

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”

NICOLA LUPO*

Abstract: *The contribution analyses the mechanism of the so called “reversal” of reforms foreseen by the National Recovery and Resilience Plans and already considered as satisfactorily fulfilled by the European Commission (Article 24(3) of the RRF Regulation). In this case, as clarified by a Report issued on 19 September 2023 by the Commission, if a “reversal” is spotted, after a dialogic procedure with the concerned Member State, this will determine a suspension of the payment of all RRF funds and, if no action is taken within six months, also in a reduction of already made payments. After quoting an example related to the implementation of the Italian Plan in which, soon after the installation of the Meloni government, a risk of reversal was avoided (concerning the obligation to accept electronic payment, independently from the amount of the transaction), some advantages and disadvantages of the mechanism are highlighted, also with respect to democratic dynamics, and inserted within the new method of government designed by the Recovery and Resilience Facility.*

Sommario: 1. Premessa: uno sguardo d’insieme sull’attuazione del *Recovery and Resilience Facility*. – 2. Il divieto di *reversal* delle misure (e in particolare delle riforme) già adottate, e valutate positivamente. – 3. Che si intende per *reversal*? – 4. La procedura per rilevare il *reversal* e le sue conseguenze. – 5. Un caso di *reversal*, per fortuna, evitato dall’Italia: la prospettata introduzione di una soglia al di sotto della quale derogare all’obbligo di accettare pagamenti elettronici. – 6. Qualche spunto di riflessione, tra vantaggi e svantaggi.

Data della pubblicazione sul sito: 30 ottobre 2023

Suggerimento di citazione

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 *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nella Libera università internazionale degli studi sociali “Guido Carli” di Roma. Indirizzo mail: nlupo@luiss.it.

1. Premessa: uno sguardo d'insieme sull'attuazione del *Recovery and Resilience Facility*

Il rapporto della Commissione europea del 19 settembre 2023 sull'attuazione del Dispositivo di Ripresa e Resilienza¹ offre un utile quadro aggiornato sullo “stato dell'arte” dei PNRR: sia sulle modifiche e integrazioni di tali Piani, incluso il “giro” legato a REPowerEU, sia sui pagamenti fin qui richiesti e ottenuti dagli Stati membri.

I toni del rapporto appaiono un po' meno ottimistici rispetto a quelli che avevano contraddistinto la comunicazione del 21 febbraio 2023², in cui giustamente ci si compiaceva del fatto che tutti gli Stati membri avessero presentato i loro PNRR e che tutti fossero stati approvati dal Consiglio entro la fine del 2022. E si riscontrava come quello che si può a buon titolo definire il nuovo “metodo di governo” delineato con i PNRR³ stesse dando frutti assai significativi, tanto da adottarlo, appunto con l'aggiunta a ciascun Piano di altrettanti capitoli REPowerEU, pure al fine di accrescere l'autonomia energetica dell'Unione, in risposta alla guerra in Ucraina⁴.

¹ “*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>). Il rapporto è aggiornato al 1° settembre 2023: per gli sviluppi successivi, che per l'Italia includono il versamento della terza rata e la richiesta della quarta, si veda https://ec.europa.eu/economy_finance/recovery-and-resilience-scoreboard/timeline.html?lang=en.

² “*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 all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0099>).

³ Su cui sia consentito il rinvio a N. LUPO, *Next Generation EU e sviluppi costituzionali dell'integrazione europea: verso un nuovo metodo di governo*, in *Diritto Pubblico*, 3, 2022, pp. 729-755.

⁴ Su queste modifiche e integrazioni, previste dal Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 febbraio 2023 (c.d. “REPowerEU”, che modifica tra l'altro il Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021), cfr. L. MARIN, M. MÜNCHMEYER, *Recover and repower? 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.; N. LUPO, *L'aggiornamento e l'integrazione del PNRR, tra crisi energetica e (parziale) mutamento di indirizzo politico*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2023, pp. 435-437.

Nel rapporto di settembre si osserva, infatti, sul piano complessivo, che, “sebbene l'attuazione dei PNRR sia sostanzialmente in linea con i tempi previsti, alcuni Stati membri si trovano ad affrontare problemi nella gestione dei fondi, in parte a causa della limitata capacità amministrativa o di strozzature negli investimenti nell'ambito dei tempi stretti previsti dallo strumento”. Inoltre, si nota che “le revisioni dei PNRR e l'aggiunta dei capitoli REPowerEU hanno avuto un impatto anche sul calendario di erogazione dei fondi del RRF, in quanto la prima metà del 2023 ha visto un rallentamento nella presentazione delle richieste di pagamento, con gli Stati membri che hanno concentrato i loro sforzi sulla revisione dei piani e sull'aggiunta dei capitoli REPowerEU”⁵. Tant'è che la stessa Commissione ne ha usato alcuni elementi-chiave nel delineare la sua proposta di riforma del Patto di stabilità e crescita⁶.

Le ragioni di soddisfazione, comunque, non mancano neppure in questo rapporto, seppure con evidenti asimmetrie tra i diversi Stati membri. A parte alcuni aspetti relativamente minori – tra cui la mancata sottoscrizione degli *operational arrangements* per tre Stati membri (Germania, Ungheria e Paesi Bassi) o il persistente ritardo nella presentazione dei PNRR revisionati da parte di altri tre (Bulgaria, Lettonia, Romania) – spicca ovviamente il fatto che, mentre alcuni Stati hanno chiesto e ottenuto tre o due rate di pagamento, oltre al relativo anticipo (Spagna, Italia, Grecia, Irlanda, Portogallo e Slovacchia), altri non hanno ancora avuto accesso ad alcuna risorsa europea del *Recovery and Resilience Facility*. Tra questi, risaltano, oltre a Germania, Irlanda, Paesi Bassi e Svezia, le “solite” Ungheria e Polonia.

Per questi ultimi due Stati membri, del resto, la mancata richiesta della prima rata non può sorprendere, visto che il relativo PNRR è stato concepito in modo da collocare come primissime *milestones* le riforme da tempo richieste, dall'Unione europea e non solo, in tema di Stato di diritto-*rule of law*: soprattutto sul fronte delle misure anticorruzione in Ungheria (dove si parla di “*supermilestones*”) e di quelle volte a ripristinare l'indipendenza del potere giudiziario in Polonia. È facile prevedere, a quest'ultimo proposito, che l'esito delle elezioni svoltesi in Polonia il 15 ottobre 2023, su cui sembrerebbe che i mancati pagamenti da parte dell'Unione abbiano esercitato un qualche peso nell'indebolire la maggioranza fin qui al

⁵ Traduzione nostra.

⁶ Cfr. il pacchetto delle proposte della Commissione presentato il 26 aprile 2023 (COM(2023) 240 final, 241 final, 242 final), su cui è in corso un vivace confronto tra gli Stati membri. Sottolineano l'uso, da parte della Commissione, al “modello PNRR”, tra gli altri, D. DE LUNGO, F.S. MARINI, *Prefazione*, in IID. (a cura di), *Scritti costituzionali sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Giappichelli, Torino, 2023, p. XII, e G.G. CARBONI, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: sostenibilità economica vs sostenibilità politico-costituzionale*, in www.federalismi.it, 21, 2023, pp. 1-14, spec. 5.

governo, aiuterà a superare questa situazione. Ed è assai probabile che l'attuazione delle riforme indicate nel PNRR polacco sarà al centro del programma del nuovo governo che si formerà in Polonia nelle prossime settimane.

Oltre alle indicazioni sullo stato dell'arte quanto all'attuazione dei PNRR, il rapporto della Commissione del 19 settembre 2023 dedica l'Annex 2 a un meccanismo finora poco approfondito, ma di notevole importanza anche sul piano dell'analisi giuridico-istituzionale, consistente nel divieto di fare marcia indietro quanto alle misure già adottate (il c.d. *reversal*). Ad una prima analisi di tale meccanismo, e alle precisazioni fornite in proposito dalla Commissione, sono dedicate le pagine che seguono.

2. Il divieto di *reversal* delle misure (e in particolare delle riforme) già adottate, e valutate positivamente

I PNRR consistono, com'è noto, in una serie di riforme e investimenti, indicate in appositi *milestones* e *target*, al cui conseguimento, quando reputato soddisfacente dalla Commissione europea, è condizionato il pagamento dei *grants* e (ove previsti) dei *loans* concordati con il singolo Stato membro. Per effetto di questo nuovo “metodo di governo”, in qualche modo, l'Unione europea offre risorse finanziarie in cambio di riforme: risorse che, diversamente dai tradizionali fondi strutturali, spetta poi a ciascuno Stato membro usare nel modo ritenuto più opportuno⁷.

È evidente che, perché il metodo consegua l'effetto voluto, consistente anzitutto in un maggiore coordinamento delle politiche fiscali degli Stati membri, le misure adottate, specie ove consistenti in riforme legislative, non possono essere poi vanificate poco dopo, una volta versata la rata. Non a caso, nel testo del Regolamento che disciplina tutto il complesso procedimento euro-nazionale, 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”⁸.

Si tratta di una “clausola di non reversibilità”⁹ o, appunto, di un divieto di *reversal*, che il legislatore dell'Unione ha introdotto avendo in mente soprattutto le

⁷ Individua bene questo elemento (“*money for reforms*”), pur esprimendosi criticamente su di esso, P. LEINO-SANDBERG, *Recovery and Resilience Facility two years after – quo vadis EU money?*, in www.verfassungsblog.de, 28 September 2023.

⁸ 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.

⁹ Così L. BARTOLUCCI, *Riforme e stato di attuazione del PNRR*, in www.eublog.eu, 15 marzo 2023.

riforme che ciascuno Stato membro si è impegnato a realizzare: queste non sarebbero in grado di produrre i loro risultati attesi ove fossero tempestivamente poste in essere e poi, in modo strumentale ed elusivo, vanificate all'indomani del versamento della relativa rata. Più difficile è immaginare brusche marce indietro sugli investimenti, una volta che questi sono stati “messi a terra” e accuratamente verificati dalla Commissione europea (anche attraverso innovativi strumenti di “analisi a campione”: il c.d. *sampling*)¹⁰.

Nei primi due anni di attuazione dei PNRR, specie ovviamente di quelli degli Stati membri che sono più avanti nella loro implementazione, casi di tal genere si sono evidentemente presentati, pur restando per larga parte “sotto traccia”. Anche perché non erano chiarite le modalità con cui tale ipotesi potesse essere rilevata dalla Commissione, né definite quali conseguenze un eventuale *reversal* avrebbe potuto determinare, al di là di una generica minaccia di sospendere i pagamenti futuri o di chiedere indietro una parte delle risorse già versate allo Stato membro interessato.

3. Che si intende per *reversal*?

L'Annex 2 al succitato rapporto della Commissione del 19 settembre 2023 prova appunto a delineare con maggiore precisione i caratteri di questo divieto, definendo così un altro elemento essenziale del nuovo “metodo di governo”, che si va ad aggiungere ai chiarimenti forniti quanto alla metodologia per la determinazione della sospensione parziale della rata, in caso di insoddisfacente conseguimento di uno o più *milestone/target*, che erano stati forniti nell'Annex II alla già richiamata comunicazione della Commissione del 21 febbraio 2023. Una metodologia, quest'ultima, volta in sostanza ad evitare la conseguenza, invero sproporzionata, della sospensione dell'intera rata in caso di non soddisfacente conseguimento di uno o più singoli *milestone* o *target*.

Ebbene, anche con riguardo alle ipotesi di *reversal*, la Commissione, rispondendo a un'esplicita indicazione della Corte dei Conti europea¹¹, delinea ora

¹⁰ Sulle difficoltà derivanti dalle prime applicazioni di questi innovativi meccanismi di verifica sui *target* della terza rata del PNRR cfr. le comunicazioni rese alle Camere dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, Raffaele Fitto (A.C., XIX legislatura, res. sten., 1° agosto 2023, p. 2).

¹¹ Il riferimento è alla Relazione speciale n. 7 del 2023 della Corte dei conti europea, intitolata: *Il dispositivo per la ripresa e la resilienza e il sistema di controllo concepito per la Commissione Il nuovo modello di erogazione continua a presentare lacune a livello dell'UE in termini di garanzie offerte e obbligo di rendiconto, nonostante l'entità del lavoro previsto* (disponibile su https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR-2023-07/SR-2023-07_IT.pdf). In tale Relazione (p. 29) si osserva infatti che “Ad oggi, la Commissione non ha elaborato alcun orientamento che definisca la natura esatta dell'annullamento di misure

una metodologia, partendo anzitutto da una più precisa definizione della fattispecie in questione. Un *reversal* si viene a configurare, in particolare, allorquando 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.

Dunque, sulla base di questa definizione, vengono esclusi i casi in cui il conseguimento di una *milestone* o di un *target* venga meno per cause di forza maggiore, o che comunque non siano in nessun modo imputabili allo Stato interessato. Tra questi, si prospettano gli esempi di una infrastruttura distrutta da un disastro naturale o di una impresa fallita dopo aver ricevuto un sussidio. Si specifica peraltro che lo Stato è qui da intendersi in senso ampio: dunque, come comprensivo di tutti i suoi organi, inclusi quelli giudiziari, dei pubblici uffici e delle imprese pubbliche.

Una nota a piè di pagina viene dedicata all'ipotesi – tutt'altro che improbabile – dell'incostituzionalità o dell'annullamento in via giurisdizionale di leggi o atti normativi intesi a conseguire una *milestone*: si tratta di un'ipotesi in cui non viene meno, per le ragioni anzidette, l'imputabilità del *reversal* allo Stato, 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.

D'altronde, poco dopo nel rapporto in esame si ricorda l'obbligo in capo a ciascuno Stato membro, nell'implementazione, di proteggere gli interessi finanziari dell'Unione, formula che include anche il necessario rispetto dello Stato di diritto-*rule of law*: un mero richiamo a quanto già stabilito dall'art. 8 del già menzionato regolamento (UE) 2021/241, ai sensi del quale l'attuazione dei PNRR deve avvenire in conformità non solo del regolamento finanziario, ma altresì del regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la tutela del bilancio dell'Unione (il c.d. regolamento "rule of law").

Una disposizione spesso sottovalutata, ma essenziale, perché rappresenta il punto di incontro tra due mondi tradizionalmente separati, quello della *governance*

connesse a traguardi o obiettivi già conseguiti, le circostanze in cui si ritiene che un annullamento del genere abbia avuto luogo o il modo in cui i servizi della Commissione e le autorità degli Stati membri dovrebbero monitorare la situazione. L'assenza di orientamenti di questo tipo aumenta il rischio che gli Stati membri e la Commissione non riescano ad individuare in modo adeguato e sistematico tutti i traguardi e gli obiettivi annullati". Inoltre, "La Commissione non ha ancora fornito orientamenti sull'impatto dell'annullamento di una misura connessa a un traguardo o un obiettivo conseguito in precedenza su una richiesta di pagamento passata o in corso".

economica e quello della *rule of law*¹² e perché da essa discende, negli ordinamenti degli Stati membri, una conseguenza importante: ossia, la necessità di attuare scrupolosamente e tempestivamente i PNRR non può certo far venire meno l'intervento di giudici indipendenti e imparziali, né il rispetto dei controlli di ordine amministrativo, finanziario e contabile che accompagnano ogni investimento pubblico. Occorre perciò, sin dal disegno delle *policies* attuative del PNRR, assicurarsi che queste indispensabili garanzie siano tenute in debita considerazione e fare in modo che esse auspicabilmente si esplichino in tempi compatibili con quelli delineati dal PNRR, il quale, appunto, impegna almeno l'intero Stato-ordinamento, se non quello che si usa definire come il "sistema Paese"¹³.

Al tempo stesso, e infine, si chiarisce che il divieto di *reversal* non comporta una sorta di cristallizzazione assoluta delle misure poste in essere dallo Stato membro per attuare una riforma o un investimento previsti nel PNRR: cambiamenti successivi sono ammessi, purché non facciano venir meno i requisiti della *milestone*, per come individuati in ciascun Piano.

In termini giuridici, potremmo dire che il margine di cui gode lo Stato membro nell'interpretare lo "spartito" rappresentato dal PNRR¹⁴ non si consuma solo perché la prima interpretazione è stata di un certo tipo: lo Stato membro può ripensarci e decidere di adottare, nell'implementazione del piano, un'altra chiave interpretativa, purché però ciò non comporti la rinuncia ad elementi essenziali della *milestone*, e sempreché su questa nuova interpretazione incontri una valutazione positiva della Commissione (così come era accaduto per quella precedentemente prescelta). In termini di analisi delle politiche pubbliche, potremmo dire che i risultati indicati dal PNRR ben possono essere perseguiti con diversi strumenti, e che su un ripensamento dei soli strumenti non è impossibile ottenere un assenso della Commissione, anche solo a livello tecnico, purché essi restino adeguati a conseguire quei risultati (o magari lo siano anche di più, traendosi indicazioni preziose dalle prime esperienze applicative delle *policies*

¹² Cfr. P. DERMINE, *The New Economic Governance of the Eurozone: A Rule of Law Analysis*, CUP, Cambridge, 2022, p. 345 s.; N. LUPO, *The Recovery and Resilience Facility and its effects on the Rule of Law conditionality*, in C. FASONE, A. DIRRI, Y. GUERRA (eds.), *Established EU Rule of Law Instruments. State-of-the-art Working Paper*, Red-Spindel Working Paper, 24 July 2023, pp. 75-80 (disponibile su <https://redspinel.iee-ulb.eu/resource/established-eu-rule-of-law-instruments/2023>).

¹³ Sottolinea come l'influenza del PNRR si estenda "ad ogni livello dell'agere pubblico", ad esempio, C. COLAPIETRO, *La forma di Stato e di governo italiana alla "prova" del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, in www.rivistaaic.it, 3, 2022, pp. 325-340, spec. 328.

¹⁴ Per questa felice immagine, cfr. A. MANZELLA, *L'indirizzo politico, dopo Covid e PNRR*, in www.federalismi.it, 19, 2022, pp. 146-152, spec. 150.

precedentemente immaginate e poste in essere); se invece si tratta di un ripensamento dei risultati perseguiti è chiaro che l'unica via perseguibile è quella di una modifica del Piano, che, si ricorda, è consentita solo quando dipenda da “circostanze oggettive”¹⁵.

4. La procedura per rilevare il *reversal* e le sue conseguenze

La parte più innovativa dell'Annex, comunque, è probabilmente rappresentata dalla procedimentalizzazione della questione: vi si delinea chi, come e quando possa rilevare il rischio di un *reversal* e, nel caso, quali conseguenze esso, una volta attestato, origini.

In proposito, finora la Commissione si era limitata a chiedere allo Stato membro di dichiarare, in occasione di ogni richiesta di pagamento, che le misure adottate per conseguire i precedenti *milestone* e *target* non erano state annullate. Questo obbligo viene ora ribadito e, in assenza di tale clausola, la Commissione ha l'obbligo di avviare approfondimenti in proposito.

Al tempo stesso, si richiama l'obbligo per lo Stato membro, già collocato negli *operational arrangements*, di notificare ogni cambiamento intervenuto nella documentazione inviata alla Commissione sulla base della quale si è svolta la valutazione della richiesta di pagamento. Nel corso della valutazione di ogni rata, comunque, la Commissione può acquisire prova di eventuali *reversal* altresì mediante fonti alternative, che prescindano cioè dalla notifica di un cambiamento da parte dello Stato membro: ossia, ad esempio, nell'ambito del Semestre europeo o attraverso gli *stakeholder* – del resto sentiti regolarmente dalla *task force* della Commissione durante le visite periodiche agli Stati membri – o ancora mediante i controlli *ex post*.

Quando la Commissione verifichi l'esistenza di un *reversal* nel corso della valutazione di una rata, questo determinerà una valutazione negativa sulla stessa – con la sospensione, perciò, del relativo pagamento – le cui ragioni saranno illustrate allo Stato membro interessato, che avrà un mese di tempo per contro-dedurre.

Inoltre, sempre dal punto di vista procedurale, si precisa che la Commissione può attivarsi per segnalare un *reversal* anche del tutto indipendentemente e al di fuori di una richiesta di pagamento, ossia prima che questa sia avanzata dallo Stato membro interessato. In tal caso, si prevede che si avvii immediatamente un “dialogo tecnico” con lo Stato membro (ossia, si immagina, tra le amministrazioni,

¹⁵ Cfr., tra gli altri, A. BIONDI, *The Recovery and Resilience Facility and National Political Dynamics: A midsummer night(mare)?*, in www.federalismi.it, 20, 2022, pp. I-XII; L. BARTOLUCCI, *Le modifiche del PNRR tra cambi di indirizzo politico e nuove “circostanze oggettive”*, in *Rassegna parlamentare*, 2, 2022, pp. 323-352; e F. POLACCHINI, *Nuove emergenze e (possibili?) modifiche del PNRR: profili sostanziali e procedurali*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2022, pp. 910-913.

senza coinvolgere formalmente il livello politico). Dopo questo, se la Commissione ritiene che i rischi di *reversal* persistano deve avvertire per iscritto lo Stato membro, il quale ha un mese per mandare le sue osservazioni (coinvolgendo, evidentemente, anche il livello politico) e ha tempo fino alla successiva richiesta di pagamento per porvi rimedio.

In ogni caso, se la Commissione confermerà l'esistenza del *reversal*, le conseguenze riguardano sia il futuro, sia il passato. Per il futuro, come si è accennato, si stabilisce infatti la sospensione di ogni successivo pagamento, in quanto nessuna *milestone* o nessun *target* potrà essere considerato come conseguito in modo soddisfacente finché il *reversal* non sarà stato affrontato e risolto. Per il passato, si prefigura, se nessuna azione adeguata a porre rimedio al *reversal* sarà assunta entro sei mesi, la riduzione dei pagamenti già avvenuti per un ammontare determinato con la già ricordata metodologia per i pagamenti parziali adottata nel febbraio 2023. Una metodologia nella quale, tra l'altro, si tende ad attribuire maggior peso alle riforme rispetto agli investimenti e si dà particolare importanza alle *milestone* e ai *target* relativi ai sistemi di *audit* e di controllo, il cui *reversal* determinerebbe perciò, a quanto sembra, la revoca *in toto* della rata di pagamento.

5. Un caso di *reversal*, per fortuna, evitato dall'Italia: la prospettata introduzione di una soglia al di sotto della quale derogare all'obbligo di accettare pagamenti elettronici

È evidente che i rischi di imbattersi in fattispecie di *reversal* sono destinati ad accrescersi man mano che si va avanti nell'attuazione dei PNRR e ovviamente diventano più probabili allorquando, nel corso di questi medesimi anni, si registrino cambiamenti nell'indirizzo politico, legislativo o amministrativo. Come si è accennato, inoltre, fin qui, in mancanza di taluni elementi definatori e di adeguate forme di procedimentalizzazione, tali rischi sono rimasti per larga parte sottotraccia.

Invero, proprio con riferimento all'Italia un caso di possibile *reversal* ha ricevuto, per alcune settimane, una certa attenzione anche mediatica¹⁶, nel delicato – e tutto sommato meno impattante di quanto si potesse immaginare, riguardo all'implementazione del PNRR – passaggio di consegne tra il governo Draghi e il governo Meloni, avvenuto a seguito delle elezioni svoltesi il 25 settembre 2022¹⁷.

¹⁶ Per alcuni cenni cfr. anche L. BARTOLUCCI, *Riforme e stato di attuazione del PNRR*, cit.

¹⁷ Anche grazie a un'intensa attività legislativa e amministrativa svoltasi “a Camere sciolte”, incoraggiata sia dal Presidente della Repubblica (con la dichiarazione resa il 21 luglio 2022, nella quale ha richiamato l'“importanza decisiva” dell'attuazione del PNRR “nei tempi concordati”), sia dal Presidente del Consiglio dei Ministri (si veda la direttiva

Poco dopo la pubblicazione della valutazione positiva della Commissione europea circa il conseguimento delle misure richieste ai fini del versamento della seconda rata del PNRR, avvenuta praticamente all'indomani delle elezioni, il 27 settembre 2022¹⁸, il nuovo governo preannunciava l'intenzione di introdurre una soglia al di sotto della quale escludere l'obbligo di accettare pagamenti elettronici (attraverso i c.d. POS). La modifica normativa veniva collocata nel testo del disegno di legge di bilancio per il 2023, il cui art. 69, comma 2, proponeva appunto di introdurre tale soglia, nella misura di 60 euro¹⁹.

Senonché, nella richiesta di pagamento della seconda rata del PNRR, trasmessa il 30 giugno 2022, il governo italiano aveva indicato appunto le disposizioni volte ad introdurre sanzioni per i commercianti che avessero rifiutato di accettare pagamenti elettronici, a prescindere dal relativo importo, contenute nei due c.d. "decreti-legge PNRR", n. 152 del 2021 e n. 36 del 2022, tra quelle attuative della *milestone* M1C1-103²⁰, nell'ambito della riforma dell'amministrazione tributaria, visti gli effetti positivi che l'obbligo in questione è destinato a originare sulla riduzione dell'evasione fiscale. E coerentemente la Commissione le aveva espressamente richiamate nell'analisi svolta, al fine di pervenire a una valutazione

del 21 luglio 2022), sia dai Presidenti di Camera e Senato (nei rispettivi *speech* del 22 e del 27 luglio 2022). Cfr., tra gli altri, L. CUOCOLO, *Cosa comprendono gli "affari correnti" di un governo dimissionario*, in www.lavoce.info, 22 luglio 2022, e E. CHELI, *L'"ordinaria amministrazione" nelle crisi di governo*, in www.rivistailmulino.it, 31 luglio 2022, nonché D. CABRAS, *La prorogatio degli organi di indirizzo politico, dal Governo Ciampi al Governo Draghi*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2022, pp. 937-956; E. CAMPELLI, *Una fonte a geometria variabile: la direttiva sul disbrigo degli "affari correnti"*, in www.osservatoriosullefonti.it, 3, 2022, 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.

¹⁸ La valutazione della Commissione è disponibile in https://commission.europa.eu/system/files/2022-09/c_2022_6989_1_annexe_en.pdf

¹⁹ Cfr. A.C., XIX legislatura, n. 643, presentato il 29 novembre 2022. L'introduzione sarebbe avvenuta mediante una novella all'art. 15, comma 4-*bis*, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221. Il suddetto comma 4-bis era stato aggiunto dal decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 (c.d. "decreto-legge PNRR 2"), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 dicembre 2021, n. 233, e poi modificato dal decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36 (c.d. "decreto-legge PNRR 3"), convertito, con modificazioni, dalla legge 29 giugno 2022, n. 150.

²⁰ La denominazione completa della *milestone* M1C1-103 è la seguente: "Entrata in vigore di atti di diritto primario e derivato e delle disposizioni regolamentari e completamento delle procedure amministrative per incoraggiare il rispetto degli obblighi fiscali (*tax compliance*) e migliorare gli audit e i controlli".

positiva circa il soddisfacente conseguimento della *milestone*, soffermandosi pure sull'entità e sulla congruità delle relative sanzioni.

Evidentemente già prima dell'approvazione in Consiglio dei Ministri si era avvertito il rischio di un possibile *reversal*. Tant'è che al momento della presentazione del disegno di legge, e perciò in coincidenza con l'autorizzazione della Presidenza della Repubblica, Palazzo Chigi rilasciava una nota alla stampa in cui precisava che “sul tema delle soglie al di sotto delle quali gli esercizi commerciali non sono tenuti ad accettare pagamenti con carte di pagamento, sono in corso interlocuzioni con la Commissione europea dei cui esiti si terrà conto nel prosieguo dell'*iter* della legge di bilancio”²¹. Una sorta di impegno a modificare o a cancellare tale disposizione – ovviamente ancora non efficace, anche se non sono mancati tentativi di sottrarsi all'obbligo in questione invocandola impropriamente – in sede parlamentare, ove i nodi sollevati dalla Commissione non si fossero nel frattempo sciolti.

Ebbene, nelle settimane successive tale interlocuzione – come invero poteva piuttosto agevolmente intuirsi sin dall'inizio– dava esiti negativi. Anche eventuali soluzioni di mediazione, consistenti nell'abbassamento della soglia in questione (inizialmente immaginata nella misura di 30 euro e poi raddoppiata probabilmente allo scopo di aprire in tal modo uno spazio negoziale), si rivelavano evidentemente inaccettabili per la Commissione e nel testo della legge tale disposizione veniva espunta²².

Una piccola vicenda, quella dell'obbligo di accettazione dei pagamenti elettronici, ma facilmente comprensibile, e che dimostra come poche altre il potenziale conflitto tra impegni di riforma assunti con il PNRR, in questo caso nel senso della lotta all'evasione fiscale, da un lato, e, dall'altro, spinte di tipo elettorale o post-elettorale, a favore di questa o di quella categoria, che hanno a lungo rappresentato, in presenza di una politica “debole”, altrettanti poteri di veto nei confronti del percorso di modernizzazione del Paese.

6. Qualche punto di riflessione, tra vantaggi e svantaggi

Ovviamente questo scritto non è la sede per una valutazione complessiva e meditata sul meccanismo del *reversal*, ma solo per una sua prima segnalazione. Anche perché, come si è accennava, è altamente probabile che, in Italia come in altri Paesi, di qui al 2026 se ne sentirà riparlare²³. Sulla base di riscontri più cospicui

²¹ Così l'ANSA del 29 novembre 2022, ore 7:29)

²² Cfr. A.C., XIX legislatura, n. 643-bis-A, trasmesso all'Assemblea il 21 dicembre 2022, in cui invece rimaneva, nell'art. 1, comma 276, la disposizione sull'innalzamento da 1.000 a 5.000 euro della soglia massima per le operazioni effettuabili in contanti.

²³ Le cronache giornalistiche dell'ottobre 2023, ad esempio, fanno riferimento a prospettati rischi di *reversal* quanto alla proroga del regime di maggior tutela per gli utenti

sul piano della prassi se ne potranno cogliere meglio gli impatti teorici più rilevanti – in particolare quanto alla limitazione della discrezionalità del legislatore e delle pubbliche amministrazioni – nonché apprezzare meglio vantaggi e svantaggi. Per ora, basti qui accennare, in conclusione, agli uni e agli altri, per poi sottolineare come tale meccanismo rappresenti un elemento pienamente coerente con il già richiamato nuovo “metodo di governo” delineato dal Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, che appunto disciplina il procedimento euro-nazionale relativo alla formazione, alla modifica e all’implementazione dei PNRR.

Tra i vantaggi, mi pare vi sia quello di un chiaro incentivo a governo e parlamento nel senso di una maggiore coerenza nella definizione delle loro politiche, evitando quel continuo percorso di “*stop and go*”, quando non di veri e propri sbandamenti, che tende a verificarsi con notevole frequenza, e che è un po’ il frutto di alcune delle tradizionali “tare” del nostro sistema politico-istituzionale: vale a dire, dell’instabilità governativa, delle pressioni esercitate dagli interessi contingenti, oltre che dell’assenza di strumenti istituzionali e procedurali che portino a superare lo “*short-termism*” e la veduta corta²⁴.

Tra gli svantaggi, i critici potranno evidenziare come in tal modo si introducono dei vincoli di tipo piuttosto rigido all’indirizzo politico, legislativo e amministrativo perseguito da parlamenti e governi dotati di una legittimazione democratica, magari ottenuta più di recente²⁵, i quali, almeno fino al 2026, non potranno deviare rispetto agli impegni già assunti all’interno del PNRR²⁶. Per farli venir meno, senza

delle bollette elettriche, quanto alla proroga delle concessioni idroelettriche e quanto alla riforma della prescrizione e dell’improcedibilità nel processo penale.

²⁴ Su cui cfr., in chiave di possibili riforme istituzionali, G. PITRUZZELLA, A. POGGI, *Riforme istituzionali e forme di governo*, in www.federalismi.it, 22, 2023, pp. IV-IX.

²⁵ Uno spunto in proposito è in A. BIONDI, *The Recovery and Resilience Facility and National Political Dynamics*, cit., p. XI, il quale peraltro, dopo aver segnalato che si tratta di una clausola “*politically sensitive*”, pone giustamente in rilievo come il nodo possa sciogliersi mediante il dialogo tra il (nuovo) governo dello Stato membro e la Commissione, in ossequio al principio di leale collaborazione di cui all’art. 4, par. 3, TUE.

²⁶ Il tema del destino delle riforme previste nei PNRR successivamente al 2026 pare, invero, ancora tutto da sciogliere, anzitutto a livello europeo. È probabile peraltro che esso sia affrontato nella riforma del Patto di stabilità e crescita attualmente in discussione, nella quale potrebbero trovare spazio meccanismi volti a verificare che gli Stati membri continuino a muoversi in coerenza con i grandi obiettivi indicati e con le riforme intraprese nell’ambito del *Next Generation EU*. Mi sembra più difficile, considerando la molteplicità, la diversità e la mobilità dei valori e degli interessi in gioco, che possa affermarsi in proposito, in termini generali, un qualche equivalente del principio di non regressione, che l’ordinamento dell’Unione europea conosce in campo ambientale (e di cui il criterio DNSH-*Do Not Significant Harm* può considerarsi espressione), in materia di diritti sociali

rinunciare alle risorse finanziarie già versate, sarà infatti necessario o ottenere una modifica del PNRR (ipotesi sempre percorribile, ma che richiede il consenso della Commissione e del Consiglio); oppure convincere la Commissione, nell'ambito dei procedimenti dialogici che si sono prima richiamati, che i cambiamenti apportati non vanificano il rispetto degli impegni, in termini di risultati, contenuti nel Piano e già positivamente attestati dalla Commissione; o che comunque non sono in alcun modo imputabili a condotte, attive o omissive, poste in essere dai pubblici poteri.

Mi pare comunque, complessivamente, che si tratti di un elemento necessario a completare il "metodo di governo" delineato dal PNRR. Avrebbe davvero poco senso impiegare ingenti risorse europee, prelevate anche a debito, al fine di promuovere riforme – che restano riforme nazionali, ancorché coerenti con le più generali finalità predeterminate a livello di Unione – le quali durino lo spazio di un mattino e su cui gli Stati membri possano subito fare impunemente "marcia indietro": o, in altri termini, imporre condizionalità che possano essere agevolmente eluse poco dopo essere state conseguite. Ed è anche coerente con questo "metodo di governo" che le procedure attraverso cui rilevarle e, eventualmente, contro-argomentare, si sviluppino nell'ambito di quel costante dialogo tra Commissione europea e istituzioni dello Stato membro interessato – a livello amministrativo come a livello politico, ma sempre sulla base di un'accurata istruttoria tecnica – che, in attuazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE, si è visto costituire uno degli elementi tipici e caratterizzanti di questo strumento: nel disegno originario del PNRR, nella sua modifica, nella sua implementazione e, appunto, altresì nel caso di eventuali ripensamenti in corso d'opera.

e, da ultimo, quanto alla tutela dei valori dello Stato di diritto (per una ricostruzione, cfr. ad esempio M. MONTEDURO, *Crucialità, criticità e complessità del dibattito sul principio di non regressione ambientale*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2, 2021, pp. 4-17).