



Il nuovo Governo e Il “triangolo di ferro” tra PNRR, Bce e disciplina di bilancio

di Luca Bartolucci

Lecturer Luiss School of Government

Policy Brief n. 17/2022

L'avvicinarsi delle elezioni, e quindi della formazione di una nuova maggioranza parlamentare e di un nuovo Governo, ha riaperto la discussione sul futuro del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) concordato con l'Unione europea. In questo Policy Brief si passano in rassegna le varie possibilità teoricamente a disposizione del prossimo Esecutivo. Allo stesso tempo, si analizza il cosiddetto “triangolo di ferro” che si è andato formando tra PNRR, disciplina di bilancio e Banca centrale europea. Infatti l'attuazione delle riforme previste dal PNRR è vincolata da una parte – secondo il Regolamento (Ue) 2021/241 – a una sana gestione delle finanze pubbliche, dall'altra la stessa attuazione è diventata di recente una delle condizioni da rispettare per poter beneficiare del cosiddetto “scudo anti spread” della Bce. Tutti elementi che fanno sempre di più del PNRR un meccanismo di ancoraggio dell'Italia all'Ue e più in generale alla sostenibilità dell'elevato debito pubblico nazionale.



La “caduta” del Governo Draghi potrebbe porre seri problemi per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). Entro il 31 dicembre 2022 l’Italia è chiamata infatti a raggiungere 55 obiettivi, per ricevere una nuova rata da 19 miliardi di euro.

Eppure, come ha ricordato il Presidente del Consiglio Mario Draghi in Senato, completare il PNRR è una questione di serietà verso i cittadini e verso i partner europei. Se non mostriamo di saper spendere queste risorse con efficienza e onestà, sarà impossibile chiedere nuovi strumenti comuni di gestione delle crisi.

Più in generale, anche a causa di avvenimenti recenti, la sostenibilità del debito pubblico italiano sembra dipendere, sempre più strettamente, da due fattori che si possono entrambi ricomprendere all’interno di quel “perimetro della serietà” di cui si è recentemente parlato (“perché non è serio raccontare agli elettori che se ne possa prescindere”, ha scritto Giovanni Orsina in “Speriamo la campagna elettorale sia più seria di come è cominciata”, La Stampa, 26/07/2022): l’attuazione del PNRR – e, con esso, delle riforme necessarie ma più invisibili ai partiti politici italiani, come quella della concorrenza – e la disciplina di bilancio.

Lo “scoglio” della legge sulla concorrenza

Nel suo discorso in Senato, il Presidente del Consiglio ha posto l’accento sul tema della legge annuale per il mercato e la concorrenza, che già da qualche tempo stava minando la tranquillità della maggioranza, soprattutto in riferimento alla questione dei taxi e delle concessioni balneari.

Il PNRR prevede che vengano approvati diversi disegni di legge annuali per la concorrenza, dal 2021 in poi. Il cammino parlamentare del primo disegno di legge annuale in materia - presentato nel 2021, approvato con non poche difficoltà presso il Senato e ora in via di approvazione presso la Camera - si può ritenere una delle concause che hanno mostrato le divisioni all’interno della maggioranza che sorreggeva il Governo Draghi.

Queste ennesime difficoltà nell’approvazione della legge sulla concorrenza dimostrano piuttosto chiaramente come, in Italia, le battaglie in favore del mercato siano sempre molto difficili, poiché la cultura politica dominante, a destra come a sinistra, stenta a far propria la concezione della concorrenza come quella di un vero e proprio collante sociale (M. Clarich, “Bisogna tutelare la concorrenza perché è il collante del sistema capitalistico”, in Milano Finanza, 26/07/2022).

Eppure, la concorrenza è un principio cardine delle società occidentali e, in particolare, dell’Unione europea, e tale avversione italiana rappresenta un vero e proprio “scoglio” sulla via per essere sempre più strutturalmente orientati verso il mercato.

D’altro canto, dal 2023 in poi le riforme legislative previste nel PNRR sono poche, se si escludono le leggi annuali sul mercato e la concorrenza, previste di anno in anno fino al 2025. Il Piano è stato infatti (giustamente) architettato con molte riforme nei suoi primi due anni, per poi lasciare spazio, nella “galassia” di milestones e target, alla gran parte degli investimenti dal 2023 in poi. Ma proprio le leggi sulla concorrenza rischiano di essere l’ostacolo più complicato da superare nell’attuazione completa delle riforme legislative previste nel Piano.



PNRR e disciplina di bilancio

Come già accennato, entro fine dicembre dovranno essere raggiunti 55 obiettivi, tra riforme e investimenti, per non perdere la terza rata del PNRR. Sia nella dichiarazione dopo la firma del decreto di scioglimento delle Camere del Presidente della Repubblica sia nella circolare sugli affari correnti del Presidente del Consiglio emerge la volontà di portare avanti il Piano.

D'altro canto, con gli affari correnti "si può fare quasi tutto" in termini giuridici, come dimostra la circolare, ma il nodo fondamentale rimane l'aspetto politico. Due dei principali strumenti, infatti, potrebbero avere problemi: il decreto-legge in sede di conversione perché il Governo non può mettere la fiducia; le deleghe devono essere approvate dal Consiglio dei ministri e se ci fosse tensione tra i ministri potrebbero esserci ritardi (S. Ceccanti, "Affari correnti: tutti i rischi per il Pnrr", in Formiche.net, 23/07/2022).

Dall'analisi del Regolamento (UE) 2021/241 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza si evince, d'altro canto, come non sia possibile semplicemente "saltare una rata" e poi ricominciare a raggiungere milestones e target per le scadenze successive. Il PNRR è uno strumento dove tutto si tiene ed è necessario, quindi, nel caso in cui non si raggiungano gli obiettivi a una determinata scadenza, raggiungerli poi il prima possibile per "rimettersi in pista" e poter continuare con l'attuazione del Piano.

Lo stesso Regolamento contiene anche la procedura per la modifica del Piano. Si 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 per la ripresa e la resilienza.

Peraltro, il nuovo Piano della Commissione europea per rendere l'Europa indipendente dai combustibili fossili russi prima del 2030 – REPowerEU – già richiede un aggiornamento del PNRR, che si potrà utilizzare anche al di fuori della parte energetica.

La stessa procedura per la modifica del Piano si dovrebbe seguire laddove la nuova maggioranza parlamentare e il nuovo Governo che usciranno dalle elezioni del 25 settembre prossimo riterranno l'attuale PNRR non in linea con il loro indirizzo politico. 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.

Un'altra strada che si potrebbe (astrattamente) seguire è quella dell'abbandono del Piano, che rientrerebbe nella piena disponibilità del nuovo Governo. Tuttavia, oltre ad avere – per chi volesse accantonarlo – un forte costo politico, avrebbe almeno tre costi economici: in primo luogo, ovviamente, quello di perdere i fondi destinati all'Italia; in secondo luogo, sarebbe prevedibile una reazione dei mercati finanziari – con conseguente forte aumento dello spread – che non sono teneri con quegli Stati (e soprattutto con l'Italia, per via del suo alto debito) che hanno deciso di discostarsi dalle regole e dagli accordi siglati in sede



sovranaazionale. Infine, e questo è il punto più importante, la corretta attuazione del Piano (insieme alla disciplina di bilancio) è ora condizione necessaria per far attivare dalla Banca Centrale Europea il nuovo Transmission Protection Instrument (TPI, più noto col soprannome di “scudo anti-spread”).

PNRR, Banca centrale europea e decisioni di bilancio

Nel suo discorso in Senato, Mario Draghi ha anche ricordato come “le richieste di ulteriore indebitamento si sono fatte più forti proprio quando maggiore era il bisogno di attenzione alla sostenibilità del debito”. Non sorprende in un Paese, come l’Italia, nel quale la stragrande maggioranza delle forze politiche, anche prima della pandemia, ha continuato a professare una sorta di “religione del deficit” e in un Paese nel quale, storicamente, ci si è basati su un indebitamento utilizzato non per ragioni economiche ma prettamente politico-sociali. È lecito 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. Allo stesso tempo, tuttavia, bisogna considerare che l’art. 10 del Regolamento (UE) 2021/241 reca “Misure per collegare il dispositivo a una sana governance economica”. In particolare, si prevede che la Commissione presenti al Consiglio una proposta di sospensione totale o parziale degli impegni o dei pagamenti del PNRR allorquando lo Stato membro non tenga i suoi conti in ordine.

L’attuazione del PNRR, quindi, è 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.

Insomma, la solidarietà non può prescindere dalla responsabilità, per evitare fenomeni di azzardo morale (V. De Romanis, “La mossa della Bce nel solco di SuperMario. Senza rigore il ‘bazooka’ non scatta”, in La Stampa, 22/07/2022).

Non solo. Lo stesso principio vale ora anche per la politica monetaria e per le azioni della Banca Centrale Europea. Il 21 luglio scorso, infatti, è stato approvato dalla Banca centrale europea (Bce) il Transmission Protection Instrument, che prevede la possibilità di acquisti – anche illimitati – nel caso in cui si verificano condizioni di instabilità sui mercati finanziari. L’intervento, tuttavia, è possibile solo a delle condizioni: che il Paese rispetti gli impegni sulla politica di bilancio e sulla sostenibilità del debito pubblico e che sia attuato correttamente il PNRR.

Esaminando insieme questa nuova “cassetta degli attrezzi”, si capisce chiaramente che l’Unione europea ha creato, per i prossimi anni, un “triangolo di ferro” tra disciplina di bilancio, PNRR e Bce. Ciò vuol dire che questi due elementi (le riforme del PNRR – anche quelle meno “gradite” a livello nazionale, come ad esempio la concorrenza – e l’evitare scostamenti di bilancio che non siano motivati e concordati con l’UE) diventano la chiave di volta per restare ancorati all’Europa e per non finire in tempeste finanziarie che potrebbero essere esiziali per qualunque Governo.

Insomma, se è vero che “i programmi di riforma dirigisti calati da Bruxelles, benché possano introdurre delle novità positive, non sono digeribili dal sistema politico italiano” (L. Castellani, “Con la caduta di Draghi fallisce l’autocommissariamento della politica italiana”, in

LUISS



Tempi.it, 21/07/2022), è anche vero che, allo stesso tempo, o il sistema italiano decide di restare ancorato all'UE tramite l'attuazione delle riforme del PNRR e la disciplina di bilancio, oppure arriverà ad un vero e proprio scontro con l'Unione che ha oggi gli strumenti per interrompere i finanziamenti del PNRR e non attivare lo scudo anti-spread, rendendo – di fatto – insostenibile il debito pubblico nazionale, con tutte le conseguenze del caso, che si riverserebbero a cascata anche sulla permanenza in carica del Governo che decidesse di procedere in tal senso.