

Edoardo Bressanelli, Lucia Quaglia

# La Genesi del Next Generation EU: intergovernativismo vs sovranazionalismo?

(doi: 10.1483/102153)

Rivista Italiana di Politiche Pubbliche (ISSN 1722-1137)

Fascicolo 3, dicembre 2021

**Ente di afferenza:**

*Università di Trieste (units)*

Copyright © by Società editrice il Mulino, Bologna. Tutti i diritti sono riservati.

Per altre informazioni si veda <https://www.rivisteweb.it>

**Licenza d'uso**

L'articolo è messo a disposizione dell'utente in licenza per uso esclusivamente privato e personale, senza scopo di lucro e senza fini direttamente o indirettamente commerciali. Salvo quanto espressamente previsto dalla licenza d'uso Rivisteweb, è fatto divieto di riprodurre, trasmettere, distribuire o altrimenti utilizzare l'articolo, per qualsiasi scopo o fine. Tutti i diritti sono riservati.

# La Genesi del *Next Generation EU*: intergovernativismo vs sovrnazionalismo?

Edoardo Bressanelli e Lucia Quaglia

The Genesis of Next Generation EU: Intergovernmentalism vs Supranationalism?

This article aims to offer a preliminary assessment of how intergovernmental and supranational politics played out in the genesis of Next Generation EU. It will review key events chronologically, distinguishing between two phases. From February to July 2020, the main players have been the EU member states. The article reviews the key positions within the European Council/Council of the EU and the tensions between coalitions of members. From July 2020 to February 2021, the role of supranational actors has become more significant, as the negotiations of the Multiannual Financial Framework were concluded, and legislation was mostly approved using the Ordinary Legislative Procedure. The article will trace the positions of the main actors and analyse conflicts within and among institutions, placing some specific attention on Italy.

*Keywords:* Crisis; Coronavirus; Covid, Next Generation EU (NGEU); Recovery Fund; Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); Italia.

## 1. Introduzione

Sebbene l'epidemia di COVID-19 sia iniziata come un'emergenza sanitaria nei primi mesi del 2020, i suoi effetti economici sono stati devastanti per l'economia europea e globale, portando alla peggiore recessione economica dalla Seconda guerra mondiale, all'impennata della disoccupazione e al peggioramento della situazione della finanza pubblica. Questa crisi economica ha anche messo a dura prova la governance economica dell'Unione Europea (UE), in particolare quella dell'area dell'euro, e quella dei suoi Stati membri. L'Italia, che già stava lottando con un'economia fragile ed un pesante indebitamento, è stata particolarmente colpita dalla pandemia. In quanto

terza economia dell'UE, la sua situazione era particolarmente preoccupante, con il secondo rapporto debito/PIL più alto dell'Eurozona e il terzo debito pubblico al mondo in termini assoluti.

Di fronte a queste grandi sfide, l'UE ha risposto adottando significativi cambiamenti istituzionali e politici. In particolare, è stato concordato il programma di finanziamento *Next Generation EU* del valore di 750 miliardi di euro per affrontare la crisi economica legata al COVID-19. Il fulcro di *Next Generation EU* è la *Recovery and Resilience Facility* (Dispositivo per la ripresa e la resilienza - spesso abbreviato come *Recovery Fund*), che ammonta a 672 miliardi di euro in prestiti e sovvenzioni volti a sostenere le riforme economiche e gli investimenti nei paesi dell'UE.

Analizzando la creazione di *Next Generation EU*, questo articolo si concentra sul livello dell'UE, a differenza degli altri contributi di questa collezione, che si focalizzano principalmente sul livello domestico e, segnatamente, l'Italia. Poiché le decisioni politiche prese a livello europeo vincolano fortemente le strategie e le azioni degli attori nazionali, è importante capire come tali decisioni sono state adottate. Questo articolo tratteggia quindi le posizioni dei principali attori e mappa i conflitti tra i vari paesi membri e le istituzioni dell'UE, facendo particolare attenzione alla posizione dei *policy-makers* italiani. Così facendo, offre anche una valutazione preliminare di come le dinamiche intergovernative e sovranazionali abbiano influenzato la genesi di *Next Generation EU*. L'articolo si focalizza sulle fasi di *agenda setting*, *policy design* e *decision making*, non sulle fasi di implementazione, monitoraggio ed *enforcement*. Inoltre, il nostro non è un esercizio di *theory testing*, quanto un *preliminary assessment*: le teorie da noi considerate forniscono spunti interpretativi, non portano alla formulazione di ipotesi da testare sistematicamente.

Il materiale è organizzato come segue. Il secondo paragrafo discute alcune delle principali teorie utilizzate per spiegare la risposta dell'UE alla crisi del debito sovrano e capaci di fornire un quadro analitico adeguato per far luce sul processo di policy in esame (ossia, la risposta UE alla crisi economica relativa al COVID-19). Il terzo paragrafo esamina la «fase intergovernativa» nella realizzazione di *Next Generation EU*, dallo scoppio della pandemia in Europa (inizialmente, in Italia) nel febbraio 2020 all'accordo raggiunto al Consiglio Europeo nel luglio 2020, mentre il quarto paragrafo discute la fase sovranazionale del processo di *policy making*, fino al febbraio 2021, con l'approvazione del bilancio 2021-27 e del *Recovery Fund*. Queste sezioni empiriche si basano su una attenta lettura di vari documenti

di policy ed una sistematica rassegna stampa dei principali quotidiani in lingua inglese. Infine, il quinto paragrafo conclude.

## 2. Quadro teorico: cosa spiega la riforma della governance economica dell'UE?

Diversi approcci teorici sono stati utilizzati per spiegare le precedenti riforme della governance economica dell'UE, in particolare nel contesto della crisi del debito sovrano iniziata nel 2010. In sintonia con la letteratura 'tradizionale' sull'integrazione europea, i principali approcci discussi di seguito sono quelli intergovernativo e sovranazionale, che forniscono i cardini teorici di questo articolo.

Un approccio intergovernativo (Moravcsik 1998) si concentra sugli interessi materiali e sul relativo potere negoziale dei principali stati membri nella creazione e riforma dell'Unione Economica e Monetaria (UEM) (Fabbrini 2013; Howarth e Quaglia 2016; Schimmelfennig 2015). I resoconti intergovernativi della progettazione e della riforma dell'UEM si concentrano principalmente sulle contrastanti preferenze degli Stati membri dell'UE/zona euro – normalmente intese in termini di interessi macro e microeconomici e della struttura dei sistemi bancari nazionali – che devono essere conciliati attraverso negoziati a livello europeo. I resoconti intergovernativi considerano anche il diverso potere negoziale degli Stati membri, concentrandosi, generalmente, sul ruolo e le preferenze dei principali paesi, in particolare, la Germania e, in misura minore, la Francia (Schimmelfennig 2015). Gli esiti dei negoziati relativi all'istituzione e alla riforma dell'UEM sono spiegati come soluzioni di compromesso (Lundgren *et al.* 2019), che delegano alcune funzioni alle istituzioni sovranazionali (in primis, la Commissione Europea) con lo scopo di porre in essere *credible commitments*. Una più recente versione di questo approccio, il «nuovo intergovernativismo» (Bickerton *et al.* 2015, 26-27; Fabbrini e Puetter 2016) esamina l'intenso livello di attività intergovernativa in diverse aree politiche, asserendo che i negoziati chiave sono basati su dinamiche deliberative (non solo rapporti di forza) tra i rappresentanti nazionali e le soluzioni adottate non comportano una delega di ulteriori poteri alla Commissione. Ad esempio, la creazione dell'Unione Bancaria per portare avanti il completamento dell'UEM è stata spiegata in questo modo (Howarth e Quaglia 2015).

Il neofunzionalismo (Haas 1958) e la governance sovranazionale si concentrano, rispettivamente, sul ruolo ed influenza degli attori sovranazionali, ed i concetti di *spill-over* e *path dependency*. Niemann

e Ioannou (2015) evidenziano le ricadute negative (*negative spill-overs*) che sono derivate dall'incompletezza dell'UEM come istituita dal Trattato di Maastricht (Trattato sull'UE) e che hanno alimentato la crisi del debito sovrano dal 2010 in poi. Queste ricadute funzionali, l'imprenditorialità delle istituzioni sovranazionali e la mobilitazione di gruppi di interesse transnazionali spiegano la gestione della crisi da parte dell'UE e la spinta al completamento dell'UEM. Altri autori evidenziano i ruoli pionieristici delle istituzioni sovranazionali dell'UE, in particolare, la Commissione Europea e la Banca Centrale Europea (BCE) (Epstein e Rhodes 2016), favorendo una traiettoria di *path dependency*, in base alla quale eventi passati possono avere conseguenze significative in tempi successivi. Anche il Parlamento Europeo (PE) svolge un ruolo importante, specialmente dopo la ratifica del Trattato di Lisbona, sebbene vi siano vedute contrastanti sulla sua effettiva influenza politica (Bressanelli e Chelotti 2016; O'Keefe *et al.* 2016).

Altri autori combinano vari approcci teorici (ad esempio, Franchino e Mariotto 2020). Pertanto, Carstensen e Schmidt (2018) sostengono che gli attori sovranazionali sono stati in grado di esercitare «potere istituzionale e ideazionale» nella seconda fase della crisi del debito sovrano (cioè dal 2012 in poi), che ha portato alla creazione dell'Unione Bancaria. Jones *et al.* (2016) adottano l'approccio del «fallimento in avanti», sostenendo che le ricadute funzionali negative della precedente integrazione incompleta nell'UEM hanno innescato la crisi del debito sovrano, mentre la soluzione alla crisi è stata messa in atto attraverso una negoziazione intergovernativa basata sul minimo comune denominatore. Infine, Nielsen e Smeets (2018) e Smeets *et al.* (2019) argomentano che la «leadership collaborativa» tra istituzioni intergovernative e sovranazionali, in particolare, la presidenza del Consiglio Europeo e la Commissione Europea, ha avuto un ruolo importante nelle precedenti riforme dell'UEM.

### 3. I negoziati intergovernativi del NGEU

A seguito dello scoppio della pandemia nella prima metà del 2020, l'aumento dei differenziali di rendimento del debito pubblico degli stati membri dell'Eurozona, in particolare, in Italia, ha acceso il dibattito concernente i meccanismi di sostegno finanziario per i paesi in difficoltà dell'UE/area dell'euro, evidenziando i *negative spill-overs* di una UEM asimmetrica, ossia Unione Monetaria senza equivalente Unione Economica (in particolare, Unione Fiscale). Le principali

*fault lines* nelle negoziazioni tra gli Stati membri erano dovute a conflitti distributivi tra i così detti ‘paesi frugali’ ed i paesi dell’Europa meridionale. I paesi frugali – Olanda, Austria, Danimarca e Svezia – adottano una linea più rigorista nello stanziamento di risorse dell’UE agli Stati membri, favorendo quindi l’uso limitato di prestiti (ossia, fondi che dovranno poi essere restituiti), soggetti a condizionalità. Si oppongono quindi alla mutualizzazione del debito (cioè la condivisione del debito tra tutti gli stati membri, che ne diventano garanti) preoccupati dal potenziale *moral hazard*, che si verifica quando un soggetto, esentato dalle eventuali conseguenze economiche negative di un rischio, si comporta in modo diverso da come farebbe se invece dovesse subirle. Nel caso in questione, il rischio che alcuni stati accumulino debito pubblico, il cui pagamento verrebbe poi condiviso con altri stati. I paesi dell’Europa meridionale – Italia, Spagna, Portogallo e Grecia – chiedono invece strumenti di mutualizzazione del debito, come i *coronabonds* e sovvenzioni a fondo perduto (*grants*) dall’UE.

I meccanismi di sostegno finanziario dell’UE pre-Covid erano ‘fiscalmente neutrali’ perché consistevano in prestiti erogati ai paesi in difficoltà, ma che dovevano essere poi rimborsati, anche se con tassi inferiori a quelli di mercato. Pertanto, quando la crisi economica legata alle ricadute della pandemia è iniziata, l’opzione predefinita per l’UE è stata quella di fare affidamento sui prestiti, in primo luogo, tramite il preesistente Meccanismo europeo di stabilità (MES). I prestiti del MES erano poco attraenti per i paesi in difficoltà dell’Europa meridionale, in primo luogo, l’Italia, per diversi motivi (Jones 2020). Da un punto di vista economico, questi paesi, soprattutto l’Italia, avevano già un alto livello di debito pubblico nonché la possibilità di rifinanziare il debito sul mercato, anche a seguito della politica monetaria non convenzionale della BCE. Inoltre, la richiesta di fondi al MES avrebbe potuto avere un impatto negativo sulla reputazione di un paese sui mercati finanziari in termini di sostenibilità del debito (Johnson *et al.* 2020). Politicamente, l’uso dei prestiti MES era contestato a livello nazionale e, in particolare, era attivamente criticato dai partiti sovranisti e populistici in Italia (vedi Cavatorto *et al.* in questo volume). Vi erano infine preoccupazioni circa la potenziale condizionalità aggiuntiva e l’associazione dei prestiti MES con l’intervento della Troika (Commissione, BCE e FMI) negli affari interni di un paese, come durante la crisi del debito sovrano.

Una coalizione guidata dall’Italia ha cercato di realizzare meccanismi di sostegno, in primo luogo, attraverso la creazione di *eu-robonds* (nello specifico, *coronabonds*), ossia debito comune

dell'Eurozona per mutualizzarne il rischio (Amaro 2020; Michalopoulos 2020; Segreti 2020). Una lettera congiunta del 25 marzo, indirizzata al presidente del Consiglio Europeo Charles Michel ed in cui si chiedevano i *coronabonds* per finanziare gli investimenti sanitari e le politiche economiche e sociali, è stata firmata da nove leader nazionali – tra cui quelli di Italia, Spagna, Francia, Portogallo, Grecia, Belgio, Slovenia, Irlanda e Lussemburgo (Dombey *et al.* 2020). In alternativa, o in aggiunta, alcuni di questi Stati membri, tra cui l'Italia, hanno chiesto finanziamenti dall'UE sotto forma di sovvenzioni a fondo perduto. Alcuni governi nazionali dell'Eurozona – ma non quello italiano, che era diviso internamente su questa questione (Perrone e Trovati 2020) – hanno sostenuto anche l'utilizzo di prestiti dal MES senza condizionalità (von der Burchard e Tamma 2020; Bufacchi 2020).

Una coalizione guidata dalla Germania – e che comprendeva anche Austria, Paesi Bassi, Danimarca, Svezia e Finlandia – si è inizialmente opposta alla creazione di *coronabonds* e ha sostenuto l'uso dei meccanismi di supporto esistenti, in particolare il MES, mantenendone la condizionalità (Rachman 2020; Chazan 2020; von der Burchard e Tamma 2020). Il governo olandese è stato particolarmente esplicito nel contrastare la proposta di usare *coronabonds* e sovvenzioni (Khan 2020a; Boffey 2020), mentre l'opposizione del governo tedesco alla mutualizzazione del debito sotto forma di *coronabonds* derivava da preoccupazioni di lunga data concernente il rischio di *moral hazard* (Matthijs e McNamara 2015). A livello interno, i governi degli Stati membri del Nord Europa si sono trovati ad affrontare una forte opposizione pubblica a qualsiasi forma di mutualizzazione del debito nell'UE/zona euro, nonché la competizione di partiti populisti/sovrani di destra, soprattutto nei Paesi Bassi.

È tuttavia degno di nota il fatto che, nella primavera del 2020, vi è stato un cambiamento significativo nelle preferenze del governo tedesco sulla necessità di sovvenzioni per finanziare la ripresa economica, allontanando così la posizione negoziale della Germania da quelle degli altri paesi del Nord Europa (Howarth e Quaglia 2021). La devastazione provocata dalla crisi, la preoccupazione per possibili *spill-overs* negativi, un cambiamento nel pensiero economico nel Ministero delle Finanze tedesco e gli sforzi del ministro delle finanze socialdemocratico Olaf Scholz, così come il mutamento nell'opinione pubblica tedesca durante l'evolversi della pandemia, contribuiscono a spiegare la motivazione sottostante la proposta franco-tedesca concernente l'uso delle sovvenzioni, discussa di seguito (de Gruyter 2020; Hassenkamp 2020).

La Francia era nel mezzo tra delle due coalizioni sopra descritte. Inizialmente, il governo francese ha sostenuto l'emissione di *coronabonds* ed ha firmato la lettera congiunta che ne conteneva la proposta. Successivamente, una volta emersa l'insormontabile opposizione alla proposta, il Ministro delle Finanze francese, Bruno Le Maire, ha proposto la creazione di un fondo *tantum* limitato a cinque o dieci anni che potesse indebitarsi ed emettere prestiti ai governi a tassi inferiori a quelli di mercato per favorire la ripresa economica (Smith-Meyer 2020).

Le diverse preferenze degli Stati membri hanno generato conflitti distributivi che sono stati conciliati attraverso la negoziazione inter-governativa, che ha avuto luogo nell'Eurogruppo, nel Consiglio dei Ministri dell'Economia e delle Finanze e nel Consiglio Europeo. La creazione dei *coronabonds* è stata inizialmente oggetto di accesi dibattiti, senza portare a nulla. Nell'aprile 2020, l'Eurogruppo ha deciso di aumentare i finanziamenti messi a disposizione degli stati membri sotto forma di prestiti (Presidenza dell'Eurogruppo 2020). Il MES è stato ampliato istituendo una linea speciale di prestiti per contrastare la crisi pandemica. La condizionalità su questo tipo di prestiti è stata ridotta e l'unico requisito per accedere a questa linea di credito era l'impegno a utilizzarla per sostenere il finanziamento domestico delle spese sanitarie dovute alla pandemia. Tuttavia, questo non è stato un cambiamento permanente, essendo avvenuto attraverso uno scambio di lettere tra la Commissione Europea e il Consiglio dei Ministri. I prestiti avrebbero potuto raggiungere un ammontare fino al due per cento del PIL di ciascuno stato membro, per un totale di 240 miliardi di euro. Tuttavia, nessun governo della zona euro ha deciso di chiedere prestiti al MES (Sandbu 2020). A seguito della proposta della Commissione all'inizio di aprile, l'Eurogruppo ha deciso di istituire uno strumento temporaneo basato su prestiti per l'assistenza finanziaria a tutela dell'occupazione. Il 'Sostegno per mitigare i rischi di disoccupazione in caso di emergenza' (SURE) doveva fornire assistenza finanziaria ai governi degli Stati membri che gestivano programmi di mantenimento dell'occupazione, sotto forma di prestiti a condizioni favorevoli, fino a 100 miliardi di euro in totale, facendo leva sul bilancio dell'UE, quanto più possibile, nonché sulle garanzie fornite dagli Stati membri (Eurogruppo 2020).

Il Consiglio Europeo (2020a) ha approvato l'accordo dell'Eurogruppo su 'tre importanti reti di sicurezza' per i lavoratori (prestiti SURE), le imprese (garanzie BEI per i prestiti) e gli enti sovrani (prestiti MES), con un finanziamento potenziale totale di 540 miliardi di

euro. Tutte queste misure non avevano alcun costo immediato per gli Stati membri e non erano destinate a comportare alcuna redistribuzione di risorse economiche tra stati a lungo termine. Data la limitata probabilità che gli Stati membri fossero disposti ad accettare i prestiti MES, il potenziale sostegno finanziario per i governi nazionali consisteva solo nei prestiti SURE di 100 miliardi di euro. Il Consiglio Europeo, inoltre, ha chiesto alla Commissione di presentare una proposta per istituire un fondo di risanamento di 'dimensione sufficiente', 'mirato ai settori e alle aree geografiche dell'Europa più colpiti' (cfr. sezione seguente).

A maggio, la Cancelliera tedesca Angela Merkel e il Presidente francese Emmanuel Macron hanno annunciato il loro sostegno a un fondo di 500 miliardi di euro, con sovvenzioni da concedere agli stati membri dell'UE che necessitavano finanziamenti attraverso il debito emesso dalla Commissione (Fleming *et al.* 2020). Questa proposta franco-tedesca a favore delle sovvenzioni ha rappresentato un cambio di posizione significativo per il governo tedesco. Restavano tuttavia poco chiare le implicazioni in termini di eventuale redistribuzione tra gli stati membri, data la necessità di rimborsare il debito emesso. Merkel e Macron hanno quindi invitato la Commissione a fornire ulteriori dettagli. A sua volta, la Commissione ha proposto un imponente strumento da 750 miliardi di euro (*Next Generation EU*) costituito da prestiti e sovvenzioni e «rinforzi mirati al bilancio dell'UE a lungo termine per il 2021-2027» (Commissione 2020a). Tuttavia, i quattro stati cosiddetti «Frugali» hanno annunciato ripetutamente che avrebbero accettato solo un fondo europeo che fornisse prestiti (Fleming 2020). Successivamente, questi governi, unitamente alla Finlandia, hanno accettato un fondo più piccolo, che comportava un minor ammontare di sovvenzioni, mentre il governo olandese ha chiesto un veto nazionale sull'assegnazione dei finanziamenti (Khan 2020b).

In un Consiglio Europeo senza precedenti protrattosi dal 17 al 21 luglio 2020, i leader europei hanno raggiunto un compromesso sul *Recovery Fund* unitamente ad un accordo concernente il bilancio dell'UE per il periodo 2021-27 (Consiglio europeo 2020b). L'erogazione delle sovvenzioni è stata ridotta da 500 miliardi di euro – richiesti da Commissione, Francia, Germania, Italia e altri Stati membri dell'Europa meridionale – a 390 miliardi di euro. Un ammontare inferiore era stato richiesto dalla coalizione dei «Frugali», guidata dai Paesi Bassi, il cui leader ha preso una posizione particolarmente dura durante questi negoziati. Di questo importo, solo 312,5 miliardi di euro costituivano un sostegno specifico per gli stati

membri colpiti dalla pandemia, mentre i restanti 77,5 miliardi di euro andavano ad integrare i programmi UE esistenti. Fino a 360 miliardi di euro erano erogati come prestiti. Alla Commissione è stato dato il potere di raccogliere fino a 750 miliardi di euro sui mercati finanziari.

*Next Generation EU*, del valore complessivo di 750 miliardi di euro, comprende sovvenzioni (390 miliardi di euro) e prestiti (360 miliardi di euro). Il fulcro di *Next Generation EU* è il Dispositivo per la ripresa e la resilienza del valore di 672,5 miliardi di euro in prestiti e sovvenzioni per sostenere le riforme e gli investimenti intrapresi dai paesi dell'UE. Inoltre, l'accordo quadro 2021-2027, del valore di 1.074,3 miliardi di euro, intende sostenere la ripresa dalla crisi economica legata al COVID-19. In totale, si tratta di un pacchetto completo di 1824 miliardi di euro, che combina *Next Generation EU* e l'accordo quadro sul bilancio pluriennale.

#### 4. Le istituzioni sovranazionali e il NGEU

Le prime risposte sovranazionali alla crisi pandemica hanno visto protagonista la BCE, sebbene con un iniziale passo falso della sua nuova Presidente, Christine Lagarde. Alla sua prima conferenza stampa, ha infatti dichiarato come non sia tra i compiti della BCE quello di ridurre il differenziale tra gli interessi pagati sui titoli di stato dei paesi dell'area euro. Questa affermazione è apparsa in deciso contrasto con l'impegno precedentemente assunto dalla BCE di preservare l'integrità dell'area euro<sup>1</sup> e ha provocato una forte crescita dello spread italiano. A seguito delle reazioni negative dei mercati finanziari e delle proteste dei *policy-maker* italiani (tra cui il normalmente riservato Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, che ha espresso pubblicamente le sue critiche), la BCE ha rapidamente cambiato strada lanciando un massiccio, sebbene temporaneo, acquisto di titoli pubblici e privati denominato *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP). Si tratta effettivamente di una forma di mutualizzazione, perché la BCE incorpora nel suo bilancio una grande quantità di titoli sovrani dei paesi mediterranei, prima di tutto quelli italiani (Jones 2020). In un contesto di risposte nazionali alla

<sup>1</sup> In effetti, nel 2012, l'allora Presidente della BCE, Mario Draghi, ha annunciato che la BCE avrebbe fatto «qualunque cosa fosse necessaria» a garantire il futuro dell'euro e la BCE ha lanciato il programma di acquisto illimitato di titoli di Stato (*Outright Monetary Transactions*) (Verdun 2017).

pandemia, il programma PEPP della BCE ha costituito «il più importante input sovranazionale nella prima fase della crisi» (Fasone e Lindseth 2020, 24), con la BCE a colmare un vuoto, come già aveva fatto in passato per far fronte alla crisi economico-finanziaria.

Nel febbraio e nel marzo 2020, quando la pandemia ha incominciato a diffondersi in tutta Europa, la Commissione – e, più in generale, le istituzioni sovranazionali, con l’eccezione di cui sopra – non hanno giocato un ruolo centrale. I governi nazionali si sono mossi perlopiù in ordine sparso, offrendo una buona dimostrazione di «egoismo nazionale», ad esempio, vietando l’export di apparecchiature mediche e introducendo restrizioni non-coordinate alla libera circolazione (Brooks *et al.* 2020, 237-38). Questa inazione – che, in una certa misura, viene anche giustificata dalle limitate competenze che, in materia di politica sanitaria, sono attribuite alla Commissione – non ha incontrato la domanda di «più Unione Europea» proveniente dai suoi cittadini. Un sondaggio commissionato dal PE – pubblicato nel giugno, ma effettuato tra il 23 aprile ed il 1 maggio (Unione Europea 2020) – mostra, infatti, come più della metà dei cittadini dell’UE-27 fossero critici della mancata solidarietà mostrata dagli Stati membri nei primi mesi della pandemia (con una percentuale che, per l’Italia, crollava al 16%, il valore più basso della serie). Dall’altra parte, però, gli stessi cittadini esprimevano una posizione largamente a favore del rafforzamento delle competenze dell’UE (il 69% degli intervistati e, addirittura, il 77% in Italia).

La Commissione ha gradualmente aumentato la sua presenza sulla scena. Il 9 marzo, quando la Presidente von der Leyen si apprestava a celebrare i suoi primi 100 giorni di governo, la crisi pandemica è ancora presentata come «un’altra situazione seria con cui dobbiamo confrontarci» (Commissione Europea 2020a). Dieci giorni più tardi, però, la Commissione ha permesso una maggiore flessibilità sull’interpretazione delle regole sugli aiuti di stato e sull’utilizzo dei fondi di coesione, mentre l’attivazione della clausola di salvaguardia generale ha portato ad una sospensione di fatto del Patto di stabilità e crescita. Il 28 marzo, poi, la Commissione ha proposto cambiamenti al bilancio pluriennale e un pacchetto di stimoli all’economia.

Tuttavia, opzioni più radicali sono state esplicitamente escluse. Parlando ai media tedeschi, la Presidente della Commissione ha affermato che «la parola *coronabonds* non è nient’altro che uno slogan [...] i vincoli normativi sono molto chiari, non è questo il piano» (Herszenhorn e von der Burchard 2020). Sulla mutualizzazione del debito e l’emissione di un titolo comune a livello UE, la Presidente è sembrata schierarsi con i «Frugali», facendo proprie le preoccupa-

zioni fortemente presenti tanto nell'opinione pubblica quanto nella classe dirigente tedesca, e provocando così una furiosa reazione nei paesi membri più duramente colpiti dalla prima ondata della pandemia, segnatamente l'Italia. Il Presidente del PE, David Sassoli, ha richiesto un «chiarimento» da von der Leyen, mentre il Commissario per gli Affari Economici e Finanziari, Paolo Gentiloni, ha indicato il suo sostegno ai *coronabonds* e la creazione di un fondo speciale per affrontare l'emergenza coronavirus (Stavis-Gridneff 2020).

Tuttavia, l'oltraggio espresso dall'opinione pubblica italiana e i drammatici sviluppi della crisi hanno portato la Presidente della Commissione, parlando al PE, ad offrire le sue «più sincere scuse» all'Italia. Ha ammesso che la Commissione non è stata «davvero pronta a questa sfida» ma, ha aggiunto, «dopo un avvio difficile, l'UE ha mostrato che è capace di solidarietà». L'UE è andata incontro ad un esercizio di apprendimento rapido, riconoscendo che una sorta di «piano Marshall» per l'Unione fosse necessario per la ripresa (Commissione Europea 2020b).

Dall'aprile 2020, la Commissione Europea ha cominciato ad essere più attiva. Ha presentato la proposta per istituire uno strumento temporaneo per aiutare gli Stati membri a fronteggiare la disoccupazione (SURE). Ha anche adottato un'iniziativa per permettere ulteriore flessibilità nell'utilizzo dei fondi di coesione (*Coronavirus Response Investment Initiative Plus*) e un pacchetto di misure volte a facilitare l'erogazione di prestiti bancari per aiutare l'economia. Il 23 aprile, il Consiglio Europeo ha chiesto alla Commissione di preparare una proposta per uscire dalla crisi.

Le proposte della Commissione sono state celebrate da diversi commentatori come il «momento hamiltoniano» dell'UE – sulla base di un'analogia con la storia degli Stati Uniti d'America e l'assunzione del debito nazionale da parte del governo centrale, ed il suo rifinanziamento attraverso titoli federali – rappresentando quindi un «grande salto in avanti» per l'integrazione (Wolff e Ladi 2020). Tuttavia, a dispetto delle ingenti risorse messe a disposizione, e della creazione di uno strumento finanziario del tutto simile – fuorché nel nome – ai *coronabonds*, *Next Generation EU* rimane ancora, «soltanto», un fondo temporaneo (si veda Schmidt 2020, 1179).

Il giorno stesso, la Commissione ha anche pubblicato un adattamento del programma di lavoro (per quanto rimaneva del) 2020. In meno di un anno alla guida dell'UE, von der Leyen ha quindi dovuto eccezionalmente approntare due programmi di lavoro, ridisegnando quello originariamente presentato alla luce degli sviluppi della crisi pandemica. Naturalmente, il programma «adattato» ha dato la prio-

rità al Piano per la ripresa, cambiando gli obiettivi e le tempistiche alle priorità iniziali, che erano state definite prima dello scoppio della pandemia. Tuttavia, a dispetto dei necessari cambiamenti, la centralità del *Green Deal* europeo, uno degli elementi cardine del programma, è stata mantenuta. La predisposizione di un adattamento al programma di lavoro è stata chiaramente legata ad una necessità funzionale, ricoprendo però al contempo un ruolo simbolico, come quello di mostrare ai cittadini dell'UE la volontà e la capacità della Commissione di sapersi adattare alle mutate circostanze (Koop *et al.* 2021).

Come mostrato nella sezione precedente, il Consiglio Europeo ha raggiunto un compromesso sugli strumenti e le risorse finanziarie per fronteggiare la crisi nel lungo summit tenutosi tra il 17 ed il 21 luglio 2020. Con l'approvazione dei leader nazionali sul pacchetto complessivo, ci si è potuti concentrare sulla sua attuazione legislativa (nel caso del Dispositivo per la ripresa e la resilienza, e di altri strumenti), ovvero le negoziazioni sul bilancio pluriennale.

Prima di muoverci oltre con l'analisi, è opportuno però prendere in considerazione il ruolo del PE. C'è un ampio consenso che, nei primi mesi della pandemia, il PE abbia «fatto fatica a dare il suo contributo» (Kreiling 2020, 11), giocando «un ruolo comparativamente minore» (Schmidt 2020, 1182-83) se non, addirittura, un «ruolo da spettatore» (von Ondarza 2020). Come le precedenti crisi dell'UE hanno mostrato, il PE fatica a rendersi visibile nei momenti iniziali di una crisi – un esempio significativo è quello fornito dalla Relazione dei quattro presidenti nelle prime fasi della crisi economico-finanziaria, che escludeva proprio il presidente del PE – data la sua limitata capacità di formulare politiche (anche per l'assenza di un potere di iniziativa legislativa) e, nello specifico della crisi pandemica, la necessità di lavorare da remoto che, per quanto gestita con efficacia (Welle 2020), non può che causare particolari difficoltà organizzative ad un parlamento transnazionale.

In ogni caso, già il 17 aprile 2020, il PE ha votato una risoluzione sulla «azione coordinata dell'UE» (Parlamento Europeo 2020a). In tale documento, appoggiato da una maggioranza formata dai tre principali gruppi politici (PPE, S&D e Renew) – che ha registrato diverse defezioni tra i partiti di Repubblica Ceca, Ungheria, Finlandia e Olanda, rivelatrici di profonde divisioni nazionali – il PE si è fatto promotore di un efficace coordinamento europeo, una risposta comune alla crisi, e una tangibile solidarietà europea, con l'obiettivo dichiarato di rafforzare gli strumenti e i processi decisionali esistenti. La delegazione italiana si è divisa in varie configurazioni – con i par-

titi appartenenti alla coalizione di governo (PD e M5S) su fronti opposti sul MES; la Lega e Forza Italia (ma non Fratelli d'Italia) contrari ad un emendamento sui *coronabonds*, ed esponenti del M5S o contrari o astenuti nel voto alla risoluzione finale (Rubino 2020).

Dal luglio 2020, dopo l'accordo in Consiglio europeo, una nuova fase è cominciata tanto per la Commissione quanto per il PE, dal momento che l'adozione del Piano per la ripresa è stata effettuata attraverso procedure che assegnano un ruolo centrale alla Commissione, e conferiscono al PE il ruolo di (co-)legislatore, o gli attribuiscono un potere di veto nella procedura di approvazione del bilancio pluriennale.

Su quest'ultima in particolare, il PE – che deve approvare, insieme ad un Consiglio unanime, il bilancio di lungo-termine a maggioranza dei suoi componenti – ha ribadito che il suo consenso non poteva essere dato per scontato. Come il Consiglio Europeo si è riunito per decidere sul Piano per la ripresa ed il bilancio pluriennale, il Presidente Sassoli ha autorevolmente affermato che il PE doveva essere pienamente coinvolto nelle decisioni e non trattato come una «cassetta delle lettere». Tale posizione è stata ampiamente condivisa all'interno del PE. Ad esempio, il leader del gruppo del PPE, Manfred Weber, ha dichiarato che il suo gruppo si prefiggeva di «salvaguardare la posizione del PE nel design, accordo e implementazione del Piano per la ripresa» mentre Van Overtveldt, il presidente della Commissione bilancio del PE, ha sottolineato come l'approvazione del parlamento fosse «molto meno certa di quanto lo sia stata per il precedente bilancio pluriennale; la Commissione e il Consiglio devono prendere nota dei suoi obiettivi».

Azioni concrete hanno fatto seguito a queste dichiarazioni. Una «grande coalizione» di deputati ha votato una risoluzione, il 23 luglio 2020, che «non accetta [...] l'accordo politico sul bilancio 2021-2027 per come è ora, [e] sottolinea che il Parlamento deve votare il suo consenso all'accordo al regolamento sul bilancio» (Parlamento Europeo 2020b). Alla Presidente della Commissione, che ha chiesto ai deputati di «ingoiare l'amara pillola» e approvare lo storico accordo sul bilancio, il capogruppo del PPE Manfred Weber – in uno scambio tra due leader della stessa famiglia politica, con differenti ruoli istituzionali – ha ribadito come il PE «non sia ancora pronto ad ingoiare l'amara pillola – specialmente sul bilancio [...] Esso manca di ambizione e non realizza le nostre priorità» (citato in Khan 2020c).

Nella sua risoluzione, votata a larga maggioranza, il PE è stato particolarmente critico rispetto ai tagli in materia di asilo, migrazioni

e protezione delle frontiere esterne, salute e ricerca. Inoltre, ha anche criticato le ambiguità relative al meccanismo di collegamento tra l'erogazione dei fondi comunitari ed il rispetto dello stato di diritto da parte dei paesi membri. Per quanto riguarda la delegazione italiana, la risoluzione ha diviso i due partiti alleati di governo – con il PD e il M5S che hanno votato ancora diversamente su un emendamento riguardante il MES – e anche l'opposizione – con Forza Italia schierata con la maggioranza sulla risoluzione finale, a differenza di Lega e Fratelli d'Italia (Basso 2020).

Un mese più tardi, i leader di quattro gruppi politici hanno indirizzato una lettera congiunta ad Angela Merkel, come Presidente del Consiglio dei Ministri, e von der Leyen, ribadendo l'importanza dell'istituzione di un efficace meccanismo a tutela dello stato di diritto attraverso un regolamento, che consenta di sospendere i pagamenti dei fondi dal bilancio comunitario in caso di violazione sistematiche dei valori fondamentali che tutti gli stati membri sono tenuti a rispettare, come la democrazia o l'indipendenza della magistratura, e chiedendo il mantenimento del voto a maggioranza qualificata inversa, che permette ad una maggioranza qualificata in Consiglio di bloccare (anziché approvare) la decisione della Commissione di non distribuire i fondi.

Il PE ha ancora ribadito la necessità di un meccanismo sulla condizionalità nella risoluzione sulla «istituzione di un meccanismo dell'UE in materia di democrazia, stato di diritto e diritti fondamentali» del 7 ottobre 2020 (cfr. art. 15; Parlamento Europeo 2020c), mentre l'iniziale rifiuto della Presidenza del Consiglio di riconsiderare il bilancio, in particolare su 15 programmi «prioritari» indicati dal PE, ha portato quest'ultimo ad abbandonare il tavolo negoziale (Brzozowski and Makszimov 2020). Progressi significativi nei negoziati sul bilancio pluriennale sono stati compiuti a novembre, quando il Consiglio e il PE hanno trovato un accordo sulla condizionalità e lo stato di diritto, ampliando la sua applicabilità ma non incorporando la regola di voto a maggioranza qualificata inversa. Il 10 novembre è stato infine trovato un accordo informale, con un aggiustamento verso l'alto dei tetti di spesa annuali (del valore di 11 miliardi di euro) e la decisione di allocare i nuovi fondi a sette programmi che forniscono «beni pubblici» all'UE (come Erasmus+, Horizon ed il Fondo per la gestione integrata delle frontiere).

La plenaria del PE ha approvato il bilancio pluriennale il 16 dicembre – con l'astensione della Lega di Salvini – e, superando l'opposizione di Ungheria e Polonia, il Consiglio lo ha adottato il 17 dicembre. Diversi osservatori hanno giudicato l'accordo «senza pre-

cedenti» sia per la quantità di risorse da essere spese sia per le soluzioni innovative proposte per finanziare il bilancio. Complessivamente, il bilancio è stato espanso da 1.083,3 miliardi di euro per il periodo 2014-20 a 1.835,3 miliardi di euro nel periodo 2021-27, comprendenti 750 miliardi per *Next Generation EU*. Oltre a ciò, ulteriori 21,11 miliardi di euro sono previsti per strumenti speciali per far fronte a necessità non prevedibili. Il PE è riuscito a rimpolpare 10 programmi prioritari, con un investimento di 15 miliardi. Da ultimo, ha insistito con successo per inserire un piano legalmente vincolante sull'introduzione di nuove risorse proprie, a partire dalla *plastic tax* (Sapala *et al.* 2020, 3).

Anche i negoziati sull'elemento cardine di *Next Generation EU*, il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza, sono stati complicati. La Commissione ha adottato una proposta per un regolamento già il 28 maggio 2020, ma il Consiglio Europeo, nel suo Summit di luglio, ha modificato l'importo totale e l'allocazione delle risorse finanziarie. Mentre la Commissione aveva proposto 310 miliardi di euro in sovvenzioni e 250 miliardi in prestiti, il Consiglio si è accordato su 312,5 miliardi di sovvenzioni e 360 miliardi di prestiti. Inoltre, l'accordo ha previsto un tetto per il volume massimo dei prestiti consistente, per ciascun Stato membro, nel 6,8% del suo prodotto interno lordo, a differenza di quanto proposto inizialmente dalla Commissione (4,7%). Si è infine posto una scadenza per l'utilizzo dei fondi alla fine del 2023 (Karaboytcheva 2021, 5).

Quando la proposta ha iniziato il suo iter nel PE, è stata allocata a due commissioni, e i quattro relatori sono stati scelti all'interno dei tre gruppi principali (PPE, S&D e RENEW). Il 18 dicembre, a seguito di nove triloghi, è stato trovato l'accordo interistituzionale tra i legislatori. Con una maggioranza molto ampia (con 582 membri a favore, 40 contro e 69 astenuti) – tra cui la Lega, che ha cambiato la sua posizione mentre impegnata a Roma nelle negoziazioni per la formazione del governo Draghi – il PE ha approvato il regolamento il 9 febbraio 2021. Attraverso la procedura legislativa, il PE è stato in grado di rafforzare il controllo democratico del *Recovery Fund*. È stato così istituito il Dialogo sulla Ripresa e la Resilienza, ispirato dal Dialogo Economico nell'ambito del Semestre Europeo, attraverso il quale la Commissione tiene il Parlamento costantemente informato sullo stato dell'arte riguardo ai PNRR (Dias e Lara Miranda 2021).

Il programma EU4Health 2021-27 è un altro importante caso che illustra il ruolo che le istituzioni sovranazionali hanno assunto dopo il luglio 2020. Tale programma «espande fortemente le politiche esistenti di salute pubblica dell'UE» (Brooks *et al.* 2020, 240) dal mo-

mento che rafforza il coordinamento tra gli Stati membri durante una crisi sanitaria; espande le capacità dell'UE di fronteggiare tali crisi e prevede maggiori investimenti nei sistemi sanitari nazionali.

Il 28 maggio 2020, la Commissione ha adottato una proposta di regolamento, per cui EU4Health aveva un budget di 10.4 miliardi di euro. Tuttavia, durante le negoziazioni che hanno portato all'accordo in Consiglio Europeo, i fondi per EU4Health sono stati significativamente ridotti a 1,7 miliardi. Questo taglio è stato fortemente criticato tanto dalla Commissione quanto dal PE. Nel suo discorso sullo Stato dell'Unione del 16 settembre, la Presidente von der Leyen ha espresso la sua gratitudine al Parlamento, «pronto a lottare per più fondi e [per] porre rimedio ai tagli effettuati dal Consiglio europeo» (von der Leyen 2020). I negoziati con il Consiglio sono stati lunghi, ma il PE è infine riuscito ad ottenere ulteriori 3,4 miliardi, portando così il budget complessivo, quando l'accordo sul programma è stato finalizzato nel dicembre 2020, a 5.1 miliardi di euro.

Siccome gran parte del Piano per la ripresa è stato realizzato con il metodo comunitario – è stato questo anche il caso, tra gli altri dossier, per REACT-EU e il *Solvency Support Instrument* – la Commissione ed il PE – benché non sempre, o necessariamente, dalla stessa parte – hanno assunto la leadership nelle misure di contrasto agli effetti della pandemia. A dispetto delle tensioni tra le istituzioni sovranazionali e gli Stati membri, e tra questi ultimi, tra la fine del 2020 e l'inizio del 2021 il Piano per la ripresa veniva così finalizzato.

La struttura di governance di *Next Generation EU*, che prevede Piani nazionali formulati dagli Stati membri in collaborazione con la Commissione, con successiva implementazione domestica e monitoraggio e valutazione da parte della Commissione, è una forma di *credible commitment*, in linea con quanto previsto dall'intergovernativismo liberale, ma accresce anche i poteri della Commissione, in linea con il neofunzionalismo. Al tempo stesso, il *policy design* di *Next Generation EU*, in particolare la sua struttura di governance, ha tratti di *path dependency*, in quanto viene ancorata a procedure esistenti, in particolare il Semestre Europeo, una delle innovazioni di governance introdotte dalla UE in risposta alla precedente crisi del debito sovrano.

## 5. Conclusioni

In questo articolo ci siamo proposti di esaminare la genesi del Piano per la ripresa dell'Europa in risposta alla crisi economica dovuta al

COVID-19. La nostra analisi delle misure assunte dall'UE nell'anno della crisi pandemica fornisce una prima risposta alla domanda «chi esercita la leadership nell'UE?» (Schmidt 2020).

Nella prima fase di risposte dell'UE alla pandemia, gli Stati membri hanno chiesto alla Commissione di sviluppare un Piano per la ripresa, proposta per cui la Commissione non si è fatta pregare. Il capitale politico necessario per assumere decisioni non convenzionali è stato fornito principalmente dalla Cancelliera Merkel e dal Presidente Macron, che hanno guidato le successive negoziazioni all'interno del Consiglio europeo (De la Porte e Jensen 2021, 398). Similmente a quanto accaduto dopo lo scoppio della crisi economico-finanziaria, la BCE ha agito assai risolutamente per fronteggiare le turbolenze macroeconomiche della crisi pandemica.

In una seconda fase, dopo il compromesso politico raggiunto dai leader nazionali, la Commissione e il PE hanno avuto un ruolo più centrale, attraverso la procedura legislativa ordinaria e le negoziazioni sul bilancio pluriennale. Nel complesso, la Commissione ha ottenuto «più potere e responsabilità» (Schmidt 2020, 1189). Si trova infatti a gestire più risorse, reperite direttamente dai mercati finanziari; il suo ruolo nelle politiche sanitarie e sociali si è rafforzato e valuta i PNRR presentati dai governi nazionali. Il PE, infine, da attore marginale nei primi mesi della pandemia, si è dimostrato capace di incidere sia nelle negoziazioni sul bilancio pluriennale sia su vari elementi di *Next Generation EU*. Tuttavia, tale capacità di influenza risulta necessariamente limitata. Infatti, il PE si trova ad agire all'interno di una cornice di policy che era già stata ampiamente definita da Consiglio e Commissione, non avendo formali poteri di iniziativa legislativa e venendo normalmente escluso dalla fase di *agenda setting*.

Abbiamo quindi mostrato come vi sia evidenza di alcuni elementi del meccanismo di «leadership collaborativa» (Nielsen e Smeets 2018, 1235-38). Il processo politico, con particolare riferimento agli agenti coinvolti e le arene negoziali, è stato caratterizzato da elementi sia intergovernativi sia sovranazionali, sebbene i primi abbiano prevalso nella prima parte del periodo qui analizzato, mentre i secondi sono emersi soprattutto in una seconda fase. Per quanto riguarda il contenuto della negoziazione, la bozza dei documenti concernenti *Next Generation EU* è stata preparata dalla Commissione, previa richiesta da parte degli Stati membri e con significative modifiche apportate in seguito dagli stati membri in Consiglio nella fase finale dei negoziati. Può essere efficace parlare – utilizzando ancora i termini di Nielsen e Smeets – di «amministrazione congiunta» ovvero, più

correttamente per il caso qui analizzato, «staffetta» (2018, 1250), per cui nessun attore è stato, da solo, in grado di controllare il processo decisionale (si pensi al ruolo giocato sia dal Consiglio Europeo sia dalla Commissione nelle fasi di *agenda setting* e *policy design*). Peraltro, l'urgenza di giungere ad una decisione su *Next Generation EU* ha rafforzato queste dinamiche, non permettendo «vuoti» di leadership, né fallimenti.

Nel corso del periodo qui preso in considerazione, l'Italia ha convintamente spinto per una maggiore «solidarietà» a livello europeo e per l'istituzione di strumenti di mutualizzazione del debito, coalizzandosi in Consiglio con altri stati dell'Europa mediterranea e, in maniera decisiva dalla primavera 2020, la Germania. Al tempo stesso, sono emerse importanti differenze tra i partiti di governo (e.g. il PD e il M5S sul MES), così come all'interno dell'opposizione (ad esempio, in materia di *coronabonds*) e, più in generale, gli sviluppi politici di Bruxelles hanno portato alla ribalta tensioni, ovvero anticipato alleanze e strategie domestiche.

È, infine, importante notare che le misure economiche adottate per il contrasto alla crisi pandemica, soprattutto *Next Generation EU*, possono costituire uno spartiacque nel processo di integrazione europea, portando ad un miglior bilanciamento tra gli elementi economici e quelli monetari dell'UEM. Anche se *Next Generation EU* è stato concepito come temporaneo, si vedrà in seguito se, e in qualche forma, sopravviverà alla crisi pandemica.

#### RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- Amaro S. (2020), *Nine European Countries Say It Is Time for 'Coronabonds' as Virus Death Toll Rises*, in «CNBC», 25 marzo.
- Basso F. (2020), *Bilancio, il Parlamento Ue: no ai tagli. Destra divisa sul voto a Bruxelles, FI con Pd e M5s*, in «Corriere della Sera», 23 luglio.
- Bickerton C.J. – Hodson D. – Puetter U. (2015), *The New Intergovernmentalism: European Integration in the post-Maastricht Era*, in «Journal of Common Market Studies», vol. 53, n. 4, pp. 703-722.
- Boffey D. (2020), *EU Strikes €500bn Relief Deal for Countries Hit Hardest by Pandemic*, in «The Guardian», 9 aprile.
- Brooks E. – de Ruijter A. – Greer S.L. (2020), *The European Union Confronts COVID-19: Another European Rescue of the Nation-state?*, in S.L. Greer – E.J. King – E. Massard da Fonseca (a cura di), *Coronavirus Politics. The Comparative Politics and Policy of COVID-19*, Ann Arbor, University of Michigan Press, pp. 235-248.

- Bressanelli E. – Chelotti N. (2016), *The Shadow of the European Council. Understanding Legislation on Economic Governance*, in «Journal of European Integration», vol. 38, n. 5, pp. 511-525.
- Brzozowski A. – Maksimov V. (2020), *European Parliament Walks Out of EU Budget Negotiations*, in «Euractiv», 9 ottobre.
- Bufacchi I. (2020) *Coronavirus: In attesa dell'eurobond, arrivano le linee di credito Mes*, in «Il Sole 24 Ore», 4 aprile.
- Carstensen M. – Schmidt V. (2018), *Power and Changing Modes of Governance in the Euro Crisis*, in «Governance», vol. 31, n. 4, pp. 609-624.
- Chazan G. (2020), *Coronavirus Crisis Prompts German Rethink on Eurobonds*, in «Financial Times», 5 aprile.
- Commissione Europea (2020a), *Remarks by President von der Leyen at the Press Conference on the First 100 Days of Her Mandate*, 9 marzo. Disponibile al link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_20\\_422](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_422).
- Commissione Europea (2020b), *Speech by President von der Leyen at the European Parliament Plenary on the EU Coordinated Action to Combat the Coronavirus Pandemic and Its Consequences*, 16 aprile. Disponibile al link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech\\_20\\_675](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_20_675).
- Consiglio Europeo (2020a), *Conclusions of the President of the European Council*, 23 aprile. Disponibile al link: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/23/conclusions-by-president-charles-michel-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-23-april-2020/>.
- Consiglio Europeo (2020b), *Special Meeting of the European Council, 17, 18, 19, 20 e 21 Luglio 2020 – Conclusions*, Segretariato Generale del Consiglio, Bruxelles, 21 Luglio, EUCO 10/20, CO EUR 8, CONCL 4. Disponibile al link: [https://www.consilium.europa.eu/media/45109/21\\_0720-euco-final-conclusions-en.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/45109/21_0720-euco-final-conclusions-en.pdf).
- De Gruyter C. (2020), «Hawks to doves? Germany's New Generation of economists», *EU Observer*, 27 May; available at <https://euobserver.com/opinion/148467>.
- De la Porte C. – Jensen M.D. (2021), *The Next Generation EU: An Analysis of the Dimensions of Conflict Behind the Deal*, in «Social Policy & Administration», vol. 55, n. 2, pp. 388-402.
- Dias C. – Lara Miranda I. (2021), *European Parliament Involvement in Scrutinising the Recovery and Resilience Facility*, Economic Governance Support Unit (EGOV), Parlamento Europeo, PE 659.627 marzo 2021.
- Dombey D. – Chazan G. – Brunsden J. (2020), *Nine Eurozone Countries Issue Call for 'Coronabonds'*, in «Financial Times», 25 marzo.
- Epstein R. – Rhodes M. (2016), *The Political Dynamics behind Europe's New Banking Union*, in «West European Politics», vol. 39, n. 3, pp. 415-437.
- Eurogruppo (2020), *Report on the Comprehensive Economic Policy Response to the COVID-19 Pandemic*, 9 aprile. Disponibile al link: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/04/09/report-on-the-comprehensive-economic-policy-response-to-the-covid-19-pandemic/>.

- Fabbrini S. (2013), *Intergovernmentalism and Its Limits: Assessing the European Union's Answer to the Euro Crisis*, in «Comparative Political Studies», vol. 46, n. 9, pp. 1003-1029.
- Fabbrini S. – Puetter U. (2016), *Integration without Supranationalisation: Studying the Lead Roles of the European Council and the Council in Post-Lisbon EU Politics*, in «Journal of European Integration», vol. 38, n. 5, pp. 481-495.
- Fasone C. – Lindseth P. (2020), *Europe's Fractured Metabolic Constitution: From the Eurozone Crisis to the Coronavirus Response*. Working Paper Series SOG-WP61/2020.
- Fleming S. (2020), *Is the Franco-German Recovery Plan A Game-Changer?*, in «Financial Times», 19 maggio.
- Fleming S. – Mallet V. – Chazan G. (2020), *Germany and France Unite in Call for €500bn Europe Recovery Fund*, in «Financial Times», 19 maggio.
- Franchino F. – Mariotto C. (2020), *Politicisation and Economic Governance Design*, in «Journal of European Public Policy», vol. 27, n. 3, pp. 460-480.
- Haas E. (1958), *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-1957*, Redwood City, Stanford University Press.
- Hassenkamp M. (2020), *Mehrheit der Deutschen für EU-Wiederaufbaufonds*, in «Spiegel», 21 Maggio.
- Herszenhorn M. – von der Burchard H. (2020), *Von der Leyen Brands Coronabonds a «Slogan», Setting Off Firestorm in Italy*, in «Politico», 23 marzo.
- Howarth D. – Quaglia L. (2015), *The New Intergovernmentalism in Financial Regulation and European Banking Union*, in C. Bickerton – D. Hodson – U. Puetter (a cura di), *The New Intergovernmentalism*, Oxford, Oxford University Press, pp. 146-162.
- Howarth D. – Quaglia L. (2016), *The Political Economy of Banking Union*, Oxford, Oxford University Press.
- Howarth D. – Quaglia L. (2021), *Failing Forward in Economic and Monetary Union: Explaining Weak Eurozone Financial Support Mechanisms*, in «Journal of European Public Policy», vol. 28, n. 10, pp. 1555-1572.
- Johnson M. – Fleming S. – Chazan G. (2020), *Coronavirus: Is Europe Losing Italy?*, in «Financial Times», 6 aprile.
- Jones E. (2020), *COVID-19 and the EU Economy: Try Again, Fail Better*, in «Survival», vol. 62, n. 4, pp. 81-100.
- Jones E. – Kelemen D. – Meunier S. (2016), *Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration*, in «Comparative Political Studies», vol. 49, n. 7, pp. 1010-1034.
- Karaboytcheva M. (2021), *Recovery and Resilience Facility*. EPRS. PE 679.088.
- Khan M. (2020a), *Dutch PM Faces Dissent at Home Over Hardline Coronabonds Stance*, in «Financial Times», 21 marzo.
- Khan M. (2020b), *Frugal States Push to Cut Size of EU Recovery Package*, in «Financial Times», 12 luglio.

- Khan M. (2020c), *Parties in the European Parliament Threaten to Reject Coronavirus Budget*, in «Financial Times», 23 luglio.
- Koop C. – Reh C. – E. Bressanelli (2021), *Agenda-setting under Pressure: Does Domestic Politics Influence the European Commission?*, in «European Journal of Political Research», Advance online publication.
- Kreiling V. (2020), *Tectonic Shifts in the EU's Institutional System*, Working Paper Series, SOG-WP62/2020.
- Lundgren M. – Bailer S. – Dellmuth L. – Tallberg J. – Târlea S. (2019), *Bargaining Success in the Reform of the Eurozone*, in «European Union Politics», vol. 20, n. 1, pp. 65-88.
- Matthijs M. – McNamara K. (2015), *The Euro Crisis' Theory Effect: Northern Saints, Southern Sinners, and the Demise of the Eurobond*, in «Journal of European Integration», vol. 37, n. 2, pp. 229-245.
- Michalopoulos S. (2020), *Nine Member States ask for Eurobonds to Face Coronavirus Crisis*, in «Euractiv», 25 marzo.
- Moravcsik A. (1998), *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press.
- Nielsen B. – Smeets S. (2018), *The Role of EU Institutions in Establishing the Banking Union. Collaborative Leadership in the EMU Reform Process*, in «Journal of European Public Policy», vol. 25, n. 9, pp. 1233-1256.
- Niemann A. – Ioannou D. (2015), *European Economic Integration in Times of Crisis: A Case of Neofunctionalism?*, in «Journal of European Public Policy», vol. 22, n. 2, pp. 196-218.
- O'Keeffe M. – Salines M. – Wiczorek M. (2016), *The European Parliament's Strategy in EU Economic and Financial Reform*, in «Journal of European Public Policy», vol. 23, n. 2, pp. 217-235.
- Parlamento Europeo (2020a), *EU Coordinated Action to Combat the COVID-19 Pandemic and Its Consequences*. Risoluzione, 17 aprile. Disponibile al link: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0054_EN.html).
- Parlamento Europeo (2020b), *Conclusions of the Extraordinary European Council Meeting of 17-21 July 2020*, Risoluzione, 23 luglio. Disponibile al link: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-07-23\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-07-23_EN.html).
- Parlamento Europeo (2020c), *The Establishment of an EU Mechanism on Democracy, the Rule of Law and Fundamental Rights*. Risoluzione, 7 ottobre. Disponibile al link: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0251\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0251_EN.html).
- Perrone M. – Trovati G. (2020), *Scontro Conte-PD-M5S sul Mes, governo diviso. Il premier: all'Italia non serve*, il «Il Sole 24 Ore», 11 aprile.
- Presidenza dell'Eurogruppo (2020), *Letter by Eurogroup President Centeno to President Michel following the Eurogroup of 24 March 2020*. Disponibile al link: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/25/letter-by-eurogroup-president-mario-centeno-following-the-eurogroup-of-24-march-2020/>.

- Rachman G. (2020), *Eurobonds are not the Answer*, in «Financial Times», 6 aprile.
- Rubino M. (2020), *Al Parlamento Europeo Pd e M5s si dividono sul Mes. Lega e Forza Italia votano contro i coronabonds*, in «la Repubblica», 17 aprile.
- Sandbu M. (2020), *The Eurozone's Bail-out Funds Remains Unfairly Toxic*, in «Financial Times», 20 maggio.
- Sapala M. – Pari M. – Kresnichka-Nikolchova N. (2020), *EU Financing for 2021-2027*. EPRS. PE 659.371.
- Schimmelfennig F. (2015), *Liberal Intergovernmentalism and the Eurozone Crisis*, in «Journal of European Public Policy», vol. 22, n. 2, pp. 177-195.
- Schmidt V.A. (2020), *Theorizing Institutional Change and Governance in European Responses to the Covid-19 Pandemic*, in «Journal of European Integration», vol. 42, n. 8, pp. 1177-1193.
- Segreti G. (2020), *'Coronabonds' Still an Option to Tackle Crisis: Eurogroup Head to Paper*, in «Reuters», 15 aprile.
- Smeets S. – Jaschke A. – Beach D. (2019), *The Role of the EU Institutions in Establishing the European Stability Mechanism: Institutional Leadership under a Veil of Intergovernmentalism*, in «Journal of Common Market Studies», vol. 57, n. 4, pp. 675-691.
- Smith-Meyer B. (2020), *Eurogroup Falls Short of Economic Deal to Fight Coronavirus*, in «Politico», 8 aprile.
- Stavis-Gridneff M. (2020), *EU Backs Half-Trillion Euro Stimulus, but Balks at Pooling Debt*, in «New York Times», 9 aprile.
- Unione Europea (2020), *Uncertainty/EU/Hope. Public Opinion in Times of COVID-19*, Bruxelles.
- Verdun A. (2017), *Political Leadership of the European Central Bank*, in «Journal of European Integration», vol. 39, n. 2, pp. 207-221.
- von der Burchard H. – Tamma P. (2020), *Italy's Conte Threatens to Derail EU Summit Over Coronabonds*, in «Politico», 10 aprile.
- von der Leyen U. (2020), *State of the Union Speech – Building the World We Want to Live in: A Union of Vitality in a World of Fragility*, 16 settembre. Disponibile al link: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_20\\_1655](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_20_1655).
- von Ondarza N. (2020), *The European Parliament's Involvement in the EU Response to the Corona Pandemic*. Berlin: SWP Comment. No. 45.
- Welle K. (2020), *The European Parliament in the Time of Coronavirus*, Study. Robert Schuman Foundation.
- Wolff S. – Ladi S. (2020), *European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: Adaptability in Times of Permanent Emergency*, in «Journal of European Integration», vol. 42, n. 8, pp. 1025-1040.

EDOARDO BRESSANELLI è ricercatore «Montalcini» in Scienza Politica. INDIRIZZO: Scuola Superiore Sant'Anna – Istituto Dirpolis – Piazza Martiri della Libertà, 33 – 56127 Pisa.

[e-mail: [e.bressanelli@santannapisa.it](mailto:e.bressanelli@santannapisa.it)]

LUCIA QUAGLIA è professoressa ordinaria di Scienze Politiche. INDIRIZZO: Università di Bologna – Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali – Strada Maggiore, 45 – 4018 Bologna.

[e-mail: [lucia.quaglia@unibo.it](mailto:lucia.quaglia@unibo.it)]