

LA GOVERNANCE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA – I poteri sostitutivi



PNRR

LE SCHEDE SINTETICHE

Le ipotesi di inerzia degli enti territoriali

L'art. 12 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 regolamenta i meccanismi finalizzati al superamento dell'eventuale inerzia da parte dei soggetti incaricati di attuare le misure del PNRR.

Esso prevede che il Governo possa sostituirsi a regioni, province autonome, città metropolitane, delle province, dei comuni e degli *ambiti territoriali sociali* come individuati dall'art. 8, comma 3, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328¹, che operano in qualità di attuatori di progetti o interventi del PNRR, nel caso di:

- mancato rispetto degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione del PNRR e assunti in qualità di soggetti attuatori (tra cui rientra anche la mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei progetti del Piano);
- ritardo, inerzia e difformità nell'esecuzione dei progetti.

In ogni caso, perché il Governo possa esercitare il potere sostitutivo è necessario che l'inadempimento dell'ente titolare dell'intervento *metta a rischio il conseguimento degli obiettivi intermedi e finali del Piano*.

La norma in questione stabilisce che, qualora si verificano queste condizioni, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta della Cabina di regia o del Ministro competente, assegna al soggetto attuatore interessato un termine per provvedere non superiore a quindici giorni².

In caso di perdurante inerzia il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro competente e sentito il soggetto attuatore, individua l'amministrazione, l'ente, l'organo, l'ufficio, o, in alternativa, nomina uno o più commissari *ad acta*, ai quali attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare gli atti o i provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti, anche avvalendosi di società di cui all'articolo 2 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (società a controllo pubblico, società a partecipazione pubblica e società *in house*) o di altre amministrazioni specificamente indicate, assicurando, ove necessario, il coordinamento operativo tra le varie amministrazioni, enti o organi coinvolti.

Fermo restando l'esercizio dei poteri sostitutivi, nei casi di inerzia, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie può promuovere le opportune iniziative di impulso e coordinamento

¹ Si tratta degli *ambiti territoriali* determinati dalla regione, di concerto con gli enti locali interessati, per la gestione unitaria del sistema locale dei servizi sociali a rete. L'art. 3, comma 1, lett. a), n 1) del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13, ha esplicitamente inserito tali organi tra i soggetti sottoposti ai poteri sostitutivi del Governo in caso di inerzia.

² Termine così ridotto, rispetto agli originari 30 gg. dall'art. 3, comma 1, lett. a), n 1) del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13.

nei riguardi dei medesimi enti territoriali, anche in sede di *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano* nonché di *Conferenza unificata*.

Le ipotesi di inerzia di un soggetto attuatore diverso dagli enti territoriali

Nel caso in cui l'inadempimento, il ritardo, l'inerzia o la difformità di esecuzione sia ascrivibile a un soggetto attuatore diverso dagli enti territoriali, all'assegnazione del termine non superiore a quindici giorni³ e al successivo esercizio del potere sostitutivo, nelle stesse modalità testé illustrate, provvede direttamente il Ministro competente. Lo stesso Ministro provvede analogamente nel caso in cui la richiesta di esercizio dei poteri sostitutivi provenga, per qualunque ragione, direttamente da un soggetto attuatore, ivi compresi gli enti territoriali.

Qualora il Ministro competente non adotti il provvedimento di assegnazione del termine non superiore a quindici giorni e quello conseguente per l'esercizio del potere sostitutivo nei confronti di un soggetto attuatore diverso dagli enti territoriali, detti poteri sostitutivi sono esercitati dal Consiglio dei ministri su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o della Cabina di regia. Analoga procedura viene adottata in tutti i casi in cui situazioni o eventi ostativi alla realizzazione dei progetti rientranti nel PNRR non risultino altrimenti superabili con celerità.

L'esercizio dei poteri sostitutivi

Ove strettamente indispensabile per garantire il rispetto del cronoprogramma del progetto, i soggetti incaricati della sostituzione (amministrazione, ente, organo o ufficio individuati o commissari *ad acta* nominati) provvedono all'adozione dei relativi atti mediante ordinanza motivata, contestualmente comunicata all'*unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione*. Tale operazione avviene in deroga ad ogni disposizione di legge diversa da:

- principi generali dell'ordinamento;
- legge penale;

³ Anche tale termine è stato ridotto, rispetto agli originari 30 gg. dall'art. 3, comma 1, lett. a), n 1) del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13.

- disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione (D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 159);
- vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Inoltre, nel caso in cui la deroga riguarda la legislazione regionale, l'ordinanza viene adottata, previa intesa in sede di *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano*.

Analogamente, quando la deroga impatta sulla legislazione in materia di tutela della salute, della sicurezza e della incolumità pubblica, dell'ambiente e del patrimonio culturale, l'ordinanza è adottata previa autorizzazione della Cabina di regia, qualora il Consiglio dei ministri non abbia già autorizzato detta deroga con la delibera con cui individua il soggetto a cui attribuisce, in via sostitutiva, il potere di adottare tutti gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti e degli interventi.

In entrambi i casi le ordinanze vengono pubblicate nella Gazzetta Ufficiale e sono immediatamente efficaci.

In caso di esercizio dei poteri sostitutivi relativi ad interventi di tipo edilizio o infrastrutturale la disciplina testé descritta è integrata dalle disposizioni di cui all'art. 4, commi 2 e 3, terzo periodo, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55.

L'art. 4, comma 2 del D.L. n. 32/2019 (convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55) dispone che i Commissari straordinari a cui spetta l'assunzione di ogni determinazione ritenuta necessaria per l'avvio ovvero la prosecuzione dei lavori, anche sospesi, provvedono all'eventuale rielaborazione e approvazione dei progetti non ancora appaltati, operando in raccordo con i Provveditorati interregionali alle opere pubbliche, anche mediante specifici protocolli operativi per l'applicazione delle migliori pratiche. L'approvazione dei progetti da parte dei Commissari straordinari, d'intesa con i Presidenti delle regioni territorialmente competenti, sostituisce, ad ogni effetto di legge, ogni autorizzazione, parere, visto e nulla osta occorrenti per l'avvio o la prosecuzione dei lavori, fatta eccezione per quelli relativi alla tutela ambientale, per i quali i termini dei relativi procedimenti sono dimezzati, e per quelli relativi alla tutela di beni culturali e paesaggistici, per i quali il termine di adozione dell'autorizzazione, parere, visto e nulla osta è fissato nella misura massima di sessanta giorni dalla data di ricezione della richiesta, decorso il quale, ove l'autorità competente non si sia pronunciata, detti atti si intendono rilasciati.

L'autorità competente può altresì chiedere chiarimenti o elementi integrativi di giudizio; in tal caso il termine di cui al precedente periodo è sospeso fino al ricevimento della documentazione richiesta e, a partire dall'acquisizione della medesima documentazione, per un periodo massimo di trenta giorni, decorso il quale i chiarimenti o gli elementi integrativi si intendono comunque acquisiti con esito positivo.

Ove sorga l'esigenza di procedere ad accertamenti di natura tecnica, l'autorità competente ne dà preventiva comunicazione al Commissario straordinario e il citato termine di sessanta giorni è sospeso, fino all'acquisizione delle risultanze degli accertamenti e, comunque, per un periodo massimo di trenta giorni, decorsi i quali si procede comunque all'iter autorizzativo.

Il successivo comma 3, terzo periodo prevede che per le occupazioni di urgenza e per le espropriazioni delle aree occorrenti per l'esecuzione degli interventi, i Commissari straordinari, con proprio decreto, provvedono alla redazione dello stato di consistenza e del verbale di immissione in possesso dei suoli anche con la sola presenza di due rappresentanti della regione o degli enti territoriali interessati, prescindendo da ogni altro adempimento.

Il comma 5-bis dell'art. 12, D.L. n. 77/2021⁴ chiarisce che le disposizioni sopra enunciate si applicano anche qualora il ritardo o l'inerzia riguardi una pluralità di interventi ovvero l'attuazione di un intero programma di interventi.

I soggetti attuatori sostituiti rispondono, con le risorse del Piano o con risorse proprie di tutte le obbligazioni nei confronti dei terzi assunte dai soggetti individuati o nominati per l'esercizio dei poteri sostitutivi. Per contro, la Presidenza del Consiglio dei ministri e le amministrazioni centrali titolari di interventi previsti dal PNRR restano estranee ad ogni rapporto contrattuale e obbligatorio discendente dall'adozione di atti, provvedimenti e comportamenti da parte dei soggetti individuati o nominati per l'esercizio dei poteri sostitutivi.

⁴ Introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. a), n 1) del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13.

Il potere sostitutivo del Governo nella Costituzione

I poteri sostitutivi previsti da questa norma sembrano costituire una particolare fattispecie in qualche modo riconducibile al generale potere di sostituzione che l'art. 120 della Costituzione attribuisce al Governo rispetto agli enti territoriali al verificarsi di particolari condizioni.

Ai sensi del secondo comma dell'art. 120, il Governo può sostituirsi a organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni nel caso di:

- mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria;
- pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica;
- esigenze stringenti di tutela dell'unità giuridica e/o economica, con particolare riferimento alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

Le procedure volte a garantire l'esercizio dei poteri sostitutivi nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione sono state individuate (conformemente a quanto prescritto dall'ultimo periodo del citato secondo comma, art. 120 Cost.) con legge dello Stato e, in particolare, tale individuazione è avvenuta ad opera dell'art. 8 della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Nello specifico, la norma in questione stabilisce che, qualora si verificano le condizioni indicate dalla legge, il Presidente del Consiglio dei ministri (anche su iniziativa delle regioni o degli enti locali) assegna all'ente interessato **un termine congruo** per adottare i provvedimenti dovuti o necessari. **Decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei ministri** (su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, sentito l'organo interessato), **adotta i provvedimenti necessari**, anche di carattere normativo, o procede alla nomina di un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della regione interessata al provvedimento. Nel caso in cui l'esercizio dei poteri sostitutivi investa comuni, province o città metropolitane, l'eventuale nomina del commissario dovrà tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. In ogni caso sono fatte salve le competenze delle regioni a statuto speciale.

Nei casi di *assoluta urgenza*, qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei ministri (su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle regioni o degli enti locali) adotta i provvedimenti necessari e li comunica immediatamente alla Conferenza Stato-

Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle comunità montane, che possono chiederne il riesame. I provvedimenti sostitutivi devono essere, in ogni caso, **proporzionati** alle finalità perseguite.

Riferimenti normativi	Art. 12, D.L. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021, n. 108; art. 8, L. 5 giugno 2003, n. 131
Tag	Inerzia, poteri sostitutivi
Voci di glossario	Poteri sostitutivi