

Il divieto di reversal in Italia: vincoli europei, riforma del pre-ruolo universitario e prospettive future

Anna Raucci

Working Paper Series
SOG-WP03/2025
ISSN: 2282-4189



Anna Raucci, laureata in Giurisprudenza presso l'Università degli Studi di Napoli Federico II, frequenta attualmente il Master in "Parlamento e Politiche Pubbliche" della Luiss School of Government ed è tirocinante presso l'Ufficio Legislativo del Ministero dell'Istruzione e del Merito.

Il testo esamina la funzione e i caratteri fondamentali del divieto di reversal previsto dall'art. 24 par. 3 del regolamento 2021/241 dell'Unione europea, in connessione con i vincoli che ne derivano in termini di libera definizione dell'indirizzo politico nazionale. Il tema è ricollegato alla più recente riforma del pre-ruolo universitario, che sembra mettere in discussione l'attuazione di una milestone già conseguita nel 2022. È infine esaminato brevemente il quadro successivo al venir meno del divieto di reversal, con l'obiettivo di individuare ciò che resta del PNRR nel Piano strutturale di bilancio di medio termine, che si inserisce in un modello di governance post-Next Generation EU.

1. Un'introduzione: il reversal nel contesto del Next Generation EU

Il negoziato per il Next Generation EU, che si inserisce in un contesto di emergenza senza precedenti determinato dallo scoppio della pandemia di COVID-19, ha condotto all'adozione di strumenti volti a fronteggiare la crisi, pandemica ed economica, mediante la definizione di meccanismi di assistenza e supporto nei confronti degli Stati. L'intesa tra gli Stati membri dell'Unione europea, che ha richiesto il superamento di divergenze politiche, e in particolare delle divisioni sulla decisione di ricorrere al debito comune¹, ha generato un compromesso fondato sulla concessione di un'entità di prestiti pari a 360 miliardi di euro e di sovvenzioni a fondo perduto pari a 390 miliardi². Con il regolamento 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio si prevede il Dispositivo per la ripresa e la resilienza (Recovery and Resilience Facility), che consente agli Stati membri dell'Unione europea di accedere ai finanziamenti mediante la presentazione di Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (in seguito PNRR). Il Next Generation EU, che ha segnato un punto di svolta nella politica economica europea, ha dato il via a un coordinamento che, concepito come risposta all'emergenza pandemica, ha consentito il consolidamento di un nuovo modello di governance economica dell'Unione. Le sovvenzioni a fondo perduto e i prestiti sono concessi in maniera condizionata al raggiungimento di milestone e target, traguardi e obiettivi definiti dagli stessi Stati nell'ambito dei rispettivi Piani nazionali^{3 4}. Un'impostazione che incide direttamente sul "modus operandi del governo" (Sciortino), la cui azione assume una prospettiva orientata al raggiungimento di obiettivi predeterminati, sottraendo spazio a dinamiche nazionali di tipo negoziale⁵. L'attuazione del PNRR ha richiesto un adattamento a livello nazionale, incidendo sulle modalità tradizionali di elaborazione delle politiche pubbliche. Si è imposta una pianificazione ancorata a risultati verificabili, la cui realizzazione condiziona l'accesso alle risorse messe a disposizione dall'Unione europea, con un'impostazione che valorizza una logica di performance. Nel regolamento 2021/241, che è in vigore dal febbraio 2021, la previsione del divieto di reversal determina un'ampia interferenza con la libera definizione dell'indirizzo politico, legislativo e amministrativo (Lupo) - con il vantaggio di incentivare la coerenza dell'agire governativo e parlamentare -, limitando l'azione del legislatore, che fino alla scadenza del 2026 non potrà travolgere quanto è già stato fatto in attuazione del PNRR⁶. Tale divieto, che si è rivelato un elemento fondamentale per assicurare la stabilità del sistema concepito, agisce in chiave di tutela di fronte a interventi che potrebbero compromettere gli esiti di riforme già compiute. Pur assicurando la coerenza dell'azione nazionale rispetto agli impegni assunti a livello europeo, il meccanismo del reversal solleva interrogativi in merito alle

1 Fabbrini S. (2023), Going beyond the pandemic: 'next generation eu' and the politics of sub regional coalitions, in Comparative European Politics 21, p. 65.

2 Drachenberg R. (2020), Post-European Council Briefing: Outcome of the special European Council meeting of 17-21 July 2020, European Parliamentary Research Service, p. 1.

3 Lupo N. (2022), Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo, in Diritto pubblico, n. 3, p. 731.

4 Ivi, p. 742. L'autore osserva che "quello che ciascuno Stato membro ha assunto attraverso la presentazione del Piano, l'adozione della governance per assicurarne l'attuazione e, poi, la sottoscrizione degli accordi operativi si configura come un "auto-vincolo", più che come un vero e proprio "vincolo esterno".

5 Sciortino A. (2021), PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. un ritorno all'indirizzo politico «normativo»? in Federalismi.it, n. 18. A p. 251 si osserva che "l'attività di indirizzo politico per i prossimi anni è programmata e il suo svolgimento presidiato da una struttura organizzativa con indicazione di soggetti, procedure e attività tutti rivolti al conseguimento di obiettivi finali stabiliti e inseriti in un sistema complesso e interdependente tra indirizzo politico, sistema di norme giuridiche e struttura organizzativa". A pag. 252 l'autrice segnala che "l'essenza ontologica del PNRR rimanda all'idea unificante e ordinatoria di un processo le cui fasi si tengono insieme in vista della realizzazione di una progettualità perimetrata sia nei contenuti che nelle procedure."

6 Lupo N. (2023), Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme già adottate in attuazione del PNRR: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo "metodo di governo", in Forum di quaderni costituzionali, n. 4, p. 21.

limitazioni di sovranità imposte agli Stati. Gli ordinamenti nazionali sono infatti costretti a preservare una certa continuità d'azione, che riduce l'autonomia decisionale di governi e parlamenti⁷. In dottrina (Bartolucci) si è segnalato il carattere riduttivo di una definizione che individui nel PNRR un semplice "vincolo esterno", senza tenere in considerazione l'apporto dello Stato stesso nella elaborazione del Piano nazionale. Contribuendo infatti con la sua volontà alla definizione e all'"assunzione del vincolo medesimo", è lo Stato a scegliere di limitare il proprio operato, secondo un modello di governance che rafforza l'esecutivo e che allo stesso tempo fa sì che questo sia "limitato nella sua autonomia decisionale dal perseguimento degli obiettivi del PNRR". Al rafforzamento dell'esecutivo corrisponde, in quest'ottica, un "indebolimento" della sua "capacità (...) di decidere in piena autonomia il proprio programma"^{8 9}. Affinché nell'ottica del Next Generation EU (e della leale collaborazione che deve caratterizzare i rapporti tra gli Stati membri e l'Unione Europea¹⁰) traguardi e obiettivi conseguiti nell'ambito dei Piani nazionali non siano annullati, si prevede che la Commissione europea effettui una valutazione ex post, con la possibilità di mettere in discussione l'accesso a ulteriori pagamenti. L'Italia si è confrontata con il divieto di reversal in alcune vicende che si sono risolte con un adeguamento al vincolo europeo (dalla disciplina dei pagamenti elettronici alla riassegnazione delle concessioni idroelettriche da parte delle Regioni). Più di recente, si prospetta un nuovo possibile reversal in materia di pre-ruolo universitario, un ambito in cui sembrano sovrapporsi e potenzialmente travolgersi a vicenda due riforme, una del 2022 e l'altra del 2025, entrambe attuative di obiettivi del PNRR. In seguito all'introduzione nel 2022 dei contratti di ricerca, la cui disciplina è rimasta a lungo inattuata a causa di rallentamenti relativi alla contrattazione collettiva, si sono infatti previsti e disciplinati nel 2025 gli incarichi post-doc e gli incarichi di ricerca, rispetto ai quali sono emerse perplessità dovute alla potenziale contraddizione degli obiettivi conseguiti con la riforma precedente¹¹.

La previsione del limite del 2026 impone infine di interrogarsi sul futuro delle riforme introdotte con il Next Generation EU, a partire dalla loro capacità di sopravvivere alle scadenze del PNRR. Assume particolare rilievo la circostanza per cui gli schemi del PNRR sembrano riprodotti da iniziative successive dell'Unione europea. Tale somiglianza si osserva innanzitutto per la disciplina del Piano strutturale di bilancio di medio termine, che ripropone la predeterminazione di obiettivi di conseguire e la previsione di un programma di riforme e di investimenti, offrendo tuttavia la possibilità di un adeguamento del Piano in seguito all'insediamento di un nuovo governo (possibilità che costituisce una novità rispetto a quanto stabilito per il Next Generation EU¹²). Si segnala dunque una potenziale sopravvivenza del "modello PNRR", o quantomeno dei suoi caratteri fondamentali (quali la condizionalità e l'adozione di un cronoprogramma per riforme e investimenti) (De Lungo)¹³.

7 Bartolucci, L. (2024), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Torino, Giappichelli, pp. 349-351.

8 Ivi, pp. 364-366.

9 Conzatti A., (2022), *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, p. 738, osserva il ruolo primario del Governo nella governance del PNRR, segnalando che se "la mancata effettiva partecipazione delle Camere al momento genetico del Piano (...) avrebbe potuto trovare nel controllo politico ex post una qualche misura di recupero sostanziale, ancorché parziale, la struttura della governance e la tipologia normativa prescelte (dal Governo per attuare il PNRR) rivelano che una siffatta compensazione non si è realizzata."

10 Biondi A. (2022), *The Recovery and Resilience Facility and National Political Dynamics: A midsummer night(mare)*, in *Federalismi.it*, n. 22, p. XI.

11 A partire da segnalazioni della FLC CGIL, (che è accessibile al seguente link: <https://www.flcgil.it/sindacato/documenti/lettere-comunicative-documenti/lettera-flc-cgil-a-commissione-europea-rischio-annullamento-obblighi-pnrr-riforma-1-1-missione-4-componente-2.flc>) e dell'ADI (<https://dottorato.it/content/ricerca-e-ddl-1240-ladi-presenta-un-esposto-alla-commissione-europea-sul-pnrr>).

12 De Lungo D. (2023), *L'eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: elementi per un primo bilancio prospettico*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, pp. 70-71.

13 Ivi, pp. 69-71.

2. Requisiti e procedura per il reversal

Nell'ambito del PNRR, la "clausola di non reversibilità"¹⁴, o divieto di reversal, è un vincolo previsto all'art. 24 par. 3 del regolamento (UE) 2021/241¹⁵, che stabilisce 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 dallo Stato membro interessato". Il controllo effettuato dalla Commissione per verificare che milestone e target per i quali si è già ottenuta una valutazione positiva non siano annullati dagli Stati membri è articolato in un processo di verifica che si attiva in primis quando gli Stati presentano richieste di pagamenti. L'annullamento in questione comporterebbe come conseguenza una sospensione dei pagamenti che può condurre, in caso di non cooperazione dello Stato membro responsabile, a una riduzione delle somme che gli sono destinate¹⁶. Limitata è la documentazione disponibile relativamente a casi di reversal finora verificatisi, essendo questi rimasti "sotto traccia" (Lupo), soprattutto in una prima fase, antecedente alla maggior elaborazione offerta sul tema nel 2023 dalla Commissione europea^{17 18}.

La piena portata della previsione dell'art. 24 par. 3 è stata infatti chiarita nell'Annex II al rapporto del settembre 2023 della Commissione europea sull'attuazione del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, un documento che è stato adottato anche in seguito alle sollecitazioni della Corte dei conti europea e che ha definito obiettivi, elementi per identificare il reversal imputabile allo Stato, conseguenze e ipotesi che lo escludono¹⁹ 20. Nell'Annex II la Commissione spiega che il reversal presenta alcuni requisiti.

Innanzitutto, deve essere determinato da una condotta, attiva o omissiva, riconducibile allo Stato membro. La Commissione specifica che l'imputabilità allo Stato si riconosce in caso di condotte di organi statali e soggetti pubblici in generale, includendo le pronunce di incostituzionalità o annullamento. Il rischio di violare il divieto di reversal è superiore per le riforme, rispetto agli investimenti²¹. Ci sono casi in cui il reversal è escluso: quando uno Stato membro non è in grado di portare avanti i passaggi successivi di una riforma o di un investimento, quando intervengono dei cambiamenti inerenti a una riforma o a un investimento che però soddisfano ancora il traguardo o l'obiettivo previsti. Escludono il reversal eventi non imputabili allo Stato o provocati da cause di forza maggiore²². Si deve poi distinguere dall'annullamento di una riforma l'ipotesi in cui un traguardo o un obiettivo siano stati ritenuti erroneamente soddisfatti.

Con l'Annex II la Commissione offre inoltre un'analisi della procedura da seguire in caso di reversal, che riprende quanto disciplinato dall'art. 24 par. 6 del regolamento 2021/241. Il paragrafo 5 dell'articolo stabilisce che, dopo aver effettuato una valutazione positiva, la Commissione adotta una decisione "che autorizza

14 Bartolucci L. (2023), Riforme e stato di attuazione del PNRR, in www.eublog.eu

15 Lupo N. (2023), PNRR e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri, in *Federalismi.it*, n. 28, p. XII. L'autore parla di una base giuridica "poco appariscente".

16 Porras-Gómez, A.M. (2023), The EU Recovery Instrument and the Constitutional Implications of its Expenditure, in *European Constitutional Law Review*, 19(1), p. 8.

17 Lupo N. (2023), Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme già adottate in attuazione del PNRR: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo "metodo di governo", cit., p. 14.

18 Antonini L., De Lemos S., Loi G., Schwarcz A. (2025), Recovery and Resilience Dialogue with the European Commission, BUDG-ECON Committee meeting on 16 June 2025, Brussels, p. 12. Gli autori segnalano ad esempio che gli obiettivi raggiunti del Portogallo sono passati da 147, tra milestone e target, a 145 nel 2025. Una riduzione che sembra implicare – in seguito a modifiche al Piano portoghese che hanno fatto sì che l'assetto degli obiettivi fosse riorganizzato – una possibilità di reversal.

19 Dermine P., Thinus P. (2024), Financial oversight: internal and external control authorities. In *Research Handbook on Post-Pandemic EU Economic Governance and NGEU Law*, a cura di Fabbrini, F., Petit, C.A. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, p. 8. La Corte dei conti europea aveva contestato più volte l'assenza di linee guida sul tema del reversal e sul suo monitoraggio.

20 Liliyanova V., Schollaert L. M. J. (2024), Partial payments under the Recovery and Resilience Facility: An overview, EPRS Briefing, PE 762.407, European Parliamentary Research Service, Brussels, p. 2.

21 Lupo N. (2023), PNRR e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri, cit., p. XIII.

22 Bartolucci, L. (2024), Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea, cit., p. 347.

l'erogazione del contributo finanziario e, ove applicabile, del prestito (...)"'. Secondo il paragrafo 6, se in seguito alla valutazione effettuata dalla Commissione si accerta che i traguardi e gli obiettivi "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 questo punto, lo Stato membro può presentare delle osservazioni entro un mese dalla comunicazione della valutazione della Commissione, e la sospensione dei pagamenti sarà revocata solo se lo Stato adotterà le misure necessarie "per garantire un conseguimento soddisfacente dei traguardi e degli obiettivi". Nella procedura del reversal il primo passaggio è l'identificazione del reversal stesso, che può avvenire con diverse modalità. La prima possibilità è la scoperta contestualmente a una richiesta di pagamento proveniente dallo Stato membro, in quanto gli Stati sono tenuti a confermare alla Commissione che non è intervenuto un annullamento degli obiettivi precedentemente raggiunti. Una seconda possibilità è costituita dalle notifiche che gli Stati sono tenuti a effettuare nei confronti della Commissione in occasione di cambiamenti nella documentazione già esaminata dalla Commissione per l'accesso ai pagamenti. La Commissione potrebbe venire a conoscenza di un reversal in altri modi: nell'ambito del semestre europeo, ad esempio, o a partire da informazioni ricevute da stakeholders. Se la Commissione viene a conoscenza di un reversal al di fuori di una richiesta di pagamento, instaura un dialogo tecnico con lo Stato membro coinvolto²³.

Quando si individua un reversal, nessuna milestone e nessun target successivi possono essere considerati soddisfatti. La Commissione informa lo Stato membro, che ha un mese per presentare delle osservazioni. Se le osservazioni non consentono di escludere il reversal, la Commissione sospende i pagamenti secondo il metodo dei pagamenti parziali, e cioè in un'entità che corrisponde a quanto ricevuto dallo Stato per quella milestone/quel target. La sospensione si tramuta in riduzione qualora lo Stato membro non faccia venir meno l'annullamento entro sei mesi.

L'obiettivo della sospensione è quello di tutelare le risorse economiche europee, facendo sì che l'Unione europea si trovi nella stessa condizione in cui si sarebbe trovata se non avesse concesso il pagamento "incriminato" allo Stato membro. In una commistione di vincoli e auto-vincoli euro-nazionali, l'esecutivo risulta, come già segnalato, al contempo rafforzato dalla previsione del reversal - che impone al Governo una funzione di "argine" rispetto all'azione del Parlamento (Bartolucci) - e costretto a muoversi negli spazi più o meno esigui risultanti dagli impegni contratti dallo Stato²⁴. Il vincolo così imposto fa sì che i governi che si insediano dopo l'elaborazione del PNRR non possano ripensare gli elementi fondanti di una milestone o di un target raggiunti in precedenza. Il divieto di reversal integra dunque una previsione "politicamente sensibile" che impedisce al nuovo governo di intervenire su quanto concordato dal precedente, e assicura che quanto è stato imposto da una maggioranza parlamentare precedente persista²⁵. Una criticità in parte superabile richiamando il principio di leale cooperazione (Biondi) nei rapporti Stati membri-UE²⁶. L'operatività del vincolo segnalato è limitata dalla previsione di una scadenza predeterminata, fissata nel 2026²⁷.

23 A tal riguardo, Lupo N. (2023), Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme già adottate in attuazione del PNRR: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo "metodo di governo", cit., pp. 17-18, segnala che il dialogo tecnico non coinvolge ancora il livello politico, ma le amministrazioni.

24 Bartolucci, L. (2024), Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea, cit., pp. 348-351.

25 Biondi A. (2022), Op. cit., p. XI.

26 Ibidem. L'art. 4, par. 3, del TUE prevede che "In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati."

27 Toderas N. (2024), The Path-Breaking Potential of the Recovery and Resilience Facility: An Analysis of the Shifts in EU's Distributional Policy Mode with Insights from Romania's Experience, in Romanian Journal of European Affairs, Vol. 24(1), pp. 62-63. L'autore parla di una evidente "governance erosion" provocata dall'assetto del Next Generation EU. A pag. 55 l'autore osserva anche che già in fase di elaborazione dei Piani nazionali gli Stati membri dell'UE hanno ottenuto un margine di libertà limitato dal fatto di dover includere le Country Specific Recommendations indicate dall'UE per ottenere l'approvazione del proprio Piano.

L'Italia ha già affrontato il rischio di reversal. Nel disegno di legge di bilancio presentato nel 2022 dal governo Meloni era stata prevista una soglia (pari a 60 euro) al di sotto della quale non sarebbero stati sanzionati gli esercizi commerciali che avessero rifiutato di accettare pagamenti elettronici. Una disciplina che si scontrava direttamente con quanto stabilito dal governo Draghi che, in attuazione della milestone M1C1-103, aveva imposto sanzioni senza soglie in materia di rifiuto dei pagamenti elettronici. La questione è stata risolta nell'ambito di un'interlocuzione con la Commissione europea con la rimozione da parte dell'Italia della previsione contestata²⁸. Nel 2024 si è invece parlato di potenziale reversal in merito all'ipotesi di riassegnazione delle concessioni idroelettriche da parte delle Regioni a vantaggio di quelle stesse imprese che ne erano state beneficiarie, in contrasto con la disciplina in materia di concorrenza imposta in attuazione del PNRR²⁹. Un terzo caso di potenziale reversal è stato individuato dalla Corte dei conti europea relativamente alla prima richiesta di pagamento dell'Italia. Per il target M1C1-54, inerente all'assunzione di esperti per l'attuazione del PNRR, si richiedeva l'assunzione di 1000 unità. Il numero, soddisfatto inizialmente, risultava già nel mese di giugno 2022 ridotto a 935 esperti, e in seguito, contestualmente alla valutazione della seconda richiesta di pagamento, ulteriormente ridotto a 924 esperti (divenuti 920 nel febbraio 2023). La Corte dei conti europea ha perciò contestato la scelta della Commissione di non sospendere i pagamenti all'Italia^{30 31}.

3. Il pre-ruolo universitario nell'ordinamento italiano: la riforma del d.l. 45 del 2025

La più recente riforma del pre-ruolo universitario ha destato sospetti di reversal fin dall'inizio del suo iter. Ripercorrendo l'evoluzione della materia negli ultimi anni, è opportuno analizzare innanzitutto l'assetto risultante dalla legge n. 79 del 2022, che converte in legge il d.l. 36 del 2022 (recante Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza). Nel 2022 è stata infatti introdotta una nuova disciplina sul tema del pre-ruolo universitario (il periodo antecedente all'attribuzione di un incarico a tempo indeterminato) che è intervenuta sulla legge n. 240 del 2010 in attuazione della Missione 4, Componente 2, Riforma 1.1 inerente alla promozione della semplificazione e della mobilità in materia di ricerca e sviluppo³².

La disciplina precedente distingueva ricercatori a tempo determinato di tipo A e B, con incarichi triennali attribuiti con contratti di lavoro subordinato "al fine di svolgere attività di ricerca, di didattica, di didattica integrativa e di servizio agli studenti" (art. 24 della legge 204 del 2010, prima delle modifiche del 2022). Nel caso del ricercatore di tipo A - posizione a cui potevano accedere i soggetti in possesso di un dottorato - si offriva la possibilità di una proroga del contratto per due anni. Il ricercatore di tipo B non ammetteva proroghe e, concepito come passaggio successivo rispetto al contratto da ricercatore di tipo A, era disciplinato in modo da consentire l'accesso al ruolo di professore associato, per cui per il ricercatore con abilitazione scientifica era prevista la valutazione per l'accesso al ruolo di professore di seconda

28 Lupo N. (2023), Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme già adottate in attuazione del PNRR: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo "metodo di governo", cit., pp. 18-20.

29 Bartolucci, L. (2024), Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea, cit., p. 350.

30 La segnalazione è nella Relazione annuale 2022 sull'esecuzione del bilancio dell'Unione europea della Corte dei conti europea, a pp. 375-76.

31 Dermine P., Thinus P. (2024), Op. cit., p. 8.

32 Piccirilli G. (2024), La riforma del pre-ruolo universitario tra attuazione del PNRR e compromesso parlamentare, in La Rivista Gruppo di Pisa, n. 8, p. 243.

fascia³³. Un sistema, quello precedente al 2022, di cui erano stati osservati profili critici soprattutto nella precarietà e nell' "intermittenza" tra le varie posizioni³⁴. La legge 240 del 2010 prevedeva anche l'assegno di ricerca, un contratto di lavoro parasubordinato con una durata compresa tra uno e tre anni, rinnovabile, con una durata massima complessiva non superiore a quattro anni. Per l'assegno di ricerca gli Atenei potevano richiedere come titolo per l'accesso sia la semplice laurea, sia il possesso del dottorato³⁵.

La disciplina risultante dall'intervento del 2022 persegue l'obiettivo di ridurre il pre-ruolo, consentendo al soggetto che abbia conseguito un dottorato di accedere alla posizione di ricercatore già in tenure track³⁶. Si prevede perciò un solo tipo di ricercatore a tempo determinato, il ricercatore in tenure track, posizione a cui si accede con il titolo di dottore di ricerca, per lo svolgimento di attività di ricerca e di didattica³⁷. L'art. 24, comma 3, della legge n. 240 del 2010, come modificato nel 2022, stabilisce per il contratto di ricercatore universitario a tempo determinato una durata pari a sei anni non rinnovabili. Al comma 5 dell'art. 24 è previsto che dalla conclusione del terzo anno l'università valuti la possibilità di chiamata nel ruolo di professore di seconda fascia per il titolare del contratto (su istanza dello stesso, che deve aver conseguito l'abilitazione scientifica nazionale). Al contempo, nel 2022 si è eliminato l'assegno di ricerca e si è introdotto il contratto di ricerca. Il contratto di ricerca, disciplinato all'art. 22 della legge n. 240 del 2010, è un contratto biennale, rinnovabile una sola volta per altri due anni, a cui possono accedere i titolari di un dottorato. L'obiettivo della riforma era in questo caso quello di introdurre una posizione "tutta orientata alla ricerca" (Grasso)³⁸. Al comma 6 dell'art. 22 si prevede che l'importo del contratto sia "stabilito in sede di contrattazione collettiva, in ogni caso in misura non inferiore al trattamento iniziale spettante al ricercatore confermato a tempo definito". Ci si trova di fronte a un contratto di lavoro subordinato, con maggiori tutele previdenziali rispetto all'assegno di ricerca e un prospettato miglioramento anche sul piano retributivo³⁹.

La riforma del 2022 è stata presentata come attuativa del PNRR. In dottrina (Piccirilli) si è osservato, tuttavia, che l'obiettivo del "superamento del previgente articolo 24 della legge n. 240 del 2010 (...) non era immediatamente evidente, non venendo esplicitato nei suoi dettagli nella Decisione di esecuzione del Consiglio UE relativa all'approvazione della valutazione del Piano italiano". Piuttosto, l'esplicitazione degli obiettivi della Riforma 1.1 è stata affidata al contenuto dei "faldoni", i "documenti discorsivi trasmessi dal Governo italiano alla Commissione europea"^{40 41}. L'intervento del 2022 ha affrontato delle difficoltà in sede di implementazione, con rallentamenti - dovuti ai tempi della contrattazione collettiva - che hanno fatto sì che, mediante proroghe, si lasciassero in vita in via transitoria gli assegni di ricerca e che si potesse ancora concorrere per posizioni da ricercatore

33 Bruno D. (2024), La riforma del preruolo universitario: rilievi per il dibattito della XIX legislatura, in La Rivista Gruppo di Pisa, n. 8, p. 197.

34 Ivi, p. 198.

35 Ivi, pp. 196-197.

36 Ivi, pp. 199-200.

37 Grasso G. (2024), Riforma del precariato universitario e libertà della ricerca e dell'insegnamento, in La Rivista Gruppo di Pisa, n. 8, p. 162.

38 Ivi, p. 155.

39 Bruno D. (2024), op. cit., p. 199.

40 Piccirilli G. (2024), op. cit., pp. 242-243.

41 Ivi, pp. 247-248: "sia le modifiche recate in relazione ai ricercatori a tempo determinato (...), sia quelle in materia di assegni di ricerca (...), sono state intese come finalizzate all'attuazione alle misure di cui alla Riforma 1.1 della Missione 4, Componente 2» del Piano", anche se "la modifica in tema di assegni/contratti di ricerca non era in alcun modo prevista dallo stesso, né dai suoi allegati o dalla "narrativa" esplicitativa a supporto". Piccirilli osserva che "il legislatore, in sede di conversione del decreto-legge n. 36 del 2022, (ha) operato una autoqualificazione" dell'intervento come attuativo della riforma 1.1 M4C2, e che "non è del tutto immediato individuare se una simile autoqualificazione possa essere, di per sé, sufficiente a identificare un limite relativo al divieto di reversal."

di tipo A e B. Il contratto collettivo è stato infine sottoscritto nell'ottobre 2024^{42 43 44}. La disciplina del 2022 presenta delle criticità inerenti al profilo della "sostenibilità economica e finanziaria" (Bruno), avendo introdotto posizioni più onerose rispetto alle precedenti, soprattutto per quanto riguarda i contratti di ricerca, i cui costi (superiori a quelli dell'assegno di ricerca) comportano il rischio di una diminuzione del numero complessivo di posizioni disponibili rispetto al passato^{46 47}.

La riforma dell'assetto risultante dalla legge n. 79 del 2022 è stata promossa inizialmente con un disegno di legge (il ddl 1240, in seguito ddl Bernini) contenente Disposizioni in materia di valorizzazione e promozione della ricerca, presentato al Senato il 20 settembre 2024 su iniziativa del Governo (e assegnato alla 7^a Commissione permanente, Cultura e patrimonio culturale, istruzione pubblica). Il disegno di legge prevedeva, con l'introduzione di tre nuovi articoli nella legge n. 240 del 2010, un'ulteriore riforma del pre-ruolo universitario, in particolare a fronte dell'esigenza di assicurare al contempo tutele e flessibilità. Si prospettava l'aggiunta di nuove posizioni rispetto a quelle concepite nel 2022, introducendo contratti post-doc, borse di assistenza alla ricerca (junior e senior) e contratti da professore aggiunto^{48 49 50 51}. Come la riforma del 2022, anche il ddl Bernini intendeva affrontare il problema del precariato nel mondo della ricerca⁵².

L'obiettivo del ddl Bernini (il cui iter è stato sospeso) è stato poi riproposto nella disciplina della legge n. 79 del 2025, che converte in legge il d.l. n. 45 del 2025 (recante Ulteriori disposizioni urgenti in materia di attuazione delle misure del Piano nazionale di ripresa e resilienza e per l'avvio dell'anno scolastico 2025/2026). In particolare, l'articolo 1-bis del d.l. 45 del 2025, frutto dell'emendamento Occhiuto-Cattaneo, ha introdotto gli articoli 22-bis e 22-ter nella legge n. 240 del 2010. La misura è stata ricollegata all'attuazione della riforma delle classi di laurea nell'ambito del PNRR (Riforma 1.5, Missione 4, Componente 1). Con l'art. 22-bis si prevede la disciplina degli incarichi post-doc, che consistono in contratti a tempo determinato di durata pari ad almeno un anno e prorogabili fino a tre anni a cui possono accedere i titolari di dottorato, ai fini dello svolgimento di attività di ricerca, collaborazione alle attività didattiche e per attività di terza missione.

Sono aggiunti alla legge n. 240 del 2010 anche gli incarichi di ricerca, previsti all'art. 22-ter. Agli incarichi di ricerca, "finalizzati all'introduzione alla ricerca e all'innovazione sotto la supervisione di un tutor", possono accedere i titolari di laurea magistrale o a ciclo unico conseguita da non più di sei anni, che possono

42 Pastore F., Inquadramento della riforma del precariato universitario all'interno della "storia delle riforme" dell'università e del reclutamento universitario, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, n. 8, p. 50.

43 Grasso G. (2024), op. cit., pp. 158-159.

44 Bruno D. (2024), op. cit., p. 200.

45 Piccirilli G. (2024), op. cit., pp. 250-251. Per l'autore, "il vero punctum dolens dell'intera costruzione è derivato dal significativo ritardo nella attivazione, del contratto di ricerca, introdotto in sostituzione del precedente assegno di ricerca. Infatti, solo nel mese di ottobre 2024 è stata sottoscritta la sequenza contrattuale che ne ha definito l'importo minimo, dopo oltre due anni di attesa. Il principale motivo per un così lungo periodo di inoperatività della figura è riconducibile al riferimento inserito all'art. 22, comma 6, alla contrattazione collettiva quale sede per stabilire l'importo del contratto di ricerca, seppure con il vincolo di non essere inferiore al trattamento iniziale spettante al ricercatore confermato a tempo definito. (...) La sottoscrizione della sequenza contrattuale che interviene sulla individuazione di tale importo è recentissima (9 ottobre 2024). In realtà, ci si è limitati a ribadire che il trattamento economico è stabilito da ciascun ente in ragione dell'impegno richiesto, mantenendo il limite minimo – al quale fa riferimento la disposizione legislativa – individuato nel trattamento iniziale spettante al ricercatore confermato a tempo definito e indicando altresì il limite massimo nel trattamento iniziale spettante al ricercatore confermato a tempo pieno."

46 Bruno D. (2024), op. cit., p. 208.

47 Pastore F., op. cit., pp. 49-50.

48 Grasso G. (2024), op. cit., p. 165.

49 Lo Calzo A. (2024), Il precariato universitario: le ragioni di una riflessione alla luce dei principi costituzionali, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, n. 8, pp. 39-40.

50 Grasso G. (2024), op. cit., pp. 165-166.

51 Sul tema del ddl Bernini si segnala anche un'interrogazione presentata nell'ambito del Parlamento europeo, con richiesta di risposta scritta alla Commissione europea (https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2025-000986_IT.html).

52 Gotti G., La voce dei giovani studiosi sulla riforma del precariato universitario. Note metodologiche per il dibattito, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, n. 8, pp. 175-176.

ottenere un incarico di durata che va da uno a tre anni. Sia gli incarichi post-doc, sia quelli di ricerca, non sono compatibili con la frequenza di corsi di laurea o dottorato di ricerca, né con la titolarità di borse di dottorato di ricerca o di altre borse di studio (salvo che queste siano finalizzate alla mobilità internazionale, con fini di ricerca), né con la posizione di ricercatore a tempo determinato. È infine stabilito che la durata degli incarichi disciplinati agli artt. 22, 22-bis, 22-ter e 24 della l. 240 del 2010 non possa complessivamente superare il limite di undici anni⁵³. Il Ministero dell'Università e della Ricerca, con il decreto ministeriale n. 592 del 6 agosto 2025 (Recante la definizione del trattamento economico minimo degli incarichi post-doc e degli incarichi di ricerca), ha stabilito che: "Ai titolari degli incarichi previsti dall'art. 22-bis della legge 30 dicembre 2010, n. 240, è corrisposto, per tutta la durata del contratto, un trattamento economico definito dalla singola istituzione in relazione all'impegno richiesto e alla complessità delle attività da svolgere.". Inoltre, il trattamento economico "non può in ogni caso essere inferiore al trattamento economico spettante al ricercatore confermato a tempo definito in classe 0, al momento della sottoscrizione del contratto." Anche per quanto riguarda i titolari "degli incarichi previsti dall'art. 22-ter, della legge 30 dicembre 2010, n. 240 è corrisposto, per tutta la durata del contratto, un trattamento economico, definito dalla singola istituzione in relazione all'impegno richiesto e alla complessità delle attività da svolgere." Il trattamento economico "non può in ogni caso essere inferiore ad € 22.500,00 annui, soggetti ad adeguamento automatico con riferimento alla svalutazione monetaria (...)"⁵⁴.

A segnalare il rischio di incorrere in una violazione del divieto di reversal con la nuova disciplina si è provveduto su più fronti. Già nel febbraio 2025 la FLC CGIL e l'Associazione Dottorandi e Dottori di Ricerca in Italia (in seguito ADI) avevano indirizzato alla Commissione europea una segnalazione del rischio di reversal della Riforma 1.1 M4C2, in una fase in cui era in esame il ddl Bernini. La criticità consisteva, secondo la FLC CGIL, in una sovrapposizione di disciplina tra gli incarichi per i quali si ipotizzava l'introduzione e il contratto di ricerca, in quanto "una tale sovrapposizione con figure con flessibilità maggiori e/o costi minori renderebbe sostanzialmente svantaggioso per le amministrazioni il Contratto di ricerca". I profili che avrebbero innescato il reversal sarebbero stati da ricondurre, nello specifico, alla sovrapposizione del contratto post-doc (ora incarico post-doc) con il contratto di ricerca, e alla reintroduzione, con l'assistente di ricerca, di una posizione analoga all'ormai abolito assegno di ricerca⁵⁵. In merito al d.l. 45 del 2025 si sono espressi di nuovo FLC CGIL e ADI, che hanno presentato segnalazioni alla Commissione europea sul tema del rischio di reversal della disciplina del pre-ruolo risultante dall'attuazione degli impegni assunti nell'ambito della Missione 4, Componente 2⁵⁶. Le criticità dell'assetto introdotto con l'emendamento Occhiuto-Cattaneo sono state segnalate anche in una memoria scritta dell'Associazione dei Ricercatori a Tempo Determinato (ARTeD), in cui si osservava innanzitutto che "l'incarico di

53 Sugli obblighi contributivi dei contratti di ricerca e degli incarichi post-doc: <https://www.inps.it/it/it/inps-comunica/notizie/dettaglio-news-page.news.2025.09.contratti-di-ricerca-e-incarichi-post-doc-obblighi-contributivi.html>. Si segnala che il trattamento economico minimo degli incarichi post-doc è definito mediante decreto del MUR, "in misura non inferiore al trattamento iniziale spettante al ricercatore confermato a tempo definito."

54 Ministero dell'Università e della Ricerca (2025), Decreto ministeriale n. 592 del 6 agosto 2025, recante la definizione del trattamento economico minimo degli incarichi post-doc e degli incarichi di ricerca.

55 La segnalazione della FLC CGIL è accessibile al seguente link, indicato in precedenza nelle note all'introduzione: <https://www.flcgil.it/sindacato/documenti/lettere-comunicati-e-documenti/lettera-flc-cgil-a-commissione-europea-rischio-annullamento-obblighi-pnrr-riforma-1-1-missione-4-componente-2-flc>. Per la segnalazione dell'ADI: <https://dottorato.it/content/ricerca-e-ddl-1240-ladi-presenta-un-esposto-alla-commissione-europea-sul-pnrr>

56 La seconda segnalazione della FLC CGIL è accessibile al seguente link: <https://www.flcgil.it/universita/precariato-universitario-flc-cgil-segnala-ue-norme-occhiuto-cattaneo-riprendono-nocciolo-ddl-1240-bernini-meloni-flc>. La seconda segnalazione dell'ADI: <https://dottorato.it/content/adi-presenta-un-nuovo-esposto-alla-commissione-europea-sul-rischio-di-reversal-degli>

ricerca è pagato con una borsa di studio, quindi costa meno del contratto di ricerca e del post-doc. Verosimilmente finirà per costare annualmente come l'assegno di ricerca ed il rischio è che si possano finanziare innumerevoli incarichi di ricerca a fronte di pochissimi post-doc e contratti di ricerca. Questo rappresenterà un reversal della riforma PNRR (...). Si rischia inoltre che diventi costume assumere incarichi di ricerca prima del dottorato allungando ulteriormente il percorso di immissione nei ruoli." Si indicava come punto critico anche la mancata considerazione, in luogo dell'assetto promosso dall'emendamento, di "una proposta pervenuta dalle società scientifiche italiane e da varie associazioni dei ricercatori volta a sollevare le università dal pagare la propria parte di contributi previdenziali nei contratti di ricerca, azione peraltro applicabile anche al post-doc". Un'"agevolazione" che "avrebbe reso i contratti di ricerca e/o i post-doc significativamente più economici per le università favorendone l'utilizzo (...)". Si rilevava infine che il modello proposto dall'emendamento Occhiuto-Cattaneo "non prevede un limite alla didattica che i post-doc possono erogare nei corsi di laurea aprendo ad ogni sorta di abusi in tal senso, specialmente dalle università telematiche ⁵⁷."

Esaminando la disciplina del 2025 si osservano alcune potenziali criticità. La milestone M4C2-4 prevedeva la riorganizzazione del pre-ruolo nell'ottica del superamento dell'assetto vigente fino al 2022. Gli obiettivi erano quelli di semplificare tale assetto e di ridurre il precariato universitario, che veniva ricollegato alla presenza di una molteplicità di figure contrattuali che facevano sì che la carriera accademica mancasse di stabilità e di un percorso definito per l'accesso al ruolo. La sostituzione degli incarichi che contribuivano al precariato con contratti che assicurano maggiori tutele lavoristiche e la riduzione della complessità caratterizzante la fase precedente all'accesso al ruolo sono stati valutati positivamente dalla Commissione europea ai fini dell'erogazione del secondo pagamento nell'ambito del PNRR⁵⁸.

Con l'intervento del 2025 si torna sulla disciplina del pre-ruolo, introducendo nuove figure contrattuali che si affiancano al contratto di ricerca. Sebbene quest'ultimo non sia sostituito, né in alcun modo rimosso dal quadro normativo, la reintroduzione di una pluralità di figure contrattuali nella fase di pre-ruolo è di per sé un elemento critico, considerando che la semplificazione conseguita con la riforma del 2022 è messa in discussione, riproponendosi quelle vulnerabilità del sistema che si volevano eliminare in attuazione del PNRR. Una prima conseguenza del d.l. 45 del 2025 è l'ampliamento del numero di posizioni caratterizzanti la fase del pre-ruolo - che erano state ritenute di stimolo al precariato -, che ripropone una frammentazione⁵⁹ che si intendeva superare.

Una seconda conseguenza dell'intervento di riforma del 2025 è l'introduzione, accanto al contratto di ricerca, di incarichi che assicurano tutele minori, e dal costo minore, che disincentivano il ricorso al contratto di ricerca, contraddicendo e svuotando di efficacia la riforma del 2022. Già in fase precedente all'entrata in vigore della riforma del 2025, quando ancora si lavorava al ddl Bernini, si segnalava (Grasso) che l'introduzione di figure più "duttile" nella fase di pre-ruolo avrebbe

57 La memoria è accessibile al seguente link: <https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM07/Audizioni/leg19.com07.Audizioni.Memoria.PUBBLICO.ideGes.64950.27-05-2025-11-13-07.901.pdf>

58 Commissione europea (2022), Positive preliminary assessment of the satisfactory fulfilment of milestones and targets related to the second payment request submitted by Italy on 28 June 2022, Bruxelles, 27 settembre 2022. In merito alla milestone M4C2-4, tra gli elementi chiave che sono individuati a pag. 75 si richiama la riforma della carriera accademica al fine di incrementare la concentrazione dei ricercatori sulle attività di ricerca. Si fa riferimento, a p. 76, alla legge n. 79 del 2022, per la quale si rileva l'aspettativa di una semplificazione della fase iniziale della carriera dei ricercatori e l'accelerazione dell'accesso al ruolo.

59 Bruno D. (2024), op. cit., p. 209.

favorito il ricorso alle nuove figure piuttosto che al contratto di ricerca, nonostante le "minori garanzie che il contratto post-doc (poi confluito nell'incarico post-doc) sembra offrire al ricercatore", al confronto con il contratto di ricerca⁶⁰. Con la riemersione di un quadro normativo in cui figure contrattuali precarie, teoricamente superate, sono riproposte mediante una lettura in positivo che ne valorizza la più agevole implementazione rispetto alla riforma del 2022 - oggettivamente a lungo bloccata in attesa della definizione in sede di contrattazione collettiva - il rischio si mostra quanto mai concreto. Pur non annullando formalmente un obiettivo raggiunto, affiancare a un contratto di ricerca attuativo di una milestone incarichi più appetibili ne mette a repentaglio la concreta operatività.

Il rischio di contraddizioni tra le due riforme è particolarmente attuale se si osservano, inoltre, le somiglianze tra incarichi di ricerca e assegno di ricerca, e il rischio di "concorrenza" tra contratti di ricerca e incarichi post-doc. Se l'eliminazione dell'assegno di ricerca è avvenuta in attuazione del PNRR, e se su tale intervento si è ottenuta la valutazione positiva della Commissione europea, la reintroduzione di incarichi analoghi non può non dimostrarsi problematica in ordine alla compatibilità con il divieto di reversal, rispetto a quanto conseguito con la legge n. 79 del 2022⁶¹, così come la previsione di incarichi destinati agli stessi potenziali beneficiari del contratto di ricerca apre a possibili deviazioni dal percorso accademico configurato dalla disciplina del 2022.

La complessità dell'attuale quadro del pre-ruolo, il numero stesso di figure contrattuali che attualmente popolano tale area, le parziali sovrapposizioni tra le stesse, l'incentivo al ricorso a figure più flessibili ma allo stesso tempo assistite da minori tutele e minore stabilità, sembrano rinnegare gli obiettivi di fondo della riforma attuativa della milestone M4C2-4. Gli elementi a disposizione mostrano un ribaltamento del quadro a cui si era approdati con la disciplina inerente alla citata milestone. Quanto era stato cancellato - e la cui cancellazione era stata preordinata all'attuazione dei vincoli europei - sembra ritornare, contraddicendo e compromettendo gli esiti di una riforma per superarne le difficoltà di implementazione. L'ottica della flessibilità e della "duttilità" (Grasso)⁶² che è assunta dall'intervento del 2025 rischia di compromettere i requisiti di stabilità che, almeno su un piano teorico, sono stati raggiunti. Infine, nonostante l'inquadramento formale degli artt. 22-bis e 22-ter della legge n. 240 del 2010 nella Riforma 1.5, inerente alle classi di laurea - e dunque in una riforma diversa rispetto alla Riforma 1.1, Missione 4, Componente 2, relativa alla semplificazione e alla mobilità in materia di ricerca e sviluppo, invocata nel 2022 -, si evidenzia l'estrema affinità della materia disciplinata, che interviene nello stesso campo. Il mero riferimento formale a una milestone differente non cancella la sostanza dell'intervento, che riguarda la fase di pre-ruolo in entrambi i casi. Il ripristino della precarietà non si può dire scongiurato, così come non può dirsi superato il rischio di travolgere quella coerenza continua che il PNRR impone all'indirizzo politico e legislativo, innescando una tensione tra vincolo europeo e spinte autonomistiche nazionali per cui potrebbe non essere sufficiente la mera invocazione di due riforme differenti per superare lo spettro del reversal.

60 Grasso G. (2024), op. cit., pp. 166-167.

61 Barbieri M. (2025), Appunto sugli incarichi post-doc e sugli incarichi di ricerca, accessibile al seguente link: <https://www.flcgil.it/files/pdf/20250529/appunto-incarichi-post-doc-ricerca-barbieri-27-05-2025.pdf>.

62 Lo Calzo A. (2024), op. cit., p. 40, individuava già nel contratto post-doc del ddl Bernini una "soluzione ibrida tra il contratto di ricerca e la vecchia figura dell'assegno".

63 Grasso G. (2024), op. cit., pp. 166-167.

4. Gli scenari futuri: il Piano strutturale di bilancio

Esaminato il tema del reversal, la domanda successiva riguarda ciò che accadrà alle riforme del PNRR una volta superato il vincolo temporale del 2026⁶⁴. Per comprendere in parte gli scenari del futuro è possibile partire dal Piano strutturale di bilancio. Secondo quanto previsto dal regolamento (UE) 2024/1263, con la nuova governance economica dell'Unione europea ciascuno Stato membro presenta un Piano strutturale di bilancio di medio termine che definisce il suo percorso di bilancio, insieme a riforme e investimenti che hanno l'obiettivo di garantire una riduzione del debito pubblico e una crescita sostenibile e inclusiva.

Si prevede dunque una programmazione economica e di bilancio pluriennale orientata a garantire l'aggiustamento di bilancio degli Stati membri (un aggiustamento che deve avvenire in un periodo di quattro anni o, in caso di proroga, in un periodo di quattro anni più un ulteriore periodo di massimo tre anni). L'impostazione è simile a quella del PNRR, innanzitutto nella misura in cui, pur non essendo concesse risorse europee agli Stati (i grants e i loan del Next Generation EU), questi operano secondo un cronoprogramma. L'obiettivo, in questo caso, è quello della riduzione del debito pubblico e del disavanzo pubblico. Il regolamento 2024/1263 stabilisce che, per garantire una riduzione più graduale del debito, è possibile la proroga del periodo di aggiustamento fino a una durata di tre anni (secondo quanto stabilito all'art. 14 del regolamento), purché con il Piano nazionale lo Stato membro si impegni a realizzare riforme e investimenti temporalmente definiti e verificabili (è previsto che l'insieme degli impegni assunti debba poi soddisfare criteri come la garanzia di un miglioramento del potenziale di crescita e resilienza dell'economia dello Stato in questione e la sostenibilità di bilancio). Il nesso di tali riforme e investimenti con il PNRR è direttamente evocato, ma solo per "il periodo di funzionamento del dispositivo per la ripresa e la resilienza" (come confermato dall'art. 36 del regolamento). Resta in ogni caso il vincolo della coerenza delle riforme e degli investimenti del Piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine rispetto alle priorità dell'Unione, come la transizione verde e digitale⁶⁵. L'art. 36, paragrafo 1, lettera d), del regolamento 2024/1263 prevede che "durante il periodo di funzionamento del dispositivo per la ripresa e la resilienza, gli impegni inclusi nel piano per la ripresa e la resilienza approvato dello Stato membro interessato sono presi in considerazione per una proroga del periodo di aggiustamento conformemente all'articolo 14, a condizione che il piano per la ripresa e la resilienza contenga riforme e investimenti significativi volti a migliorare la sostenibilità di bilancio e a rafforzare il potenziale di crescita dell'economia e che lo Stato membro interessato si impegni a proseguire lo sforzo di riforma per il resto del periodo coperto dal piano nazionale strutturale di bilancio di medio termine, nonché a mantenere i livelli di investimento finanziati a livello nazionale realizzati in media nel periodo coperto dal piano per la ripresa e la resilienza".

Si osserva dunque una coerenza intrinseca tra due modelli di programmazione che hanno molto in comune: lo sguardo pluriennale, un cronoprogramma che include riforme e investimenti, un'articolazione interna per nuclei tematici, una parziale sovrapposizione temporale, il coinvolgimento della Commissione europea. Tali elementi innescano una quasi naturale complementarità tra il PNRR e il Piano strutturale di medio termine, strumenti che oscillano entrambi tra il vincolo esterno e

⁶⁴ Bartolucci, L. (2024), Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea, cit., p. 349.

⁶⁵ De Lungo D. (2023), Op. cit., p. 71.

l'auto-vincolo⁶⁶.

Il Piano di bilancio elaborato dall'Italia copre il periodo dal 2025 al 2029. Alle prossime elezioni, il nuovo Governo sarà vincolato rispetto all'aggiustamento di bilancio, ma potrà rivedere il Piano in sé⁶⁷. Tra gli obiettivi enunciati nel Piano dell'Italia si ritrova la prosecuzione dell'attuazione delle riforme e degli investimenti del PNRR fino alla scadenza del 2026. Per la fase successiva è previsto che "si darà continuità all'azione del PNRR"⁶⁸. Dalla giustizia alla tassazione, al settore della Pubblica Amministrazione, si programmano azioni di consolidamento rispetto a quanto conseguito nell'ambito del PNRR, esplicitando la volontà di potenziare, estendere e procedere ad aggiustamenti rispetto a quanto già intrapreso, senza dunque configurare alcun tipo di esplicito annullamento o ritorno al passato⁶⁹.

Soffermandosi sul settore dell'istruzione e della formazione, ad esempio, si stabilisce che "nei prossimi anni, il Governo intende compiere ulteriori sforzi per raggiungere la media UE e colmare divari territoriali e di genere, nonché (...) assicurare che il sistema di istruzione e formazione meglio risponda alle sfide di transizione." Il Piano prevede azioni "che perfezionino e amplifichino quanto già avviato con le riforme e gli investimenti del PNRR"⁷⁰. Per l'università si afferma l'obiettivo di intervenire sul tema delle borse di studio per dottorati, sulla promozione e sul rafforzamento dell'internazionalizzazione e dell'attrattività degli atenei, e sul reclutamento dei docenti e degli allievi. È inoltre stabilito che "per i prossimi anni, si intende realizzare un apposito piano di reclutamento di ricercatori tenure track a decorrere dal 2026, per mantenere elevata la tendenza positiva degli ultimi anni"⁷¹. Per il tema della cooperazione tra università, centri di ricerca e imprese, il Piano prevede che si agisca valorizzando le "iniziative PNRR più efficaci", portando avanti gli elementi positivi dei progetti che "si sono rivelati maggiormente strategici, efficaci ed efficienti rispetto al rafforzamento economico e sociale del Paese"⁷².

I manifesti richiami alla volontà di proseguire lungo la scia delle riforme introdotte, nonostante il venir meno del divieto di reversal dopo il 2026, sono ancora più espliciti nell'Appendice VI del Piano, che individua le riforme e gli investimenti programmati, indicando per ciascuno il collegamento con le misure del Piano di Ripresa e Resilienza corrispondenti^{73 74 75}. In un Piano che inizia a operare a partire da un periodo in cui sono ancora vigenti i vincoli del PNRR, la continuità e il consolidamento sembrano essere le parole chiave per la programmazione del prossimo futuro.

66 Bartolucci L. (2025), Una nuova forma di auto-vincolo all'esame del Parlamento: il Piano strutturale di bilancio di medio termine, in Quaderni costituzionali, n. 1, p. 98., 107.

67 Ivi, p. 109.

68 Piano strutturale di bilancio di medio termine dell'Italia, 2025-2029, p. 103.

69 Ivi, p. 128.

70 Ivi, p. 135.

71 Ivi, p. 137.

72 Ivi, p. 145.

73 Ivi, p. 207.

74 Ivi, pp. 216-217.

75 Bartolucci L. (2025), Una nuova forma di auto-vincolo all'esame del Parlamento: il Piano strutturale di bilancio di medio termine, cit., p. 118. Secondo l'autore, "tale Appendice riveste un ruolo del tutto cruciale nell'ambito del Piano di bilancio, in quanto – anche graficamente – è questa ad essere comparabile all'Allegato della decisione di esecuzione del Consiglio nell'ambito del PNRR: così come è stato quest'ultimo, infatti, il vero cuore del Piano nazionale di ripresa e resilienza, l'Appendice VI è la vera essenza del nuovo Piano di bilancio, posto che è questa a contenere il cronoprogramma e i contenuti delle riforme e degli investimenti (molto rilevanti dal punto di vista sia finanziario sia politico) ed è qui che il «metodo PNRR», con i suoi obiettivi progressivi e le sue scadenze vincolanti, si realizza anche nel Piano di bilancio".

5. Conclusioni

Il divieto di reversal introdotto dal regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio all'art. 24 par. 3 fa emergere nell'attuazione del PNRR un'esigenza di continuità che coinvolge l'agire di Governo e Parlamento. Il divieto in questione, che ha consentito di conferire stabilità e consolidare l'assetto dei Piani nazionali in conformità con quanto disposto e valutato a livello dell'Unione europea, ha mostrato la capacità dell'UE di incidere in concreto sull'elaborazione delle politiche nazionali degli Stati membri, vincolati, anche di fronte a cambiamenti di governo, ad assicurare che transizioni politiche e cambiamenti di maggioranza non si traducano in una cancellazione di misure già valutate positivamente e finanziate. I processi decisionali interni sono così fortemente influenzati dal vincolo europeo. Una situazione che espone al rischio di contrasti relativi a misure degli Stati membri che rimettono in discussione risultati precedentemente raggiunti⁷⁶. Sul rispetto della clausola di non reversibilità vigila la Commissione, che affronta però una limitazione temporale per tale vincolo, che scadrà nel 2026. Scaduto tale termine, in dottrina (Bartolucci) si è evidenziato che la Commissione europea, pur non potendo più intervenire con lo strumento delle sospensioni dei pagamenti spettanti agli Stati per il PNRR secondo i meccanismi e le procedure definiti nell'Annex II, potrebbe comunque ricorrere ad altre "ritorsioni", un rischio che deriverebbe dal ruolo stesso che è riconosciuto all'istituzione europea nei procedimenti euro-nazionali⁷⁷.

Finora, l'atteggiamento dell'Italia di fronte all'emersione di ipotesi di reversal si è tradotto in un impegno degli attori nazionali a ripensare le proprie azioni che rischiavano di minare il vincolo europeo, mediante aggiustamenti che hanno consentito di non incorrere in sospensioni di pagamenti⁷⁸ e che potrebbero essere necessari anche per l'ultima riforma del pre-ruolo universitario, che ritorna su tematiche già oggetto di disciplina nel 2022 - sebbene invocando una riforma del PNRR diversa come punto di riferimento. A seguito delle difficoltà di attuazione della riforma del 2022, si è tornati infatti sulla materia del pre-ruolo nel 2025, introducendo incarichi post-doc e incarichi di ricerca. Diversi fattori, quali le affinità con istituti formalmente cancellati nel 2022, la parziale sovrapposizione rispetto ai contratti di ricerca e la previsione di un quadro normativo caratterizzato da un certo livello di frammentazione del pre-ruolo, hanno sollevato sospetti di reversal, in quanto sembrano contraddetti gli obiettivi della legge n. 79 del 2022⁷⁹. La vicenda del pre-ruolo universitario mostra in concreto la tensione tra i vincoli europei e le esigenze nazionali di intervento normativo, soprattutto di fronte a riforme di difficile attuazione come quella sui contratti di ricerca.

Per quanto riguarda gli scenari successivi al 2026, venuto meno il vincolo del reversal, nel Piano strutturale di bilancio l'Italia conferma una complessiva aspirazione alla coerenza, proponendo un cronoprogramma orientato alla prosecuzione dell'iter iniziato con il PNRR⁸⁰. L'impostazione di fondo del Next Generation EU sopravvive al PNRR, così come sopravvive il ruolo centrale della

76 Lupo N. (2023), Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme già adottate in attuazione del PNRR: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo "metodo di governo", cit., p. 21.

77 Bartolucci, L. (2024), Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea, cit., p. 349.

78 Ibidem.

79 Barbieri M. (2025), op. cit.

80 De Lungo D. (2023), Op. cit, pp. 74-75. Per quanto riguarda il ruolo delle Camere, l'autore osserva che "la posizione di mediatore dell'Esecutivo e l'elevato tecnicismo dei settori coinvolti dal Piano, a ogni modo, se per un verso determinano una preferenza naturale per le fonti governative in sede attuativa, per altro verso non si traducono necessariamente nella marginalità delle Camere", il cui ruolo è valorizzato dall'esercizio di "due funzioni non meno fondamentali": la funzione di indirizzo politico e quella di controllo sul "raggiungimento degli obiettivi e sull'impatto delle politiche pubbliche", in particolare di fronte a un Piano che è ispirato al modello dell'"evidence-based policy making".

Commissione europea nell'interfacciarsi con gli Stati membri e con gli impegni assunti da questi ultimi⁸¹. Pur non essendo più operante, il divieto del reversal continua ad aleggiare sulle traiettorie d'azione dei prossimi anni nel contesto europeo. Non sembra dunque accennare a scomparire quell'impostazione che è quasi una cultura della coerenza e dell'auto-responsabilità nell'indirizzo, e che si traduce in una limitazione all'autonomia decisionale nazionale.

⁸¹ Bartolucci L. (2025), Una nuova forma di auto-vincolo all'esame del Parlamento: il Piano strutturale di bilancio di medio termine, cit., p. 98.

Bibliografia

- Antonini L., De Lemos S., Loi G., Schwarcz A. (2025), Recovery and Resilience Dialogue with the European Commission, BUDG-ECON Committee meeting on 16 June 2025, Brussels, p. 12.
- Barbieri M. (2025), Appunto sugli incarichi post-doc e sugli incarichi di ricerca, [Nota non pubblicata], (<https://www.flcgil.it/files/pdf/20250529/appunto-incarichi-post-doc-ricerca-barbieri-27-05-2025.pdf>).
- Bartolucci, L. (2024), Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea, Torino, Giappichelli, pp. 345-351, 366.
- Bartolucci L. (2025), Una nuova forma di auto-vincolo all'esame del Parlamento: il Piano strutturale di bilancio di medio termine, in Quaderni costituzionali, n. 1, pp. 97-127.
- Biondi A. (2022), The Recovery and Resilience Facility and National Political Dynamics: A midsummer night(mare), in Federalismi.it, n. 22, p. XI.
- Bruno D. (2024), La riforma del preuolo universitario: rilievi per il dibattito della XIX legislatura, in La Rivista Gruppo di Pisa, n. 8, pp. 195-209.
- Conzutti A., (2022), Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale, in Quaderni costituzionali, n. 4, pp. 725-752.
- De Lungo D. (2023), L'eredità costituzionale di Next Generation EU e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: elementi per un primo bilancio prospettico, in Osservatorio sulle fonti, n. 3, pp. 70-71, 74-75.
- Dermine P., Thinus P. (2024), Financial oversight: internal and external control authorities. In Research Handbook on Post-Pandemic EU Economic Governance and NGEU Law, a cura di Fabbrini, F., Petit, C.A. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, p. 8.
- Drachenberg R. (2020), Post-European Council Briefing: Outcome of the special European Council meeting of 17-21 July 2020, European Parliamentary Research Service, p. 1.
- Fabbrini S. (2023), Going beyond the pandemic: 'next generation eu' and the politics of sub regional coalitions, in Comparative European Politics 21, p. 65.
- Gotti G., La voce dei giovani studiosi sulla riforma del precariato universitario. Note metodologiche per il dibattito, in La Rivista Gruppo di Pisa, n. 8, pp. 171-176.

Grasso G. (2024), Riforma del precariato universitario e libertà della ricerca e dell'insegnamento, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, n. 8, pp. 151-168.

Lilyanova V., Schollaert L. M. J. (2024), Partial payments under the Recovery and Resilience Facility: An overview, EPRS Briefing, PE 762.407, European Parliamentary Research Service, Brussels, p. 2.

Lo Calzo A. (2024), Il precariato universitario: le ragioni di una riflessione alla luce dei principi costituzionali, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, n. 8, pp. 23-42.

Lupo N. (2023), Il divieto di invertire la marcia (c.d. reversal) nelle riforme già adottate in attuazione del PNRR: si chiarisce un altro elemento essenziale del nuovo "metodo di governo", in *Forum di quaderni costituzionali*, n. 4.

Lupo N. (2022), Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo, in *Diritto pubblico*, n. 3, pp. 729-755.

Lupo N. (2023), PNRR e cicli politico-elettorali, tra Unione europea e Stati membri, in *Federalismi.it*, n. 28, pp. XII-XIII.

Pastore F., Inquadramento della riforma del precariato universitario all'interno della "storia delle riforme" dell'università e del reclutamento universitario, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, n. 8, pp. 45-50.

Piccirilli G. (2024), La riforma del pre-ruolo universitario tra attuazione del PNRR e compromesso parlamentare, in *La Rivista Gruppo di Pisa*, n. 8, pp. 235-253.

Porras-Gómez, A.M. (2023), The EU Recovery Instrument and the Constitutional Implications of its Expenditure, in *European Constitutional Law Review*, 19(1), p. 8.

Sciortino A. (2021), PNRR e riflessi sulla forma di governo italiana. un ritorno all'indirizzo politico «normativo»? , in *Federalismi.it*, n. 18, p. 251-252.



School of Government

Via di Villa Emiliani, 14
00198 Roma Italia
T: 0039 06 8522 5096