

# Le modifiche del PNRR: procedura, possibilità e rischi

Luca Bartolucci\*

Sommario: 1. Premessa – 2. Il vincolo derivante dal PNRR – 3. La procedura per la modifica del PNRR – 4. Gli spazi di manovra per una eventuale modifica del Piano – 5. Conclusioni: il “triangolo di ferro” tra PNRR, disciplina di bilancio e BCE

## 1. Premessa

La caduta del Governo presieduto da Mario Draghi e lo scioglimento delle Camere non hanno per il momento bloccato l’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>1</sup>: al contrario, hanno portato Governo a Parlamento ad una rapida accelerazione per conseguire una serie di obiettivi e traguardi. Infatti, entro il 31 dicembre 2022, l’Italia è chiamata a raggiungere 55 obiettivi (39 milestones e 16 target, 23 riforme e 32 investimenti), per ricevere una nuova rata da 19 miliardi di euro.

Il dispiegarsi della campagna elettorale, tuttavia, sta investendo anche il PNRR. In particolare, nell’Accordo quadro di programma per un Governo di centrodestra e nel programma del partito guidato da Giorgia Meloni si auspica una modifica del Piano.

Nell’accordo quadro di programma per un Governo di centrodestra si parla di un “pieno utilizzo delle risorse del PNRR, colmando gli attuali ritardi di attuazione” e si richiamano altri due elementi: un accordo con la Commissione europea, così come previsto dai Regolamenti europei, per la revisione del PNRR in funzione delle mutate

---

\* Lecturer in Diritto pubblico presso la Luiss School of Government. Dottore di ricerca in Teoria dello Stato e Istituzioni politiche comparate presso l’Università “La Sapienza” di Roma.

<sup>1</sup> Già nella Dichiarazione dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, nel richiamare le varie emergenze e urgenze che caratterizzano il periodo storico, ha ricordato come a queste “esigenze si affianca – con importanza decisiva - quella della attuazione nei tempi concordati del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, cui sono condizionati i necessari e consistenti fondi europei di sostegno”. La circolare sugli affari correnti del Presidente del Consiglio sull’attività del Governo durante lo scioglimento (21 luglio 2022) ha stabilito che il Governo rimane impegnato nell’attuazione legislativa, regolamentare e amministrativa del PNRR e del Piano nazionale per gli investimenti complementari (PNC). Inoltre, nella stessa direttiva, quanto all’attività normativa, è stabilito che il Consiglio dei ministri non esaminerà nuovi disegni di legge, salvo quelli imposti da obblighi internazionali e comunitari, compresi dunque quelli collegati all’attuazione del PNRR e del PNC. Allo stesso modo, si provvederà agli adempimenti per l’approvazione di decreti legislativi, compresi quelli previsti dal PNRR e dal PNC. Infine, non saranno adottati regolamenti governativi o ministeriali, salvo che la legge imponga termini per la loro emanazione o quest’ultima sia richiesta come condizione di rispetto degli obblighi derivanti dall’appartenenza all’Unione europea, ovvero siano necessari per l’attuazione delle leggi già approvate dal Parlamento e per l’attuazione del PNRR e del PNC.

condizioni, necessità e priorità; l'efficientamento dell'utilizzo dei fondi europei con riferimento all'aumento dei costi dell'energia e delle materie prime.

Nel programma di Fratelli d'Italia, invece, si precisa che il PNRR “rappresenta una grande occasione per la modernizzazione dell'Italia e delle sue infrastrutture e per la ripartenza economica della Nazione”<sup>2</sup>. Per questo si ritiene “fondamentale utilizzare al meglio le risorse, tenendo conto del nuovo contesto emerso a seguito della guerra in Ucraina e della crisi energetica”<sup>3</sup>. Si chiede dunque un “mirato aggiornamento del PNRR alla luce della crisi scaturita dal conflitto in Ucraina e dall'aumento dei prezzi delle materie prime, rimodulando le risorse interamente italiane del ‘Fondo complementare’ e, per le risorse europee, proponendo alla Commissione di operare modifiche specifiche nei limiti di quanto stabilito dall’art. 21 del Regolamento europeo sul *Next Generation EU*”<sup>4</sup>.

In questo contributo, ci si propone non solo di analizzare la procedura per una eventuale modifica del Piano, ma anche di indagare quali siano gli spazi di manovra verosimili a tal fine, operando una distinzione tra riforme e investimenti (qualche spazio potrebbe esserci per la revisione di questi ultimi, mentre ben più complicato appare intervenire sulle riforme) e prendendo anche in considerazione la proposta della Commissione sul RePowerEU<sup>5</sup>. Quest'ultimo, infatti, non solo già richiede una modifica dei PNRR, ma chiarisce anche, più precisamente, alcune condizioni per una revisione degli attuali Piani nazionali. Tutto questo, infine, non può essere preso in considerazione senza considerare il “triangolo di ferro” che è stato creato tra PNRR, disciplina di bilancio e azione della Banca Centrale Europea.

## 2. Il vincolo derivante dal PNRR

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza racchiude contenuti e scadenze e, per questo, vincola l'attività di Governo e Parlamento nei prossimi anni. Si tratta, a ben vedere, di un autovincolo<sup>6</sup>, in quanto il Parlamento ha approvato – con le due

<sup>2</sup> Programma di Fratelli d'Italia, p. 6 (disponibile qui: <https://www.fratelli-italia.it/programma/>).

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> *Ivi*, p. 7.

<sup>5</sup> Si tratta, com'è noto, dello strumento – idoneo a incidere anche sui PNRR – proposto dalla Commissione europea per reagire alla crisi energetica, dovuta principalmente dall'aggressione russa all'Ucraina, per rendere l'Europa indipendente dai combustibili fossili russi ben prima del 2030. Cfr. European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: REPowerEU Plan*, Brussels, COM (2022), 230 final, 18/5/2022.

<sup>6</sup> *Contra* F. SALMONI, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, p. 1 s., spec. p. 11. Secondo l'A., infatti, non si tratta di un autovincolo perché nulla avrebbe potuto il Parlamento se non approvare, come ha fatto, il Piano presentato dall'Esecutivo, a meno di non far rinunciare al nostro Paese alle erogazioni previste dal *Next Generation EU*. Si può tuttavia evidenziare come, in realtà, il Parlamento ben avrebbe potuto rinunciare alle erogazioni previste, oppure chiedere che ne venisse richiesta una quota minore, ad esempio non rivendicando i prestiti,

risoluzioni nell’aprile 2021 – il Piano presentato dal Governo. Rispetto agli altri vincoli esterni che hanno caratterizzato l’attività del Parlamento negli ultimi decenni, quello del PNRR è un vincolo molto più forte sul piano contenutistico, perché non si tratta solo di “non spendere troppo”, ma di approvare delle riforme con contenuti predeterminati (più o meno precisamente), con rigide scadenze, sottoposte a un controllo delle istituzioni europee e quindi degli altri Stati membri dell’Unione.

Ovviamente, “si può e si deve discutere su quale sia il grado di vincolo che la predeterminazione di questa rilevante quota di indirizzo politico e amministrativo esercita sull’attività degli organi politici e amministrativi”<sup>7</sup>. Mentre alcuni lo hanno interpretato come una sorta di indirizzo politico “normativo”, che finisce per impegnare anche Governi e Parlamenti futuri<sup>8</sup>, anche per via della sua “legificazione”<sup>9</sup>, altri ritengono che si tratti di una pianificazione principalmente – se non esclusivamente – politica, perciò “con un grado di vincolatività diretta piuttosto limitata per i soggetti istituzionali coinvolti nella sua attuazione”<sup>10</sup>. Secondo tale ultima visione, infatti, sebbene “l’attuale Parlamento, che ha avuto modo di esaminare e discutere il piano approvando anche alcune risoluzioni, dovrebbe, per ragioni di coerenza, essere incline a dar seguito alle

---

come molti altri Stati membri hanno fatto. Secondo Salmoni il Governo non ha mai potuto assumere autonomamente la predeterminazione dei fini ultimi dello Stato, poiché ha dato attuazione ai dettami sovranazionali imposti dal NGEU ed è stato dunque costretto negli angusti ambiti delle prescrizioni normative europee pur di riceverne i finanziamenti necessari a superare l’emergenza economico-finanziaria causata dalla crisi pandemica. Sul punto, si può sottolineare come l’Italia abbia scelto in autonomia di partecipare al processo di integrazione europea, poiché – almeno in astratto – ne condivide i fini. Infine, la stessa A. nota come una trasformazione del vincolo esterno da vincolo quantitativo ad “un nuovo ‘indirizzo qualitativo’ per l’utilizzo delle risorse dell’Unione” c’è, sebbene ritenga che non sia così determinante come potrebbe apparire, perché anche in tutti gli altri casi di assistenza finanziaria erogata dagli organismi sovranazionali agli Stati europei a rischio default i vincoli avevano ad oggetto aspetti qualitativi della spesa pubblica: riforme strutturali che riguardavano le pensioni, i salari, il pubblico impiego, la sanità e così via. A riguardo, si può notare come negli altri casi di assistenza finanziaria vi sia stato anche un aspetto quantitativo molto marcato, tutto però – anche attraverso le riforme – volto alla riduzione della spesa. Col NGEU, al contrario, l’aspetto quantitativo è volto all’ampliamento della spesa per far aumentare, nel medio-lungo periodo, la crescita economica. Sembra dunque trattarsi di un vero e proprio ribaltamento della logica dell’intervento.

<sup>7</sup> N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *Federalismi.it*, 12 gennaio 2022, p. 5.

<sup>8</sup> Cfr. A. SCIORTINO, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico «normativo»?*, in *Federalismi.it*, n. 18, 2021, p. 235 s., spec. 260 s.

<sup>9</sup> Infatti, secondo F. CINTIOLI, *Risultato amministrativo, discrezionalità e PNRR: una proposta per il Giudice*, in *lamagistratura.it*, 13 novembre 2021, il PNRR impegna, quanto ai risultati indicati, “non solo l’amministrazione chiamata ad eseguire il Piano, ma anche gli altri operatori giuridici, gli interpreti tutti, inclusa la giurisdizione ovviamente”. Cfr., sull’impatto che il PNRR ha sui poteri dello Stato, N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it*, 7 settembre 2022.

<sup>10</sup> M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *ASTRID-Rassegna*, 2021, n. 12, p. 11 s., secondo il quale “si può dire che il PNRR rientra tra gli strumenti di pianificazione per obiettivi a valenza principalmente politica”.

iniziative legislative indicate nel piano”, allo stesso tempo, “non è ipotizzabile sotto il profilo anzitutto costituzionale che il PNRR possa creare vincoli giuridici per il Parlamento, né in ordine alle tempistiche previste per le numerose leggi da approvare, né per quanto riguarda i contenuti”<sup>11</sup>.

In dottrina si è – quanto al vincolo derivante dal PNRR – da una parte operata una netta distinzione tra indirizzo politico e programma di governo<sup>12</sup>, e dall’altra messo l’accento sulla dimensione procedurale del Piano<sup>13</sup>.

Sicuramente il PNRR può essere modificato, tramite la procedura di cui all’art. 21 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza. A livello nazionale, è stata prevista, dall’art. 9-bis del decreto-legge n. 152 del 2021, una procedura di consultazione e informazione del Parlamento nel processo di attuazione e di valutazione della spesa del PNRR. In particolare, prevedendo che, nelle ipotesi di cui all’articolo 21 del regolamento (UE) 2021/241, il Governo debba trasmettere alle

---

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Secondo A. MANZELLA, invece, “di qui al 2026, l’indirizzo programmatico del governo italiano è vincolato. Qualunque sia la maggioranza parlamentare, l’attività di governo sarà dominata dall’attuazione del Piano di ricostruzione nazionale. Un Piano contrattato, obiettivo per obiettivo, con l’Unione europea, in cambio di una disponibilità finanziaria ottenuta con debito comunitario, cioè con i soldi garantiti da tutti gli Stati dell’Unione. In altri termini, per i prossimi cinque anni, quale che sia il colore del governo, esso dovrà limitarsi a dare toni e ritmi diversi ad una musica che è già scritta nel Pnrr. Un documento questo di valore costituzionale in base agli obblighi derivanti dagli articoli 11 e 117 della Costituzione”. Così A. MANZELLA, *I ruoli di chi guida il nostro Paese*, in *Il Corriere della Sera*, 15 novembre 2021. Secondo Manzella è necessario, tuttavia, distinguere – quanto al PNRR – tra programma di governo e indirizzo politico. Infatti, il PNRR è un condizionamento forte del programma, ma che potrà poi essere attuato di volta in volta con diverse declinazioni dell’indirizzo politico. L’A., ricorrendo ad una metafora, ritiene che il Piano possa essere considerato lo “spartito”<sup>12</sup>, mentre l’indirizzo politico rappresenta la “direzione d’orchestra”<sup>12</sup>. Cfr. A. MANZELLA, *Il presidente del Governo*, in *I presidenti e la presidenza del Consiglio dei ministri nell’Italia repubblicana*, cit., p. 1159 s., spec. p. 1175. D’altro canto, “questa netta distinzione tra indirizzo politico e programma di governo consente di recuperare – pur nella coerenza dei vincoli ‘europei’ – la pienezza di significato di due concetti fondamentali del sistema democratico: la sovranità elettorale nell’ordinamento interno e la sovranità nazionale nell’ordinamento dell’Unione europea” (A. MANZELLA, *L’indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in *Federalismi.it*, 27 luglio 2022, p. 146 s., spec. p. 150). Il PNRR quindi, pur non coprendo “l’intero arco programmatico del Governo attuale né di quelli futuri”, per il suo carattere vincolante, “di tipica giuridicità euro-nazionale, ‘deve’ entrare in tutti i programmi dei governi che si susseguiranno nel periodo di durata (salvo, naturalmente, l’oneroso procedimento di revisione: art. 21 Reg. (UE) 2021/241). In sostanza, “da qui al 2026, il programma dei governi avrà un contenuto parzialmente vincolato agli obiettivi e alle scadenze del *Next Generation UE*: ma l’indirizzo politico sarà quello risultante dalla libera interpretazione che, di volta in volta, di esso darà il presidente del consiglio in carica” (p. 151).

<sup>13</sup> N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, cit., p. 6, ritiene infatti che “un vincolo giuridico parrebbe essersi in effetti originato, per libera scelta delle istituzioni italiane (supportata ad amplissima maggioranza dalle due Camere), in capo agli organi politici e amministrativi, ma esso discende, più che dalla legislazione italiana attuativa del piano (a partire dai decreti-legge n. 77 e n. 152 del 2021, come convertiti), dal diritto dell’Unione, specie nella sua dimensione procedurale, specificamente richiamato dagli artt. 81 e 97 Cost., come riformati nel 2012”.

Camere la proposta di un PNRR modificato o di un nuovo PNRR, prima del suo invio alla Commissione europea e in tempo utile per consentirne l'esame parlamentare.

Il PNRR, pur essendo strumento “straordinario”, si può considerare rientrante tra i procedimenti euro-nazionali<sup>14</sup> e, in particolare, tra quelli che attengono alla materia economico-finanziaria. Per tale ragione, tuttavia, un eventuale abbandono del Piano, oltre ad avere un forte costo politico, rischierebbe anche di avere almeno due costi economici<sup>15</sup>: in primo luogo, ovviamente, quello di perdere i fondi destinati all'Italia; in secondo luogo, e questo sarebbe l'aspetto più preoccupante, potrebbe essere prevedibile una reazione dei mercati finanziari – con conseguente aumento dello spread – che, come si è osservato in passato, non sono teneri con quegli Stati (e soprattutto con l'Italia, per via del suo alto debito) che decidono di discostarsi dalle regole e dagli accordi siglati in sede sovranazionale<sup>16</sup>.

Ad ogni modo, è evidente che una diversa maggioranza parlamentare potrebbe decidere di non attuare più il Piano: da una parte, andando incontro alle conseguenze di cui si è detto poc'anzi e, dall'altra, anche col concreto rischio di non riuscire a negoziare una nuova versione del PNRR. Non sembra peraltro potersi dire che la “legificazione” del PNRR sia da sola in grado di renderlo vincolante per le future maggioranze: al limite, si potrebbe infatti intervenire con una nuova legge per rimuovere quegli effetti. Sul lato dell'indirizzo politico, invece, l'efficacia del puro indirizzo parlamentare al Governo (espresso da mozioni e risoluzioni) è strettamente connesso alla maggioranza di governo *pro tempore* registrabile (anche se, laddove ci fosse continuità tra le forze politiche, sarebbe più complicato sostenerlo). Sul lato europeo, invece, sul punto vale il principio del *pacta sunt servanda*, anche se sono stati sottoscritti da un esecutivo precedente, del quale non si condividono le decisioni<sup>17</sup> (a meno che entrambe le parti non concordino nel modificare il patto).

Peraltro, l'attuazione del PNRR, e soprattutto la parte sulle riforme, è del tutto centrale per il futuro italiano ed europeo: sia perché interviene su quei “colli di bottiglia” che in Italia si combattono da decenni; sia perché dal successo del PNRR italiano dipende probabilmente la possibilità di rendere permanente questo

<sup>14</sup> Si tratta di quei procedimenti che sono disciplinati da norme sia europee sia nazionali e ai quali partecipano istituzioni dell'Unione europea e dello Stato membro. Sul punto, cfr. N. LUPO e G. PICCIRILLI, *The Italian Parliament and the New Role of National Parliaments in the European Union*, in *The Italian Parliament in the European Union*, a cura di Id., Oxford, 2017, p. 1 s.

<sup>15</sup> Cfr. F. BILANCIA, *Indirizzo politico e nuove forme di intervento pubblico nell'economia in attuazione del Recovery and Resilience Facility, tra concorrenza e nuove politiche pubbliche*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2022, p. 42, secondo il quale “a fronte di un programma di governo, condiviso dal Parlamento, che si proietta oltre la prossima legislatura, fortemente legittimato proprio in base all'attesa efficacia dell'azione e al perseguimento degli obiettivi, la paralisi che conseguirebbe al fallimento conclamato del programma rischia, infatti, di determinare una crisi economico-finanziaria talmente grave che non potrebbe non avere serissime conseguenze anche sul piano politico-istituzionale”.

<sup>16</sup> Si pensi, ovviamente, a quanto accaduto nel 2011 e, sebbene in misura minore, col periodo della sessione di bilancio del 2018.

<sup>17</sup> R. BRUNETTA, *Un nuovo patto per l'Italia*, in *Il Foglio*, 24 agosto 2022.

meccanismo oppure di crearne altri simili (ad esempio, per altre emergenze)<sup>18</sup>. Ma, soprattutto, come si dirà in seguito, poiché è stato creato un vero e proprio “triangolo di ferro” tra PNRR, disciplina di bilancio e azione della Banca Centrale Europea, in tal modo vincolando all’attuazione del Piano per continuare a rendere sostenibile il debito pubblico italiano: la corretta attuazione del Piano (insieme alla disciplina di bilancio<sup>19</sup>) è ora condizione necessaria per far attivare dalla Banca Centrale Europea il nuovo strumento anti-frammentazione (*Transmission Protection Instrument* - TPI)<sup>20</sup>. Se, dunque, si accantona l’ipotesi di abbandono del Piano, si deve ritenere che il PNRR finirà per essere parte del programma di governo degli Esecutivi che si susseguiranno fino al 2026.

Vale la pena allora chiedersi se e come sia possibile modificare il PNRR.

### 3. La procedura per la modifica del PNRR

Per modificare il Piano, come si vedrà a breve, si prevede che quest’ultimo non possa più essere realizzato, in tutto o in parte, dallo Stato membro interessato a causa di “circostanze oggettive”. Si può escludere che il cambiamento di maggioranza e di Governo possano considerarsi “circostanze oggettive” che giustificano la richiesta di modifica del Piano. Allo stesso tempo, astrattamente, “circostanze oggettive” potrebbero considerarsi l’inflazione, nonché la crisi energetica dovuta principalmente dall’aggressione russa all’Ucraina<sup>21</sup>. Per rispondere a quest’ultima, come ricordato precedentemente, l’Unione europea ha approntato un altro strumento: il REPowerEU.

---

<sup>18</sup> Per l’Italia, in particolare, si tratta “non solo di un’occasione per recuperare stabilità e benessere economici, ma anche per riguadagnare un ruolo costruttivo nella comunità internazionale” (così C. BASTASIN, L. BINI SMAGHI, M. BORDIGNON, S. DE NARDIS, C. DE VINCENTI, V. MELICIANI, M. MESSORI, S. MICOSI, P.C. PADOAN, G. TONIOLO, *Una visione del paese per una grande opportunità: le necessarie scelte del governo italiano in vista di Next Generation-EU*, in *Luiss School of European Political Economy, Policy Brief*, n. 42/2020, p. 3).

<sup>19</sup> Non solo il NGEU prevede al suo interno regole sulla disciplina di bilancio (poco note o, quantomeno, poco discusse nel dibattito pubblico), ma anche la BCE – nell’approntare il suo scudo anti-spread (essenziale soprattutto per l’Italia) – lo ha legato a PNRR, al rigore nei conti pubblici e alla sostenibilità del debito pubblico, in onore al principio secondo cui la solidarietà non possa prescindere dalla responsabilità, per evitare fenomeni di azzardo morale. Lo stesso principio vale ora anche per la politica monetaria e per le azioni della BCE. Il *Transmission Protection Instrument* prevede la possibilità di acquisti – anche illimitati – nel caso in cui si verificino condizioni di instabilità sui mercati finanziari. L’intervento, tuttavia, è possibile solo a due condizioni: che il Paese rispetti gli impegni sulla politica di bilancio e sulla sostenibilità del debito pubblico e che sia attuato correttamente il PNRR.

<sup>20</sup> Qui il comunicato stampa della BCE del 21 luglio 2022: <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2022/html/ecb.pr220721~973e6e7273.en.html>

<sup>21</sup> La distinzione tra le due circostanze sembra essere suffragata da recenti dichiarazioni di Commissari europei. Infatti, Valdis Dombrovskis (Vicepresidente esecutivo della Commissione europea per un’economia al servizio delle persone) nel corso di un’audizione alla commissione economica del Parlamento europeo, ha dichiarato che l’inflazione è un fattore oggettivo per modificare i PNRR, ma deve essere discusso caso per caso, con attenzione. Al contrario, Paolo

Nella sua comunicazione, la Commissione afferma che, sebbene la maggior parte dei target e degli obiettivi siano europei, l'attuazione di molte delle misure resta di competenza degli Stati membri e richiedono riforme e investimenti mirati. Poiché i PNRR si sono dimostrati idonei ad attuare priorità urgenti in un quadro comune dell'UE, la Commissione invita gli Stati membri ad aggiungere ai loro esistenti Piani un capitolo dedicato con nuove azioni per realizzare gli obiettivi REPowerEU<sup>22</sup>. Quest'ultimo, insomma, richiede un aggiornamento del PNRR, che si potrà utilizzare anche al di fuori della parte energetica, come riconosciuto dalle *guidance* della Commissione “*on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU*”<sup>23</sup>.

Il Regolamento (UE) 2021/241, all'art. 21, prevede che se il Piano per la ripresa e la resilienza, compresi i pertinenti traguardi e obiettivi, non può più essere realizzato, in tutto o in parte, dallo Stato membro interessato a causa di *circostanze oggettive*, lo Stato possa presentare alla Commissione una richiesta motivata affinché presenti una proposta intesa a modificare o sostituire le decisioni di esecuzione del Consiglio. A tal fine, lo Stato membro può proporre un Piano per la ripresa e la resilienza modificato o un nuovo Piano.

Se ritiene che i motivi addotti dallo Stato giustifichino una modifica del PNRR, la Commissione valuta il Piano modificato o nuovo e presenta una proposta per una nuova decisione di esecuzione del Consiglio entro due mesi dalla presentazione ufficiale della richiesta. Se, al contrario, la Commissione ritiene che i motivi addotti dallo Stato non giustifichino una modifica del PNRR, respinge la richiesta dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro il termine

---

Gentiloni, nel corso della stessa audizione, ha notato come durante tutta la durata del *Next Generation EU* si avranno 20 o 30 elezioni nazionali e non possiamo cambiare i nostri piani per questo, ma siamo aperti a discutere con tutti i governi che si formeranno, compresa l'Italia. Cfr. anche European Parliament, *Recovery and Resilience Dialogue with the European Commission BUDG-ECON*, Committee meeting on 12 September 2022. Allo stesso tempo, tuttavia, nel discorso sullo stato dell'Unione del 14 settembre 2022, il Presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen ha affermato che il cammino di NGEU è appena iniziato e che è stato concepito quasi due anni fa, ma è esattamente ciò di cui l'Europa ha bisogno in questo momento: “Quindi atteniamoci al piano previsto e utilizziamo sul campo i finanziamenti disponibili”. Cfr. Discorso della Presidente von der Leyen sullo stato dell'Unione 2022, 14 settembre 2022 ([https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH\\_22\\_5493](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/SPEECH_22_5493)).

<sup>22</sup> Cfr. Commission notice, *Guidance on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU*, in *Official Journal of the European Union*, 31 maggio 2022, p. 16. Qui il testo della *guidance*: [https://ec.europa.eu/info/files/commission-notice-guidance-recovery-and-resilience-plans-context-repowerEU\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/commission-notice-guidance-recovery-and-resilience-plans-context-repowerEU_en), p. 16. La Commissione ha anche chiarito che “*The 2022 country-specific recommendations will guide the new RRP chapters. The Commission issued together with this communication tailored recommendations for all Member States on energy policy in line with the REPowerEU objectives*”.

<sup>23</sup> È anche importante sottolineare che tutti i fondi del REPowerEU devono essere impegnati entro il 31 dicembre 2023 (stando alla proposta della Commissione, che non è ancora vigente). Pertanto, quando preparano le richieste di aggiornamento dei loro piani, gli Stati membri dovrebbero concedere tempo sufficiente sia per la valutazione della Commissione che per la procedura di approvazione da parte del Consiglio.

di un mese dalla comunicazione delle conclusioni della Commissione. Si tratta, insomma, di un procedimento che non rientra nella piena discrezionalità italiana, così come accade per tutti gli altri procedimenti euro-nazionali.

La *guidance* della Commissione “*on Recovery and Resilience Plans in the context of REPowerEU*” specifica meglio, peraltro, anche la procedura di cui all’articolo 21 del Regolamento RRF sulla modifica o sostituzione del Piano in quanto non più realizzabile a causa di circostanze oggettive. Questo documento arriva peraltro dopo l’aggressione russa all’Ucraina, mostrando come la linea della Commissione si sia gradualmente ammorbidita, a causa di tali fattori oggettivi.

In particolare, lo Stato membro dovrebbe giustificare che l'impossibilità di attuare (parte del) piano derivi da circostanze oggettive e sottolinea come sia essenziale che le circostanze oggettive rilevanti siano ben evidenziate e documentate. Nel valutare la giustificazione fornita dallo Stato membro, la Commissione terrà conto, in particolare, di alcuni fattori, quali la possibile anticipazione delle circostanze (se le circostanze oggettive erano presenti o avrebbero potuto essere ragionevolmente previste al momento dell'adozione del RRP); la disponibilità di soluzioni alternative (se esistono azioni alternative che lo Stato membro interessato potrebbe ragionevolmente perseguire per continuare ad attuare le misure pertinenti senza modificarle) e, infine, la responsabilità dello Stato membro (se lo Stato membro interessato è il principale responsabile del verificarsi delle circostanze oggettive invocate).

Nel momento in cui si decidesse di avviare l’*iter* per modificare il Piano, peraltro, non si potrebbe ritenere sospesa l’attuazione del Piano originario. Come si legge nella *guidance* sul RePowerEU, anche quando preparano le modifiche ai loro PNRR per riflettere i capitoli REPowerEU, gli Stati membri dovrebbero continuare a concentrarsi sull'attuazione degli attuali PNRR, per consentire progressi con le *milestone* e i *target*, considerando la loro rilevanza per riprendersi più rapidamente dall'impatto economico della pandemia e diventare più resilienti<sup>24</sup>.

Anche dunque se si intraprendesse la via della modifica del Piano, non sarebbe comunque possibile semplicemente “saltare una rata” e poi ricominciare a raggiungere *milestone* e *target* per le scadenze successive. Il PNRR è infatti uno strumento dove tutto si regge ed è necessario, quindi, nel caso in cui non si raggiungano gli obiettivi a una determinata scadenza poiché si è deciso di interrompere l’attuazione in attesa della sua modifica, raggiungerli poi il prima possibile per “rimettersi in pista” e poter continuare con l’attuazione del Piano (eventualmente, nella sua nuova versione).

Tali questioni temporali risultano particolarmente delicate. Fermo restando che il vero termine improrogabile è (almeno a diritto vigente) quello del 31 dicembre 2026, bisogna comunque considerare la possibilità di un rinvio, se ci si dovesse trovare nel mezzo della richiesta del procedimento per la modifica del Piano.

In base all’art. 24, par. 6, del Regolamento (UE) 2021/241, se la Commissione accerta infatti che i traguardi e gli obiettivi indicati nella decisione di esecuzione del Consiglio non sono stati conseguiti in misura soddisfacente, il pagamento della totalità o di parte del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito è sospeso. A quel

---

<sup>24</sup> *Guidance*, cit., p. 2.

punto, lo Stato membro può presentare le proprie osservazioni entro il termine di un mese dalla comunicazione della valutazione della Commissione. La sospensione sarà revocata solamente quando lo Stato membro interessato ha adottato le misure necessarie per garantire un conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi che figurano nella decisione di esecuzione del Consiglio.

Come continua il Regolamento, al par. 8, se lo Stato membro interessato non ha adottato le misure necessarie entro un periodo di sei mesi dalla sospensione, la Commissione riduce proporzionalmente l'importo del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro un termine di due mesi dalla comunicazione delle sue conclusioni<sup>25</sup>.

Questo significa che, anche laddove uno Stato membro desse avvio al procedimento per la modifica del Piano, avrebbe comunque un periodo di sei mesi per “recuperare” le misure necessarie e, in tal modo, il pagamento della rata.

È lecito peraltro pensare che – dopo le elezioni – ci saranno forti spinte verso un maggiore indebitamento, anche considerando che il Patto di Stabilità e Crescita è ancora sospeso e che la situazione energetica appare in rapidissimo deterioramento. Allo stesso tempo, tuttavia, bisogna anche considerare come l’art. 10 del Regolamento (UE) 2021/241 reca “Misure per collegare il dispositivo a una sana governance economica”. In particolare, il par. 1 prevede che la Commissione presenti al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti qualora il Consiglio decida che uno Stato membro non ha adottato misure efficaci per correggere il disavanzo eccessivo, a meno che non abbia determinato l'esistenza di una grave recessione economica dell'Unione nel suo complesso<sup>26</sup>.

---

<sup>25</sup> Il par. 9 stabilisce infine che, se entro il termine di 18 mesi dalla data di adozione della decisione di esecuzione del Consiglio non sono stati compiuti progressi concreti da parte dello Stato membro interessato per quanto riguarda il conseguimento dei pertinenti traguardi e obiettivi, la Commissione risolve gli accordi di prestito, e l'accordo che costituisce un impegno giuridico specifico ai sensi del regolamento finanziario, e disimpegna l'importo del contributo finanziario. Qualsiasi eventuale prefinanziamento è recuperato integralmente. La Commissione adotta una decisione sulla risoluzione degli accordi citati, e, ove applicabile, del recupero del prefinanziamento dopo aver dato allo Stato membro interessato la possibilità di presentare le proprie osservazioni entro un termine di due mesi dalla comunicazione della sua valutazione relativa alla mancata realizzazione di progressi concreti.

<sup>26</sup> La Commissione può dunque presentare al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti in alcuni casi: se il Consiglio adotta due raccomandazioni successive nella stessa procedura per squilibri eccessivi, motivate dal fatto che uno Stato membro ha presentato un piano d'azione correttivo insufficiente; se il Consiglio adotta due decisioni successive nella stessa procedura per squilibri eccessivi, con cui accerta l'inadempimento dello Stato membro per non aver adottato l'azione correttiva raccomandata; se la Commissione conclude che lo Stato membro non ha adottato le misure di cui al regolamento (CE) n. 332/2002 e, di conseguenza, decide di non autorizzare l'erogazione del sostegno finanziario concesso a tale Stato membro; se, infine, il Consiglio decide che uno Stato membro non adempie al programma di aggiustamento macroeconomico o alle misure richieste da una decisione del Consiglio.

#### 4. Gli spazi di manovra per una eventuale modifica del Piano

La procedura per la modifica del Piano si dovrebbe seguire laddove la nuova maggioranza parlamentare e il nuovo Governo che usciranno dalle elezioni riterranno l'attuale PNRR non in linea con il loro indirizzo politico<sup>27</sup>. Anche in questo caso, la modifica del Piano è astrattamente possibile, ma concretamente molto complicata: infatti, il PNRR è prima di tutto un accordo politico tra le istituzioni europee e lo Stato membro e, per tale motivo, appare difficile una sua modifica motivata dal solo cambiamento della maggioranza di governo.

Come si è detto, la modifica del PNRR è astrattamente possibile, ma si scontra con alcuni fattori di natura, in primo luogo, fattuale. L'Italia è il principale beneficiario delle risorse del PNRR (includendo sia prestiti sia contributi a fondo perduto<sup>28</sup>), nonché uno Stato con elevato debito pubblico. Per questa ragione, laddove dovesse chiedere una modifica del Piano, solo per questo motivo – peraltro in un momento di forti turbolenze finanziarie – si rischierebbe di creare una certa incertezza nei mercati finanziari, poiché sorgerebbe il dubbio che l'Italia non riesce a rispettare gli impegni presi (e, come è noto, la fiducia è uno degli elementi essenziali per la credibilità di uno Stato, decisiva per finanziarsi a costi sostenibili).

Dunque, qualora fosse l'Italia l'unico Stato europeo a richiedere una modifica del Piano si potrebbe pensare non a circostanze oggettive che la rendono necessaria (altrimenti anche altri Stati l'avrebbero chiesta), ma ad una richiesta di modifica legata principalmente alla volontà del nuovo Governo e al suo nuovo indirizzo politico.

Alla luce di tale considerazione, si può anche sostenere che l'Italia, richiedendo tutti i fondi ai quali avrebbe avuto diritto, si sia legata ancora maggiormente alle sorti del PNRR. Se avesse chiesto meno fondi di quelli astrattamente a disposizione, probabilmente si avrebbe avuto qualche margine di manovra in più per richiedere una modifica del Piano. A conferma di ciò, si pensi che solo Italia e Grecia utilizzeranno tutti i prestiti del NGEU, mentre gli altri Paesi Ue soltanto le sovvenzioni. Come è stato notato, infatti, solo pochissimi paesi chiedono la componente prestiti del *Resilience and Recovery Fund*<sup>29</sup>. Aver richiesto tutte le risorse del NGEU spettanti all'Italia rende

<sup>27</sup> Infatti, sebbene Lega e Forza Italia abbiano votato in Parlamento le risoluzioni dell'aprile 2021 con le quali è stato approvato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentato dal Governo Draghi, lo stesso non può dirsi per Fratelli d'Italia. Alla Camera, la risoluzione Crippa e altri è stata approvata con 442 voti a favore, 19 contrari e 51 astenuti (A.C., XVIII legislatura, res. sten., 27 aprile 2021, p. 55). La risoluzione Licheri e altri è stata approvata del Senato lo stesso giorno con 224 voti a favore, 16 contrari e 21 astenuti (A.S., XVIII legislatura, res. sten., 27 aprile 2021, p. 95 e 122). Pertanto, si può ritenere che, laddove vincessero la coalizione di centro-destra, ne farebbe parte anche un partito che non ha condiviso il PNRR sin dall'inizio. Per tutte le altre forze politiche che erano in Parlamento nella XVIII legislatura, al contrario, lo stesso problema non dovrebbe porsi, posto che hanno votato le risoluzioni approvative del PNRR.

<sup>28</sup> L'Italia è la prima beneficiaria delle risorse del *Recovery Fund* in termini assoluti con 191,5 miliardi di euro (122,6 miliardi di prestiti e 68,9 di sovvenzioni). La Spagna è il secondo Paese per dimensione del piano, e ha deciso di richiedere solo sovvenzioni per un totale di 69,5 miliardi di euro. Cfr. I. SOLMONE, *Piani europei: ecco cosa prevedono*, in *LaVoce.info*, 28 giugno 2021.

<sup>29</sup> G. GALLI, *La torre di Babele dei PNRR nazionali*, in *www.giampaologalli.it*, 12 maggio 2021.

ora più complicato (se non impossibile) richiederne altre per fronteggiare l'aumento del prezzo dell'energia.

Sebbene l'Italia sia il maggior beneficiario delle risorse, ci si può chiedere se le istanze per un aggiustamento del PNRR alla luce dell'inflazione e della crisi energetica sia questione che coinvolge anche altri Paesi membri: in altri termini, se si tratta di una questione simmetrica o asimmetrica. Quello dell'inflazione, in particolare, è problema che sta affliggendo tutti gli Stati dell'Unione europea, in misure diverse, ma comunque rilevanti<sup>30</sup>. È un problema, quindi, che impatta su tutti gli Stati e su tutti i PNRR. Tuttavia, qualche asimmetria c'è, soprattutto rispetto agli Stati membri meno dipendenti dal gas russo. Inoltre, sono asimmetriche le situazioni di partenza, in quanto altri Stati hanno margini di manovra per aumentare le risorse derivanti dal NGEU a loro destinate: spazio che, invece, l'Italia non ha.

La distinzione più rilevante da fare sin d'ora è quella tra riforme e investimenti. Il *Next Generation EU*, pur essendo anche un grande piano di investimenti, è principalmente un grande piano di riforme strutturali. Per quanto riguarda, infatti, gli investimenti previsti, è stato calcolato che produrrà un +3,6% di PIL aggiuntivo cumulato in cinque anni<sup>31</sup>. Invece, le riforme che si dovrebbero accompagnare a tale ulteriore indebitamento sono in ampia parte indipendenti da esso<sup>32</sup>. In particolare, sono le riforme previste dal PNRR che possono spingere la crescita futura e, per tale via, tentare di rendere sostenibile e “resiliente” nel medio-lungo periodo il debito pubblico italiano.

Per tale ragione, appare pressoché impossibile che l'UE accordi all'Italia la possibilità di modificare il PNRR nella parte delle riforme, laddove queste ultime venissero eliminate o anche attenuate nella loro portata. Come si legge nella *guidance* sul RePowerEU, d'altro canto, anche quando preparano le modifiche ai loro PNRR per riflettere i capitoli REPowerEU, l'ambizione dei Piani non può essere ridotta, in particolare per quanto riguarda le riforme che riprendono le Raccomandazioni Specifiche per Paese<sup>33</sup>.

Discorso forse in parte diverso potrebbe farsi per gli investimenti. In tal caso, nel momento in cui anche altri Stati europei dovessero richiedere una modifica del Piano, allora potrebbe profilarsi la possibilità di rivedere qualche contenuto del Piano per adattarlo ai nuovi prezzi, ad esempio posticipando alcune scadenze oppure “tagliando” alcune *milestone* e *target*.

---

<sup>30</sup> Qui dati Eurostat aggiornati ad agosto 2022: <https://formatresearch.com/2022/08/18/eurostat-inflazione-annua-area-euro-fino-al-34/>

<sup>31</sup> Come si legge nella Premessa del Presidente del Consiglio Mario Draghi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (p. 5), “il Governo stima che gli investimenti previsti nel Piano avranno un impatto significativo sulle principali variabili macroeconomiche. Nel 2026, l'anno di conclusione del Piano, il prodotto interno lordo sarà di 3,6 punti percentuali più alto rispetto all'andamento tendenziale”.

<sup>32</sup> Le riforme richieste dal NGEU sono, infatti, quelle previste nelle Raccomandazioni Specifiche per Paese del 2019 e del 2020.

<sup>33</sup> *Guidance*, cit., p. 2.

D'altro canto, sono le stesse *guidance* della Commissione europea a contenere un paragrafo dedicato a eventuali richieste di modifica del Piano legate all'aumento del prezzo di specifici investimenti. La Commissione ricorda, in primo luogo, che il costo del Piano è stato stimato dagli Stati membri, che hanno anche integrato in una certa misura l'inflazione e le loro aspettative di inflazione futura nei costi<sup>34</sup>. Tuttavia, l'aggressione russa all'Ucraina ha influenzato drasticamente i prezzi dell'energia, dei materiali da costruzione e dell'energia e messo a dura prova le catene di approvvigionamento globali. La gravità di tali sviluppi non poteva essere prevista al momento dell'istituzione dello strumento, nonché nel momento in cui la maggior parte degli Stati membri ha presentato i propri piani di ripresa e resilienza<sup>35</sup>. Questi sviluppi possono avere un impatto diretto sulla realizzazione di alcuni investimenti inclusi nei piani di ripresa e resilienza e possono essere invocati come circostanze oggettive, a sostegno di una richiesta ai sensi dell'articolo 21.

Se un forte aumento dei costi per una determinata misura porta a una situazione in cui il relativo traguardo o obiettivo non può più essere raggiunto, lo Stato membro può richiedere la modifica del relativo traguardo o obiettivo. Non solo la richiesta dovrebbe essere basata su una giustificazione completa, ma gli Stati membri dovrebbero anche fornire prove dell'impatto diretto sulla misura o sulle misure che intendono rivedere. Tali incrementi, inoltre, non potrebbero giustificare una modifica degli investimenti che non sono direttamente interessati dai prezzi delle materie prime o da importanti vincoli di filiera.

Questi aumenti di prezzo – come chiarisce la Commissione – non possono costituire circostanze oggettive per la revisione delle riforme poiché queste non dipendono generalmente dai costi. Inoltre, nessuna richiesta di modifica dovrebbe pregiudicare l'attuazione complessiva dei piani di ripresa e resilienza<sup>36</sup>.

Insomma, la Commissione prevede espressamente la possibilità di richiedere una modifica del Piano per circostanze oggettive legate ai prezzi e al loro aumento, a condizione che non siano toccate le riforme e che l'attuazione complessiva dei PNRR non venga pregiudicata. Quest'ultima notazione si può interpretare nel senso di non mettere in dubbio tutti gli obiettivi e i traguardi previsti per il 2026, ma per rimodulare le scadenze e il loro raggiungimento.

Quando presenta la richiesta di modifica, lo Stato membro deve fornire un elenco delle misure da modificare, una descrizione delle esatte modifiche proposte e una

---

<sup>34</sup> *Ivi*, p. 17.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> *Ivi*, cit., pp. 17-18: “*If a major increase in the costs for a particular measure leads to a situation where the related milestone or target can no longer be achieved, the Member State may request the modification of the related milestone or target. The request should be based on a thorough justification. Member States would need to provide evidence of the direct impact on the measure(s) they seek to revise. These increases could also not justify an amendment of investments that are not directly concerned by prices of raw materials (e.g. purchase of medical equipment or research grants for studies on social housing) or important supply chain constraints. These price increases cannot constitute objective circumstances for revising reforms as reforms are not generally cost dependent. In addition, no request for amendments should undermine the overall implementation of the recovery and resilience plans*”.

spiegazione del collegamento diretto tra le modifiche proposte e l'impatto delle circostanze oggettive invocate per giustificare la modifica. Sempre stando alle *guidance*, le modifiche proposte non dovrebbero incidere sul “livello di ambizione” del piano iniziale e le misure sostitutive di quelle ritenute irraggiungibili dovrebbero contribuire, per quanto possibile, al raggiungimento degli obiettivi di REPowerEU. Quello di “livello di ambizione” è un concetto chiave, che deve essere evidenziato, poiché non solo è centrale quanto alle riforme<sup>37</sup>, ma anche relativamente agli investimenti è idoneo a esercitare un notevole peso.

In definitiva, appare verosimile ridiscutere qualche singolo progetto, senza tuttavia mettere in discussione l'intero piano. Ci si può chiedere se singoli progetti potrebbero essere soltanto ridotti nella loro portata, oppure se si potrebbe ritardare la relativa scadenza, oppure, ancora, se sarebbe possibile eliminarli *tout court*. Si potrebbe quindi pensare a: una riduzione dell'entità dell'investimento; a una riduzione dell'output, come individuato nel target; a una cancellazione o sostituzione di un investimento; infine, a far slittare il target.

Probabilmente, nell'ottica della Commissione, la richiesta più “facile” da accogliere sarebbe quella sul ritardare una scadenza, poiché sarebbe quella che meno modifica il Piano originario, rimodulandone soltanto le tempistiche ma lasciando intatta la sostanza. Difficile invece dire se sarebbero più facilmente accolte richieste di ridurre la portata dei progetti oppure di eliminarne alcuni per renderne possibili altri, confermandoli.

Le *guidance* della Commissione propendono per una revisione selettiva dei progetti, senza mettere in discussione il cronoprogramma, facendo eventualmente convogliare sul PNRR fondi comunitari nati per la programmazione ordinaria, e aggiungere, se serve, risorse nazionali. La revisione del PNRR sembra un'opzione di *extrema ratio*, qualora i primi due interventi non bastassero.

Riassumendo: poiché l'Italia ha già impiegato tutte le risorse per essa previste dal NGEU, appare pressoché impossibile chiederne di aggiuntive per l'aumento dei prezzi, anche perché si andrebbe comunque ad aumentare ancora il debito pubblico. Pertanto, la modifica più praticabile del PNRR potrebbe essere quella di posticipare alcune scadenze. Come seconda opzione, l'Italia – a parità di risorse – potrebbe chiedere di eliminare alcuni progetti oppure di ridurre la portata di alcuni di essi<sup>38</sup>.

L'alternativa sarebbe quella di utilizzare risorse proprie, quale maggiore indebitamento nazionale o risorse derivanti da una riduzione di spesa pubblica. Entrambe le possibilità appaiono problematiche per diverse ragioni: la prima per i noti problemi di sostenibilità del debito pubblico italiano; la seconda poiché tali eventuali risorse, in questo momento, sarebbero probabilmente indirizzate verso aiuti per la situazione energetica. Allo stesso tempo, tuttavia, gli strumenti ordinari di finanza

---

<sup>37</sup> Ivi, p. 2: “*The ambition of the RRP cannot be reduced, including notably on reforms addressing country specific recommendations. The additional investments and reforms contemplated for the revised RRP should focus on REPowerEU objectives*”.

<sup>38</sup> Come si nota in V. DE ROMANIS, *Cosa perde l'Italia se cambia il PNRR*, in *La Stampa*, 9 settembre 2022, scegliere quali investimenti eliminare non sarebbe facile, soprattutto dal punto di vista politico.

ordinaria continuano ad esserci e finalizzarli agli obiettivi del PNRR potrebbe comunque essere considerato una buona scelta allocativa.

## **5. Conclusioni: il “triangolo di ferro” tra PNRR, disciplina di bilancio e BCE**

In definitiva, le elezioni politiche non possono essere considerate una “circostanza oggettiva” per la modifica del Piano. Al contrario, l’inflazione e la crisi energetica possono senz’altro essere considerati circostanze oggettive. La Commissione sta tentando di rispondere a tali nuove contingenze col RePowerEU. Pertanto, le eventuali richieste di modifica al PNRR dovranno muoversi in spazi stretti, dirigendosi verso un posticipo delle scadenze di alcuni investimenti, oppure nella direzione di una loro parziale soppressione o rimodulazione.

Come ricordato precedentemente, attorno all’attuazione del PNRR è stato creato, per i prossimi anni, un vero e proprio “triangolo di ferro” tra disciplina di bilancio, PNRR e BCE, per evitare che la solidarietà prescinda dalla responsabilità. L’attuazione del PNRR è così vincolata a una sana gestione delle finanze pubbliche e procedere a scostamenti di bilancio non giustificati e non giustificabili porterebbe anche al blocco delle risorse provenienti dal Piano.

Tutto questo vuol dire che l’attuazione del PNRR – al netto di eventuali modifiche – risulta ormai del tutto centrale per la stessa sostenibilità delle finanze pubbliche italiane, anche nel breve periodo. Di conseguenza, le riforme del PNRR – incluse ovviamente quelle meno “gradite” a livello nazionale, come concorrenza, giustizia e fisco – e l’evitare scostamenti di bilancio che non siano motivati e concordati con l’UE, diventano la chiave di volta per non finire in tempeste finanziarie che potrebbero essere esiziali per qualunque Governo. Lo stesso discorso si deve fare per modifiche ritenute troppo incisive dei PNRR, che – qualora non accolte – rischierebbero di attivare le conseguenze derivanti dall’intreccio tra PNRR, disciplina di bilancio e politiche monetarie.

Al di là quindi della difficoltà di approvare alcune riforme del Piano e dell’aumento dei prezzi per conseguire alcuni investimenti, è soprattutto il programma politico di una ampia serie di forze politiche – che si poggia sul maggiore deficit pubblico – che preoccupa in questa fase.

In conclusione, si individuano - abbastanza chiaramente - due tendenze contrapposte, che si scontrano. Da una parte abbiamo il programma politico della maggioranza dei partiti italiani, basato su maggiore deficit; dall’altro lato abbiamo le regole europee (PNRR e disciplina di bilancio), il cui rispetto può assicurare fondi del PNRR e intervento della BCE in caso di crisi di fiducia sui mercati. Tuttavia, qualche beneficio del “metodo PNRR” si può comunque intravedere, almeno a partire dal fatto che non sembra vi sia nel dibattito pubblico la volontà di stravolgere il Piano e abbandonarlo. Certo, la “tenuta” del Piano andrà comunque verificata nei prossimi anni, soprattutto sulla parte riforme: non solo approvando quelle che rimangono, ma

più che altro finendo di attuare quelle già avviate ed evitando di tornare indietro su quelle già approvate<sup>39</sup>.

Al contempo, molti altri rischi si intravedono sulla corretta attuazione del PNRR italiano, anche al di là di quelli relativi al costo dell'energia. Se per risolvere quest'ultimo problema, infatti, il Governo è intervenuto con la creazione di un apposito fondo che garantisce le risorse necessarie a rivedere i prezzi in diverse gare di appalto legate al PNRR<sup>40</sup>, altre nubi si addensano – ad esempio – su alcuni *outcome* del Piano<sup>41</sup>,

<sup>39</sup> Un rischio è che i futuri Governi decidano di rivedere alcune delle misure finora approvate. Infatti, la clausola di non reversibilità di cui all'art. 24, par. 3, del Regolamento 2021/241, non consente di tornare indietro rispetto alle riforme già adottate. Il vincolo al futuro indirizzo politico può perciò delinearsi soprattutto “in negativo”: nel senso cioè di vietare bruschi cambiamenti di rotta e abrogazioni – o “annacquamenti” – delle riforme fino a quel punto adottate (così N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, cit., p. 15). Il che può essere politicamente sensibile in quanto può significare negare il diritto di un nuovo Governo di introdurre cambiamenti nel contesto delle misure adottate da un governo precedente (cfr. A. BIONDI, *The Recovery and Resilience Facility and National Political Dynamics: A midsummer night(mare)?*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 20, spec. XI s.). Come si nota in F. BASSANINI, *Le riforme, il “vincolo esterno europeo” e la governance del PNRR: lezioni da un'esperienza del passato*, in *Astrid-Rassegna*, n. 8, 2021, spec. pp. 6-7, in Italia l'alternanza pare che debba necessariamente comportare che chi vince prende tutto, si appropria di tutto, e deve cancellare tutto quello che hanno fatto i suoi predecessori, perfino quando ciò che hanno fatto è stato concordato tra maggioranza e opposizione. Tuttavia, rispetto ad altre occasioni passate (l'A. ricorda la stagione delle riforme del periodo 1996-1998), col PNRR vi sono due differenze fondamentali: in primo luogo, il vincolo non è oggi un vincolo di breve, ma di medio termine (sei anni, fino al 2026); in secondo luogo, al vincolo europeo si accompagna una consistente dotazione di risorse aggiuntive.

<sup>40</sup> L'aumento del costo dell'energia fa elevare i costi per le stazioni appaltanti. Per tale ragione, il Governo Draghi ha previsto un Dpcm sugli “extracosti”. Ne era prevista la pubblicazione, entro 45 giorni, per definire le regole per la richiesta dei fondi e la loro ripartizione relativa alle procedure di affidamento avviate entro il 31 dicembre 2022 (v. Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 28 luglio 2022, Disciplina delle modalità di accesso al Fondo per l'avvio di opere indifferibili:

[https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie\\_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2022-09-12&atto.codiceRedazionale=22A05111&elenco30giorni=true](https://www.gazzettaufficiale.it/atto/serie_generale/caricaDettaglioAtto/originario?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2022-09-12&atto.codiceRedazionale=22A05111&elenco30giorni=true)). Il Dpcm dettaglia le modalità di distribuzione dei 9 miliardi previsti dal decreto-legge n. 50 del 2022 (c.d. “Aiuti”) per far fronte agli extracosti delle nuove gare per le opere del PNRR. Per quanto riguarda i tempi, il decreto prevede che ci siano 35 giorni, dalla pubblicazione del Decreto in Gazzetta ufficiale, per la presentazione delle domande di accesso al fondo da parte delle amministrazioni competenti. Le istanze saranno presentate al Ministero dell'Economia e delle Finanze che avrà altri 30 giorni per determinare la graduatoria – secondo criteri che premieranno prima le opere PNRR e poi quelle del fondo complementare – e assegnare le risorse. Per chi dovesse rimanere escluso sarà prevista anche una possibilità di appello, e quindi di riassegnazione delle risorse secondo graduatoria.

<sup>41</sup> Da un'analisi comparata di alcuni PNRR (in particolare, con quelli di Spagna, Francia e Grecia) si è osservato che è una peculiarità italiana quella di includere obiettivi di risultato specifici allegati ad alcune importanti riforme. Derivante, forse, da una certa sfiducia da parte della Commissione sulla capacità del governo italiano di attuare efficacemente le riforme adottate. Così E. RUBIO, *From words to action. Analysing possible scenarios and political dynamics in the process of disbursing the European Recovery and Resilience Facility funds*, Policy Paper No. 274, Notre Europe, February 2022, p. 6 s.

come quelli legati al settore della giustizia, dove l'Italia ha assunto impegni molto sfidanti<sup>42</sup> (si pensi al provvedimento del 12 agosto 2022 del Tribunale di Roma col quale si è deciso di sospendere per sei mesi, a partire dal 15 ottobre 2022, le udienze collegiali, per mancanza di magistrati). Dunque, se qualcosa si deve cambiare del PNRR, quelle sono le sue modalità d'attuazione<sup>43</sup>.

In tale contesto, proporre modifiche del PNRR italiano troppo “estese” o non motivate adeguatamente rischia di determinare ulteriore instabilità per le finanze pubbliche italiane, in un momento già piuttosto complicato.

---

<sup>42</sup> Il complesso delle misure previste dal PNRR dovrebbe portare a una significativa riduzione dell'arretrato e della durata dei processi civili, penali e amministrativi. In particolare, come specificato nell'allegato al PNRR, il Governo si pone come obiettivi: l'abbattimento dell'arretrato civile del 65% in primo grado e del 55% in appello, entro la fine del 2024; l'abbattimento dell'arretrato civile del 90%, in tutti i gradi di giudizio, entro la metà del 2026; l'abbattimento dell'arretrato della giustizia amministrativa del 70% in tutti i gradi di giudizio entro la metà del 2026; la riduzione del 40% della durata dei procedimenti civili entro la metà del 2026; la riduzione del 25% della durata dei procedimenti penali entro la metà 2026.

<sup>43</sup> In questo senso cfr. L. MONTI, *Prima di cambiare il PNRR, meglio cambiare passo sulla sua attuazione*, in *Luiss School of Government policy brief*, n. 22, 2022. L'A. nota, peraltro, come “un'altra strada per potenziare gli effetti del PNRR sull'economia nazionale, senza rimettere mano al Piano stesso, passa per un utilizzo maggiormente integrato e coordinato dei fondi strutturali” (p. 3).