



EDITORIALE - 29 NOVEMBRE 2023

PNRR e cicli politico-elettorali,
tra Unione europea e Stati membri

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università Luiss Guido Carli



PNRR e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri

di Nicola Lupo

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università Luiss Guido Carli

1. La valutazione positiva della Commissione europea sulle modifiche al PNRR...

Venerdì 24 novembre 2023 la Commissione europea ha espresso una valutazione positiva (“endorsement”) sul PNRR italiano come modificato, nell’ambito della finestra aperta dal Regolamento (UE) 2023/435, che ha altresì consentito l’inclusione nel Piano di ulteriori misure, in veste di riforme e investimenti, volte ad accrescere l’autonomia energetica dell’Unione a seguito della guerra in Ucraina (il cosiddetto *REPowerEU*). È una valutazione che è stata adottata in esito a un complesso negoziato con il Governo italiano (che aveva inviato le modifiche il 7 agosto 2023, sulla base di risoluzioni approvate dai due rami del Parlamento il 1° agosto e a seguito di un confronto con le unità di missione dei Ministeri e i soggetti che partecipano alla Cabina di regia PNRR, avviatosi sin da febbraio) e che si è ora tradotta nella proposta di una nuova decisione di esecuzione (*Council Implementing Decision*, da cui l’acronimo CID), con il relativo allegato (contenente le tabelle aggiornate con i *target* e le *milestone*), la quale nelle prossime settimane sarà adottata dal Consiglio (nella sua formazione “Economia e Finanza”-ECOFIN)¹.

Si tratta di una tappa fondamentale e da tempo attesa, la quale – come un po’ enfaticamente dichiarato nelle *slides* illustrate dal Ministro Fitto, che per il Governo italiano ha condotto il negoziato con la Commissione europea – delinea un “nuovo PNRR italiano”². Un Piano aggiornato ed emendato, invero, caratterizzato da una ulteriore (settima) missione – quella appunto relativa al *REPowerEU* – e da un lieve incremento di risorse finanziarie, che da 191,5 miliardi di euro sono passate a 194,4 miliardi di euro: con un aumento, perciò, appena inferiore a 3 miliardi di euro, coperti con ulteriori trasferimenti a fondo perduto (*grants*)³.

¹ I relativi testi sono disponibili su https://commission.europa.eu/publications/commission-proposal-council-implementing-decision-amending-implementing-decision-13-july-2021_en.

² Le si veda in <https://www.politicheeuropee.gov.it/media/7245/nuovo-pnrr-6-compressed-1.pdf>.

³ Sono pertanto prive di fondamento le dichiarazioni, di fonte governativa e avallate in diverse sedi giornalistiche, secondo cui si tratterebbe di “21 miliardi di euro in più”. Così, ad esempio, la titolazione di un video della Presidente del Consiglio Meloni (la quale peraltro non afferma mai nulla di simile: <https://www.youtube.com/watch?v=otDp6wRfS7Q>); o l’intervista del Ministro Fitto rilasciata a “Cinque minuti”, del 27 novembre 2023, in cui è lo stesso giornalista ad aprire la trasmissione chiedendo all’intervistato “che cosa farete dei 21 miliardi in più?” (<https://www.raiplay.it/video/2023/11/Cinque-Minuti---Puntata-del-27112023-515288fc-2264-4716-87c1-44bdfbe3d6ef.html>).

Gli emendamenti riguardano 123 misure (sulle 527 originarie): 25 misure sono modificate per effetto della sola correzione di “errori materiali” (“*clerical errors*”, nel linguaggio della Commissione), o presunti tali; 90 misure sono interessate da modifiche motivate sulla base di “circostanze oggettive”, come richiesto dall’art. 21, par. 1, del Regolamento (UE) 2021/241, circostanze che giustificano anche l’aggiunta di 6 nuove misure. Soltanto una modifica e una nuova misura si fondano, invece, sull’art. 18, par. 2, del medesimo Regolamento, ossia derivano da un fine più “libero”, consistente nell’utilizzare le risorse aggiuntive disponibili.

Ovviamente, si possono discutere – ed è bene che lo si faccia, anzitutto in Parlamento, ora che i documenti sono stati pubblicati – nel merito le opzioni che hanno ispirato questi emendamenti, che derivano dalla volontà di porre rimedio ad alcune criticità originarie del PNRR, nonché di affrontare una serie di problemi emersi nel corso della prima fase di attuazione del Piano, oltre che di affermare talune priorità e scelte politico-amministrative compiute dal nuovo Governo, volte tra l’altro a favorire crediti di imposta e a distribuire diversamente i progetti – anche in base al loro cronoprogramma aggiornato – tra le risorse del PNRR e quelle di altre provviste finanziarie, quali il Fondo complementare e i tradizionali Fondi di coesione, utilizzando appieno le sinergie tra le diverse deleghe attribuite al Ministro Fitto.

2. ...e, poco dopo, sulla quarta rata del PNRR

Quattro giorni dopo, martedì 28 novembre 2023, la Commissione europea ha altresì espresso una valutazione positiva (“*positive preliminary assessment*”) sulla quarta rata del PNRR, quella con scadenza 30 giugno 2023, la cui richiesta di pagamento era stata trasmessa dal Governo italiano il 22 settembre 2023⁴. Un ritardo quest’ultimo – l’unico, finora, nell’invio delle richieste di pagamento – legato all’esigenza di procedere previamente ad una mini-modifica dei contenuti di tale rata del PNRR, sempre sulla base di circostanze oggettive: mini-modifica, consistente in 8 emendamenti, e in altrettanti refusi, che in effetti era stata richiesta l’11 luglio, e ottenuta il 19 settembre.

Questa valutazione positiva della quarta rata (che includeva, tra l’altro, la *milestone* relativa all’entrata in vigore del codice sui contratti pubblici) fa dunque seguito alla (sofferta e ritardata) valutazione positiva (intervenuta il 28 luglio 2023)⁵ e al successivo versamento (il 9 ottobre 2023) della terza rata del PNRR: quella, assai impegnativa, con scadenza fine dicembre 2022 (comprensiva tra l’altro delle *milestone* relative alle riforme del processo penale e del processo civile, oltre a quelle, molto articolate, riguardanti l’approvazione e l’attuazione della legge sulla concorrenza 2021).

⁴ Cfr. https://commission.europa.eu/document/4c433d25-d570-4119-a85c-a76f66a1f75a_en.

⁵ Cfr. https://commission.europa.eu/publications/preliminary-assessment-italys-third-payment-request_en. La valutazione positiva ha riguardato 54 delle 55 milestone and target previsti per il 31 dicembre 2022, perché, in parallelo, si è concordata una mini-modifica del PNRR relativa al *target* sugli alloggi universitari, che è stato trasformato in una *milestone* aggiunta alla quarta rata di pagamento.

Si conferma così una gestione complessivamente abbastanza felice della transizione dal Governo Draghi al Governo Meloni, quanto all’attuazione del PNRR, nonostante la chiara discontinuità politica emersa dalle elezioni del 25 settembre 2022. Una transizione agevolata dal fatto che il primo, diversamente da quel che era accaduto per i governi Dini e Monti, ha mantenuto fino alla fine la sua natura di “Governo tecnico”, il che ha consentito un’intensa attività del Governo dimissionario e delle Camere in *prorogatio*⁶; e dalla volontà del secondo, pur nell’ambito di un diverso indirizzo politico, di non venir meno agli impegni assunti con il PNRR, al tempo stesso avvalendosi ampiamente, come era stato annunciato sin dal dibattito fiduciario, delle modifiche al Piano, secondo la procedura prefigurata dal Regolamento 2021/241 (e poi ampliata dal Regolamento 2023/435)⁷.

La tappa successiva consisterà ora nella trasmissione tempestiva della richiesta di pagamento relativa alla quinta rata, con scadenza 31 dicembre 2023, per come delineata nella versione aggiornata del Piano (una volta approvata dal Consiglio), e ovviamente nell’intensificazione delle attività volte ad attuare tutte le altre *milestone* e, soprattutto, gli altri *target*, i quali – più impegnativi da raggiungere e più complessi da valutare, anche per la Commissione – crescono vistosamente di numero man mano che si va avanti; oltre che ad avviare l’implementazione delle nuove riforme prefigurate nel PNRR come emendato (tra cui quelle volte a favorire la concorrenza in ulteriori settori).

Un cronoprogramma serrato, dunque, che sembra appunto mostrare un progressivo affinamento del “metodo di governo” e della capacità amministrativa, anche grazie al costante – e, a giudicare dagli esiti, proficuo – dialogo tra le strutture della Commissione europea, e in particolare la sua *Task Force* “RECOVER”, e quelle delle amministrazioni italiane, con il coordinamento della Cabina di regia PNRR, riunitasi con notevole frequenza nell’ultimo anno, supportata dalla Struttura di missione della Presidenza del Consiglio e dall’Ispettorato presso la Ragioneria Generale dello Stato-MEF⁸.

Ovviamente, resta in larga parte da valutare in che misura tutto ciò si traduca in un’efficiente “messa a terra” di investimenti strategici e, conseguentemente, in effetti positivi sul PIL, e su questo tema il dibattito tra gli economisti è piuttosto vivace⁹. Tuttavia, è lecito supporre che, anche per questi decisivi

⁶ Cfr., per tutti, D. Cabras, *La prorogatio degli organi di indirizzo politico, dal Governo Ciampi al Governo Draghi*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, n. 4, pp. 937-956; E. Campelli, *Una fonte a geometria variabile: la direttiva sul disbrigo degli “affari correnti”*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2022, n. 3, pp. 124-144; e A. Carboni, *I riflessi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul diritto e la prassi parlamentare: l’espansione dei limiti della prorogatio nella XVIII Legislatura*, in *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., pp. 61-76.

⁷ Cfr., tra gli altri, L. Bartolucci, *Le modifiche del PNRR tra cambi di indirizzo politico e nuove “circostanze oggettive”*, in *Rassegna parlamentare*, 2022, n. 2, pp. 323-352; e F. Polacchini, *Nuove emergenze e (possibili?) modifiche del PNRR: profili sostanziali e procedurali*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, n. 4, pp. 910-913.

⁸ Sui mutamenti intervenuti nella cosiddetta *governance* del PNRR, con un rafforzamento sia delle strutture della Presidenza del Consiglio, sia di quelle del MEF, cfr., tra gli altri, G. Menegus, *La riforma della governance del PNRR*, in www.osservatorioaic.it, 2023, n. 3, pp. 205-230.

⁹ Cfr., ad esempio, in termini prevalentemente critici, G. Viesti, *Riuscirà il PNRR a rilanciare l’Italia?*, Donzelli, Roma, 2023, spec. p. 111 s., e T. Boeri, R. Perotti, *PNRR. La grande abbuffata*, Feltrinelli, Milano, 2023, spec. p. 5 s.

profili, i meccanismi operativi del PNRR, per più versi innovativi, abbiano avuto bisogno di tempo per andare a regime. A maggior ragione, poi, in un Paese che, purtroppo, negli ultimi tempi si era quasi disabituato agli investimenti, pubblici e privati.

3. Il PNRR nel contesto europeo, alla ricerca di un nuovo “metodo di governo”

Raramente il dibattito pubblico sui contenuti, sull’attuazione e sulla modifica del PNRR italiano si fa carico di inserire tali delicate vicende nel contesto europeo. È una contestualizzazione, invece, assolutamente necessaria, perché il *Recovery and Resilience Facility* consiste – come si può agevolmente cogliere dalle indicazioni appena fornite sull’attuazione e sulla modifica del PNRR italiano – in un complesso procedimento euro-nazionale, che vede come co-protagoniste le istituzioni dell’Unione, da un lato, e quelle di ciascuno dei 27 Stati membri, dall’altro¹⁰. Un procedimento pluriennale (destinato a chiudersi nel 2026) nel quale le scelte politiche, così come gli approfondimenti tecnici, si svolgono sia a livello di Unione, sia nei singoli Stati membri, e soprattutto nel dialogo bilaterale; e che deve fare i conti sia con le consuete variabili geopolitiche e finanziarie (a partire ovviamente dal conflitto in Ucraina), sia – ed è proprio questo il profilo più delicato e interessante sul piano costituzionalistico – con i cicli politico-elettorali che si sviluppano, secondo ritmi e tempistiche prive di ogni coordinamento, tanto per le istituzioni dell’Unione quanto per quelle dei suoi Stati membri.

È vero che per l’Italia il PNRR acquista un valore notevolissimo, anche in considerazione dell’entità delle risorse coinvolte e della rilevanza delle misure incluse nel Piano, in termini sia di riforme sia di investimenti. Ma non va dimenticato che con il *Recovery and Resilience Facility*, che è la componente di gran lunga più importante del *Next Generation EU*, si è venuto delineando quello che ben può qualificarsi come un nuovo “metodo di governo”, caratterizzato da elementi inediti quanto alle basi giuridiche e alla strumentazione attuativa, incentrata su Piani nazionali di durata tendenzialmente quinquennale, configurati come Piani *performance-based*, finanziati con risorse comuni in quota significativa prese a prestito sui mercati, con un intenso utilizzo della “condizionalità finanziaria” (o “*spending conditionality*”) e lo sviluppo di un costante dialogo tra la Commissione europea e i Governi dei singoli Stati membri¹¹.

¹⁰ Come si è argomentato in particolare in N. Lupo, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: un nuovo procedimento euro-nazionale*, in www.federalismi.it, 2023, n. 5, pp. 2-23.

¹¹ Questi elementi di novità sono sottolineati, pur con varietà di accenti, tra gli altri, da: N. Lupo, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell’integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto Pubblico*, 3, 2022, 729-755; M. De Bellis, *Il ruolo di indirizzo e controllo della Commissione europea nel dispositivo per la ripresa e la resilienza: la trasformazione della condizionalità*, in *Diritto costituzionale*, 2022, 2, p. 31-49; L. Schramm, U. Krotz, B. De Witte, *Building ‘Next Generation’ after the pandemic: The implementation and implications of the EU Covid Recovery Plan*, in *Journal of Common Market Studies*, Annual Review 2022, pp. 114-124; D. De Lungo, F.S. Marini, *Prefazione*, in *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, a cura di D. De Lungo, F.S. Marini, Giappichelli, Torino, 2023, p. XII s.; D. Bokhorst, F. Corti, *Governing Europe’s Recovery and Resilience Facility: Between Discipline and Discretion*, in *Government and Opposition*, 2023, pp. 1–17; P. Leino Sandberg, *Recovery and Resilience Facility two years after. Quo vadis EU money?*, in <https://verfassungsblog.de/recovery-and-resilience-facility->

In sostanza, la risposta dell'Unione europea alla crisi pandemica ha tratto profitto dalle esperienze registratesi nel passato, nell'ambito delle reazioni alle crisi dei mercati finanziari, che avevano fatto emergere i tanti limiti propri del metodo intergovernativo e i gravi problemi derivanti, per le istituzioni europee, del farsi custodi dei soli vincoli di tipo quantitativo alla finanza pubblica fissati dal Trattato di Maastricht, avvertiti con chiarezza specie nel corso della crisi della Grecia nel 2015¹². Questa volta si è fatto leva non su Trattati ulteriori, quali sono il Meccanismo europeo di stabilità-MES e il Fiscal Compact, né su istituzioni parallele create *ad hoc*, bensì sulle tradizionali istituzioni sovranazionali, a partire dalla Commissione europea, che vi riveste il ruolo sicuramente centrale, obbligandole però ad agire mantenendo uno stretto e continuo dialogo con quelle dei singoli Stati membri, alle quali spetta, tendenzialmente, la “prima parola” sulle misure da adottare e su come interpretare le condizioni contenute nei Piani.

In altri termini, il coordinamento delle politiche fiscali degli Stati membri, indispensabile al fine di porre rimedio all'asimmetria con una politica monetaria da tempo unificata, anziché esercitarsi soltanto all'interno del semestre europeo e attraverso le consuete raccomandazioni specifiche per ogni Stato membro (*country-specific recommendations*), viene realizzato attraverso l'impiego di risorse comuni reperite sul mercato finanziario, finalizzate, nell'ambito di mega-priorità stabilite dalle istituzioni dell'Unione – tra cui figura il rispetto delle medesime *country-specific recommendations* – a riforme e investimenti indicati però dai singoli Stati membri (i quali possono perciò vantare la *ownership*) e scadenziati all'interno di Piani “nazionali”, poi verificati dalla Commissione e approvati dal Consiglio.

Ebbene, questo nuovo “metodo di governo” sta dando, fin qui, frutti abbastanza positivi. Lo si ricava dal fatto che esso è stato prontamente esteso alla necessità di adottare misure per accrescere l'autonomia energetica dell'Unione, a seguito del conflitto in Ucraina¹³, ma anche dalla circostanza che ad esso ci si è chiaramente ispirati nel predisporre nuove politiche per rafforzare la lotta contro il cambiamento climatico e per fronteggiare le connesse trasformazioni sociali: da indicare all'interno di “piani sociali per il clima” predisposti da ciascuno degli Stati membri, contenenti misure e investimenti a favore di cittadini

[two-years-after-quo-vadis-eu-money/](#), 28 September 2023; C. Fasone, *La condizionalità nella nuova governance post-pandemica, tra rule of law e uso del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in corso di pubblicazione in *La cittadinanza europea*.

Più in particolare, sulla “*spending conditionality*”, cfr. A. Baraggia, *La condizionalità come strumento di governo negli Stati compositi. Una comparazione tra Stati Uniti, Canada e Unione Europea*, Giappichelli, Torino, 2023, spec. p. 220 s.

¹² Su questi processi di apprendimento dalle crisi precedenti cfr., tra gli altri, M. Buti, *Jean Monnet aveva ragione? Costruire l'Europa in tempi di crisi*, EGEEA, Milano, 2023, spec. p. 32 s., e C. Radaelli, *Policy Learning and European Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, Annual Review 2022, pp. 12-25 (<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/jcms.13432>).

¹³ Sul Regolamento 2023/435 cfr. L. Marin, M. Münchmeyer, *Recover and re-power? REPowerEU, between crisis management, strategic autonomy, and constitutional constraints*, in www.diritticomparati.it, 14 febbraio 2023; R. Famà, *REPowerEU: Next Generation EU's Architecture Beyond the Pandemic*, REBUILD Centre Working Paper, 6, 2023, p. 17 s.; nonché, volendo, N. Lupo, *L'aggiornamento e l'integrazione del PNRR, tra crisi energetica e (parziale) mutamento di indirizzo politico*, in *Quaderni costituzionali*, 2023, n. 2, pp. 435-437.

e microimprese finanziati attraverso il Fondo sociale per il clima¹⁴. È noto inoltre come la proposta presentata dalla Commissione europea di riforma del Patto di stabilità e crescita, su cui proprio in questi giorni ci si avvia a chiudere il negoziato, contenga numerosi elementi mutuati appunto dal “metodo di governo” seguito per i PNRR, che verrebbe perciò ad essere stabilizzato, ovviamente *in parte qua*¹⁵.

È stata la stessa Commissione europea, del resto, a compiacersi – nella sua comunicazione al compimento del secondo compleanno del Regolamento 2021/241¹⁶ – del fatto che tutti e 27 gli Stati membri abbiano presentato i loro PNRR e che tutti siano stati approvati dal Consiglio entro la fine del 2022, pur segnalando come nella prima metà del 2023 si sia registrato un rallentamento nella presentazione delle richieste di pagamento, anche perché gli Stati membri hanno concentrato i loro sforzi sulla revisione dei piani e sull’aggiunta dei capitoli *REPowerEU*.

Ebbene, in questo contesto, si comprende perché una proficua attuazione del PNRR italiano rappresenti un obiettivo anche per la Commissione europea, al fine di mostrare l’efficacia del *Recovery and Resilience Facility*, e si può apprezzare il fatto che l’Italia sia stata la prima a richiedere, e ad ottenere, il pagamento della quarta rata. In definitiva, il nuovo “metodo di governo” che si è andato definendo ha proprio nel PNRR italiano uno dei suoi *test* più difficili e cruciali, anche se non certo il solo.

4. Il difficile, ma necessario coordinamento con i cicli politico-elettorali

La riflessione costituzionalistica sviluppata quanto ai caratteri di questo nuovo “metodo di governo” ne ha messo in rilievo le potenzialità, ma anche i profili problematici – in particolare, sul ruolo del Parlamento e sui processi di produzione normativa¹⁷, oltre che riguardo al rispetto delle autonomie

¹⁴ Si veda il Regolamento (UE) 2023/955 del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023, che istituisce un Fondo sociale per il clima e che modifica il Regolamento (UE) 2021/1060, su cui cfr. C. Pesce, *Il Fondo sociale per il clima: prime riflessioni in tema di giustizia delle transizioni*, in www.aisdue.eu, 5, 28 novembre 2023.

¹⁵ Cfr. il pacchetto delle proposte della Commissione presentato il 26 aprile 2023 (COM(2023) 240 final, 241 final, 242 final), su cui proprio in queste settimane è in corso un vivace confronto tra gli Stati membri. Cfr., per tutti, G.G. Carboni, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: sostenibilità economica vs sostenibilità politico-costituzionale*, in www.federalismi.it, 2023, n. 21, pp. 1-14.

¹⁶ “*Recovery and Resilience Facility: Two years on. A unique instrument at the heart of the EU’s green and digital transformation*” – COM(2023) 99 final (disponibile anche in italiano: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0099>).

¹⁷ Cfr., ad esempio, E. Cavasino, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, spec. p. 110 s.; L. Bartolucci, *Il procedimento legislativo durante l'emergenza pandemica e per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in *Rivista del gruppo di Pisa. Quaderno n. 5. Le fonti della crisi: prospettive di diritto comparato* (https://www.gruppodipisa.it/images/rivista/pdf/Fascicolo_monografico_-_Le_fonti_della_crisi_prospettive_di_diritto_comparato.pdf), 2022, pp. 477-490; D. De Lungo, *Contributo allo studio dei rapporti fra Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e sistema delle fonti statali: dinamiche, condizionamenti e prospettive*, in www.osservatoriosullefonti.it, 2022, n. 3, pp. 33-53; e ora, nell’ambito di una analisi più complessiva, A. Cardone, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme*, Il mulino, Bologna, 2023, p. 200 s.

territoriali¹⁸ – evidenziando in ogni caso la profonda incidenza del PNRR sull’indirizzo politico-amministrativo dei singoli Stati membri e l’intreccio con l’indirizzo politico europeo che così si viene a determinare¹⁹.

Quello che pare certo, a quest’ultimo proposito, è che la programmazione pluriennale così messa in campo va conciliata con i molteplici cicli politico-elettorali esistenti, sia nell’Unione europea, sia nei suoi Stati membri. Una conciliazione non facile, a maggior ragione in un contesto in cui si moltiplicano le “aritmie democratiche”²⁰, ma assolutamente necessaria: in ordinamenti democratici ogni strumento di programmazione pluriennale, pur indispensabile per un uso razionale delle risorse finanziarie e per non cadere vittime dello *short-termism*, non può certo ignorare le opzioni compiute dai cittadini in occasione delle elezioni, né quelle derivanti dalle alterne e variegate vicende del rapporto tra Parlamenti e Governi. Non va dimenticato, a questo proposito, che la stessa adozione del *Next Generation EU* e del *Recovery and Resilience Facility* ha avuto luogo anche grazie al fatto che la pandemia del Covid-19 è esplosa in un momento in cui si era da poco insediata una nuova Commissione, la quale aveva appena definito, nel confronto con il Parlamento europeo e con gli Stati membri, le sue priorità di azione e in cui doveva ancora essere approvato, dopo vari tentativi non andati a buon fine, il Quadro finanziario pluriennale. Un fortunato allineamento di pianeti²¹ che ha consentito all’Unione europea di adottare scelte coraggiose, che a lungo erano rimaste a livello di meri progetti.

Ebbene, se si considera appunto il ciclo politico-elettorale dell’Unione ci si avvede che non potrà che spettare al nuovo Parlamento europeo, e alla Commissione che si formerà nei mesi immediatamente successivi, il compito di decidere se e come irrobustire la capacità fiscale dell’Unione, anche grazie allo sviluppo di ulteriori “risorse proprie”, e di avviare la riflessione sul nuovo Quadro finanziario pluriennale

¹⁸ Cfr., per tutti, M. Cecchetti, *I riflessi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sul sistema delle autonomie territoriali: il rapporto fra Stato e Regioni*, in *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, cit., pp. 137-160.

¹⁹ Cfr., tra gli altri, A. Sciortino, *PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. Un ritorno all’indirizzo politico «normativo»?*, in www.federalismi.it, 2021, n. 18, pp. 235-261; A. Manzella, *L’indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, ivi, 2022, n. 19, pp. 146-152; F. Salmoni, *Recovery fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in www.rivistaaic.it, 2022, n. 3, pp. 1-13; S. Niccolai, *L’influenza del PNRR sui processi di decisione politica*, ivi, pp. 222-238; E. Catelani, *PNRR e ordinamento costituzionale: un’introduzione*, ivi, pp. 210-221; C. Colapietro, *La forma di Stato e di governo italiana alla “prova” del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, ivi, pp. 325-340; A. Conzutti, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, n. 4, p. 725-752.

²⁰ Sia consentito il rinvio, anche per ulteriori indicazioni, a N. Lupo, *Aritmie ed elezioni nella democrazia rappresentativa dell’Unione Europea*, in *Itinerari della comparazione. Scritti in onore di Giuseppe Franco Ferrari*, EGEA, Milano, 2023, pp. 833-850.

²¹ Lo mette efficacemente in luce M. Monti, *Postfazione*, a M. Buti, *Jean Monnet aveva ragione?*, cit., spec. p. 207 s., sottolineando, per un verso, come “fu una grande fortuna” il fatto che il Consiglio europeo, a fine febbraio 2020, non riuscì a trovare l’accordo unanime sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e, per altro verso, la forza “inconsueta” della Commissione von der Leyen, derivante dal presidente della Commissione proveniente da un grande Stato membro, con un “solido appoggio da parte dei leader dei due maggiori Stati membri”.

alla luce delle preferenze che saranno espresse dai cittadini europei tra il 6 e il 9 giugno 2024 e dei conseguenti equilibri che si determineranno nella forma di governo dell'Unione²².

Sul piano dell'intersezione dei PNRR con i cicli politici elettorali degli Stati membri, in un quadro evidentemente assai articolato e che meriterebbe accurati studi comparatistici²³, ci si può qui rapidamente soffermare, oltre che sul caso italiano di cui si è già detto, sul caso spagnolo e su quello polacco.

La Spagna nella prima fase si è presentata come la più tempestiva attuatrice del meccanismo, originariamente utilizzato solo per la parte relativa ai contributi a fondo perduto (i *grants*). Ha poi, al pari di altri Stati membri, deciso di sfruttare la finestra aperta da *REPowerEU* per richiedere anche i prestiti (i *loans*), nel limite massimo consentito. E ora sembra aver risentito del lungo e faticoso percorso che, all'indomani delle elezioni del 23 luglio 2023, ha condotto alla formazione di un nuovo Governo Sanchez: un percorso che si è sviluppato in parallelo al negoziato con la Commissione sulle modifiche al PNRR – evidentemente di notevole entità e con ampi margini per delineare misure ulteriori – presentate il 6 giugno e valutate positivamente dalla Commissione solo il 2 ottobre 2023.

La Polonia, all'opposto, figura tra i fanalini di coda: non ha ancora ottenuto alcun pre-finanziamento a carico dei fondi PNRR, né richiesto la prima rata di pagamento. Se il mancato pre-finanziamento si spiega – come anche per altri Stati membri, tra cui l'Ungheria – con la ritardata approvazione del Piano, la stasi quanto alla richiesta della prima rata deriva da come è stato strutturato il relativo PNRR: come primissime *milestones* compaiono, infatti, le riforme da tempo richieste, dall'Unione europea e non solo, in tema di Stato di diritto-*rule of law*, volte a ripristinare l'indipendenza del potere giudiziario in Polonia (alcune delle quali definite come “*super milestones*”)²⁴.

Un tale stato di cose è destinato con ogni probabilità a mutare, in considerazione dell'esito delle elezioni svoltesi in Polonia il 15 ottobre 2023, su cui, a quanto sembra, i mancati pagamenti da parte dell'Unione hanno esercitato un qualche peso nell'indebolire il PIS e il Governo guidato da Morawiecki. Ed è assai probabile che l'attuazione delle riforme indicate nel PNRR polacco sarà al centro del programma del

²² Su questi snodi cfr., tra gli altri, F. Fabbrini, *EU Fiscal Capacity. Legal Integration after Covid-19 and the War in Ukraine*, OUP, Oxford, 2022, spec. p. 137 s. e M. Kendrick, *NextGenerationEU: will the Debt be Repaid by EU Own Resources or Member State Taxpayers?*, in *European Law Review*, 2023, n. 1, pp. 29-61.

²³ Per qualche primo elemento cfr. peraltro L. Torchia, *Le crisi fanno bene all'Unione europea: il caso dei piani nazionali di ripresa e resilienza*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 2023, n. 2, pp. 577-580, e i contributi di M. Mazzarella, F. Ciarlariello, C. Ramotti, L. Magli, C. Pezzullo, P. La Selva, *I piani nazionali di ripresa e resilienza a confronto. Obiettivi comuni e strategie*, ivi, pp. 581-625 (su Francia, Germania, Spagna, Portogallo, Polonia e Grecia).

²⁴ Sull'opportunità di approvare il PNRR della Polonia (e quello dell'Ungheria) e, più in generale, sull'utilizzo della condizionalità finanziaria per rafforzare la tutela della *rule of law* si è registrato un vivace dibattito in dottrina: cfr., tra gli altri, M. De Bellis, *I compromessi della Commissione nella difesa della rule of law: l'approvazione del piano di ripresa della Polonia*, in *Quaderni costituzionali*, 2022, pp. 927-930; A. Baraggia, *La condizionalità a protezione dello Stato di diritto: tra potenzialità costituzionali e limiti applicativi*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2023, n. 1, pp. 291-296; e, anche per ulteriori indicazioni, C. Fasone, A. Dirri, Y. Guerra (eds.), *Established EU Rule of Law Instruments*. Red Spinel State-Of-The-Art Working Paper, Bruxelles, 2023 (<https://redspinel.iec-ulg.be/resource/established-eu-rule-of-law-instruments/>).

nuovo governo che presumibilmente si formerà in Polonia nelle prossime settimane, dopo l'abbastanza scontato fallimento di un nuovo Governo guidato dallo stesso Morawiecki (in quanto *leader* del partito che ha ottenuto la maggioranza relativa, ma che non è in grado di ottenere la maggioranza dei parlamentari). Nel frattempo, il 21 novembre 2023, la Commissione europea ha valutato positivamente le modifiche apportate al PNRR polacco, che confermano le cosiddette “*super milestones*”²⁵ e includono il capitolo *REPowerEU*, e in questo ambito ha anche dato il via libera a un pre-finanziamento: così rompendo lo stallo in proposito, prima ancora della formazione di un nuovo governo dotato della fiducia parlamentare²⁶. Ed è assai probabile che l'indirizzo politico del nuovo Governo polacco, formato da forze in precedenza collocate all'opposizione, finirà per consistere anzitutto nell'attuazione di un PNRR proposto e negoziato da un Governo di opposto colore politico. Dando così luogo, tutto sommato, a quello che può ritenersi un felice incrocio tra PNRR e ciclo politico-elettorale.

5. Il divieto di “*reversal*” e il vincolo al legislatore futuro

L'influenza del PNRR sull'indirizzo politico e la necessità di conciliare i PNRR con i cicli politico-elettorali si spingono anche oltre il conseguimento di *milestone* e *target*, giungendo ad introdurre forme di vincolo pure nei confronti del legislatore futuro, almeno fino al 2026. Man mano che si procedeva nell'attuazione dei Piani è andata infatti precisandosi un'altra delle caratteristiche del nuovo “metodo di governo”: quella consistente nel divieto di fare marcia indietro quanto alle misure già adottate.

La base giuridica di tale divieto è poco appariscente. Nel testo del Regolamento 2021/241, che disciplina tutto il complesso procedimento euro-nazionale, infatti, si stabilisce, con un breve periodo (collocato subito dopo quello che prevede la valutazione della Commissione sul soddisfacente conseguimento di *milestone* e *target*), che “il conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi presuppone che le misure relative ai traguardi e agli obiettivi conseguiti in misura soddisfacente in precedenza non siano state *annullate* [“*reversed*” nel testo in inglese] dallo Stato membro interessato”²⁷. Si tratta, appunto, del divieto di *reversal* – anche chiamato “clausola di non reversibilità”²⁸ – che il legislatore dell'Unione ha introdotto avendo in mente soprattutto le riforme che ciascuno Stato membro si è impegnato a realizzare: queste, infatti, non sarebbero in grado di produrre i loro risultati attesi ove fossero tempestivamente poste

²⁵ Le tre “*super milestones*” riguardano due il rafforzamento dell'indipendenza del potere giudiziario e una l'uso di “Arachne”, uno strumento informatico per l'attività di prevenzione delle frodi comune a tutti gli Stati membri (cfr. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_5916).

²⁶ Analoga decisione è stata, del resto, assunta il 23 novembre 2023 anche con riferimento alle proposte di modifica del PNRR presentate dal governo ungherese, anche in questo caso dando il via libera al pre-finanziamento per il solo capitolo *REPowerEU*.

²⁷ Così l'art. 24, par. 3, 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.

²⁸ Così L. Bartolucci, *Riforme e stato di attuazione del PNRR*, in www.eublog.eu, 15 marzo 2023.

in essere e poi, in modo strumentale ed elusivo, vanificate all'indomani del versamento della relativa rata. In sostanza, la logica del “soldi in cambio di riforme”, che ispira il nuovo “metodo di governo” di cui si è detto, verrebbe evidentemente ad essere falsato ove si potesse fare impunemente marcia indietro una volta incamerata la relativa tranche di pagamenti.

La Commissione europea nel suo rapporto del 19 settembre 2023²⁹ ha delineato con maggiore precisione i caratteri sostanziali e procedimentali di questo divieto, partendo anzitutto da una definizione della fattispecie in questione. Un *reversal* si viene a configurare, in particolare, allorché una *milestone* o un *target* che era stato in precedenza correttamente indicato come conseguito in modo soddisfacente (e lo Stato membro aveva ricevuto il corrispettivo pagamento) non può più considerarsi tale, per effetto di una condotta, attiva o omissiva, imputabile allo Stato membro in questione. Sempre secondo la Commissione, il *reversal* è tale non soltanto se deriva da azioni o omissioni del legislatore o della pubblica amministrazione o di imprese pubbliche, ma anche se discende da decisioni giudiziarie, ad esempio nel senso dell'incostituzionalità o dell'annullamento di leggi o atti normativi intesi a conseguire una *milestone*. Si tratta, infatti, di un'ipotesi in cui non viene meno l'imputabilità del *reversal* allo Stato membro, il quale dovrà rapidamente intervenire onde adottare una nuova disciplina che rispetti i requisiti della *milestone* e che, ovviamente, superi al contempo i riscontrati profili di incostituzionalità o di illegittimità.

Non è questa la sede per esaminare nel dettaglio questi elementi, i quali, pur essendo necessari ad evitare facili aggiramenti degli impegni assunti con i PNRR, sollevano evidentemente problemi di notevole delicatezza, anche e anzitutto sul piano costituzionalistico; e neanche per dare conto della prassi che si sta sviluppando in proposito, seppure prevalentemente sotto traccia³⁰.

Semmai, giova sottolineare come anche in questo caso si preveda una fase di confronto più o meno formalizzata, tra la Commissione e il Governo dello Stato membro coinvolto: al fine di verificare se si tratti effettivamente di un *reversal*, oppure, più semplicemente, della rimeditazione di uno degli strumenti immaginati per conseguire risultati che restano immutati, o che addirittura possano essere conseguiti meglio o più tempestivamente a seguito di tale rimeditazione.

Come già per i (tantissimi) nodi interpretativi delle *milestone* e dei *target* dei PNRR che emergono nella sua fase di attuazione, molto è rimesso a sub-procedimenti euro-nazionali, nei quali si sviluppa, in modo più o meno formalizzato, a livello tecnico come a livello politico, un confronto sistematico tra le istituzioni

²⁹ “On the implementation of the Recovery and Resilience Facility: Moving forward” – COM(2023) 545 final (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023DC0545>).

³⁰ Per una prima analisi (e per un esempio, relativamente all'obbligo di accettare i pagamenti tramite POS), cfr., volendo, N. Lupo, *Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme PNRR già adottate: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo “metodo di governo”*, in www.forumcostituzionale.it, 2023, n. 4, pp. 10-22. Cfr. altresì, alla vigilia delle elezioni politiche del settembre 2022, A. Biondi, *The Recovery and Resilience Facility and National Political Dynamics: A midsummer night(mare)?*, in www.federalismi.it, n. 20, 2022, pp. I-XII.



dello Stato membro e la Commissione. Non è un caso che nella versione aggiornata del PNRR italiano, che il Consiglio dell'Unione si accinge come si è visto ad approvare, compaiano una serie di precisazioni, frutto appunto del confronto svoltosi nei primi due anni e mezzo di attuazione del PNRR, e che in più casi si siano definite concordemente con la Commissione le modifiche di *milestone* e *target* o concepiti frettolosamente o divenuti difficilmente attuabili a seguito di circostanze oggettive, variamente individuate.

Ciò che resta immutato, e che anzi sembra alzarsi ulteriormente, è il livello di ambizione dei PNRR, e in particolare del PNRR italiano, nel quale, come si è accennato, compaiono ulteriori interventi di riforma, tra cui, per citare solo un paio di esempi, l'adozione di un testo unico per i procedimenti in materia di energie rinnovabili e una incisiva revisione delle procedure fin qui seguite, con esiti com'è noto piuttosto deludenti, per le politiche di coesione.

L'auspicio, in fondo, è che un analogo “metodo di governo”, fondato su scadenze indifferibili e su obiettivi misurabili, venga introiettato e impiegato a regime dalle istituzioni politiche e amministrative italiane, le quali possano così riacquistare capacità di programmazione pluriennale e di disegno e implementazione degli investimenti strategici. Nella piena consapevolezza della strettissima integrazione con i meccanismi istituzionali e le dinamiche economiche degli altri Stati membri dell'Unione e, dunque, della necessità di muoversi in chiave e con ritmi “europei” pure nella definizione delle politiche finanziate a carico di risorse nazionali. Ove ciò accadesse, anche un riallineamento dei cicli politico-elettorali potrebbe, in prospettiva, divenire più agevole, e si renderebbe possibile altresì ridurre, almeno un po', le tante aritmie che oggi caratterizzano i processi decisionali nella democrazia europea.