



La governance del Recovery Plan. Cosa faranno gli altri paesi?

di Carlo Cottarelli e Giulio Gottardo

17 febbraio 2021

La bozza del Recovery Plan inviata dal governo Conte 2 alla Commissione Europea non includeva ancora una proposta per la governance del piano. Mario Draghi ha recentemente dichiarato che la governance sarà "incardinata" al Ministero dell'Economia con la "strettissima collaborazione" degli altri dicasteri competenti. Altri paesi europei hanno già scelto la struttura di governance per i loro piani. In generale, alcuni paesi hanno preferito appoggiarsi esclusivamente su enti già esistenti, mentre altri hanno creato commissioni per coordinare e supportare il lavoro dei Ministeri. Le caratteristiche italiane, ovvero un piano molto consistente (209 miliardi) e una PA non sempre rapida nell'esecuzione degli investimenti, appaiono più allineate a quelle dei paesi che hanno previsto la creazione di entità apposite per il coordinamento. Tuttavia, la proposta circolata in Italia a dicembre, ovvero una struttura "pesante" non solo di coordinamento, ma anche di gestione, parallela e in parte sostitutiva dei Ministeri, appare eccezionale rispetto a quella degli altri paesi.

* * *

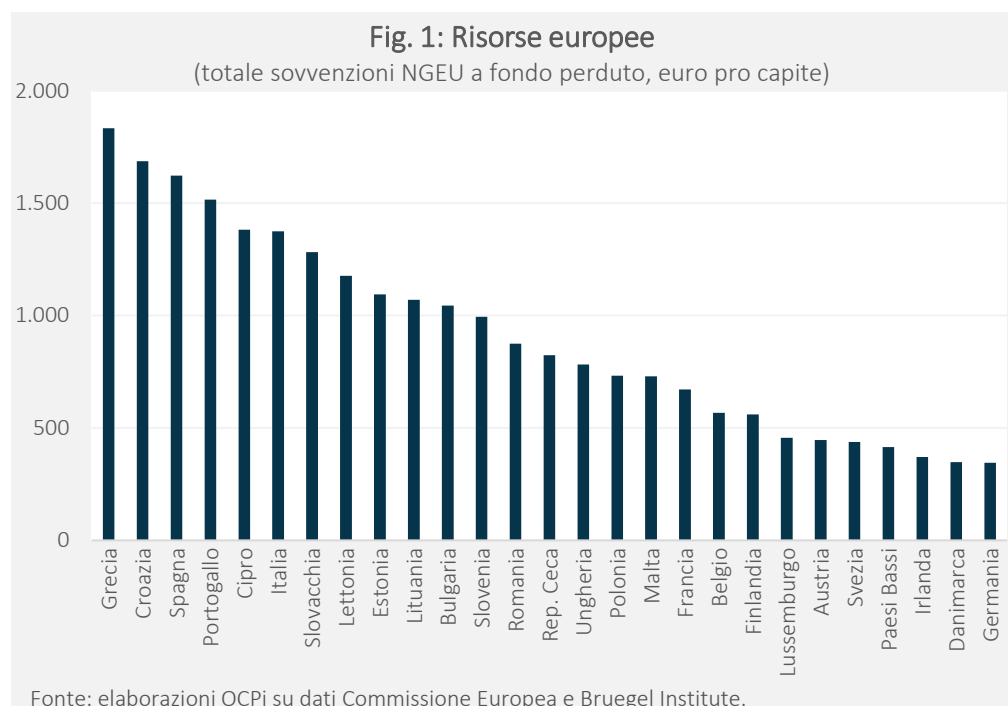
La bozza di Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), approvata dal governo Conte 2 a gennaio e inviata alla Commissione Europea, non contiene alcuna indicazione circa la gestione e il monitoraggio del piano.¹ Questo problema riflette la mancanza di accordo sulla proposta di governance contenuta nella bozza di PNRR circolata a dicembre che proponeva una grande struttura "parallela" ai Ministeri, con poteri sia di coordinamento che di gestione. Questa avrebbe avuto al vertice un Comitato Esecutivo, composto da Presidente del Consiglio, Ministro dell'Economia e Ministro dello Sviluppo Economico (allora Conte, Gualtieri e Patuanelli). Essa si sarebbe quindi servita

¹ Vedi bozza del PNRR di gennaio (http://www.governo.it/sites/new.governo.it/files/PNRR_2021.pdf) e il commento dell'OCPI (<https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-il-nuovo-recovery-plan-meno-crescita-e-piu-contrasto-alle-diseguaglianze>).

di sei “commissari” più un numero elevato di funzionari ed esperti, assegnati a missioni e progetti specifici. Se necessario, avrebbe anche potuto utilizzare poteri sostitutivi rispetto ai Ministri eventualmente competenti in materia.²

Nel suo discorso al Parlamento, il nuovo premier Draghi ha invece dichiarato che la governance del PNRR sarà “incardinata nel Ministero dell’Economia e Finanza con la strettissima collaborazione dei Ministeri competenti che definiscono le politiche e i progetti di settore”. In altre parole, sembra che il nuovo governo sia disposto a ritagliare un ruolo molto più ampio per i Ministeri.

La decisione del modello di governance per il Recovery Plan è, ad oggi, uno dei principali problemi che il governo dovrà affrontare, perché i PNRR nazionali saranno valutati dalla Commissione Europea anche in base alla credibilità della loro governance. Visto che l’Italia è tra i maggiori beneficiari del programma Next Generation EU (Fig. 1), una struttura gestionale che garantisca una buona e tempestiva attuazione del piano è particolarmente importante. Infatti, al crescere delle risorse disponibili aumenta anche la complessità della loro gestione.



I piani finora presentati includono solitamente proposte puntuali per la loro governance. Come si sono organizzati gli altri paesi? Qui ci concentriamo sui piani proposti da Germania, Francia, Spagna, Portogallo, Grecia e Bulgaria.

² Per un commento della proposta di governance contenuta nella prima bozza, vedi: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-stampa-recovery-quei-programmi-troppo-vaghi-e-una-governance-che-scavalca-i-ministri>.

Nessuno di questi 6 paesi ha optato per una struttura al contempo tanto centralizzata e sostitutiva rispetto ai Ministeri come quella proposta dal governo italiano a dicembre. Tuttavia, le scelte sono eterogenee, sia in termini di accentramento che di coinvolgimento dei Ministeri (Tav.1).

Tav. 1: gestione del Recovery Plan negli altri paesi

Paese	Costo del Piano (miliardi)	Governance
Germania	29,3	Il Ministero delle Finanze dovrà coordinare l'azione degli altri Ministeri e dei Lander.
Francia	100 ³	Nessun riferimento nel Piano. La gestione farà capo al Ministero delle Finanze. È stato (ri)istituito l' <i>Haut-Commissariat au Plan</i> , presieduto da una figura politica scelta dal Presidente. Questa figura contribuirà al coordinamento del lavoro di Ministeri e altri enti.
Spagna	72 ⁴	Verranno creati una Commissione interministeriale per il coordinamento, un Comitato tecnico e una Commissione di monitoraggio, presieduti dal Primo Ministro.
Portogallo	13,9 ⁴	Verranno creati uno <i>Steering Committee</i> presieduto dal Primo Ministro e un Comitato tecnico all'interno del Ministero delle Finanze. La vigilanza sarà affidata ad un'agenzia governativa.
Grecia	32	Nessun riferimento nel Piano. La gestione farà capo alle preesistenti autorità competenti. Del coordinamento si occuperanno uno <i>Steering Committee</i> e un'Unità di Coordinamento vicini al Primo Ministro e al Ministero delle Finanze.
Bulgaria	12,1	Nessun riferimento nel Piano. Gestione e coordinamento faranno almeno in parte capo al Vicepremier, che è responsabile dei rapporti con l'Unione Europea.

Fonte: Elaborazioni OCPI su PNRR nazionali.

Alcuni paesi hanno istituito Commissioni *ad hoc* vicine al Primo Ministro, pur mantenendo un ruolo per i Ministeri (Francia, Spagna, Portogallo). Altri hanno preferito appoggiarsi solo sugli enti esistenti, ovvero proprio i Ministeri, senza creare nuove strutture (Germania, Grecia, Bulgaria). In generale, sembrerebbe che i paesi con piani più consistenti e quindi più complessi (Francia e Spagna)

³ Più di metà del PNRR francese sarà finanziato direttamente dallo Stato, poiché i fondi europei disponibili per la Francia sono al massimo 45 miliardi.

⁴ Per ora i governi spagnolo e portoghese non sono intenzionati a fare uso dei prestiti che avrebbero a disposizione perché il costo dell'indebitamento è particolarmente basso.

si siano dotati di nuove entità presiedute, direttamente o indirettamente tramite nomine, dal Primo Ministro/Presidente.

Nessuno dei paesi considerati ha comunque dato alle eventuali commissioni *ad hoc* poteri sostitutivi rispetto a quelli dei Ministeri competenti. Le funzioni svolte da queste nuove entità, infatti, sono principalmente di impulso, coordinamento e supporto al lavoro svolto da essi. Queste commissioni specifiche sono comunque di dimensioni ridotte, somigliando di più a piccoli gruppi di lavoro che a grandi organizzazioni con ampie responsabilità.

Per quanto riguarda l'Italia, sono quindi possibili due approcci generali: appoggiarsi completamente ai Ministeri o creare anche delle piccole unità operative con il compito di dare impulso e coordinare i lavori.⁵ La seconda opzione sembrerebbe più adatta alla situazione italiana, vista l'entità delle risorse da gestire e la difficoltà di lunga data nell'effettuare investimenti pubblici anche in condizioni normali.⁶

⁵ Va in questa direzione la proposta di Assonime, vedi:

http://www.assonime.it/assonime/area-stampa/Pagine/Rapporto-Assonime_Quale-assetto-istituzionale-per-l%E2%80%99impiego-dei-fondi-Next-Generation-EU.aspx.

⁶ Vedi, ad esempio: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-investire-in-opere-pubbliche-portando-a-termine-quelle-incompiute>.