

LA GOVERNANCE DEL PIANO NAZIONALE DI RIPRESA E RESILIENZA – Il superamento del dissenso



PNRR

LE SCHEDE SINTETICHE

L'art. 13 del D.Lgs. n. 77/2021 disciplina gli strumenti per il superamento dell'eventuale dissenso, finalizzati a coordinare gli interventi del PNRR anche nel rispetto e nella ponderazione di interessi ulteriori rispetto all'attuazione del Piano.

In particolare, l'art. 13, comma 1, troverà applicazione nell'ipotesi in cui:

- un organo statale in grado, secondo la legislazione vigente, di precludere, in tutto o in parte, la realizzazione di un intervento rientrante nel PNRR manifesti il proprio dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente;
- le disposizioni vigenti non prevedano già un meccanismo di superamento del dissenso.

L'art. 3, comma 1, lettera b) del D.L. 24 febbraio 2023, n. 13 convertito con modificazioni dalla L. 21 aprile 2023, n. 41 con la modifica dell'art. 13, comma 1, ha disposto che al verificarsi di tali condizioni, *l'Autorità politica delegata in materia di PNRR ovvero il Ministro competente, anche su impulso della Struttura di missione PNRR istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri ovvero dell'Ispettorato generale per il PNRR (di cui all'art. 6¹)*, propone al Presidente del Consiglio dei ministri, entro i successivi cinque giorni, di sottoporre la questione all'esame del Consiglio dei ministri per le conseguenti determinazioni. A tal proposito si ricorda che nel regime precedente alla riforma operata con il D.L. n. 13/2023, il potere di sottoporre la questione all'esame del Consiglio dei Ministri era attribuito alla *Segreteria tecnica* (la quale poteva agire anche su impulso del *Servizio centrale per il PNRR*). La novella ha, quindi, spostato la competenza verso organi maggiormente coinvolti nella fase attuativo-operativa dei progetti, ed appare suscettibile di produrre effetti semplificatori e, soprattutto, acceleratori rispetto alla procedura di superamento del dissenso.

¹ L' *Ispettorato generale per il PNRR* è un ufficio centrale di livello dirigenziale generale, che svolge i compiti di:

- coordinamento operativo sull'attuazione, gestione finanziaria e monitoraggio del PNRR;
- controllo e rendicontazione all'Unione europea ai sensi degli *articoli 22 e 24 del regolamento (UE) 2021/241 (cfr infra, allegato 1)*.

Inoltre, detto Ispettorato è, altresì, responsabile della:

- gestione del *Fondo di rotazione del Next Generation EU-Italia* e dei connessi flussi finanziari;
- gestione del sistema di monitoraggio sull'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR, assicurando il necessario supporto tecnico alle amministrazioni centrali titolari di interventi previsti nel PNRR di cui all'art. 8 del D.L. 77/2021¹, e alle amministrazioni territoriali responsabili dell'attuazione degli interventi del PNRR di cui all'art. 9 del D.L. 77/2021.

Il secondo comma contempla, invece, l'ipotesi in cui, sempre in assenza di meccanismi di superamento del dissenso nella normativa vigente, il dissenso, diniego, opposizione o altro atto equivalente provenga da un organo della regione, di una provincia autonoma o di un ente locale. In tal caso la *Segreteria tecnica*, anche su impulso del *Servizio centrale per il PNRR*, propone al Presidente del Consiglio dei ministri o al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, entro i successivi cinque giorni, di sottoporre la questione alla *Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano* per concordare le iniziative da assumere, che devono essere definite **entro il termine di quindici giorni** dalla data di convocazione della Conferenza. Decorso tale termine, in mancanza di soluzioni condivise che consentano la sollecita realizzazione dell'intervento, il Presidente del Consiglio dei ministri, ovvero il Ministro per gli affari regionali e le autonomie nei pertinenti casi, propone al Consiglio dei ministri le opportune iniziative ai fini dell'esercizio dei poteri sostitutivi di cui agli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, ai sensi delle disposizioni vigenti in materia.

Le due norme costituzionali richiamate contemplano la possibilità che il **Governo si sostituisca agli organi delle regioni, delle città metropolitane, delle province e dei comuni.**

In particolare, l'art. 117, quinto comma, Cost., riconosce allo Stato un potere di sostituzione in caso di inadempimento della regione nell'attuazione di accordi internazionali e atti comunitari.

L'art. 120 Cost., invece, attribuisce poteri sostitutivi al Governo 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.

L'individuazione delle procedure idonee per l'esercizio dei poteri sostitutivi è affidata alla legge dello Stato che ha dato attuazione alla previsione costituzionale nell'art. 8, L. 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'art. 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. 13, 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	Dissenso
Voci di glossario	Poteri sostitutivi