

La governance degli altri per l'utilizzo del Recovery Fund

a cura di Elena Saraceno (*)

La sottovalutazione dei problemi di governance può contribuire al fallimento di programmi ambiziosi e innovativi, come è il Recovery Plan. L'accentramento delle decisioni è stato più forte in Germania e Spagna, federali nel primo caso e con forti autonomie regionali dall'altro, che in Francia, da sempre più centralizzata. La Commissione ha privilegiato la giustapposizione di tutti le forme di intervento che aveva a disposizione, ma ha sottovalutato le complessità di gestione che la molteplicità di obiettivi, soglie di spesa minima, mancanza di esplicite priorità, riforme da svolgere insieme alla spesa, ha finora creato per il disegno e l'attuazione dei Recovery Plan nazionali.

INTRODUZIONE

Questo articolo si occupa delle modalità di attuazione - la *governance* - dei Piani di Ripresa e Resilienza di alcuni Stati membri, i *Recovery Plan*, frequentemente menzionati negli ultimi mesi in tutti i mezzi di comunicazione. Questi piani nazionali di ripresa sono finanziati dal *Recovery Fund* (o anche *Recovery facility*) uno dei fondi del programma *Next Generation EU* (NGEU).

Questi sono fondi straordinari europei, approvati dal Consiglio Europeo nel Luglio 2020 in risposta all'emergenza sanitaria ed economica creata dalla pandemia COVID-19.

Nella prima parte si analizzano le indicazioni di *governance* date dall'UE agli Stati membri nei documenti finora resi disponibili, mettendo in evidenza le differenze importanti che sono state introdotte tra la governance adottata per il *Recovery Plan* e quella che da 30 anni caratterizza l'utilizzazione dei fondi strutturali europei negli Stati membri.

Nella seconda parte si analizza invece quanto si sa delle modalità di attuazione dei piani di ripresa di Germania, Francia e Spagna, tre Stati membri che hanno già presentato delle bozze di piano. L'intenzione è quella di fornire un quadro utile per il lettore italiano, che lo aiuti a capire i diversi vincoli e margini di libertà di cui gli Stati membri dispongono nel decidere e organizzare non solo cosa fare nel loro piano nazionale, ma come farlo, con quali soggetti istituzionali, con quali competenze attribuite a ciascuno, con quali regole.

I messaggi principali che risultano dall'analisi svolta più sotto si possono riassumere brevemente, per agevolare la lettura di temi come la *governance*, che ricorda organizzazioni burocratiche, linguaggi contorti, verità nascoste. Eppure ce ne dobbiamo occupare perché si tratta di un tema importante per il nostro futuro dopo la pandemia.

In primo luogo si sostiene che c'è a tutti i livelli istituzionali, dall'Unione Europea (UE) in giù, una sottovalutazione delle scelte di *governance* come fattore che può determinare il successo o il fallimento di un piano. Più precisamente, se la UE ora richiede agli Stati membri l'accentramento delle decisioni a livello nazionale per l'attuazione dei piani di ripresa, piuttosto che insistere perché l'attuazione venga fatta a livello regionale o locale come in passato per l'attuazione dei Fondi Strutturali, ci dovremmo interrogare sui motivi di un cambio di *governance* del genere. E la risposta ci serve per capire come elaborare i piani, cosa si vuole ottenere, come organizzarci per raggiungere i risultati desiderati.

In secondo luogo, si sostiene che con tutte le indicazioni che vengono date dall'UE su molteplici finalità da perseguire, soglie di spesa obbligate da rispettare, riforme da fare, regole da seguire, in realtà, l'aggiunta di una visione strategica e di una gerarchia di priorità che informi gli interventi del piano a livello nazionale, ha tutto sommato un ruolo del tutto secondario rispetto alle indicazioni obbligatorie dei regolamenti.

(*) Consulente in materia di politiche territoriali, ex -funzionaria della Commissione Europea.

In terzo luogo, che la novità di metodo introdotta nei documenti comunitari riguardanti il *Recovery Fund*, relativa alla combinazione in uno stesso piano di ripresa, di spesa per lo sviluppo da un lato e di riforme strutturali dall'altro, comprensibile in una prospettiva politica, rischia di creare problemi seri di *governance*, in sede di approvazione dei piani da parte dell'UE e di realizzazione delle misure da parte degli Stati membri.

LE INDICAZIONI UE SULLA GOVERNANCE DEL RECOVERY FUND: UN CAMBIO DI METODO DOVUTO ALLA PANDEMIA, MA NON SOLO

L'emergenza sanitaria COVID-19 è diventata visibile e grave nel suo impatto sulla salute dei cittadini europei e sull'economia a fine febbraio 2020 ed è tuttora in corso. Sebbene inizialmente i focolai dell'infezione siano stati circoscritti territorialmente, proprio perché si è capito che si trattava di una pandemia e che si sarebbe diffusa senza controlli, le decisioni su cosa fare sono state prese dai governi nazionali. Questo accentramento della gestione della pandemia, si è mantenuto nel tempo, nonostante il ruolo importante che le regioni hanno avuto nell'affrontare in pratica l'emergenza con le proprie strutture e il personale medico a disposizione. Una volta decisa la chiusura o l'apertura di scuole, commercio, imprese, mobilità, dal governo nazionale, lo Stato si è dovuto far carico dell'emergenza sociale ed economica che ne era la conseguenza obbligata. In questo modo, l'accentramento della gestione dell'emergenza sanitaria è stato accompagnato da un accentramento della risposta economica e sociale per quanto riguarda il sostegno finanziario di imprese e occupazione con sussidi, garanzie, crediti e disposizioni. E questo è successo in tutti gli Stati coinvolti nell'emergenza sanitaria. Il punto che interessa è che nella gran maggioranza dei casi, anche al di fuori dell'UE, sono stati i governi nazionali a gestire e decidere come reagire alla pandemia, anche in modi molto diversi tra di loro e indipendentemente dal fatto che in molti di essi le competenze sanitarie fossero statali o regionali. In Europa, nella prima fase della pandemia, l'UE ha capito la gravità della situazione, ma si è ritrovata senza strumenti per intervenire. La sanità non è

una competenza dell'UE e quindi ha fatto quello che poteva: ha appoggiato l'espansione monetaria della Banca Centrale Europea, ha ampliato l'uso del Fondo di Solidarietà per affrontare il Coronavirus e ha consentito di modificare le destinazioni d'uso dei Fondi Strutturali non ancora impegnati. Ha inoltre derogato temporaneamente il Patto di Stabilità e attivato un quadro temporaneo per gli aiuti di Stato, che consente agli Stati membri di aumentare il sostegno alle imprese. Ha approvato un intervento per finanziare la disoccupazione (SURE), ampliato i prestiti della Banca Europea degli Investimenti e l'Eurogruppo ha attivato una linea di credito all'interno del MES (Meccanismo Europeo di Stabilità) con l'unica condizione di essere usata per fini sanitari.

Va inoltre tenuta presente una coincidenza del tutto casuale: proprio nel 2020 finisce un periodo di programmazione (2014-2020) e nel 2021 ne comincia un altro (2021-2027), e gli orientamenti, regolamenti e decisioni del bilancio comunitario riguardanti il nuovo periodo erano stati elaborati sin dal 2018 dalla Commissione ed erano in fase di discussione finale all'interno del Consiglio e del Parlamento Europeo, per essere attuati a partire da gennaio 2021. C'era anche stata l'elezione di un nuovo presidente della Commissione, nella persona di Ursula von der Leyen. Le priorità strategiche europee per il nuovo periodo di programmazione, condivise con gli Stati membri, erano sostanzialmente due, la lotta al cambiamento climatico per una Europa verde, e la digitalizzazione. Le scelte della Commissione in questa situazione di pandemia, mancanza di competenze e nuovo ciclo di programmazione è stata energica, innovativa e ambiziosa: a fine Maggio 2020 la Commissione, che detiene il potere d'iniziativa nei possibili ambiti di intervento dell'UE, ha presentato una serie di proposte aggiuntive rispetto a quelle del bilancio comunitario.

Il *Next Generation EU* è un piano di ripresa, giustificato dall'emergenza pandemica, che utilizza fondi ottenuti attraverso l'emissione di obbligazioni da parte della Commissione sul mercato internazionale - non è pertanto finanziato con trasferimenti dagli Stati membri - e, come già menzionato, fornisce risorse aggiuntive rispetto

a quelle del bilancio 2021-2027. Il *Recovery Fund* è soltanto uno dei programmi contenuti nel *Next Generation EU* (NGEU), quello con i fondi maggiori, quasi il 90% del totale, pari a 672,5 miliardi per l'insieme degli Stati membri. Gli altri programmi del NGEU (*ReactEU*, *Horizon*, *InvestEU*, Sviluppo Rurale, Transizione Giusta, *RescEU*) hanno una governance diversa da quella del *Recovery Fund*, in quanto si tratta di nuove risorse per programmi già inseriti nel bilancio 2021-2027 e quindi seguiranno le modalità di attuazione già stabilite in precedenza, accentrate o decentrate, per ognuno di questi canali programmatici.

L'operazione che viene svolta dalla UE, riconosciuta ampiamente come non solo coraggiosa, ma anche adeguata ai problemi del momento, ha per risultato la giustapposizione di obiettivi molteplici e diversi: quelli ereditati dai nuovi indirizzi per la spesa del bilancio comunitario 2021-2027 relativi alla transizione energetica e alla digitalizzazione, quelli dell'emergenza sanitaria relativa alle insufficienze emerse per affrontarla, le compensazioni per cittadini e imprese che subivano l'impatto economico della crisi. Si tratta di obiettivi molteplici, senza un collegamento o gerarchia obbligata. A questi si sono aggiunti la necessità di fare presto e mettendo sul tavolo risorse cospicue, ritenute indispensabili per dare una spinta forte alla ripresa, e da qui nasce l'esigenza di una separazione del nuovo strumento di intervento che si stava disegnando rispetto a quelli già previsti dal bilancio comunitario.

A questo punto si aggiunge un ulteriore obiettivo, ritenuto necessario vista l'entità delle risorse che sarebbero state rese disponibili. Questo consiste nell'incorporare, tra le cose da fare, anche la realizzazione delle riforme raccomandate dal Semestre europeo, riforme di natura strutturale che possono riferirsi ad ambiti molto diversi come la giustizia, le pensioni, la fiscalità delle imprese e del lavoro, il debito, il carico amministrativo, la scuola e la formazione, l'efficienza della Pubblica Amministrazione, gli investimenti pubblici e privati. Queste raccomandazioni, avviate come forme di coordinamento tra politiche diverse sin dai primi anni del 2000, vengono rivolte individualmente dalla Commissione a ogni Stato membro, ogni

anno. Dato che si tratta di riforme politicamente sensibili, e che le raccomandazioni non sono obbligatorie, la risposta degli Stati è stata piuttosto tiepida e svogliata. Si è deciso di conseguenza, nella proposta per il funzionamento del *Recovery Fund* a livello comunitario, di incorporare le raccomandazioni più recenti - 2019/2020 - come interventi obbligatori da attuare da parte degli Stati membri e come criterio di valutazione per l'approvazione dei *Recovery Plan* da parte dell'UE. Va tuttavia osservato che i tempi per realizzare ed approvare riforme sostanziali in ambiti come quelli appena menzionati, non sono necessariamente compatibili con la necessità di dare un forte stimolo, concentrato nel tempo, come quelli ipotizzati dai *Recovery Plan* per rilanciare l'economia europea dopo la pandemia.

La trovata geniale della Commissione per dare un senso alla molteplicità di obiettivi, all'accentramento della *governance* dei piani di ripresa ovviando consultazioni e partecipazione degli *stakeholders*, all'emergenza pandemica e alle sue conseguenze economiche, alla necessità di riforme che sbloccassero le strozzature che non consentono la crescita, alla transizione ecologica e alla competitività, è stata quella di trasformare la crisi in opportunità. Quindi di ricostruire sì, ma non come prima, approfittando della distruzione avvenuta per intraprendere un nuovo cammino con istituzioni riformate, un'economia sostenibile, fonti energetiche rinnovabili, digitalizzazione e crescita. Il disegno è grandioso e stimolante, ma quando si riflette sul come realizzarlo, con quali modalità di attuazione, con quali soggetti, procedure e tempi, le cose si complicano. La sottovalutazione della governance per realizzare tutto questo è un problema serio che rischia di far fallire una ottima idea.

È utile per l'analisi che segue, menzionare brevemente come l'UE ha organizzato la sua governance per gestire il *Recovery Plan* all'interno del NGEU. Questo è anche utile per capire come gli Stati membri abbiano di fatto replicato, simmetricamente, la propria, come si vedrà nei piani di ripresa di Germania, Francia e Spagna.

La Commissione Europea ha istituito una *task force* nel Segretariato Generale, che risponde

alla Presidenza della Commissione, con la collaborazione della Direzione Generale dell'Economia e Finanze (DG ECFIN). Sebbene il personale della *task force* è stato recuperato tra i funzionari delle diverse Direzioni Generali che hanno avuto lunghe esperienze nella gestione dei Fondi Strutturali, né il Segretariato Generale, né la Presidenza della Commissione, né la DG ECFIN in quanto istituzioni, hanno mai gestito programmi di spesa in precedenza. Questa *task force* opera dall'agosto 2020 e ha non solo un ruolo centrale nell'analisi dei programmi in vista della loro approvazione, ma anche assiste le cabine di regia degli Stati membri, se lo richiedono, nella preparazione dei piani.

Le altre Direzioni Generali della Commissione possono essere chiamate a dare un parere ma formalmente non intervengono nella gestione dei *Recovery Plan*. Esse continuano a essere responsabili per la gestione dei programmi di spesa relativi al bilancio comunitario 2021-2027, nonché degli altri programmi contenuti nel *NGEU*, ma non finanziati dal *Recovery Fund*. Il modo come avverrà il coordinamento delle complementarità attese nei programmi gestiti da questi due tipi di soggetti - *task force* del Segretariato Generale per il *Recovery fund* e Direzioni Generali responsabili dei programmi con i Fondi Strutturali e gli altri programmi del *NGEU* - non sono ancora state chiarite.

Nella valutazione e approvazione delle proposte di *Recovery Plan* degli Stati membri da parte della Commissione, è coinvolto anche il Consiglio Europeo, che può obiettare, ed anche il Parlamento Europeo, che va informato delle decisioni periodicamente. In queste valutazioni, il peso dato alle riforme specifiche del Semestre europeo incorporate nel piano ha un valore più alto rispetto agli altri componenti della valutazione. Ciò parrebbe indicare che questi tipi di intervento hanno una priorità rispetto agli altri. Questa condizionalità è stata in parte modificata dal Parlamento, e si è deciso che in nessun caso la mancanza di riforme può bloccare al 100% i fondi del *Recovery Plan*, ma soltanto il 25% di questi, oppure, a titolo di sanzione, un ammontare non superiore allo 0,25% del PIL dello Stato in questione.

Le soglie di spesa obbligata riguardano da un lato gli interventi per la transizione ecologica ed energetica, poste al 30% nelle conclusioni del Consiglio di luglio, e successivamente innalzate nelle negoziazioni con il Parlamento al 37%; dall'altro lato la soglia di spesa per gli interventi di digitalizzazione sono stabiliti al 20%. Inoltre il Parlamento ha ottenuto di definire una metodologia comune e trasparente per calcolare come si raggiunge questa soglia secondo i diversi tipi di misura.

È stata inoltre modificata la procedura per i pagamenti a stati di avanzamento del piano. Mentre in passato il rimborso da parte della Commissione avveniva sulla base della presentazione dei pagamenti ai beneficiari già anticipati dallo Stato, per il *Recovery Fund* si è passati a pagamenti sulla base di stati di avanzamento, al raggiungimento di traguardi stabiliti in anticipo, e risultati ottenuti. Questo cambiamento di metodo nei trasferimenti è importante e modifica tutte le procedure di rendicontazione della spesa, rendendola più adeguata che in passato, ma tutta ancora da definire.

In conclusione, con il *Recovery Fund* la Commissione ha modificato in modo sostanziale la governance dei rapporti Stato-UE e ha sottovalutato le difficoltà di attuazione per gli Stati membri e l'impatto che queste difficoltà potrebbero avere sui risultati dell'ambizioso programma di ripresa. La molteplicità di obiettivi e condizionalità lo rende molto complesso da attuare nei tempi stretti e i modi previsti. Si è privilegiata una formulazione dei programmi accentrata, top down, lasciando allo Stato membro la scelta e la convenienza di decentrare compiti a livelli istituzionali inferiori, così come quella di elaborare una visione d'insieme strategica.

LE SCELTE DEGLI ALTRI

A oggi nessuno Stato membro ha presentato un piano definitivo per il *Recovery Plan*. La stessa Commissione Europea ha stabilito inizialmente che gli Stati membri potevano trasmettere i piani a partire dal 15 ottobre 2020 e fino alla fine di aprile 2021. Ma, con il ritardo nell'approvazione dei regolamenti e dei veti sopraggiunti ciò che

gli Stati potevano presentare da ottobre in poi sono state soltanto "bozze" di piano, per poi, una volta analizzate e discusse con i servizi della Commissione, presentare piani definitivi. Questo consente di guadagnare tempo nell'effettiva implementazione dei piani dal 2021. Nell'esperienza passata il periodo di approvazione di un piano da parte della Commissione richiede tempi lunghi e diversi passaggi di andata e ritorno tra questa e lo Stato membro, con richieste di precisazioni, modifiche di azioni non eleggibili, correzione nelle stime dei costi e quant'altro. Una volta approvato, un piano è a tutti gli effetti un contratto con valore legale, e data l'emergenza, si è voluto avviare gli scambi di documentazione al più presto, in via informale. Rispetto al passato questi scambi informali appaiono più informali che in passato: date le novità sulle "cose da fare" nei piani si offre assistenza da parte della *task force* istituita ad hoc nel Segretariato Generale della Commissione, nell'assistere e guidare le scelte degli Stati Membri. Hanno finora consegnato bozze o linee guida del *Recovery Plan*, Germania, Francia, Spagna, Portogallo, Repubblica Ceca, Slovenia, Grecia, Bulgaria, Italia. Qui analizzeremo le bozze di Germania, Francia e Spagna, per quanto riguarda gli aspetti più sopra analizzati e soprattutto le novità introdotte in materia di *governance* nazionale. Non tutti i piani sono disponibili, e va detto subito che le decisioni di governance sono poco dettagliate in tutti i casi. Le informazioni su chi fa - o farà - che cosa, per la stesura della strategia, il coordinamento e priorità dei molteplici obiettivi, il loro seguimiento, la scelta dei progetti, il rapporto tra diversi livelli istituzionali, tra pubblico e privato, di sinergie tra programmi diversi, del peso da dare a sussidi e prestiti, a fondi nazionali e fondi europei, sono molto scarse. Ciò conferma l'osservazione generale di una sottovalutazione dell'importanza attribuita ai meccanismi di decisione e attuazione sia da parte di Stati che hanno esperienze di efficienza amministrativa che di quelli che invece hanno esperienze di inefficienza.

Dati i cambiamenti di metodo e di modalità di attuazione a livello europeo, non serve semplicemente riprodurre l'esperienza precedente; è necessario affrontare e organizzare in brevissimo tempo nuovi soggetti attuatori, nuovi sistemi di monitoraggio e rendicontazione, nuove modalità di ottenere anticipi e pagamenti, di intervenire allo stesso tempo su riforme istituzionali, spesa per investimenti, emergenza immediata a medio-lungo periodo, raggiungimento di target climatici e digitalizzazione. La carne al fuoco è davvero tanta, e anche la fretta. Le differenze tra gli assetti istituzionali della Pubblica Amministrazione dei diversi Stati sono notevoli, e quindi gli 'adattamenti' che ogni Stato dovrà fare sono diversi. Di queste differenze inoltre, la Commissione ne sa poco e non se ne è mai occupata troppo, perché ritiene che si tratti di questioni interne che non gli competono. Eppure, se da un lato si chiedono riforme strutturali che bloccano la crescita, e queste riguardano la giustizia, la pubblica amministrazione, il mercato del lavoro, il debito, per menzionarne solo alcune, e tutte sono di fatto riforme della governance in senso lato di uno stato, allora sarebbe utile saperne molto di più e anche attribuire a questi aspetti molta più importanza di quanto sia stato fatto finora.

IL RECOVERY PLAN DELLA GERMANIA

La Germania si è mossa in anticipo rispetto alle decisioni UE: fin dal giugno scorso 3-4 giugno per precisione - ben prima delle decisioni del Consiglio Europeo di fine luglio, ha approvato e finanziato per conto suo un "Pacchetto di Congiuntura" (*Konjunkturpaket*) per fornire una risposta all'emergenza sanitaria COVID-19.

La peculiarità tedesca sta proprio in questo anticipo di piano¹, fatto prevalentemente con fondi federali e a uso interno: sui 130 miliardi stanziati, il governo dovrebbe ricevere soltanto 23 miliardi di trasferimenti dall'UE. La struttura e i contenuti del piano, essendo stati definiti nei primi giorni di giugno 2020, qualche settimana dopo le proposte

¹ A dire il vero il piano tedesco di giugno è stato impostato in parallelo a quello della Commissione Europea. Infatti in un articolo di Politico.eu del 15.7.2020: *The Coronavirus Recovery Program that von der Leyen built*, si racconta che il lavoro di preparazione del *Recovery Plan*, all'interno di una task force informale della Commissione, è iniziato in marzo ed è proseguito fino a fine aprile quando sono arrivati a una proposta, allora la von der Leyen ha chiesto a Merkel e Macron di lavorarci ulteriormente in modo da rafforzarla nella discussione con gli altri Stati membri. Da questo lavoro è risultato il piano franco-tedesco, uscito il 18 maggio, molto simile alle proposte poi fatte dalla Commissione e pubblicate il 27 maggio. Tutto il percorso è stato fatto a stretto contatto con la Merkel e il suo staff, ed ha informato il piano tedesco di giugno.

di regolamento sul pacchetto *NGEU* di fine maggio da parte della Commissione, ma prima del Consiglio Europeo di fine luglio che ha avviato l'intervento comunitario, sono stati concepiti autonomamente dal governo e attuati come risposta all'emergenza sanitaria, non tenendo conto - almeno formalmente - di alcuna indicazione da parte della Commissione. Quello che la Germania ha ora intenzione di fare è di presentare ufficialmente dopo il 1° gennaio un *Recovery Plan* all'UE, scegliendo all'interno del piano nazionale già predisposto le misure che meglio rispondono agli obiettivi comunitari tra le misure già in via di attuazione, fino a raggiungere la sua quota di fondi dall'UE. Dei fondi europei allocati alla Germania per il *Recovery Plan*, essa intende utilizzare soltanto i prestiti e non i sussidi.

L'entità totale della cifra stanziata ha impressionato molto gli altri governi europei, imprese e parti sociali, in quanto risultava evidente che non tutti gli Stati membri erano in grado di finanziare autonomamente un pacchetto di stimoli e misure così importante. Si è osservato che in questo modo gli squilibri economici nell'uscire dalla crisi si sarebbero acuiti e che il mercato interno europeo non avrebbe funzionato a parità di condizioni. Da questo punto di vista, l'anticipo del piano tedesco ha messo sul tavolo il problema della necessità di fondi quantitativamente importanti per affrontare la crisi, che questi dovevano essere messi a disposizione subito, e che lo shock causato dalla pandemia - uguale per tutti - rischiava di avere impatti economici molto differenziati negli Stati membri, in relazione alla loro situazione economica precedente, in molti casi ancora non ancora ristabilita dopo la crisi finanziaria del 2008. Questi argomenti hanno contribuito non solo a preparare il terreno per il *NGEU*, rafforzandolo, ma anche a far fare un passo indietro alle misure cosiddette di austerità, promosse dall'UE in risposta a quella crisi, facilitando la sospensione temporanea del Patto di Stabilità e delle regole sugli aiuti di Stato.

Gli interventi del pacchetto di stimoli del governo tedesco sono di natura eterogenea e includono misure indirizzate a:

a) contrastare gli effetti immediati della pandemia stimolando la domanda attraverso misure fiscali di breve periodo (riduzione temporanea dell'IVA,

bonus per le famiglie, sostegno all'occupazione e agli apprendisti, riduzione delle tasse per le imprese, in particolare per le piccole e medie, riduzione del costo dell'elettricità per piccoli consumatori e imprese), fornendo liquidità, prestiti e sussidi a sostegno delle attività culturali e delle imprese non profit, garanzie e prestiti attraverso il *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (la banca del governo federale e dei Länder), liquidità alle imprese, alle autorità locali, interventi nel settore sanitario;

b) misure più di medio-lungo periodo indirizzate al sostegno di investimenti in tecnologie verdi per affrontare il riscaldamento climatico (energie rinnovabili - sostegno all'idrogeno, all'energia solare, tassa sulle emissioni di carbonio, sostegno al trasporto sostenibile e al rinnovo abitativo;

c) misure a favore dell'innovazione, della ricerca e della digitalizzazione del settore pubblico e privato.

Nel piano tedesco non si stabiliscono gerarchie o priorità tra i diversi obiettivi/indirizzi, ma soltanto allocazioni differenziate, che riflettono i costi dei ristori e delle trasformazioni del sistema produttivo e sociale perseguite. Si indica invece una sequenza, prima l'emergenza e poi gli interventi di ristrutturazione verde e digitalizzazione. C'è, come poi si osserverà anche nel *NGEU*, l'intenzione di collegare i due aspetti: riparare i danni alla società e al tessuto produttivo tenendo presente di non ricostruire tutto come prima, ma sostenendo la trasformazione del sistema per renderlo più sostenibile in senso ambientale da un lato, e più competitivo attraverso la digitalizzazione dall'altro. La strategia in realtà è proprio questa: riparare sì, ma ricostruendo in modo diverso e sostenibile. L'aiuto deve essere massiccio e concentrato in poco tempo per avere l'effetto-spinta considerato indispensabile.

La gestione del piano è affidata al Ministero delle Finanze ed è stato concepito e costruito dal governo federale, con risorse umane - poche, a quanto si sa - già presenti nella pubblica amministrazione e con modalità del tutto "*top-down*", pur avendo la Germania un assetto istituzionale che attribuisce agli Stati-Regione le competenze in materia di sanità e sviluppo. I Länder sono beneficiari e attuatori di alcune misure, ma non hanno contribuito alla formulazione del piano

né alla scelta delle misure. L'emergenza sanitaria ha pertanto giustificato una rinazionalizzazione e accentramento della governance per la ripresa a livello federale, nonostante la Germania sia stata una sostenitrice da sempre della sussidiarietà.

Nel piano tedesco, nella stesura attuale, non ci sono riferimenti espliciti a riforme strutturali in conformità con le raccomandazioni del semestre europeo. Eppure queste specificano chiaramente² che la Germania evidenzia squilibri macroeconomici che dovrebbero essere corretti: in particolare in relazione all'elevato surplus delle partite correnti, che riflette un modesto livello di investimento in relazione al risparmio, ed è rilevante negli scambi con l'esterno. Per promuovere la ripresa post-COVID la Commissione raccomanda alla Germania di dare priorità agli investimenti pubblici e privati, in particolare nella transizione verde e digitale, riducendo il carico amministrativo e di regolamentazione alle imprese. Le raccomandazioni riguardano sostanzialmente l'aumento della spesa e gli investimenti pubblici: questo non dovrebbe essere complicato da fare, visto che sia la pandemia che la ricostruzione consistono in misure straordinarie di spesa per investimenti.

Il piano tedesco non fa riferimento esplicito ai fondi europei che riceverà attraverso il bilancio comunitario 2021-2027, sebbene il governo fosse a conoscenza e avesse appoggiato sin dall'inizio della sua elaborazione la svolta verde del *Green Deal* e la digitalizzazione.

Tuttavia, la sequenza e il collegamento che si stabiliscono nel piano tra risposta alla pandemia e ristrutturazione di una economia più sostenibile e competitiva tiene senz'altro conto dei fondi che metterà a disposizione della Germania il bilancio comunitario. Dal punto di vista della divisione dei compiti tra Stato e Länder resta un importante problema di *governance* su come verrà affrontato il coordinamento necessario tra un *Recovery Plan* gestito dal governo federale e i molteplici programmi con i diversi Fondi Strutturali che verranno invece gestiti dai Länder. I due livelli istituzionali hanno dimostrato finora una

buona capacità amministrativa della Pubblica Amministrazione nell'attuazione dei programmi di spesa europea. In questo caso, data la modesta entità dei fondi straordinari del *NGEU* per la Germania e quelli molto più importanti provenienti dal bilancio comunitario, questo coordinamento non dovrebbe presentare problemi.

IL "PLAN DE RELANCE" DELLA FRANCIA

La Francia ha pubblicato la sua bozza di piano – il "*Plan de Relance*" – il 3 settembre 2020. Come la Germania, la Francia aveva partecipato alla preparazione del piano franco-tedesco, che aveva preceduto di pochi giorni il pacchetto del *NGEU* proposto dalla Commissione a fine maggio, rafforzandone il senso di urgenza e la necessità di una spesa straordinaria per affrontare l'impatto della pandemia a livello comunitario. Il piano francese, diversamente da quello tedesco, ha un orizzonte temporale più ampio ("costruire la Francia del 2030"), punta più decisamente alla trasformazione del modello di sviluppo economico, con scelte politiche importanti, sebbene si tratti di spesa da impegnare in due anni, il 2021 e il 2022.

I fondi stanziati dal *Plan de Relance* sono 100 miliardi, di cui 50 provenienti dai fondi del *NGEU* ed in particolare dal *Recovery Fund* e gli altri 50 da fondi nazionali. Il ruolo dei fondi europei è dunque più importante che nel caso tedesco. Il piano è già strutturato sulla base delle indicazioni fornite dalla Commissione sul *NGEU* agli Stati membri: anche se si tratta ancora di una bozza, questa è ben articolata, in uno stato di avanzamento quasi definitivo, non solo nelle 70 misure molto dettagliate, ma anche nell'organizzazione della sua *governance*: accordi già stabiliti su chi fa che cosa nella sua attuazione. Non contiene misure d'intervento immediato per l'emergenza sanitaria, fatte a parte e per un ammontare che a settembre arrivava a 470 miliardi di euro. Dei fondi europei la Francia sarebbe orientata a utilizzare tutta la sua quota di trasferimenti in forma di sussidi (40 miliardi) e soltanto una piccola parte (10 miliardi) dei prestiti a cui avrebbe diritto (67,8 miliardi). Ciò è stato giustificato dal Ministro delle Finanze, Bruno

² COM(2020) 505 final: Recommendation for a Council Recommendation on the 2020 National Reform Programme of Germany and delivering a Council opinion on the 2020 Stability Programme of Germany.

Le Maire, argomentando che ai tassi con cui la Francia si finanzia attualmente sui mercati, negativi anche sulle lunghe scadenze, non avrebbe alcuna convenienza a richiederli. Anche in questa decisione, le scelte francesi sono state diverse da quelle tedesche. E si potrebbe aggiungere che le condizionalità dei finanziamenti a tassi di mercato sono inesistenti, mentre quelle che la Commissione ha introdotto per ottenere i fondi del *Recovery Fund* sono senz'altro più pesanti.

Il piano francese contiene una strategia esplicita e ambiziosa, al di là degli orientamenti generali dati dall'UE su una ricostruzione verde più sostenibile e la digitalizzazione. Si afferma che con questo piano "la Francia si riprende il destino nelle sue mani", "è stato concepito come un acceleratore della sovranità economica e l'indipendenza tecnologica", attraverso la rilocalizzazione delle produzioni industriali di beni essenziali, anche nel campo delle importazioni agro-alimentari, e con lo sviluppo di nuove fonti energetiche sostenibili che sostituiscano le importazioni e creando nuova occupazione in tutte le regioni. Più che incentivare i consumi come motore dello sviluppo, qui si privilegiano le imprese e gli investimenti pubblici e privati. Le 70 misure incluse si distribuiscono su tre aree di intervento: a) la transizione ecologica con 30 miliardi (edilizia sostenibile, recupero di zone industriali abbandonate, decarbonizzazione, economia circolare, transizione agricola, infrastrutture e mobilità verde, l'idrogeno); b) la competitività delle imprese con 35 miliardi (riduzione massiccia delle tasse alle imprese, piano di rilocalizzazione in settori strategici, innovazione di filiere, tecnologie digitali, agricoltura sostenibile); c) la coesione sociale e territoriale con altri 35 miliardi (sostegni all'occupazione, formazione, contributi a famiglie per contrastare l'abbandono scolastico, sostegno al terzo settore, enti locali, nuova mobilità a bassa emissione di CO₂).

Si tratta di misure di natura eterogenea, che soltanto in parte rispondono alla strategia adottata, dato che, ad esempio, la forte detassazione temporanea delle imprese in generale non contiene alcuna selettività di sostenibilità, di innovazione o competitività. Due peculiarità importanti delle misure del piano: la prima è il ruolo di rilievo attribuito all'agricoltura

nel raggiungimento degli obiettivi climatici, si direbbe quasi più significativa di quella attribuita all'industria; la seconda è l'attenzione particolare data alla distribuzione territoriale degli aiuti su tutto il territorio, con accordi formali di metodo e procedura con tutte le regioni e da queste con i dipartimenti.

Mentre la Germania con l'emergenza tende ad accentrare le decisioni delimitando la sussidiarietà, con un approccio *top-down*, la Francia si muove in direzione opposta, mantenendo il controllo in seno al governo ma decentrando l'attuazione delle misure e la selezione di alcuni progetti nel territorio in un approccio misto che dà spazio anche a un approccio *bottom-up*. La Francia è uno Stato in cui le competenze sono fortemente centralizzate da sempre. Si pensi che fino all'ultimo periodo di programmazione europea, i Fondi Strutturali per lo sviluppo regionale e rurale venivano gestiti dallo Stato, e soltanto nel periodo 2014-2020 c'è stato un decentramento della *governance* dei fondi europei alle Regioni e ai Dipartimenti.

Il problema di un eventuale ri-accentramento con il *Plan de Relance* poneva un problema politicamente delicato, soprattutto se si tiene presente la recente ribellione dei "Gilets Jaunes" che ha contestato allo Stato l'abbandono dei territori regionali. Di conseguenza il governo ha impostato con molta attenzione il rapporto Stato-Regioni nel suo piano di ripresa, non sottovalutando in alcun modo il ruolo che le scelte di governance possono avere sul raggiungimento dei risultati di un programma.

Il capofila del piano è il Ministro dell'Economia, delle Finanze, e del Rilancio, che sarà l'autorità unica per l'attuazione nei due anni in cui è prevista la spesa straordinaria. Si è costituito un conto separato nell'amministrazione per questo scopo, per assicurarsi che i fondi messi a disposizione restino separati da quelli ordinari e restino temporanei. Un calendario di attuazione sarà indicato per ogni misura: se i tempi stabiliti non sono rispettati, i fondi verranno riallocati ad altre misure. La rapidità della spesa è considerata un aspetto centrale della sua efficacia nello stimolare la ripresa.

A livello nazionale sono stati costituiti tre organismi incaricati del conseguimento del piano: un **Consiglio per il rilancio**, presieduto dal Primo ministro, con il

compito di rivedere lo stato di avanzamento in una prospettiva settoriale e territoriale, associando i parlamentari, le parti sociali, i rappresentanti delle collettività, le ONG e la società civile, economisti e servizi dello Stato. Il secondo è un **Comitato di indirizzo del rilancio**, presieduto dal Ministro dell'Economia, delle Finanze e del Rilancio, che si riunisce con cadenza settimanale, per seguire dettagliatamente il piano e per assicurare il rispetto degli impegni di spesa nei due anni di operatività. Il terzo è un **Consiglio interministeriale**, presieduto dal Primo ministro, con la presenza del ministro dell'Economia e di altri ministri competenti, che si riunisce ogni 6 mesi o più se necessario, per decidere la riallocazione dei fondi non spesi.

Sempre a livello nazionale è stato riattivato un organismo statale esterno, il "*Commissariat Générale du Plan*" con 40 anni di esperienza di pianificazione, soppresso nel 2006 e ora recuperato per assistere il governo nella gestione del *Recovery Plan*, con la funzione di fornire indicazioni di pianificazione e interventi pubblici, e di coordinamento delle azioni governative. Dovrà anche riportare a livello centrale le difficoltà e ostacoli amministrativi che i prefetti e sotto-prefetti delle regioni devono affrontare nelle procedure di spesa. François Beyrou è stato nominato a capo di questa struttura, che risponde al Ministro dell'Economia. La struttura è finanziata con fondi a disposizione del Primo ministro.

A livello locale, dei **Comitati regionali**, si occuperanno di informare gli attori locali delle modalità di attuazione del programma, seguire l'avanzamento dei progetti nei singoli territori, e di identificare e risolvere gli intoppi eventuali; vi partecipano i servizi di Stato, i rappresentanti delle collettività locali e le parti sociali.

L'avanzamento dei progetti nei territori e gli indicatori verranno regolarmente resi pubblici per assicurare trasparenza. Il Primo ministro si è impegnato a relazionare sull'esecuzione del piano in Parlamento ogni due mesi. L'articolazione territoriale di alcune misure riguarda i trasferimenti diretti alle collettività locali, attuate dai prefetti regionali; le misure che potranno essere oggetto di accordi contrattuali per la ripresa e la transizione ecologica; le misure ministeriali che verranno attuate a livello locale.

Per quanto riguarda le raccomandazioni del semestre europeo alla Francia per il 2020, queste non sono menzionate nel *Plan de Relance* in maniera diretta. Le raccomandazioni fatte dalla UE, tenendo conto dell'impatto della pandemia sono 4:

- 1) di ritornare a politiche di bilancio che tendenzialmente assicurino la sostenibilità del debito a medio termine quando la situazione economica lo consenta e di rafforzare la resilienza del sistema sanitario;
- 2) mitigare l'impatto occupazionale della crisi anche con sostegni attivi per i disoccupati;
- 3) garantire il sostegno alla liquidità delle piccole e medie imprese nonché promuovere gli investimenti pubblici e privati per la ripresa privilegiando la transizione energetica, trasporti sostenibili, ricerca e innovazione;
- 4) continuare a migliorare il contesto normativo, ridurre gli oneri amministrativi per le imprese e semplificare il sistema fiscale. Le misure introdotte nel piano parrebbero a prima vista rispondere alle prime tre raccomandazioni, mentre per la quarta saranno necessarie ulteriori precisazioni nella fase di discussione e revisione del piano con la Commissione, prima della sua approvazione.

Tutto sommato, le raccomandazioni nel caso della Francia, come si era osservato anche per la Germania, non sembrano complicate da affrontare, né richiedono riforme strutturali significative.

I fondi del *Plan de Relance* finanziati con il *Recovery Fund*, verranno attuati con modalità diverse dagli altri programmi inclusi nel *NGEU*. L'Accordo di Metodo del 30.7.2020 stabilisce infatti che questi altri programmi - *Just Transition Fund*, *ReactEU*, Sviluppo Rurale - verranno gestiti in Francia dalle autorità di gestione pre-esistenti, con le modalità già stabilite per ognuno di essi, dunque separatamente dalla *governance* del *Plan de Relance*. Per quanto riguarda le complementarità richieste tra quest'ultimo ed i programmi finanziati con il bilancio comunitario 2021-2027 si afferma nei documenti disponibili che sono iniziati i lavori per determinare l'articolazione con le Regioni delle modalità di attuazione dei diversi programmi.

Nel caso francese queste articolazioni e complementarità tra fondi straordinari e fondi

di bilancio non dovrebbero presentare grosse difficoltà di attuazione dato che in entrambi i casi la gestione è condivisa tra Stato e Regioni, limitando i problemi di coordinamento tra soggetti istituzionali a livelli territoriali diversi.

IL "PLANDERECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA" DELLA SPAGNA

Una bozza del *Recovery Plan* della Spagna è stata presentata il 7 settembre 2020, pochi giorni dopo il piano francese. Il piano dispone complessivamente di 140 miliardi di euro di fondi europei, di cui 72 corrispondono a sussidi ed i rimanenti 68 a prestiti. La Spagna è il secondo paese, dopo l'Italia, per l'importanza dei fondi attribuiti. I fondi europei, in questo caso, sono gli unici disponibili, senza alcuna integrazione di fondi nazionali, come si è visto nei piani di Germania e Francia.

L'intenzione del governo è di utilizzare nei primi tre anni di attuazione i fondi allocati come sussidi, e soltanto se necessario, in un secondo momento, di utilizzare la quota offerta come prestiti. Le motivazioni di questa scelta non sono basate, come si è visto nel caso francese, sul fatto che la Spagna si può finanziare sul mercato a tassi più bassi di quelli che otterrebbe con i prestiti della Commissione, ma piuttosto sul timore che le condizionalità legate all'ottenimento dei fondi straordinari del *NGEU* siano politicamente difficili da realizzare in un momento di emergenza come quello attuale. In particolare, come si vedrà più avanti, i timori riguardano le raccomandazioni di riforme strutturali fatte all'interno del Semestre europeo dalla Commissione alla Spagna e rimandate di anno in anno e ora collegate all'erogazione del *Recovery Fund*. L'esperienza negativa delle condizionalità imposte alla Spagna durante la crisi del 2008 per il suo salvataggio hanno lasciato il segno e spiegano questi timori. La sfida di riuscire a spendere i fondi attribuiti in un periodo di tempo relativamente breve è molto alta. La *task force* che ha elaborato il piano spagnolo, consapevole della sfida, ha cominciato a ragionare sui possibili contenuti sin dai principi di aprile, in pieno *lockdown*, quando si è saputo che la Commissione ci stava lavorando. La capacità della Spagna di spendere i fondi europei che riceve è stata tradizionalmente bassa.

Gli interventi previsti seguono da vicino le indicazioni fornite dalla Commissione e si distribuiscono in quattro grandi indirizzi: la transizione ecologica, la trasformazione digitale, la coesione territoriale e sociale, e le parità di genere. Questi si suddividono a loro volta in 10 politiche prioritarie, che includono il miglioramento delle infrastrutture (12% dei fondi), l'istruzione e la formazione (18%), modernizzazione dell'industria (17%), ricerca e innovazione (17%), la modernizzazione del sistema fiscale.

Gli interventi per la parità di genere hanno per obiettivo non solo l'equità ma anche sostenere un maggior tasso di occupazione femminile con ricadute sulla produttività del lavoro. Le singole misure non sono dettagliate e la loro ulteriore precisazione viene rimandata a fasi successive della bozza di piano, che si intende presentare in forma definitiva entro la fine di aprile 2021, con l'aiuto dei servizi della Commissione, che finora hanno contribuito a guidare le scelte del piano. Non si ha l'impressione che ci sia una strategia esplicita nazionale che ha ordinato gli interventi. Si sono raccolti possibili progetti, con l'aiuto delle associazioni imprenditoriali che hanno creato un gruppo di lavoro di 15 grandi imprenditori, in parallelo a quelli che operavano all'interno del governo. La cabina di regia del piano è sin dall'inizio alla Moncloa, sede del governo e del Presidente Sanchez.

Una prima versione dell'organizzazione della *governance* del piano spagnolo è stata respinta informalmente dalla Commissione, e se ne sta organizzando un'altra, con pressioni da parte di gruppi di interesse e partiti politici per attribuire le competenze a un ministero piuttosto che a un altro. La bozza presentata in settembre è stata costruita in forma accentrata, a livello di governo centrale.

L'assetto istituzionale della Spagna è caratterizzato da forti autonomie regionali, in competizione e spesso in conflitto con lo Stato centrale.

L'emergenza pandemica ha favorito l'accentramento delle risposte pubbliche, e questo accentramento ha poi contagiato i piani di ripresa, come si è visto nel caso tedesco, e, tutto sommato è stato favorito anche dalle decisioni di *governance* della stessa Commissione Europea.

Le riforme strutturali richieste dalle raccomandazioni alla Spagna del Semestre europeo sono percepite come molto impegnative rispetto a quelle osservate per Germania e Francia. Gli aspetti che più inquietano riguardano le riforme fiscali e le procedure per eccessivo debito che scatterebbero al momento della sospensione delle deroghe al patto di stabilità, ma anche la riforma del sistema delle pensioni e la riforma della pubblica amministrazione. Il timore per queste richieste è talmente forte che si preferisce non richiedere la quota di prestiti del *Recovery Fund*, fino che si capisce meglio come verranno applicate queste condizionalità.

La Spagna ha fatto pressioni sul Parlamento Europeo per ottenere che venisse modificata la decisione presa dal Consiglio di luglio di poter bloccare il 100% dei fondi se le riforme fiscali richieste non venissero attuate. Questa regola è stata modificata il 18.12.2020 nell'accordo definitivo tra Consiglio e Parlamento, riducendo, come già indicato più sopra, la percentuale di fondi che potrà essere bloccata per inadempimenti eventuali.

Il piano di ripresa spagnolo è a uno stadio ancora molto preliminare di avanzamento, con uno schema di *governance* appena delineata, ma molto contestata, sia da parte delle opposizioni, sia da parte delle autonomie regionali, sia da parte della Commissione che ha consigliato di rivedere alcune parti, soprattutto per il ruolo dato nella scelta dei progetti a entità private.

Nonostante questi aspetti da elaborare ulteriormente, l'interesse per il caso spagnolo è molto significativo per riflettere sul caso italiano.

CONCLUSIONI MOLTO PRELIMINARI

Il tipo di analisi qui svolta, anche se ancora basata su informazioni incomplete e programmi più o meno abbozzati sembra promettente e senz'altro da continuare. Apre finestre di solito ignorate e lasciate chiuse, nonostante sembri evidente che la sottovalutazione dei problemi di *governance*, a tutti i livelli istituzionali, può contribuire in maniera significativa al fallimento di programmi ambiziosi e innovativi, come il *Recovery Plan*, promosso dalla UE in risposta all'emergenza sanitaria, economica e sociale che tuttora ci affligge.

Uno degli effetti più sorprendenti della *governance* adottata dalla UE con il *Recovery Fund* è stato l'accentramento delle decisioni, sia a livello comunitario che degli Stati membri, indipendentemente dell'assetto istituzionale accentrato o decentrato degli Stati analizzati. Infatti si potrebbe concludere che l'accentramento è stato più forte in Germania e Spagna, federali nel primo caso e con forti autonomie regionali dall'altro, che in Francia, da sempre più centralizzata.

Nell'impostazione delle modalità di attuazione a livello europeo la Commissione ha privilegiato la giustapposizione di tutti le forme di intervento che aveva a disposizione, ma ha sottovalutato le complessità di gestione che la molteplicità di obiettivi, soglie di spesa minima, mancanza di esplicite priorità, riforme da svolgere insieme alla spesa, ha finora creato per il disegno e l'attuazione dei *Recovery Plan* nazionali.