

Matilde Ceron,  
Carlo Maria Palermo,  
Vanni Salpietro

**Limiti e prospettive  
della gestione europea durante  
la pandemia da Covid-19**

INTRODUZIONE

L'attuale assetto istituzionale dell'Unione europea e i meccanismi di governance che ne derivano presentano limiti problematici nella gestione delle crisi. La risposta europea alla crisi sanitaria e alla derivante crisi economica evidenzia come i meccanismi intergovernativi alla base della governance economica del continente siano fallimentari in assenza di strumenti istituzionali e fiscali che consentano una vera risposta europea. Allo stesso tempo, i limiti delle competenze comunitarie in ambito di coordinamento delle politiche sanitarie hanno reso frammentaria e disomogenea la gestione della crisi sanitaria nel continente, ponendo sfide significative nel medio periodo per l'allentamento delle misure restrittive.

Partendo dall'analisi dell'attuale governance economica e sanitaria e della risposta pandemica comune dell'Unione in entrambi i settori, si evidenziano limiti e criticità che impediscono un'azione efficace a livello sovranazionale. L'attenzione verte sulla dimensione preminente dell'azione nazionale, unitamente, alle lezioni che possono essere tratte dalla precedente crisi economica. In tale ambito, il rischio che emerge è che una crisi di natura simmetrica ma con un impatto asimmetrico sanitario ed economico nei paesi membri (Fabbrini 2020) aumenti ulteriormente le divergenze tra gli stati dell'Unione e dell'Eurozona con spazi fiscali molto differenti.

L'analisi considera la gestione della crisi sanitaria ed economica in quattro paesi chiave, Francia, Germania, Italia e Spagna. La selezione permette di evidenziare le differenze tra i paesi dell'Unione sia per i tempi e l'entità

dell'impatto della pandemia che per il contesto economico e i conseguenti spazi fiscali per la risposta nazionale alla crisi. L'analisi comparata delle risposte che emergono dai *case studies* rivela tali divergenze. Nel considerare le implicazioni dei limiti della governance attuale, si evidenziano (i) i limitati strumenti di risposta comune e la loro dimensione palliativa, (ii) il rischio di risposte sub-ottimali a livello nazionale, (iii) i pericoli che ne derivano per il futuro del processo di integrazione europea.

Partendo dal ricco dibattito sulla risposta alla crisi e il finanziamento della ripresa, unitamente alle potenziali riforme del sistema di governance a esse connesse, l'analisi delle proposte sul tavolo rivela la loro inefficacia nel porre rimedio alle asimmetrie e criticità strutturali. Tale considerazione è estesa al *Recovery Plan* di recente approvazione politica la cui precisa strutturazione è in divenire, per la temporaneità della misura, in assenza di un vero ripensamento della governance e della asimmetria tra politica monetaria e fiscale. In conclusione, saranno invece considerate soluzioni efficaci quali l'introduzione di un bilancio federale, sostenuto da effettive capacità fiscali sovranazionali. Pur considerando che la crisi è tutt'ora in corso, tale analisi preliminare permette attraverso il caso della risposta alla pandemia di portare un contributo al dibattito sulle riforme istituzionali, particolarmente di valore nel contesto dell'imminente lancio della Conferenza sul Futuro dell'Europa.

Il documento prosegue presentando (i) l'analisi della governance e della risposta europea (ii) l'analisi comparata delle risposte nazionali seguita dalle (iii) riflessioni conclusive sui limiti dell'attuale sistema di governance e le prospettive future.

## I. GOVERNANCE E RISPOSTA COMUNE ALLA PANDEMIA

### *1.1. Coordinamento sanitario a livello EU e risposta comune pandemia*

La Pandemia da Covid-19 ha messo alla prova governi e istituzioni, decisori politici e burocrazie.

I quattro paesi di riferimento hanno tutti (con le dovute differenze) sistemi sanitari universali, con una capacità di intervento in linea e, spesso superiore, agli standard internazionali (OECD 2019a; 2019b; 2019c; 2019d).

L'emergenza è pienamente transnazionale e interessa tutte le dimensioni degli scambi internazionali, dai trasporti pubblici al trasporto di beni e servizi,

oltre alla dimensione sanitaria. Pertanto, le conseguenze delle decisioni che gli attori prendono in un paese, immancabilmente generano effetti, diretti e indiretti, sulle condizioni degli altri, ancor più nell'Unione (doganale) europea.

Invero, la risposta al Covid-19 è stata, soprattutto all'inizio, del tutto nazionale. Ma ciò non deve sorprendere: gli stati membri hanno avocato a sé competenze esclusive in ambito sanitario. L'articolo 168 TFUE lascia pochi dubbi alle interpretazioni: al livello europeo è dedicata la mera consultazione in ambito sanitario (*Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union* 2008), salvaguardando la sovranità nazionale in materia di Sanità pubblica.

Da qui, la sottovalutazione europea o la non-volontà di perseguire un effettivo coordinamento sanitario. Una decisione che ha posto gli stati in posizione di primazia in tale ambito, consentendo la prevalenza delle indicazioni di Sanità pubblica (nazionale e regionale), a partire dalla prevalenza dei centri di monitoraggio nazionali. Una decisione, fondata su valutazioni di sussidiarietà, che alla luce dell'emergenza attuale appare particolarmente negativa.

Il ruolo del Centro europeo di Prevenzione delle Malattie infettive è, secondo alcuni autori, insufficiente nella sua azione durante la pandemia. Se paragonato al CDC americano, le sue decisioni non hanno applicabilità diretta e le sue dotazioni in termini di personale e finanziamento non sono paragonabili (Jordana, Triviño-Salazar 2020).

Alla luce di questo contesto, la sottovalutazione della necessità di coordinamento sovranazionale, si è palesata nei due Consigli informali dei Ministri della Sanità del 13 febbraio e del 6 marzo (*Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council (Health), 13 February 2020, 2020; Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council (Health), 6 March 2020, 2020*).

Tutto questo diventa vero sia per l'ambito prettamente sanitario, sia nelle disposizioni relative al mercato interno e che afferiscono, per esempio, all'approvvigionamento di presidi di protezione personale e di ventilatori.

Gli stessi protocolli nazionali e le decisioni nazionali relative alle misure di confinamento, se decise comunemente avrebbero probabilmente garantito una migliore gestione dei focolai pandemici e controllato con più efficacia la diffusione della malattia.

Durante il corso della pandemia, quando la crisi si acuisce, è spesso la collaborazione bilaterale a creare un valore aggiunto: la Germania si presta ad accogliere pazienti francesi e pazienti italiani dalle province più affette, ma anche da parte di altri paesi europei si verifica la solidarietà verso gli stati membri più

colpiti dal virus (*COVID-19: Accueil de Patients Français Par Les Hôpitaux Universitaires de Kiel et de Lübeck En Allemagne*, 2020; Wieder 2020).

Si è trattato di un caso virtuoso, una dimostrazione dello spirito della solidarietà europea alla base dell'integrazione, ma soprattutto la dimostrazione che, forse, politiche comuni avrebbero costituito un valore aggiunto nella finestra critica della diffusione del nuovo coronavirus in Europa.

A mancare, quindi, è una risposta europea complessiva, sia nel campo della prevenzione dei rischi epidemici (e sanitari più in generale), sia nel campo dell'azione sanitaria.

Il coordinamento europeo nelle misure sanitarie e la condivisione delle informazioni rimangono un obiettivo sensibile per i paesi membri e le istituzioni europee.

Si profila, dunque, una sfida plurima per l'UE: cogliere l'occasione della crisi per completare il processo di integrazione, dall'altro creare istituzioni sanitarie comuni bilanciando il ruolo europeo e il ruolo degli stati nazionali (Jordana, Triviño-Salazar 2020; Palermo 2020).

### *1.2. Framework di governance economica e risposta europea per la ripresa*

La tenuta dell'Eurozona è messa alla prova da una crisi senza precedenti fronteggiata con una governance debole per asimmetrie e pecche strutturali emerse con forza già con la crisi della zona Euro (Howarth e Verdun, 2020). La risposta alla pandemia, a livello nazionale ed Europeo, si scontra con strumenti limitatissimi a livello comune e una governance farraginoso e inefficace. I limiti dell'azione sovranazionale hanno lasciato la risposta economica – soprattutto iniziale – agli stati membri. In parallelo la BCE ha assunto un ruolo centrale nel mantenimento della stabilità attraverso il canale monetario a discapito di quello fiscale.

Tale dinamica è largamente imposta dalla natura stessa della Unione economica e monetaria (UEM) che dalla sua introduzione ha centralizzato la politica monetaria nelle mani della BCE, lasciando quella fiscale saldamente nelle mani degli stati membri (Heipertz, Verdun 2010), per la riluttanza nel cedere potere in un ambito centrale per la sovranità nazionale quale le politiche di bilancio (Fabbrini, Puetter 2016). Il coordinamento delle politiche fiscali è affidato alle regole di bilancio (Thirion 2017) attraverso il Patto di Stabilità e Crescita (PSC) lasciando però ampia libertà agli stati condizionata al rispetto dei vincoli sovranazionali (Alcidi, Gros 2015). Il rischio di

*free-riding* nell'indebitamento nazionale e per la stabilità macroeconomica connesso all'Unione monetaria (Beetsma 1999) giustifica tale limite alla sovranità fiscale nazionale. Il contenimento della spesa pubblica resta l'obiettivo e l'abilità primaria della governance economica europea (Heipertz, Verdun 2010). Tale impostazione ha ricevuto forti critiche già nelle fasi iniziali dell'UEM. La necessità stessa di limitare la sovranità nazionale e il potenziale impatto delle esternalità negative sono stati messi in discussione, considerando sufficiente la clausola di *no-bail out* (non salvataggio finanziario) dell'art. 125 TFUE (es. Buiter *et al.* 1993; Eichengreen, Wyplosz 1998; Gros, Hobza 2001; Buiter 2006). La centralità dei parametri arbitrari relativi a deficit/debito e l'inerente rischio di prociclicità costituiscono un'ulteriore debolezza del PSC (es. Eichengreen, Wyplosz 1998; Pasinetti 1998; Creel *et al.* 2012). Inoltre il sistema di governance è inadeguato per il coordinamento fiscale e l'allineamento delle politiche nazionali di bilancio con quelle monetarie comuni (Begg 2002; Schure, Verdun 2008). In un'unione monetaria fortemente eterogenea e lontana dalla *optimum currency area* (de Grauwe 2007), la convergenza – risultata molto debole successivamente all'ingresso di un paese nell'Eurozona (Fatas, Mihov 2003) – è fondamentale per il successo dell'UEM (Heipertz, Verdun 2010).

Il primo vero *crash test* della tenuta dell'Eurozona è la recessione del 2008 che ha evidenziato il fallimento del regime di regole fiscali sovranazionali portando al rafforzamento dei meccanismi di controllo della spesa pubblica degli stati membri (Franchino 2020). Il costo della non-Europa in ambito fiscale – stimato per oltre trenta miliardi l'anno unicamente in relazione al miglioramento del *framework* in essere (EPRS 2019) – soprattutto in momenti di crisi, è particolarmente rilevante nell'attuale quadro di shock senza precedenti dovuto al Covid-19. La precedente crisi indica la debolezza del PSC con cui l'Unione si è trovata ad affrontare la pandemia, che pur rafforzato nel 2011 rimane fedele alla sua impostazione iniziale asimmetrica in relazione alle politiche monetarie e di bilancio e nella relazione *core-periphery* (De Grauwe, Ji 2018). L'architettura dell'UEM è inadeguata nella fase negativa del ciclo, fallendo nel compito di prevenire squilibri di bilancio che hanno largamente contribuito alla crisi del debito sovrano (Wyplosz 2017). La natura intergovernativa dei processi decisionali in ambito fiscale paralizzati dal conflitto tra interessi nazionali contrastanti (Howarth, Verdun 2020), ha amplificato la crisi. Al contempo, l'UEM ingabbia le risposte fiscali nazionali (Lane 2012), al punto da mettere in discussione non solo l'efficienza del PSC

ma rendendolo addirittura controproducente (Heise 2015). In particolare, l'assenza di meccanismi di aggiustamento comune che compensino i vincoli alle politiche fiscali nazionali fortemente limitate dal quadro normativo europeo rappresentano una forte criticità (Jones *et al.* 2016).

In questo contesto, in assenza di una vera politica fiscale comune, la risposta economica alla pandemia è lasciata a stati con spazi fiscali variegati, mettendo in seria difficoltà i paesi periferici travolti dalla crisi sanitaria. Nelle fasi iniziali, la risposta europea è stata come nel 2011 primariamente monetaria, sulle spalle della BCE con il *Pandemic Emergency Purchase Programme* (PEPP) da 750 miliardi (ECB 2020a) successivamente aumentato per un totale di 1350 miliardi (ECB 2020b). Non sono mancate critiche e opposizione di alcuni stati membri al contempo restii ad accettare misure fiscali emergenziali (Howarth, Verdun 2020). Anche la Banca di Investimento (BEI) e il Fondo europeo d'Investimento (FEI) sono stati attivati per il sostegno alle PMI mobilitando 8 miliardi grazie a 1 miliardo di garanzie del *European Fund for Strategic investment* (EFSI) e ulteriori 2,2 miliardi del FEI (European Commission 2020c).

In ambito fiscale, inizialmente si è ricorso all'allentamento delle norme su concorrenza e aiuti di stato (C/2020/1863) unitamente all'invocazione della clausola di salvaguardia generale sospendendo i vincoli del PSC per garantire agli stati membri uno spazio fiscale aggiuntivo (EUCO 2020a). Tra le misure comuni, il primo provvedimento ha messo in campo a inizio marzo la *Corona Investment Initiative* (CII) in grado di mobilitare 37 miliardi per la risposta alla pandemia tramite fondi di coesione non utilizzati (Regolamento UE 2020/460), ulteriormente incrementata successivamente a 65 miliardi (European Commission 2020e). La Comunicazione del 13 marzo della Commissione europea introduce il piano di risposta economica coordinata all'emergenza COVID-19 focalizzato sulla mobilitazione del bilancio europeo – inadeguato per dimensioni e flessibilità – e della Banca europea di investimento (COM/2020/112). La risposta comune può essere inquadrata in tre ambiti: (i) misure a sostegno della liquidità per le imprese e territori più colpiti, (ii) misure a sostegno dell'occupazione e (iii) l'iniziativa di investimento che rende ammissibili e finanziabili fino al 100% tutte le spese per la lotta alla pandemia (COM/2020/112). In aggiunta alla risposta preliminare i successivi interventi hanno riguardato il sostegno all'occupazione con il programma SURE adottato il 19 maggio, proponendo a fine agosto l'attivazione di oltre 81 miliardi a sostegno di 15 stati membri (European

Commission 2020b; ST/7917/2020/INIT; European Commission 2020a). Inoltre, la Commissione ha proposto l'attivazione del sostegno di emergenza nel contesto del Regolamento UE 2016/369 del Consiglio per il sostegno al settore sanitario con una mobilitazione di 2,7 miliardi (COM/2020/175; ST/7169/2020/INIT).

Senza dubbio, il più importante strumento – ma anche quello che ha comportato la maggiore difficoltà nel trovare un compromesso tra posizioni contrastanti e spesso contraddittorie degli stati membri – il piano dell'UE per la ripresa ha visto la luce solo a luglio dopo mesi di durissimi negoziati e diversi summit (10 marzo, 17 marzo, 26 marzo, 23 aprile, 19 giugno e il summit speciale del 17-21 luglio). Next Generation EU (NGEU) mette in campo 750 miliardi, unitamente al quadro finanziario pluriennale da 1074 miliardi per il prossimo settennato comportando eccezionalmente e temporaneamente la possibilità per la Commissione europea di contrarre debito sul mercato finanziario per erogare prestiti e sussidi agli stati membri (EUCO 2020a).

Ad eccezione degli interventi BEI e di SURE – finanziati dagli stati membri – prima del *Recovery fund* nessuno degli interventi Comuni ha mobilitato reali risorse aggiuntive rispetto al limitatissimo bilancio europeo. La risposta comune impallidisce rispetto agli interventi fiscali nazionali: la gran parte delle misure economiche sono rimaste in capo agli stati membri, con un potere di fuoco complessivo stimato per 575 miliardi (grazie alla clausola di flessibilità del PSC) rispetto a soli 70 miliardi di interventi provenienti direttamente dal bilancio europeo (European Commission 2020f). La stessa introduzione del *Recovery Fund* è il riconoscimento dell'inadeguatezza del sistema attuale di governance economica che non rende possibile una risposta comune efficace e rapida. Alla luce della centralità delle risposte nazionali, comprenderne l'adeguatezza nell'affrontare una crisi simmetrica ma con conseguenze distributive e risorse potenzialmente diverse tra gli stati membri è centrale nel giudizio sull'attuale *framework* di governance dell'Unione e in particolare dell'Eurozona.

## 2. LA GESTIONE DELLA CRISI NEGLI STATI MEMBRI

Quantomeno nella fase iniziale della pandemia, la risposta alla crisi sia in ambito sanitario che economico è stata per la gran parte lasciata alla responsabilità degli stati membri, portando a differenze sostanziali di approccio e risultati a

livello nazionale. Se tutti i paesi hanno dovuto mettere in atto un “war-like lock-down”, i tempi e la scala della pandemia hanno portato a risposte di varia entità e natura negli stati membri nel bilanciare la necessità di tutela della salute pubblica e di preservazione dell’economia (Fabbrini 2020, 17). Nei primi mesi la pandemia ha avuto all’interno dell’Unione europea una dinamica divergente in termine Nord-Sud nelle risposte economiche e per il contenimento. Tutto ciò ha determinato una diversa preoccupazione della popolazione sulla tenuta del sistema sanitario ed economico (Sabat *et al.* 2020).

I casi di (i) Francia, (ii) Germania, (iii) Italia e (iv) Spagna permettono di considerare paesi che sono stati colpiti con diversa forza e tempi dalla crisi sanitaria, mostrando scelte e performance diverse nella sua gestione. La selezione include inoltre paesi con situazioni economiche pregresse e spazi fiscali fortemente differenti ed è così in grado di tracciare come tali scenari siano rispecchiati nelle scelte in relazione al sostegno dell’economia durante la pandemia.

I *case studies* seguono una metodologia comune in campo fiscale per facilitare l’analisi comparata basata sulla data limite di fine luglio e l’analisi di quattro ambiti chiave: (i) le misure a sostegno delle imprese, (ii) le misure a sostegno dell’occupazione e del mancato reddito da lavoro (iii) le misure a sostegno delle famiglie e (iv) le misure e i trasferimenti relativi a servizi pubblici o di pubblico interesse. Un’ulteriore distinzione trasversale riguarda la natura degli interventi (misure fiscali dirette, posticipazioni e misure di liquidità attraverso garanzie pubbliche).

### *2.1. La risposta francese*

Le prime misure in relazione alla pandemia risalgono al 27 gennaio, con la costituzione del Centro per le Crisi sanitarie e del Comitato scientifico Covid-19 il 10 marzo (Atlani-Duault 2020). La gestione legislativa e amministrativa della crisi è regolata dalla legge del 23 marzo che dichiara lo stato di emergenza, conclusosi il 10 luglio (L. 23 marzo 2020, n. 290; L. 9 luglio 2020, n. 856). La legge organica autorizza a mettere in campo tutte le misure sanitarie e normative per la lotta alla pandemia, così come l’autorizzazione all’introduzione di misure sociali ed economiche, avvenuta tramite tre revisioni di bilancio (L. 23 marzo 2020, n. 289; L. 25 aprile 2020, n. 473; L. 30 luglio 2020, n. 935).

La Commissione stima il valore totale delle misure fiscali messe in campo fino a metà luglio a 137 miliardi (6% del PIL) unitamente a 315 miliardi



mobilitando in totale un piano di ripresa del 20% del PIL (European Commission 2020d). Per quanto riguarda le imprese, le misure principali includono (i) fondi per le PMI (fondo di solidarietà – 8 miliardi) e per le medie imprese (1 miliardo aggiuntivo) e linee di credito per le imprese strategiche (20 miliardi); (ii) posticipazioni fiscali (33,5 miliardi) oltre a decontribuzione e abbattimento di bollette e affitti per i settori più colpiti (3 miliardi) e rimborsi anticipati dei crediti di imposta (23 miliardi); (iv) misure di liquidità per 342 miliardi oltre a (v) misure settoriali (L. 25 aprile 2020, n. 473; L. 30 luglio 2020, n. 935). Per quanto riguarda il sostegno all'occupazione la soluzione principale è stata quella della cassa integrazione con il “*chômage partiel*” (31 miliardi), con l'ampliamento dei sussidi di disoccupazione come ultima ratio (7 miliardi) (L. 25 aprile 2020, n. 473). Le famiglie sono state sostenute attraverso fondi per il sostegno emergenziale (2,5 miliardi) unitamente a misure per la conciliazione dei compiti di cura parentale. Infine, investimenti ingenti sono stati destinati al sistema sanitario (8 miliardi) - tra cui 10.000 posti extra in terapia intensiva – e 4,5 per le regioni (L. 25 aprile 2020, n. 473; L. 30 luglio 2020, n. 935; European Commission 2020d).

Nell'ambito delle misure per il contenimento della pandemia, il lockdown ha riguardato il periodo inizio/metà marzo fino al mese di maggio (Hale *et al.* 2020). L'età media dei 105.750 pazienti ospedalizzati è di 72 anni, con il 63% dei casi e l'88% dei decessi concentrati nella fascia over 65, che rappresenta il 19,3% della popolazione (Santé publique France 2020a; OECD 2019c). Tuttavia, l'evoluzione delle dinamiche demografiche ha portato a un abbassamento dell'età media e dei più colpiti diventati la categoria 15-45 (Santé publique France 2020b). In questo contesto la Francia ha potuto contare su un sistema sanitario che vale l'11% del PIL, con investimenti stabili negli ultimi anni, pur nella contrazione dei posti letto (OECD 2019c). Nello specifico la Francia disponeva nel 2018 di 590 posti ogni 100.000 abitanti (scesi da 706 nel 2007) e 11,6 in terapia intensiva nel 2012, lontana dalle performance della Germania (Eurostat 2020; Rhodes *et al.*, 2012).

## 2.2. *La risposta spagnola*

La Spagna ha mobilitato una risposta fiscale immediata pari al 3,7% del PIL (Anderson *et al.* 2020). Quasi 50 miliardi sono stati destinati a programmi di sostegno diretto dell'economia attraverso prestiti e defiscalizzazioni. Spiccano gli interventi per il sostegno al sistema sanitario pubblico, con un programma

di stimoli senza precedenti; sono state varate politiche di sostegno alle piccole e medie imprese e al settore turistico stagionale, nonché misure di sostegno alle persone giuridiche e agli individui colpiti dalle misure di confinamento (Real Decreto-Ley 6/2020; Real Decreto-Ley 7/2020; Real Decreto-Ley 8/2020).

Il Governo ha altresì previsto misure straordinarie per il sostegno delle politiche sociali e sanitarie delle comunità autonome, per il sostegno all'occupazione e misure straordinarie per il differimento delle scadenze relative ai contenziosi fiscali e ai debiti privati (Real Decreto-Ley 8/2020). È stata decisa la sospensione dell'IVA per le apparecchiature sanitarie e per i presidi di protezione, nonché per istituti ed enti senza fini di lucro (Gobierno de España 2020; Real Decreto-Ley 7/2020; Real Decreto 8/2020).

A sostegno delle piccole e medie imprese è stato garantito un miliardo per le operazioni garantite dalla Compañía Española de Refinanciamiento (CERSA) (Gobierno de España 2020).

È stato rifinanziato l'ICO (Instituto de Crédito Oficial) permettendo l'attivazione di linee di credito dedicate a liberi professionisti, imprese e microimprese del settore turistico (Real Decreto-ley 8/2020).

La Commissione Europea, a valle di tale situazione, stima un indebitamento in crescita dal 95% al 115% del PIL per il 2020 e una decrescita del PIL del 10,9% per l'anno in corso (European Commission 2020d).

La situazione sanitaria in cui la Spagna ha versato è stata a tratti critica: nonostante il livello molto alto della specializzazione del personale sanitario nel paese, la spesa sanitaria è rimasta pressoché costante negli ultimi cinque anni il numero di letti non è variato, mentre i posti disponibili in terapia intensiva sono inferiori a quelli disponibili in altri paesi europei (Rhodes *et al.* 2012; OECD 2019b).

Tra le regioni più colpite la Comunità di Madrid e la Catalogna (Actualización n. 175, Enfermedad por el Coronavirus (Covid-19) 31/07/20, 2020; JHU Coronavirus Resource Center, 2020).

Il sistema sanitario è stato, a tratti, sovrastato dall'emergenza sanitaria sia sotto il profilo della penuria di ventilatori, presidi di protezione personale, letti a disposizione, sia sotto il profilo della mancanza del personale sanitario (Jones 2020).

Alcuni osservatori imputano tale mancanza alla precarizzazione dei contratti del personale sanitario e alla mancanza di coordinamento tra le regioni (Herros, Gella *et al.* 2020; Legido-Quigley, Mateos-García *et al.* 2020).

I contagi, alla fine di luglio, appaiono in crescita in tutto il paese, con un numero totale di casi di quasi 290.000 e di più di 28.000 decessi (Actualización n. 175, Enfermedad por el Coronavirus (Covid-19) 31/07/20, 2020).

### 2.3. *La risposta tedesca*

La Germania ha stabilito la creazione di un fondo per il sostegno al sistema economico e alle imprese in difficoltà (medie e grandi) per un totale di 500 miliardi di euro: si tratta dell'*Economic Stability Fund* (Ministero Federale delle Finanze 2020a).

Il Governo ha rifinanziato la KfW per 360 miliardi, veicolo principale per il sostegno di prestiti e sussidi nel paese (Ministero Federale delle Finanze 2020b).

I programmi di sostegno pubblico basati in gran parte su *grant* (investimenti a fondo perduto) hanno avuto come oggetto il sostegno al sistema sanitario in difficoltà, il sostegno alle imprese e agli individui affetti dall'emergenza sanitaria sia in termini di sostegno al reddito, sia in termini di politiche sociali (Ministero Federale delle Finanze 2020c; Ministero Federale delle Finanze 2020d), mobilitando uno stimolo immediato pari al 8,3% del PIL (Anderson *et al.* 2020).

Previsto un vasto programma di investimenti in vari ambiti: circa 90 miliardi nel campo dell'economia sostenibile, child care e child bonus, ricerca medica (vaccino Covid-19), intelligenza artificiale, banda ultralarga, smart cities, politiche di supporto alla cultura e tagli all'IVA e sostegno alle imprese con più del 60% di perdite e a rischio di fallimento (Ministero Federale delle Finanze 2020d).

La Commissione prevede che le spese saliranno dal 45,4% al 54,25% del PIL nel corso del 2020 e una crescita per il 2021 del 5,3%, con un'inflazione del 1,5% (European Commission 2020d). Anche l'indebitamento crescerà in rapporto al PIL dal 59% al 72% (Assessment of the 2020 Stability Programme for Germany 2020).

Il contagio da Covid-19 si è esteso in tutto il paese concentrandosi nella Baviera, nel Baden-Württemberg, nel Nord-Reno Westphalia, in Assia e in misura minore nella città di Berlino. Il sistema sanitario ha ben retto l'urto della pandemia, forte di una spesa sanitaria in crescita negli ultimi cinque anni, di un record (rispetto agli altri partner europei) di posti letto per abitante e di posti in terapia intensiva (OECD 2019a; Rhodes *et al.* 2012).

La Germania è stata in grado di aiutare anche Francia e Italia nei momenti in cui le loro terapie intensive erano sature (Wieder 2020).

A destare impressione è stato il numero dei decessi, circa 9000 (Koch Institut 2020). Si tratta di un numero relativamente basso se comparato con i vicini europei (JHU Coronavirus Center 2020). A motivare tale situazione probabilmente l'incidenza dei contagi (maggiore nella fascia 35-59), una diversa sociologia della famiglia e il fatto che circa il 42% dei tedeschi vive solo (Koch Institut 2020; Mendras 1999; DE-STATIS 2019).

#### *2.4. La risposta italiana*

In Italia, uno dei primi paesi e tra quelli più colpiti dalla crisi sanitaria tra gli stati membri, la risposta pandemica è stata gestita in virtù della dichiarazione dello Stato di emergenza il 31 gennaio 2020 e del DL 6/2020 (DL 23 febbraio 2020, n. 6), con numerosi Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM) e il supporto di un Comitato tecnico scientifico. Quattro decreti principali contengono le misure economiche: “Cura Italia” (DL 17 marzo 2020, n. 17), “Liquidità” (DL 8 aprile 2020, n. 23), “Rilancio” (DL 19 maggio 2020, n. 34) e il “Decreto Agosto” (DL 14 agosto 2020, n. 104) posteriore alla data limite, con uno stanziamento aggiuntivo di 25 miliardi per il totale di 100 miliardi (6% del PIL).

Le misure economiche a sostegno alle imprese hanno riguardato (i) la cassa integrazione in deroga (“Cura Italia”) successivamente estesa, (ii) moratorie su prestiti e mutui e garanzie pubbliche per mobilitare più di 750 miliardi (“Decreto Liquidità”); abbattimenti fiscali (4 miliardi); riduzione di bollette e crediti di imposta (600 miliardi), (iii) pagamenti accelerati della PA (12 miliardi) (iv) garanzie per le PMI con il “Cura Italia” (1,5 miliardi) e il “Decreto Ripresa” (2,9 miliardi) e (v) misure settoriali (MEF 2020a). Per il sostegno al reddito, le misure includono (i) blocco dei licenziamenti, (ii) sostegno ai lavoratori autonomi con bonus universale (“Cura Italia”) poi condizionato (“Rilancio”), (iii) congedi parentali, bonus babysitter e lavoro agile e (iv) estensione della disoccupazione (1,1 miliardi). In aggiunta, per le famiglie sono stati finanziati: (i) reddito di emergenza (1 miliardi), (ii) aiuti alimentari (400 milioni), (iii) differimento di muti (400 milioni) e (iv) differimento delle scadenze fiscali unitamente a bonus vacanze e per le ristrutturazioni. Infine investimenti ingenti sono stati destinati al sistema sanitario (8 miliardi), con 20.000 assunzioni, unitamente all’aumento dei fondi per le emergenze (3,15 miliardi) e altri investimenti nel settore in ambito pubblico e privato (MEF 2020b). Infine, fondi aggiuntivi sono stati destinati alle regioni (3,5 miliardi) e alla scuola.

In relazione alle misure per il contenimento, le prime restrizioni territoriali risalgono a febbraio, estese al territorio nazionale a marzo, culminate con il lockdown generalizzato tra metà marzo e maggio (European Commission 2020d). Dei 262.638 casi il 35.923 (13,7%) sono deceduti, con una evoluzione geografica che si è inizialmente concentrata nelle regioni del Nord (ISS, 2020b). La mortalità si è concentrata nelle fasce più anziana della popola-

zione (ISS 2020a), così come per i casi gravi, mentre l'età mediana è di 59 anni (ISS 2020b) con un'evoluzione che ha riguardato sempre più fasce più giovani arrivando a una età mediana di 32 anni nella prima metà di agosto (ISS 2020c). In questo contesto, l'Italia pur avendo un sistema sanitario universale – ma decentralizzato a livello regionale – ha una spesa sanitaria pari all'8,8% del PIL in discesa negli ultimi anni e del 15% sotto la spesa europea (OECD 2019d). Tale realtà si riflette nei posti letto a disposizione, 314 per 100.000 abitanti nel 2017 e 12,5 per la terapia intensiva, ben lontani dai numeri tedeschi (Eurostat 2020; Rhodes *et al.*, 2012).

### 2.5. *Analisi comparata delle risposte*

Le economie europee sono state fortemente provate dalla pandemia, nonostante le misure di sostegno messe in campo a livello nazionale e sovranazionale. Secondo le stime della *European Economic Forecast* estive della Commissione, le economie dell'Eurozona subiranno una contrazione dell'8,7% nel 2020, in peggioramento rispetto alle stime primaverili (European Commission 2020g). BCE, FMI e OECD propongono previsioni ancor più fosche sul 2020 (Grigaité *et al.* 2020): l'impatto negativo della pandemia potrebbe essere sostanzialmente maggiore delle stime attuali (Anderson *et al.* 2020), soprattutto alla luce di una recrudescenza della crisi sanitaria. Le misure per il contenimento della pandemia hanno portato l'economia dell'Eurozona a operare sotto la propria capacità, in una misura stimata tra il 25 e il 30%, con differenze sostanziali sia nelle misure restrittive che nell'impatto conseguente tra i paesi dell'Unione (European Commission 2020g). Parallelamente, differenze emergono tra gli stati membri nel sostegno nazionale all'economia alla luce di spazi fiscali divergenti e eterogeneità, per esempio, nel mercato del lavoro, che possono presentare ulteriori sfide per i paesi con una forte diffusione dei contratti temporanei e del settore informale (Sabat *et al.* 2020). In questo contesto, nei quattro paesi si riscontrano differenze sostanziali nelle risorse mobilitate, con Francia e Germania ai primi posti della classifica e Italia e Spagna sugli ultimi gradini (Sabat *et al.* 2020).

A completamento dei *case studies* il *COVID-19 government response tracker* dell'Università di Oxford (Hale *et al.* 2020) e il *fiscal response dataset* di Anderson *et al.* (2020) forniscono alcuni elementi a supporto dell'analisi comparata. Il *Government Response Tracker* (Hale *et al.* 2020) offre un indicatore sintetico che rende comparabili le misure di risposta alla crisi con il *Government Response*

*Index* (GRI) e le misure per il contenimento della pandemia con lo *Stringency Index* (SI). I due ambiti procedono largamente in parallelo nei quattro paesi, con un progressivo aumento dello *Stringency Index* (SI) a cui fanno seguito sempre più marcate misure di sostegno all'economia. Parimenti alle *exit-strategy* estive segue un'inversione dell'allentamento delle misure restrittive concentrato nell'ultima parte della serie. Una prima distinzione riguarda la linearità dei paesi nel rafforzamento e allentamento delle misure, che vede da un lato la Francia e dall'altro Germania, Italia e soprattutto Spagna che hanno effettuato numerosi "retro-front". Differenze sostanziali emergono anche nelle tempistiche e nel valore assoluto di restrizioni e risposte, che nei valori di "picco" vedono al primo posto l'Italia che raggiunge un SI di 93,52, seguita dalla Francia con 87,96 e dalla Spagna con l'85,19 e infine la Germania che non supera il 76,85. Per quanto riguarda le specifiche misure, tutti i quattro paesi sono allineati nella tempistica delle supporto al reddito a metà marzo, mentre variano nelle dimensioni della risposta fiscale complessiva così come nella loro tipologia. Su quest'ultimo fronte, le stime – pur temporalmente non uniformi in tutti i paesi – di Anderson *et al.* (2020) permettono di confrontare il livello complessivo delle misure e la prevalenza della componente fiscale immediata rispetto a posticipi e misure di liquidità. In campo fiscale, la Germania si attesta al primo posto con una mobilitazione pari all'8,3% del PIL, quasi il doppio rispetto agli altri tre stati che si fermano al 4,4% per la Francia, il 3,7% per la Spagna e il 3,4% per l'Italia. Per quanto riguarda le misure di deferral l'Italia è in testa alla classifica con il 13,2% del PIL, seguita da Francia con l'8,7%, Germania con il 7,3% e Spagna con solo 0,8%. Le misure per la liquidità rappresentano la categoria più significativa per tutti i quattro paesi ma con differenze sostanziali: dal 32,1% dell'Italia, al 24,3% della Germania, il 14,2% della Francia e solo il 9,2% della Spagna. In questo contesto risaltano in particolare (i) la limitata mobilitazione di risorse in Spagna, (ii) la variabilità nella scelta del mix di misure messe in campo, con un primato indiscusso della Germania nelle misure fiscali dirette, che invece rappresenta solo il 7% del totale delle risorse mobilitate per la risposta alla crisi in Italia.

Tali differenze si rispecchiano nelle specifiche scelte per il sostegno all'economia che emergono dai *case studies*. I due paesi agli antipodi della risposta economica alla crisi sono Spagna e Germania. La prima ha affrontato la crisi partendo da una situazione economica già precaria, con un sistema sanitario indebolito dalle misure di *austerity* seguite alla Grande Recessione. La risultante risposta economica ha visto stanziamenti timidi in misure fiscali dirette, prediligendo invece misure di liquidità dovute al limitato spazio fiscale del

paese. All'opposto la Germania ha messo in campo una risposta massiva sia in termini di politiche fiscali dirette che di liquidità, senza contare che alla risposta federale si aggiungono iniziative per almeno 18 miliardi a livello dei Länder. In virtù della iniziale posizione fiscale il paese ha potuto ricorrere a un imponente spesa in deficit, portando il rapporto debito PIL dal 59 al 72%, rimanendo ciò nonostante ben lontana dai livelli di indebitamento degli altri tre paesi. Nonostante secondo gli indici del *Government Response Tracker* la Germania sia il paese tra i quattro ad avere imposto minori restrizioni (Hale *et al.* 2020), la risposta economica è stata la più imponente.

Un'ulteriore differenza – che emerge soprattutto nell'affiancare le scelte spagnole a quelle italiane – riguarda il mercato del lavoro. L'Italia ha optato per autorizzare un ricorso massiccio alla cassa integrazione per sostenere le imprese in difficoltà, parallelamente al blocco dei licenziamenti, ampliando la copertura della disoccupazione solo come ultima istanza. La Spagna invece ha registrato un importante incremento della disoccupazione, a cui ha risposto con misure di sostegno al reddito. Francia e Germania hanno puntato contemporaneamente su entrambe le misure. Ancora una volta la Germania si pone in testa alla classifica con forti investimenti sia nei sistemi di welfare – rafforzati per oltre 7 miliardi – sia nel sostegno alle imprese per il mantenimento dei livelli occupazionali, con la compensazione delle ore non lavorate e oltre 5,3 miliardi di *Social Guarantees*.

Anche nelle misure a favore delle imprese le differenze sono sostanziali, pur nella complessità e molteplicità degli interventi che rende difficile un *ranking* univoco. Tuttavia, se da un lato la Germania ha messo in campo oltre a misure di liquidità compensazioni fino a 150.000 euro per le imprese che hanno visto diminuire il fatturato di oltre il 60%, l'Italia e la Spagna hanno dovuto contare principalmente su prestiti agevolati da garanzie pubbliche o *grant* di tutt'altro ordine di grandezza, con la Francia in una posizione intermedia.

Pertanto, emergono sostanziali differenze – in larga parte riconducibili allo spazio fiscale a disposizione di ciascun paese – che rimarcano la forte criticità di un sistema di governance che nei momenti di crisi lascia la risposta economica agli stati membri. Come nella Grande Recessione, anche durante la pandemia il *framework* comporta risposte meno ambiziose proprio nei paesi più colpiti, minando ulteriormente la convergenza all'interno dell'Unione e dell'Eurozona. Allo stesso tempo, di grande rilevanza per il funzionamento del mercato unico, il maggiore sostegno alle imprese nei paesi più competitivi rischia di penalizzare ulteriormente l'economia degli

stati più fragili ampliando gli squilibri tra i paesi. All'opposto, le esternalità positive generate da manovre espansive – nel mercato unico e soprattutto nell'Eurozona – tendono a portare benefici anche al di fuori dei confini nazionali generando risposte inferiori rispetto al livello ottimale di stimolo fiscale complessivo (Heipertz, Verdun 2010). Il sistema di governance è quanto meno inefficace, nell'assenza di un vero spazio di intervento comune e congiunto.

In campo sanitario, in Europa, almeno da febbraio a luglio, l'epidemia si dimostra una malattia delle regioni "floride", o meglio, delle regioni in cui gli scambi internazionali e transnazionali sono frequenti. Si tratta di un fatto congruente con l'esperienza storica: laddove vi è uno scambio di servizi, merci e persone, vi è una diffusione delle malattie infettive come il Covid-19.

La diffusione geografica, infatti, riflette questo schema: la Baviera, il Baden-Württemberg, il Nord Reno-Westfalia, la Pianura Padana, la Comunità di Madrid, la Catalogna.

Si tratta di un aspetto da non dimenticare nella prevenzione della diffusione delle malattie infettive: le aree a maggior densità di abitanti e con un forte tasso di scambi internazionali meritano una maggiore allocazione di risorse sanitarie e, nel caso delle malattie respiratorie, di risorse atte a curare il maggior numero di persone anche attraverso le cure domiciliari, al fine di garantire una minore diffusione del contagio.

Imparare dall'esperienza, significa definire delle pratiche comuni per la gestione dei trasporti di massa nelle grandi aree urbane e fra le grandi aree urbane. I piani di azione dovranno tenere conto di tali contingenze e garantire una gestione (il più possibile ordinata) delle emergenze.

Dal punto di vista costituzionale, invece, il dibattito è stato piuttosto florido in tutti i paesi: il funzionamento delle democrazie è stato messo a dura prova dalla pandemia. Se in Francia la legge organica (posta a un rango intermedio fra la legge costituzionale e la legge ordinaria) ha determinato un alveo naturale per la legittimità delle misure successive, in Italia e in Germania il dibattito è stato più aspro.

In Italia vi è stata una polemica sull'utilizzo, per alcuni eccessivo, dei decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri: i DPCM, previsti dalla L. 13/2020 e successive, permangono nel perimetro costituzionale grazie alla temporaneità delle misure (laddove non vi fosse menzionata la durata, si incorrerebbe in un palese rischio di incostituzionalità). A tratti diversi una discussione simile si è aperta anche in Germania dove si lamenta l'accentra-



mento sul governo federale di molte decisioni, l'utilizzo di un team di esperti relativamente piccolo e questioni relative all'equilibrio delle decisioni tra livelli di governo (Dostal 2020).

Formalmente, le democrazie non hanno cessato di essere tali: i parlamenti non hanno smesso di funzionare e, di fatto, di esercitare un controllo sugli esecutivi (Bar-Siman-Tov 2020).

Non sembra essersi spezzata la legittimità costituzionale, ma la natura della sua applicazione in un momento particolare della storia che, beninteso, non interrompe (né pregiudica) lo spettro e l'applicazione del dettato costituzionale in ogni paese. A questo aspetto, alla capacità dei decisori politici di agire in momenti come questo, andrà dedicata ulteriore attenzione da parte delle scienze sociali e giuridiche.

### 3. I LIMITI DELLA GOVERNANCE ATTUALE E LE PROSPETTIVE FUTURE

L'epidemia causata dal Covid-19 ha messo in evidenza le fragilità della costruzione europea, dimostratasi ancora una volta inadatta ad affrontare situazioni di crisi. I *lockdown* hanno avuto pesanti ripercussioni macroeconomiche che hanno richiesto fin da subito misure di stabilizzazione economica per sostenere le attività produttive e i consumatori in un momento di difficoltà prolungata. Tuttavia all'interno dell'architettura istituzionale europea non esistono strumenti di intervento finanziario adeguati. Il bilancio dell'UE non presenta voci di spesa adatte alle situazioni di crisi e di emergenza, come emerso nella crisi dei debiti sovrani (Howarth, Verdun 2020) in assenza di potere di fuoco e flessibilità necessari (Fabbrini 2020) all'interno del QFP, come confermato dal ricorso a modalità straordinarie di intervento a livello europeo.

Nell'impossibilità di un intervento del bilancio europeo, il peso del sostegno all'economia è ricaduto sui bilanci nazionali. Tuttavia, sono da sottolineare alcuni elementi per cui questo quadro risulta subottimale. In primo luogo, il livello di indebitamento degli stati europei è molto eterogeneo, con una situazione particolarmente difficoltosa per i paesi dell'area sudeuropea. Ciò comporta che non tutti i paesi abbiano la stessa capacità di risposta. Come confermato dall'analisi comparata, la scala della crisi sanitaria, la conseguente necessità di imporre misure restrittive e l'impatto economico derivato sono stati disomogenei nei tempi e nei modi. L'impatto asimmetrico della crisi sanitaria – più gravosa per paesi quali Spagna e Italia che già partivano da una posizione fiscale

difficile – ha ulteriormente peggiorato le divergenze tra le performance economiche e la capacità fiscale degli stati membri (Schularick *et al.* 2020). L'impatto asimmetrico di una crisi simmetrica ed esogena che difficilmente può essere imputata ai paesi membri giustifica un intervento comune facilitandone l'accettabilità politica (Botta *et al.* 2020). Infatti, per garantire la stabilità finanziaria non solo deve essere credibile la volontà della BCE di agire in tale direzione ma anche la possibilità di rispondere in modo efficace allo shock. Ciò non è nella capacità degli stati più colpiti, con sistemi bancari più fragili e limitati spazi fiscali, rendendo dunque imperativa una risposta comune a livello sovranazionale (Schularick 2020). In aggiunta tutte le misure adottate avranno ripercussioni sul debito pubblico, spostando quindi il peso della crisi sul medio-lungo periodo. In questo contesto il dibattito sulla necessità di un intervento europeo ha toccato tale criticità, andando oltre all'imperatività di mutualizzazione del debito derivante dalla crisi, arrivando addirittura a proporre una tassa europea sui patrimoni, sulla base dell'esperienza positiva della Germania nel dopoguerra (Landais *et al.* 2020). La seconda criticità di risposte nazionali non coordinate, come già avvenuto durante l'Eurocrisi, risiede nella eterogeneità delle scelte di politica economica. Il risultato rischia di essere subottimale in relazione al totale delle risorse impiegate rispetto a un indirizzamento congiunto degli investimenti per la ripresa secondo chiare priorità comuni (Landais *et al.* 2020; Codogno, van der Noord 2020). In questo contesto, l'EPRS (2020) ha stimato che il valore aggiunto del completamento UEM ammonta a 322 miliardi all'anno. Nello specifico, gli *spillover* positivi connessi a un maggiore coordinamento delle politiche fiscali sono stati stimati tra i 30 e 45 (BCE, Commissione Europea, FMI) e addirittura fino a 71 (EPRS) miliardi l'anno, ovvero tra lo 0,2 e lo 0,5% del PIL europeo (EPRS 2020). La terza criticità riguarda l'allentamento delle regole su concorrenza e spesa pubblica, indispensabile per consentire agli stati membri di intervenire con i propri bilanci nazionali. Derogare a regole comuni, già in passato reinterpretrate in senso estensivo, mina però la credibilità dell'assetto istituzionale del PSC.

Se dal punto di vista dell'intervento di bilancio, l'iniziativa è rimasta ai governi nazionali, la politica monetaria ha agito in ottica europea. L'azione della BCE, unica istituzione veramente sovranazionale e autonoma nell'Unione, nonostante l'iniziale esitazione, ha rapidamente invertito la rotta dando il via a un piano di liquidità inizialmente di 750 miliardi, ampliato di ulteriori 600 a giugno (ECB 2020b). Tale misura vigorosa e utile nel dare un sollievo in un momento di stress economico rimane comunque un "palliativo", che ritarda

gli effetti più duri della crisi, insufficiente se non accompagnata da politiche economiche e fiscali anticicliche adeguate (Cafaro 2020).

Allo stesso modo misure come i programmi di prestiti agevolati della BEI o il programma SURE di sostegno alla disoccupazione avviato dalla Commissione, rischiano di essere misure efficaci nell'immediato della fase emergenziale, ma del tutto insufficienti nel lungo periodo. SURE si inserisce in un dibattito più che decennale sui meccanismi di stabilizzazione automatica per l'Eurozona, la cui necessità è stata resa evidente già dalla Grande Recessione, senza tuttavia portare a una convergenza sull'introduzione di uno schema europeo di riassicurazione contro la disoccupazione (EUBS) (es. Andor 2016; Beblavý *et al.* 2015; Dullien 2017; Hemerijck, Ronchi 2020). SURE rappresenta un superamento senza precedenti dei veti circa la condivisione del rischio (di *moral-hazard*) attraverso un EUBS (es. Vandenbroucke 2017; Vandenbroucke *et al.* 2018). Solo con la pandemia è stato possibile ottenere tale risultato (Schmid 2020). Tuttavia, nel contesto delle negoziazioni la temporaneità delle misure – giustificate dalla natura esogena della crisi – è stata posta quale condizione dirimente. Inoltre, come per la crisi del debito sovrano si è reso necessario ricorrere a strumenti al di fuori degli argini delle istituzioni comunitarie, con la creazione di una linea ad hoc del MES dedicata alla pandemia, che ha generato non poche controversie nelle opinioni pubbliche nazionali (es. Battaglia 2020; Trabucco 2020).

Il dibattito politico europeo si è dunque spostato sul reperimento delle risorse necessarie a finanziare la ripresa economica. È chiaro che in un contesto così critico come quello della pandemia, fosse necessario agire per fornire un'adeguata risposta e un sostegno ai paesi in difficoltà. Tuttavia, nonostante la natura esogena della pandemia, non è stato possibile superare i limiti insiti al contesto diplomatico europeo. La diffidenza nella mutualizzazione del debito e *bias* di diversa natura hanno determinato una contrapposizione senza precedenti tra Germania, Francia, Italia e Spagna e i c.d. paesi frugali. Nonostante il risultato raggiunto grazie all'impegno di Germania, Francia, Italia e Spagna, permangono le difficoltà sul piano dell'efficacia della risposta sul medio e lungo periodo.

In questo contesto il dibattito politico e nell'ambito delle politiche pubbliche è stato ricco di proposte per una risposta comune, che includono linee di credito dedicate e *corona-bond* anche con durata perpetua, senza risparmiare l'evidenziazione della difficile attuazione di qualsiasi forma di debito comune (es. Altomonte *et al.* 2020; Bénassy-Quéré *et al.* 2020; Boitani *et al.*

2020; Bini Smaghi 2020; Creel *et al.* 2020; Giavazzi, Tabellini, 2020; Rehn 2020; Vallée 2020). La proposta della Commissione di *Next Generation EU* (NGEU) e il raggiungimento di un compromesso nel Consiglio europeo di luglio per un piano di ripresa europeo che includa debito comune per prestiti e sussidi ai paesi membri a sostegno della ripartenza sono traguardi impensabili nel contesto politico antecedente alla pandemia. Come per SURE, NGEU rappresenta se non il superamento quantomeno la sospensione dei veti dei paesi “frugali” in relazione a debito comune e condivisione del rischio. Inoltre, l’inclusione di una quota di sussidi in NGEU apre la strada alla necessità di ricorrere a nuove (vere) risorse proprie (EUCO 2020b).

Allo stesso tempo, tali innovazioni, spesso considerate come una vera e propria rivoluzione copernicana dell’EMU non sono risolutive rispetto ai limiti del sistema di governance attuale ampiamente riconosciuti dalla letteratura e evidenziati con chiarezza nell’affrontare la risposta alla pandemia. Infatti, il ricorso a una fiscalità comune è connesso e condizionato alla natura temporanea e straordinaria del meccanismo, che di per sé non rappresenta l’istituzione di un vero bilancio comune con un adeguato potere di fuoco (Galli *et al.* 2020). A trattati esistenti, nell’architettura istituzionale dell’Eurozona, le asimmetrie di una unione monetaria che lascia la politica fiscale nelle mani degli stati membri vincolandola fortemente sono permanenti e legate alla natura stessa dell’UEM.

Dal punto di vista istituzionale resta la natura intergovernativa dei processi decisionali in ambito fiscale, che portano a soluzioni di compromesso al ribasso rese possibili solo nell’ambito di crisi di portata esistenziale per il processo di integrazione europea (Jones *et al.* 2016). La governance svolge un ruolo chiave nel perpetuare l’incompletezza dei meccanismi istituzionali portando a una maggiore integrazione che rafforza però invece che mitigare le esistenti asimmetrie, ponendo così le basi per l’insostenibilità futura di tali parziali e inadeguate soluzioni tampone (Jones *et al.* 2016). Se i tempi e l’ambizione dei nuovi strumenti sovranazionali per la risposta al Covid-19 indicano un cambiamento di passo rispetto alla crisi dell’Eurozona, nel quale gioca un ruolo primario la natura esogena della pandemia, un vero cambio di paradigma si manifesterà solo se alle misure emergenziali seguiranno altrettanto ambiziose riforme istituzionali di natura strutturale.

Tale passaggio difficilmente può essere considerato un naturale e scontato prosieguo delle misure fin ora messe in campo viste le posizioni politiche divergenti nella risposta europea. La pandemia ha portato le opinioni pub-

bliche dei paesi più colpiti a un ulteriore peggioramento della fiducia dell'Unione, ponendo in essere una vera e propria sfida esistenziale per la sostenibilità del processo di integrazione anche in un paese fondatore quale l'Italia (Bremer, Genschel 2020). All'opposto la fattibilità stessa di un compromesso temporaneo è in gran parte riconducibile alla natura della attuale crisi. Al pari di un disastro naturale, la pandemia porta l'opinione pubblica – anche negli stati più reticenti alla solidarietà transazionale – a una risposta empatica favorevole al sostegno ai paesi più colpiti, che però non si traduce in un'apertura alla condivisione del debito, sul quale la risposta pandemica ha un impatto fortemente negativo (Bremer, Genschel 2020).

Dunque temporanee non sono solo le misure adottate ad oggi ma anche la convergenza per una - limitata - solidarietà europea, che in assenza di riforme risolutive nel lungo periodo svanirà con grande probabilità, con il rischio concreto di ripetere gli errori della Grande Recessione (Landais *et al.* 2020). A complicare il quadro, le divisioni post-crisi potrebbero essere ulteriormente esacerbate dalle divergenze nelle risposte alla pandemia. È irrisolto lo scontro tra gli otto paesi che a marzo hanno chiesto misure di debito comune e i frugali fortemente contrari ai trasferimenti tra gli stati che prediligono strumenti con alta condizionalità quali il MES (Fabbrini 2020). I divergenti interessi nazionali hanno faticato a trovare spazi di mediazione in un *framework* istituzionale intergovernativo. Tali criticità rendono imperativo un salto di qualità verso una vera unione politica per la sopravvivenza a lungo termine del progetto europeo e dell'Eurozona, che ha limitato la capacità di azione e conseguentemente la legittimità degli stati nazionali, senza sostituirle a livello sovranazionale (De Grauwe 2018; Rossolillo 2018). Anche in questo campo il *Recovery Fund* in sé non può offrire soluzioni che richiederebbero un cambiamento radicale con una governance forte di una piena legittimità democratica con il coinvolgimento paritario del Parlamento europeo.

In conclusione, serve dunque una soluzione permanente e politica all'asimmetria tra potere monetario e fiscale, capace di sostituire le regole di contenimento della spesa nazionale con scelte che rispecchino una visione per il futuro del continente unitamente a uno spazio fiscale comune (Botta *et al.* 2020). Il superamento delle profonde criticità dell'attuale sistema di governance richiede una riforma sostanziale in grado di fornire i meccanismi di stabilizzazione automatica che in questo momento mancano all'impianto europeo, attraverso un bilancio federale (Oates 1972). Invece che focalizzarsi sul rapporto tra contributi e benefici di ciascun paese, è necessario spostare

l'attenzione sulle risposte e l'assetto istituzionale necessari per produrre i beni pubblici europei fondamentali per rispondere alle grandi sfide che l'Unione si trova ad affrontare, in primo luogo quella della ricostruzione post-pandemica (Bachtrögler-Unger *et al.* 2020). Affinché l'Europa abbia un proprio bilancio di tipo federale, indipendente dalle contribuzioni nazionali dunque, è necessaria la possibilità di istituire e raccogliere imposte e tasse europee (diversamente dall'attuale sistema delle risorse proprie). Ciò pone però problemi di legittimità democratica (Rossolillo 2020): il Parlamento europeo dovrebbe essere dotato di maggiori poteri (innanzitutto la piena iniziativa legislativa) e dovrebbe poter nominare un governo europeo responsabile delle politiche economiche federali. In questo contesto, la Conferenza sul Futuro dell'Europa rappresenta un'opportunità-chiave per porre le basi per un indispensabile superamento dell'attuale fallimentare governance tramite un salto di qualità di natura istituzionale e sostanziale. Se l'arrivo della pandemia ha rimandato l'inizio della Conferenza, l'ha resa ancor più urgente. Un sistema già fragile, fratturato dalla centralità degli stati membri nel processo decisionale e dalle divisioni e divergenze degli interessi nazionali, è ora posto sotto l'ulteriore pressione di una crisi senza precedenti. Come rimarcato dal Parlamento europeo (European Parliament 2020) la pandemia ha evidenziato tutti i limiti dell'UE che deve ora sfruttare pienamente le opportunità offerte dall'urgenza di risposte efficaci alla crisi e la Conferenza per mettere in atto un ripensamento profondo dell'Unione per renderla più «efficace, unita, democratica e sovrana».

L'analisi approfondita di come la natura esogena della crisi pandemica abbia contribuito alla sospensione dei veti su solidarietà transazionale e condivisione dei rischi potrà apportare un contributo centrale nella valutazione della potenzialità di superamento permanente degli ostacoli a un vero cambiamento di paradigma istituzionale all'interno dell'UEM. In assenza di tale salto profondo e permanente, le prospettive per il futuro dell'integrazione europea appaiono tutt'altro che rosee. La sfida epocale della ricostruzione permetterà una convergenza verso la creazione di un'Unione forte e sovrana capace di sostenere i popoli europei nella navigazione verso un mondo nuovo? La natura intergovernativa dei processi decisionali a livello europeo porterà nuovamente a un fallimento di riforme risolutive di ampio respiro (federale)? Tale è il carico delle sfide della Conferenza e dell'evolversi della risposta europea. Al momento – nel mezzo della pandemia – il quadro degli scenari preliminari emersi nei quattro paesi e nella risposta europea offre

una visione parziale delle dinamiche che scaturiranno dalla crisi pandemica e dovranno necessariamente essere rivisitati in futuro nella pienezza degli sviluppi ancora in atto. Tuttavia, proprio in virtù delle profonde implicazioni per il futuro dell'Unione e per la capacità degli stati di affrontare la sfida della ripartenza, l'analisi dei limiti del sistema di governance e degli sviluppi necessari per il loro superamento, pur in tutta la sua parzialità preliminare, offre una riflessione significativa sulle decisioni che andranno a determinarsi nei prossimi mesi.

#### BIBLIOGRAFIA

- Actualización n. 175 (2020), *Enfermedad por el Coronavirus (Covid-19) 31/07/20*, <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/sanidad14/Documents/2020/31072020Actualizacion175COVID19.pdf>.
- Actualización del Programa de Estabilidad 2020, [https://www.hacienda.gob.es/CDI/Programas%20de%20Estabilidad/Programa\\_de\\_Estabilidad\\_2020-2021.pdf](https://www.hacienda.gob.es/CDI/Programas%20de%20Estabilidad/Programa_de_Estabilidad_2020-2021.pdf).
- Alcidi C., Gros D. (2015), "EMU governance and the limits of fiscal policy coordination", in *Redesigning European monetary union governance in light of the Eurozone crisis*, Barcelona, CIDOB, pp. 47-56.
- Altomonte C., Coali A., Ottaviano G. (2020), *EU recovery plans should fund the COVID-19 battles to come; not be used to nurse old wounds*, Bruegel Blog, <https://www.bruegel.org/2020/07/eu-recoveryplans-shouldfund-the-covid-19-battles-to-come-not-be-usedto-nurse-oldwounds/>.
- Anderson J., Bergamini E., Brekelmans S., Cameron A., Darvas Z., Domínguez Jiménez M., Midões C. (2020), "The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus", *Bruegel datasets*, <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/#france>.
- Anderson J., Tagliapietra S., Wolff G.B. (2020), "A Framework for a European Economic Recovery After COVID-19", *Intereconomics*, vol. 55, n. 4, pp. 209-215.
- Andor L. (2016), "Towards shared unemployment insurance in the euro area", *IZA Journal of European Labor Studies*, vol. 5, <https://doi.org/10.1186/s40174-016-0060-7>.
- Assessment of the 2020 Stability Programme for Germany* (2020), [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/de\\_sp\\_assessment\\_2020.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/de_sp_assessment_2020.pdf).
- Atlani-Duault L., Chauvin F., Yazdanpanah Y., Lina B., Benamouzig D., Bouadma L., Delfraissy J.F. (2020), "France's COVID-19 response: balancing conflicting public health traditions", *The Lancet*, vol. 396, n. 10246, pp. 219-221.

- Bachtrögler-Unger J., Holzner M., Kubeková V., Schratzenstaller M. (2020), *Overcoming the net position thinking in EU member states*, ÖGfEn Policy Brief.
- Bar-Siman-Tov I. (2020), “Parliamentary Activity and Legislative Oversight during the Coronavirus Pandemic - A Comparative Overview”, Bar Ilan University Faculty of Law, Research paper n. 20-06, <https://ssrn.com/abstract=3566948> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3566948>.
- Battaglia F. (2020), “Tutela della salute pubblica ed assistenza economica e finanziaria agli Stati membri dell’Unione europea in tempo di emergenza sanitaria”, *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, vol. 2.
- Beblavý M., Marconi G., Maselli I. (2015), *A European Unemployment Benefits Scheme: The rationale and the challenges ahead. CEPS Special Report*, v. 119.
- Beetsma R.M.W.J. (1999), “The Stability and Growth Pact in a model with politically induced deficit biases”, in A. Hughes Hallett, M.M. Hutchison, S.E. Hougaard Jensen (eds), *Fiscal Aspects of European Monetary Integration*, New York, Cambridge University Press, pp. 189-215.
- Begg I. (ed.) (2002), *Europe: Government and Money; Running EMU: The Challenges of Policy Coordination*, London, The Federal Trust.
- Bénassy-Quéré A., Boot A., Fatás A., Fratzscher M., Fuest C., Giavazzi F., Marimon R., Martin P., Pisani-Ferry J., Reichlin L., Schoenmaker D., Teles P., Weder di Mauro B. (2020), *A proposal for a Covid Credit Line*, [voxeu.org/article/proposal-covid-credit-line](https://voxeu.org/article/proposal-covid-credit-line).
- Bini Smaghi L. (2020), *Corona bonds – great idea but complicated in reality*, <https://voxeu.org/article/corona-bonds-great-idea-complicated-reality>.
- Boitani A., Tamborini R., Saraceno F. (2020), *Lo European Recovery Fund: una soluzione per unire l’Europa*, FES Briefing, <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/rom/16200.pdf>.
- Botta A., Caverzasi E., Russo A. (2020), “Fighting the COVID-19 Crisis: Debt Monetisation and EU Recovery Bonds”, *Intereconomics*, vol. 55, n. 4, pp. 239-244.
- Bremer B., Genschel P. (2020, May 7), *Corona Solidarity*, retrieved October 27, 2020, from <https://euidas.eu.eu/2020/05/07/corona-solidarity>.
- Buiter W.H. (2006), “The ‘Sense and Nonsense of Maastricht’ revisited: What have we learnt about stabilization in EMU?”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n. 4, pp. 687-710.
- Buiter W.H., Corsetti G., Roubini N., Repullo R., Frankel J. (1993), “Excessive Deficits: Sense and Nonsense in the Treaty of Maastricht”, *Economic Policy*, vol. 8, n. 16, pp. 57-100.
- C/2020/1863, *Comunicazione della Commissione Quadro temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell’economia nell’attuale emergenza del COVID-19 2020/C 91 I/01*.
- Cafaro S. (2020), *Quale quantitative easing e quale Unione europea dopo la sentenza del 5 maggio?*, <http://www.sidiblog.org/2020/05/08/quale-quantitative-easing-e-quale-unione-europea-dopo-la-sentenza-del-5-maggio/>.



- Codogno L., van den Noord P. (2020), *Assessing Next Generation EU*, <https://blogs.lse.ac.uk/euorppblog/2020/10/07/assessing-next-generation-eu/>.
- COM/2020/112 final, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Investment Bank and the Eurogroup, Coordinated economic response to the COVID-19 Outbreak*.
- COM/2020/175 final, *Proposta di Regolamento del Consiglio che attiva il sostegno di emergenza a norma del regolamento (UE) 2016/369 del Consiglio, del 15 marzo 2016, e che ne modifica disposizioni in relazione alla pandemia di Covid-19*.
- COVID-19: *Accueil de patients français par les hôpitaux universitaires de Kiel et de Lübeck en Allemagne* (2020), Ambassade de la République Française en Allemagne.
- Creel J., Holzner M., Saraceno F., Watt A., Wittwer J. (2020), “How to Spend it: A Proposal for a European Covid-19 Recovery Programme”, wiiw Policy Note/ Report 38, <https://ideas.repec.org/p/wiiw/pnotes/pn38.html>.
- Creel J., Hubert P., Saraceno F. (2012), “The European Fiscal Compact: A Counterfactual Assessment”, *Journal of Economic Integration*, vol. 27, n. 4, pp. 537-563.
- De Grauwe P. (2007), *Economics of Monetary Union*, Oxford University Press, 7<sup>th</sup> edition.
- De Grauwe P., Ji Y. (2018), “Core-periphery relations in the Eurozone”, *The Economists' Voice*, vol. 15, n. 1, pp. 1-16.
- Decreto Legge 14 agosto 2020, n. 104 “Decreto Agosto”, *Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia* (20G00122).
- Decreto Legge 17 marzo 2020, n. 18 “Cura Italia”, *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19* (20G00034)
- Decreto Legge 19 maggio 2020, n. 34 “Decreto Rilancio”, *Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19* (20G00052), Decreto Legge convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77.
- Decreto Legge 23 febbraio 2020, n. 6, *Misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19* (20G00020), Decreto Legge convertito con modificazioni dalla L. 5 marzo 2020, n. 13.
- Decreto Legge 8 aprile 2020, n.23 “Decreto Liquidità”, *Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali* (20G00043)
- DE-STATIS (2019), *Haushalte und Familien*, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Publikationen/\\_publikationen-innen-haushalte.html;jsessionid=C26147B0EAA09B3C4E3C846E-91D5F4A0.internet8722](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Publikationen/_publikationen-innen-haushalte.html;jsessionid=C26147B0EAA09B3C4E3C846E-91D5F4A0.internet8722).

- Dostal J.M. (2020), "Governing Under Pressure: German Policy Making During the Coronavirus Crisis", *Political Quarterly*, vol. 91, n. 3, pp. 542-552, <https://doi.org/10.1111/1467-923X.12865>.
- Dullien S. (2017), "Ten Lessons from a Decade of Debating an EUBS: Robust Findings, Popular Myths and Remaining Dilemmas", *Intereconomics*, vol. 52, n. 3, pp. 159-164, <https://doi.org/10.1007/s10272-017-0666-7>.
- ECB (2020a), *ECB announces €750 billion Pandemic Emergency Purchase Programme (PEPP)*, [https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318\\_13949d6f266.en.html](https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200318_13949d6f266.en.html).
- ECB (2020b), *Monetary policy decisions*, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.mp200604-a307d3429c.en.html>.
- Eichengreen B., Wyplosz C. (1998), "The Stability Pact: more than a minor nuisance?", *Economic Policy*, vol. 13, n. 26, pp. 65-113.
- Council of the European Union (2020), *Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council (Health)*, 13 February 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/epsco/2020/02/13/>.
- Council of the European Union (2020), *Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council (Health)*, 6 March 2020, <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/epsco/2020/03/06/>.
- EPRS (2019), *Europe's two Trillion Euro Dividend. Mapping the Cost of Non-Europe, 2019-24*.
- EPRS (2020), *Coronavirus and the cost of non-Europe: An analysis of the economic benefits of common European action*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/642837/EPRS\\_IDA\(2020\)642837\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/642837/EPRS_IDA(2020)642837_EN.pdf).
- EUCO (2020a), *Statement of EU ministers of finance on the Stability and Growth Pact in light of the COVID-19 crisis*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>.
- EUCO (2020b), *Conclusioni del Consiglio europeo, 17-21 luglio 2020*, <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>.
- European Commission (2020a), *Coronavirus: Commission proposes to provide €81.4 billion in financial support for 15 Member States under SURE*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_1496](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1496).
- European Commission (2020b), *A European Instrument for Temporary Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE)*, [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/loan-programmes/sure\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-financial-assistance/loan-programmes/sure_en).
- European Commission (2020c), *Coronavirus: Commission and European Investment Fund (part of EIB Group) unlock €8 billion in finance for 100,000 small and medium-sized businesses*, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_569](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_569).

- European Commission (2020d), *Policy measures taken against the spread and impact of the coronavirus*, 17 July 2020, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus\\_policy\\_measures\\_17\\_july.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/coronavirus_policy_measures_17_july.pdf).
- European Commission (2020e), *EU Coronavirus response*, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu\\_coronavirus\\_response.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/eu_coronavirus_response.pdf).
- European Commission (2020f), *Occupazione ed economia durante la pandemia di coronavirus*, [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic\\_it](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/health/coronavirus-response/jobs-and-economy-during-coronavirus-pandemic_it).
- European Commission (2020g), *Summer 2020 Economic Forecast*. [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip132\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip132_en.pdf).
- European Parliament (2020), *Resolution of 17 April 2020 on EU coordinated action to combat the Covid -19 pandemic and its consequences* (2020/2616(RSP)), P9\_TA(2020)0054.
- Eurostat (2020), *Hospital beds*. <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00046/default/table?lang=en>.
- Fabbrini F. (2020), *Possible further avenues for further Political Integration*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651849/IPOL\\_STU\(2020\)651849\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/651849/IPOL_STU(2020)651849_EN.pdf).
- Fabbrini S., Puetter U. (2016), “Integration without supranationalisation: studying the lead roles of the European Council and the Council in post-Lisbon EU politics” *Journal of European Integration*, vol. 38, n. 5, pp. 481-495.
- Fatas A., Mihov I. (2003), “On constraining fiscal policy discretion in EMU, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 19, pp. 112-131.
- Franchino F., Mariotto C. (2020), “Politicisation and economic governance design”, *Journal of European Public Policy*, vol. 27, n. 3, pp. 460-480, <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1712456>.
- Galli G., Paudice F., Tucci F. (2020), *Recovery Fund: chiarimenti su finalità e cifre. Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-Recovery%20fund.pdf>.
- Giavazzi F., Tabellini G. (2020), *Covid Perpetual Eurobonds*, [voxeu.org/article/covid-perpetual-eurobonds](https://voxeu.org/article/covid-perpetual-eurobonds).
- Grigaitė K., Angerer J., Lenzi S., Di Filippo A. (2020), *The economy and coronavirus*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651359/IPOL\\_BRI\(2020\)651359\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/651359/IPOL_BRI(2020)651359_EN.pdf).
- Gros D., Hobza A. (2001), “Fiscal policy spillovers in the euro area: where are they?”, *CEPS Working Documents*, n. 176.
- Hale T., Webster S., Petherick A., Phillips T., Kira B. (2020), “Oxford covid-19 government response tracker”, *Blavatnik School of Government*, n. 25.
- Heipertz M., Verdun A. (2010), *Ruling Europe: The Politics of the Stability and Growth Pact*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Heise A. (2015), "Governance without Government or: The Euro Crisis and what Went Wrong with European Economic Governance?", in H. Brunkhorst, C. Gaitanides, G. Grözinger (eds), *Europe at a Crossroad*, Baden-Baden, Nomos, pp. 155-176.
- Hemerijck A., Ronchi S. (2020), "Aprire la strada all'investimento sociale in un'eurozona fragile", in A. Ciarini (ed.), *Politiche di welfare e investimenti sociali*, Bologna, il Mulino, pp. 117-138.
- Herreros B., Gella P., Real De Asua D. (2020), "Triage during the COVID-19 epidemic in Spain: Better and worse ethical arguments", *Journal of Medical Ethics*, pp. 455-458, <https://doi.org/10.1136/medethics-2020-106352>.
- Howarth D., Verdun A. (2020), "Economic and Monetary Union at twenty: a stocktaking of a tumultuous second decade: introduction", *Journal of European Integration*, vol. 42, n. 3, pp. 287-293.
- ISS (2020a), *Caratteristiche dei pazienti deceduti positivi all'infezione da SARS-CoV-2 in Italia*, <https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/sars-cov-2-decessi-italia>.
- ISS (2020b), *Sars-Cov-2 Dashboard*, <https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/sars-cov-2-dashboard>.
- ISS (2020c), *Epidemia COVID-19 Aggiornamento nazionale 18 agosto 2020 – ore 14:00*, [https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/bollettino/Bollettino-sorveglianza-integrata-COVID-19\\_18-agosto-2020.pdf](https://www.epicentro.iss.it/coronavirus/bollettino/Bollettino-sorveglianza-integrata-COVID-19_18-agosto-2020.pdf).
- JHU Coronavirus Resource Center (2020), *COVID-19 Dashboard by the Center for Systems Science and Engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU)*, <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.
- Jones S. (2020), *Spain: doctors struggle to cope as 514 die from coronavirus in a day*, <https://www.theguardian.com/world/2020/mar/24/spain-doctors-lack-protection-coronavirus-covid-19>.
- Jones E., Kelemen R.D., Meunier S. (2016), "Failing Forward? The Euro Crisis and the Incomplete Nature of European Integration", *Comparative Political Studies*, vol. 49, n. 7, pp. 1010-1034.
- Jordana J., Triviño-Salazar J.C. (2020), "Where are the ECDC and the EU-wide responses in the COVID-19 pandemic?", *The Lancet*, vol. 395, n. 10237, pp. 1611-1612.
- Koch Institut (2020), *COVID-19-Dashboard*, [https://experience.arcgis.com/experience/478220a4c454480e823b17327b2bf1d4/page/page\\_0/](https://experience.arcgis.com/experience/478220a4c454480e823b17327b2bf1d4/page/page_0/).
- Landais C., Saez E., Zucman G. (2020), *A progressive European wealth tax to fund the European COVID response*, <https://voxeu.org/article/progressive-european-wealth-tax-fund-european-covid-response>.
- Lane P.R. (2012), The European sovereign debt crisis, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 26, n. 3, pp. 49-68.
- Legido-Quigley H., Mateos-García J.T., Campos V.R., Gea-Sánchez M., Muntaner C., McKee M. (2020), "The resilience of the Spanish health system against the COVID-19 pandemic", *The Lancet Public Health*, vol. 5, n. 5, e251-e252.

- Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 (1).
- Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de COVID-19.
- Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 (2).
- Loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire, JORF n°0169 du 10 juillet.
- Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 (3).
- MEF (2020a), *Sostegno alle imprese e all'economia*, <https://www.mef.gov.it/covid-19/Sostegno-alle-imprese-e-alleconomia/>.
- MEF (2020b), *Sanità e Protezione Civile*, <https://www.mef.gov.it/covid-19/Sanita-e-Protezione-Civile/>
- Mendras H. (1999). *L'Europa degli Europei*, Bologna, il Mulino.
- Ministero Federale delle Finanze (2020a), *Minister Altmaier: "Unprecedented support programme for employees and enterprises*, [www.bmwi.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2020/20200327-altmaier-unprecedented-support-programme-for-employees-and-enterprises.html](http://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2020/20200327-altmaier-unprecedented-support-programme-for-employees-and-enterprises.html).
- Ministero Federale delle Finanze (2020b), [www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Abt\\_2/2020-03-23-Tabellen-Nachtragshaushalt2020.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Abt_2/2020-03-23-Tabellen-Nachtragshaushalt2020.pdf?__blob=publicationFile&v=6)
- Ministero Federale delle Finanze (2020c), <https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Pressemitteilungen/2020/20200401-customised-support-for-new-businesses-affected-by-the-coronavirus-crisis.html%0b%0b> .
- Ministero Federale delle Finanze (2020d), [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktetpapier.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=14](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Konjunkturpaket/2020-06-03-eckpunktetpapier.pdf?__blob=publicationFile&v=14).
- Oates, W.E. (1972), *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich.
- OECD (2019a), *Germany: Country Health Profile 2019*, State of Health in the EU, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2019b), *Spain: Country Health Profile 2019*, State of Health in the EU, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2019c), *France: Country Health Profile 2019*, State of Health in the EU, Paris, OECD Publishing.
- OECD (2019d), *Italy: Country Health Profile 2019*, State of Health in the EU, Paris, OECD Publishing.
- Palermo C.M. (2020), "Covid-19: US and EU, Why the Outbreak Could Induce an Institutional Evolution", *SSRN Electronic Journal*, March, <https://doi.org/10.2139/ssrn.3568215>.
- Pasinetti L.L. (1998), "The myth (or folly) of the 3% deficit/GDP Maastricht 'parameter'", *Cambridge journal of economics*, vol. 22, n. 1, pp. 103-116.

- Real Decreto-ley 6/2020 de 10 de marzo, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.
- Real Decreto-ley 7/2020 de 12 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes para responder al impacto económico del COVID-19.
- Real Decreto-ley 8/2020 de 17 de marzo, de medidas urgentes extraordinarias para hacer frente al impacto económico y social del COVID-19.
- Regolamento (UE) 2020/460 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 marzo 2020 che modifica i regolamenti (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 508/2014 per quanto riguarda misure specifiche volte a mobilitare gli investimenti nei sistemi sanitari degli Stati membri e in altri settori delle loro economie in risposta all'epidemia di COVID-19 (Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus) PE/5/2020/REV/1.
- Rehn O. (2020), *How about a comprehensive assessment of the European recovery fund?*, <https://helda.helsinki.fi/bof/handle/123456789/17454>.
- Rhodes A., Ferdinande P., Flaatten H., Guidet B., Metnitz P.G., Moreno R.P. (2012), "The variability of critical care bed numbers in Europe", *Intensive Care Medicine*, vol. 38, n. 10, pp. 1647-1653.
- Rossolillo G. (2018), "Fiscalità e sovranità: riflessioni sulla ripartizione delle competenze tra Stati membri e Union Europea", *Il Diritto dell'Unione Europea*, pp. 123-152, <http://www.dirittounioneeuropa.eu/fiscalita-sovranita-ripartizione-competenze-stati-membri-ue>.
- Sabat I., Neuman-Böhme S., Varghese N.E., Barros P.P., Brouwer W., van Exel J., Stargardt T. (2020), "United but divided: Policy responses and people's perceptions in the EU during the COVID-19 outbreak", *Health Policy*, vol. 124, n. 9, pp. 909-918.
- Santé publique France (2020a), *COVID-19: point épidémiologique du 17 juillet 2020*, <https://www.santepubliquefrance.fr/maladies-et-traumatismes/maladies-et-infections-respiratoires/infection-a-coronavirus/documents/bulletin-national/covid-19-point-epidemiologique-du-17-juillet-2020>.
- Santé publique France (2020b), *COVID-19 : point épidémiologique du 20 août 2020*. <https://www.santepubliquefrance.fr/maladies-et-traumatismes/maladies-et-infections-respiratoires/infection-a-coronavirus/documents/bulletin-national/covid-19-point-epidemiologique-du-20-aout-2020>
- Schmid G. (2020), "Beyond European unemployment insurance. Less moral hazard, more moral assurance?", *Transfer: European Review of Labour and Research*, 102425892095266, <https://doi.org/10.1177/1024258920952666>.
- Schularick M., Steffen S., Tröger T.H. (2020), *Bank capital and the European recovery from the COVID-19 crisis*, CEPR Discussion Paper No. DP14927.
- Schure P., Verdun A. (2008), "Legislative bargaining in the European Union: The divide between large and small member states", *European Union Politics*, vol. 9, n. 4, pp. 459-486.

- ST/7169/2020/INIT, Regolamento (UE) 2020/521 del Consiglio del 14 aprile 2020 che attiva il sostegno di emergenza a norma del regolamento (UE) 2016/369 e che ne modifica disposizioni in considerazione dell'epidemia di COVID-19.
- ST/7917/2020/INIT Regolamento (UE) 2020/672 del Consiglio del 19 maggio 2020 che istituisce uno strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE) a seguito dell'epidemia di Covid-19.
- Thirion G. (2017), *European Fiscal Union: Economic Rationale and Design Challenges*, CEPS Working Document.
- Trabucco D. (2020), "Gli strumenti economico-finanziari dell'Unione europea per fronteggiare le conseguenze della pandemia causata dal Covid-19", *Diritto Pubblico Europeo*, Rassegna online n. 2.
- Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union* (2008), Publications Office of the European Union, <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/publications/consolidated-versions-treaty-european-union-treaty-functioning-european-union-charter-fundamental-rights-european-union/>.
- Vallée S. (2020), *Options for a European Recovery Fund*, DGAP Kommentar, n. 14, Berlin, Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-69197-9>.
- Vandenbroucke F. (2017), "Risk reduction, risk sharing and moral hazard: A vaccination metaphor", *Intereconomics*, vol. 52, n. 3, pp. 154-159.
- Vandenbroucke F., Burgoon B.M., Kuhn T., Nicoli F., Sacchi S., van der Duin D., Hegewald S. (2018), *Risk Sharing When Unemployment Hits: How Policy Design Influences Citizen Support For European Unemployment Risk Sharing (EURS)*, Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR).
- Wieder T. (2020), "Coronavirus: l'Allemagne accueille des malades de France et d'Italie", *Le Monde*, [https://www.lemonde.fr/international/article/2020/03/24/coronavirus-l-allemande-accueille-des-malades-de-france-et-d-italie\\_6034299\\_3210.html](https://www.lemonde.fr/international/article/2020/03/24/coronavirus-l-allemande-accueille-des-malades-de-france-et-d-italie_6034299_3210.html).
- Wyplosz C. (2017), "The Eurozone crisis: A near-perfect case of mismanagement", in I. Bournakis, C. Tsoukis, D. Christopoulos, T. Palivos (eds), *Political Economy Perspectives on the Greek Crisis*, London, Palgrave Macmillan, pp. 41-59.

