

**Luiss**  
Libera Università Internazionale  
degli Studi Sociali Guido Carli

# **Il PNRR, la sua attuazione e la sua modifica: verso un nuovo «metodo di governo»**

Prof. Nicola Lupo

Università di Firenze – modulo JM REPLAN-EU

21 Aprile 2023

**LUISS**



# Outline

- Premessa
- Il PNRR
- Il PNRR e l'indirizzo politico
- La natura del PNRR: un procedimento euro-nazionale
- La modifica e l'aggiornamento del PNRR
- L'incoraggiante partenza del PNRR
- Un nuovo “metodo di governo”
- I Governi, tra politica e tecnica, tra Roma e Bruxelles
- Verso Governi tecnicamente più consapevoli?

## Premessa

- Riflessioni che nascono dalla combinazione tra **studi** costituzionalistici ed **esperienza** istituzionale
- Da ultimo, come coordinatore (settembre 2021-marzo 2023) di una delle unità di missione PNRR istituite in Presidenza del Consiglio: **Unità per la razionalizzazione e il miglioramento della regolazione**

## II PNRR

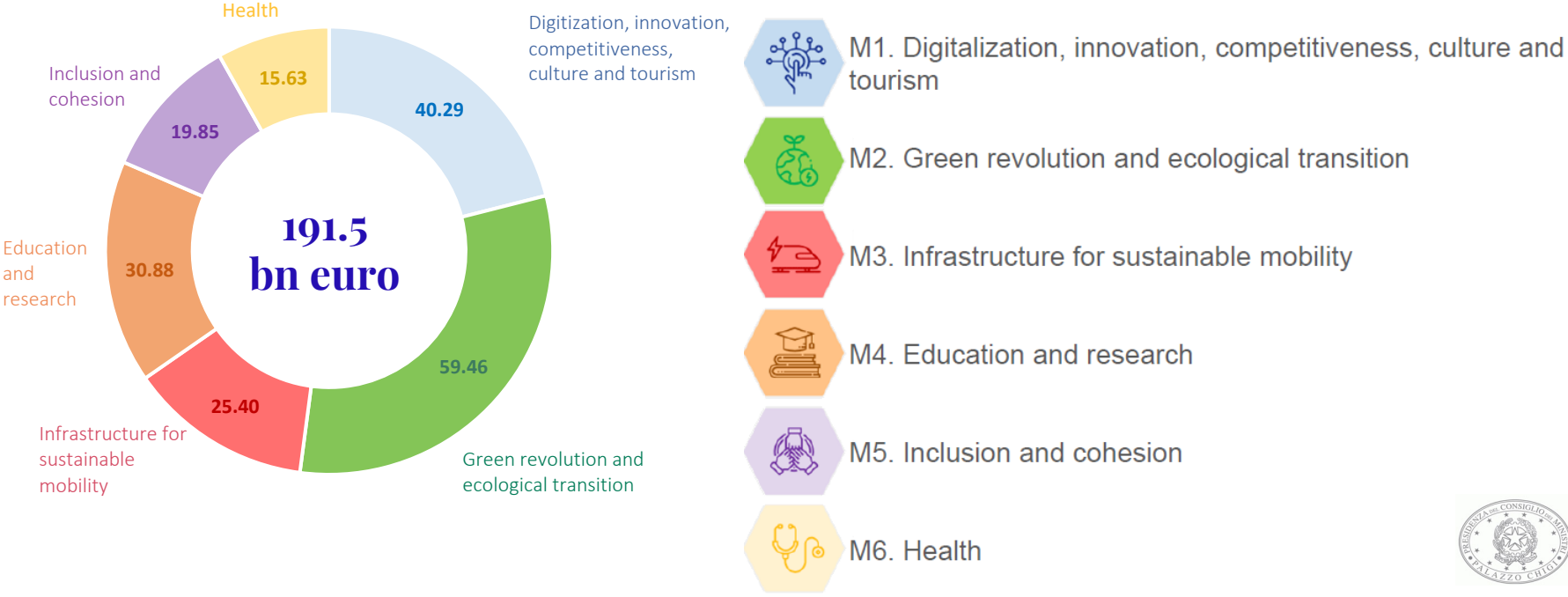
- PNRR: Piano nazionale di ripresa e resilienza
- Pianificazione quinquennale (2021-2026), in esito alla pandemia, ma in realtà frutto di un **nuovo metodo di governo** (in sostituzione/integrazione del semestre europeo, e assai più efficace delle CSR), forse destinato a stabilizzarsi (se funzionerà bene...)
- Piano di **riforme e investimenti**, cadenzate nel tempo (attraverso *milestone e target*), in cambio di *grants e loans*

191,5 miliardi di euro: 26.5% dell'intero RRF

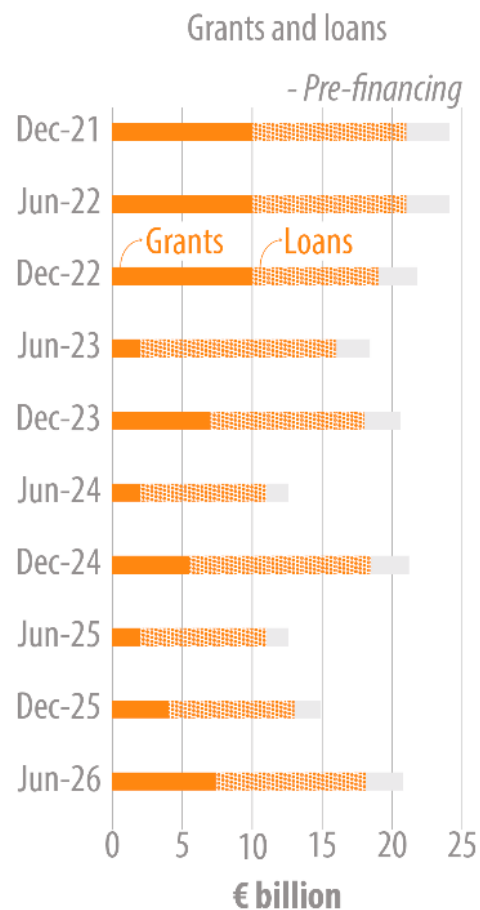
# Resources for Italy and policy areas



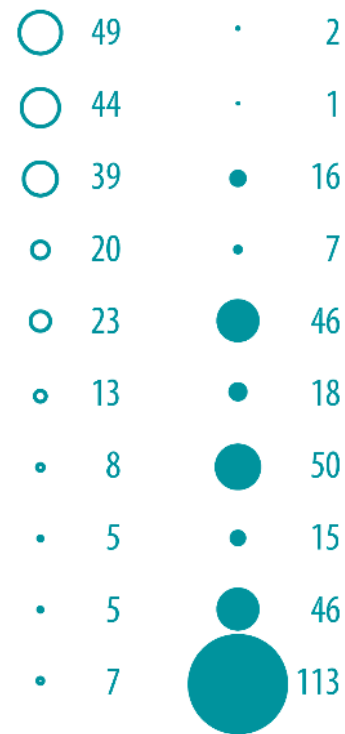
191.5 billion euro: 68.9 grants and 122.6 loans



# Più si va avanti, più aumentano i target e gli investimenti...



Milestones Targets



## Recovery and Resilience Facility (RRF): €191.5 billion

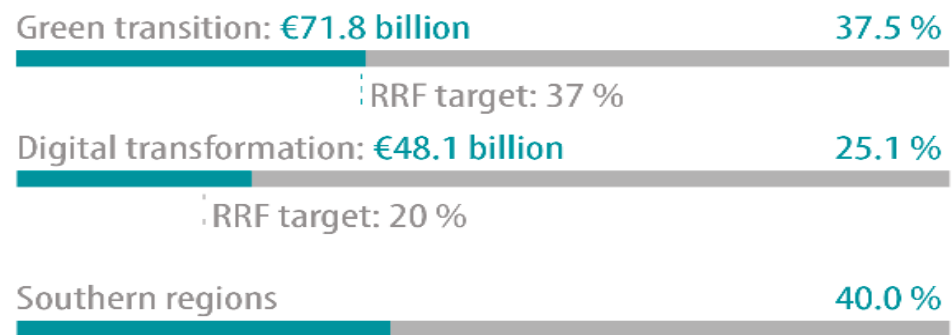
RRF grants: 36 % RRF loans: 64 %



## Investment timeline



## Major objectives



## Il PNRR e l'indirizzo politico

- Il PNRR è un atto che ha una profonda influenza sull'**indirizzo politico**
- Nozione elaborata circa un secolo or sono per indicare la direzione dei pubblici poteri (finalità concrete e mezzi per perseguirli)
- Legame con le **forme di governo** (rapporti tra organi costituzionali)
- In termini politologici, politiche pubbliche e ciclo politico-elettorale
- **Caso italiano**, di straordinario interesse anche per questo: elezioni e cambio di indirizzo circa 2 anni dopo l'approvazione del PNRR

## La natura del PNRR: un procedimento euro-nazionale

Dibattito sulla **natura (giuridica) del PNRR**: mero atto politico, legge, o contratto?

Decisione di esecuzione del Consiglio, ma su proposta del Governo italiano (conforme ad atti di indirizzo di Camera e Senato)

### **Procedimento euro-nazionale:**

- Diritto UE e diritto italiano
- Istituzioni UE e istituzioni italiane

Attualmente, revisione in corso del PNRR (possibile sin dall'inizio, ma ora richiesta, anche con l'aggiunta del capitolo REPowerEU), sulla base di circostanze oggettive



## Preparatory phase

Member States prepare RRP, undertaking public consultation, and expected to submit to COM by 30.04 (Measures started from 1 February 2020 are potentially eligible).  
COM informs EP and Council simultaneously of RRP submitted.  
Member States may submit an update of their RRP, once adopted, thus launching a new assessment process.

## Adoption phase

Within 2 months of submission, COM assesses RRP, and may require additional information from the Member States.  
COM informs EP and COM of its assessment simultaneously

In case of a **positive assessment** of the RRP, COM submits to Council its assessment and a draft Council implementing decision

In case of a **negative assessment** of the RRP, COM delivers a duly justified assessment to the Member State

Council adopts the implementing decision assessing the RRP within 4 weeks of submission (qualified majority voting)

## Implementation phase

### Funding:

Once Council adopts the implementing decisions on RRP:

- COM concludes individual commitments (and loan agreements, if applicable) with Member States
- Member States can request pre-financing
- Member States implement the RRP

Within 2 months of receiving requests for payments, COM preliminary assesses whether milestones and targets are met.

### In case of a preliminary **positive assessment**:

- COM submits assessment and requests EFC opinion on whether milestones and targets are reached (with possible involvement of the European Council)
- COM to submit to Comitology Committee a decision authorising disbursement (examination procedure; qualified majority voting)
- COM to submit its preliminary findings concerning satisfactory fulfillment of targets and milestones to Parliament

COM **negative assessment** shall lead to suspending payments  
In case of a **negative assessment**, COM may suspend payments

If **no or limited progress** in implementing the RRP within 18 months of the adoption of the Council implementing decisions, COM shall terminate the individual commitment and loan agreement (if applicable)

### Reporting:

- COM to set up the recovery and resilience scoreboard (by December 2021)
- Member States to report on progress every six months as part of the European Semester
- COM to provide an annual report on implementation of the RRF and to report (ex post) on expenditure financed by the RRF

## Review phase

Reforms and investments need to be completed by August 2026, payments by 31.12.2026.  
Independent ex post evaluation by 20.02.2024 and by 31.12.2028

Information that COM transmits to Council or its preparatory bodies to be made available simultaneously to EP  
Recovery and Resilience Dialogues with Commission in EP to take place every two months  
EP able to issue resolutions and COM to take into account

## La modifica e l'aggiornamento del PNRR (1/2)

- Sin dall'inizio i PNRR non sono stati intesi come documenti programmatici immutabili.
- Artt. 18(2) e 21 Regolamento 2021/241: ciascuno Stato membro di presentare una proposta di modifica del Piano, o persino un nuovo Piano, in caso di mutamento delle risorse assegnate qualora non possa più essere realizzato "a causa di circostanze oggettive". Medesimo procedimento per l'adozione del documento originario: valutato dalla Commissione e poi approvato, con decisione di esecuzione, dal Consiglio
- Nei primi due anni, circostanze oggettive sopravvenute e imprevedibili non sono certo mancate: in particolare, la guerra in Ucraina, con il venire meno del gas russo.

## La modifica e l'aggiornamento del PNRR (2/2)

- Al fine accentuare l'autonomia energetica dell'Unione si è deciso, anche in base ai primi incoraggianti segnali derivanti dall'attuazione dei PNRR, di affidare questa azione agli stessi strumenti e ai medesimi soggetti: *REPowerEU*, entro agosto 2026.
- Regolamento (UE) 2023/435, entrato in vigore il 1° marzo 2023: aggiunta ai PNRR già adottati un capitolo *ad hoc*, dedicato a *REPowerEU*, contenente o nuove riforme e investimenti, o un rafforzamento delle riforme e degli investimenti già inclusi nei PNRR.
- Al più tardi entro il 31 agosto 2023, ma auspicabilmente entro il 30 aprile 2023, ciascuno Stato membro è invitato a trasmettere alla Commissione le modifiche che intende apportare al Piano e i contenuti del capitolo aggiuntivo, anche decidendo in che misura avvalersi delle ulteriori risorse finanziarie rese disponibili (in termini di ulteriori *grants*, anche derivanti dai fondi strutturali; o anche di *loans*, ove lo Stato membro intenda farvi ricorso), sulla base delle indicazioni contenute in un'apposita *Guidance*.

## L'incoraggiante partenza del PNRR (1/2)

Alla fine del 2022, i PNRR di tutti i 27 Stati membri sono stati presentati, valutati dalla Commissione europea e approvati dal Consiglio:

- l'ultimo Piano nazionale a essere stato presentato è stato quello olandese, il 18 luglio 2022;
- l'ultima decisione approvata, per i problemi sorti relativamente al rispetto della *rule of law*, è stata quella relativa all'Ungheria, il 16 dicembre 2022.

Nello stesso lasso di tempo, la Commissione ha valutato positivamente le *milestone* e i *target* legati alle prime due rate raggiunte da 3 Stati membri (Spagna, Italia e Croazia) e quelli legati alla prima rata ottenuta da 7 Stati membri (Bulgaria, Francia, Grecia, Lettonia, Portogallo, Romania, Slovacchia), e molti altri sono attualmente in fase di valutazione.

Comunicazione della Commissione europea, il 21 febbraio 2023, sui primi due anni di applicazione del Regolamento 2021/241: obiettivo di “*a continued successful rollout of the RRF*”.

## L'incoraggiante partenza del PNRR (2/2)

Valutazioni positive della Commissione e del Consiglio sulle prime richieste di pagamento.

Non vuol dire che gli obiettivi sostanziali saranno tutti raggiunti. Corte dei conti europea:

- le *milestone* e i *target* sono spesso definiti in modo vago;
- includono, specie riguardo alle prime rate, riforme e investimenti che erano già stati pianificati da tempo.

In ogni caso, miglioramento notevolissimo rispetto alle CSR: superamento dei poteri di veto e opera di interpretazione dei PNRR.

Novità anche per la Commissione e le istituzioni UE.

Definita solo ora la metodologia per determinare la sospensione dei pagamenti in caso di parziale conseguimento delle *milestone* e dei *target*:

- in coerenza con la natura *performance-based*, le riforme “pesano” più degli investimenti;
- il mancato conseguimento di *milestone* e *target* relativi agli strumenti di controllo e di *audit* è considerato il più grave, determinando il blocco dell'intera rata;
- principio del *de minimis*: valutazione positiva in caso di uno scostamento percentualmente poco significativo, ad esempio, riguardo alle quantità o a un lieve slittamento temporale.

Prima applicazione con riguardo alla Lituania: problemi riguardo al conseguimento di 2 delle 33 *milestone*

# Un nuovo “metodo di governo”

Molti elementi da considerare:

- a) interpretazione evolutiva delle basi giuridiche (in particolare gli articoli 122 e 175, paragrafo 3, TFUE), in mancanza di revisioni dei Trattati;
- b) i PNRR sono piani basati sui risultati, il cui finanziamento effettivo è legato al conseguimento (almeno) soddisfacente e tempestivo di milestone e target;
- c) l'elaborazione e l'attuazione dei PNRR dipendono dal rispetto di macroobiettivi di varia natura (coesione, verde, principi dello Stato di diritto, ecc.) fissati dall'UE a livello generale e, successivamente, dettagliati da ogni Stato membro in base al contesto nazionale e dispiegati in un arco temporale di medio termine;
- d) le misure sancite nei PNRR sono originariamente proposte dagli Stati membri, mentre le istituzioni dell'UE (la Commissione e il Consiglio) devono approvarle: Stati membri e Commissione accompagnano, attraverso un costante dialogo, l'attuazione dei piani e la loro valutazione.

## I Governi, tra politica e tecnica, tra Roma e Bruxelles

- Tutti i governi sono politici: devono avere la fiducia delle due Camere
- Al tempo stesso, tutti i governi hanno le loro **strutture tecniche** (di diretta collaborazione) **e amministrative**
- Le decisioni sono tutte il frutto di scelte politiche e opzioni tecniche, sempre più influenti nel mondo contemporaneo
- Nei procedimenti euro-nazionali, confronto diretto e costante degli organi costituzionali italiani con istituzioni UE e degli altri Stati membri

# Consiglio dei Ministri



# Consiglio dell'UE





## Verso Governi tecnicamente più consapevoli?

Ragione di fondo alla base dei «governi tecnici»: riforme che i precedenti governi non erano stati e non parevano in grado di realizzare, nell'ambito di procedimenti euro-nazionali

Rapporto con l'Unione europea: frequente incapacità, per il sistema politico italiano, di assumere autonomamente quelle decisioni ritenute indispensabili dalle istituzioni dell'Unione e dagli altri Stati membri.

“**Vincolo tecnico**” che, in passato, non è stato assorbito e introiettato dalla politica: destino diverso, ora, grazie al nuovo “metodo di governo” delineato dal PNRR?

Coesistenza non facile, ma possibile, con i **cicli politico-elettorali**, nazionali ed europeo: “**aritmie democratiche**”, più che “deficit democratico”

# Cabina di regia PNRR

