



EDITORIALE - 17 DICEMBRE 2025

## La proposta di Quadro finanziario pluriennale UE 2028-2034, tra continuità e innovazione

di Cristina Fasone  
Professoressa Associata di Diritto pubblico comparato  
Luiss Guido Carli



# La proposta di Quadro finanziario pluriennale UE 2028-2034, tra continuità e innovazione

di Cristina Fasone

Professoressa Associata di Diritto pubblico comparato  
Luiss Guido Carli

1. Nell'ambito del dibattito, mai sopito, sulla natura costituzionale dell'Unione europea<sup>1</sup>, le procedure e la “sostanza” del bilancio europeo – tema abbastanza trascurato dai giuristi, peraltro<sup>2</sup> – dovrebbero occupare un posto di tutto riguardo. Vi è chi ad esempio, insiste ancora oggi sulla natura eminentemente amministrativa dell'Unione, in ragione della mancanza da parte di quest'ultima di autonomia finanziaria (rispetto agli Stati membri), accanto ai numerosi meccanismi volti, invece, a contenere il potere pubblico tra livello sovranazionale e nazionale di governo, secondo le due note funzioni che si riconoscono tipicamente ad una Costituzione: di argine e di vincolo contro l'uso arbitrario dell'autorità<sup>3</sup> e di fondamento legittimo di tale autorità<sup>4</sup>.

Certo è che il bilancio europeo presenta numerose peculiarità in prospettiva comparata e, tuttora, alcune caratteristiche che lo avvicinano al budget di un'organizzazione internazionale “tradizionale”. Innanzitutto, si ravvisa una vistosa asimmetria tra il ciclo decisionale sulle entratee quello di spesa. Il bilancio dell'Unione, tradizionalmente assestato attorno a un miliardo di euro – dunque, prossimo a quello di un Paese europeo di medie dimensioni –, è alimentato per oltre l'80% delle risorse complessive attraverso contributi a carico dei bilanci nazionali. Tale circostanza ha alimentato aspri confronti tra Stati

<sup>1</sup> Si vedano, da ultimo, le relazioni presentate in occasione dell'ultimo convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, presso l'Università di Torino, il 10-11 dicembre 2025, disponibili qui: <https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/it/attività/convegni-annuali-aic/2025-l-unione-europea-a-confronto-con-la-costituzione-della-repubblica-italiana-torino>.

<sup>2</sup> Cfr., in merito, volendo, N. LUPO e C. FASONE, *The Union Budget And The Budgetary Procedure*, in *Oxford Principles of European Union Law*, a cura di R. SCHÜTZE e T. TRIDIMAS, Vol. I, Oxford University Press, Oxford, 2018, p. 809 s. e C. KILPRATRICK, *Explaining and Remedyng the Near Absence of the Budget in EU Law Scholarship*, in *Common Market Law Review*, 2024, n. 623 s.

<sup>3</sup> Insistono su questa funzione dell'Unione europea soprattutto coloro che enfatizzano il processo di “integrazione attraverso il diritto”: cfr. P. PESCATORE, *Le droit de l'intégration: Emergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés Européennes*, Institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales, Ginevra, 1972; M. CAPPELLETTI, M. SECCOMBE e J.H.H. WEILER, *Integration Through Law: Europe and the American Federal Experience*, in *Integration Through Law*, a cura di M. CAPPELLETTI, M. SECCOMBE e J.H.H. WEILER, vol. I, Walter de Gruyter & Co, New York, p. 3 s.

<sup>4</sup> Sul punto, cfr., ampiamente P.L. LINDSETH, *The Constitutional Imaginary and the Metabolic Realities of European Integration, in European Constitutional Imaginaries: Between Ideology and Utopia*, a cura di J. KOMÁREK, Oxford University Press, Oxford, 2023, p. 199 s. secondo il quale, prima di essere di grado di limitare il potere un ordinamento che voglia legittimarsi come autenticamente “costituzionale” deve essere in grado di fondare il potere, funzione che non può prescindere da un'adeguata dotazione di risorse finanziarie da gestire in autonomia.

membri, tra contributori e beneficiari netti, rispetto alla politica del *just retour* da Margaret Thatcher fino a oggi e nonostante la Brexit. L'atto con cui si autorizza l'Unione a reperire le risorse necessarie per il suo finanziamento è la c.d. Decisione sulle risorse proprie – che, come si è sostenuto, solo con grande approssimazione, possono considerarsi genuinamente autonome dell'Unione<sup>5</sup> - adottata secondo una procedura legislativa speciale dal Consiglio all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo e che entra in vigore solo a seguito dell'approvazione da parte di ciascuno Stato membro secondo le rispettive norme costituzionali (art. 311, par. 3 TFUE). Una simile procedura, tanto articolata da ricordare quasi il procedimento di modifica dei Trattati, rende, da un lato, la Decisione sulle risorse proprie quasi assimilabile al diritto primario europeo<sup>6</sup> e, dall'altro, di solito ne pospone la sua entrata in vigore; in media, quasi due anni dopo la sua approvazione, a ciclo finanziario avviato. La previsione di maggioranze parlamentari qualificate in qualche Stato membro o l'intervento di Corti costituzionali possono contribuire ad un simile ritardo<sup>7</sup>.

Il ciclo sulle spese, scandito ormai su una programmazione settennale, si avvia invece con l'adozione del Quadro finanziario pluriennale (QFP) contenuto, a partire dal Trattato di Lisbona, in un regolamento e in un accordo interistituzionale che lo accompagna. Il regolamento sul QFP, che fissa i tetti di spesa entro i limiti delle risorse proprie, è adottato all'unanimità dal Consiglio secondo una procedura legislativa speciale previa approvazione del Parlamento europeo che delibera a maggioranza dei suoi componenti (art. 312, par. 2 TFUE). La procedura è senz'altro più agevole di quella della Decisione sulle risorse proprie, ma il requisito dell'unanimità dei Paesi membri e il potere di voto di cui dispone il Parlamento europeo, come si dirà di seguito, rendono comunque il negoziato sul regolamento (e su ogni sua modifica) particolarmente complesso<sup>8</sup>; tanto è vero che le negoziazioni iniziano almeno due anni e mezzo prima rispetto all'anno in cui deve cominciare ad applicarsi<sup>9</sup>. L'accordo interistituzionale, che è stato, dal 1988 e per quasi venti anni, la sola forma che il QFP ha assunto prima dell'ultima revisione dei Trattati, serve

<sup>5</sup> Salvo, ad esempio, le risorse che derivano dai dazi doganali e, in qualche misura, dall'IVA. Un discorso più complesso riguarda, invece, il debito europeo su cui si vedano, dettagliatamente, S. GRUND e A. STEINBACH, *Debt-financing the EU*, in *Common Market Law Review*, 2024, n. 4, p. 993 s.

<sup>6</sup> Si veda G. PICCIRILLI, voce *Atti legislativi dell'Unione europea*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Aggiornamento VI a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, UTET, Torino, 2015, pp. 1-11.

<sup>7</sup> Ad esempio, la Decisione n. 2020/2053 è stata sottoposta al controllo di costituzionalità della Corte costituzionale federale tedesca che, vista l'urgenza dell'entrata in vigore dell'atto per rispondere alla crisi pandemica, ha respinto un'ingiunzione preliminare volta a sospendere la firma della legge di approvazione della Decisione UE salvo poi riservarsi di decidere sul merito nel 2022. Cfr. P. DERMINE e A. BOBIĆ, *Of Winners and Losers: A Commentary of the Bundesverfassungsgericht ORD Judgment of 6 December 2022, Cases 2 BvR 547/21 and 2 BvR 798/21, Own Resources Decision Judgment of 6 December 2022*, in *European Constitutional Law Review*, 2024, n. 1, p. 163 s.

<sup>8</sup> A. VITREY, *The First Multiannual Financial Framework after the Lisbon Treaty: The Dynamics in the European Parliament from the Perspective of an Insider*, in *The New Politics of the European Union Budget*, a cura di S. BECKER, M.W. BAUER e A. DE FEO, A Nomos, Baden-Baden, 2017, p. 133 s.

<sup>9</sup> Nel caso qui in esame, la proposta della Commissione è stata presentata il 16 luglio 2025 per il QFP 2028-2034.

invece a completamento e supporto di tale regolamento, sovente per articolare procedure e previsioni su cui non si è riusciti trovare un accordo in sede di approvazione del regolamento.

È pur vero, però, che non sono pochi gli elementi di comunanza tra la configurazione del bilancio dell'Unione e quella del bilancio di alcuni ordinamenti caratterizzati da processi di federalizzazione<sup>10</sup>. Da questa prospettiva, è ormai piuttosto arata la comparazione con gli Stati Uniti delle origini. Da una parte, si è proposto un parallelo tra il momento “hamiltoniano” vissuto dagli Stati Uniti alla fine del diciottesimo secolo, quando fu promossa la mutualizzazione del debito degli stati da parte della federazione, e la reazione delle istituzioni europee alla pandemia con il Next Generation EU (NGEU), anche rispetto alle modalità con cui è stata gestita la crisi dell'Eurozona<sup>11</sup>. Dall'altro, è evidente che il bilancio federale negli Stati Uniti, è rimasto, come quello europeo, molto modesto per oltre un secolo dopo l'adozione della Costituzione del 1787. Infatti, fino all'entrata in vigore del XVI emendamento, nel 1913, le entrate federali erano assai limitate. Fu solo grazie alla combinazione di questa riforma costituzionale, della giurisprudenza della Corte Suprema a favore del potere federale di imposizione fiscale, della Grande Depressione (1929) e dell'inizio del New Deal che il bilancio federale assunse un rilievo considerevole ai fini della spesa pubblica (anche statale)<sup>12</sup>. Pur con qualche distingue, una situazione, in fondo, non troppo diversa da quella in cui si trova l'Unione attualmente, in bilico tra indebitamento, introduzione di nuove risorse proprie e finanziamento di investimenti e riforme nazionali.

2. Rispetto al “modellino” del bilancio europeo che si è delinato, la prassi dell'ultimo decennio e poi l'adozione del Next Generation EU hanno innestato importanti novità, la cui persistenza a regime, anche rispetto al QFP 2028-2034, è da valutare attentamente.

Innanzitutto, si è sedimentato ed è cresciuto a livello esponenziale il ricorso da parte dell'Unione europea a fondi creati al di fuori del QFP e del budget annuale, che sulla base del primo è adottato. Le crisi economiche hanno sicuramente rappresentato un accelleratore in tal senso. In parte, per aggirare le strette maglie previste dal QFP e dal Regolamento finanziario<sup>13</sup>; in parte, per far fronte alle spese finanziate

<sup>10</sup> Si veda lo studio di A. DE FEO, *History of budgetary powers in the EU. Part I: European Coal and Steel Community 1952-2002*, Part I: European Coal and Steel Community 1952-2002, Studio redatto su richiesta del Directorate General for Parliamentary Research Services, Parlamento europeo, marzo 2015, PE 538.883, p. 29 s.

<sup>11</sup> Cfr. T. WOZNIAKOSWI, *Fiscal Unions. Economic Integration in Europe and the United States*, Oxford University Press, Oxford, 2022, p. 22 s., tra i molti.

<sup>12</sup> M. TUSHNET, *The Constitution of the United States of America: A Contextual Analysis*, Hart Publishing, Oxford, 2015, p. 176 e F. PALERMO e K. KÖSSLER, *Comparative federalism. Constitutional arrangements and case law*, Hart publishing, Oxford, 2017, p. 230.

<sup>13</sup> Cfr. Regolamento (UE, Euratom) 2018/1046 del Parlamento europeo e del Consiglio del 18 luglio 2018 che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione, che modifica i regolamenti (UE) n. 1296/2013, (UE) n. 1301/2013, (UE) n. 1303/2013, (UE) n. 1304/2013, (UE) n. 1309/2013, (UE) n. 1316/2013, (UE) n. 223/2014, (UE) n. 283/2014 e la decisione n. 541/2014/UE e abroga il regolamento (UE, Euratom) n. 966/2012.

mediante indebitamento, tali fondi extra-budget sono proliferati in aree strategiche delle politiche pubbliche europee, ma anche nazionali. Se il Meccanismo europeo di Stabilità – fondo intergovernativo finanziato direttamente dal bilancio dei Paesi dell’Unione economica e monetaria – è stato l’esempio più evidente in tal senso nell’ambito della reazione europea alla crisi dell’Area euro del 2010-2015, dalla crisi pandemica in poi sempre più numerosi sono gli esempi che si possono citare: dal Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza,<sup>14</sup> il caso più noto, all’*European Peace Facility*<sup>15</sup> e allo strumento di azione per la sicurezza dell’Europa (SAFE)<sup>16</sup>. Non a caso si è parlato di una vera e propria “galassia” di fondi europei (“*budgetary galaxy*”)<sup>17</sup> su aree di intervento spesso assai sensibili per la sovranità nazionale, in alcuni casi ancorati a basi giuridiche interpretate in modo assai estensivo (ad es. gli artt. 175, par. 2 TFUE e 122 TFUE)<sup>18</sup>. Peraltro, rispetto ai fondi inquadrati entro il bilancio europeo, che per essere spesi necessitano dell’adozione preliminare di un atto giuridicamente vincolante dell’Unione che dà fondamento giuridico alla sua azione e all’esecuzione della spesa corrispondente in conformità del regolamento di cui all’articolo 322”<sup>19</sup> (art. 310, par. 3 TFUE), i fondi extra-budget non necessitano di quest’ultima cautela rientrando tra le eccezioni al regime finanziario; pertanto anche il regime dei controlli – lo si voglia o no – è più lasco. Sebbene il NGEU rappresenti di gran lunga l’esempio più significativo per importo – 750 miliardi di euro - e durata del piano di rientro (più che trentennale), dalla crisi pandemica in poi si è fatto ampio ricorso all’indebitamento per finanziare le spese europee. Si tratta di un debito che, a ben vedere, dovrà essere ripagato anzitutto a carico del bilancio europeo; solo se questo risultasse incapiente sarà necessario rivalersi sui bilanci nazionali.

Solo l’emergenza innescata dalla pandemia e la decisione di negoziare il QFP 2021-2027 come un unico pacchetto con il NGEU, con la Decisione sulle risorse proprie, n. 2020/2053 e, tra gli altri, con il Regolamento sulla condizionalità, Reg. no. 2020/2092, hanno consentito una rapida conclusione dei

<sup>14</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

<sup>15</sup> Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio del 22 marzo 2021 che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528.

<sup>16</sup> Regolamento (UE) 2025/1106 del Consiglio del 27 maggio 2025 che istituisce lo strumento di azione per la sicurezza dell’Europa (SAFE) mediante il rafforzamento dell’industria europea della difesa.

<sup>17</sup> Espressione coniata da R. CROWE, *The European Budgetary Galaxy*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, n. 3, p. 428 s.

<sup>18</sup> Sul punto, criticamente, cfr. P. LEINO-SANDBERG e M. RUFFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications: a critical assessment*, in *Common Market Law Review*, 2022, n. 2, p. 433 s. e P. LEINO-SANDBERG and P.L. LINDSETH, *Crisis, Reinterpretation, and the Rule of Law: Repurposing ‘Cohesion’ as a General EU Spending Power*, in *The Hague Journal on the Rule of Law*, 2024, vol. 16, p. 587s. Per posizioni più concilianti, cfr. B. DE WITTE, *The European Union’s covid-19 recovery plan: the legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, n. 3, p. 635 s. e F. FABBRINI, *Next Generation Eu: Legal Structure and Constitutional Consequences*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2022, vol. 24, p. 45 s.

<sup>19</sup> Si tratta, appunto, del citato Regolamento finanziario.

relativi procedimenti decisionali, tra dicembre 2020 e febbraio 2021<sup>20</sup>. Al punto di consentire l'entrata in vigore in tempi “record”, di circa sei mesi dall’approvazione in Consiglio, della Decisione n. 2020/2053, appunto, e di superare – temporaneamente – i veti incrociati tra il Parlamento europeo e gli Stati membri. L’opportunità di raggiungere rapidamente un compromesso ha portato in questa e in alcune occasioni successive a una serie di concessioni reciproche, sempre con l’avallo del Consiglio europeo, che si è di fatto notevolmente rafforzato anche in questo ambito<sup>21</sup>. Si pensi a quanto accaduto, quasi tre anni dopo, per assicurare aiuti all’Ucraina tra il 2022 e il 2024. Sul supporto all’Ucraina si rilevava, infatti, una sostanziale convergenza tra le istituzioni europee, ma l’Ungheria opponeva il voto alla modifica del QFP, necessaria, tra le altre cose, per procedere con l’assistenza finanziaria<sup>22</sup>. In cambio del voto ungherese si è proceduto, discutibilmente<sup>23</sup>, allo “scongelamento” di alcuni dei fondi europei a disposizione dell’Ungheria in virtù della Decisione di esecuzione del Consiglio adottata in applicazione del menzionato Regolamento no. 2020/2092<sup>24</sup>.

In questa ricostruzione necessariamente sommaria delle procedure che caratterizzano il funzionamento del bilancio europeo un ultimo trend che sembra scorgersi è quello di una inter-conessione sempre più stretta tra il bilancio europeo e i bilanci nazionali. È chiaro che dal Trattato di Maastricht in poi e, segnatamente, con le varie versioni del Patto di stabilità e crescita, specie per i Paesi dell’Unione economica e monetaria, i vincoli europei ai bilanci nazionali siano cresciuti, seppur non in parallelo alla loro effettività<sup>25</sup>.

Con il Dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza, però, si è registrato un cambio di passo. Sono molteplici e di varia natura – tematiche, orizzontali, macroeconomiche – le condizioni poste all’esborso

<sup>20</sup> N. LUPO, *The Recovery and Resilience Facility and Its Effects on the Rule of Law Conditionality: A (Potentially) Well-Functioning Connection*, in EU Rule of Law Procedures at the Test Bench. Managing Dissensus in the European Constitutional Landscape, a cura di C. FASONE, A. DIRRI e Y. GUERRA, Palgrave, Londra, 2024, p. 243 s.

<sup>21</sup> R. CROWE, *The European Union’s Public Finances in Times of Crisis Fragmentation, Innovation, and Consolidation*, in New Frontiers of EU Funding, Law, Policy, Politics, a cura di C. KILPATRICK e J. SCOTT, Oxford University Press, Oxford, 2024, p. 25 s.

<sup>22</sup> Cfr. il Regolamento (UE) 2022/2463 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2022 che istituisce uno strumento per fornire sostegno all’Ucraina nel 2023 (assistenza macrofinanziaria +) e il Regolamento (UE) 2024/792 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 febbraio 2024, che istituisce lo strumento per l’Ucraina.

<sup>23</sup> Almeno stando alla presa di posizione del Parlamento europeo, che ha presentato un ricorso di annullamento contro questa Decisione: cfr. CGUE, causa C-225/24, *Parlamento c. Consiglio*, tuttora pendente.

<sup>24</sup> Decisione di esecuzione (UE) 2022/2506 del Consiglio del 15 dicembre 2022 relativa a misure di protezione del bilancio dell’Unione da violazioni dei principi dello Stato di diritto in Ungheria. L’Ungheria, peraltro, era già stata destinataria di misure volte alla sospensione di altri fondi europei in virtù del Regolamento (UE) 2021/1060 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2021 recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo per una transizione giusta, al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l’acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo, migrazione e integrazione, al Fondo Sicurezza interna e allo Strumento di sostegno finanziario per la gestione delle frontiere e la politica dei visti.

<sup>25</sup> Come riconosciuto dalla stessa Commissione europea, Comunicazione sul Semestre europeo 2020: raccomandazioni specifiche per paese, COM (2020) 500 def., 20.5.2020.

dei fondi per finanziare i Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) e, dunque, investimenti e riforme nazionali. Attraverso un dettagliato cronoprogramma, al raggiungimento dei milestone e target individuati, interpretati di comune accordo dalla Commissione europea e dal governo nazionale, vengono erogate le diverse rate del PNRR<sup>26</sup>. Non vi è solo un impatto indiretto sul bilancio nazionale, considerato che diversi milestone e target, in Italia come altrove, sono collegati all’attuazione delle raccomandazioni specifiche per Paese trasmesse nell’ambito del semestre europeo e che determinano la conformazione del bilancio nazionale (o, meglio, dovrebbero concorrere a farlo)<sup>27</sup>.

Insomma, fondi europei – che siano all’interno o al di fuori del budget dell’Unione -, orientano le priorità di spesa nazionali, anche laddove la competenza ad intervenire è primariamente in capo agli Stati membri, attraverso un sistema di condizionalità tanto capillare quanto difficile da valutare nelle sue ricadute concrete<sup>28</sup>. Uno degli ultimi esempi, in ordine di tempo, è il Regolamento SAFE, per un importo complessivo di 150 miliardi di euro ottenuti mediante debito comune europeo, per finanziare investimenti congiunti attraverso appalti comuni promossi tra Paesi membri e Stati che membri non sono (come quelli dell’Area economica europea e l’Ucraina) a supporto dell’industria della difesa<sup>29</sup>. I Paesi che intendono aderire<sup>30</sup> sono tenuti a presentare entro il 30 giugno 2027 un piano di investimenti per l’industria europea della difesa e, significativamente, possono richiedere l’attivazione della clausola di salvaguardia nazionale del Patto di Stabilità e Crescita, così rendendo più flessibile l’applicazione dei parametri di bilancio europei e ri-orientando anche le priorità di spesa nazionali da politiche di welfare alla difesa<sup>31</sup>.

3. La prassi dell’ultimo decennio sulla “galassia” di fondi che contraddistinguono il bilancio europeo *lato sensu*, soprattutto a partire dal NGEU, ci consegna un quadro estremamente frammentato, difficile da ricondurre ad unità – nonostante il principio di unità del bilancio sia uno dei cardini della disciplina finanziaria europea (art. 310 TFUE) –, dunque piuttosto distante dalla lettera dei Trattati, e procedure

<sup>26</sup> Cfr. N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti - Editoriale*, in *federalismi.it*, 2022, n. 1, p. iv s. e L. BARTOLUCCI, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e forma di governo tra Italia e Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 169 s.

<sup>27</sup> Sia consentito rinviare a C. FASONE e N. LUPO, *Learning from the euro crisis: A new method of government for the European Union’s economic policy coordination after the pandemic*, in *International Journal of Constitutional Law*, 2024, n. 3, p. 882 s.

<sup>28</sup> Sulle rigidità dell’attuale quadro delle competenze europee, cfr. F. Casolari, *Per una vera Unione di diritto: cinque priorità per l’ordinamento giuridico dell’Unione Europea - Editoriale*, in *federalismi.it*, 2025, n. 9, spec. p. x s.

<sup>29</sup> In generale, sul rilancio della politica industriale europea, cfr. G.P. MANZELLA, *Politica industriale europea e ‘questione’ amministrativa: alcune indicazioni preliminari - Editoriale*, in *federalismi.it*, 2024, n. 17, p. iv s.

<sup>30</sup> Al momento in cui si scrive, 19 Stati membri hanno dichiarato di voler fare uso del fondo: Belgio, Bulgaria, Croazia, Cipro, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Ungheria, Italia, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Spagna. Sull’allocazione delle risorse attese tra gli Stati beneficiari, si veda [https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/safe-security-action-europe\\_en](https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/safe-security-action-europe_en).

<sup>31</sup> Cfr., in proposito, M. DANI e A. J. MENÉNDEZ, *The EU’s (not so) cheap talk on defence*, in *European Law Open*, 2025, n. 3, p. 425 s.

estremamente rigide e complesse, che mal si adattano ad un quadro geopolitico in rapida evoluzione, in cui le emergenze si affastellano<sup>32</sup>.

Allo stesso tempo, l'approccio *performance-based*, articolato su condizioni che si traducono in risultati<sup>33</sup>, nel collegamento tra milestone e target da raggiungere a livello nazionale e corresponsione del finanziamento europeo al Paese, sembra permeare sempre più l'agire delle istituzioni, soprattutto della Commissione. Tuttavia, la determinazione del risultato atteso presenta significativi margini di aleatorietà e di difficile comparabilità tra Stati, su cui si tornerà in seguito.

La proposta della Commissione per il nuovo QFP 2028-2034, pubblicata nel luglio 2025<sup>34</sup> tenta di fornire una risposta ad alcuni dei problemi evidenziati, pur continuando a fare i conti con l'assenza strutturale di autonomia sulle entrate. La proposta di Decisione sulle risorse proprie, come del resto quella in vigore<sup>35</sup>, delinea una serie di opzioni per introdurre delle imposte europee<sup>36</sup>, che almeno durante il ciclo finanziario 2021-2027 non si sono però materializzate<sup>37</sup>. Fa eccezione la tassa sui rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati, con entrate complessivamente piuttosto circoscritte e che, comunque, altro non sono che contributi versati dagli Stati membri all'Unione. L'esiguità delle risorse proprie è tanto più evidente se si pensa che il nuovo QFP proposto è il più ambizioso mai presentato sinora e si attesta sui 2 miliardi di euro circa per i prossimi sette anni. Allo stesso tempo, occorre seriamente iniziare a fare i conti con il debito collegato al NGEU, che bisogna ripagare entro il 2058, ma deve essere già incluso, anno per anno, tra le spese dell'Unione, a partire dal 2028. Basti pensare che l'8% delle risorse stanziate dal nuovo QFP 2028-2034 sono destinate a coprire il debito pregresso<sup>38</sup>.

<sup>32</sup> A tal proposito, E. LETTA, *L'Europa incompiuta: lezioni apprese e scelte necessarie per affrontare il nuovo disordine globale - Editoriale*, in *federalismi.it*, 2025, n. 8, spec. p. vii s., ravvisa, non a caso, la necessità di promuovere un nuovo modello di sviluppo europeo.

<sup>33</sup> Sulla distinzione tra input, output e outcome conditionality, cfr. M. Buti, *When Will the European Union Finally Get the Budget it Needs?*, in *Bruegel Analysis*, 7 dicembre 2023, <https://www.bruegel.org/analysis/when-will-european-union-finally-get-budget-it-needs> e F. FABBRINI, *The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance*, in *Journal of European Integration*, 2025, n. 1, p. 86.

<sup>34</sup> Cfr. Commissione europea, Comunicazione su Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del futuro - Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034, COM (2025) 570 final, e Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2028-2034, COM (2025) 571 final, entrambe pubblicate il 16 luglio 2025.

<sup>35</sup> Oltre alla Decisione n. 2020/2053 si veda anche l'accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020, Allegato II, che conteneva un'ambiziosa roadmap per l'introduzione di nuove risorse proprie come la tassa sulle transazioni finanziarie e la c.d. *digital tax*.

<sup>36</sup> Proposta di Decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione (UE, Euratom) 2020/2053, COM (2025) 574 final. In particolare, si prevedono una nuova risorsa basata sulla quantità di apparecchiature elettriche ed elettroniche non raccolte, una risorsa propria basata sull'accisa sul tabacco e una risorsa societaria per l'Europa.

<sup>37</sup> È la stessa Commissione europea, invero, ad ammettere il sostanziale fallimento delle iniziative: Commissione europea, Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del futuro - Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034, cit., p. 27.

<sup>38</sup> Infatti, quando si considerano i circa 149 miliardi di euro previsti per ripagare il debito collegato alle sovvenzioni promosse tramite il NGEU il peso reale del nuovo QFP è inferiore ai due miliardi e il suo incremento rispetto al ciclo finanziario precedente è abbastanza contenuto: cfr. M. PARI e S. PRADIER, *EU BUDGET 2028-2034. Overview of the*

La Commissione propone una ristrutturazione completa del bilancio dell'UE, passando dai programmi alle priorità<sup>39</sup> e dai pagamenti basati sui costi a quelli basati sui risultati, appunto. Il Primo Pilastro del bilancio pluriennale (il primo di quattro Capitoli o Pilastri, che rappresenta circa il 45% delle risorse del QFP) raggruppa un coacervo di fondi, finora tenuti distinti, relativi a “coesione economica, sociale e territoriale, PAC, pesca e affari marittimi, prosperità e sicurezza”, quindi dai fondi strutturali a quelli per la gestione della migrazione<sup>40</sup>. Pur essendo il Capitolo del QFP più coscienzioso dal punto di vista delle risorse stanziate, in proporzione i fondi collegati alle politiche di coesione subiscono una brusca contrazione; in parallelo il secondo Pilastro, quello che raggruppa insieme, tra gli altri, competitività, ricerca e difesa, non a caso, è il Capitolo i cui fondi crescono di più in termini percentuali, del 140%.

Nel quadro del primo Pilastro del QFP si prevede la presentazione (obbligatoria) da parte di ciascuno Stato membro di un unico “piano di partenariato nazionale e regionale” integrato che ricomprenda insieme tutte le politiche e i fondi lì raggruppati. L’obiettivo è chiaro: la messa in comune di tutte le risorse collegate al primo Pilastro in tali piani serve ad aumentare le sinergie tra fondi e la flessibilità degli Stati nella spesa delle risorse europee sugli ambiti settoriali inclusi nel Piano, con possibilità, all’occorrenza, di spostare risorse tra programmi. I piani di partenariato nazionali e regionali dovrebbero sostenere gli investimenti e le riforme nazionali secondo le priorità dell’UE già delineate nella proposta di regolamento sul QFP – per esempio, ogni piano deve rispettare l’obiettivo sociale europeo, programmando la spesa di risorse a tal fine per almeno il 14% del valore del piano stesso. Rispetto alle modalità tradizionali di funzionamento di fondi come quelli strutturali, basate sul rimborso dei costi effettivamente sostenuti per progetto, il nuovo QFP cambia rotta e, sul modello del dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza, prevede un sistema “*performance-based*”, in cui il finanziamento prescinde dalla quantificazione effettiva del costo (aldilà della sua stima iniziale per allocare le risorse).

Già nelle prime valutazioni della nuova proposta di QFP sono stati espressi dubbi sull’opportunità di integrare diversi programmi di successo, con obiettivi differenti, in un unico piano nazionale per Stato membro e di utilizzare un approccio basato su “*cash for reform*”<sup>41</sup>. Sono state inoltre espresse preoccupazioni in merito alla potenziale ri-nazionalizzazione e centralizzazione della gestione delle risorse a livello di governo centrale, con un ruolo molto più marginale delle parti interessate e delle autorità

*Commission's proposal*, European Parliament, EPRS, Members' Research Service, PE 775.885, luglio 2025, p. 2. Il QFP 2021-2027 ammonta a circa 1.2 miliardi di euro, a cui va aggiunto il NGEU.

<sup>39</sup> I programmi, naturalmente, esistono ancora, ma passano da 52, nell’ambito dell’attuale QFP, a 16.

<sup>40</sup> Gli altri tre pilastri attengono, rispettivamente, alla competitività, prosperità e sicurezza (Pilastro 2), che include dal Fondo europeo per la competitività, con una dotazione di circa 41 miliardi di euro, ad Horizon Europe, con oltre 175 miliardi di euro, alla spesa per la difesa; a Global Europe (Pilastro 3) per gli strumenti di politica estera e di vicinato per circa 215 miliardi di euro; infine, all’amministrazione pubblica europea (Pilastro 4) sono dedicati circa 117 miliardi di euro.

<sup>41</sup> M. PARI e S. PREDIER, *EU Budget 2028-2034 – Overview of the Commission's Proposal*, cit., p. 7.

regionali e locali, che per decenni sono state l'architrave nella gestione di fondi come quelli strutturali, responsabilizzandoli<sup>42</sup>. Del resto, i rischi nell'estendere il modello del NGEU<sup>43</sup> e di sostituirlo alla governance tipica, più decentrata e partecipativa, di altri fondi, erano già stati paventati, senza successo, nell'ambito della riflessione sulla riforma della politica di coesione<sup>44</sup>.

La Corte dei conti europea ha evidenziato con grande chiarezza le insidie del modello di spesa del dispositivo europeo di ripresa e resilienza<sup>45</sup>. Nelle sue relazioni ha osservato che, se non accompagnato da una quantificazione dei costi effettivi, l'approccio basato sui risultati utilizzato per valutare l'attuazione dei piani di spesa nazionali porta a una valutazione che rischia di essere imprecisa. Lo stesso vale per la mancanza di una metodologia sovranazionale uniforme e condivisa da applicare in modo coerente alla determinazione e al monitoraggio di milestone e target; una metodologia che oggi si discosta da una valutazione dei risultati raggiunti immediati e a medio termine. Anche sulla scorta di studi commissionati ad hoc in tema dalle istituzioni europee<sup>46</sup>, nell'ambito del pacchetto per il QFP 2028-2034 la Commissione europea ha inserito una proposta di regolamento che dovrebbe disciplinare in modo più rigoroso, omogeneo (tra fondi e tra Stati) e prevedibile il sistema di controllo delle performance nella spesa delle risorse europee<sup>47</sup>.

Un ultimo elemento che giova mettere in evidenza in questa breve ricostruzione dei contenuti del QFP 2028-2034 riguarda, viste le incertezze attuali, il suo muoversi “a cavallo” tra emergenza e tempi ordinari. Si è detto che, almeno nell'ultimo decennio, il bilancio europeo è cresciuto, di fatto, ben aldilà del QFP stesso, con fondi esterni ad esso creati ad hoc, sulla scorta di crisi ed emergenze che si presentavano. Il nuovo QFP, per come disegnato, non supera questo approccio, nel senso che non integra, per la gran parte, tali fondi extra-budget. Anzi, nel “pacchetto” se ne prevedono anche di ulteriori, come il Fondo

<sup>42</sup> Comitato delle Regioni, Risoluzione sul Quadro finanziario pluriennale 2028-2034, 168a sessione plenaria, 15 ottobre 2025, adottata all'unanimità.

<sup>43</sup> Sull'estensione del ‘metodo di governo’ del NGEU ad altri ambiti, in particolare al Patto di Stabilità e Crescita, cfr. G. D'ARRIGO, *Il nuovo Patto di Stabilità e Crescita (PSC): il “metodo NGEU/PNRR” nella rinnovata governance europea*, in *federalismi.it*, 2025, n. 6, p. 1 s.

<sup>44</sup> Cfr. J. ZEITLIN, D. BOKHORST e E. EIHMANNIS, *Rethinking the Governance and Delivery of the Cohesion Policy Funds: Is the Recovery and Resilience Facility (RRF) a Model? Final report*, ottobre 2023, disponibile a <https://feeps-europe.eu/publication/governing-the-rrf/>.

<sup>45</sup> Tra i molti, si veda Corte dei conti europea, *The Recovery and Resilience Facility's performance monitoring framework. Measuring implementation progress but not sufficient to capture performance*, Special Report no. 26, 2023, p. 22 e Id, *Performance-orientation, accountability and transparency – lessons to be learned from the weaknesses of the RRF*, Review n. 2, 2025, p. 24 s. In quest'ultimo documento, la Corte dei conti europea, peraltro, rileva come il dispositivo europeo per la ripresa e la resilienza sia basato più sulla progressione nell'attuazione dei piani nazionali che sulla performance in senso stretto.

<sup>46</sup> Si veda, ad esempio, F. CORTI, *Performance-based Programmes under the post-2027 MFF*, EP Briefing requested by the BUDG Committee, Directorate-General for Internal Policies, PE 766.275, 2024.

<sup>47</sup> Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce un quadro di tracciamento della spesa di bilancio e della performance del bilancio e altre norme orizzontali per i programmi e le attività dell'Unione, COM (2025) 545 def.

per l'innovazione<sup>48</sup>. Al contempo, manca un fondo adeguatamente capiente, per far fronte alle emergenze: l'EU Facility, previsto nell'ambito del primo Capitolo del QFP, dovrebbe ammontare a poco più di 66 miliardi di euro<sup>49</sup>, la gran parte dei quali destinati a complemento dell'attuazione dei piani di partenariato (solo 9.5 miliardi sono previsti per interventi urgenti e disastri). Dunque, se il QFP 2028-2034 investe chiaramente su alcune aree strategiche, dove è possibile che si registrino future crisi, come la difesa e la competitività<sup>50</sup>, non supera però il trend finora in essere, caratterizzato da risposte tattiche alle emergenze mediante la creazione di fondi esterni ad esso, con ricadute di nonpoco conto sul fronte dei controlli e dell'accountability.

4. Il negoziato sul pacchetto di proposte che definiscono la governance del nuovo QFP deve ancora iniziare e il suo destino dipenderà dall'impegno di Stati membri e istituzioni a raggiungere un compromesso, considerate la rigidità e la complessità delle procedure previste, anzitutto dagli artt. 311 e 312 TFUE. Nonostante i procedimenti siano stati appena avviati, si registra già qualche battuta di arresto. Il Parlamento europeo, la cui approvazione è richiesta quanto meno sul Regolamento sul QFP, ma non formalmente sulla Decisione sulle risorse proprie, si è espresso assai criticamente. Il 30 ottobre 2025 i quattro principali gruppi politici pro-europei in Parlamento (PPE, S&D, Renew e Greens/EFA), una maggioranza in seno all'istituzione<sup>51</sup>, hanno trasmesso una lettera alla Presidente della Commissione europea von der Leyen chiedendo una modifica della proposta di QFP su una serie di punti come condizione per avviare il negoziato<sup>52</sup>. Tra questi, oltre alla rivendicazione di un pieno coinvolgimento del Parlamento europeo e di un suo ruolo di co-decisorie anche sui piani nazionali di spesa, si criticano due punti qualificanti della proposta della Commissione: la supposta frammentazione e ri-nazionalizzazione nella gestione delle risorse europee che sarebbe determinata dai piani di partenariato nazionali e regionali e il raggruppamento ai fini del finanziamento di politiche tanto diverse tra loro, in particolare della politica di coesione e di quella agricola.

---

<sup>48</sup> R. HANSUM, J. LINDNER, N. REDEKER e E. RUBIO, *Ripe for Reform – What's in the EU Budget Proposal and What Should Come Next*, Policy Brief, Hertie School – Jacques Delors Centre, 1 agosto 2025, p. 6.

<sup>49</sup> Vi è stato comunque un incremento del fondo rispetto al QFP 2021-2027, dove lo stanziamento ammonta a 19.8 miliardi di euro in tutto.

<sup>50</sup> Quest'ultima, peraltro, è al centro del c.d. Rapporto Draghi del 2024, su cui si vedano A. POGGI e F. FABRIZZI, *Il nuovo Whatever it takes. Il rapporto Draghi: ambizioni e difficoltà del futuro dell'Europa – Editoriale*, in *federalismi.it*, 2024, n. 22, p. iv s.

<sup>51</sup> Tali gruppi contano, infatti, 454 su 720 seggi in Parlamento.

<sup>52</sup> Il testo della lettera, in inglese, è disponibile qui: <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2025/10/30/MFFEPLetter.pdf>. Richiama, a grandi linee, i contenuti della risoluzione approvata dal Parlamento prima della presentazione ufficiale del QFP 2028-2034: Risoluzione del Parlamento europeo del 7 maggio 2025 su un rinnovato bilancio a lungo termine per l'Unione in un mondo che cambia (2024/2051(INI)).



Difficile che la Commissione rinunci agli aspetti più innovativi della sua proposta che, secondo qualcuno, avrebbero anche il vantaggio di far emergere più chiaramente quali sono le priorità comuni e i “beni pubblici europei”, target da salvaguardare e promuovere<sup>53</sup>. Occorrerà vedere più avanti anche quale sarà il ruolo che il Consiglio europeo è disposto a giocare, in passato sempre decisivo per risolvere lo stallo nelle negoziazioni sulle risorse finanziarie europee, a dispetto del ruolo che formalmente gli è riconosciuto in questo ambito e delle forzature imposte<sup>54</sup>.

5. La configurazione e le procedure sottese al bilancio europeo, segnatamente al nuovo ciclo di programmazione finanziaria 2028-2034, interrogano il giurista sotto molteplici prospettive. Non è un caso che, proprio negli ultimi due anni, rispetto all'eseguità dei contributi dei decenni precedenti, si siano vistosamente moltiplicati gli studi scientifici in tema<sup>55</sup> e si sia iniziato a parlare per la prima volta di “*integration through funding*”<sup>56</sup>.

Oltre ai profili già evidenziati, resta irrisolto, per esempio, il rapporto tra tale ciclo finanziario pluriennale, della durata di sette anni, e il ciclo democratico-istituzionale sovranazionale che, facendo leva sulle elezioni del Parlamento europeo e sulla durata in carica ordinaria della Commissione, si articola su cinque anni. Pur con tutti i distinghi necessari quando si applica il principio “*no taxation without representation*” a livello di Unione<sup>57</sup>, una qualche forma di allineamento tra i due cicli sarebbe auspicabile, tanto più che la scelta del periodo settennale per il QFP è puramente politica, visto l'art. 312, par. 2 TFUE, che prescrive la durata di questo strumento programmatico in “almeno cinque anni”.

<sup>53</sup> M. BUTI, *The European Parliament gets it wrong on the European Commission's 2028-2034 budget*, in Bruegel - First Glance, 3 novembre 2025, <https://www.bruegel.org/first-glance/european-parliament-gets-it-wrong-european-commissions-2028-2034-budget>.

<sup>54</sup> Basti pensare al Consiglio europeo più lungo della storia ad oggi, dal 17 al 21 luglio 2020, e al compromesso assai criticato raggiunto in seno al Consiglio europeo del 10-11 dicembre 2020, per sbloccare l'approvazione del NGEU. Cfr. in merito, A. ALEMANNO e M. CHAMON, *To Save the Rule of Law you Must Apparently Break It*, in VerfBlog, 11 dicembre 2020, <https://verfassungsblog.de/to-save-the-rule-of-law-you-must-apparently-break-it/>. Cfr., anche al di là del QFP, ma sempre in tema di risorse, il ruolo che sta giocando il Consiglio europeo sulla proposta di un prestito all'Ucraina finanziato con gli asset russi congelati, nonostante la posizione contraria del Belgio: E. WAX, M. LUND NIELSEN e N. IONTA, *EU struggles to win Belgian backing for Ukraine loan ahead of decisive summit*, in Euractiv, 17 dicembre 2025, <https://www.euractiv.com/news/eu-struggles-to-win-belgian-backing-for-ukraine-loan-ahead-of-decisive-summit/>.

<sup>55</sup> Cfr., solo a titolo di esempio, *EU Fiscal Federalism. Past, Present, Future*, a cura di A. HINAREJOS e R. SCHÜTZE, Oxford University Press, Oxford, 2023 e (a cura di), *The Financial Constitution of European Integration. Follow the Money?*, a cura di R. WEBER, Bloomsbury, Oxford, 2023. La stessa Banca centrale europea ha dedicato la sua legal conference 2025- “Building Europe's Autonomy: Law, Institutions, Cooperation”, Francoforte, 1-2 settembre - al tema dell'autonomia strategica europea, anche del bilancio.

<sup>56</sup> B. DE WITTE, *Integration Through Funding. The Union's Finances as a Policy Instrument, The Financial Constitution of European Integration: Follow the Money?*, a cura di R. Weber, Bloomsbury, Oxford, 2023, p. 221 s.

<sup>57</sup> Cfr. G. DELLA CANANEA, *No Representation Without Taxation in the European Union*, in *Legitimacy Issues of the European Union in the Face of Crisis*, a cura di I. PERNICE e J.H.H. WEILER, Nomos, Baden-Baden, 2017, p. 95 s. e E. CANNIZZARO, *Neither Representation nor Taxation? Or, “Europe’s Moment” – Part I*, in *European Papers*, 2020, n. 2, p. 703 s.

Inoltre, nonostante l'esistenza di una evidente connessione tra i due, resta per vari versi sottotraccia il rapporto tra il bilancio europeo e quelli nazionali. Finora, le letture di tale rapporto si sono prevalentemente concentrate sul concorso dei bilanci nazionali a quello europeo; tuttavia, quanto più significativo diverrà il supporto europeo agli investimenti e alle riforme nazionali, tanto maggiore sarà la necessità di comprendere appieno i meccanismi, anche europei, alla base delle scelte di spesa nazionali. Da questo punto di vista, uno studio più approfondito di condizioni e condizionalità europee<sup>58</sup>, introdotte rispetto al disegno e all'esecuzione di programmi e progetti nazionali che si avvalgono di risorse europee, appare ineludibile anche per sfatare alcuni "miti" sulla natura strettamente vincolante o, viceversa, esclusivamente di *soft law* e *nudging* delle stesse.

Un altro nodo da chiarire, anche alla luce delle diverse ricostruzioni proposte, è quello del bilanciamento tra emersione di un valore aggiunto europeo del bilancio sovranazionale, nelle sue varie forme, e il suo *fine-tuning* al contesto nazionale anche in virtù della situazione politica attuale in molti Stati membri, caratterizzata da frequenti rivendicazioni "sovraniste".

La tensione e il dilemma tra centralizzazione e ri-nazionalizzazione del bilancio europeo rimangono questioni centrali anche nella nuova proposta di QFP 2028-2034. Infatti, sebbene quest'ultima consenta complessivamente una maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse europee, esso insiste ulteriormente sulla programmazione nazionale delle spese dell'Unione, allontanandosi dall'idea tradizionale di federalismo fiscale e di spesa "federale" autonoma<sup>59</sup>. Non si vedono nell'immediato nuove risorse genuinamente proprie, mentre il tema del debito comune europeo si affaccia prepotentemente all'orizzonte, su come vada regolato e gestito. Del resto, la tanto decantata autonomia strategica europea<sup>60</sup> rischia di essere poca cosa se non si poggia sulle "gambe" di un bilancio sufficiente. Peraltra, anche l'idea recente, veicolata da Mario Draghi, di un "federalismo pragmatico" da promuovere nell'Unione sembra volgere l'attenzione verso le preferenze del livello nazionale di governo e l'ipotesi di una integrazione differenziata, basata su *coalitions of willing* tra gli Stati membri, che non necessariamente si conciliano con una maggiore capacità e autonomia del bilancio europeo<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Sulla differenza tra le due, cfr. M. DANI, *L'invasione condizionalità macroeconomica del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2023, n. 1, p. 285 s.

<sup>59</sup> Cfr., ampiamente, A. VALDESALICI, *Defining Fiscal Federalism*, in *Comparing Fiscal Federalism*, a cura di F. PALERMO e A. VALDESALICI, Brill, Boston, 2018, p. 11 s. e G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, Jovene, Napoli, 2023, p. 21 s.

<sup>60</sup> Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sulla "Strategia europea per la sicurezza economica", JOIN(2023) 20 final, Bruxelles, 20.6.2023.

<sup>61</sup> M. DRAGHI, *Speech on the occasion of the Princess of Asturias Award for International Cooperation ceremony*, Oviedo, 24 ottobre 2025, disponibile qui: <https://www.fpa.es/en/princess-of-asturias-awards/laureates/2025-mario-draghi/?texto=discurso>.