

**Audizione della Presidente
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
nell'ambito dell'esame congiunto
degli Atti della UE in materia di
Quadro finanziario pluriennale 2028-2034**

**Commissioni riunite
V (Bilancio, tesoro e programmazione)
e XIV (Politiche dell'Unione europea)
della Camera dei deputati e
4^a (Politiche dell'Unione europea)
e 5^a (Programmazione economica, bilancio)
del Senato della Repubblica**

17 giugno 2026



Indice

1. Gli obiettivi principali e la dotazione finanziaria della proposta di QFP 2028-2034	5
2. La suddivisione funzionale delle risorse e le possibili implicazioni per l'Italia	12
2.1 La suddivisione funzionale delle risorse: confronto tra il QFP 2028-2034 proposto dalla Commissione e il QFP 2021-2027	12
2.2 Le dotazioni finanziarie per l'Italia	20
3. La nuova proposta di Decisione sulle risorse proprie	24
3.1 Alcune considerazioni sugli aspetti generali del sistema delle risorse proprie	33
3.2 Alcune considerazioni sulle singole nuove risorse proposte	37
4. I nuovi strumenti di gestione del bilancio della UE	54
4.1 Gli strumenti per una maggiore flessibilità nell'uso delle risorse	55
4.2 Il processo di semplificazione	59
4.3 Il passaggio verso un'impostazione orientata ai risultati	64
5. Alcune considerazioni generali	67

1. Gli obiettivi principali e la dotazione finanziaria della proposta di QFP 2028-2034

Il 16 luglio 2025 la Commissione europea ha presentato il pacchetto legislativo contenente la proposta per il Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2028-2034¹. La Commissione inquadra la proposta nel contesto di un profondo cambiamento del panorama geopolitico ed economico europeo. Secondo la Commissione, la guerra di aggressione condotta dalla Russia nei confronti dell'Ucraina, l'instabilità delle relazioni commerciali globali e l'acuirsi delle minacce alla sicurezza impongono una rinnovata attenzione a priorità quali la competitività, la difesa, la sicurezza dei confini, la migrazione, l'autonomia strategica e i futuri allargamenti dell'Unione. Tali priorità si affiancano agli obiettivi consolidati del bilancio europeo: la coesione economica, sociale e territoriale, il sostegno all'agricoltura e alle aree rurali, la transizione climatica e digitale, la ricerca e l'innovazione, l'istruzione e l'azione esterna.

Per il periodo 2028-2034, la proposta fissa una dotazione complessiva – comprensiva dei rimborsi del debito del programma *NextGenerationEU* (NGEU)² – in aumento rispetto al QFP corrente (tab. 1). Gli stanziamenti di impegno ammontano a 1.984,9 miliardi a prezzi correnti, equivalenti a 1.763,1 miliardi a prezzi costanti del 2025³; gli stanziamenti di

¹ Il pacchetto della Commissione è composto dalla “Comunicazione: Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del futuro – Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034”, [COM\(2025\) 570 final/2](#); dalla Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2028-2034, [COM\(2025\) 571 final](#) e relativo [allegato](#); dalla Proposta di Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, [COM\(2025\) 572 final](#) nonché dalla 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](#) e relativo [allegato](#). Le proposte sono accompagnate da due documenti di lavoro: [SWD\(2025\) 570 final](#) e [SWD\(2025\) 571 final](#) e da una “Relazione: Previsione a lungo termine dei futuri flussi in entrata e in uscita del bilancio dell'UE (2026-2034)”, [COM\(2025\)573 final](#).

² Si ricorda che NGEU è lo strumento straordinario e temporaneo approvato nel 2020 per rispondere alla crisi pandemica, istituito con il [Reg. \(UE\) 2020/2094](#). Il regolamento ha autorizzato la Commissione a contrarre prestiti sui mercati dei capitali fino a 750 miliardi (a prezzi 2018), da impiegare esclusivamente per affrontare le conseguenze della pandemia. Le risorse NGEU sono state distribuite attraverso sette programmi distinti, tutti collocati al di sopra dei massimali del QFP 2021-2027.

³ Gli stanziamenti di impegno rappresentano il costo totale delle obbligazioni giuridiche che l'Unione può assumere nell'esercizio finanziario di riferimento; gli stanziamenti di pagamento rappresentano, invece, gli esborsi monetari a copertura degli impegni assunti nello stesso esercizio o in esercizi precedenti. Ai sensi dell'art. 310, par. 1, del [TFUE](#), il bilancio dell'Unione è per definizione in pareggio e non può finanziare spesa ordinaria tramite debito: il totale degli stanziamenti di pagamento di ciascun esercizio non può superare il massimale delle risorse proprie fissato nella decisione sulle risorse proprie (si veda, da ultimo, l'art. 3 della Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2028-2034, [COM\(2025\) 571 final](#)). Quindi, il fabbisogno di cassa di ciascun esercizio è commisurato ai pagamenti dell'anno e coperto dalle risorse proprie riscosse nello stesso esercizio. La contrazione di debito per finanziare le sovvenzioni NGEU ha rappresentato un ricorso, in via eccezionale e temporanea, all'indebitamento sui mercati: alla Commissione è stato conferito il potere di contrarre prestiti per conto della UE con la sola ed esclusiva finalità di finanziare le misure volte a fronteggiare le conseguenze della crisi pandemica. I massimali delle risorse proprie non sarebbero stati, tuttavia, sufficienti a garantire le risorse necessarie per far fronte alle passività derivanti dalla facoltà eccezionale e temporanea di contrarre prestiti. Per questo motivo il Consiglio ha deciso un aumento straordinario e temporaneo di 0,6 punti percentuali dell'RNL dei massimali delle risorse proprie ([Decisione \(UE, Euratom\) 2020/2053](#) del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea). Nel QFP 2021-2027, nella formulazione originaria del [Reg. \(UE, Euratom\) 2020/2093](#) i costi di finanziamento del debito contratto per NGEU erano coperti all'interno dei massimali, attraverso una linea di bilancio collocata nella sotto-rubrica 2b “Resilienza e valori”. A seguito dell'aumento dei tassi di

pagamento a 1.980 miliardi a prezzi correnti, pari a 1.761 miliardi a prezzi costanti del 2025⁴. Degli impegni, 168 miliardi a prezzi correnti (pari a 149,3 miliardi a prezzi 2025) sono destinati al rimborso del debito contratto per le sovvenzioni previste da NGEU. Sempre prendendo a riferimento gli impegni, in rapporto al reddito nazionale lordo (RNL) della UE, la dotazione proposta dalla Commissione è pari all'1,26 per cento, rispetto all'1,13 del QFP attuale⁵. Al netto della componente di rimborso del NGEU, il bilancio proposto equivale all'1,15 per cento dell'RNL, sostanzialmente in linea con il QFP corrente⁶.

Il confronto tra l'entità complessiva delle risorse nei due periodi di programmazione dipende in modo cruciale dalla considerazione delle componenti legate a NGEU (tab. 1 e fig. 1); **la maggior parte dell'incremento di dotazione proposto dalla Commissione non si traduce in nuova capacità di spesa**, poiché il bilancio deve ora farsi carico dei costi di rimborso del debito contratto per finanziare le sovvenzioni NGEU⁷. Se si escludono tali oneri di rimborso, il QFP 2028-2034 proposto presenta una dotazione leggermente inferiore in termini reali rispetto al QFP corrente, ove si considerino le sovvenzioni e i contributi NGEU. In particolare, nel periodo 2021-27 il bilancio dell'Unione è stato integrato dalle sovvenzioni del Dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and resilience facility*, RRF) e dai contributi di NGEU ad altri programmi (Orizzonte Europa⁸, REACT-EU⁹, InvestEU¹⁰, RescEU¹¹,

interesse a partire dal 2022, che ha incrementato la spesa di questa linea di bilancio oltre la dotazione originaria, e al fine di non decurtare gli altri programmi di spesa, la revisione intermedia del 2024 ha ridefinito lo *European Union Recovery Instrument* (EURI) – istituito nel 2020 come strumento di finanziamento di NGEU dal Reg. (UE) 2020/2094 – qualificandolo come strumento speciale tematico del QFP (si veda *infra*), per consentire la copertura dell'eccedenza dei costi di finanziamento al di sopra dei massimali (art. 2, par. 2 e art. 10-bis del Reg. (UE, Euratom) 2020/2093, come modificato dal Reg. (UE, Euratom) 2024/765). Nella proposta di nuovo bilancio pluriennale della UE, il rimborso del debito contratto per finanziare le sovvenzioni NGEU rientra all'interno dei massimali.

⁴ Salvo diversa indicazione, tutti gli importi nominali qui riportati si riferiscono al totale cumulato dei sette anni per il rispettivo periodo di programmazione. Per renderli comparabili con la proposta di QFP 2028-2034, gli importi del QFP 2021-2027, originariamente a prezzi 2018 (Reg. (UE, Euratom) 2020/2093), sono convertiti a prezzi 2025 applicando un tasso di crescita del deflatore del 2 per cento annuo utilizzato dal medesimo regolamento.

⁵ Il RNL della UE è la misura utilizzata come denominatore per esprimere la dimensione relativa del bilancio europeo e come base per il calcolo del massimale delle risorse proprie. Le percentuali riportate dalla Commissione sono ottenute rapportando il totale settennale degli stanziamenti di impegno a prezzi correnti alla somma degli RNL annuali previsti per il medesimo settennio.

⁶ Si veda l'allegato 1 di Commissione europea (2025): "Comunicazione: Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del futuro - Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034", COM(2025) 570 final/2.

⁷ Si veda anche Hansum, N., Lindner, S., Redeker, N. e Rubio, E. (2025), "Ripe for Reform – What's in the EU Budget Proposal and What Should Come Next", *Policy brief*, Jacques Delors Centre/Hertie School, 1 august.

⁸ Orizzonte Europa è il programma quadro dell'Unione per la ricerca e l'innovazione istituito con il Reg. (UE) 2021/695.

⁹ Lo strumento di assistenza alla ripresa per la coesione e i territori d'Europa (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*, REACT-EU) rappresenta uno strumento straordinario del QFP 2021-2027, finanziato nell'ambito di NGEU.

¹⁰ Il Fondo InvestEU (Reg. (UE) 2021/523) sostiene investimenti strategici attraverso garanzie di bilancio dell'Unione.

¹¹ RescEU rappresenta una riserva strategica UE per far fronte a eventuali calamità naturali.

FEASR¹², JTF¹³) per un totale di 448 miliardi a prezzi 2025¹⁴. Il QFP 2021-2027, comprensivo di tali sovvenzioni e al netto dei rimborsi iniziali legati a NGEU, ha messo a disposizione delle politiche dell'Unione risorse per complessivi 1.667 miliardi a prezzi 2025. La proposta di QFP 2028-2034, al netto dei rimborsi legati a NGEU, prevede uno stanziamento di 1.613,8 miliardi a prezzi 2025, con una contrazione di circa 3 per cento in termini reali rispetto al quadro corrente.

Il Parlamento europeo ha chiesto di aumentare lo stanziamento totale escludendo il rimborso delle sovvenzioni NGEU dai massimali di spesa per portare così la dotazione complessiva del prossimo bilancio pluriennale della UE all'1,38 per cento dell'RNL. Nella risoluzione del Parlamento europeo approvata il 28 aprile 2026, viene chiesto di modificare la proposta di regolamento del nuovo QFP presentato dalla Commissione¹⁵. In particolare, il Parlamento europeo propone un incremento di circa 197 miliardi a prezzi correnti (175 miliardi a prezzi 2025), ovvero un aumento di circa il 10 per cento, degli stanziamenti da ripartire in misura proporzionalmente uniforme tra le tre rubriche di spesa tematiche, lasciando invariata la dotazione della rubrica destinata all'amministrazione. Secondo il Parlamento europeo, il rimborso del debito legato a NGEU dovrebbe essere trattato al di fuori dei massimali di bilancio, attraverso l'istituzione di uno strumento tematico speciale dedicato al rimborso del capitale e dei costi di finanziamento.

L'architettura del nuovo bilancio è stata oggetto di una profonda riorganizzazione. Nel QFP 2021-2027, il bilancio è articolato in sette rubriche, con circa 52 programmi di spesa e otto strumenti speciali. La proposta di QFP 2028-2034 riduce le rubriche da sette a quattro, i programmi da 52 a 16 e gli strumenti speciali da otto a tre.

¹² Il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) è il fondo strutturale che finanzia la politica di sviluppo rurale nell'ambito della politica agricola comune.

¹³ Il Fondo per una transizione giusta (*Just Transition Fund*, JTF) è stato istituito con il [Reg. UE 2021/1056](#) con la finalità di sostenere le persone, le economie e l'ambiente dei territori particolarmente esposti alle conseguenze socioeconomiche della transizione verso la neutralità climatica dell'Unione entro il 2050 e verso il conseguimento degli obiettivi intermedi in materia di energia e clima al 2030 definiti nel [Reg. \(UE\) 2018/1999](#).

¹⁴ Le sole sovvenzioni hanno rappresentato risorse aggiuntive per un ammontare complessivo di circa 359 miliardi a prezzi 2025. A queste si aggiungono i contributi ad altri programmi per 89 miliardi a prezzi 2025. Inoltre, le risorse NGEU erogate sotto forma di prestiti agli Stati membri nella programmazione iniziale ammontavano a 413,5 miliardi a prezzi 2025. Queste risorse, pur non configurandosi come spesa del bilancio dell'Unione, hanno costituito un'ulteriore leva di finanziamento per gli Stati membri a condizioni vantaggiose.

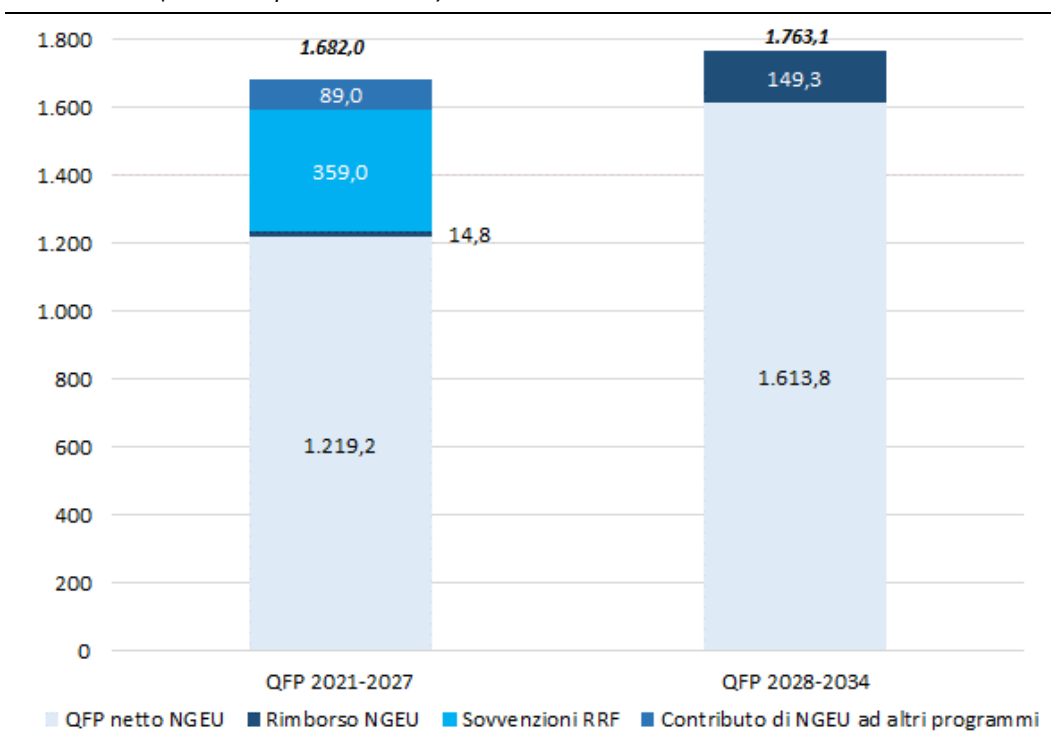
¹⁵ Parlamento europeo (2026), ["Risoluzione del Parlamento europeo del 28 aprile 2026 sulla Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2028-2034"](#), 28 aprile. Si veda anche il [comunicato stampa del Parlamento europeo](#): "Eu long-term budget: MEPs want a 10% increase to support EU priorities", 15 aprile 2026. Occorre ricordare che nella procedura di approvazione del bilancio settennale europeo, ai sensi dell'art. 312 del [TFUE](#), il Parlamento europeo può approvare o respingere la posizione del Consiglio ma non emendarla. La risoluzione definisce la base su cui il Parlamento europeo avvierà i negoziati con il Consiglio, i quali potranno prendere avvio non appena quest'ultimo avrà raggiunto una posizione comune.

Tab. 1 – Stanziamenti di impegno – QFP 2021-2027 e proposta QFP 2028-2034

	Miliardi, prezzi 2025	% RNL UE
QFP 2028-2034	1.763,1	1,3%
QFP 2028-2034 - NGEU rimborsi	1.613,8	1,2%
QFP 2021-2027	1.234,0	1,1%
QFP 2021-2027 - NGEU rimborsi	1.219,2	1,1%
QFP 2021-2027 + NGEU sovvenzioni + NGEU contributi ad altri programmi - NGEU rimborsi	1.667,2	1,5%

Fonte. elaborazioni su dati della Commissione europea, SWD(2025) 570 final, pagina 61, Figure 5.1, e COM(2025)570 final/2, Annex.

Fig. 1 – Scomposizione degli stanziamenti di impegno – QFP 2021-2027 e proposta QFP 2028-2034
(miliardi a prezzi del 2025)



Fonte. elaborazioni su dati del Reg. (UE, Euratom) 2020/2093 e COM(2025)570 final/2.

Nel QFP 2021-2027, il bilancio europeo è articolato in sette rubriche di spesa, di cui una suddivisa in due sotto rubriche: *i*) rubrica 1, Mercato unico, innovazione e agenda digitale, che finanzia la ricerca (in particolare Orizzonte Europa), gli investimenti strategici (*InvestEU*, Meccanismo per collegare l'Europa, Programma Europa digitale) e il programma spaziale europeo; *ii*) rubrica 2, Coesione, resilienza e valori, la più ampia per dotazione, suddivisa nella sotto rubrica 2a, Coesione economica, sociale e territoriale (FESR, Fondo di coesione, Fondo sociale europeo plus, JTF), e nella sotto rubrica 2b, Resilienza e valori (EU4Health, Erasmus+, Europa creativa, RRF); *iii*) rubrica 3, Risorse naturali e ambiente, comprensiva della politica agricola comune, della pesca e dei programmi ambientali; *iv*) rubrica 4, Migrazione e gestione delle frontiere (Fondo asilo e migrazione, Fondo integrato di gestione delle frontiere); *v*) rubrica 5, Sicurezza e difesa (Fondo per la sicurezza interna, Fondo europeo per la difesa, mobilità militare); *vi*) rubrica 6, Vicinato e resto del mondo (compreso aiuto umanitario, assistenza preadesione); *vii*) rubrica 7, Pubblica amministrazione europea (spese amministrative delle istituzioni, pensioni, scuole europee).

Accanto alle sette rubriche, il regolamento del QFP 2021-2027 prevede un insieme di strumenti speciali, ossia risorse finanziarie che possono essere iscritte a bilancio al di sopra dei massimali di spesa del QFP, consentendo alla UE di rispondere a circostanze impreviste o emergenziali senza dover operare tagli ai programmi ordinari¹⁶. Con la revisione intermedia del QFP condotta nel 2024¹⁷, tali strumenti sono complessivamente otto, suddivisi in due categorie. Gli strumenti tematici, legati a specifici settori di intervento, sono: i) il Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, che sostiene il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori colpiti da ristrutturazioni su larga scala; ii) la Riserva di solidarietà dell'Unione europea, per il sostegno finanziario a seguito di gravi catastrofi naturali; iii) la Riserva per gli aiuti d'urgenza, per l'assistenza emergenziale a paesi terzi; iv) la Riserva di adeguamento alla *Brexit*, a beneficio degli Stati e dei settori più colpiti dal recesso del Regno Unito dalla UE; v) lo strumento EURI, riqualificato come strumento tematico speciale dalla revisione intermedia per proteggere i programmi del QFP dai tagli derivanti dai costi di finanziamento di NGEU; vi) la Riserva per l'Ucraina, anch'essa introdotta dalla revisione intermedia, con una dotazione di 50 miliardi per il periodo 2024-2027. Gli strumenti non tematici, i cui importi possono essere utilizzati trasversalmente, sono i) lo strumento unico di margine, che consente di trasferire tra esercizi e tra rubriche i margini inutilizzati al di sotto dei massimali, e ii) lo strumento di flessibilità, che finanzia spese impreviste non coperte dai massimali disponibili per una o più rubriche.

La proposta del nuovo bilancio distingue più nettamente le politiche a gestione condivisa con gli Stati membri dagli investimenti in beni pubblici europei a gestione centralizzata. Le risorse preassegnate agli Stati membri e gestite in regime concorrente¹⁸ che restano lo strumento principale per la coesione, l'agricoltura e le politiche territoriali sono state infatti collocate nella prima rubrica. Le dotazioni di ciascuna rubrica, nonché il confronto con il QFP corrente, sono analizzati in dettaglio nel paragrafo 2.

La rubrica I del QFP 2028-2034 (Coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura, zone rurali, questioni marittime, prosperità e sicurezza) raccoglie l'insieme dei fondi preassegnati agli Stati membri. La rubrica comprende le risorse attualmente distribuite su 14 fondi distinti, dalla PAC alla coesione, dalla pesca alla migrazione e sicurezza interna. Si tratta della rubrica più ampia per dotazione, che incorpora anche i rimborsi del debito relativo alle sovvenzioni NGEU. La logica sottostante è quella di un bilancio orientato ai risultati, in cui l'erogazione dei fondi è subordinata al conseguimento di traguardi qualitativi e quantitativi concordati con la Commissione, mediante la predisposizione da

¹⁶ L'articolo 2, par. 2, del [Reg. \(UE, Euratom\) 2020/2093](#) autorizza l'iscrizione a bilancio al di sopra dei massimali degli stanziamenti di impegno e di pagamento per gli strumenti speciali, in virtù della loro natura contingente ed emergenziale.

¹⁷ [Reg. \(UE, Euratom\) 2024/765](#).

¹⁸ La gestione concorrente è una delle tre modalità di esecuzione del bilancio della UE previste dal [Reg. \(UE, Euratom\) 2024/2509](#), articoli 62 e 63. Nella gestione concorrente, la responsabilità dell'esecuzione è condivisa tra la Commissione e gli Stati membri. La Commissione fissa il quadro normativo e gli obiettivi; gli Stati membri designano organismi responsabili della gestione e del controllo dei fondi dell'Unione, selezionano i progetti, effettuano i controlli di primo livello e certificano la spesa. La Commissione effettua audit di secondo livello e rimborsa le spese certificate. Le altre modalità di gestione sono quella diretta e indiretta. Nella gestione diretta, la Commissione europea gestisce i fondi direttamente, attraverso i propri servizi, agenzie esecutive o delegazioni. I beneficiari finali (imprese, università, enti di ricerca) presentano proposte direttamente alla Commissione tramite bandi competitivi. Nella gestione indiretta, la Commissione affida l'esecuzione a soggetti terzi (organizzazioni internazionali, banche di sviluppo, paesi terzi) che operano secondo le proprie regole, previa verifica di equivalenza da parte della Commissione.

parte degli Stati membri di Piani di partenariato nazionale e regionale (PPNR), secondo il modello sperimentato con i Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR).

L'introduzione dei PPNR rappresenta uno tra gli elementi più innovativi della proposta di QFP 2028-2034. Secondo la proposta della Commissione, i PPNR sono destinati a diventare il principale strumento di programmazione e attuazione delle politiche della UE gestite in collaborazione con gli Stati membri e le Regioni. La riforma mira a integrare in un unico quadro strategico una pluralità di fondi e programmi oggi disciplinati separatamente, con l'obiettivo di rafforzare le sinergie tra politiche europee, semplificare i processi di programmazione e aumentare l'impatto delle risorse europee. I nuovi Piani raggrupperebbero infatti quattordici fondi esistenti e disporrebbero, all'interno della rubrica I, di una dotazione complessiva pari a circa 865 miliardi, comprendendo interventi riconducibili alla politica di coesione, alla politica agricola comune, alla pesca, alle politiche sociali, alla migrazione e alla sicurezza.

I PPNR sarebbero parte integrante di una più ampia evoluzione della governance economica europea, orientata a integrare investimenti e riforme all'interno di una programmazione strategica comune. I Piani dovrebbero essere ancorati alle priorità della UE ma, al tempo stesso, adattati alle esigenze specifiche degli Stati membri e delle Regioni, contribuendo anche a dare risposta alle principali raccomandazioni individuate nell'ambito del Semestre europeo. Secondo la Commissione, il nuovo modello consentirebbe di valorizzare maggiormente ogni risorsa spesa, riducendo la frammentazione degli strumenti finanziari e semplificando procedure che nel ciclo attuale risultano spesso complesse e onerose. L'unificazione dei documenti programmatori e l'armonizzazione delle regole dovrebbero ridurre gli oneri amministrativi e favorire una maggiore flessibilità nell'adattamento degli interventi alle esigenze territoriali e all'evoluzione delle priorità europee (si veda il paragrafo 4 per maggiori dettagli).

La rubrica II (Competitività, prosperità e sicurezza) costituisce la novità più significativa sotto il profilo della composizione del bilancio; vi confluiscono gli investimenti nei settori in cui la Commissione ritiene più elevata l'efficacia della spesa a livello europeo rispetto alla somma degli sforzi nazionali: ricerca, innovazione, transizione energetica, digitale, difesa e spazio. La rubrica è incentrata sul nuovo Fondo europeo per la competitività, finalizzato al finanziamento dei beni pubblici europei seguendo la raccomandazione formulata nel rapporto Draghi¹⁹. Accanto a questo Fondo operano gli stanziamenti per Orizzonte Europa, il Meccanismo per collegare l'Europa, Erasmus+ e il Meccanismo di protezione civile.

La rubrica III (Europa globale) sostiene l'azione esterna dell'Unione. Lo strumento Europa globale riunisce sette strumenti di finanziamento del corrente bilancio in un unico

¹⁹ Draghi, M. (2024), *The Future of European Competitiveness - A Competitiveness Strategy for Europe*, European Commission, settembre.

fondo organizzato per aree geografiche. In aggiunta, al di sopra dei massimali del QFP proposto è prevista la riserva per l'Ucraina.

La rubrica IV (Amministrazione) finanzia il funzionamento delle istituzioni dell'Unione. Le dotazioni di questa rubrica coprono le spese correnti, le spese per il personale, le pensioni e le scuole europee.

La proposta della Commissione si basa su cinque nuove risorse proprie²⁰. Due di queste si basano sulla legislazione settoriale vigente collegata agli obiettivi climatici della UE: una quota del 30 per cento delle entrate dal sistema di scambio di quote di emissione di anidride carbonica (ETS) e una quota del 75 per cento delle entrate derivanti dal meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (*Carbon Border Adjustment Mechanism*, CBAM). Accanto a queste, la Commissione propone tre nuove risorse proprie supplementari: un contributo sui rifiuti elettronici non raccolti, una risorsa societaria per l'Europa (*Corporate Own Resource for Europe*, CORE) e un'accisa sul tabacco (*Tobacco Excise Duty Own Resource*, TEDOR). Per approfondimenti si veda il paragrafo 3.

L'elemento innovativo della proposta non è la dimensione complessiva del bilancio, che rimane modesta rispetto agli obiettivi proposti, quanto il significativo riorientamento della composizione della spesa. La novità più significativa risiede nel passaggio verso una maggiore quota di spesa gestite a livello dell'Unione. Adottando un approccio di tipo istituzionale che distingue la spesa in base alla modalità di gestione, la Corte dei conti europea ha stimato che la proposta della Commissione comporta una riduzione della componente preassegnata agli Stati membri e gestita in regime di concorrenza con la Commissione. Tale quota scenderebbe infatti dal 66 al 46 per cento del bilancio pluriennale²¹.

La ricomposizione proposta rappresenta un ulteriore passo nella direzione di un maggior peso del bilancio della UE nel finanziamento di priorità comuni in continuazione con la strategia perseguita negli ultimi decenni²², sebbene il volume complessivo rimanga modesto. Tale riorientamento trova una giustificazione nei principi dell'intervento pubblico a livello sovranazionale (economie di scala, internalizzazione di esternalità transfrontaliere, riduzione delle duplicazioni delle spese nazionali) e risponde al crescente bisogno di finanziamento di settori quali la competitività, la difesa, le transizioni climatica e digitale e la gestione delle frontiere²³. La portata della ricomposizione resta limitata dalla dimensione complessiva del bilancio che, al netto del rimborso del NGEU, rimane sostanzialmente invariata in termini reali rispetto al QFP

²⁰ 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](#).

²¹ Corte dei conti europea, [Parere 03/2026](#) sulla Proposta di Regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2028-2034 (COM(2025) 571 final), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2026; si veda in particolare, il paragrafo 9 e la figura 2.

²² Si veda D'Adamo, G. (2026), "The drivers of the evolution of the EU's long-term budget", in Buti, M., Corsetti, G. e Peychev, A. (eds.), *Reconfiguring Europe in a fractured global economy*, The 2026 EMU Lab Florence report.

²³ Commissione europea, [SWD\(2025\) 570 final](#), sezione 2.5 - EU added value.

attuale. Il rafforzamento degli strumenti di flessibilità (si veda il paragrafo 4.1) e l'ampliamento delle risorse proprie (si veda il paragrafo 3) possono compensare solo parzialmente l'assenza di un significativo incremento della dotazione complessiva.

Complementare al riorientamento della composizione della spesa, è l'estensione ai fondi della rubrica I del metodo di programmazione introdotto con il programma NGEU.

I quattordici fondi che confluirebbero nei PPNR (comprese le politiche di coesione, agricola, della pesca, della migrazione e della sicurezza interna, si veda paragrafo 2) sarebbero gestiti con un approccio basato sulla *performance*, in cui l'erogazione delle risorse è subordinata al conseguimento di traguardi e obiettivi (*milestones* e *target*) anziché all'avanzamento finanziario, secondo lo schema sperimentato con l'RRF. Il diverso metodo si inserisce in un più ampio quadro orizzontale di monitoraggio e rendicontazione della *performance*, oggetto di una specifica proposta di regolamento²⁴. Le implicazioni in termini di prevedibilità dei flussi finanziari, di capacità amministrativa degli Stati membri e di rapporto fra programmazione settennale e ciclo annuale di bilancio sono esaminate nei paragrafi 4.3 e 5.

2. La suddivisione funzionale delle risorse e le possibili implicazioni per l'Italia

2.1 La suddivisione funzionale delle risorse: confronto tra il QFP 2028-2034 proposto dalla Commissione e il QFP 2021-2027

Per valutare il cambio di strategia proposto dalla Commissione europea è importante confrontare la suddivisione funzionale delle risorse nella proposta di QFP 2028-2034 e in quello vigente; tuttavia, a causa del passaggio da sette a quattro rubriche di spesa e della significativa riduzione del numero di programmi, i risultati di tale confronto devono essere intesi come indicativi. A fini comparativi, è stato attribuito ciascun programma del QFP 2021-2027 alla rubrica della proposta di QFP 2028-2034 dove la Commissione ha deciso di collocare la corrispondente funzione²⁵.

²⁴ 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 final](#). Si veda anche Parlamento europeo (2026), *Performance framework for the 2028-2034 MFF*, BUDG-CONT, PE 783.967, gennaio.

²⁵ Ai fini dell'analisi, la riclassificazione ha tenuto in considerazione Buti, M. e Papaconstantinou, G. (2025), *"Assessing the Commission's Multiannual Financial Framework proposal: First-order principles"*, *VoxEU*, 17 novembre. La riclassificazione è stata operata con le seguenti modalità. Le rubriche di spesa 1 ("Mercato unico, innovazione e digitale") e 5 ("Sicurezza e difesa") del QFP 2021-2027 sono state classificate nella rubrica II (competitività) della proposta di QFP 2028-2034. La rubrica 2 del QFP 2021-2027 ("Coesione, resilienza e valori") è stata disaggregata come segue: il FESR, il Fondo di coesione e il FSE+ sono attribuiti alla nuova rubrica I (piani di partenariato), mentre i programmi Erasmus+, Europa creativa, il Corpo europeo di solidarietà, Giustizia/diritti/valori e EU4Health sono attribuiti alla nuova rubrica II (competitività). La rubrica 3 del QFP 2021-2027 ("Risorse naturali e ambiente"), comprensiva della PAC e della pesca, confluisce nella nuova rubrica I (piani di partenariato). La rubrica 4 del QFP 2021-2027 ("Migrazione e gestione delle frontiere") è attribuita alla nuova rubrica I (piani di partenariato). Infine, le rubriche 6 ("Vicinato e mondo") e 7 (Amministrazione) del QFP 2021-2027 corrispondono rispettivamente alle nuove rubriche III (Europa globale) e IV (amministrazione).

L'analisi comparativa mostra una significativa ricomposizione delle risorse nella proposta di QFP 2028-2034 rispetto al QFP 2021-2027 (tab. 2). Dal confronto, si evince la compressione delle risorse destinate alla rubrica I (comprendente tra gli altri le politiche di coesione e la PAC) sul totale, passando dal 67,3 al 49,4 per cento al netto del rimborso NGEU, e l'espansione di quelle della rubrica II (competitività), che dal 16,6 per cento raggiungono il 32,4. La percentuale sul totale delle risorse della rubrica III (Europa globale) registra un aumento, anche se meno significativo (dal 9,3 per cento all'11,8). La percentuale di risorse assegnate alla rubrica IV (amministrazione) rimane sostanzialmente invariata (passando dal 6,9 per cento al 6,5).

La riallocazione comporta una riduzione del peso relativo dei programmi a gestione concorrente (della rubrica I) a favore di quelli a gestione diretta o indiretta della Commissione (in particolare del Fondo europeo per la competitività, collocato nella rubrica II). La nuova articolazione proposta dalla Commissione comporterebbe lo spostamento di circa un sesto del bilancio dalle politiche della rubrica I, che sono attuate prevalentemente in regime di gestione concorrente con gli Stati membri (ovvero gestione condivisa tra Commissione e Stati membri), a quelle della rubrica II, che raccolgono programmi a gestione diretta e indiretta della Commissione incentrati su competitività, difesa e ricerca. La tendenza al rafforzamento della gestione diretta si può osservare anche all'interno della rubrica I dove viene potenziato lo strumento della UE (*EU facility*) che opera in gestione diretta della Commissione (si veda *infra*).

Nel resto del paragrafo, viene condotto un confronto più dettagliato dei principali programmi di spesa tra i due QFP.

Tab. 2 – Stanziamenti di impegno per rubrica – QFP 2021-2027 e proposta QFP 2028-2034 (1)

	QFP 2021-2027	QFP 2028-2034	QFP 2021-2027	QFP 2028-2034
	Miliardi, prezzi 2025		% sul totale del bilancio al netto rimborso NGEU	
Rubrica 1. Coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura, zone rurali, questioni marittime, prosperità e sicurezza	820,0	797,1	67,3%	49,4%
Rubrica 2. Competitività, prosperità e sicurezza	202,1	522,2	16,6%	32,4%
Rubrica 3. Europa globale	113,1	190,0	9,3%	11,8%
Rubrica 4. Amministrazione	84,0	104,4	6,9%	6,5%
Totale al netto rimborso NGEU	1.219,2	1.613,8	100,0%	100,0%
Rimborso NGEU	14,8	149,3		
Totale	1.234,0	1.763,1		

Fonte: elaborazioni su dati della Commissione europea.

(1) I valori del QFP 2021-2027 approvati dal Reg. (UE, Euratom) 2020/2093, a prezzi 2018, sono stati convertiti a prezzi 2025 con tasso annuo fisso del 2 per cento.

Rubrica I – Coesione, agricoltura, migrazione

La rubrica di spesa I della proposta di QFP 2028-2034 continua a costituire la voce più rilevante; tuttavia, in termini reali e al netto del rimborso del debito contratto per i sussidi NGEU, i relativi programmi di spesa registrano una contrazione rispetto al QFP corrente. In termini assoluti, la dotazione della rubrica (946,4 miliardi a prezzi 2025) appare superiore a quella riclassificata del QFP corrente (834,9 miliardi a prezzi 2025) con un aumento del 13,4 per cento. Tuttavia, tale aumento è riconducibile alle risorse allocate per i rimborsi del debito contratto per i sussidi NGEU (che passano da 14,8 a 149,3 miliardi a prezzi 2025). Al netto di tale componente, infatti, la rubrica I nel nuovo quadro scende a 797,1 miliardi, con una flessione del 2,8 per cento in termini reali rispetto al QFP corrente.

Dal punto di vista della *governance*, la principale innovazione proposta dalla Commissione per questa rubrica è l'introduzione dei PPNR. I Piani, caratterizzati da una gestione concorrente, accorpano in un'unica programmazione le risorse di 14 fondi distinti previsti dal QFP corrente, comprendenti per esempio la PAC, la coesione, la pesca e la migrazione, per una dotazione complessiva di 771,3 miliardi a prezzi 2025. Si passerebbe dal finanziamento di 540 programmi operativi a quello di 27 piani nazionali e un piano *Interreg*, dedicato alla cooperazione territoriale europea. Il modello di gestione sarà basato sulla *performance*, mutuato dal metodo introdotto con i PNRR previsti dal programma NGEU: i pagamenti dipenderanno, infatti, dal conseguimento di traguardi qualitativi e quantitativi, anziché dall'avanzamento finanziario (si veda il paragrafo 4 per maggiori dettagli). Nelle intenzioni della Commissione, la concentrazione delle risorse in un unico strumento di programmazione mira a rafforzare la coerenza tra politiche e ad ampliare i margini di flessibilità nell'allocazione dei fondi.

All'interno della rubrica I, le risorse di alcuni programmi presentano riduzioni di rilievo, in particolare per agricoltura, pesca e coesione. Il sostegno al reddito relativo all'agricoltura e alla pesca scende dell'11,5 per cento in termini reali. La proposta inserisce la PAC nel fondo relativo al finanziamento dei PPNR e fissa una dotazione minima di 295,7 miliardi di euro a prezzi correnti (262,8 miliardi a prezzi costanti del 2025) per il sostegno al reddito agricolo e della pesca²⁶. La Commissione precisa che, oltre a questa dotazione minima, nei PPNR saranno disponibili ulteriori risorse per consentire agli Stati membri di integrare gli interventi agricoli²⁷. Tali finanziamenti possono essere aumentati nell'ambito delle risorse destinate ai PPNR attraverso la programmazione di azioni che perseguono più di un obiettivo, quali agroenergia, competenze e infrastrutture sociali, acqua o connettività. L'ammontare effettivamente destinato alla PAC dipenderà quindi dalle scelte di ciascuno Stato membro nell'ambito del proprio Piano (si veda *infra*). La Corte dei

²⁶ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le condizioni per l'attuazione del sostegno dell'Unione alla politica agricola comune per il periodo dal 2028 al 2034, [COM\(2025\) 560 final](#), art. 10, par. 2, lett. (a)(ii).

²⁷ Commissione europea (2025), *Factsheet: "Il bilancio dell'Europa: Per un'agricoltura dell'UE resiliente, competitiva e sostenibile"*, settembre.

conti europea, nel suo parere sulla proposta della Commissione, conferma che l'importo complessivo dei finanziamenti PAC sarà noto solo dopo l'adozione dei PPNR²⁸.

Le componenti riconducibili alla coesione sono stimate ridursi del 13,8 per cento in termini reali; la componente sociale, attualmente caratterizzata dal Fondo sociale europeo plus (FSE+) con linea di bilancio e base giuridica autonome, perde la dotazione predeterminata ed è ricondotta nell'ambito dei PPNR. L'art. 10, par. 5 del regolamento relativo alle risorse dei PPNR fissa una quota non inferiore al 14 per cento da destinare al conseguimento degli obiettivi sociali della UE, che, secondo un'analisi presentata al Parlamento europeo, si tradurrebbe in una dotazione minima stimata di circa 71,2 miliardi a prezzi 2025²⁹. In termini relativi, equivale a circa il 4,4 per cento del totale del QFP 2028-2034 proposto. Nel QFP 2021-2027, il FSE+ costituisce il principale strumento dedicato agli obiettivi sociali (occupazione, inclusione, povertà, formazione, capitale umano), con una linea di bilancio autonoma, base giuridica autonoma, e una dotazione di 101,1 miliardi, equivalente a circa l'8,2 per cento di tutta la dotazione finanziaria pluriennale. Nella proposta di QFP 2028-2034, il FSE+ perde la linea di bilancio dedicata e viene assorbito nei PPNR, pur mantenendo la base giuridica autonoma. La dotazione non è più predeterminata e dipende dalle scelte di programmazione di ciascuno Stato membro all'interno del PPNR. Secondo un'analisi predisposta per il Parlamento europeo, le dotazioni minime riferite a singoli fondi (PAC, regioni meno sviluppate e migrazione) costituiscono vincoli giuridicamente cogenti, la cui modifica richiederebbe una procedura formale³⁰. La quota orizzontale del 14 per cento destinata agli obiettivi sociali della UE si configura invece come parametro flessibile, soggetto a interpretazione nel negoziato bilaterale tra Commissione e Stato membro sulla classificazione degli interventi ammissibili.

Nella proposta della Commissione è presente una salvaguardia che tutela la concentrazione geografica delle risorse sui territori più arretrati dell'Unione, ma non l'allocazione settoriale verso interventi di coesione territoriale in senso stretto. La

²⁸ Corte dei conti europea, [Parere 03/2026](#).

²⁹ Begg, I., Crichton-Miller, H. e Kerneis, K. (2026), "[Mapping and analysing the support to employment and social policies in the proposals for the 2028–2034 Multiannual Financial Framework](#)", European Parliament, Policy Department for Regional Development, Agriculture and Fisheries, aprile. La dotazione minima per programmi nel campo sociale corrisponde al 14 per cento della dotazione complessiva dei PPNR, al netto dell'importo destinato alla PAC e del Fondo sociale per il clima. Applicando tale criterio, a prezzi correnti la dotazione minima per programmi in campo sociale è pari a circa 79,7 miliardi, equivalenti a 71,2 miliardi a prezzi 2025. Per il passaggio a prezzi 2025, lo studio adotta un deflatore basato sull'indice armonizzato dei prezzi al consumo (HICP) di Eurostat per il periodo 2018-2025. Lo studio precisa che la cifra di 100 miliardi comunicata dalla Commissione per gli interventi include circa 21 miliardi di prestiti del *Catalyst Europe* (14 per cento dei 150 miliardi della dotazione complessiva dello strumento), ovvero risorse mobilitate al di sopra dei massimali del QFP, sotto forma di prestiti rimborsabili dagli Stati membri, e non è quindi omogenea con l'attuale FSE+, che opera interamente attraverso sovvenzioni.

³⁰ Rubio E. e Alcidi C. (2026), "[Navigating the European Commission's MFF Proposal for 2028-2034 - Mapping Risks and Opportunities for Cohesion Policy and Regional Development](#)", European Parliament, Policy Department for Regional Development, Agriculture and Fisheries, marzo.

salvaguardia è rappresentata dalla previsione³¹ di una dotazione finanziaria minima di 217,8 miliardi (193,6 miliardi a prezzi 2025) destinata alle regioni meno sviluppate, ossia a quelle regioni il cui PIL pro capite, misurato in standard di potere d'acquisto, è inferiore al 75 per cento della media della UE. Lo Stato membro è tenuto a concentrare almeno l'importo minimo previsto sulle proprie regioni meno sviluppate, ma conserva, nell'ambito del PPNR, la facoltà di programmare tali risorse anche per finalità diverse dagli interventi infrastrutturali, di sviluppo regionale e di cooperazione territoriale specifici del FESR e del Fondo di coesione. In assenza di requisiti specifici, la discrezionalità degli Stati membri nell'allocazione delle risorse all'interno dei PPNR potrebbe tradursi in una compressione delle dotazioni effettivamente destinate agli interventi di coesione territoriale.

La migrazione e la gestione delle frontiere registrano un aumento delle risorse significativo. Esse aumentano infatti di circa l'88 per cento in termini reali. Tali risorse includono anche quelle assegnate alle agenzie decentrate, quali Frontex ed Europol.

Lo strumento dell'Unione europea (EU Facility) raggruppa un insieme di interventi la cui dotazione complessiva sale da 2,2 miliardi nel QFP 2021-2027 a 64 nella proposta di QFP 2028-2034. Lo strumento dell'UE assolve tre funzioni: *i)* finanziare interventi che presentano un beneficio a livello dell'Unione e integrano i progetti nazionali, quali la conservazione delle risorse marine, la politica degli oceani, gli investimenti sociali e la cooperazione interregionale; *ii)* contribuire alla risposta ai danni provocati da catastrofi naturali o provocate dall'uomo; *iii)* disporre di una riserva per eventi imprevedibili negli Stati membri³². Vi confluiscono, tra l'altro, alcuni strumenti tematici speciali attualmente vigenti, quali quello per gli affari interni (HOME), il Fondo di solidarietà dell'Unione e la riserva agricola potenziata, che nel QFP corrente sono in larga parte finanziati in deroga ai massimali di spesa autorizzati dal Parlamento europeo e dal Consiglio (ossia con fondi iscritti a bilancio ma oltre i tetti di spesa)³³.

Il 16 giugno 2026 il Consiglio ha trovato un accordo sul mandato negoziale parziale³⁴ per il regolamento del Fondo relativo ai PPNR. Rispetto alla proposta iniziale, l'accordo del

³¹ Articolo 10, par. 2, della Proposta di Regolamento che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034 e che modifica il Regolamento (UE) 2023/955 e il Regolamento (UE, Euratom) 2024/2509, [COM\(2025\) 565 final/2](#).

³² Si veda Commissione europea (2025) "Comunicazione: Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del futuro - Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034", [COM\(2025\) 570 final/2](#), pag. 8.

³³ Secondo gli articoli 8, 9 e 12 del [Reg. \(UE, Euratom\) 2020/2093](#) del Consiglio del 17 dicembre 2020 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027, gli strumenti speciali tematici del QFP 2021-2027 (come la riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza) sono iscritti nel bilancio generale come stanziamenti accantonati e vengono mobilitati attraverso la procedura di bilancio annuale, con voto del Parlamento europeo e del Consiglio.

³⁴ Il carattere parziale della posizione negoziale deriva dall'esclusione dei profili finanziari e orizzontali, che restano oggetto del negoziato sul QFP 2028-2034 nel suo complesso. Quindi, la definizione della dotazione dello strumento per il periodo resta subordinata all'accordo sul quadro finanziario. Si vedano il comunicato stampa del Consiglio del 16 giugno 2026, "[MFF 2028-2034: Council backs simpler and more efficient financing for key EU priorities](#)" e [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing](#)

Consiglio rafforza il ruolo delle Regioni e delle autorità locali nella preparazione, attuazione e valutazione dei Piani, attraverso la possibilità di articolare i PPNR in capitoli nazionali, settoriali, regionali o territoriali. Qualora uno Stato membro attribuisca alle autorità regionali la responsabilità di specifici capitoli, queste possono interagire direttamente con la Commissione, secondo quanto previsto dall'ordinamento nazionale.

Il Consiglio interviene inoltre sulle procedure decisionali e sulle condizionalità. L'approvazione dei PPNR continua a basarsi su una valutazione tecnica della Commissione, ma verrebbe adottata dal Consiglio, che può quindi modificare la proposta della Commissione. Anche le decisioni relative al mancato rispetto delle condizioni sullo Stato di diritto e sulla Carta dei diritti fondamentali sarebbero adottate dal Consiglio su proposta della Commissione, sulla base di criteri oggettivi e verificabili.

Un ulteriore profilo riguarda la gestione della flessibilità e delle modifiche dei Piani. La quota di flessibilità pari al 25 per cento della contribuzione finanziaria dell'Unione viene confermata, ma il suo utilizzo è disciplinato in modo più puntuale.

Nel complesso, l'accordo del Consiglio non modifica la direzione generale della riforma, ma ne attenua alcuni profili di accentramento. Il fondo unico, i PPNR e il collegamento tra risorse e risultati restano gli elementi centrali del nuovo assetto; al tempo stesso, l'accordo del Consiglio introduce presidi rafforzati per il ruolo dei territori, la continuità delle politiche esistenti, la gestione delle crisi e la prevedibilità delle procedure.

Rubrica II. Competitività, prosperità e sicurezza

La rubrica II registra l'incremento più marcato della proposta. Infatti, la dotazione della rubrica di spesa II più che raddoppia in termini reali, passando da 202,1 a 522,2 miliardi a prezzi 2025.

Un ruolo centrale per la rubrica è rappresentato dal Fondo europeo per la competitività che la Commissione intende creare³⁵. Il Fondo raggiunge complessivamente 362,3 miliardi a prezzi 2025, accorpando 14 programmi esistenti. Nel disegno della Commissione il Fondo avrà quattro ambiti di investimento: transizione pulita e decarbonizzazione industriale; *leadership* digitale; salute, biotecnologie, agricoltura e bioeconomia; resilienza e sicurezza, industria della difesa e spazio.

[the European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and security for the period 2028-2034 and amending Regulation \(EU\) 2023/955 and Regulation \(EU, Euratom\) 2024/2509 \('NRPP Regulation'\) - Partial general approach](#), Interinstitutional file 2025/0240 (COD), 16 giugno.

³⁵ Si veda Proposal for a Regulation of the European parliament and of the Council on establishing the European Competitiveness Fund ("ECF"), including the specific programme for defence research and innovation activities, repealing Regulations (EU) 2021/522, (EU) 2021/694, (EU) 2021/697, (EU) 2021/783, repealing provisions of Regulations (EU) 2021/696, (EU) 2023/588, and amending Regulation (EU) [EDIP], COM(2025) 555 final.

Il 16 giugno 2026 il Consiglio ha trovato un accordo sul mandato negoziale parziale³⁶ che costituisce la base per l'avvio dei negoziati con il Parlamento europeo sulla proposta di regolamento istitutiva del Fondo europeo per la competitività. Le modifiche introdotte rispetto alla proposta originaria della Commissione mirano a rafforzare il ruolo degli Stati membri nella *governance* del Fondo attraverso il ricorso generalizzato alla procedura d'esame per gli atti di esecuzione e un peso maggiore all'interno del Comitato generale del Fondo, l'organo consultivo cui spetta definire l'indirizzo strategico sulle priorità complessive. Il testo di compromesso precisa, inoltre, le sinergie tra il Fondo e gli altri programmi dell'Unione, con particolare riguardo a Orizzonte Europa, e introduce misure specifiche a favore delle piccole e medie imprese.

Orizzonte Europa, pur conservando autonomia dal punto di vista del programma, è integrato nel Fondo per la competitività. La Commissione propone che Orizzonte Europa abbia una dotazione di 154,9 miliardi a prezzi 2025, un aumento del 76 per cento rispetto al QFP corrente. Il programma si articolerà in quattro pilastri (scienza di eccellenza, competitività e società, innovazione e Spazio europeo della ricerca) con un Consiglio europeo della ricerca ampliato e un Consiglio europeo per l'innovazione rafforzato³⁷.

Per la difesa e lo spazio, la proposta assegna circa 115,7 miliardi a prezzi 2025, rispetto ai 27,7 del QFP corrente. A queste risorse, comprese nel QFP, si aggiunge lo Strumento europeo per la pace che opera al di fuori del bilancio dell'Unione ed è finanziato mediante contributi diretti degli Stati membri, con una dotazione di 27,1 miliardi a prezzi 2025. La Commissione ritiene, infatti, necessario l'aumento delle risorse per rafforzare l'Unione europea della difesa e offrire un contributo europeo integrativo alla spesa nazionale per la difesa³⁸.

La rubrica II opera quasi integralmente in regime di gestione diretta e indiretta della Commissione europea, con possibili implicazioni redistributive sui potenziali beneficiari. Le risorse vengono erogate attraverso bandi competitivi aperti a imprese, università ed enti di ricerca di tutta l'Unione, senza un'assegnazione geografica predefinita agli Stati membri. Nell'attuale ciclo di programmazione, questa modalità di gestione ha prodotto una significativa concentrazione del bilancio in capo a un numero ristretto di Stati membri. Infatti, secondo la Corte dei conti europea, nel QFP 2021-2027 i sei principali Stati membri beneficiari (Germania, Francia, Spagna, Paesi Bassi, Italia e Belgio) hanno assorbito

³⁶ Come per il regolamento relativo ai PPNR, il carattere parziale della posizione negoziale deriva dall'esclusione dei profili finanziari e orizzontali, che restano oggetto del negoziato sul QFP 2028-2034 nel suo complesso. Quindi, anche per questo regolamento, la definizione della dotazione dello strumento per il periodo resta subordinata all'accordo sul quadro finanziario. Si veda il comunicato stampa del Consiglio del 16 giugno 2026, "[MFF 2028-2034: Council agrees its position on new and innovative fund to boost EU's competitiveness](#)".

³⁷ Si veda Commissione europea (2025), "Comunicazione: Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del futuro – Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034", [COM\(2025\) 570 final/2](#), Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il programma quadro di ricerca e innovazione orizzontale Europa per il periodo 2028-2034 e ne stabilisce le norme di partecipazione e diffusione, e che abroga il Regolamento (UE) 2021/695 [COM\(2025\) 543 final](#).

³⁸ Commissione europea (2025), "Comunicazione: Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del futuro - Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034", [COM\(2025\) 570 final/2](#), pag. 11.

complessivamente quasi il 70 per cento del bilancio totale di Orizzonte Europa³⁹. Tale concentrazione si potrebbe replicare anche con la nuova rubrica II se gli Stati membri che oggi assorbono la quota maggiore delle risorse di Orizzonte Europa confermassero la medesima *performance* negli altri ambiti finanziati dalla rubrica, quali la competitività industriale, lo spazio, la difesa, il digitale e le biotecnologie. Secondo un'analisi condotta per il Parlamento europeo, questa trasformazione potrebbe spostare il baricentro del bilancio della UE verso un modello competitivo e selettivo, che tende a favorire gli Stati membri dotati di maggiore capacità amministrativa e di un tessuto produttivo e scientifico più sviluppato, con possibili implicazioni per la coesione territoriale dell'Unione⁴⁰.

Per attenuare i rischi di concentrazione e assistere gli Stati membri con minore capacità amministrativa a presentare proposte competitive per accedere ai finanziamenti gestiti centralmente, può risultare opportuno prevedere misure di tutela e facilitazione. La Corte dei conti europea ha sottolineato che l'aumento delle risorse della rubrica II potrebbe richiedere misure di accompagnamento per garantire un assorbimento adeguato da parte di tutti gli Stati membri, in assenza delle quali il rischio di ulteriore concentrazione geografica della spesa aumenterebbe.

Rubrica III. Europa globale

La rubrica III è dedicata all'azione esterna dell'Unione e le sue risorse vedono un incremento significativo. La dotazione della rubrica viene stimata, infatti, in aumento in termini reali del 68 per cento rispetto al QFP 2021-2027. Lo strumento Europa globale riunisce sette strumenti di finanziamento attuali in un unico fondo organizzato in cinque aree geografiche: allargamento/vicinato orientale, Africa subsahariana, Asia e Pacifico, Americhe e Caraibi, Medio Oriente/Nordafrika/Golfo e un'area tematica per gli affari globali, oltre a una riserva per sfide emergenti. Per l'Ucraina, oltre agli aiuti di preadesione nell'ambito della rubrica, è prevista una riserva dedicata alla ricostruzione, al di sopra dei massimali del QFP e sotto forma di prestiti garantiti dal margine di bilancio dell'Unione.

Il 16 giugno 2026 il Consiglio ha adottato un mandato negoziale parziale⁴¹ su Europa globale, che costituisce la base per l'avvio dei negoziati con il Parlamento europeo. Le modifiche proposte intendono rafforzare il ruolo di indirizzo strategico e politico del Consiglio anche attraverso dibattiti strategici annuali e scambi periodici con la Commissione sulla programmazione. Il Consiglio chiede un maggiore ruolo di vigilanza sui meccanismi di flessibilità e sulla riserva per le sfide e le priorità emergenti, prevedendo scambi preventivi su eventuali mobilitazioni dei fondi. Il testo di compromesso chiede di

³⁹ Corte dei conti europea, [Parere 03/2026](#).

⁴⁰ Mendez, C., Bachtler, J. e van der Valk, O. (2026), "[Flexibility and Simplification in Cohesion Policy under the 2028-2034 MFF Proposals](#)", European Parliament, Policy Department for Regional Development, Agriculture and Fisheries, Directorate-General for Cohesion, Agriculture and Social Policies (CASP), aprile.

⁴¹ Anche per questo regolamento il carattere "parziale" della posizione negoziale deriva dall'esclusione dei profili finanziari e orizzontali, che restano oggetto del negoziato sul QFP 2028-2034 nel suo complesso. Si veda il comunicato stampa del Consiglio del 16 giugno 2026, "[MFF 2028-2034: Council agrees partial mandate on Global Europe](#)".

attribuire un maggiore ruolo al Consiglio anche nel processo di allargamento e vicinato. Con riferimento all'Ucraina, il Consiglio intende mantenere un ruolo centrale nella verifica delle condizioni per l'esborso degli aiuti finanziari.

Rubrica IV. Amministrazione

Per la rubrica IV, la Commissione propone un incremento del 24,4 per cento in termini reali rispetto al QFP corrente. L'aumento rifletterebbe la necessità di una gestione del bilancio della UE maggiormente centralizzata.

2.2 Le dotazioni finanziarie per l'Italia

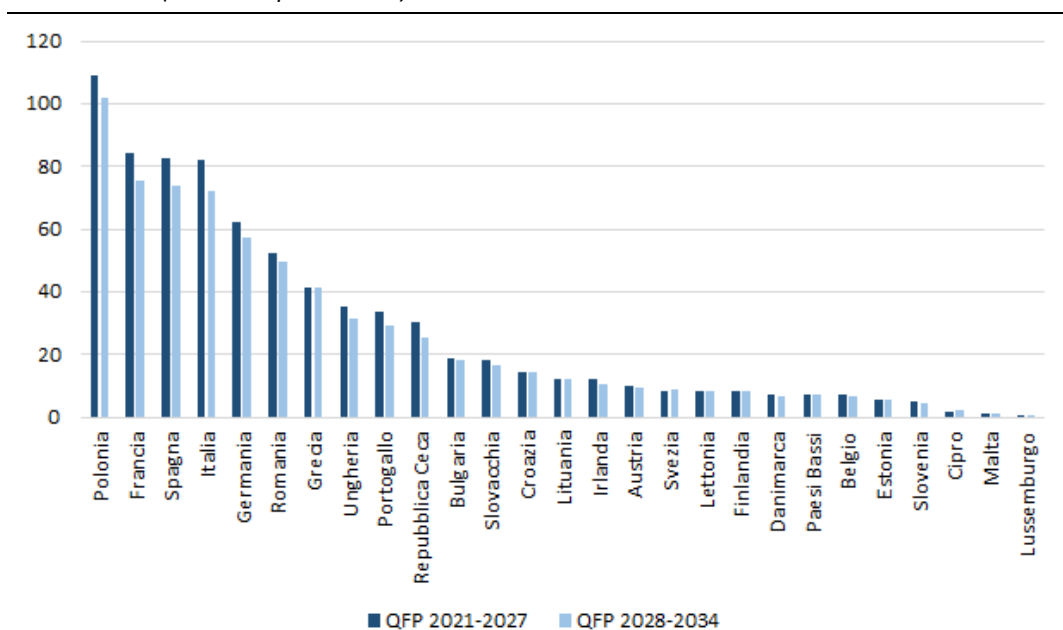
Come già evidenziato, la Rubrica I del QFP 2028-2034 è in larga parte costituita da un nuovo strumento, denominato "Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e le aree rurali, la pesca e il settore marittimo, la prosperità e la sicurezza". A differenza del QFP 2021-2027, nel quale gli strumenti di spesa erano esplicitamente definiti e dettagliati, nel nuovo QFP 2028-2034 la struttura del bilancio, caratterizzata da un più elevato grado di integrazione tra strumenti, non consente allo stato attuale di disporre di informazioni complete e pienamente disaggregate per tutte le componenti di spesa preassegnate ai singoli Stati membri. Le informazioni disponibili riguardano infatti solo le dotazioni complessive a prezzi correnti attribuite a ciascun Paese e alcune voci specifiche, come la dotazione minima della PAC per il sostegno al reddito degli agricoltori e la migrazione.

Nell'ambito del nuovo strumento previsto dal QFP 2028-2034, la dotazione complessiva delle risorse destinate alle principali politiche a gestione concorrente evidenzia un ridimensionamento del loro peso rispetto al quadro vigente. Secondo le stime dell'UPB, le dotazioni nazionali riferite a tali politiche, ovvero la politica agricola e la politica di coesione cui si aggiunge, nel nuovo periodo di programmazione, anche la componente relativa alla migrazione, evidenziano una riduzione complessiva dell'8 per cento in termini reali rispetto al periodo 2021-2027⁴².

Si può stimare che l'Italia, come altri paesi, registrerebbe una diminuzione significativa (circa il 12 per cento) delle risorse complessive destinate a tali politiche (fig. 2).

⁴² Come evidenziato nel paragrafo 2.1, l'ammontare totale per gli anni 2028-2034 che il QFP proposto dalla Commissione riserva ai PPNR all'interno della Rubrica I è pari a 771,3 miliardi ai prezzi del 2025 e include, oltre alle dotazioni complessive a favore dei singoli Stati membri, anche le risorse gestite direttamente dalla Commissione quali quelle relative al fondo *Interreg* e al cosiddetto strumento della UE. Tale aggregato si riduce di oltre il 13 per cento in termini reali rispetto al corrispondente valore del QFP 2021-2027. Per contro, la dotazione complessiva che all'interno della Rubrica I viene ripartita tra gli Stati membri della UE per il finanziamento delle politiche agricole, le politiche di coesione e quelle per le migrazioni nel contesto dei PPNR è pari a 697,7 miliardi a prezzi del 2025, in riduzione dell'8 per cento rispetto al corrispondente ammontare del QFP 2021-2027.

Fig. 2 – Dotazioni nazionali stimate per le politiche agricole, di coesione e migratorie – QFP 2021-2027 e proposta QFP 2028-2034 (miliardi a prezzi 2025)



Fonte. stime su dati della Commissione europea (2025), “Il bilancio europeo: dotazioni degli Stati membri”, settembre, e della Commissione europea (2021), “The EU’s 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures”, aprile.

Secondo i dati della Commissione, la dotazione complessiva che aggrega le risorse per il sostegno al reddito agricolo, la coesione e le politiche migratorie, ammonterebbe, per l’Italia, a 78,3 miliardi nel periodo 2028-2034 a prezzi correnti⁴³. Ai fini del confronto con il quadro finanziario 2021-2027, tale importo è stato convertito in termini reali ai prezzi del 2025, applicando un tasso di crescita annuo del deflatore del 2 per cento, in linea con le ipotesi utilizzate dalla Commissione. Ne deriva una dotazione pari a circa 72,3 miliardi a prezzi 2025, che può essere confrontata con gli 81,7 del QFP 2021-2027 espressi nelle medesime condizioni di prezzo, evidenziando nel caso dell’Italia una flessione complessiva di circa il 12 per cento. La riduzione delle risorse prevista per l’Italia appare coerente con quella dei principali paesi beneficiari di queste politiche, quali la Francia e la Spagna. In termini reali, tali paesi registrerebbero contrazioni nelle dotazioni pari, rispettivamente, a circa il 10 e l’11 per cento. Anche la Germania vedrebbe una riduzione delle dotazioni a disposizione in termini reali, pari a circa l’8 per cento.

Relativamente alla politica agricola comune, la proposta della Commissione nel QFP 2028-2034 distingue tra una dotazione minima garantita per il sostegno al reddito degli agricoltori e una componente di risorse non preassegnate destinate principalmente a misure per lo sviluppo rurale. A differenza del QFP 2021-2027, nel quale le risorse per lo sviluppo rurale erano allocate in un fondo specifico con dotazioni predefinite, il nuovo assetto non prevede un fondo distinto né una quantificazione *ex ante* di tali risorse per

⁴³ Si veda Commissione europea (2025), “Il bilancio europeo: dotazioni degli Stati membri”, settembre.

ciascuno Stato membro. Le risorse confluiscono infatti in un fondo unico che ricomprende diverse politiche a gestione concorrente, tra cui coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura, pesca e sviluppo delle aree rurali. In questo quadro, l'ammontare delle risorse effettivamente destinato agli interventi di sviluppo rurale non è stabilito a livello europeo in fase iniziale, ma sarà definito per ciascun Paese nell'ambito dei PPNR, in funzione delle priorità individuate a livello nazionale e delle scelte allocative operate dalle amministrazioni competenti.

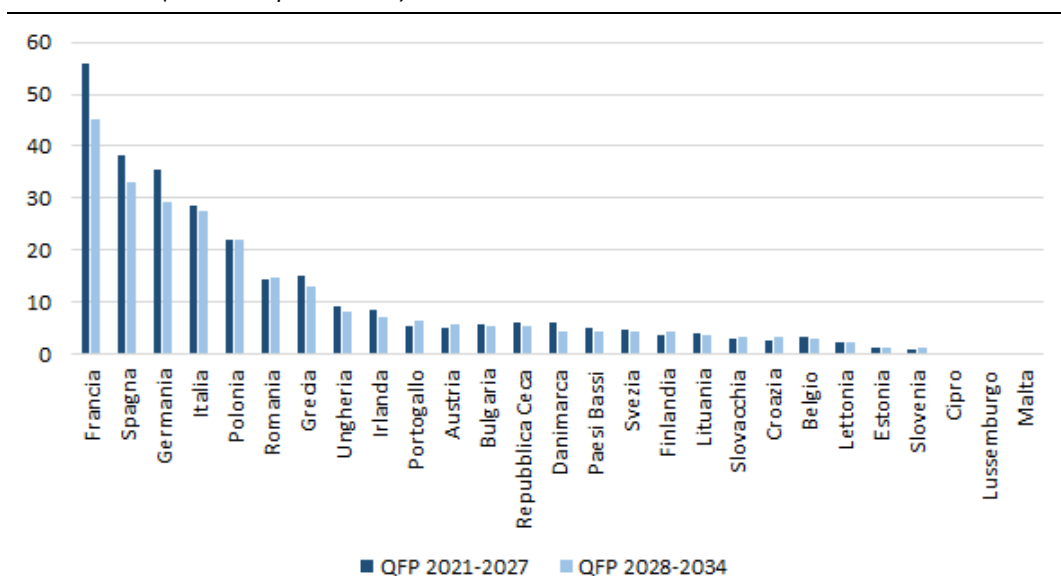
Più in dettaglio, per il periodo 2028-2034, il QFP proposto prevede un importo complessivo di circa 293,7 miliardi a prezzi correnti per il sostegno al reddito degli agricoltori che, secondo l'approccio della Commissione, verrebbe ripartito tra gli Stati membri in proporzione alle rispettive quote della PAC previste dal QFP attualmente in vigore per l'anno 2027⁴⁴.

Con riferimento a questa componente, la stima delle dotazioni nazionali minime a prezzi costanti 2025 evidenzia una riduzione complessiva delle risorse nel passaggio dal QFP 2021-2027 al QFP 2028-2034 (fig. 3). Per il complesso dei paesi della UE, le dotazioni passerebbero da 288,6 miliardi del bilancio corrente a 261,0 della proposta del QFP 2028-2034 della Commissione europea, con una contrazione pari a circa il 10 per cento. La maggior parte degli Stati membri registrerebbe una riduzione delle risorse. Tra i principali paesi, la contrazione risulterebbe particolarmente rilevante per la Francia (19 per cento) e per la Germania (17 per cento), mentre risulterebbe più contenuta, per la Spagna (13 per cento). Per l'Italia, la dotazione minima per il sostegno al reddito agricolo mostrerebbe una sostanziale stabilità, passando da 28,5 miliardi a 27,6, con una riduzione inferiore a quella media dell'Unione e pari a circa il 3 per cento.

La riduzione delle dotazioni destinate direttamente agli Stati membri è il riflesso delle nuove priorità del bilancio pluriennale della UE individuate dalla Commissione europea in un contesto di sostanziale stabilità delle risorse complessive in termini reali. In primo luogo, la proposta della Commissione mira a un ribilanciamento delle risorse al fine di promuovere interventi rivolti al finanziamento di beni pubblici europei piuttosto che a settori tradizionali come la coesione territoriale e l'agricoltura. In secondo luogo, il nuovo assetto rafforza i margini di riallocazione delle risorse all'interno dei PPNR e attribuisce maggiore rilevanza alla qualità della programmazione nazionale e alla capacità di conseguire i risultati concordati, da cui dipende l'effettiva erogazione delle risorse.

⁴⁴ Si veda Commissione europea (2025), "Il Bilancio europeo: dotazioni degli Stati membri", settembre.

Fig. 3 – Dotazioni nazionali minime stimate per il sostegno al reddito degli agricoltori
 – QFP 2021-2027 e proposta QFP 2028-2034
 (miliardi a prezzi 2025)



Fonte. stime su dati della Commissione europea (2025), “Il Bilancio dell’Europa: per un’agricoltura dell’UE resiliente, competitiva, sostenibile”, e della Commissione europea (2021), “The EU’s 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU: facts and figures”.

Nel complesso, i dati indicano che l’Italia, pur rimanendo tra i principali beneficiari in termini assoluti, registra una contrazione delle risorse preassegnate nel passaggio al nuovo QFP. Se ciò venisse confermato nella versione finale del nuovo QFP, potrebbero emergere implicazioni rilevanti per la capacità di finanziare interventi nei settori tradizionalmente sostenuti dal bilancio europeo, in particolare nelle aree meno sviluppate e nel comparto agricolo. Questo indica la necessità di migliorare la qualità dei programmi finanziati dai fondi UE in linea con la predisposizione dei PPNR focalizzati sul raggiungimento di obiettivi qualitativi e quantitativi di *performance* piuttosto che di sola capacità di spesa.

Come già richiamato nel paragrafo 1, il Parlamento europeo ha chiesto di aumentare le risorse del QFP 2028-2034 anche al fine di preservare le risorse di PAC e politiche di coesione. Il Parlamento europeo, nella propria posizione negoziale in vista del confronto con gli Stati membri⁴⁵, ha chiesto un aumento delle risorse complessive del QFP 2028-2034 anche al fine di preservare la capacità finanziaria delle principali politiche tradizionali a gestione concorrente, in particolare PAC e politica di coesione. Rispetto alla proposta della Commissione, che in un quadro di sostanziale stabilità delle risorse in termini reali prevede una riallocazione della spesa e una maggiore flessibilità nell’utilizzo dei fondi, il Parlamento propone di portare la dimensione complessiva del bilancio all’1,27 per cento del RNL dell’UE, escludendo da tale soglia le spese per il servizio del debito NGEU.

⁴⁵ Parlamento europeo (2026), “Relazione interlocutoria sulla proposta relativa al quadro finanziario pluriennale 2028-2034”, 28 aprile.

Aggiungendo tali spese, l'ammontare complessivo del QFP 2028-2034 sarebbe pari all'1,38 per cento del RNL.

Con riferimento alla Rubrica I, il Parlamento europeo chiede finanziamenti distinti, adeguati e chiaramente individuati per PAC e politica di coesione, con dotazioni almeno in linea con quelle del quadro vigente. La posizione del Parlamento tende a evitare che l'impostazione fondata su un unico piano per Stato membro conduca a una rinazionalizzazione delle politiche europee. In questa prospettiva, il mantenimento di risorse dedicate, di regole comuni, della gestione concorrente e del pieno coinvolgimento delle autorità regionali e locali è considerato funzionale a preservare la dimensione europea della PAC e della coesione, nonché la prevedibilità della programmazione per territori e beneficiari finali.

3. La nuova proposta di Decisione sulle risorse proprie

Il finanziamento del bilancio della UE è basato su quattro fonti stabilite dalla Decisione sulle risorse proprie 2020⁴⁶; esse si dividono in risorse proprie tradizionali e altre risorse proprie⁴⁷. Le prime sono rappresentate dai dazi doganali⁴⁸, che rappresentano circa il 10-15 per cento delle risorse proprie complessive. Le altre risorse proprie includono: l'imposta sul valore aggiunto (circa il 10 per cento); un prelievo sul peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati (circa il 3-4 per cento); un prelievo dato dall'applicazione di un tasso percentuale uniforme sul RNL di ogni Stato membro (circa il 60-70 per cento del totale).

Nel 2024 le risorse proprie ammontavano a circa 141 miliardi, corrispondenti allo 0,8 per cento del RNL dei paesi della UE. L'Italia ha contribuito al 12,8 per cento delle risorse proprie complessive.

Le risorse proprie tradizionali, rappresentate dai dazi doganali e, in passato, anche dai prelievi agricoli, sono quelle più direttamente collegate a competenze della UE, sono interamente versate al bilancio dell'Unione e non sono prefissate nel loro ammontare. Attualmente gli Stati membri trattengono il 25 per cento delle risorse proprie tradizionali a copertura dei costi di riscossione. La risorsa basata sull'IVA consiste nel trasferimento al bilancio della UE di una parte (attualmente lo 0,3 per cento) dei gettiti degli Stati membri calcolati sulle rispettive basi IVA armonizzate, che non possono superare il 50 per cento del RNL. Si tratta di una risorsa non collegata a una funzione specifica dell'Unione e il cui ammontare è predeterminato nella Decisione sulle risorse proprie

⁴⁶ Si veda la [Decisione \(UE, Euratom\) 2020/2053](#) che riforma la precedente [Decisione 2014/335/UE, Euratom](#).

⁴⁷ Per ulteriori dettagli si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), "[La nuova Decisione sulle risorse proprie](#)", Flash n. 1, 4 agosto.

⁴⁸ La Decisione 70/243 del Consiglio della UE del 21 aprile 1970 – con la quale è stato consentito alla Commissione europea di iniziare a riscuotere risorse proprie per finanziare il bilancio della UE anziché affidarsi interamente ai contributi nazionali degli Stati membri – ha stabilito che le prime risorse proprie fossero i prelievi agricoli, i dazi doganali e una risorsa basata sull'IVA. In particolare, i prelievi agricoli – rappresentati da tasse che variavano in funzione del prezzo del mercato mondiale e di quello europeo – sono interamente confluiti nei dazi doganali dopo il recepimento nel diritto comunitario degli accordi multilaterali sul commercio.

2020 adottata dal Consiglio⁴⁹. Con la stessa Decisione è stata introdotta nel 2021 la risorsa propria basata sui rifiuti da imballi di plastica non riciclati, pari a 0,8 euro per chilogrammo della differenza tra rifiuti generati e quelli riciclati. Diversi Stati membri non hanno introdotto questo nuovo tributo ma versano comunque il potenziale gettito al bilancio europeo finanziandolo con la fiscalità generale. Per questa risorsa sono previste riduzioni forfettarie per 17 Stati membri. La quarta risorsa è quella rappresentata da un trasferimento da parte degli Stati membri in base alla loro quota di RNL. Rimane la principale fonte di finanziamento del bilancio della UE ed è considerata come una posta di bilanciamento al fine di coprire la differenza tra le spese e le altre risorse proprie. Sono previste riduzioni forfettarie per cinque Stati membri⁵⁰ in virtù del saldo tra trasferimenti a bilancio e contribuzioni.

Secondo la Commissione europea l'attuale sistema delle risorse proprie rischia di non essere più sostenibile nel lungo periodo. In tale prospettiva, nella proposta di Decisione del Consiglio della UE relativa al sistema delle risorse proprie⁵¹, ne ha proposto una revisione che prevede sia alcuni aggiustamenti della disciplina delle risorse esistenti, sia l'introduzione di cinque nuove risorse proprie (art. 3 della COM(2025) 574 final). Il nuovo sistema dovrebbe garantire, in primo luogo, le esigenze crescenti di finanziamento in ambiti chiave quali la transizione energetica e digitale, la gestione comune della difesa e della sicurezza e la competitività e, in secondo luogo, permettere di far fronte al rimborso dei prestiti NGEU senza effettuare tagli dei programmi o aumentare eccessivamente i contributi basati sul RNL (si veda paragrafo 1).

L'impatto finanziario complessivo del nuovo sistema, aggiuntivo rispetto a quello vigente, è stimato dalla Commissione in 58,2 miliardi in media ogni anno per tutto il periodo di vigenza del QFP 2028-2034, di cui 43,9 derivanti dalle cinque nuove risorse proprie⁵² (fig. 4).

Relativamente all'attuale sistema di risorse proprie, la Commissione europea propone le seguenti modifiche:

- 1) la riduzione dal 25 al 10 per cento della percentuale di entrate da dazi doganali trattenute dagli Stati membri quali oneri di riscossione; la Commissione stima⁵³ maggiori entrate per 4,5 miliardi in media all'anno;

⁴⁹ La Decisione sulle risorse proprie 2020 (Decisione del Consiglio (UE, Euratom) 2020/2053) ha reso l'applicazione della risorsa IVA più semplificata e trasparente con l'introduzione dell'aliquota uniforme su basi armonizzate.

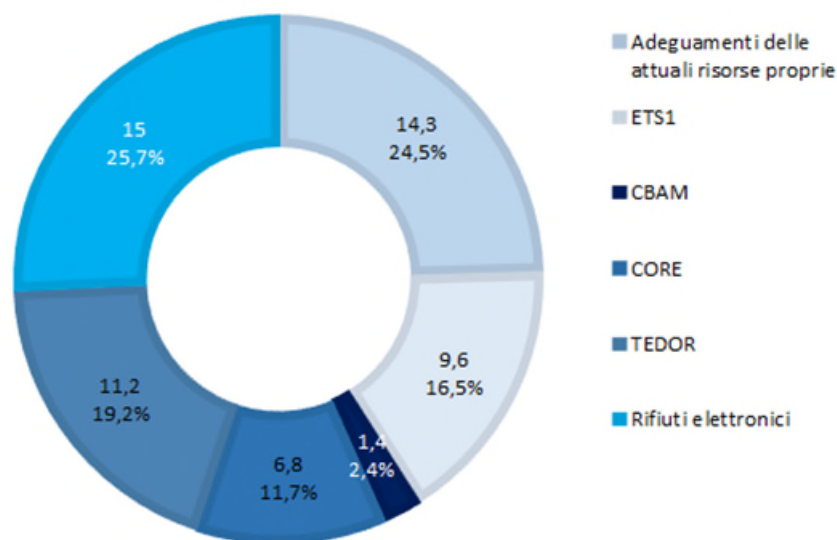
⁵⁰ Austria, Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Svezia.

⁵¹ Si veda la proposta della Commissione europea di Decisione del Consiglio della UE COM(2025) 574 final che abroga la Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio della UE del 14 dicembre 2020 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, che a sua volta abroga la Decisione 2014/335/UE, Euratom.

⁵² A prezzi del 2025. Il totale non comprende 0,3 miliardi di entrate derivanti dall'aumento del costo dell'autorizzazione ETIAS per i viaggiatori esenti da visto che non sono classificate tra le risorse proprie ma rappresentano entrate aggiuntive affluenti al bilancio della UE. Si veda Commissione europea - Direzione generale del bilancio (2025), Il bilancio europeo – Risorse proprie, Publications Office of the European Union, luglio.

⁵³ Per questa e le altre stime si veda la valutazione di impatto contenuta nello SWD(2025) 570 final/2.

Fig. 4 – Entrate aggiuntive da risorse proprie per il bilancio europeo 2028-2034 nella proposta della Commissione europea
(miliardi di euro e valori percentuali)



Fonte: elaborazione su dati della Commissione europea – Direzione generale del bilancio (2025), *op. cit.*.

- 2) l'abolizione del valore minimo di 150 euro dei beni per la riscossione dei dazi doganali, da cui sono attesi introiti per 2,3 miliardi annui;
- 3) l'inclusione tra le risorse proprie tradizionali di una tassa per la gestione e i servizi resi dalle dogane per l'immissione nel mercato interno dei beni venduti a distanza, prevalentemente su piattaforme di commercio elettronico, da cui sono attese entrate per 4,6 miliardi annui, che sarebbero messe a disposizione della UE solo dal 2028⁵⁴;
- 4) con riferimento alla risorsa propria basata sull'IVA – che prevede l'applicazione di un'aliquota uniforme dello 0,3 per cento a una base armonizzata tra tutti gli Stati

⁵⁴ Sia l'abolizione della soglia minima del valore dei beni per la riscossione dei dazi doganali, sia la tassa di gestione legata all'*e-commerce* e all'immissione nel mercato interno dei beni venduti a distanza sono parte delle proposte presentate contestualmente a quella di riforma del Codice doganale della UE. In questo ambito, lo scorso 11 febbraio, il Consiglio ha approvato il Regolamento (UE) 2026/382 che modifica il Regolamento (CE) 1186/2009 ed elimina la franchigia doganale basata su soglia per i pacchi di valore inferiore a 150 euro in entrata nella UE. Dato che le nuove tariffe doganali verranno applicate quando sarà operativo, nel 2028, il centro doganale digitale della UE, attualmente oggetto della proposta di riforma doganale, è stato introdotto un dazio forfettario provvisorio, a partire dal 1° luglio 2026 e fino al 1° luglio 2028, di 3 euro sugli articoli contenuti in piccoli pacchi di valore inferiore a 150 euro inviati direttamente ai consumatori nella UE, che potrà essere eventualmente prorogato. Sulla riforma del Codice doganale della UE Consiglio e Parlamento europeo hanno raggiunto un accordo il 26 marzo scorso. Si ricorda, inoltre, che con la legge di bilancio per il 2026 (art. 1, cc. 126-128) è stato introdotto un contributo di 2 euro per le spedizioni in Italia di valore inferiore a 150 euro. L'applicazione del suddetto contributo è stata poi rinviata, con il DL 38/2026, al 1° luglio 2026 per consentire l'adeguamento del sistema informativo dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Dovrà inoltre essere verificato quanto le previsioni della legge di bilancio per il 2026 si raccordino con le decisioni prese in ambito UE sul livello di contributo.

membri – l’eliminazione del livellamento in base al quale la base imponibile di riferimento non può superare il 50 per cento del RNL di ciascuno Stato membro;

- 5) l’aumento da 0,8 a 1 euro al chilo del prelievo sul peso dei rifiuti costituiti da imballi di plastica non riciclati dagli Stati membri; l’aumento si applicherebbe dal 2028 e, dal 2029, è previsto il suo adeguamento all’inflazione. La Commissione stima che queste modifiche faranno salire il prelievo a 1,07 euro al chilo in media nel periodo 2028-2034 e determinerebbero entrate aggiuntive pari a 2,2 miliardi annui⁵⁵.

Infine, non verrebbero riconfermate le riduzioni forfettarie (cosiddetti *rebates*) di cui sono beneficiari alcuni Stati membri con riferimento alle risorse proprie basate sul RNL e sui rifiuti da imballi di plastica non riciclati⁵⁶.

Le nuove risorse proprie sono: un’entrata collegata al sistema europeo di scambio delle quote di emissioni di gas serra (*Emissions Trading System, ETS*); una risorsa connessa con un meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (*Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM*); un prelievo sulle quantità di apparecchiature elettriche ed elettroniche non raccolte (rifiuti elettronici); un’accisa sul tabacco (*Tobacco Excise Duty Own Resource, TEDOR*); un prelievo societario europeo (*Corporate Resource for Europe, CORE*). Si ricorda che le entrate derivanti dal sistema ETS e quelle connesse all’applicazione del meccanismo CBAM erano già state oggetto di precedenti proposte di revisione del sistema delle risorse proprie. Di seguito si fornisce una breve descrizione di ciascuna di queste nuove risorse proprie.

Per la nuova risorsa legata al sistema ETS, si prevede l’applicazione di un’aliquota del 30 per cento alle entrate derivanti dalla vendita all’asta di quote di emissioni di gas serra da parte degli Stati membri. Tali entrate sono calcolate applicando l’aliquota al prodotto del quantitativo annuo di quote vendute all’asta per il prezzo medio ponderato. Le entrate deriverebbero dal sistema di scambio delle quote di emissione vigente (ETS1⁵⁷) e non

⁵⁵ A queste si aggiungerebbero altri 0,6 miliardi derivanti dall’eliminazione delle riduzioni forfettarie riconosciute a diciassette Stati membri. L’impatto complessivo sarebbe quindi di 2,8 miliardi di entrate aggiuntive. Si veda Corte dei conti europea (2026) “[Parere 04/2026](#) sulla proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell’Unione Europea”.

⁵⁶ I *rebates* rappresentano delle riduzioni forfettarie ai contributi al bilancio della UE concesse ad alcuni Stati membri con i saldi tra contribuzioni e trasferimenti maggiormente sfavorevoli. Queste correzioni, più volte oggetto di proposte di eliminazione in virtù anche di un principio di trasparenza del bilancio, sono state confermate con riferimento al bilancio per il periodo 2021-2027, a valle di una riunione speciale del Consiglio del 17-21 luglio 2020. Per i dettagli e per l’ammontare delle riduzioni forfettarie riconosciute annualmente nel vigente ciclo di bilancio si veda [European commission - Rebates](#). Attualmente, cinque Stati membri beneficiano di *rebates* relativamente alle contribuzioni basate sul RNL (si veda la nota 50). Sono poi riconosciute riduzioni forfettarie a diciassette paesi per la risorsa basata sugli imballi di plastica non riciclati (si veda la nota 55). Tali riduzioni forfettarie sono finanziate dai restanti Stati membri in percentuale del loro RNL.

⁵⁷ In vigore dal 2005, l’ETS si basa su un sistema *cap and trade* che fissa un tetto massimo (*cap*) a livello europeo alle emissioni complessive di gas serra consentite, di cui è garantita la riduzione essendo il limite decrescente ogni anno in linea con gli obiettivi climatici della UE. Il tetto massimo è diviso in quote (*allowances*) che le imprese devono possedere in numero pari alle loro emissioni. Le quote sono vendute tramite un sistema ad asta in base a quanto stabilito dalla [Direttiva 2003/87/EC](#) e dal [Regolamento \(UE\)](#)

anche dal nuovo sistema in vigore dal 2028 (ETS2⁵⁸). Secondo la valutazione d'impatto condotta dalla Commissione europea⁵⁹, da questa nuova risorsa potrebbero essere trasferiti al bilancio della UE 9,6 miliardi annui.

Il CBAM, secondo la Commissione europea, definisce la “dimensione esterna” del sistema ETS. Esso costituisce lo strumento per assegnare un prezzo alle emissioni di gas serra incorporate nei beni prodotti all'esterno importati nell'Unione e, pertanto, limitare il cosiddetto *carbon leakage*⁶⁰ verso paesi terzi che hanno obiettivi meno restrittivi con riguardo alle politiche ambientali. Il CBAM, divenuto operativo nel 2026 dopo una fase di sperimentazione delle modalità operative, interessa le merci importate relative a specifici settori che devono essere coperte da un quantitativo sufficiente di quote tale da assicurare che a esse si applichi lo stesso prezzo alle emissioni di quello applicato ai beni prodotti dalle imprese della UE. La proposta prevede l'assoggettamento a un'aliquota del 75 per cento delle entrate derivanti dalla vendita dei certificati da trasferire al bilancio della UE. La Commissione prevede che dal CBAM possano derivare entrate per 1,4 miliardi annui. È previsto, nell'ambito della riforma del sistema ETS, che il CBAM possa sostituire l'allocazione gratuita di quote di emissioni (*phase-out*) divenendo progressivamente il

2023/2830. Se quote ed emissioni non coincidono, le imprese possono acquisire o vendere quote (*trade*). Il sistema prevede inoltre un meccanismo stabilizzatore del prezzo rappresentato dalla Riserva per la stabilità del mercato (*Market Stability Reserve*, MSR): quando il numero di quote sul mercato supera gli 833 milioni e l'eccesso di offerta causa una discesa del prezzo tale da disincentivare la decarbonizzazione, la MSR le ritira per sostenere il prezzo; quando il numero scende sotto 400 milioni determinando aumenti significativi di prezzo, la MSR le immette. Il meccanismo è *rule-based* e automatico e dunque non soggetto a discrezionalità da parte della Commissione europea o degli Stati membri. Dal 2019, il sistema prevede l'eliminazione automatica delle quote presenti nella Riserva eccedenti una determinata soglia, fissata dal 2024 a 400 milioni, per prevenire un eccesso di quote che abbasserebbe troppo il prezzo della CO₂. I settori che attualmente rientrano nell'ambito di applicazione del sistema ETS sono: centrali elettriche che producono energia da fonti fossili; settori industriali ad alta intensità energetica, quali quelli per la produzione di acciaio, ferro e petrolio raffinato; trasporto aereo e quello marittimo, incluso nel sistema dal 2024. Le entrate derivanti dalla vendita delle quote confluiscono principalmente nei bilanci nazionali. Una quota è destinata al Fondo per l'innovazione e al Fondo per la modernizzazione per sostenere la transizione energetica. Per maggiori dettagli sul funzionamento del meccanismo ETS si veda l'Appendice 2.1 di Ufficio parlamentare di bilancio (2026), “Rapporto sulla politica di bilancio”. La Commissione europea ha avviato un processo di riforma del sistema ETS, il cui completamento è atteso per il prossimo luglio. Parte delle proposte di riforma sono contenute nella Comunicazione COM(2026) 370 final – Accelerate EU del 22 aprile scorso che affronta, tra gli altri, il funzionamento della MSR proponendo di conservare nella riserva le quote in eccesso come margine di sicurezza aggiuntivo da utilizzare in futuro in caso di una nuova fiammata dei prezzi, per effetto anche delle recenti tensioni geopolitiche legate alle conseguenze della chiusura dello stretto di Hormuz.

⁵⁸ È il nuovo sistema di scambio di quote di emissioni creato per includere settori lasciati fuori dall'ETS1, in particolare: edifici e trasporto stradale e altre industrie energetiche e manifatturiere precedentemente non considerate. Questi settori sono già sottoposti a monitoraggio delle emissioni dal 2024. Il nuovo sistema ETS2 sarà operativo dal 2028 e i proventi delle aste relative alle quote di emissioni andranno ad alimentare il Fondo sociale per il clima creato con l'obiettivo di gestire gli impatti sociali del *carbon pricing* nei settori coperti dall'ETS2 affinché anche i cittadini più vulnerabili possano partecipare alla transizione energetica. Il Fondo mobilizzerà risorse per quasi 87 miliardi, quali ricavi dall'ETS2 nel periodo 2026-2032.

⁵⁹ Si veda lo SWD(2025) 570 final/2.

⁶⁰ Il *carbon leakage* o rilocalizzazione delle emissioni di carbonio è il fenomeno per cui le imprese trasferiscono la produzione in Paesi con normative climatiche meno rigide per evitare i maggiori costi legati a politiche ambientali più restrittive con riferimento alle emissioni di gas serra. Tale trasferimento vanifica gli sforzi di riduzione globali, poiché le emissioni semplicemente si spostano, in questo caso fuori dalla UE.

meccanismo di riferimento per la protezione dal *carbon leakage* dei settori più esposti alla concorrenza internazionale⁶¹.

Per quanto riguarda i rifiuti elettronici non raccolti, la Commissione europea prevede l'applicazione di un prelievo uniforme di 2 euro per chilogrammo di peso delle apparecchiature elettriche ed elettroniche non raccolte⁶², che sarà adeguato automaticamente all'inflazione dal 2029. La misura dovrebbe incentivare la raccolta differenziata di questi beni anche in considerazione del valore strategico delle materie prime in essi contenute. Dalla misura la Commissione europea attende entrate potenziali per 15 miliardi in media all'anno per il periodo di vigenza del prossimo bilancio della UE.

Relativamente all'accisa sul tabacco, la Commissione prevede l'introduzione di un prelievo uniforme del 15 per cento a cui assoggettare le entrate dei singoli Stati membri derivanti dalla applicazione delle aliquote minime a livello nazionale. Le entrate attese dalla Commissione europea si attestano a 11,2 miliardi in media annui⁶³.

Infine, la Commissione propone l'introduzione della CORE, un contributo forfettario annuo a carico delle imprese residenti nel territorio della UE con ricavi netti superiori a 100 milioni. Il contributo è in somma fissa (da un minimo di 100.000 euro a un massimo di 750.000) e aumenta al crescere dello scaglione in cui ricadono i ricavi⁶⁴. Il contributo è dovuto direttamente dalle imprese e, pertanto, non è classificabile come ulteriore trasferimento dai bilanci degli Stati membri a quello della UE. La Commissione europea stima un gettito di 6,8 miliardi annui per il periodo 2028-2034.

Così come delineato dalla proposta di Decisione, il nuovo sistema di finanziamento del bilancio UE si baserebbe, pertanto, su nove categorie di risorse proprie.

⁶¹ Le entrate stimate, definite moderate nella valutazione di impatto della Commissione, sono 1,2 miliardi annui in media nel periodo 2028-2034, a cui si aggiungono 0,2 miliardi derivanti dalla possibile estensione dell'ambito di applicazione del CBAM ad alcuni prodotti a valle caratterizzati da un'alta intensità di acciaio e alluminio, come annunciato nello *Steel and Metals Action Plan (COM(2025) 125 final)*. Sempre nella valutazione d'impatto è tuttavia precisato che, specularmente a possibili aumenti, ci potrebbero essere diminuzioni delle entrate se si considerasse anche la quota di *carbon leakage* dei beni ricadenti sotto il CBAM esportati in paesi terzi, come annunciato nella Comunicazione *COM(2025) 378 final*.

⁶² Calcolato come differenza tra il peso medio delle apparecchiature elettriche ed elettroniche immesse sul mercato nei tre anni precedenti e il peso dei rifiuti delle apparecchiature raccolte in un anno.

⁶³ Va osservato che, insieme al pacchetto di proposte relative al QFP 2028-2034, la Commissione ha presentato le due proposte di direttiva *COM(2025) 580* e *COM(2025) 581* di modifica dell'attuale legislazione relativa ai prodotti tradizionali derivati dal tabacco (*Direttiva del Consiglio 2011/64/UE*), che regola e stabilisce il sistema vigente di accise. Le proposte di cambiamento della direttiva contengono una modifica dei livelli minimi di accisa, una revisione delle categorie di prodotti tradizionali derivati dal tabacco e un'estensione dell'ambito di applicazione della legislazione sulle accise anche ai prodotti derivati dal tabacco di recente immissione sul mercato. La valutazione di impatto delle entrate connesse all'introduzione della TEDOR beneficerebbe di tali modifiche che, quindi, se non approvate, potrebbero influenzare la stabilità di questa risorsa propria.

⁶⁴ Il contributo è pari a 100.000 euro per ricavi compresi tra 100 e 249,99 milioni, a 250.000 per ricavi tra 250 e 499,99 milioni, a 500.000 per ricavi tra 500 e 749,99 milioni e a 750.000 per ricavi superiori.

Metà dell’impatto finanziario complessivo del nuovo sistema deriverebbe dalle modifiche alle attuali risorse proprie e alla nuova tassa sui rifiuti elettronici. Relativamente contenuti sono invece gli apporti della CORE e del CBAM (fig. 4).

A differenza di quanto previsto in occasione dell’approvazione dell’assunzione di prestiti relativi allo strumento NGEU⁶⁵, la proposta di Decisione non prevede quale fonte aggiuntiva di finanziamento il ricorso al debito⁶⁶. Nel riconoscere la necessità che in caso di gravi crisi la UE possa disporre della capacità finanziaria per poterle affrontare, viene comunque prevista la possibilità che il Consiglio attivi l’assunzione straordinaria e temporanea di prestiti al solo scopo di far fronte alle conseguenze di eventuali periodi di difficoltà ed entro certi limiti⁶⁷. I prestiti possono essere utilizzati solo a questo scopo e non anche per finanziare spese operative⁶⁸. È pertanto previsto dalla proposta di Decisione il conferimento alla Commissione europea del potere di contrarre debito in tali circostanze⁶⁹.

Coerentemente con il principio del pareggio del bilancio della UE⁷⁰, le passività devono essere interamente coperte dalle risorse proprie. Nella definizione del nuovo assetto di bilancio per il 2028-2034, la nuova Decisione sulle risorse proprie ne fissa anche i massimali in percentuale del RNL del complesso degli Stati membri⁷¹. Il totale delle risorse proprie per gli stanziamenti annuali di pagamento è fissato all’1,75 per cento del RNL; quello relativo agli stanziamenti di impegno all’1,81⁷². La differenza tra il massimale di pagamento e quello delle risorse proprie costituisce il cosiddetto “margine di sicurezza” (*headroom*) che assicura che la UE sia in grado, in ogni circostanza, di ottemperare ai propri obblighi finanziari⁷³. La figura 5 mostra i massimali sulle risorse proprie fissati negli ultimi due cicli di bilancio e come proposti nella Decisione in relazione al bilancio 2028-2034. L’aumento dei massimali è connesso, da un lato, con il crescere degli obiettivi in termini di spesa da parte della UE e, dall’altro, con la flessione del valore nominale del

⁶⁵ Come anche richiamato nel considerando n. 20 della proposta di Decisione, dal 2020 il bilancio della UE si è dotato, oltre che di NGEU, di diversi strumenti straordinari e temporanei quali, ad esempio, SURE, per attenuare i rischi della disoccupazione in periodo di emergenza pandemica, e SAFE, per la sicurezza dell’Europa.

⁶⁶ La possibilità di contrarre debiti è prevista dall’articolo 122 del TFUE solo in casi particolari, quali, ad esempio, la concessione di prestiti a paesi in difficoltà.

⁶⁷ Articoli 6-8 della [COM\(2025\) 574 final](#). L’articolo 6 chiarisce che l’assunzione di prestiti sui mercati dei capitali non è attivabile se i programmi dell’Unione affrontano già in maniera adeguata la situazione.

⁶⁸ Articolo 5 della [COM\(2025\) 574 final](#).

⁶⁹ L’assunzione di debito sul mercato dovrebbe avvenire in base alla procedura stabilita dall’articolo 311, paragrafo 4 del TFUE e quindi previa approvazione del Parlamento europeo. La conseguente concessione di prestiti agli Stati membri dovrebbe avvenire entro il periodo di vigenza del bilancio UE (2028-2034). Al riguardo, si veda anche la nota 81.

⁷⁰ Previsto dall’articolo 310, paragrafo 1, del TFUE.

⁷¹ I massimali stabiliti nella Decisione sulle risorse proprie determinano, pertanto, l’importo massimo dei fondi che, di ogni tipologia, la UE può richiedere agli Stati membri di mettere a sua disposizione per finanziare le proprie spese.

⁷² Per una definizione di stanziamenti di impegno e di pagamento, si veda la nota 3.

⁷³ Si veda anche Ufficio parlamentare di bilancio (2020), *op. cit.*

RNL complessivo, che richiedono, in entrambi i casi, un aumento dello sforzo in termini di trasferimenti a copertura degli impegni assunti⁷⁴.

Infine, la proposta di Decisione incrementa i massimali sulle risorse proprie di 0,25 punti percentuali per poter onorare gli ulteriori impegni finanziari eventualmente assunti sui mercati, seppure in via straordinaria e temporanea, in periodi di grave crisi. Analoga previsione era contenuta nella Decisione sulle risorse proprie 2020 che aumentava i massimali di 0,6 punti dal 2021 e fino alla cessazione delle passività legate allo strumento NGEU e comunque non oltre il 31 dicembre 2058⁷⁵.

La necessità di generare entrate aggiuntive rispetto all'attuale sistema di risorse proprie risponde all'esigenza, oltre che di fare fronte al rimborso dei prestiti comuni contratti nell'ambito di NGEU, di finanziare ulteriori iniziative senza apportare tagli ai programmi o imporre ulteriori aggravii dei contributi basati sul RNL. Si tratta di obiettivi quali la salvaguardia e promozione della competitività, la gestione della transizione energetica e digitale e della difesa e sicurezza comuni, che richiedono fonti di finanziamento più ampie e più stabili.

Motivazioni analoghe sono state alla base delle precedenti proposte di revisione del sistema di risorse proprie attualmente in vigore⁷⁶, sulle quali, tuttavia, non è mai stata raggiunta l'unanimità in sede di Consiglio. In occasione della presentazione del pacchetto per il QFP 2028-2034 la Commissione europea ha ripreso alcune delle proposte pendenti aggiungendone di nuove. Le precedenti proposte erano state sospinte anche da quanto stabilito dall'Accordo interistituzionale tra Parlamento europeo, Commissione europea e Consiglio della UE del 16 dicembre 2020 – che ne ha anche definito il calendario di presentazione nell'arco di vigenza del QFP 2021-2027⁷⁷ – e auspicate dal Consiglio

⁷⁴ Nel 2018 la Commissione aveva già proposto un aumento dei massimali sulle risorse proprie, portando, dal 2021, all'1,35 per cento del RNL quello per gli stanziamenti di impegno e all'1,29 quello per gli stanziamenti di pagamenti, poiché la fuoriuscita dalla UE del Regno Unito avrebbe comportato una riduzione del RNL complessivo e conseguentemente una contrazione della risorsa su di esso calcolata ([COM\(2018\) 321 final](#)). Analogamente, a maggio 2020 ha rivisto la proposta del 2018 sui massimali a causa della prevista contrazione del RNL conseguente alla crisi pandemica, proponendo di aumentarli permanentemente dal 2021 all'1,46 per cento per gli stanziamenti di impegno e all'1,40 per quelli di pagamento ([COM\(2020\) 445 final](#)).

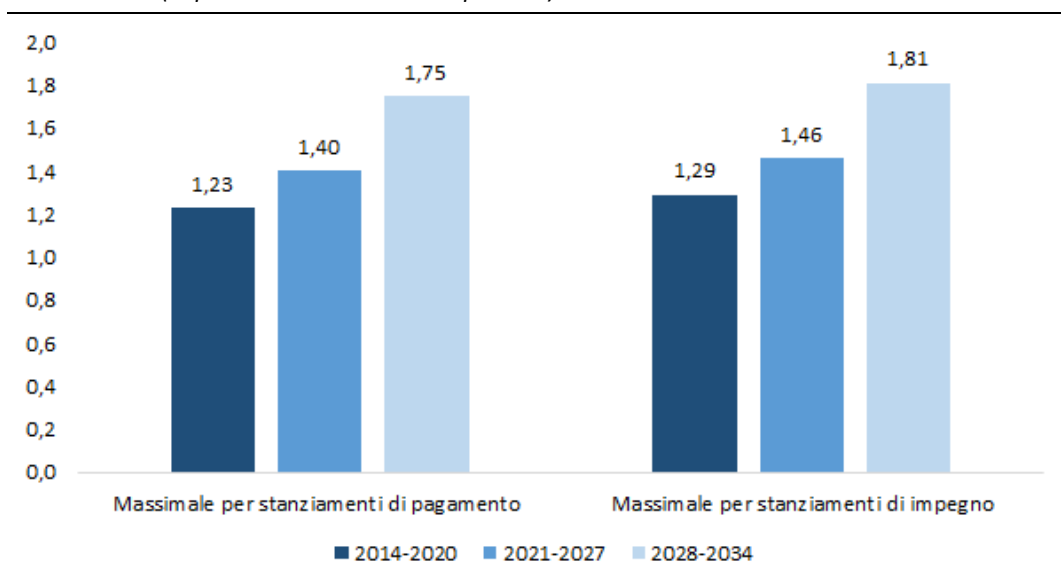
⁷⁵ Considerando l'incremento dei massimali in caso di prestito straordinario, i nuovi massimali sarebbero pari al 2 per cento del RNL per stanziamenti di pagamento e al 2,06 per stanziamenti di impegno, raggiungendo lo stesso livello di massimali comprensivo però dell'aumento di 0,6 punti per il rimborso dei fondi NGEU previsto con la Decisione sulle risorse proprie 2020.

⁷⁶ La prima Decisione sulle risorse proprie risale al 1970 e introduce, quali fonti di finanziamento dell'Unione, i dazi doganali, i prelievi agricoli e una percentuale al massimo dell'1 per cento sull'IVA (tale percentuale diventerà una risorsa propria effettiva solo dal 1975). A queste fonti, con la Decisione sulle risorse proprie del 1988 ne viene aggiunta una quarta, consistente in una percentuale del RNL degli Stati membri. Da molti anni si dibatte su una riforma delle entrate del bilancio della UE. Un contributo rilevante è stato fornito dallo *High Level Group on Own Resources* nel suo [Rapporto finale](#) di dicembre 2016. Si veda, inoltre, il [Documento di riflessione sul futuro delle finanze dell'UE](#) elaborato dalla Commissione europea nel giugno 2017. Entrambi i rapporti si mantengono strettamente nei limiti definiti dell'attuale Trattato, e non considerano, pertanto, l'ipotesi dell'attribuzione di potestà impositiva alle Istituzioni europee, sebbene tale prospettiva venga in alcuni passaggi evocata.

⁷⁷ Per i dettagli si veda il testo dell'[Accordo interistituzionale](#) tra il Parlamento europeo, il Consiglio della UE e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana

europeo di luglio 2020. In particolare, il Consiglio ha stabilito l'introduzione, dal 2021, della risorsa costituita da contributi nazionali determinati applicando un prelievo di 0,80 euro al chilogrammo al peso dei rifiuti di imballaggio di plastica non riciclati⁷⁸. La Commissione europea, a dicembre del 2021⁷⁹, ha proposto un pacchetto di nuove risorse che comprendeva: il 25 per cento di entrate dallo schema ETS; il 75 per cento dal CBAM; il 15 per cento della quota residua di profitti delle multinazionali che sarebbero stati riassegnati agli Stati membri della UE nell'ambito dell'accordo OCSE/G20 sulla redistribuzione del diritto di imposizione dei profitti (cosiddetto *Pillar one*). In considerazione dei mancati avanzamenti dell'accordo OCSE/G20 sul primo pilastro, nel 2023⁸⁰ la Commissione ha integrato la proposta sostituendo quella basata sugli utili residui delle multinazionali con una nuova risorsa propria statistica basata sui dati relativi agli utili aziendali (CPOR) e innalzando la quota di entrate dal sistema ETS al 30 per cento.

Fig. 5 – Massimali sulle risorse proprie nei diversi cicli di bilancio e nella nuova proposta
(in percentuale del RNL complessivo)



Fonte: elaborazione su dati della [Commissione europea](#) – Direzione generale del bilancio (2025), *op. cit.*.

gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie del 16 dicembre 2020.

⁷⁸ In base ai punti 147, 148 e 149 delle conclusioni, il Consiglio europeo affidava alla Commissione il mandato di avanzare, nel primo semestre 2021, proposte per l'introduzione di un meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera e di una tassazione sull'economia digitale al fine di una loro introduzione dal 2023. Inoltre, il Consiglio invitava la Commissione ad avanzare proposte sulla revisione del meccanismo ETS con estensione anche ai settori marittimo e dell'aviazione e prospettava l'ipotesi di introdurre tra le nuove risorse proprie anche una tassazione delle attività finanziarie. Per i dettagli si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2020), *op.cit.*.

⁷⁹ [COM \(2021\) 570](#) accompagnata dalla comunicazione [COM \(2021\) 566](#).

⁸⁰ [COM \(2023\) 331](#), [COM \(2023\) 332](#) e [COM \(2023\) 333](#) accompagnate dalla comunicazione [COM \(2023\) 330](#). Alle proposte della Commissione si affiancano quelle del Parlamento europeo nelle Risoluzioni del 16 settembre 2020, del 10 maggio 2023 e del 7 maggio 2025.

Le divergenze di posizioni all'interno del Consiglio non hanno però consentito in questi anni di raggiungere un accordo⁸¹.

Il succedersi di proposte su cui non è stato possibile raggiungere un consenso unanime all'interno del Consiglio rileva la complessità negoziale che l'approvazione della Decisione sulle nuove risorse proprie richiede, pur nella diffusa consapevolezza che l'attuale assetto necessiti di un ripensamento o che per lo meno vada integrato per far fronte alle sempre maggiori sfide da parte del bilancio della UE.

Con riferimento alla proposta attualmente in discussione, di seguito si forniscono alcune considerazioni sia sugli aspetti generali del sistema delle risorse proprie (par. 3.1) sia sulle singole proposte (par. 3.2).

3.1 Alcune considerazioni sugli aspetti generali del sistema delle risorse proprie

L'introduzione di nuove risorse proprie e il rafforzamento di quelle vigenti non varia le dimensioni del bilancio, riducendo corrispondentemente le contribuzioni degli Stati membri sulla base del loro RNL. Queste rappresentano una categoria residuale di entrate che viene calibrata a bilanciamento delle esigenze dal lato delle spese o per adattarsi ad andamenti inattesi di altre risorse proprie. La condizione di pareggio di bilancio e l'impossibilità di ricorrere in via ordinaria alla raccolta di fondi sui mercati finanziari e all'emissione di debito comune hanno reso, storicamente, la risorsa basata sul RNL la principale fonte di finanziamento (figg. 6 e 7).

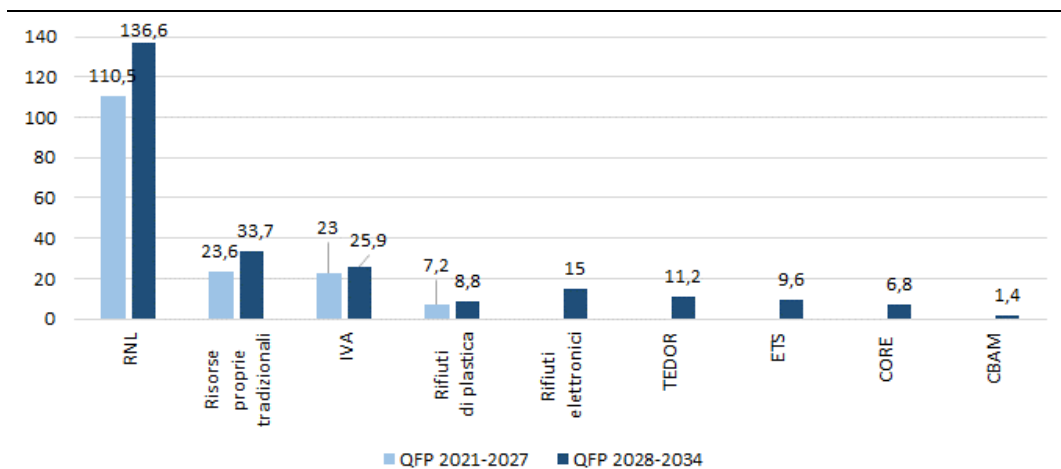
La Commissione europea ritiene che non sia sostenibile nel lungo termine una contribuzione prevalentemente basata sul RNL per finanziare esigenze e obiettivi della UE che potrebbero diventare sempre più ambiziosi⁸². In termini di composizione percentuale, questa risorsa propria è stata pari, nel passato, a circa il 70 per cento del totale, si colloca a circa il 67 per cento l'anno in media nel QFP 2021-2027 e scenderebbe al 55 per cento nella proposta di Decisione⁸³ (fig. 8).

⁸¹ Come per il QFP, anche la decisione sulle risorse proprie richiede una procedura legislativa speciale. In particolare, in base all'articolo 311, paragrafo 4, del TFUE, il Consiglio deliberando all'unanimità, previa consultazione del Parlamento europeo, adotta una decisione che stabilisce le disposizioni in merito alle risorse proprie della UE. La decisione entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali. Il paragrafo 4 dell'articolo 311 del TFUE stabilisce inoltre che il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, stabilisce le misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie.

⁸² Si veda la relazione inclusa nella proposta di Decisione ([COM\(2025\) 574 final](#)).

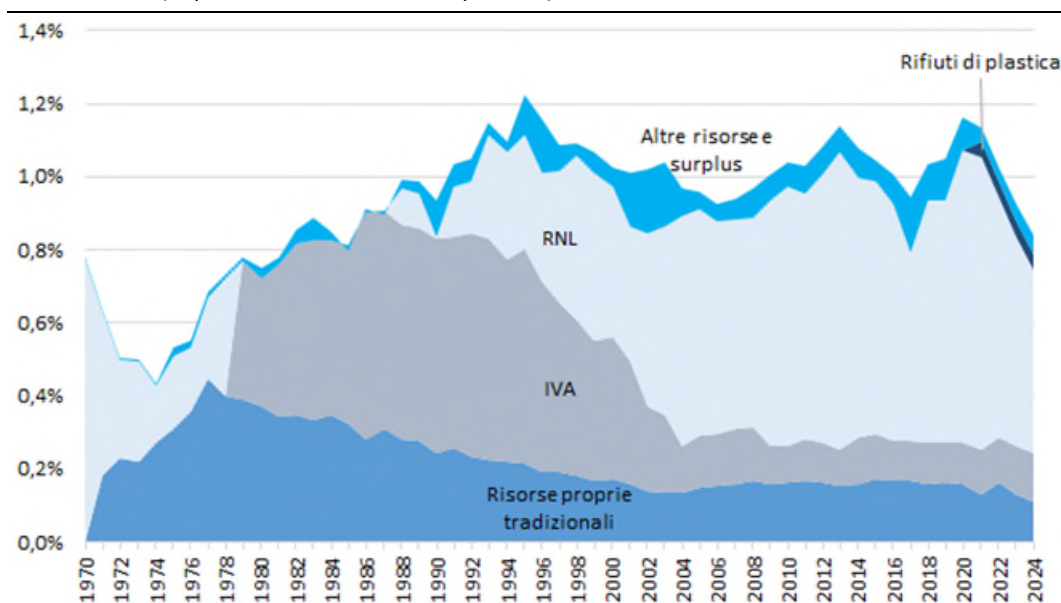
⁸³ Si veda anche Corte dei conti europea (2026), *op. cit.*

Fig. 6 – Entrate da risorse proprie
(miliardi di euro a prezzi 2025)



Fonte: elaborazione su dati della Commissione europea e della Corte dei conti europea.

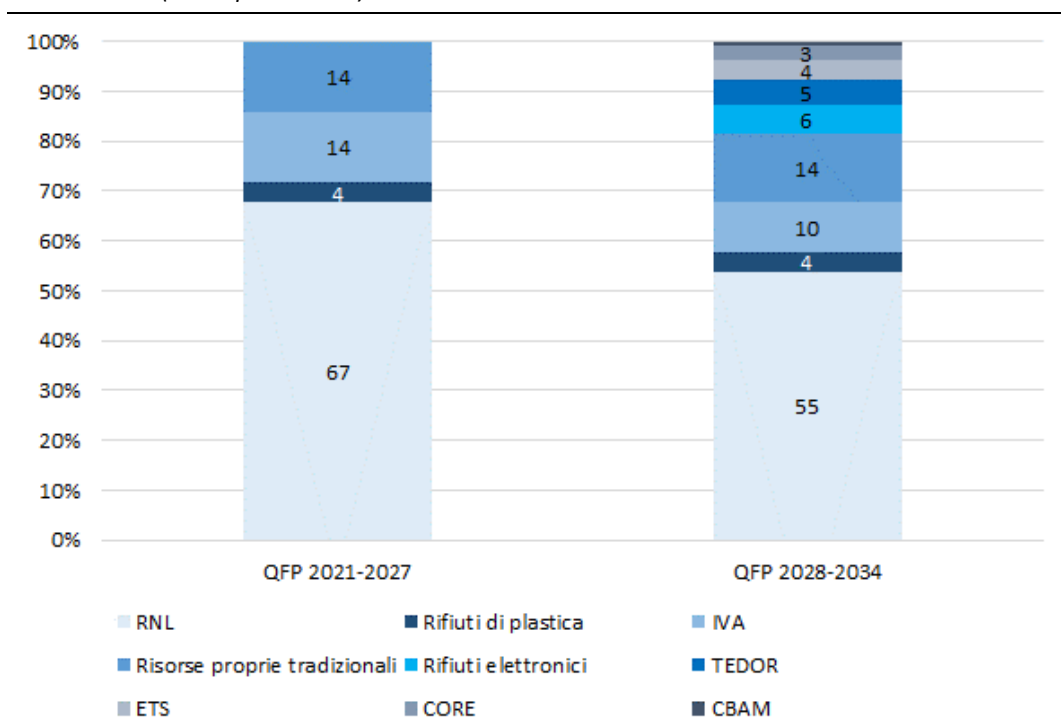
Fig. 7 – Evoluzione delle entrate da risorse proprie (1)
(in percentuale del RNL complessivo)



Fonte: elaborazione su dati della Commissione europea.

(1) La categoria “Altre risorse e surplus” non comprende le voci “Entrate finanziarie, interessi di mora e multe e ammende” e “Garanzie di bilancio, operazioni di assunzione ed erogazione di prestiti”.

Fig. 8 – Composizione delle risorse proprie
(valori percentuali)



Fonte: elaborazione sulla base di Commissione europea e Corte dei conti europea.

La quota di tale risorsa sul totale potrebbe tuttavia mantenersi su livelli elevati, sia per effetto della progressiva riduzione prevista per le entrate associate ad altre risorse proprie, sia per la necessità di gestire eventuali crisi temporanee nell’ambito di una struttura di bilancio che rimane rigida. Come già evidenziato, secondo la Commissione l’esigenza di ridefinire il sistema di finanziamento della UE e di introdurre nuove risorse proprie nasce proprio dalla necessità di ridurre il peso delle entrate basate sul RNL e, al contempo, di garantire il finanziamento dei programmi iscritti in bilancio, assicurando altresì il rimborso dei prestiti contratti nell’ambito di NGEU.

L’introduzione di nuove categorie di risorse proprie, pur non modificando la dimensione complessiva del bilancio né quella dei programmi finanziati, determina una redistribuzione degli oneri all’interno dell’Unione in virtù della diversa distribuzione delle basi imponibili⁸⁴. Sotto questo profilo, secondo la Commissione la riduzione della quota di contribuzione basata sul RNL, mediante l’introduzione di nuove risorse proprie e il potenziamento di quelle esistenti, contribuirebbe a ridimensionare la logica meramente contabile di copertura delle spese, favorendo invece un’impostazione orientata al perseguimento di obiettivi comuni e al finanziamento di beni pubblici europei⁸⁵.

⁸⁴ Al riguardo si veda Darvas, Z., Dom, R., Lappe, M.S., Saint-Amans, P. e Steinbach, A. (2025), “Bigger, better funded and focused on public goods: how to revamp the European Union budget”, Blueprint n. 37, Bruegel.

⁸⁵ È altresì vero che una diversa distribuzione dei trasferimenti potrebbe essere percepita come iniqua dagli Stati membri e alimentare la richiesta di riduzioni forfetarie alla risorsa propria basata sul RNL.

Il principio del pareggio di bilancio implica un *trade-off* sia tra le diverse tipologie di risorse proprie sia tra queste e gli obiettivi strategici perseguiti dalla UE. Maggiori entrate derivanti dal meccanismo ETS e dal CBAM, ad esempio, comportano una riduzione dei trasferimenti calcolati sulla base del RNL. Tuttavia, il conseguimento, nel medio-lungo periodo, di processi produttivi sempre più sostenibili, sia da parte delle imprese europee che di quelle extra-UE, si tradurrebbe in una progressiva riduzione delle entrate generate dai due meccanismi di scambio di quote di emissione. Ciò determinerebbe la necessità di integrare le mancate entrate mediante un incremento del prezzo del carbonio, con conseguenze in termini di competitività e sostenibilità delle spese per l'energia sia per le imprese che per le famiglie, oppure attraverso un aumento della percentuale di contribuzione basata sul RNL⁸⁶.

Fatta eccezione per la CORE, versata direttamente dalle imprese, le altre nuove risorse proprie proposte – così come le modifiche a quelle vigenti – assumono la forma di contributi nazionali imputati ai bilanci degli Stati membri e non si configurano, pertanto, come fonti autonome di finanziamento per la UE. Nel nuovo assetto delineato dalla proposta di Decisione, dei 43,9 miliardi annui attesi dalle cinque nuove risorse proprie, 37,1⁸⁷ sarebbero costituiti da contributi aggiuntivi agli attuali provenienti dai bilanci nazionali (fig. 6). Sul totale delle risorse proprie, la quota media di questi contributi nazionali⁸⁸ annui passerebbe dall'attuale 86 per cento all'84 nel QFP 2028-2034. Tuttavia, a causa dell'incremento della dotazione complessiva del nuovo QFP, i contributi nazionali registrerebbero comunque un aumento del 48 per cento, passando da 140,7 a 208,5 miliardi⁸⁹.

L'introduzione di nuove entrate da destinare al bilancio europeo, siano esse legate al RNL o derivanti da contributi nazionali, implica una riduzione di risorse disponibili per le politiche nazionali e deve commisurarsi con la capacità dei sistemi nazionali di recepire efficacemente al proprio interno gli obiettivi delle politiche dell'Unione. Il primo è un aspetto particolarmente critico, che condiziona significativamente il raggiungimento del consenso su nuove proposte in seno al Consiglio anche in considerazione della complessa procedura di approvazione⁹⁰. Il secondo elemento attiene alla possibilità che le decisioni assunte in ambito UE dagli Stati membri vengano poi effettivamente recepite nell'ambito delle scelte di politica fiscale nazionali e che vi sia la capacità di tradurre efficacemente gli obiettivi delle politiche dell'Unione, quali ad esempio quelli di promozione della sostenibilità ambientale, e di definire adeguati meccanismi di incentivo nei confronti di cittadini e imprese⁹¹.

⁸⁶ Stesso esito può verificarsi in relazione alle risorse proprie legate al riciclo degli imballi di plastica e ai rifiuti elettronici.

⁸⁷ A prezzi 2025.

⁸⁸ Dati dal totale di contributo RNL, risorsa IVA, quella basata sui rifiuti elettronici, la TEDOR, l'ETS e il CBAM.

⁸⁹ Si veda, per i dettagli, Corte dei conti europea (2026), *op. cit.*

⁹⁰ Si veda la nota 81.

⁹¹ Ad esempio, come ricordato, l'Italia non ha mai introdotto la tassa sugli imballaggi di plastica non riciclata, compensando le mancate entrate con uguali trasferimenti di bilancio. Al contrario, la Francia e la Germania,

Appare apprezzabile il tentativo di muoversi nella direzione di una maggiore capacità impositiva della UE attraverso l'introduzione della CORE, seppure con alcuni limiti che sono delineati nel prossimo paragrafo. La proposta di Decisione continua a collocarsi entro i limiti definiti dal Trattato con riferimento sia alla natura delle risorse proprie sia allo spazio fiscale dell'Unione. Già il rapporto dello *High level group on own resources* evidenziava che, per poter parlare propriamente di imposte europee sarebbe necessario introdurre una competenza fiscale autonoma della UE, tale da attribuire al Parlamento europeo un effettivo potere impositivo e da superare l'attuale vincolo del tetto di spesa. Una vera imposta europea dovrebbe, inoltre, essere integralmente definita dal legislatore europeo ed essere versata dai cittadini direttamente al bilancio dell'Unione o essere da essa riscossa attraverso una propria autorità fiscale⁹². Tale possibilità non è prevista dai Trattati, pur costituendo oggetto di un dibattito, anche recente, sull'evoluzione del sistema di finanziamento e su una possibile riforma del bilancio della UE. La CORE si muove tuttavia in questa direzione.

Infine, proprio l'attuale assetto delle fonti di finanziamento, ancora ampiamente basate sul RNL e sui trasferimenti dai bilanci nazionali, continua ad alimentare la logica dei saldi netti da parte degli Stati membri. Ciò è all'origine dell'introduzione delle riduzioni forfettarie che contribuiscono ad aumentare il grado di complessità e la poca trasparenza del bilancio della UE.

3.2 Alcune considerazioni sulle singole nuove risorse proposte

CORE. – La CORE è un contributo forfettario annuo a carico delle imprese residenti nel territorio della UE con ricavi netti superiori a 100 milioni e che non riduce le entrate fiscali nazionali esistenti. Il contributo è definito in misura fissa all'interno di quattro classi di ricavo: 100.000 euro per ricavi compresi tra 100 e 249,99 milioni; 250.000 euro per ricavi tra 250 e 499,99 milioni; 500.000 euro per ricavi tra 500 e 749,99 milioni; 750.000 euro per ricavi superiori. Questo implica che, come si vedrà oltre, all'interno di ciascuna classe, l'aliquota effettiva diminuisce all'aumentare del fatturato. Secondo le valutazioni della Commissione europea, la CORE dovrebbe generare risorse aggiuntive significative per il finanziamento del bilancio europeo, pari in media a 6,8 miliardi annui nel periodo 2028-2034, corrispondenti all'11,7 per cento del totale delle nuove risorse proprie previste. In quanto nuova fonte di entrata, aggiuntiva a quelle dell'imposta societaria del singolo Stato membro, il gettito della CORE non ridurrebbe le entrate fiscali nazionali esistenti.

che hanno introdotto l'imposta, hanno non solo ridotto corrispondentemente i contributi basati sul RNL, ma anche allineato una parte della propria politica di promozione della sostenibilità agli obiettivi della UE offrendo ai propri cittadini incentivi per un adeguamento dei comportamenti.

⁹² La natura di risorsa propria e il fatto che essa potesse gravare direttamente sui cittadini in modo indipendente dalle decisioni degli Stati membri era richiamata anche nel libro verde della Commissione "Financing the community budget: the way ahead" (COM (1978) 531).

Il contributo sarebbe versato esclusivamente dalle grandi imprese – società residenti e stabili organizzazioni (PE) di società non residenti – al fine di sostenere le iniziative della UE dirette a rafforzare la competitività del sistema produttivo europeo. Il riferimento dimensionale è costituito dal fatturato generato dalla singola impresa in ciascun paese UE senza consolidamento con quello delle altre società del gruppo di appartenenza, nemmeno per le stabili organizzazioni. Ne consegue che, almeno in linea di principio, le piccole e medie imprese (PMI) non rientrerebbero nell'ambito di applicazione del prelievo. Secondo la Commissione europea, le grandi aziende traggono vantaggio dall'accesso a un mercato integrato, dalle infrastrutture e dalle politiche comuni della UE; per questo è ritenuto appropriato che contribuiscano direttamente al finanziamento delle priorità europee.

L'impatto della CORE sui costi amministrativi delle società dovrebbe risultare contenuto. La base imponibile, costituita dal fatturato netto, verrebbe infatti determinata sulla base dei dati di bilancio, la cui rendicontazione è sufficientemente standardizzata sia a livello UE sia a livello globale. Ciò consentirebbe di evitare ulteriori obblighi di raccolta di informazioni, limitando gli oneri amministrativi sia per le società sia per gli Stati membri. Le società e le stabili organizzazioni soggette alla CORE effettuerebbero il versamento, rispettivamente, allo Stato membro di residenza fiscale o di localizzazione, il quale provvederebbe al successivo riversamento delle somme al bilancio della UE.

La CORE verrebbe istituita facendo ricorso all'articolo 311 del TFUE quale unica base giuridica per l'introduzione di una nuova risorsa propria. Non richiederebbe l'adozione di alcuna legislazione settoriale specifica, in quanto tutte le norme pertinenti sarebbero contenute nella Decisione sulle risorse proprie, nel regolamento sulla messa a disposizione delle risorse (MAR) e in quello relativo alle misure di attuazione delle nuove risorse proprie (IMSOR).

Sulla base dei dati disponibili, in media, nel periodo 2022-24 circa 27.300 società di capitali, pari al 28,3 per cento del totale delle società presenti nei paesi dell'Unione, sarebbe rientrata nel perimetro di applicazione della CORE⁹³. Il gettito medio annuo stimabile nel triennio passato è pari a circa 6,3 miliardi (lo 0,04 per cento del PIL complessivo dell'Unione), corrispondente a circa il 92 per cento di quello medio annuo previsto dalla Commissione per il periodo 2028-2034.

In Italia sarebbero state assoggettate alla CORE poco più di 3.000 società (circa lo 0,3 per cento del totale delle società di capitali e l'11,3 per cento della platea complessiva dei contribuenti europei)⁹⁴. Il contributo dell'Italia sarebbe stato pari al 10,7 per cento del gettito totale stimato (circa 670 milioni, corrispondenti allo 0,03 per cento del PIL nazionale).

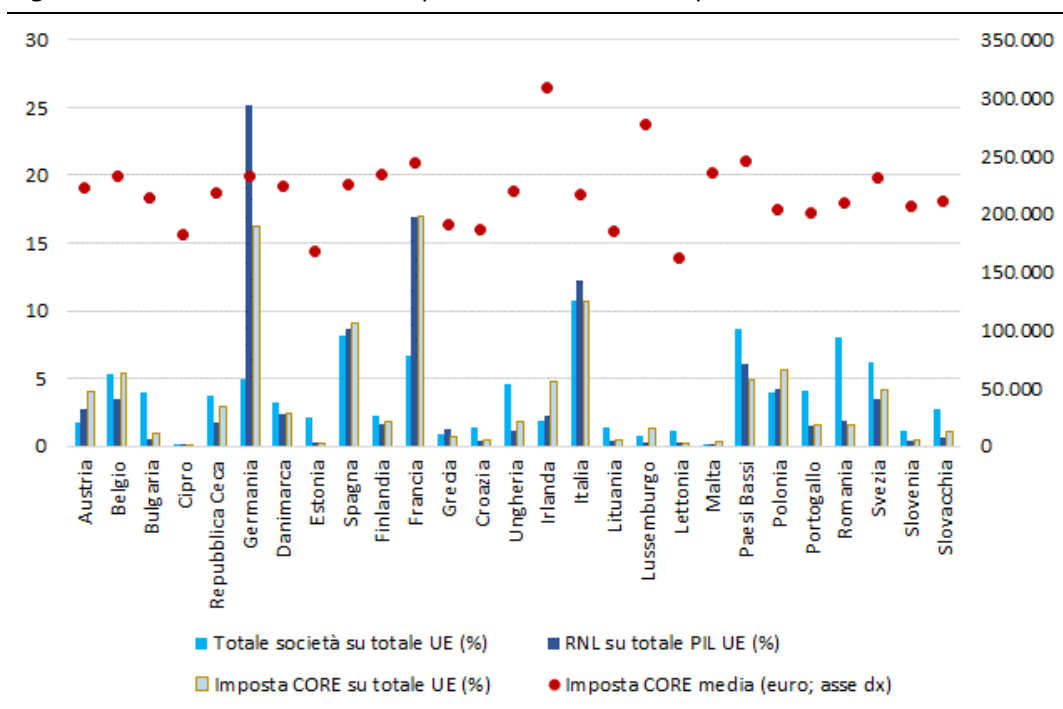
⁹³ La stima si basa sui dati di bilancio della banca dati ORBIS (Bureau van Dijk) riferiti alle sole società di capitali attive.

⁹⁴ Nel dataset non sono ricomprese eventuali stabili organizzazioni di società non residenti che non redigono un bilancio civilistico autonomo.

L'analisi evidenzia una forte concentrazione geografica del nuovo contributo (fig. 9). Francia e Germania, che rappresentano complessivamente circa il 12 per cento delle società di capitali della UE e circa il 42 per cento del PIL complessivo, concentrerebbero da sole oltre il 32 per cento della platea stimata dei contribuenti CORE e il 33 per cento del contributo complessivo. Italia e Spagna, con oltre il 19 per cento delle società di capitali europee e il 21 per cento del PIL, aggiungerebbero un ulteriore 20 per cento sia in termini di contribuenti sia di ammontare del contributo dovuto. Un contributo relativamente rilevante, pari all'8,7 per cento del totale, deriverebbe anche da Austria e Irlanda, che rappresentano meno del 4 per cento delle società nella UE e il 5 per cento del PIL. Il contributo medio è pari a 230.000 euro, con differenze significative tra i diversi paesi: gli importi più elevati si osservano in Irlanda (309.000 euro), Lussemburgo (276.000 euro), Paesi Bassi e Francia (245.000 euro). In Germania il contributo è molto vicino al valore medio, mentre in Spagna e in Italia è inferiore (rispettivamente, 225.000 e 216.000 euro).

Il gettito attribuibile ai diversi Stati membri dipende sia dalla distribuzione dimensionale delle imprese nei rispettivi sistemi economici, sia dalla distribuzione delle imprese soggette alla CORE nelle classi di fatturato previste dalla disciplina.

Fig. 9 – Distribuzione delle imprese e della CORE nei paesi UE27

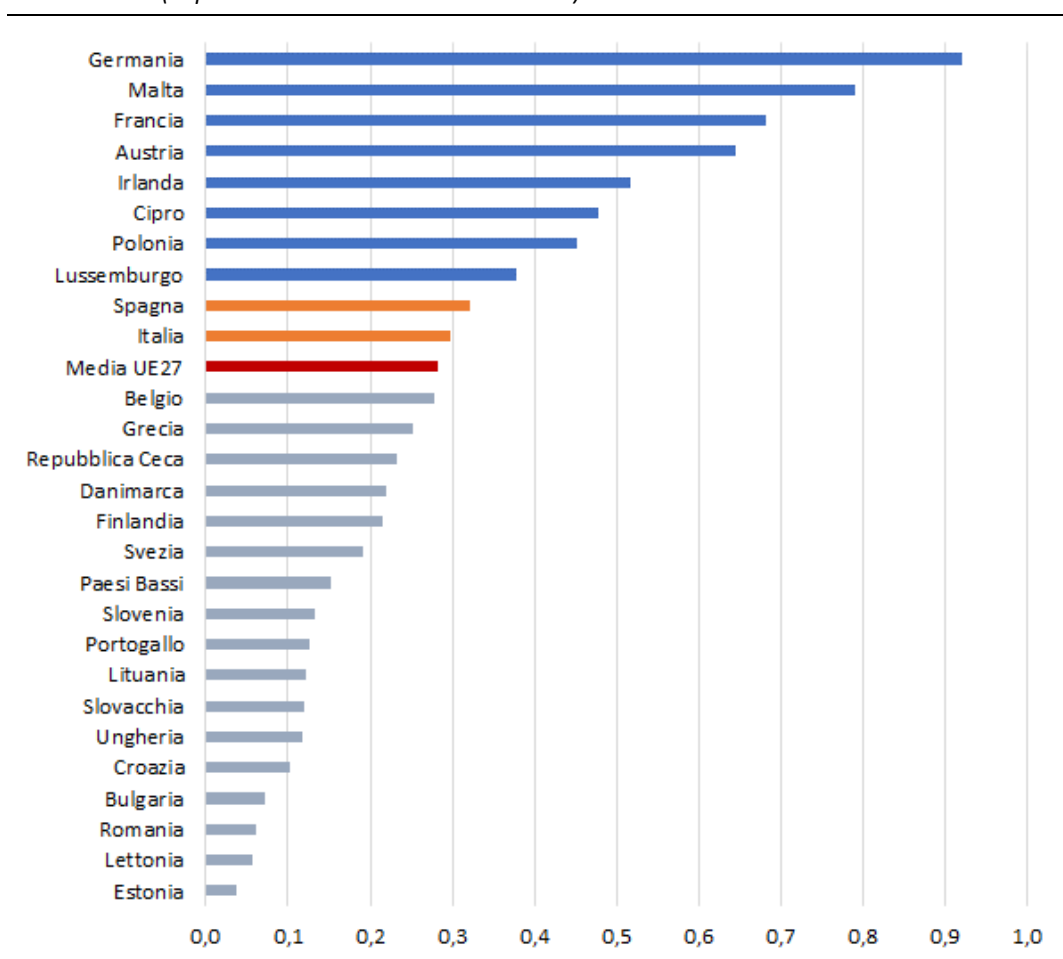


Fonte: elaborazioni su dati ORBIS (Bureau van Dijk).

La quota dei contribuenti sul totale delle società di capitali varia dallo 0,9 per cento della Germania a meno dello 0,1 in Bulgaria, Romania, Lettonia ed Estonia. Nella maggior parte dei paesi europei, inclusa l'Italia, tale quota non supera lo 0,3 per cento, mentre valori superiori alla media si registrano in Francia, Austria e Irlanda (lo 0,7 nei primi due paesi e lo 0,5 nel terzo; fig. 10).

I paesi in cui vi è una maggiore concentrazione di imprese nelle classi di fatturato più alte tendono a registrare aliquote medie effettive della CORE sistematicamente inferiori, evidenziando l'effetto regressivo del prelievo. Poiché il contributo è determinato in misura forfettaria per classe, rileva anche la distribuzione delle imprese all'interno di ciascuna fascia di fatturato: a parità di numero di imprese e di classe di appartenenza, l'aliquota effettiva diminuisce al crescere del fatturato. La figura 11 evidenzia una relazione negativa tra la concentrazione del fatturato nella classe di ricavo uguale o superiore a 750 milioni e il livello delle aliquote effettive sul fatturato.

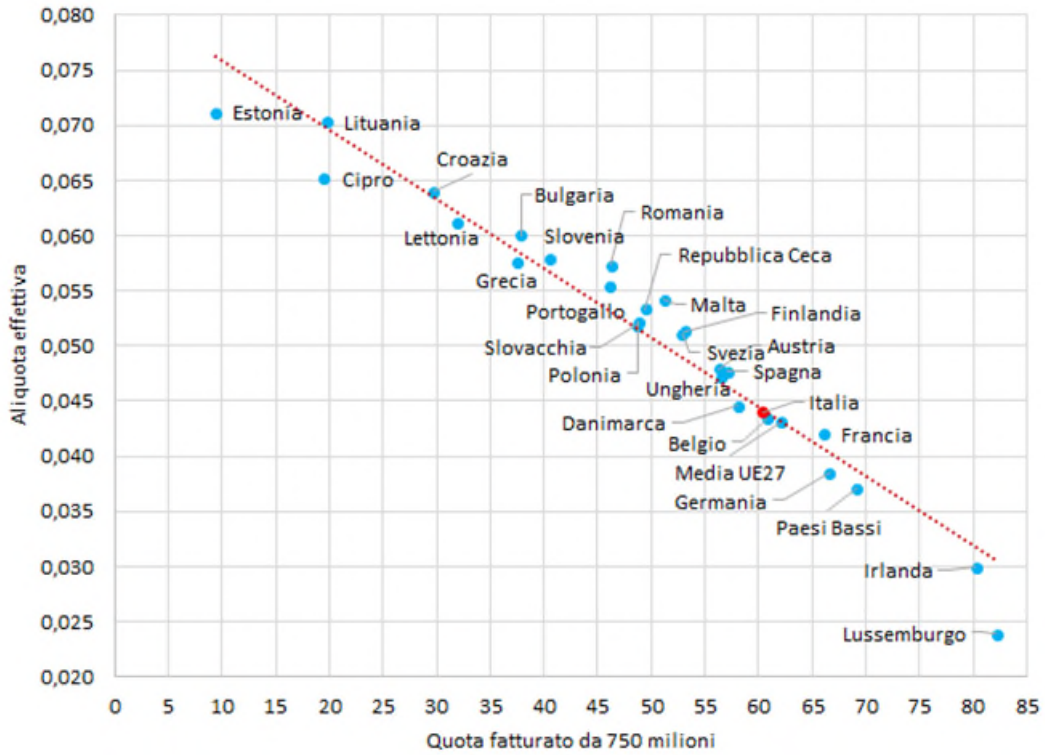
Fig. 10 – Contribuenti CORE nei paesi UE27
(in percentuale del totale delle società)



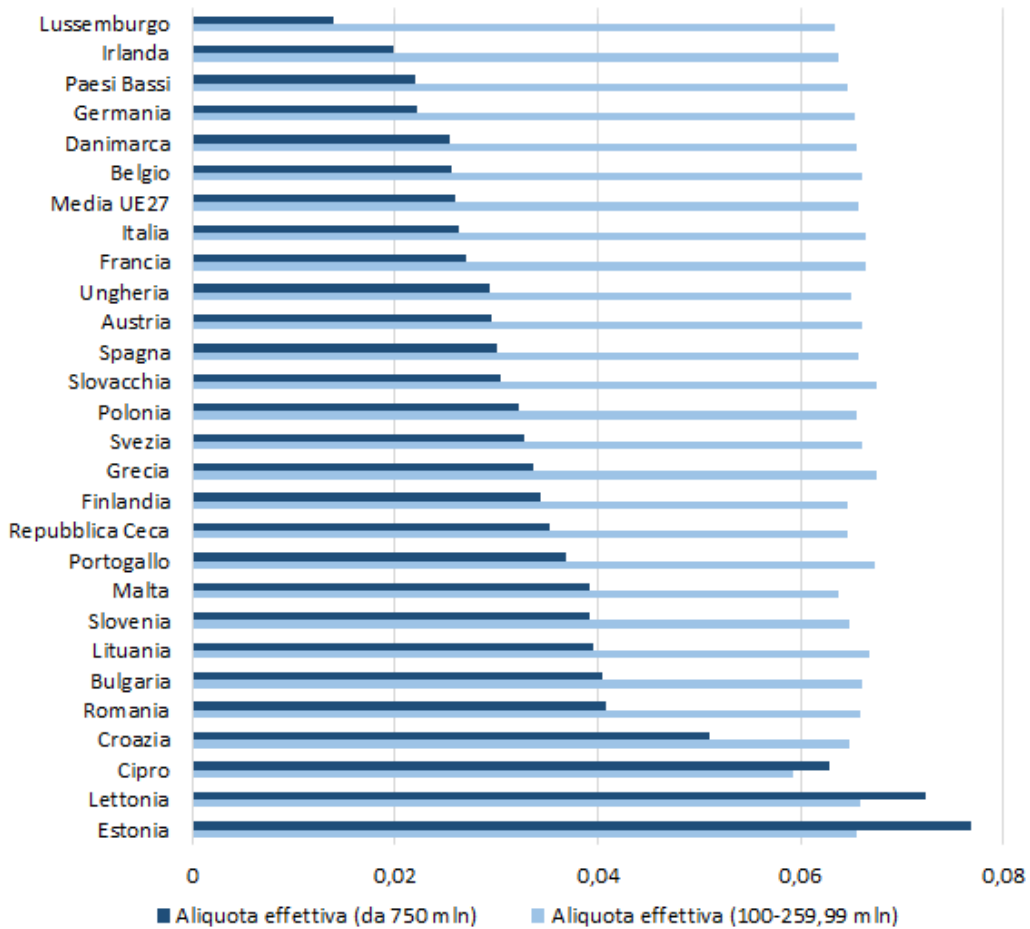
Fonte: elaborazioni su dati ORBIS (Bureau van Dijk).

Fig. 11 – Concentrazione del fatturato e aliquote effettive nei paesi UE27

Aliquota effettiva complessiva vs quota fatturato da 750 milioni



Aliquota effettiva per classe (100-249,99 milioni vs da 750 milioni)



Fonte: elaborazioni su dati ORBIS (Bureau van Dijk).

Lussemburgo, Irlanda e Germania si collocano nella coda inferiore della distribuzione delle aliquote effettive, in corrispondenza di elevati livelli di concentrazione del fatturato nelle classi più alte. Francia e Italia mostrano una posizione intermedia, sostanzialmente allineata alla media europea, mentre la Spagna si posiziona in prossimità della media tanto per il grado di concentrazione quanto per il livello dell'aliquota effettiva. Il confronto tra l'aliquota effettiva applicata alla prima classe di fatturato (100-249,99 milioni) e quella relativa all'ultima (da 750 milioni) conferma, in tutti i paesi considerati, l'esistenza di un differenziale fiscale sistematicamente favorevole alle imprese di maggiore dimensione.

Con riferimento all'Italia, il modello di microsimulazione MEDITA dell'UPB consente di rappresentare anche la distribuzione settoriale della CORE: il settore dei servizi di pubblica utilità è quello nel quale sarebbe più alto il valore medio del contributo a causa della maggiore concentrazione di imprese con fatturato più elevato (tab. 3). La quota di contribuenti è più consistente nella manifattura, nei servizi di pubblica utilità e nel commercio (rispettivamente, 1,2, 1,0 e lo 0,6 per cento del totale). Il settore manifatturiero – che rappresenta circa il 12 per cento del totale delle società di capitali – risulta quello maggiormente interessato sia per numero di soggetti coinvolti, sia per ammontare del contributo: concentra il 42 per cento delle società potenzialmente soggette alla CORE e il 39 per cento del contributo complessivo stimato. Segue il commercio che, pur rappresentando il 18,8 per cento delle società di capitali, raccoglie circa il 31 per cento della platea potenzialmente interessata e il 31,5 per cento del gettito. È tuttavia il settore dei servizi di pubblica utilità a evidenziare il valore medio del contributo più elevato (306.500 euro, a fronte di 219.000 euro in media per il complesso dei contribuenti CORE), per effetto della maggiore concentrazione delle imprese nelle classi di fatturato più alto.

Con riferimento alla CORE, è possibile formulare alcune considerazioni di carattere più specifico.

Tab. 3 – Distribuzione settoriale delle società e della CORE in Italia
(percentuali)

Settori	Società	Contribuenti CORE	CORE	CORE media (euro)	Società CORE su totale
Manifattura	12,28	41,71	38,98	204.760	1,20
Pubblica utilità	1,87	5,50	7,69	306.459	1,04
Costruzioni	14,14	3,66	3,22	192.806	0,09
Commercio	18,82	30,93	31,54	223.469	0,58
Servizi mobiliari, professionali e noleggio	25,78	5,65	5,44	210.930	0,08
Altri servizi	27,11	12,55	13,13	229.350	0,16
Totale	100,00	100,00	100,00	219.135	0,35

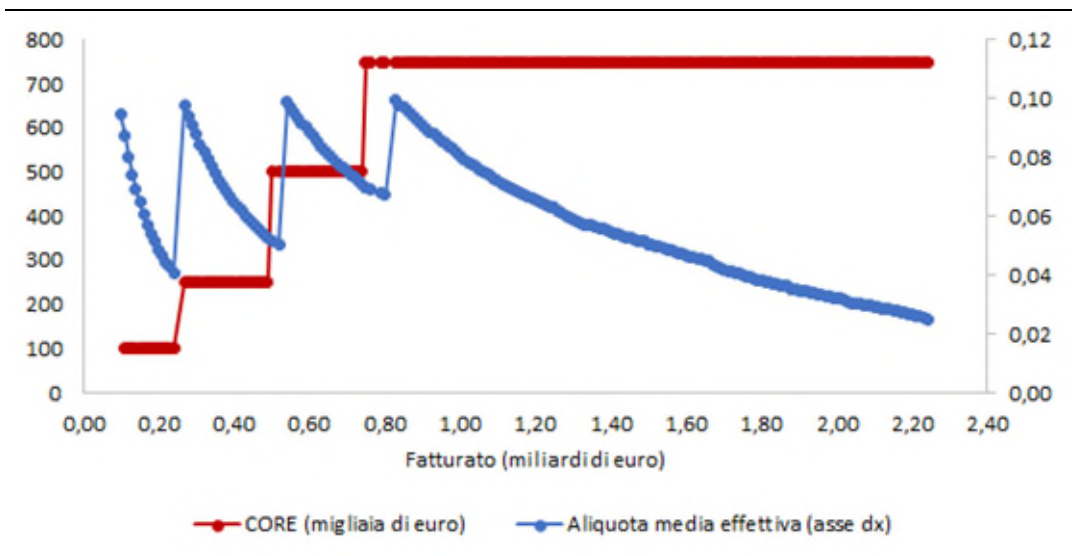
Fonte: elaborazioni con il modello di microsimulazione MEDITA dell'UPB.

Il prelievo stabilito in misura fissa all'interno di classi di fatturato assume carattere regressivo. La particolare struttura della CORE determina un'aliquota media pari allo 0,1 per cento del fatturato in corrispondenza della soglia di ciascuna classe e aliquote medie decrescenti al crescere del fatturato all'interno di ciascuna di esse. Con riferimento ai dati di bilancio relativi al 2023, la figura 12 illustra l'andamento degli importi del contributo dovuto e dell'aliquota media effettiva sul fatturato per le società di capitali non finanziarie che, in Italia, sarebbero assoggettate al contributo.

Il prelievo, per sua natura, potrebbe svolgere una funzione semplificatrice nel sistema di tassazione internazionale. La CORE, essendo commisurata al fatturato delle imprese e non al loro profitto, sembra innanzitutto corrispondere a un sistema di tassazione basato sul mercato di destinazione, ossia sulle vendite effettivamente realizzate nei diversi Stati membri della UE, indipendentemente da dove vengano contabilizzati i profitti. Questo approccio consente di superare il problema della revisione delle convenzioni bilaterali contro la doppia imposizione – necessaria quando si introduce una nuova imposta sui profitti – e delle possibili controversie per le imprese multinazionali.

La CORE può essere considerata come una forma indiretta di tassazione dei profitti delle grandi società in base alla destinazione. Come noto, il peso crescente dell'economia digitale e dei beni intangibili nei bilanci delle imprese può amplificare le pratiche di pianificazione fiscale, rendendo inefficace, nei paesi con le aliquote di imposta sulle società più elevate, la tassazione alla fonte dei profitti delle grandi multinazionali.

Fig. 12 – CORE: ammontare del contributo e aliquota media effettiva sul fatturato (prelievo in migliaia di euro e aliquote in percentuale del fatturato)



Fonte: elaborazioni con il modello di microsimulazione MEDITA dell'UPB.

La CORE si distinguerebbe comunque sia dall'IVA, che è un'imposta generale sul consumo ed è commisurata al valore aggiunto – e non al fatturato – di tutte le imprese, sia dalla *Digital Services Tax* (DST) proposta nel 2018 dalla Commissione europea, che era basata sul fatturato lordo realizzato in Europa dalle grandi multinazionali digitali (Amazon, Apple, Facebook, Google, Netflix). Rispetto alla DST, ci sono delle differenze applicative importanti. In primo luogo, il prelievo riguarderebbe tutti i grandi gruppi multinazionali (non solo quelli digitali) che vendono a clienti nei paesi della UE. In secondo luogo, i soggetti passivi non sono identificati sulla base della dimensione del gruppo multinazionale (con fatturato consolidato maggiore di 750 milioni), ma del fatturato della singola società, escludendo probabilmente grandi MNE con fatturato molto frammentato in Europa o incentivandone la dispersione. Infine, la CORE prevede un'aliquota più bassa rispetto al 3 per cento della proposta DST e il prelievo deve essere riscosso da ogni singola giurisdizione per essere poi trasferito al bilancio della UE, mentre nel caso della DST l'imposta poteva essere versata in un singolo paese per poi essere ripartita sulla base di una formula tra i diversi Stati membri.

Con riferimento alle caratteristiche della CORE, vi è stato un allontanamento dall'idea prevalente in sede comunitaria in passato. Nelle precedenti proposte discusse a livello europeo prevaleva l'idea di introdurre una risorsa propria fondata su un'imposta sui profitti delle imprese e il dibattito si è sviluppato parallelamente ai tentativi di armonizzazione delle imposte societarie esistenti all'interno dell'Unione europea. Nel 2020, sulla base di un accordo interistituzionale, il Consiglio, il Parlamento e la Commissione europea avevano convenuto che una base imponibile comune dell'imposta sulle società avrebbe potuto costituire le fondamenta per una nuova risorsa propria. La questione delle risorse proprie si è poi inserita nel contesto dell'accordo raggiunto in sede OCSE/G20 per la riforma della tassazione globale nell'ambito dell'*Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) basata su due pilastri. La Commissione europea ha proposto come risorsa propria il trasferimento al bilancio europeo del 15 per cento delle risorse raccolte dal primo pilastro nei paesi europei stimando nuove entrate per un ammontare tra i 2,5 e i 4 miliardi annui⁹⁵.

La riforma della tassazione globale nell'ambito dell'*Inclusive Framework on Base Erosion and Profit Shifting* (BEPS) era basata su due pilastri. Il primo pilastro (*Pillar one*) prevedeva una riassegnazione parziale dei diritti di tassazione verso i Paesi di mercato (dove si trovano gli utenti e i clienti), indipendentemente dalla presenza fisica dell'impresa. In concreto, si proponeva di riallocare il 25 per cento degli utili residui – quelli superiori al 10 per cento dei ricavi – delle multinazionali più grandi e profittevoli (fatturato globale sopra i 20 miliardi di euro e margine di profitto superiore al 10 per cento) ai Paesi in cui questi ricavi venivano effettivamente generati. Il secondo pilastro (*Pillar two*) prevedeva l'applicazione di un'aliquota minima (GMT) di imposta effettiva del 15 per cento per le grandi multinazionali (ricavi superiori ai 750 milioni di euro).

⁹⁵ L'accordo OCSE prevedeva l'eliminazione delle DST applicate unilateralmente dai paesi una volta entrato in vigore il *Pillar one*.

Nel 2023 è stata poi presentata la proposta *Business in Europe: Framework for Income Taxation* (BEFIT)⁹⁶ e, in attesa della sua approvazione, era stata prevista una risorsa propria temporanea di tipo statistico pari allo 0,5 per cento di una base imponibile nozionale delle imprese UE basata sul risultato lordo di gestione.

La proposta BEFIT mirava a definire una base imponibile consolidata a livello di grandi gruppi operanti nella UE, caratterizzati da ricavi annui superiori a 750 milioni. Tale base imponibile era determinata a partire dai dati di bilancio consolidati e successivamente ripartita tra le diverse società del gruppo, affinché ciascuna versasse l'imposta sulle società nella giurisdizione nazionale di riferimento. L'allocazione dei beni intangibili è stata una questione centrale nel dibattito a livello europeo, sulla quale non è stato ancora raggiunto un accordo. Era stata presa in considerazione una formula di ripartizione a tre fattori: attività materiali, retribuzione/numero di dipendenti e vendite. Tale approccio si basa sull'assunto che la capacità di generare reddito, anche nelle economie fortemente digitalizzate, dipenda da una combinazione di capitale umano, capitale fisico e vendite. Nelle more di un accordo sulla formula, era stata proposta una "regola transitoria" che prevedeva la ripartizione della base imponibile consolidata sulla base della media dei risultati imponibili registrati da ciascuna società del gruppo nei tre esercizi fiscali precedenti.

Si riteneva che le attività immateriali potessero essere incluse nella formula di ripartizione delle basi imponibili utilizzando dei valori *proxy*, come le spese di ricerca e sviluppo e i costi di *marketing*, considerati idonei a rappresentare il contributo degli *asset* immateriali alla creazione di valore nelle diverse realtà economiche. Tuttavia, questa soluzione presenta rilevanti criticità. In particolare, permane il rischio di incentivare pratiche di trasferimento dei profitti tra giurisdizioni. La difficoltà di determinare valori di mercato attendibili (numerose controversie sono emerse sul *transfer pricing* di questi beni) e la possibilità di registrare questi beni in diversi paesi potrebbero incentivare la delocalizzazione di queste attività verso giurisdizioni a fiscalità privilegiata, incidendo sull'allocazione complessiva della base imponibile tra Stati membri.

Un'ulteriore criticità della proposta BEFIT deriva dal fatto che il suo ambito di applicazione era limitato agli Stati membri dell'Unione europea, mentre le imprese multinazionali operano in contesti economici e fiscali di dimensione globale. In particolare, le multinazionali con sede al di fuori della UE che operano nel mercato europeo attraverso una sola controllata o una sola entità giuridica avrebbero potuto non rientrare nell'ambito di applicazione del BEFIT, poiché il regime si applicava ai gruppi che dispongono di più entità all'interno dell'Unione. Al contrario, le multinazionali con sede nella UE presentano generalmente una struttura organizzativa più articolata sul territorio europeo e sarebbero state quindi più frequentemente soggette alle regole del nuovo sistema. Tale asimmetria avrebbe potuto determinare differenze di trattamento tra gruppi multinazionali europei e non europei, con possibili effetti sulle scelte organizzative e fiscali delle imprese. In particolare, essa avrebbe potuto influenzare le strategie di *transfer pricing* e, più in generale, le modalità di allocazione dei profitti all'interno dei gruppi multinazionali, generando potenziali distorsioni concorrenziali.

Queste proposte non hanno trovato spazio tra le nuove risorse proprie del QFP in esame: il *Pillar one* non è stato mai approvato e la proposta di direttiva BEFIT ha trovato forti resistenze da parte di diversi Stati membri (tra cui Italia, Svezia e Paesi Bassi).

⁹⁶ Nel 2023 la Commissione ha presentato una proposta per consentire alle PMI che operano a livello transfrontaliero attraverso stabili organizzazioni la possibilità di interagire con un'unica Amministrazione fiscale (*Head Office Tax System*, HOT) di uno Stato membro della UE, quello in cui è collocata la sede centrale, invece di dover conformarsi a più sistemi fiscali. La proposta della Commissione dovrebbe aumentare la certezza fiscale e ridurre i costi amministrativi, contribuendo a promuovere gli investimenti e l'espansione transfrontaliera nella UE.

La scelta della base imponibile presenta vantaggi sul piano della semplicità amministrativa ma può determinare potenziali distorsioni nella distribuzione del prelievo. Tra i primi si possono richiamare, oltre alla maggiore semplicità amministrativa a livello internazionale – derivante dall’indipendenza rispetto alle differenti definizioni nazionali di profitto e di base imponibile dell’imposta sulle società – anche la sostanziale immunità di un prelievo commisurato al fatturato rispetto alle pratiche di *profit shifting* poste in essere dalle grandi società multinazionali (soprattutto, quelle operanti nei settori digitali) che rientrerebbero nella platea della CORE.

Le distorsioni di natura settoriale dipendono sia dal livello di redditività delle società – con il rischio che l’imposta risulti dovuta anche da società in perdita – sia dalla diversa distribuzione dimensionale delle stesse all’interno di ciascuna classe di fatturato. La tabella 4 riporta il margine di profitto lordo dei diversi settori, misurato come rapporto tra utile lordo e fatturato, nonché le aliquote medie effettive calcolate sia sul fatturato sia, limitatamente alle sole società in utile, sull’utile lordo. I dati evidenziano una significativa variabilità della redditività media tra i diversi settori. In particolare, quello dei servizi mobiliari, professionali e di noleggio e quello del commercio registrano una profittabilità, rispettivamente, molto più alta e molto più bassa rispetto alla media complessiva (13,4 e 2,9 per cento, contro 5,8). Di conseguenza, a fronte di aliquote medie sul fatturato sostanzialmente analoghe (rispettivamente, 0,06 e 0,05 per cento), l’aliquota implicita sull’utile lordo risulta molto diversa: nel settore dei servizi mobiliari, professionali e noleggio è inferiore a un terzo di quella del commercio (rispettivamente, 0,42 e 1,47 per cento). Le imprese in perdita risultano particolarmente concentrate nel settore degli altri servizi (17,6 per cento) e nella manifattura (13,6 per cento) e contribuiscono, rispettivamente, al 20,7 e all’11,9 per cento del gettito stimato CORE del proprio settore.

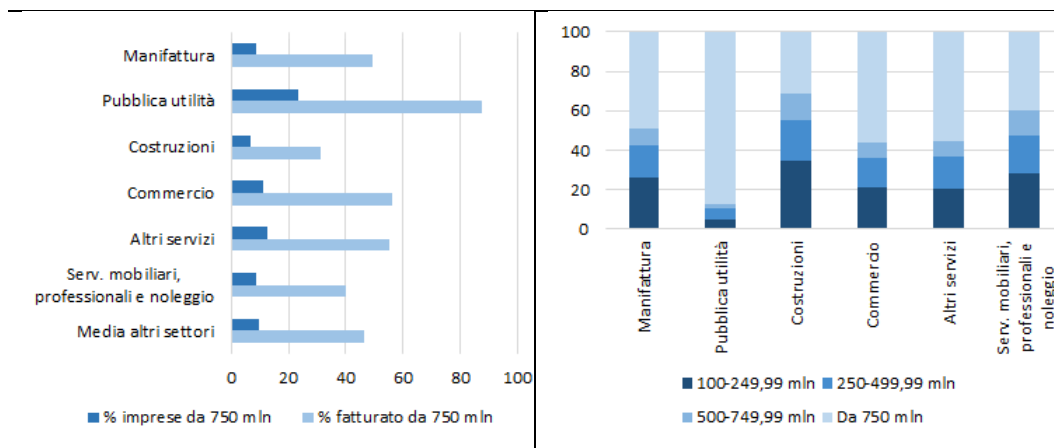
Ulteriori differenze settoriali dipendono dal carattere regressivo del prelievo all’interno delle classi di ricavo. Nella tabella 4, l’incidenza particolarmente contenuta della CORE nel caso dei servizi di pubblica utilità (0,02 per cento del fatturato e 0,33 dell’utile lordo) dipende sia dalla più elevata quota di imprese nella classe di fatturato superiore a 749,99 milioni rispetto alla media negli altri settori (23,4 per cento contro il 9,4), sia dalla elevata concentrazione del suo fatturato nella classe più alta (l’87,5 per cento rispetto al 46,3 della media degli altri settori), con conseguente accentuazione dell’effetto regressivo del prelievo (fig. 13). L’andamento delle aliquote medie effettive per classi di fatturato nei diversi settori permette di sintetizzare tale effetto (fig. 14).

Tab. 4 – Società assoggettabili alla CORE: redditività e aliquote medie – Anno 2023
(percentuali)

	Margine di profitto lordo	Aliquota media su fatturato	Aliquota media su utile lordo (solo in utile)	Soggetti CORE in perdita	CORE società in perdita
Manifattura	6,7	0,05	0,70	13,6	11,9
Pubblica utilità	5,9	0,02	0,33	8,1	7,6
Costruzioni	6,3	0,07	0,97	9,4	14,7
Commercio	2,9	0,05	1,47	7,5	7,9
Altri Servizi	7,3	0,05	0,50	17,6	20,7
Servizi mobiliari, professionali e noleggio	13,4	0,06	0,42	10,2	9,8
Totale	5,8	0,05	0,70	11,5	11,3

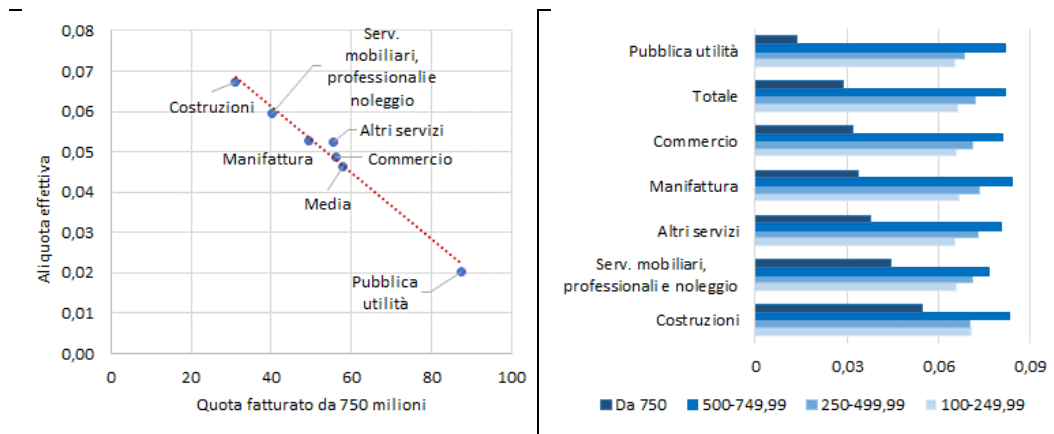
Fonte: elaborazioni con il modello di microsimulazione MEDITA dell'UPB.

Fig. 13 – Società assoggettabili alla CORE: distribuzione per settore e per classi di fatturato – Anno 2023



Fonte: elaborazioni con il modello di microsimulazione MEDITA dell'UPB.

Fig. 14 – Concentrazione del fatturato e aliquote effettive per classi di fatturato – Anno 2023



Fonte: elaborazioni con il modello di microsimulazione MEDITA dell'UPB.

Infine, la CORE potrebbe limitare la competitività del sistema fiscale per le grandi imprese europee rispetto a quelle di altri paesi. Per le multinazionali europee con ricavi superiori a 750 milioni, la CORE si aggiunge alla GMT e in presenza di più di un'impresa nel gruppo con un fatturato pari o superiore a 100 milioni, la multinazionale può essere assoggettata più di una volta all'imposta. Inoltre, le multinazionali digitali in Italia e negli altri paesi che hanno adottato la DST dovranno verosimilmente sostenere un onere aggiuntivo sul proprio fatturato che anche in questo caso dipenderà da quante imprese nel gruppo e in Europa superano i 100 milioni di ricavi.

ETS e CBAM. – **Appare ragionevole destinare al bilancio della UE le entrate derivanti dal meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera, considerato che esso opera in un ambito, quello della politica commerciale, che rientra tra le competenze esclusive dell'Unione e vista l'esistenza di un collegamento tra esternalità economiche che travalicano i confini nazionali e la gestione di una politica comune di sostenibilità ambientale.**

Quest'ultimo aspetto rende condivisibile un'analogha destinazione integrale al bilancio UE anche delle entrate provenienti dal meccanismo ETS. Tale valutazione deve tuttavia essere temperata con la necessità di considerare, oltre agli obiettivi di decarbonizzazione, anche gli impatti distributivi derivanti dagli aumenti del prezzo dell'energia su famiglie e imprese, che richiederebbero di destinare parte delle entrate generate dai due meccanismi a finalità compensative.

Dal 2013 alla metà del 2025 il sistema ETS ha generato, attraverso le aste delle quote di emissione, entrate complessive pari a circa 245 miliardi. La crescita del gettito registrata negli anni è riconducibile sia all'aumento del prezzo del carbonio sia alla progressiva riduzione delle quote assegnate gratuitamente alle imprese (*phase-out*). Nel solo 2024 le entrate sono ammontate a 39 miliardi, dei quali 24 destinati ai bilanci nazionali e la restante parte al Fondo per l'innovazione, il Fondo per la modernizzazione e la RRF, nell'ambito del programma *RepowerEU*⁹⁷. Per l'Italia, le entrate derivanti dalle aste ETS nel 2025 sono state pari a 2,6 miliardi⁹⁸.

Nella valutazione dell'efficacia di strumenti di *carbon pricing* quali ETS e CBAM è opportuno affiancare alle considerazioni di efficienza quelle relative all'equità distributiva, tenuto conto della duplice funzione, ambientale e redistributiva, che tali strumenti possono svolgere.

Sotto il profilo dell'efficienza, l'obiettivo di entrambi gli strumenti è quello di internalizzare il costo delle esternalità climatiche. Da questo punto di vista, l'ETS ha conseguito risultati ampiamente riconosciuti nella riduzione delle emissioni di gas serra nei settori da esso interessati⁹⁹. Coerentemente con tale finalità, il gettito dovrebbe

⁹⁷ Si veda Commissione europea (2025), "[Climate Action Progress Report 2025](#) – Strengthening Competitiveness on the Road to Climate Neutrality".

⁹⁸ Si veda GSE (2026), "Rapporto Aste CO₂ 2025 -Monitoraggio Del Mercato Del Carbonio".

⁹⁹ I dati della Commissione europea indicano che nel 2025 le emissioni dei settori coperti dal sistema ETS sono ulteriormente diminuite (dell'1,3 per cento rispetto al 2024). Dalla sua introduzione nel 2005, il meccanismo ha contribuito a dimezzare le emissioni di gas serra nei settori interessati e i risultati conseguiti

essere prioritariamente destinato a sostenere investimenti per la decarbonizzazione, la riconversione dei processi produttivi e il rafforzamento delle infrastrutture energetiche. Occorre inoltre considerare che, nonostante la capacità del sistema di *carbon pricing* di mobilitare risorse a favore della transizione energetica, le industrie con produzioni ad alta intensità di carbonio hanno a lungo beneficiato di assegnazioni gratuite di quote di emissioni. Sebbene tali assegnazioni siano progressivamente diminuite in parallelo all'introduzione del CBAM, esse continuano a sollevare interrogativi circa l'effettiva capacità di incentivare la riduzione delle emissioni e l'internalizzazione dei relativi costi sociali. Analogamente, resta aperta la questione dell'efficacia del CBAM nel preservare la competitività nei mercati internazionali di alcuni comparti produttivi e nel contrastare pienamente i fenomeni di *carbon leakage*¹⁰⁰. Permangono, pertanto, alcuni elementi dell'attuale disegno dell'ETS e del CBAM che potrebbero essere oggetto di revisione per rafforzare gli incentivi alla riduzione delle emissioni garantiti dal segnale di prezzo del carbonio.

L'esperienza passata mostra che le entrate generate dalle aste ETS non sempre sono state impiegate per finanziare investimenti finalizzati alla transizione energetica e alla trasformazione industriale verso produzioni più sostenibili¹⁰¹, limitando l'efficacia del meccanismo nel promuovere il processo di decarbonizzazione. Il riconoscimento del legame tra le entrate provenienti dai meccanismi di *carbon pricing* e gli obiettivi strategici della UE suggerirebbe una destinazione integrale delle risorse al bilancio europeo, senza quote trattenute dagli Stati membri. In ogni caso, una maggiore o integrale assegnazione al bilancio UE dovrebbe auspicabilmente essere accompagnata da adeguate garanzie circa il loro effettivo impiego a favore del raggiungimento di obiettivi di transizione energetica, evitando, ad esempio, che il recepimento delle politiche europee a livello nazionale determini utilizzi non coerenti con tali finalità¹⁰².

risultano coerenti con una traiettoria che permetterebbe di raggiungere l'obiettivo di riduzione del 62 per cento delle emissioni nel 2030. Nel corso del tempo, il prezzo del carbonio, inizialmente su livelli relativamente contenuti, ha progressivamente raggiunto valori tali da influenzare le decisioni di investimento e produzione delle imprese, orientando il sistema economico verso una graduale decarbonizzazione dei settori e delle attività a maggiore intensità emissiva. A questo riguardo, si veda la *special issue* della Commissione europea "Trends-carbon-intensity-and-macroeconomic-role-eu-emissions-trading-system". Vi è un'ampia evidenza empirica in base alla quale il sistema ETS avrebbe ridotto le emissioni totali della UE in misura compresa tra il 14 e il 16 per cento, con effetti modesti sulla profittabilità delle imprese e sull'occupazione. La riduzione delle emissioni non è stata, tuttavia, uniforme nei settori interessati dal meccanismo. Si veda al riguardo Mramor, T. e S. Tagliapietra (2026), "Europe's emissions trading system is an ally, not an enemy, of industrial competitiveness", Analysis n. 3, Bruegel.

¹⁰⁰ Si veda al riguardo Dechezleprêtre, A., Haramboure, A., Kögel, C., Lalanne, G. e Yamano, N. (2025), "Carbon Border Adjustments: The potential effects of the EU CBAM along the supply chain", OECD Science, Technology and Industry Working Papers 2025/02.

¹⁰¹ Per analoghe considerazioni si veda Mramor, T. e Tagliapietra, S. (2026), "Europe's emissions trading system is an ally, not an enemy, of industrial competitiveness. The 2026 review of the EU ETS must be anchored in facts and focus on the potential benefits of the system to EU competitiveness", Analysis n. 3, Bruegel.

¹⁰² Gli Stati membri devono utilizzare i proventi derivanti dalla vendita all'asta delle quote ETS per finanziare misure climatiche di mitigazione, adattamento ed efficienza energetica, per favorire energie rinnovabili e la cattura e lo stoccaggio di CO₂ nonché sviluppare il trasporto pubblico a basse emissioni. In base a quanto

Sotto il profilo dell'equità, sarebbe opportuno che le entrate da ETS fossero finalizzate a compensare gli effetti distributivi derivanti da aumenti del prezzo dell'energia su famiglie e imprese, senza tuttavia attenuare gli incentivi alla riduzione delle emissioni e alla conversione verso tecnologie più sostenibili¹⁰³. In contesti nei quali la produzione di energia elettrica continua a dipendere in maniera significativa dalle fonti fossili, i meccanismi di *carbon pricing*, pur efficienti nel perseguimento della riduzione delle emissioni, trovano limiti negli effetti distributivi derivanti da aumenti del prezzo dell'energia su famiglie e imprese, che risultano particolarmente gravosi in periodi di forte tensione sui mercati energetici, come quello recente. L'utilizzo delle entrate per finalità redistributive sarebbe compatibile anche con l'obiettivo di riduzione delle emissioni, purché gli interventi compensativi siano disegnati in modo da non ridurre il segnale di prezzo associato alle emissioni. Misure di sostegno scollegate dai consumi energetici da fonti fossili consentono infatti di mitigare gli effetti distributivi della transizione senza comprometterne l'efficacia ambientale¹⁰⁴.

L'esperienza progressa sull'utilizzo di tali entrate da parte degli Stati membri suggerisce che l'esistenza di un vincolo di destinazione a favore della transizione energetica e della compensazione degli effetti distributivi dell'aumento del prezzo del carbonio sia probabilmente più rilevante della stessa ripartizione delle entrate tra bilancio della UE e bilanci nazionali.

Non appaiono chiare le motivazioni che giustificano un diverso trattamento riservato ai sistemi di scambio di quote di emissioni ETS1 e ETS2. Per quest'ultimo, infatti, non è prevista alcuna quota di entrate destinata al bilancio europeo, nonostante la comune natura del meccanismo e pur tenendo conto della destinazione dei relativi proventi al Fondo sociale per il clima.

Vi è incertezza sulle stime di gettito associate ai due meccanismi di *carbon pricing*. Nella valutazione di impatto della proposta, la Commissione europea stima entrate legate al

stabilito dall'articolo 10(3) della [Direttiva 2009/29/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2009, che modifica la [Direttiva 2003/87/CE](#), fino al 2022 doveva essere destinato a tali finalità almeno il 50 per cento dei proventi. La [Direttiva \(UE\) 2023/959](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023, recante modifica della [Direttiva 2003/87/CE](#) e della [Decisione \(UE\) 2015/1814](#), e la [Direttiva \(UE\) 2023/958](#) del Parlamento europeo e del Consiglio del 10 maggio 2023, recante modifica della [Direttiva 2003/87/CE](#), hanno elevato, dal 2023, la quota di destinazione al 100 per cento ma al netto dei proventi destinati a risorse proprie della UE. Il recepimento italiano della [Direttiva 2009/29/CE](#) con i decreti legislativi 30/2013 e 47/2020 prevede che il 50 per cento dei proventi delle aste ETS sia versato al Fondo di ammortamento dei titoli di Stato e quindi destinato alla riduzione del debito pubblico, mentre il restante 50 per cento è formalmente vincolato a finalità climatiche coerenti con la [Direttiva 2009/29/CE](#). Il recepimento delle modifiche alla Direttiva, avvenuto con la revisione del D.Lgs. 47/2020 da parte del D.Lgs. 147/2024 e del DL. 21/2026, non appare però in linea con la norma unionale, continuando a prevedere una destinazione del 50 per cento dei proventi al Fondo di ammortamento dei titoli di Stato. Per un approfondimento si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2026), *op.cit.* e ECCO (2026), "[Aste EU ETS in Italia – Trasparenza e tracciabilità dei ricavi](#)", marzo.

¹⁰³ Si veda, al riguardo, Lo Schiavo, L. e C. Stagnaro (2026), "Riforma ETS: Domanda giusta, risposte sbagliate", IBL Briefing Paper, 3 giugno.

¹⁰⁴ Sarebbe questo il principio ispiratore del Fondo sociale per il clima, ossia usare parte delle entrate del *carbon pricing* per rendere politicamente e socialmente sostenibile la transizione energetica senza eliminare l'incentivo a ridurre le emissioni. A tale fondo sarebbero destinate, in particolare, le entrate derivanti dal sistema ETS2.

sistema ETS1 pari a 9,6 miliardi annui, assumendo un prezzo del carbonio di 88,33 euro per tonnellata a prezzi 2025. Tali stime risultano tuttavia particolarmente incerte considerando la marcata volatilità mostrata dal prezzo del carbonio nel corso degli ultimi anni (fig. 15). Analoga incertezza caratterizza le stime relative al CBAM. In particolare, l'introduzione di sistemi di *carbon pricing* da parte dei principali partner commerciali dell'Unione potrebbe ridurre significativamente la base imponibile del meccanismo e, conseguentemente, il gettito atteso¹⁰⁵.

TEDOR. – La Commissione europea propone un aumento della tassazione sui prodotti del tabacco, introducendo un prelievo del 15 per cento a cui assoggettare le entrate dei singoli Stati membri derivanti dalla applicazione delle aliquote minime stabilite a livello europeo, stimando entrate medie annue aggiuntive pari a 4,9 miliardi¹⁰⁶. Tale previsione potrebbe essere rivista al rialzo in caso di aggiornamento delle aliquote minime nell'ambito dell'adozione della nuova direttiva sui prodotti del tabacco e sui prodotti derivati, con conseguente incremento del gettito a 11,2 miliardi medi annui¹⁰⁷. In senso opposto, le entrate potrebbero diminuire in conseguenza di variazioni nei comportamenti dei consumatori, coerenti con gli obiettivi di salute pubblica perseguiti dalla UE, qualora l'aumento dell'imposizione venga trasferito a valle sui prezzi finali. Gli effetti di tale aggiustamento potrebbero inoltre risultare eterogenei tra Stati membri, in funzione della diversa elasticità della domanda al prezzo dei prodotti del tabacco, determinando così una distribuzione non uniforme degli impatti sul gettito tra i paesi dell'Unione (fig. 16).

RAEE. – Viene proposta l'applicazione di un prelievo uniforme di 2 euro per chilogrammo di peso delle apparecchiature elettriche ed elettroniche non raccolte (rifiuti), da adeguare automaticamente all'inflazione dal 2029. La Commissione europea stima entrate annue dalla risorsa pari a 15 miliardi.

¹⁰⁵ Per analoghe considerazioni si vedano Darvas, Z. e Dom, R. (2026), "Financing the EU budget: an assessment of five proposals for the new resources", Analysis n. 9, Bruegel e Darvas, Z., Dom, R., Lappe, M.S., Saint-Amans, P. e Steinbach, A. (2025), *op. cit.*. Per un'analisi di alcuni possibili scenari sugli introiti relativi alle quote acquistate all'asta in Italia nel sistema ETS e a scenari di prezzo, si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2026), *op. cit.*.

¹⁰⁶ La [Direttiva 2011/64/UE](#) stabilisce i livelli di accisa attualmente in vigore sui prodotti contenenti tabacco. Per le stime derivanti dall'applicazione della TEDOR in base alla vigente Direttiva e alla sua revisione, si veda Consiglio dell'Unione europea (2025), "[MFF 2028-2034: NOR Fiche No 2](#) - Estimated revenue projections for the Tobacco Excise Duty own resource", WK 11587/2025 INIT.

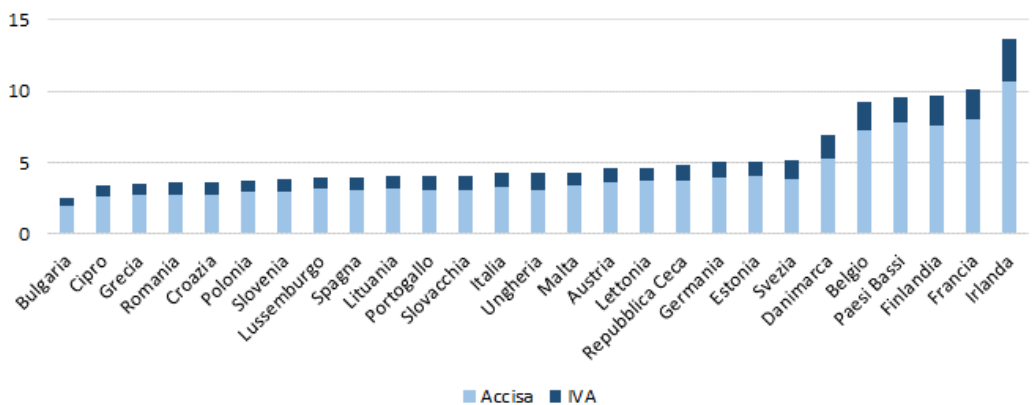
¹⁰⁷ Si veda anche la nota 63.

Fig. 15 – Andamento del prezzo dei permessi alle emissioni in base al sistema ETS



Fonte: elaborazione su dati London Stock Exchange Group.

Fig. 16 – Tassazione complessiva sulle sigarette
(valori in euro per pacchetto da 20 sigarette)

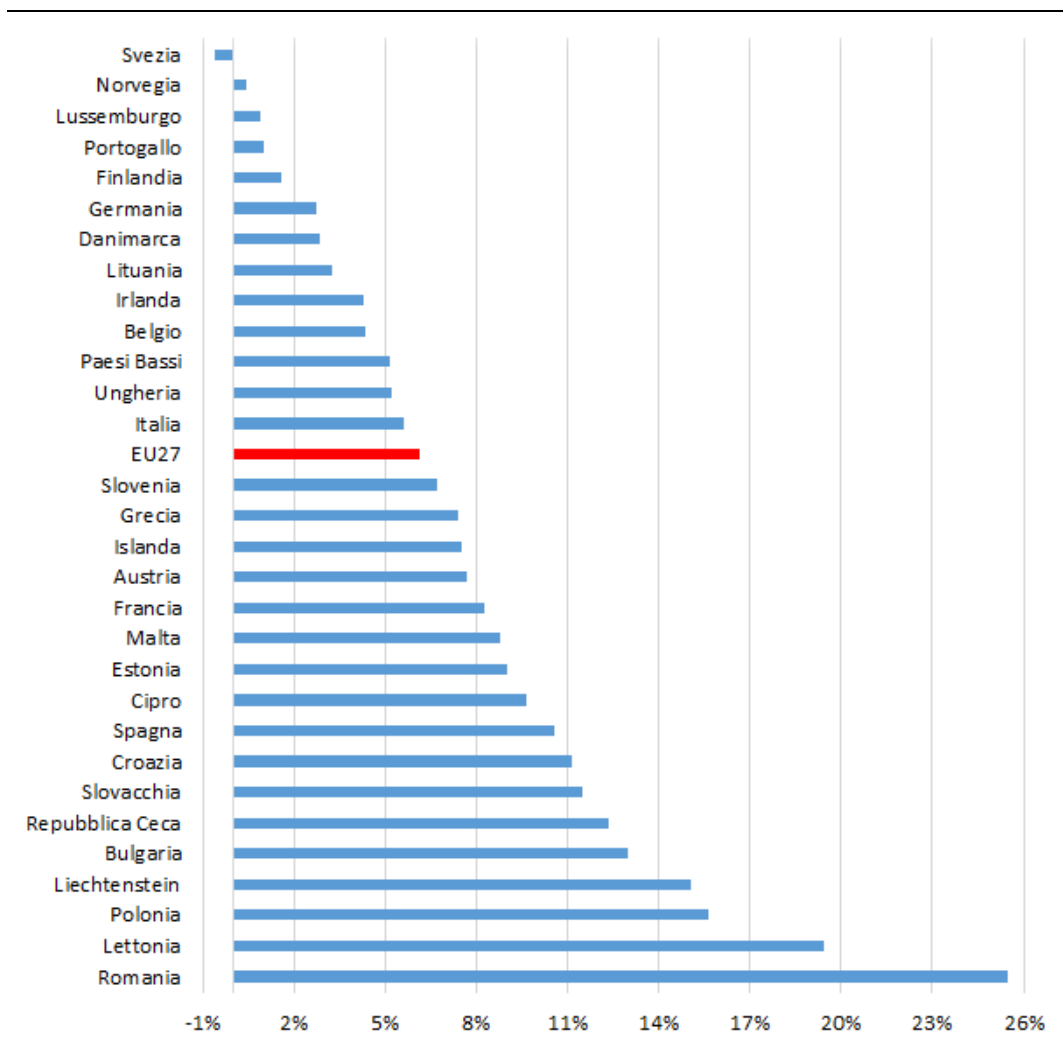


Fonte: elaborazioni su dati estratti dal *Taxes in Europe Database* della Commissione europea a gennaio 2026.

Le figure 17 e 18 mostrano, rispettivamente, il tasso di crescita medio dei rifiuti elettrici ed elettronici e il tasso di riciclo medio nei diversi paesi nel periodo 2015-2023. Il gettito atteso potrebbe non risultare stabile nel tempo qualora si registrasse un progressivo aumento della quota di riciclo dei rifiuti elettronici, in linea con gli obiettivi di economia circolare e sostenibilità ambientale. In tal caso, la base imponibile tenderebbe a ridursi, con conseguente contrazione delle entrate. Parallelamente, la configurazione proposta della risorsa potrebbe generare potenziali effetti distorsivi, qualora si verificasse una crescita delle quantità di prodotti immessi sul mercato. In tale scenario, i Paesi caratterizzati da maggiore dinamismo economico e da una più elevata espansione della

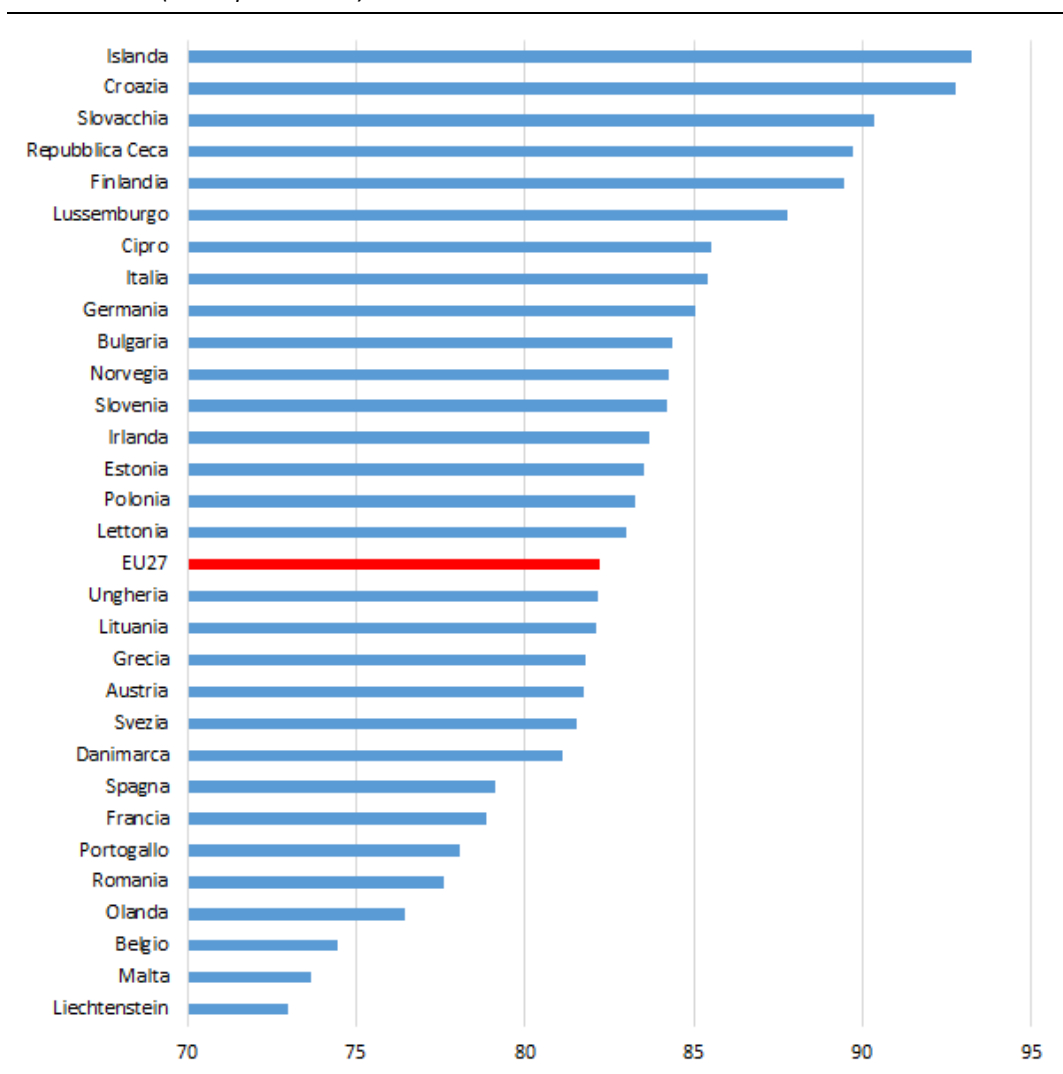
domanda di beni elettronici potrebbero risultare relativamente penalizzati, con implicazioni redistributive non trascurabili all'interno dell'Unione.

Fig. 17 – Tasso di crescita dei rifiuti elettrici ed elettronici
(valori percentuali)



Fonte: elaborazione su dati Eurostat.

Fig. 18 – Tasso di riciclo dei rifiuti elettrici ed elettronici
(valori percentuali)



Fonte: elaborazione su dati Eurostat.

4. I nuovi strumenti di gestione del bilancio della UE

La proposta di QFP 2028-2034 introduce importanti innovazioni in materia di flessibilità, semplificazione e orientamento ai risultati del bilancio della UE. Il pacchetto di proposte presentato dalla Commissione europea relativo al QFP per il periodo 2028-2034 ridefinisce in profondità la struttura e le modalità operative del bilancio dell'Unione. Le proposte si articolano intorno a tre assi principali: l'incremento della flessibilità nell'utilizzo delle risorse, la semplificazione dell'architettura programmatica, l'introduzione di un sistema di monitoraggio e rendicontazione degli obiettivi. Questo paragrafo analizza tali strumenti, evidenziandone sia le potenzialità sia i principali elementi di criticità.

4.1 Gli strumenti per una maggiore flessibilità nell'uso delle risorse

La flessibilità rappresenta, secondo la Commissione, una caratteristica distintiva della proposta del nuovo bilancio a lungo termine, in risposta ai limiti emersi nell'attuale ciclo di programmazione. Il QFP corrente mostra una capacità insufficiente di risposta dell'Unione a crisi impreviste rendendo necessarie revisioni dei massimali e interventi straordinari che il bilancio ordinario non è in grado di affrontare¹⁰⁸. La proposta per il periodo 2028-2034 intende superare tali rigidità attraverso un sistema articolato su quattro livelli, dalla riassegnazione ordinaria delle risorse fino al meccanismo straordinario di risposta alle crisi.

Il primo livello di flessibilità opera attraverso la semplificazione della struttura del bilancio, che rende più agevole la riassegnazione delle risorse tra programmi e tra rubriche. Oltre che ai fini di una semplificazione (si veda il paragrafo 4.2), la riduzione delle rubriche da sette a quattro e dei programmi da 52 a 16 è concepita per allentare i vincoli normativi che nel QFP corrente rendono complesso riorientare i finanziamenti verso nuove priorità. La Commissione prevede inoltre maggiori possibilità di trasferire risorse tra programmi di bilancio e all'interno degli stessi, modificando gli interventi di spesa durante la procedura annuale di bilancio senza richiedere modifiche legislative.

Il secondo livello di flessibilità è costituito dagli importi non programmati che introducono margini di manovra significativi all'interno dei massimali del QFP a livello dei PPNR. La proposta della Commissione prevede che circa il 25 per cento del contributo finanziario dell'Unione per ciascuno Stato membro nell'ambito dei PPNR non sia interamente programmato all'avvio, ma reso disponibile come importo di flessibilità secondo un calendario predefinito¹⁰⁹. La maggior parte di questo importo, pari ad almeno il 20 per cento della dotazione assegnata allo Stato membro, sarà disponibile solo al momento della revisione intermedia dei PPNR nel 2031¹¹⁰. La Corte dei conti europea osserva che questa architettura riduce la prevedibilità delle risorse assegnate e può

¹⁰⁸ Si veda la Commissione europea (2025), "Comunicazione: Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del futuro - Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034", [COM\(2025\) 570 final/2](#), pag. 24, sezione 3.

¹⁰⁹ La disponibilità temporale del 25 per cento della dotazione complessiva assegnata allo Stato membro sarà scandita secondo un calendario stabilito dall'articolo 14, par. 2, della Proposta di Regolamento che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034 e che modifica il regolamento (UE) 2023/955 e il regolamento (UE, Euratom) 2024/2509, [COM\(2025\) 565 final](#). Fino all'inizio del 2031, gli Stati membri potranno mobilitare al massimo il 5 per cento della dotazione complessiva (pari ad un quinto dell'importo di flessibilità) per far fronte a situazioni di crisi o a nuove esigenze politiche. La revisione intermedia dei PPNR, prevista entro il 31 marzo 2031, libererebbe una seconda *tranche* pari al 15 per cento della dotazione complessiva, cui si aggiungerebbero gli eventuali importi non impegnati della prima *tranche*. L'ultimo 5 per cento della dotazione assegnata allo Stato membro resterebbe accessibile a partire dal 30 giugno 2033.

¹¹⁰ La revisione intermedia dei PPNR prevista per fine marzo 2031 è un meccanismo interno alla rubrica I, previsto dalla Proposta di Regolamento [COM\(2025\) 565 final](#). Esso riguarda esclusivamente la riprogrammazione delle risorse all'interno dei PPNR e il rilascio della seconda *tranche* dell'importo di flessibilità. La revisione intermedia non intende modificare i massimali per rubrica e ridefinire le priorità di spesa a livello dell'intero quadro finanziario, come avvenuto con le revisioni intermedie dei quadri finanziari pluriennali 2014-2020 e 2021-2027.

rendere più complessa per i beneficiari la programmazione degli investimenti a lungo termine¹¹¹.

Il terzo livello riguarda la revisione degli strumenti speciali che vengono razionalizzati e potenziati, consolidando uno strumento unico di margine che consentirà di mettere in comune i margini inutilizzati delle rubriche del QFP negli esercizi precedenti e uno strumento di flessibilità che fornirà sostegno al di sopra dei massimali annuali per esigenze impreviste; rimane, inoltre, come strumento tematico speciale, la Riserva per l'Ucraina. Nel quadro corrente questi meccanismi sono destinati a integrare le funzioni di risposta alle emergenze del quadro finanziario fornendo la flessibilità nell'uso delle risorse tra i diversi anni del bilancio. La proposta della Commissione mantiene solo due strumenti non tematici, a fronte dei quattro previsti nel quadro corrente, mentre riduce da sei ad uno gli strumenti tematici speciali. I due strumenti non tematici confermati sono lo strumento di flessibilità e lo strumento unico di margine¹¹². Lo strumento di flessibilità agisce al di sopra dei massimali annuali ed è destinato al finanziamento di spese impreviste. Disporrà di una dotazione annua di 2 miliardi a prezzi 2025 contro circa 1,05 fissati dall'art. 12 del Reg. (UE, Euratom) 2020/2093 per il QFP corrente, rafforzata a partire dal 2029 dagli importi equivalenti ai disimpegni¹¹³ degli esercizi di bilancio precedenti e dalle sanzioni pecuniarie nette¹¹⁴. Lo strumento unico di margine, invece, consentirà di utilizzare i margini annuali non spesi degli esercizi precedenti con possibilità di trasferire le risorse tra rubriche di spesa¹¹⁵.

L'unico strumento tematico mantenuto rispetto al quadro attuale è la Riserva per l'Ucraina, con una dotazione di 88,9 miliardi a prezzi 2025 e un limite annuo di 13,5. Gli altri strumenti tematici del bilancio corrente (Fondo di solidarietà, Fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, Riserva per gli aiuti d'urgenza, strumento EURI, Riserva di adeguamento alla *Brexit*) sono soppressi: le relative funzioni confluiscono nei programmi della rubrica I (strumento dell'UE) e della rubrica III (Europa globale), o vengono assorbite dalla maggiore flessibilità integrata nel bilancio ordinario.

La Commissione ritiene che tali modifiche presentino un duplice vantaggio: semplificazione dell'attuazione e maggiore prevedibilità per gli Stati membri in merito

¹¹¹ Corte dei conti europea, Parere 03/2026, pag. 11.

¹¹² Gli strumenti speciali sono definiti negli artt. 6-8 della Proposta di Regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2028-2034, COM(2025) 571 final.

¹¹³ I disimpegni degli stanziamenti rappresentano le somme inizialmente impegnate su progetti o programmi e successivamente rilasciate perché non utilizzate entro i termini previsti dal regolamento finanziario o dai regolamenti dei singoli fondi.

¹¹⁴ Si veda la Proposta di Regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2028-2034, COM(2025) 571 final, art.8. Si veda anche il dossier Camera n. 152/1, pag. 21.

¹¹⁵ A differenza dello strumento di flessibilità, lo strumento unico di margine consente di utilizzare margini di impegno e/o di pagamento degli esercizi precedenti, ossia lo spazio tra il massimale annuo del QFP e lo stanziamento effettivamente autorizzato. Queste risorse vengono quindi usate per finanziare spese aggiuntive al di sopra dei massimali annuali in altri anni di esercizio del bilancio.

ai contributi nazionali, nella misura in cui l'accresciuta flessibilità interna ai massimali dovrebbe ridurre il ricorso a nuovi strumenti *ad hoc* fuori dai massimali approvati¹¹⁶.

Il quarto livello è il meccanismo di crisi straordinario e temporaneo che fornisce all'Unione una capacità di risposta immediata alle crisi gravi attraverso l'emissione di debito comune. L'articolo 6 della proposta di decisione sulle risorse proprie¹¹⁷ prevede la possibilità, per il Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo, di autorizzare la Commissione a contrarre prestiti sui mercati dei capitali per concedere a sua volta prestiti agli Stati membri, per un importo compatibile con un aumento temporaneo dei massimali delle risorse proprie dello 0,25 per cento del Reddito nazionale lordo (equivalente a circa 350 miliardi). Il meccanismo sarebbe attivabile esclusivamente per il periodo 2028-2034 e per casi specifici. L'istituzione di questo meccanismo riflette la necessità di disporre di uno strumento di risposta alle crisi definito in anticipo nei suoi presupposti e nelle sue procedure, evitando di dover negoziare soluzioni emergenziali come avvenuto in occasione della risposta alla crisi da Covid-19.

L'uso della flessibilità per affrontare nuove priorità sarebbe guidato da un meccanismo di orientamento politico interistituzionale volto a garantire che la maggiore discrezionalità nell'assegnazione delle risorse sia ancorata a priorità condivise dalle istituzioni della UE. Parlamento europeo e Consiglio dovrebbero, infatti, concordare le finalità chiave da finanziare nel bilancio annuale sulla base di una relazione strategica integrata, fondata sui processi esistenti (semestre europeo, strumento di coordinamento per la competitività, stato dell'Unione dell'energia, piani nazionali per l'energia e il clima) e strutturata per settori strategici¹¹⁸.

Infine, a differenza del passato, nella proposta della Commissione, non vi è una clausola di revisione intermedia del QFP. Questo elemento aveva consentito aggiustamenti di rilievo dei massimali e delle priorità di spesa nei precedenti cicli di programmazione. La Commissione ritiene che la maggiore flessibilità strutturale integrata nella proposta renda superflua tale revisione.

Un aspetto che è opportuno mettere in luce riguarda il rapporto tra la programmazione pluriennale e il ciclo annuale del bilancio dell'Unione. Il nuovo bilancio è concepito per essere più flessibile e maggiormente in grado di reagire a crisi impreviste, attraverso strumenti di riserva, meccanismi di risposta alle emergenze e una più ampia possibilità di riallocare le risorse. Parallelamente, la proposta della Commissione mira a rafforzare la

¹¹⁶ Si veda la Proposta di Regolamento che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2028-2034, [COM\(2025\) 571 final](#), sezione 3.1. Si veda, inoltre, D'Adamo, G. (2026), "The drivers of the evolution of the EU's long-term budget", in Buti, M., Corsetti, G. e Peychev, A. (eds.), *Reconfiguring Europe in a fractured global economy*, The 2026 EMU Lab Florence report.

¹¹⁷ Si veda la 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](#), art. 6 "Assunzione straordinaria di prestiti per affrontare le conseguenze di gravi crisi o difficoltà o di una grave minaccia di crisi o difficoltà nel periodo 2028-2034".

¹¹⁸ Si veda la Commissione europea (2025), "Comunicazione: Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del futuro - Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034", [COM\(2025\) 570 final/2](#), pag. 25 e 26.

dimensione strategica del QFP, concentrando la programmazione attorno a priorità comuni e a piani integrati di medio-lungo periodo. Questa configurazione potrebbe generare una tensione potenziale tra l'esigenza di assicurare stabilità e prevedibilità agli investimenti pluriennali e la necessità di mantenere margini di adattamento alle evoluzioni del contesto economico, geopolitico e sociale. Il punto di equilibrio tra queste due esigenze rappresenterà uno degli elementi centrali del negoziato sul futuro quadro finanziario.

Il Parlamento europeo ha espresso una posizione articolata sulla flessibilità: condivide l'obiettivo, ma chiede modifiche al modello proposto ed esprime preoccupazione per una possibile perdita di prevedibilità degli stanziamenti. Nella risoluzione del 28 aprile 2026, il Parlamento condivide il rafforzamento dello strumento di flessibilità e propone di ampliarlo ulteriormente, attingendo ai margini annuali non utilizzati che oggi confluiscono nello strumento unico di margine (che verrebbe soppresso) e alle risorse restituite a bilancio a seguito del mancato utilizzo di prestiti o garanzie e che possono essere destinate ad altre finalità. Chiede, inoltre, l'istituzione di una specifica "Riserva di solidarietà per le calamità naturali", da mobilitare al di sopra dei massimali del QFP. Al tempo stesso, il Parlamento europeo esprime preoccupazione per la perdita di prevedibilità che può derivare da meccanismi di flessibilità troppo ampi e da riallocazioni ricorrenti, sottolineando che una maggiore reattività non deve compromettere gli obiettivi di lungo periodo delle politiche dell'Unione né le prerogative del Parlamento e del Consiglio in materia di bilancio.

Il Parlamento europeo chiede, inoltre, di reintrodurre una clausola di revisione intermedia del QFP. La revisione intermedia, da effettuarsi entro il 31 luglio 2031 e accompagnata, ove opportuno, da una proposta legislativa di modifica del regolamento, è considerata necessaria perché il Parlamento europeo ritiene che la flessibilità interna ai massimali non debba sostituire la possibilità di rivedere le priorità di spesa dell'intero quadro finanziario.

Il Parlamento europeo ritiene, infine, necessario limitare i margini di riassegnazione delle risorse tra le voci di spesa previsti dalle legislazioni di settore e subordinare all'approvazione del Parlamento e del Consiglio le riprogrammazioni e le mobilitazioni di riserve. Nella proposta di QFP 2028-2034, la Commissione propone di aumentare dal 15 al 20 per cento il margine sull'intera durata dei programmi entro cui le risorse possono essere riallocate rispetto agli importi indicativi fissati¹¹⁹. Il Parlamento chiede di ridurre tale margine al 5 per cento, al fine di evitare modifiche rilevanti senza un effettivo coinvolgimento del Parlamento e del Consiglio. In merito all'esecuzione del bilancio, il Parlamento europeo rivendica, inoltre, il diritto di approvare esplicitamente le

¹¹⁹ Nel QFP 2021-2027, l'Accordo Interistituzionale in vigore fissa al 15 per cento la soglia di scostamento dagli importi indicativi che la procedura annuale di bilancio può praticare senza richiedere una formale modifica legislativa dell'atto che regola il settore.

riallocazioni, riprogrammazioni e mobilitazioni delle riserve, al fine di mantenere un ruolo decisionale nell'utilizzo della flessibilità di bilancio.

4.2 Il processo di semplificazione

La semplificazione della struttura e delle procedure nella proposta di QFP 2028-2034 rappresenta il tentativo di rispondere all'elevato grado di frammentazione dell'attuale ciclo di programmazione e di aumentare l'accessibilità ai fondi europei nonché la trasparenza circa gli interventi finanziati a livello di Unione. Secondo la Commissione europea, l'assetto vigente del bilancio dell'Unione è caratterizzato da una struttura articolata in una pluralità di strumenti e programmi, spesso differenziati per logiche e modalità di attivazione¹²⁰. Programmi distinti finanziano spesso attività analoghe, ma secondo logiche di intervento differenti, con criteri di ammissibilità non uniformi, platee di beneficiari diversificate e regole amministrative eterogenee. Questa pluralità di regimi e regole procedurali si traduce in oneri amministrativi significativi sia per le autorità di gestione sia per i beneficiari, rallentamenti nei processi di attuazione e difficoltà di accesso alle opportunità di finanziamento, in particolare per le istituzioni locali con minore capacità amministrativa.

Il primo ambito di intervento nel contesto del processo di semplificazione riguarda la razionalizzazione dell'architettura di bilancio, già richiamata nei paragrafi precedenti. Tale processo si realizza attraverso una riduzione significativa del numero di rubriche e di programmi e, soprattutto, mediante l'integrazione di una pluralità di strumenti esistenti all'interno dei PPNR.

I PPNR rappresentano l'elemento centrale del nuovo assetto programmatico, in quanto consentirebbero di superare le sovrapposizioni attualmente presenti tra strumenti diversi e di rafforzare la coerenza strategica degli interventi. In tale prospettiva, la pianificazione delle politiche finanziate verrebbe resa più integrata e coordinata, anche in relazione alle priorità complessive della UE. In termini operativi, il processo di semplificazione si tradurrebbe nel passaggio da circa 540 programmi nazionali previsti nel QFP 2021-2027 a un numero fortemente ridotto di strumenti, costituiti da 27 PPNR, uno per ciascuno Stato membro, cui si affiancherebbe un piano *Interreg* distinto. In continuità con il QFP 2021-2027, quest'ultimo continuerebbe a svolgere la funzione di strumento dedicato alla cooperazione territoriale europea, nelle sue componenti transfrontaliera, transnazionale e interregionale. Una simile riorganizzazione comporterebbe una sensibile riduzione dei documenti di programmazione e dei relativi processi di approvazione e validazione.

¹²⁰ Commissione europea (2025), "Comunicazione: Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del futuro - Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034", 16 luglio.

L'architettura dei PPNR implica un significativo rafforzamento della gestione centralizzata della programmazione rispetto al quadro vigente. La confluenza in un unico strumento delle principali politiche a gestione concorrente quali quelle per la coesione, l'agricoltura, la pesca, la migrazione e sicurezza insieme alla riduzione del numero dei programmi determinano un rafforzamento del ruolo delle amministrazioni centrali nella definizione delle priorità e nell'allocazione delle risorse. Sebbene i PPNR debbano essere predisposti in collaborazione con i livelli territoriali e approvati a livello europeo, questa *governance* lascia ampi margini alle autorità centrali nell'organizzazione interna dello strumento.

I PPNR si inseriscono in un quadro caratterizzato da un rafforzamento del collegamento con il semestre europeo, dall'introduzione di obiettivi comuni e dal potenziamento delle condizionalità associate all'utilizzo delle risorse europee. La proposta della Commissione conferma il legame tra l'accesso ai finanziamenti della UE, il rispetto dello stato di diritto e la tutela dei diritti fondamentali prevedendo la possibilità di sospendere i pagamenti agli Stati membri in presenza di carenze sistemiche in tali ambiti e rafforzando il raccordo tra le raccomandazioni formulate nell'ambito della Relazione sullo Stato di diritto e il sostegno finanziario europeo.

Accanto a tali condizioni, il nuovo quadro individua una serie di priorità trasversali, tra cui gli obiettivi sociali, climatici e territoriali, che orientano la programmazione e l'attuazione degli interventi. Nel complesso, questa impostazione è volta a rafforzare la coerenza tra la spesa finanziata dal bilancio della UE e gli obiettivi strategici europei, contribuendo al tempo stesso a migliorarne l'efficacia. Sotto il profilo istituzionale, il modello dei PPNR presenta alcuni elementi di continuità con la RRF, in quanto attribuisce alle amministrazioni nazionali un ruolo centrale nell'interlocuzione con le istituzioni europee e nel coordinamento delle riforme e degli investimenti previsti dai piani.

La proposta di riforma attribuisce, allo stesso tempo, particolare rilevanza al coinvolgimento delle autorità regionali e locali nella definizione, nell'attuazione e nel monitoraggio dei PPNR, secondo una logica di *governance* multilivello che valorizzi un rafforzato coordinamento tra i diversi livelli di governo. La proposta della Commissione prevede esplicitamente che i PPNR debbano essere elaborati con il coinvolgimento delle autorità regionali e che la politica di coesione continuerà a fondarsi sui principi di partenariato, *governance* multilivello e approccio territoriale. Viene inoltre ribadito il ruolo centrale delle Regioni e l'obiettivo di sostenere il recupero delle aree meno sviluppate. Tuttavia, in questo contesto, l'effettiva integrazione delle specificità territoriali e delle priorità regionali nei PPNR dipenderà in larga misura dalle modalità con cui sarà attuato il principio di partenariato e dalla capacità della nuova *governance* di assicurare un coinvolgimento significativo delle autorità regionali e locali lungo l'intero ciclo di programmazione. La preservazione della dimensione territoriale delle politiche di coesione e delle politiche agricole appare pertanto strettamente legata all'esistenza di

adeguate garanzie istituzionali e procedurali che favoriscano la partecipazione dei livelli di governo subnazionali alla definizione, all'attuazione e alla revisione dei PPNR¹²¹.

Il mantenimento della dimensione territoriale delle politiche di coesione dipenderà dalla capacità dei PPNR di integrare le esigenze dei territori all'interno di una strategia nazionale coerente con gli obiettivi dell'Unione e dal coinvolgimento delle autorità regionali e locali nella definizione e nell'attuazione dei Piani. In tale quadro, assume particolare rilievo il rapporto tra investimenti territoriali e riforme nazionali. Il collegamento tra i due ambiti appare maggiormente giustificato nei casi in cui le riforme producano effetti diretti sui territori interessati, contribuendo al conseguimento degli obiettivi della politica di coesione, ovvero generino benefici transfrontalieri rilevanti per l'Unione nel suo complesso. In prospettiva, la valutazione degli impatti territoriali delle riforme potrebbe beneficiare del contributo e delle valutazioni delle autorità regionali e locali, mentre la verifica dei potenziali benefici di carattere europeo potrebbe essere ricondotta al processo decisionale delle istituzioni dell'Unione¹²².

Il secondo ambito di intervento del processo di semplificazione prevede la creazione di un sistema unificato e centralizzato di accesso ai finanziamenti europei. Nel sistema vigente, i dati e le informazioni relative ai finanziamenti europei sono distribuiti su una pluralità di piattaforme (circa trenta), spesso con formati e livelli di dettaglio differenti. Tutto ciò rende complicata sia la ricostruzione di un quadro completo e coerente delle risorse assegnate a favore dei vari beneficiari sia la rendicontazione dei risultati ottenuti. L'introduzione di un punto di accesso unico potrà migliorare la fruibilità delle informazioni a favore dei vari beneficiari, nonché favorire la trasparenza e consentire analisi più integrate sull'utilizzo delle risorse, anche da parte di soggetti esterni alle amministrazioni.

Oltre alla creazione di un punto di accesso unico, la proposta della Commissione prevede l'istituzione di servizi di assistenza tecnica e di supporto alle imprese e alle amministrazioni maggiormente coordinati e facilmente accessibili. L'obiettivo è ridurre i costi informativi e semplificare il processo di individuazione delle opportunità di finanziamento, che nel quadro attuale risulta spesso complesso ed eccessivamente dispersivo.

¹²¹ Si veda Darvas, Z., Lappe, M.S., Sangers, B. e Zettelmeyer, J. (2026), "National plans, regional voices: cohesion policy in the next European Union budget", Policy Brief 06/2026, Bruegel. Per contro, in alcuni contributi viene rilevato il rischio che la *governance* dei PPNR, pur semplificando il quadro di programmazione, possa contribuire a ridurre la dimensione territoriale delle politiche di coesione e la visibilità delle priorità regionali, con possibili effetti sulla capacità di far fronte a priorità locali differenziate. A questo riguardo si veda Mendez, C., Bachtler, J., van der Valk, O. e McMaster, I. (2026), "Flexibility and Simplification in Cohesion Policy under the 2028-2034 MFF Proposals". European Parliament, Policy Department for Regional Development, Agriculture and Fisheries.

¹²² Si vedano: Darvas, Z., Lappe, M.S., Sangers, B. e Zettelmeyer, J. (2026), "[National plans, regional voices: cohesion policy in the next European Union budget](#)", Policy Brief 06/2026, Bruegel; Darvas, Z. (2026), "[To what extent should regional EU funding be conditional on national reforms?](#)" Bruegel Newsletter; Samek-Lodovici, M. *et al.* (2025), "[Research for REGI Committee – Exploring Strategies for Using Cohesion Funds to Address Social and Economic Challenges in the EU](#)", European Parliament, Policy Department for Regional Development, Agriculture and Fisheries (DG CASP), Brussels.

Infine, la proposta introduce un quadro unitario di monitoraggio e valutazione della performance, finalizzato a superare l'attuale pluralità di strumenti di rendicontazione e di indicatori tra loro eterogenei. Il nuovo assetto intende ricondurre i sistemi esistenti a una struttura integrata, capace di offrire una rappresentazione più coerente e complessiva dell'utilizzo delle risorse e dei risultati conseguiti. Nel quadro vigente, il sistema di monitoraggio si fonda su circa 5.000 indicatori, che coprono un insieme ampio e fortemente diversificato di misure di *performance*, riferibili alle diverse fasi di attuazione degli interventi, ovvero dalle realizzazioni immediate fino ai risultati prodotti e, in alcuni casi, agli impatti di più lungo periodo. Tuttavia, la marcata eterogeneità di tali indicatori e la limitata comparabilità tra programmi non permettono una lettura unitaria dei risultati degli interventi finanziati dal bilancio della UE.

Il nuovo quadro presenta una significativa riduzione del numero degli indicatori di performance, che verrebbero ridotti a circa 900, accompagnata da una profonda razionalizzazione degli strumenti di rendicontazione e diffusione delle informazioni. In particolare, tutte le relazioni di rendicontazione previste nel quadro vigente verrebbero consolidate in un'unica Relazione annuale sulla gestione e sui risultati. Ciò comporta il superamento dell'attuale molteplicità di documenti settoriali e programmatici, spesso caratterizzati da contenuti parzialmente sovrapposti e da schemi informativi non pienamente coerenti tra loro.

La Commissione europea sottolinea che la semplificazione delle regole e la riduzione del numero di programmi dovrebbero diminuire gli oneri burocratici e migliorare l'efficienza della gestione. L'introduzione di regole maggiormente armonizzate e la predisposizione di un punto di accesso unico alle opportunità di finanziamento possono contribuire a ridurre in misura significativa gli oneri amministrativi e a facilitare la partecipazione ai programmi europei, soprattutto da parte dei soggetti con minore capacità amministrativa e organizzativa.

Tuttavia, la maggiore integrazione tra fondi, la necessità di coordinare riforme e investimenti e l'adozione di sistemi di monitoraggio orientati ai risultati richiedono competenze amministrative e capacità di coordinamento particolarmente elevate. L'esperienza maturata nell'attuazione della RRF ha mostrato come la disponibilità delle risorse finanziarie non sia di per sé sufficiente a garantire il conseguimento degli obiettivi programmati, in assenza di adeguate strutture amministrative e di una forte capacità progettuale.

Per alcuni Stati membri, e in particolare per quelli caratterizzati da significative differenze territoriali nella qualità delle Amministrazioni pubbliche, il rafforzamento della capacità amministrativa potrebbe pertanto rappresentare una condizione essenziale per il successo del nuovo modello. D'altro canto, come dimostrato da un'analisi contenuta nel recente Rapporto sulla politica di bilancio dell'UPB¹²³,

¹²³ Si veda il capitolo 4 in Ufficio parlamentare di bilancio (2026), *Rapporto sulla politica di bilancio 2026*, giugno.

l'esperienza acquisita con il PNRR e le riforme e gli ingenti investimenti rivolti ad aumentare la capacità amministrativa degli Enti locali – soprattutto relativi al processo di digitalizzazione – hanno prodotto dei risultati significativi sulle procedure di appalto dei lavori che dovrebbero prolungarsi oltre l'orizzonte temporale del Piano.

Dall'analisi, centrata sulle procedure di affidamento di lavori delle Amministrazioni comunali, emerge una maggiore velocità nell'affidamento di lavori (-32 giorni in media), più aggregazione (+17,8 per cento) e una diversa composizione del mercato con una maggiore presenza di piccole e medie imprese (+13 per cento). Tali risultati sono in parte spiegati dalle caratteristiche interne delle Amministrazioni e, in particolare, dalle competenze operative direttamente legate all'esperienza nell'attività di affidamento. Le evidenze ancora preliminari relative all'impatto della digitalizzazione impressa dal PNRR sulla capacità amministrativa dei Comuni suggeriscono possibili effetti persistenti. Emergono segnali di una maggiore concorrenzialità anche nelle procedure non finanziate dal PNRR, con incremento del 22,4 per cento delle offerte (+0,4 offerenti) e ribassi di aggiudicazione più elevati di 0,8 punti percentuali, ma affidamenti meno rapidi (+12 giorni). Il lascito effettivo del PNRR dipenderà dalla capacità di trasformare strumenti e pratiche sviluppate in questi anni in un rafforzamento stabile dell'amministrazione ordinaria: competenze tecniche, infrastrutture digitali, cooperazione sovracomunale e capacità di monitorare l'intero ciclo delle opere. La sfida sarà trasformare gli investimenti in un aumento permanente della produttività e del potenziale di crescita ed evitare che l'esaurimento delle risorse del Piano si traduca in un rallentamento delle riforme.

Il processo di semplificazione proposto nel nuovo quadro di bilancio potrebbe comportare costi di transizione, legati sia alla necessità di adeguare le strutture amministrative sia alla riqualificazione del personale coinvolto nella gestione dei fondi.

Nella fase iniziale, è presumibile che soprattutto le amministrazioni locali si trovino a gestire in parallelo vecchie e nuove procedure, con un conseguente aumento, almeno temporaneamente, della complessità operativa. A ciò si aggiungerebbe l'incertezza circa l'evoluzione del quadro di rendicontazione e controllo: in assenza di indicazioni chiare, le amministrazioni potrebbero essere indotte a mantenere sistemi di raccolta dei dati di costo analoghi a quelli attuali, da affiancare agli indicatori basati sulla *performance* attenuando il processo di semplificazione.

Complessivamente, le proposte di semplificazione appaiono coerenti con la necessità di superare le criticità emerse nell'esperienza del QFP 2021-2027; l'effettiva realizzazione di tali benefici dipenderà in misura rilevante dalle modalità di attuazione e dalla capacità delle amministrazioni nazionali e regionali di adattarsi al nuovo contesto. In particolare, la semplificazione a livello normativo e gestionale potrebbe mancare di tradursi automaticamente in una riduzione immediata degli oneri amministrativi, soprattutto nei contesti caratterizzati da minore capacità istituzionale. In assenza di adeguati strumenti di accompagnamento, vi è il rischio che i benefici si concentrino prevalentemente a livello centrale a scapito delle realtà locali e territoriali¹²⁴.

¹²⁴ Si vedano: Alcidi, C. e Rubio, E. (2026), "Navigating the European Commission's MFF Proposal for 2028-2034 - Mapping Risks and Opportunities for Cohesion Policy and Regional Development", European Parliament, Policy Department for Regional Development, Agriculture and Fisheries; Rubio, E., Lindner, J., Redeker, N. e Hansum, R. (2025), "Ripe for Reform – What's in the EU Budget Proposal and What Should Come Next", Policy Brief, Jacques Delors Center of Berlin, agosto.

4.3 Il passaggio verso un'impostazione orientata ai risultati

Una delle principali innovazioni del QFP 2028-2034 proposto dalla Commissione riguarda l'introduzione di un sistema di monitoraggio e rendicontazione della *performance*, volto a rafforzare in modo significativo l'orientamento ai risultati rispetto al quadro vigente. In tale ambito, la Commissione intende valorizzare e adattare il modello basato su traguardi e obiettivi verificabili già sperimentato con l'RRF nell'ambito del programma NGEU.

Questa impostazione trova la sua principale declinazione nell'ambito dei PPNR previsti dalla Rubrica I, ossia nella componente a gestione concorrente relativa principalmente alle politiche di coesione e alle politiche agricole. In tale contesto, l'erogazione delle risorse sarebbe perlopiù subordinata al conseguimento di risultati concordati, rafforzando il legame tra utilizzo dei fondi e risultati effettivamente raggiunti.

Il richiamo all'esperienza del programma NGEU si traduce, in particolare, nel superamento del modello tradizionale fondato sul rimborso dei costi sostenuti a favore di un sistema centrato sul raggiungimento di obiettivi verificabili. L'erogazione delle risorse nei PPNR verrebbe quindi condizionata al conseguimento di traguardi e obiettivi definiti *ex ante*, riferiti sia agli investimenti sia alle riforme strutturali. Ne consegue uno spostamento di attenzione dalla regolarità formale della spesa e dalla conformità alle procedure verso la capacità degli interventi di produrre risultati concreti, coerenti con le priorità strategiche della UE. L'impianto proposto riprende, con opportuni adattamenti, l'impostazione già adottata nei PNRR, introducendo al contempo elementi di maggiore flessibilità nelle modalità di attuazione¹²⁵. La proposta della Commissione prevede inoltre la possibilità per gli Stati membri di presentare più richieste di pagamento nel corso dell'anno, fino a un massimo di sei, combinando traguardi e obiettivi riferiti a diversi ambiti del PPNR, al fine di rendere più regolare il flusso delle erogazioni.

Il quadro regolamentare è accompagnato da criteri per la valutazione del conseguimento dei risultati e da modelli standardizzati di rendicontazione, finalizzati a garantire una certa flessibilità pur assicurando un adeguato grado di omogeneità e comparabilità tra i diversi Stati membri. Rispetto al modello adottato nell'ambito dell'RRF, il nuovo sistema introduce alcuni elementi innovativi: tra questi, l'utilizzo di indicatori comuni per la misurazione delle realizzazioni, una maggiore flessibilità nella revisione dei traguardi e degli obiettivi e un più ampio margine riconosciuto agli Stati membri nella selezione di quelli da includere nelle singole richieste di pagamento.

L'impostazione basata sul conseguimento di obiettivi prefissati presenta alcuni vantaggi rilevanti in termini di responsabilizzazione degli attori istituzionali, di orientamento della spesa verso risultati misurabili e di deterrenza rispetto all'utilizzo improprio delle

¹²⁵ Si veda Alcidi, C. e Rubio, E. (2026), "Navigating the European Commission's MFF Proposal for 2028-2034 - Mapping Risks and Opportunities for Cohesion Policy and Regional Development", European Parliament, Policy Department for Regional Development, Agriculture and Fisheries.

risorse¹²⁶. Il rafforzamento del nesso tra risorse finanziarie e risultati attesi dovrebbe contribuire a migliorare l'efficacia allocativa del bilancio, incentivando l'utilizzo delle risorse verso interventi in grado di generare effetti misurabili e verificabili anche a livello della UE. L'introduzione di un sistema di indicatori comuni e di un quadro unitario di monitoraggio dovrebbe favorire una maggiore trasparenza e comparabilità dei risultati, consentendo una lettura più esaustiva dell'azione della UE e dei suoi risultati complessivi. Infine, l'inclusione delle riforme oltre che degli investimenti all'interno dei PPNR rafforzerebbe il coordinamento tra politiche nazionali ed europee, avvicinando il funzionamento del bilancio della UE alle logiche del semestre europeo e del coordinamento delle politiche economiche¹²⁷.

L'applicazione di questa impostazione alle politiche di coesione e alla politica agricola comune richiede tuttavia un'attenta definizione del quadro di programmazione, tenendo conto delle specificità degli interventi e dei diversi orizzonti temporali attraverso i quali si manifestano i risultati attesi. Nel caso della politica di coesione e dello sviluppo rurale, gli effetti degli investimenti possono emergere gradualmente e attraverso molteplici canali, rendendo particolarmente rilevante la scelta di obiettivi intermedi e indicatori in grado di cogliere i progressi conseguiti lungo il percorso di attuazione. Analogamente, per alcune componenti della politica agricola, il raggiungimento dei risultati può essere influenzato da fattori esterni, quali le condizioni climatiche o l'andamento dei mercati; tali elementi possono tuttavia essere considerati nella definizione degli obiettivi e dei meccanismi di monitoraggio dei PPNR. In questa prospettiva, l'efficacia del metodo orientato ai risultati dipenderà in larga misura dalla qualità della pianificazione e della programmazione, nonché dalla capacità di individuare indicatori e traguardi coerenti con le caratteristiche delle diverse politiche.

Sarebbe necessario mantenere un adeguato grado di coerenza tra riforme e singole misure di spesa. Tradizionalmente la politica di coesione e la politica agricola comune hanno garantito agli Stati membri e alle autorità territoriali una programmazione finanziaria relativamente stabile e prevedibile lungo l'intero ciclo settennale. Il nuovo modello, fondato su piani integrati e su una più stretta connessione tra investimenti, riforme e conseguimento di risultati, potrebbe modificare tale equilibrio. Se da un lato la maggiore flessibilità consentirebbe di adattare le risorse alle priorità emergenti e alle esigenze territoriali, dall'altro l'accentuazione dei meccanismi basati sul raggiungimento di traguardi e obiettivi potrebbe rendere meno lineare il profilo temporale dei pagamenti. In tale prospettiva, sarà importante verificare in che misura il nuovo sistema riuscirà a garantire la necessaria certezza finanziaria per le Amministrazioni pubbliche e per i beneficiari finali degli interventi, evitando che eventuali ritardi nell'attuazione delle riforme possano tradursi in rallentamenti nell'erogazione delle risorse. In particolare,

¹²⁶ Si vedano: Corte dei conti europea (2025), "[Opportunità per il quadro finanziario pluriennale post-2027](#)", Analisi 03; Commissione europea (2025), "[Comunicazione: Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del futuro - Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034](#)", 16 luglio.

¹²⁷ Si veda Rubio, E., Lindner, J., Redeker, N. e Hansum, R. (2025), "[Ripe for Reform – What's in the EU Budget Proposal and What Should Come Next](#)", Policy Brief, Jacques Delors Center of Berlin, agosto.

occorre evitare che il mancato conseguimento di obiettivi di riforma a livello nazionale, così come identificati nei PPNR, possa incidere sull'erogazione di risorse destinate a specifici ambiti di intervento, quando non vi è un legame diretto tra le riforme e le misure finanziate per evitare che la nuova impostazione incida sulla continuità degli interventi territoriali e settoriali.

La valorizzazione del contributo degli Enti territoriali ai PPNR appare rilevante per assicurare un raccordo efficace tra le priorità definite a livello nazionale e le esigenze dei territori. Un efficace coinvolgimento delle autorità regionali e locali nelle diverse fasi di implementazione dei PPNR, ovvero nella fase di programmazione, compresa l'individuazione degli obiettivi e dei relativi indicatori di *performance*, in quella di gestione, e nel monitoraggio dei risultati, potrebbe contribuire a rafforzare il radicamento territoriale degli interventi e la capacità del sistema di cogliere tempestivamente le specificità locali¹²⁸.

Infine, il nuovo sistema di gestione e monitoraggio delle risorse potrebbe avere implicazioni sugli equilibri istituzionali, in particolare nella fase di attuazione dei PPNR. Il rafforzamento dell'approccio orientato ai risultati e la centralità attribuita ai meccanismi di verifica del conseguimento di traguardi e obiettivi tendono infatti a spostare il baricentro operativo verso la relazione tra Commissione europea e Stati membri, con un ruolo più limitato delle altre istituzioni politiche nel processo di implementazione. Considerato che il nuovo assetto è concepito anche per accrescere la trasparenza, esso può rappresentare l'occasione per valorizzare il ruolo del Parlamento europeo e, più in generale, delle istituzioni rappresentative nella fase di attuazione dei PPNR. Affinché ciò avvenga, la maggiore enfasi su procedure strutturate di valutazione dei risultati e sul dialogo tra Commissione e autorità nazionali potrebbe essere accompagnata da un rafforzamento degli strumenti di indirizzo e controllo politico, anche attraverso un coinvolgimento più sistematico del Parlamento europeo e del Consiglio nelle fasi di monitoraggio, revisione e riallocazione delle risorse, contribuendo così ad assicurare coerenza con le priorità dell'Unione lungo l'intero ciclo di attuazione dei PPNR¹²⁹.

¹²⁸ Si vedano: Rubio, E., Lindner, J., Redeker, N. e Hansum, R. (2025), "Ripe for Reform – What's in the EU Budget Proposal and What Should Come Next", Policy Brief, Jacques Delors Center of Berlin, Agosto e Darvas, Z., Lappe, M.S., Sangers, B. e Zettelmeyer, J. (2026), "National plans, regional voices: cohesion policy in the next European Union budget", Policy Brief 06/2026, Bruegel.

¹²⁹ Si veda, ad esempio, Alcidi, C. e Rubio, E. (2026), "Navigating the European Commission's MFF Proposal for 2028-2034 - Mapping Risks and Opportunities for Cohesion Policy and Regional Development", European Parliament, Policy Department for Regional Development, Agriculture and Fisheries. Gli autori sottolineano l'esigenza di rafforzare i meccanismi di controllo e di verifica sull'utilizzo delle risorse. Tra gli strumenti ritenuti rilevanti rientrano una maggiore frequenza delle relazioni sullo stato di attuazione del bilancio dell'Unione, un accesso più ampio alla documentazione relativa alla valutazione dei risultati conseguiti e la previsione di tempi adeguati al loro esame da parte del Parlamento europeo e del Consiglio.

5. Alcune considerazioni generali

Con la proposta di QFP 2028-2034, la Commissione intende rafforzare il ruolo della UE nel finanziamento di obiettivi comuni. La proposta della Commissione europea relativa al QFP 2028-2034 si inserisce in un contesto internazionale caratterizzato da elevata incertezza geopolitica ed economica. In questo quadro, il bilancio dell'Unione europea può rappresentare uno strumento più rilevante per il finanziamento di beni pubblici comuni. Il rafforzamento degli interventi per competitività, sicurezza, difesa, transizione energetica e digitale riflette l'esigenza di affrontare problematiche per le quali un'azione coordinata a livello europeo può essere più efficace rispetto alla somma delle iniziative dei singoli Stati membri¹³⁰.

La dimensione complessiva del bilancio resta limitata rispetto alle finalità da finanziare. A fronte delle nuove sfide strategiche, la proposta della Commissione evidenzia un limite rilevante nella dimensione complessiva del QFP. Al netto dei rimborsi del debito NGEU, le risorse restano sostanzialmente stabili in termini reali rispetto al bilancio corrente. Ne deriva una tensione tra l'ampliamento delle priorità e la disponibilità effettiva di risorse, che si traduce in una riallocazione interna della spesa, in particolare a scapito delle politiche tradizionali a gestione concorrente.

I PPNR possono favorire l'integrazione e la flessibilità delle politiche settoriali; occorre mantenere un adeguato coordinamento tra autorità centrali e territoriali per evitare che ciò crei incertezza sulle risorse per PAC e coesione. L'accorpamento in un unico strumento di programmazione di politiche diverse, tra cui PAC, coesione, pesca, migrazione e sicurezza, può favorire una maggiore integrazione degli interventi, un più elevato orientamento ai risultati e una maggiore capacità di adattamento agli *shock*. Al tempo stesso, l'assenza di dotazioni predeterminate e chiaramente distinte per la PAC e la politica di coesione può accrescere l'incertezza sulla destinazione effettiva delle risorse. Appare necessario un adeguato coordinamento tra autorità centrali e territoriali lungo l'intero orizzonte di programmazione per assicurare prevedibilità per beneficiari, territori e settori interessati.

¹³⁰ Si veda D'Adamo, G. (2026), "The Drivers of the Evolution of the EU's Long-Term Budget", in Buti, M., Corsetti, G. e Peychev, A. (a cura di), *Reconfiguring Europe in a Fractured Global Economy*, The 2026 EMU-Lab Florence Report, European University Institute. L'autore descrive l'evoluzione del bilancio europeo come una serie di discontinuità strutturali innescate da eventi critici esterni, lungo tre dimensioni: la composizione della spesa, gli strumenti di bilancio e l'architettura finanziaria. Sul piano della composizione, la progressiva riduzione del peso della PAC a favore di politiche di coesione, ricerca, innovazione e, più recentemente, competitività, sicurezza e transizione è avvenuta in corrispondenza di allargamenti, riforme dei Trattati e nuove priorità strategiche dell'Unione. Sul piano degli strumenti e dell'architettura finanziaria, le innovazioni più significative sono avvenute dal 2020: la pandemia da COVID-19, l'aggravarsi delle tensioni geopolitiche globali e la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina hanno allentato le posizioni degli Stati membri su questioni di bilancio precedentemente bloccate, determinando l'introduzione di strumenti innovativi che hanno ampliato la capacità del bilancio UE di finanziare obiettivi comuni e beni pubblici europei, in primo luogo NGEU. L'autore osserva anche che tali innovazioni, inizialmente concepite come temporanee, si sono poi consolidate nell'architettura di bilancio man mano che ne è stata dimostrata l'efficacia, e che la proposta della Commissione per il QFP 2028-2034 si può inscrivere in questa tendenza.

Un ruolo rafforzato del bilancio della UE richiederebbe risorse e meccanismi di finanziamento adeguati alle nuove priorità. Una maggiore capacità di intervento dell'Unione richiederebbe una dotazione finanziaria significativa, sostenuta da un sistema di risorse proprie solido e coerente con le finalità del nuovo quadro. Sarebbe inoltre necessario valutare un ricorso strutturale, e non solo emergenziale, a strumenti di debito comune, in grado di sostenere investimenti europei di lungo periodo. Progressi più rapidi nell'integrazione dei mercati dei capitali appaiono complementari a tale obiettivo, contribuendo ad ampliare la capacità di finanziamento degli investimenti strategici.

La nuova *governance* richiede un rinnovato coordinamento tra livello centrale e autorità territoriali. Le innovazioni introdotte attraverso i PPNR possono migliorare il coordinamento tra politiche e rafforzare il collegamento tra risorse e risultati. Tuttavia, le nuove modalità di gestione potrebbero comportare un accentramento della programmazione, rendendo particolarmente importante il raccordo con le autorità regionali ed enti locali. In questo contesto, il coinvolgimento dei livelli territoriali nelle diverse fasi del ciclo di programmazione può contribuire a integrare le priorità nazionali con le esigenze dei territori e a valorizzare l'esperienza maturata nell'attuazione delle politiche di coesione e di sviluppo rurale.

La semplificazione del bilancio europeo proposta dalla Commissione europea può ridurre gli oneri amministrativi, ma i benefici potrebbero emergere solo nel corso del tempo. La riduzione del numero di programmi, l'introduzione di un punto di accesso unico e la razionalizzazione dei sistemi di monitoraggio possono contribuire, a regime, a migliorare l'accessibilità ai fondi, in particolare per i soggetti con minore capacità amministrativa. Tuttavia, tali benefici dipenderanno dalle modalità di attuazione e dalla capacità delle amministrazioni, soprattutto a livello locale, di adattarsi al nuovo quadro. Nel breve periodo potrebbero verificarsi costi di transizione e un temporaneo aumento della complessità operativa nella gestione degli interventi.

Il nuovo assetto può favorire la mobilitazione di risorse aggiuntive, ma richiede stabilità e prevedibilità. L'orientamento ai risultati e la maggiore flessibilità nell'utilizzo dei fondi possono favorire un effetto leva per ulteriori investimenti pubblici non previsti direttamente dal PPNR e la complementarità degli investimenti privati. Ciò dipenderà, dalla qualità della programmazione, dalla stabilità delle regole e dalla prevedibilità delle risorse.

Il rafforzamento della flessibilità richiede un controllo democratico più efficace a livello della UE. Il nuovo quadro solleva questioni rilevanti in termini di equilibrio tra le istituzioni della UE. Il rafforzamento del ruolo della Commissione e il maggiore ricorso a strumenti flessibili e orientati ai risultati richiedono un corrispondente consolidamento dei meccanismi di controllo e indirizzo politico. In tale prospettiva, un ruolo rafforzato del Parlamento europeo nel processo di bilancio e nelle fasi di monitoraggio e valutazione degli interventi appare funzionale a rafforzare la legittimazione delle scelte di spesa a livello dell'Unione.

Il Parlamento europeo propone maggiori risorse complessive e meccanismi che assicurino un adeguato coordinamento tra autorità centrali e territoriali. Nella risoluzione del 28 aprile scorso, il Parlamento europeo ha chiesto un incremento degli stanziamenti rispetto alla proposta della Commissione, trasferendo gli oneri di rimborso del debito contratto per finanziare le sovvenzioni NGEU al di fuori dei massimali di bilancio. Il Parlamento ha inoltre proposto di mantenere una clausola di riesame intermedio obbligatorio e ha chiesto che le risorse destinate alle politiche di coesione e alla PAC siano chiaramente predeterminate e distinte all'interno dei PPNR, in modo da garantire la prevedibilità dei trasferimenti ai beneficiari finali. Infine, il Parlamento ha richiesto che le regioni mantengano il ruolo di autorità di gestione, nel rispetto del principio di gestione concorrente e della *governance* multilivello, evitando che il nuovo modello accenti la programmazione a livello nazionale a scapito della dimensione territoriale.

Il QFP 2028-2034 segna un'evoluzione positiva del bilancio europeo, ma le priorità attuali e future richiederebbero un rafforzamento della sua capacità finanziaria e della *governance* dell'Unione. La proposta della Commissione rappresenta un passo verso un bilancio più orientato agli obiettivi comuni e ai risultati. Al tempo stesso, rispondere in modo efficace alle sfide attuali e future richiederebbe di rafforzare in modo significativo la capacità finanziaria del bilancio della UE, la prevedibilità delle risorse per le principali politiche comuni e i meccanismi istituzionali di decisione, gestione e controllo della spesa.