CAMERA DEI DEPUTATI N. 2010

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DELLE DEPUTATE

APPENDINO, SCUTELLÀ

Istituzione di una Commissione parlamentare per l'indirizzo, la vigilanza e il controllo dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Piano nazionale degli investimenti complementari

Presentata il 6 agosto 2024

Onorevoli Colleghi ! – In risposta alla crisi generata dalla pandemia di COVID-19, il Consiglio europeo del 17-21 luglio 2020, dopo un lungo e difficile negoziato portato avanti con successo dall'allora Presidente del Consiglio Conte e dal suo Governo, approvò il bilancio dell'Unione europea per il settennato 2021-2027. Il bilancio si compone di due parti distinte: il Quadro Finanziario Pluriennale (QFP o, come è spesso citato, MFF ossia *Multiannual Financial Framework*), che, come sempre, è finanziato dagli Stati membri, ma anche un nuovo strumento, denominato *Next Generation EU* (NGEU), che, pensato per favorire la ripresa e la resilienza delle economie nazionali, non reperisce le risorse da contributi degli Stati, ma (e qui sta la novità principale) ottiene denaro in prestito sui mercati finanziari per conto dell'Unione europea, per un totale di 750 miliardi di euro. I 750 miliardi sono composti per 390 miliardi da sovvenzioni e per 360 miliardi da prestiti a lunga scadenza e a tassi agevolati. Di questi 750 miliardi di euro, all'Italia sono stati assegnati poco meno di 209 miliardi.

Al fine di accedere ai fondi del Dispositivo di ripresa e resilienza (RRF), nel quadro del NGEU, l'Italia ha quindi predisposto il proprio Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con decisione di esecuzione del Consiglio del 13 luglio 2021, ovverosia un insieme di azioni e interventi disegnati per superare l'impatto economico e sociale della pandemia e costruire un'Italia nuova, dotandola degli strumenti necessari per affrontare le sfide

ambientali, tecnologiche e sociali di oggi e di domani.

Come noto, l'erogazione dei finanziamenti è collegata a un meccanismo di tappe e obiettivi intermedi, i cosiddetti *milestones*, che coinvolge la Commissione europea e gli Stati membri, attraverso il Comitato economico-finanziario in cui siedono i direttori del Tesoro dei 27 Stati membri. In particolare, nel cosiddetto cronoprogramma (da ultimo, con dati aggiornati al 31 dicembre 2023) sono indicate le misure legislative previste dal PNRR italiano, come risultante dalla citata decisione del Consiglio dell'Unione europea e dal relativo allegato nonché dai successivi *operational agreement* (dicembre 2021), con i quali sono stabiliti i meccanismi di verifica periodica (validi fino al 2026). Per ogni misura, sono specificati: il termine entro il quale è indicata l'adozione della misura nella decisione del Consiglio; la tipologia di misura (fonte normativa); la missione di appartenenza o la tipologia di riforma; lo stato di attuazione e altri elementi ritenuti utili.

Da ultimo, trascorsi i primi tre anni di attuazione, il PNRR è stato oggetto di una revisione complessiva da parte del Governo italiano: l'Esecutivo ha infatti presentato alla Commissione europea, il 7 agosto 2023, una proposta di modifica del proprio PNRR, con la revisione di 144 tra investimenti e riforme nonché l'inserimento del capitolo riguardante l'attuazione dell'iniziativa *REPowerEU*; la proposta è stata poi approvata con decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione europea dell'8 dicembre 2023.

A seguito della revisione del PNRR e dell'intervenuta modifica ad opera del decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 aprile 2024, n. 56, per finanziare alcune delle richiamate misure, inizialmente del tutto o in parte stralciate dal PNRR, sono state dirottate risorse da altri Fondi, principalmente il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) e il Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), oltre al fondo ordinario per gli investimenti dei ministeri.

Non va peraltro trascurato che entrambi i Fondi, sia il PNC sia il FSC, sono utilizzabili con forti limitazioni: il primo, infatti, ha già creato obbligazioni giuridicamente vincolanti non definanziabili, se non rinunciando a interventi già previsti per un valore equivalente; il secondo, come noto, impone di concentrare l'80 per cento delle misure nelle regioni del Mezzogiorno. In particolare, desta preoccupazione il fatto che il rifinanziamento previsto sia avvenuto su fondi che non prevedono scadenze e controlli puntuali, come invece previsto per la spesa dei fondi del PNRR, e che l'assenza di adeguati meccanismi di verifica così come la mancanza della scadenza tassativa del 2026 prevista dal Piano, esponga al concreto rischio di ritardi nella spesa.

Sembra pertanto concretarsi il rischio che l'intera operazione di revisione comporti una riduzione degli investimenti pubblici previsti, di per sé negativa sia per l'impatto macroeconomico sia per il miglioramento delle condizioni del paese per imprese e cittadini. Particolarmente significativi paiono già gli interventi operati sul sistema sanitario che destano preoccupazione sia per la certezza delle risorse disponibili sia per i tempi di realizzazione, specialmente ove si ricordi che l'intera operazione del *NGEU* nasce anche come reazione alla pandemia di COVID-19, nonché quelli aventi una ricaduta diretta sui comuni, tra cui quelli per investimenti, messa in sicurezza degli edifici territori e infrastrutture.

In assenza di una base di dati aggiornata su tutti i progetti che saranno realizzati con i fondi del PNRR, non è possibile allo stato attuale decifrare con esattezza quali di questi progetti saranno portati a termine con altre fonti di finanziamento e quali invece saranno eliminati del tutto, mentre è di tutta evidenza come sarebbe indispensabile, tanto per le rappresentanze parlamentari, quanto per quelle economico-sociali e territoriali, quanto ancora per tutti i cittadini, poter disporre con urgenza di un documento ufficiale che fornisca una sistematica comparazione del PNRR originario e di quello risultante dal processo di revisione, con misure, importi, obiettivi e scadenze.

È inoltre di tutta evidenza come il suddetto definanziamento costituisca un grave rischio per i comuni e gli enti pubblici e privati che si sono già visti aggiudicare risorse per interventi di cui sono responsabili e che in diversi casi erano già stati avviati. Allarmanti appaiono inoltre le possibili ricadute sul Mezzogiorno derivanti dello spostamento dei progetti definanziati su altre programmazioni di spesa, senza alcuna certezza circa la capacità di rispettare le scadenze nei tempi stabiliti e con il rischio concreto che non venga rispettata la clausola del 40 per cento delle risorse da destinare al Sud, dal momento che alcuni di questi progetti – nelle intenzioni del Governo – dovrebbero venire rifinanziati con i fondi di coesione. La garanzia dell'allocazione del 40 per cento è divenuta più incerta e preoccupante proprio alla luce della revisione del PNRR. Le analisi disponibili (fonte Svimez) mostrano infatti che senza dubbio la revisione renderà più difficile raggiungere l'obiettivo del 40 per cento. Infatti, nonostante il citato vincolo di destinazione della quota minima del 40 per cento delle risorse complessive a favore dei territori del Mezzogiorno, previsto dal PNRR – che si aggiunge alle soglie del 37 per cento delle risorse per interventi per la transizione ecologica e del 25 per cento per la transizione digitale – preoccupano inoltre i divari che continuano a sussistere fra i territori a livello di macroaree e fra le regioni del Mezzogiorno mettendo in dubbio uno dei pilastri del Piano, la coesione territoriale.

Con l'aggiornamento delle proiezioni sull'utilizzo dei fondi legati al PNRR, il Governo ha inoltre proceduto a una rimodulazione dell'allocazione temporale delle risorse, con la conseguente maggiore concentrazione della spesa negli anni finali del PNRR, a partire dal 2024. Nel successivo biennio 2024-2025 è poi stimato il picco della spesa, con valori annuali che supereranno 45 miliardi di euro. Se da un lato questo slittamento può consentire all'Italia di guadagnare tempo per completare gli affidamenti e realizzare i lavori, dall'altro lato determina una riduzione dell'ammontare delle prossime rate e, soprattutto, un momento di finale congestione, tra la fine del 2025 e l'inizio del 2026, ancora più problematica di quella già prevista dal PNRR originario, senza incidere minimamente sulle ragioni dei ritardi finora accumulati. Se non si interviene sulle capacità burocratiche e amministrative degli enti locali il rischio e quindi quello di arrivare al 2026 con una situazione estremamente critica.

Tutto ciò premesso, anche alla luce delle modifiche alla *governance* del Piano, contenute nel citato decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 aprile 2024, n. 56, che determinano un ulteriore rafforzamento e un ruolo ancora più centrale della struttura di missione, appare prioritaria l'istituzione di una Commissione parlamentare per l'indirizzo, la vigilanza e il controllo dell'attuazione del PNRR e del PNC, per garantire gli irrinunciabili aspetti della trasparenza, dell'efficacia e della responsabilità nella gestione dei fondi e dei progetti associati. La presenza di una tale Commissione parlamentare assicura infatti che tutte le fasi di attuazione del PNRR si svolgano con la massima trasparenza e che gli obiettivi ivi previsti siano effettivamente raggiunti, oltre a favorire una maggiore rappresentatività nelle decisioni e una maggiore partecipazione democratica. L'istituzione della Commissione può inoltre contribuire a favorire il coordinamento tra i vari enti e livelli di governo coinvolti nell'attuazione del PNRR, facilitando la collaborazione tra amministrazioni centrali e locali, sincronizzando gli interventi ed evitando duplicazioni e sovrapposizioni di progetti. Affinché il PNRR e il connesso PNC rappresentino effettivamente un'occasione storica, probabilmente unica e irripetibile, per investire sul futuro, per fornire ai giovani nuove opportunità di lavoro e, più in generale, disegnare, innestare e realizzare, a tutti i livelli di governo, un nuovo percorso di crescita sostenibile del Paese, sia essa di tipo economico, sociale o ambientale, è infatti fondamentale che il Parlamento, istituzione rappresentativa per eccellenza, svolga maggiormente una funzione di indirizzo e controllo sugli atti del Governo

connessi alla relativa attuazione secondo il cosiddetto cronoprogramma.

Il PNRR rappresenta infatti una sfida epocale ed irripetibile per il nostro Paese. Una sfida che comporta un impegno e una responsabilità enormi, considerato che una fetta consistente dei fondi comporta un debito che ricadrà sulla nostra generazione e su quelle future. Una sfida che travalica le dinamiche di maggioranza e opposizione, si sgancia dalle logiche del consenso elettorale e mette in gioco la stessa credibilità dell'Italia. È per queste ragioni che la presente proposta di legge ambisce a garantire un ruolo primario al Parlamento nel composito circuito di attori e procedure che sostanziano l'attuazione del PNRR e del connesso PNC.

Il fallimento nell'attuazione del PNRR significa far perdere al sistema economico-sociale nazionale la possibilità del suo definitivo rilancio, lasciarsi sfuggire una capillare rivoluzione in termini di maggiori investimenti nella sanità, nelle scuole, nelle infrastrutture in tutto ciò che può consentire all'Italia di affrontare una impegnativa transizione ecologica e digitale nel segno di una maggiore inclusione sociale, nonché al sistema sovranazionale europeo di tradursi in una Europa più solidale, capace di allontanare lo spettro di tagli e politiche di austerità, suscettibili solo di rinnovare il senso di sfiducia verso l'Italia e verso l'Europa intera.

In sintesi, l'istituzione di una Commissione parlamentare *ad hoc* rappresenta uno strumento in più a disposizione delle Camere per la prevenzione della corruzione, la promozione della trasparenza e la verifica dell'aderenza dei progetti, delle misure e delle riforme previste per l'attuazione del PNRR agli obiettivi europei, a garanzia della massimizzazione dei benefici del Piano per l'intera società italiana. Saranno poi le Camere, nell'ambito delle proprie prerogative parlamentari, a esprimersi, con appositi atti di indirizzo e controllo, secondo le norme dei rispettivi Regolamenti, anche formulando osservazioni proposte e impegni per il Governo.

In particolare, l'articolo 1 della presente proposta di legge istituisce la Commissione parlamentare per l'indirizzo, la vigilanza e il controllo dell'attuazione del PNRR e del PNC e stabilisce le sue funzioni, consistenti in un'accurata e continua attività di indirizzo, vigilanza e controllo dello stato di attuazione del PNRR e del PNC, in coerenza con le priorità e le strategie dell'Unione europea nonché nel rispetto della legislazione vigente. Nell'esercizio delle sue funzioni la Commissione ha facoltà di avvalersi della collaborazione del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per le valutazioni sugli aspetti di legittimità e di regolarità contabile riguardanti gli oggetti attribuiti alla sua competenza. Tra le funzioni della Commissione figura anche la predisposizione di relazioni semestrali al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati, delle quali sarà data, come di consueto, adeguata pubblicità anche attraverso la pubblicazione nei rispettivi siti *internet* istituzionali.

L'articolo 2 riguarda la composizione della Commissione, della quale fanno parte dodici deputati e dodici senatori, nominati dai Presidenti delle rispettive Camere in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari.

L'articolo 3 concerne l'organizzazione interna della Commissione mentre l'articolo 4 stabilisce l'entrata in vigore della legge.

Per i motivi esposti si auspica un celere esame della presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

(Istituzione e funzioni della Commissione parlamentare per l'indirizzo, la vigilanza e il controllo dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR)

1. È istituita, per la durata della XIX legislatura, la Commissione parlamentare per l'indirizzo, la vigilanza e il controllo dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), di seguito denominata « Commissione ».

2. La Commissione svolge funzioni di indirizzo, vigilanza e controllo dello stato di attuazione del PNRR e del PNC, in coerenza con le priorità e le strategie dell'Unione europea nonché nel rispetto della legislazione vigente.

3. Gli atti del Governo connessi ai progetti, alle misure e alle riforme previsti nelle aree di intervento per l'attuazione degli interventi del PNRR e del PNC nonché la necessaria documentazione relativa al conseguimento dei degli obiettivi intermedi e finali contenuti nei Piani sono trasmessi alla Commissione.

4. La Commissione:

a) può svolgere audizioni di rappresentanti di organi istituzionali e di categorie professionali e produttive interessati dalle riforme e dai progetti di investimento connessi all'utilizzo delle risorse del PNRR e del PNC, nonché di esperti delle pertinenti materie;

b) può svolgere audizioni di ogni altro soggetto in grado di fornire elementi di informazione o di valutazione ritenuti utili ai fini dell'esercizio del controllo parlamentare sul PNRR e sul PNC;

c) può compiere, a fini conoscitivi, sopralluoghi o visite ritenuti utili per lo

svolgimento della propria attività di vigilanza e controllo;

d) verifica il rispetto sia degli obiettivi stabiliti sia dei tempi di realizzazione della strategia complessiva di riforma e di politica economica del PNRR e del PNC;

e) monitora l'attuazione del PNRR e del PNC, con riguardo all'accesso e all'utilizzo delle risorse, ai singoli progetti di investimento e di riforma nonché all'effetto degli interventi adottati, tenendo conto delle indicazioni e degli orientamenti della Commissione europea;

f) può chiedere al Governo, alle regioni e agli enti locali e ai soggetti attuatori la trasmissione di informazioni, atti e documenti attinenti agli oggetti attribuiti alla sua competenza;

g) formula osservazioni e proposte sugli effetti, sui limiti e sull'eventuale necessità di adeguamento del PNRR e del PNC, tenendo conto del cronoprogramma.

5. La Commissione, nell'esercizio delle sue funzioni, ha facoltà di avvalersi della collaborazione del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per le valutazioni sugli aspetti di legittimità e di regolarità contabile riguardanti gli oggetti attribuiti alla sua competenza.

6. La Commissione riferisce semestralmente, con singole relazioni o con relazioni generali, al Senato della Repubblica e alla Camera dei deputati. Sono ammesse relazioni di minoranza.

Art. 2.

(Composizione della Commissione)

1. La Commissione è composta da dodici senatori e da dodici deputati nominati, rispettivamente, dal Presidente del Senato della Repubblica e dal Presidente della Camera dei deputati in proporzione al numero dei componenti dei gruppi parlamentari, assicurando comunque la presenza di un rappresentante per ciascun gruppo costituito in almeno un ramo del Parlamento. I componenti sono nominati tenendo conto

anche della specificità dei compiti assegnati alla Commissione.

2. Con gli stessi criteri e con la stessa procedura di cui al comma 1 si provvede alle sostituzioni che si rendano necessarie in caso di dimissioni dalla Commissione o di cessazione dal mandato parlamentare.

3. Il Presidente del Senato della Repubblica e il Presidente della Camera dei deputati, d'intesa tra loro, convocano la Commissione, entro dieci giorni dalla nomina dei suoi componenti, per la costituzione dell'ufficio di presidenza.

4. L'ufficio di presidenza, composto dal presidente, da due vicepresidenti e da due segretari, è eletto a scrutinio segreto dalla Commissione tra i suoi componenti. Per l'elezione del Presidente è necessaria la maggioranza assoluta dei componenti; se nessuno riporta tale maggioranza si procede al ballottaggio tra i due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti. È eletto il candidato che ottiene il maggior numero di voti. In caso di parità di voti è proclamato eletto o entra in ballottaggio il più giovane di età. Il Presidente è eletto tra i componenti appartenenti ai gruppi di opposizione.

5. Per l'elezione, rispettivamente, dei due vicepresidenti e dei due segretari, ciascun componente della Commissione scrive sulla propria scheda un solo nome. Sono eletti coloro che hanno ottenuto il maggior numero di voti. In caso di parità di voti si procede ai sensi del comma 4.

6. Le disposizioni dei commi 4 e 5 si applicano anche per le elezioni suppletive.

Art. 3.

(Organizzazione interna)

1. L'attività e il funzionamento della Commissione sono disciplinati da un regolamento interno approvato dalla Commissione stessa prima dell'inizio dei propri lavori.

2. Per lo svolgimento dei suoi compiti la Commissione fruisce di personale, locali e strumenti operativi messi a disposizione dai Presidenti delle Camere, d'intesa tra loro.

3. Le spese per il funzionamento della Commissione sono stabilite nel limite massimo di 50.000 euro per l'anno 2024 e di 100.000 euro per ciascuno degli anni successivi e sono poste per metà a carico del bilancio interno del Senato della Repubblica e per metà a carico del bilancio interno della Camera dei deputati.

Art. 4.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

19PDL0104390