con la massima attenzione: esse dovranno dimostrare mancanze importanti e sistematiche nel conformarsi al *best value duty*, prima che il Ministro possa procedere ad una *intervention*.

In caso affermativo, il Ministro indirizza una c.d. "*minded to*" letter (ovvero lettera "intenzionata a") all'ente, indicando le proposte dettagliate per l'intervento. L'intervento può prevedere la nomina di commissari, ma anche misure diverse quali l'imposizione di un obbligo, nei confronti dell'ente, di intraprendere determinate azioni (ad esempio, la redazione di un piano per il miglioramento). Il Parlamento deve essere informato formalmente delle proposte del Ministro. L'ente dispone di un periodo di tempo (generalmente, 10 giorni) per rispondere alla lettera. Se, a seguito della risposta, il Ministro ritiene comunque necessario procedere all'*intervention*, emana delle direttive (*directions*)¹³ e, se del caso, nomina i commissari¹⁴.

I commissari devono lavorare insieme con il personale dell'ente per risolvere le problematiche che hanno dato luogo all'intervento. Essi devono instaurare in tempi rapidi un dialogo con l'ente locale per delineare gli esiti attesi dall'*intervention*, le modalità lavorative, le procedure decisionali e le garanzie di trasparenza. I commissari dovranno adottare il codice deontologico predisposto dall'ente locale per il proprio personale, osservando in particolare le previsioni relative al conflitto di interessi e alla trasparenza dell'amministrazione. Le procedure dell'ente per il controllo e lo scrutinio del proprio operato devono essere applicati per monitorare il progresso dell'*intervention*. I commissari svolgono il proprio lavoro presso l'ente locale e sono assistiti da un funzionario

¹² Relativi, ad esempio, ad aspetti quali le finanze pubbliche, gli alloggi, il fenomeno dei senzatetto e l'urbanistica.

¹³ Le *directions* sono spesso accompagnate da un *explanatory memorandum* che reca ulteriori informazioni, tra cui le motivazioni delle condizioni poste in capo all'ente e, qualora siano stati nominati dei commissari, informazioni circa i loro profili professionali e sui loro poteri. Inoltre, il *memorandum* recherà informazioni circa la durata della validità delle *directions*.

¹⁴ I commissari sono cittadini privati con esperienza professionale negli argomenti oggetto dell'*intervention* e sono nominati direttamente dal Ministro, cui devono rispondere. Le nomine solitamente avvengono a seguito di una procedura interna riservata, per evitare di pregiudicare la posizione del Ministero o dell'ente locale in questione, dato che i commissari devono essere pronti ad entrare in carica appena l'intervento venga annunciato pubblicamente. I commissari sono retribuiti (percepiscono anche un rimborso spese) con fondi dell'ente oggetto dell'intervento. Le relative cifre, nonché l'orario di lavoro, la durata dell'incarico e la portata dei loro poteri, sono dettagliate nelle loro lettere formali di nomina.

del Ministero; essi possono anche chiedere il sostegno amministrativo dell'ente locale.

Durante l'intervento, dovranno essere redatte delle relazioni periodiche riguardanti il progresso dell'ente, relazioni che verranno presentate al Ministro. Se sono stati nominati commissari, saranno loro a redigerle; in caso contrario, spetterà alle autorità dell'ente locale.

L'ente sottoposto ad intervento deve fornire tutte le risorse ed il sostegno necessario affinché i commissari possano svolgere il loro lavoro. In particolare, devono fornire l'accesso alla documentazione, predisporre uno spazio e attrezzature di lavoro idonee, pagare le tariffe e le spese dei commissari, nonché fornire assistenza amministrativa. Se necessario, devono permettere ai commissari di usufruire dei loro servizi legali e dell'assicurazione personale. Le direttive redatte nei singoli casi possono includere ulteriori condizioni.

Quando vi sono stati miglioramenti sufficienti e l'intervento giunge al termine, il Ministro ascolta le testimonianze dei commissari o altre figure, prima di riassegnare formalmente le funzioni governative all'ente locale. Qualora siano stati nominati dei commissari, il loro mandato viene a cessare; l'ente locale deve comunque redigere un piano di miglioramento, prima che l'intervento sia concluso.

3.1. Il recente caso della *intervention* nel Liverpool City Council

Nel caso di Liverpool, la *intervention* da parte delle autorità centrali rispetto ad un ente locale è stata annunciata nel marzo 2021, nei confronti del Liverpool City Council. A seguito degli arresti di cinque figure-chiave del Council, tra cui il sindaco Joe Anderson, per frode, corruzione, illecito nel pubblico ufficio e intimidazione di testimoni, il Ministro Robert Jenrick ha indetto una ispezione d'emergenza, dalla quale sono emerse molteplici mancanze e una "grave frattura nella *governance*" nell'ente locale, tale per cui vigeva un clima di intimidazione e disfunzionale, oltre ad un quadro preoccupante di malagestione. Il Ministro ha dunque annunciato che avrebbe inviato commissari per rilevare alcune, limitate funzioni del Council per una durata massima di tre anni. Si tratta della prima volta che l'Esecutivo centrale è intervenuto nella gestione quotidiana di una città delle dimensioni e dell'importanza di Liverpool.

3.2. Altre modalità di intervento negli enti locali

È possibile intervenire nell'operato di un ente locale anche in modalità non previste dal *Local Government Act 1999*. Ad esempio, il Ministro ha il potere di nominare un collegio o una *task force* per identificare come migliorare l'operato dell'ente, oppure per rilevare punti critici che gli dovrà poi segnalare. Anche l'avvio di questo tipo di intervento richiede la presentazione di prove adeguate circa l'inadempimento dell'ente. Tuttavia, tali interventi non prevedono la possibilità per l'Esecutivo di nominare commissari o figure analoghe che esercitino poteri coercitivi o esecutivi. Tra le principali modalità di intervento vi sono quelle nell'ambito dei servizi per i minori; delle cure sociali per gli adulti; e dell'urbanistica¹⁵.

4. I poteri sostitutivi locali nei territori devoluti

Poteri e procedure analoghi esistono anche nei territori devoluti. Il *Local Government in Scotland Act 2003* prevede la possibilità per l'Esecutivo scozzese di emanare una *preliminary notice* (avviso preliminare)¹⁶ se viene a conoscenza dell'inadempimento, da parte di un ente locale, ai suoi doveri stabiliti dalla legge. Tra questi vi sono il *best value duty*¹⁷, l'obbligo di pubblicare informazioni relative allo stato economico ed il rendimento dell'ente e l'obbligo di facilitare la fornitura di servizi pubblici nel territorio di competenza¹⁸. Se, dopo il termine indicato nella *notice*, l'Esecutivo scozzese ritiene che l'ente continui ad essere inadempiente, può emanare una *enforcement direction*, un documento con cui obbliga l'ente a intraprendere azioni specifiche per rimediare alla mancanza o per impedire che si ripeta. La procedura può essere attivata anche per un

¹⁵ MINISTRY OF HOUSING, COMMUNITIES & LOCAL GOVERNMENT, *Statutory intervention and inspection: A guide for local authorities*, 2020, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/925202/Statutory_intervention_and_inspection_a_guide_for_local_authorities.pdf.

¹⁶ V. la *section 23* della legge.

¹⁷ In Scozia, questo obbligo si sostanzia nell'assicurazione del continuo miglioramento nello svolgimento delle proprie funzioni. In particolare, l'ente dovrà raggiungere un equilibrio adeguato tra la qualità con cui svolge le proprie funzioni; il costo delle funzioni per l'ente locale stesso; ed il costo per i cittadini. L'ente dovrà considerare i principi dell'efficienza, dell'efficacia, dell'economicità ed il bisogno di assicurare la pari opportunità; inoltre, dovrà agire in maniera tale da contribuire ad uno sviluppo sostenibile del territorio.

¹⁸ *Sections 1, 13, 15 e 17* della legge.

inadempimento riguardante l'esercizio del potere di promuovere il benessere del territorio amministrato¹⁹.

Il *Local Government (Wales) Measure 2009* stabilisce che, nell'assicurare il continuo miglioramento delle modalità con cui svolgono le proprie funzioni, gli enti locali del Galles devono aver riguardo all'efficacia strategica dell'azione, alla qualità e disponibilità dei servizi offerti, all'equità, alla sostenibilità, all'efficienza e all'innovazione. La *section 28* dell'atto stabilisce che, in caso di inadempimento, l'Esecutivo gallese può adottare qualsiasi misura che possa aiutare gli enti locali ad adempiere ai propri doveri. Tra tali misure vi sono l'obbligo, per l'ente locale, di redigere un piano per il miglioramento, di rivedere le proprie funzioni, oppure di collaborare con altri enti locali. L'Esecutivo può anche rilevare determinate funzioni dell'ente, esercitandole direttamente o conferendole ad una o più persone nominate allo scopo.

La *Part 14* del *Local Government Act (Northern Ireland) 2014* disciplina il potere dell'Esecutivo nordirlandese di monitorare gli enti locali. In particolare, un *department* dell'Esecutivo può indire una indagine o una inchiesta se ritiene che ciò sia utile ai fini dell'applicazione della normativa sull'organizzazione del governo locale, oppure avendo riguardo alle funzioni di un ente locale o di un suo organo. Se, a seguito di tale iniziativa, ritiene che un ente locale abbia omissso di adempiere alle proprie funzioni, può emanare un *order* che dichiara l'inadempimento dell'ente e che dà indicazioni volte a rimediare alla mancanza. L'Esecutivo può nominare un funzionario del *department* in questione per esercitare determinate funzioni dell'ente oppure per scegliere una terza persona allo scopo. I costi derivanti da un *order* sono sostenuti in prima battuta dallo stesso Esecutivo nordirlandese, ma costituiscono un debito dell'ente locale.

5. La *direct rule* nell'Irlanda del Nord

In circostanze molto particolari, il Regno Unito ha assunto poteri sostitutivi rispetto all'Irlanda del Nord.

La procedura era stata introdotta nel 1972, dopo che l'amministrazione nordirlandese guidata da Brian Faulkner, all'epoca esponente dell'*Ulster Unionist Party*, si era rifiutata di permettere il trasferimento dei poteri di sicurezza all'Esecutivo centrale del Regno Unito. In reazione, il Governo del Regno Unito, guidato dal conservatore Edward Heath, aveva dichiarato la sospensione della

¹⁹ *Section 20* della legge.

devolution nell'Irlanda del Nord²⁰. Il periodo di *direct rule* è terminato nel 1998, con la firma dell'Accordo del Venerdì Santo.

Ai sensi di questo Accordo, l'Irlanda del Nord è governata da un Esecutivo in cui sono presenti partiti unionisti e nazionalisti, con posizioni ministeriali distribuite a seconda dei risultati elettorali dei partiti; i vertici del Governo, il *First Minister* e il *Deputy First Minister*, provengono, rispettivamente, dal maggiore partito unionista e dal maggiore partito nazionalista. In determinati momenti storici caratterizzati da grandi tensioni o difficoltà, l'Esecutivo del Regno Unito ha però avocato a sé il governo dell'Irlanda del Nord, con la *direct rule*. Questo stato è caratterizzato dalla sospensione del decentramento dei poteri secondo la *devolution* e dall'assunzione, da parte dell'Esecutivo del Regno Unito, del potere di dettare norme (di rango secondario) e di dirigere i ministeri nordirlandesi, escludendo del tutto il ruolo dell'Esecutivo locale. Tuttavia, l'Accordo del Venerdì Santo riconosce che l'organo ha un interesse speciale nel governo del territorio e gli concede, in ogni caso, la possibilità di esprimere opinioni e proposte nei processi decisionali. Dopo la *devolution* del 1999, la *direct rule* è stata imposta diverse volte: nel 2000, a seguito di preoccupazioni circa la veridicità dell'impegno al disarmo dell'*Irish Republican Army*; e dal 2002 al 2007, a seguito della incapacità dei due partiti principali di formare un governo.

In occasione della ripresa della *direct rule* nel 2000, il Parlamento del Regno Unito aveva emanato il *Northern Ireland Act 2000*, che aveva imposto il divieto per la *Assembly* nordirlandese di riunirsi e di esercitare le proprie funzioni e che aveva posto termine ai mandati dell'Esecutivo devoluto. Le funzioni di governo erano state assegnate a ministri entro il *Northern Ireland Office*, una divisione dell'Esecutivo del Regno Unito. Quest'ultima autorità aveva il potere di legiferare per il territorio devoluto mediante *Orders in Council*, una forma di normazione secondaria, sulle materie oggetto di *devolution* e che dovevano essere approvate dalle due camere del Parlamento del Regno Unito.

Il *Northern Ireland Act 2000* dava al ministro competente il potere di emanare un *restoration order* per reintrodurre la *devolution*. Tuttavia, l'*order* poteva anche essere revocata al fine di permettere il ripristino della *direct rule*.

Il *Northern Ireland Act 2000* è stato abrogato a seguito della ripresa della *devolution* nel 2007, con la formazione del Governo guidato da Ian Paisely, del *Democratic Unionist Party*, e da Gerry Adams, dello *Sinn Féin*. Pertanto, il

²⁰ V. il *Northern Ireland (Temporary Provisions) Act 1972*.

ripristino della *direct rule* richiederebbe ora l'adozione di una nuova legge, ciò che sarebbe lungi dal potersi ritenere agevole.

Della difficoltà di procedere a un ripristino della *direct rule* è prova eloquente quanto avvenuto nel gennaio 2017, quando l'Esecutivo nordirlandese aveva conosciuto una nuova crisi, con le dimissioni del *deputy first minister* Martin McGuinness, del partito indipendentista Sinn Féin, in segno di protesta contro lo scandalo sulle energie rinnovabili che aveva coinvolto il principale partito unionista. Tuttavia, l'Esecutivo del Regno Unito aveva scelto di non emanare una nuova legge per imporre la *direct rule*²¹. Il Parlamento del Regno Unito si era riservato solo il potere di legiferare per il territorio in alcune materie, tra cui l'approvazione dei bilanci annuali, mentre le competenze esecutive erano state lasciate alla funzione pubblica nordirlandese. Nel gennaio 2020, l'Esecutivo nordirlandese è stato ricostituito ed i ministri nordirlandesi hanno ripreso i loro ruoli.

La possibilità di ricorrere alla *direct rule* era stata ventilata anche in occasione della *Brexit*, in particolare in caso di recesso senza accordo, ma l'eventualità non si è concretizzata.

²¹ V. BBC, RHI: 'Corruption did not cause' energy scheme failure, in *BBC News*, 13 marzo 2020, <https://www.bbc.com/news/uk-northern-ireland-51840287>.