

VERSO IL NUOVO QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE DELL'UNIONE, ANALISI E PROPOSTE PER IL FINANZIAMENTO DEI "BENI PUBBLICI" EUROPEI

Rapporto finale del progetto "IL QFP 2028-2034, QUALI NUOVE RISORSE PER I BENI PUBBLICI, UNA CRESCITA SOSTENIBILE E COMPETITIVA DEL SISTEMA ECONOMICO: PROPOSTE ITALIANE E TEDESCHE A CONFRONTO"

Realizzato con il contributo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ai sensi dell'art. 23 bis del D.P.R. 18/1967

*Indice:

Introduzione ***di Pier Virgilio Dastoli*** **3**
Introduzione ***di Luigi Mattiolo*** **8**
Introduzione ***di Henning Vöpel*** **9**

CAPITOLO 1 **11**

Analisi comparativa dei principali rapporti strategici europei e stima della loro portata finanziaria complessiva
di Giovanni Barone

1. Introduzione 11
2. Metodologia e criteri analitici 13
3. Analisi dei sei rapporti europei 16
4. Convergenze e divergenze nelle stime dei sei rapporti 19
5. Analisi quantitativa integrata della portata finanziaria 21
6. Implicazioni quantitative per il QFP 2028–2034: quadro di sintesi e dinamiche di allocazione 26
7. La proposta della Commissione Europea per il QFP 2028–2034: una lettura macroeconomica alla luce dei principali rapporti strategici europei 31
8. Ripensare la governance complessiva del bilancio europeo 35
9. Conclusioni – Verso una nuova economia politica degli investimenti europei 37

CAPITOLO 2 **40**

Opinione pubblica e nuovo bilancio europeo 2028-2034
Un monitoraggio sul ruolo dei media, dei think tank e degli stakeholder in Italia ed in Germania
di ***Stefano Milia ed Emanuele Bocchia***

1. Introduzione 40
2. L'informazione sul QFP 2028-2034 in Italia 41
3. Il contributo dei think tank italiani sul nuovo QFP 44
4. Le opinioni degli stakeholder italiani sul QFP 2028-2034 47
5. Il dibattito intorno al QFP 2028-2034: un confronto con la situazione tedesca 54
6. Conclusioni 58

CAPITOLO 3 **60**

QFP 2028-2034: verso il nuovo sistema di risorse proprie UE e il legame con la politica ambientale e climatica europea
di ***Götz Reichert***

1.Contesto 60
2. Nuove categorie delle risorse proprie UE: principi, proposte e classificazioni 60
3. Nuovo sistema di risorse proprie dell'UE: la proposta della Commissione 2025 64
4. Valutazioni relative alle proposte di risorse proprie UE legate all'ambiente ed il clima 69
5. Conclusioni sulle risorse proprie UE legate ad ambiente e clima 71

CAPITOLO 4 **75**

Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034: nuove risorse proprie, debito comune europeo, safe asset
di ***Stefano Rossi***

1. Contesto 75
2. La proposta del Movimento Europeo Italia 77
3. Il problema del debito e il safe asset europeo 81

CAPITOLO 5 **86**

Le iniziative di dibattito sul QFP 2028-2034
a cura di ***Stefano Milia***

WEBINAR "IL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2028-2034"- 23 aprile 2026 86

CONVEGNO "IL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE QUALI NUOVE RISORSE PER I BENI PUBBLICI EUROPEI" – ROMA, 7 LUGLIO 2026 91

ALLEGATO **103**

"Open letter from the European Movement in Italy to the European Parliament's Committee on Budgets ahead of the vote on the interim report on the proposal for a Council regulation on the Multiannual Financial Framework"
and supplementary note to the Letter

**"Le posizioni contenute nel presente report sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e nemmeno dell'insieme delle organizzazioni promotrici del progetto"*

Introduzione di Pier Virgilio Dastoli
Presidente del Movimento Europeo – Italia

Nella maggior parte dei paesi del mondo funziona ormai da oltre quarant'anni uno strumento di programmazione finanziaria attraverso bilanci pluriennali che – secondo il modello teorico di Richard Musgrave per le funzioni allocative, redistributive e di stabilizzazione - dovrebbe avere l'obiettivo di

- migliorare gli equilibri macroeconomici,
- garantire un' efficace allocazione delle risorse,
- assicurare la prevedibilità delle spese,
- rafforzare la responsabilità politica degli esecutivi attraverso il controllo parlamentare laddove i parlamenti hanno un vero potere democratico,
- e realizzare politiche pubbliche più efficienti.

In questo spirito, i quadri di spese a medio termine (in inglese MTEF: *Medium-Term Expenditure Frameworks*) coprono normalmente un periodo di tempo minimo da tre a cinque anni che consentono ai parlamenti nazionali di assumere la responsabilità di controllare la politica fiscale (*no taxation without representation*) dei governi.

Nelle Comunità Europee prima e nell'Unione Europea poi sono stati introdotti gli stanziamenti di impegno a carattere pluriennale che riguardavano principalmente la politica regionale considerata come "*non obbligatoria*" perché non prevista dai trattati e gli stanziamenti di pagamento a carattere annuale che riguardavano principalmente la politica agricola e il fondo sociale considerati come "*obbligatori*" perché previsti invece dai trattati.

La distinzione fra spese obbligatorie e spese non obbligatorie è stata abolita nel 2010 dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e della nuova procedura di bilancio stabilita negli articoli 311-316 TFUE.

Nel 1988 fu introdotta per la prima volta da Jacques Delors la programmazione finanziaria pluriennale che appariva allora necessaria per accompagnare la realizzazione del mercato unico con "*politiche*" pubbliche europee e non solo "azioni" in settori di nuove competenze introdotte dall'Atto Unico europeo del 1987 in particolare per l'ambiente e per la ricerca con iniziative legate a nuovi obiettivi che erano state individuati dall'allora commissario europeo Altiero Spinelli all'inizio degli anni settanta usando il grimaldello di un'embrionale politica industriale.

Le proposte di Jacques Delors, presentate al Parlamento europeo il 18 febbraio 1987 all'interno di quello che era stato chiamato "*Pacchetto Delors I*" o, meglio, "*Portare l'Atto Unico al successo*", avevano in effetti l'ambizione o piuttosto l'illusione

- di contribuire alla realizzazione di un mercato senza frontiere entro una data imprecisata nel 1992,
- di creare le condizioni di un'effettiva coesione economica e sociale,
- di promuovere una politica europea della ricerca e della tecnologia,
- di rafforzare lo SME,
- di gettare le basi di uno spazio sociale europeo,
- e di promuovere interventi comunitari in materia ambientale.

Per ottenere questi risultati Jacques Delors aveva avvertito gli Stati membri che sarebbe stato necessario dotare le Comunità europee di risorse finanziarie adeguate che, a suo giudizio, si sarebbero dovute concentrare

- sulla fissazione di un massimale delle entrate,
- sulla riduzione dei contributi degli Stati attraverso l'aliquota della TVA,

- e sull'introduzione di quella che fu chiamata "*la quarta risorsa*" e cioè una percentuale del PIL per ogni Stato membro a seconda della loro ricchezza interna.

Jacques Delors accettava così in partenza il principio secondo cui il bilancio europeo dovesse essere dettato dal massimale delle entrate stabilito dal Consiglio su cui il Parlamento europeo non era nemmeno consultato e non dai bisogni di spesa.

Queste entrate dovevano derivare secondo Jacques Delors principalmente dai contributi degli Stati membri (ai quali veniva inoltre aumentata dal 10 al 25% la percentuale per i costi di raccolta delle risorse provenienti dai dazi) incrementando in tal modo la logica del cosiddetto "*giusto ritorno*" da cui era nata la famosa invettiva thatcheriana "*I want my money back".*

La Commissione Delors aveva così deciso di ignorare le ragioni che avevano spinto il Parlamento europeo a bocciare nel dicembre 1979 il bilancio per l'esercizio 1980 proposto dalla Commissione Thorn a cui era seguita l'iniziativa del "*Coccodrillo*" per una revisione costituente dei trattati di Roma e, poi, nel dicembre 1984 il bilancio per l'esercizio 1985 che secondo l'Assemblea avrebbe dovuto

- essere iscritto nel programma quadriennale 1985-1988 dell'esecutivo europeo,
- prevedere l'emissione di prestiti e di nuove risorse proprie per coprire il deficit delle spese nella misura in cui esse superassero il tetto dell'1% delle entrate derivanti dalla TVA,
- concepire gli stanziamenti di impegno in funzione dell'ipotesi che, nel corso del 1985, gli Stati avessero votato il trasferimento di una parte della TVA alle Comunità nella misura necessaria per garantire la realizzazione del programma quadriennale,
- calcolare l'ordine di grandezza delle riduzioni che gli Stati membri avrebbero potuto introdurre nelle loro spese come conseguenza delle spese assunte dalle Comunità.

Il primo "MTEF" europeo proposto da Jacques Delors ebbe una durata quasi quinquennale per il periodo dal 29 giugno 1988 al 31 dicembre 1992 ma poi i governi nazionali dei Dodici pretesero ed ottennero che, contrariamente a quel che avveniva nel resto del mondo, la durata del quadro finanziario europeo pluriennale fosse di ben sette anni.

Da allora il Consiglio dell'Unione ne ha adottati altri cinque (1993-1999, 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020, 2021-2027) con l'*imprimatur* del Consiglio europeo e con l'approvazione *obtorto collo* del Parlamento europeo.

Con la presentazione il 16 luglio 2025 della proposta di regolamento del Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034 (QFP) da parte della Presidente Ursula von der Leyen e del commissario Piotr Serafin è stato avviato il dialogo – o meglio il confronto - fra le istituzioni (Parlamento europeo, Consiglio, Commissione europea) e gli organi (Comitato Economico e Sociale e Comitato delle Regioni) dell'Unione europea sulla programmazione delle politiche europee per un periodo che potrebbe essere di sette anni e cioè per tutta la legislatura 2029-2034 se non verrà accolta la richiesta adottata dal Parlamento europeo di adeguare la programmazione finanziaria alla periodicità naturale di cinque anni.

Il Movimento europeo ha deciso di consacrarsi a questo tema, come aveva già fatto nel 2020 in vista del QFP 2021-2027, dedicando la sua azione politica alle priorità dei beni pubblici europei, della dimensione democratica e delle finanze necessarie e cioè delle risorse proprie per rispondere ai bisogni delle cittadine e dei cittadini europei.

I bilanci annuali sono fondati, come sappiamo, su una dettagliata procedura (art. 314 TFUE) in cui Parlamento europeo e Consiglio rappresentano formalmente l'autorità di bilancio con due limiti apparentemente insormontabili che riducono in modo sostanziale i poteri del Parlamento europeo:

- l'ammontare globale delle spese è fissato dal QFP,
- e l'ammontare globale delle entrate è deciso dal solo Consiglio violando così il principio *no taxation without representation* sulla base di una consolidata regola dei trattati secondo cui le spese sono dettate dalle entrate.

Sulla base delle sfide europee e internazionali il rapporto del Movimento europeo definisce un decalogo di priorità che risponda in modo coerente alla campagna di comunicazione europea "*è cambiato il mondo, cambiamo il bilancio*" allontanando il sospetto di una maggioranza parlamentare sensibile solo alle pressioni dei portatori di interesse più forti:

1) Il QFP deve essere lo strumento per garantire alle cittadine e ai cittadini europei beni pubblici che non possono essere assicurati dagli Stati membri ognuno per conto proprio. In questo quadro, oltre alle tradizionali spese della politica agricola e della coesione economica, sociale e territoriale - che dovranno essere tra di loro separate e che rappresenterebbero comunque il 45% del QFP - è indispensabile dare un forte segnale alle opinioni pubbliche sul sostegno alle politiche innovative in materia di politica ambientale e digitale, di investimenti strategici e per lo spazio, nella ricerca e nelle nuove tecnologie con particolare riferimento ai programmi Horizon Europe, nell'attuazione del mercato unico, nell'educazione e formazione con particolare riferimento ai programmi Erasmus Plus, nel sostegno alla società civile e nello scudo democratico, nella salute con particolare riferimento ai fondi per la salute globale e all'Alleanza globale per i vaccini (*GAVI*) dentro e fuori l'Unione europea, nell'energia, nell'impegno per le nuove generazioni e nella politica di accoglienza e di inclusione dei migranti. Non si tratta di ridurre le spese agricole finalizzate agli obiettivi della difesa e della restaurazione della natura e quelle della coesione rivolte in particolare alle aree interne e alla lotta alle diseguaglianze ma di aumentare in maniera consistente il QFP per la garanzia dei beni pubblici europei qui sopra indicati.
2) Al fine di attuare le proposte contenute nei Rapporti sulla Competitività di Mario Draghi, di Enrico Letta sul mercato unico e di Sauli Niinistö sulla difesa e di tenere in debito conto le analisi della BCE è indispensabile un forte impegno finanziario sulla politica industriale e l'innovazione secondo il metodo del partenariato pubblico e privato che è fondamentale per stimolare gli investimenti nell'Unione europea.
3) Insieme alle politiche interne dell'Unione europea il nuovo QFP deve garantire impegni finanziari adeguati legati ai partenariati strategici a livello internazionale ed in particolare a quelli con l'Unione africana ed i Paesi del Mediterraneo a cui si aggiungono la messa in opera delle decisioni adottate a Siviglia sullo sviluppo sostenibile e le politiche di sostegno ai Paesi candidati all'adesione.
4) Questi impegni riguardano anche la politica estera e di sicurezza che comprende la dimensione della difesa comune al fine di garantire investimenti europei con una logica che escluda l'aumento delle spese nazionali come è stato proposto invece dalla Commissione europea.
5) Al fine di realizzare questi obiettivi appare evidente che le entrate previste e dunque le nuove risorse proprie non sono adeguate, che bisogna sostituire progressivamente i contributi nazionali con tali risorse e che esse devono creare le condizioni di un quadro finanziario che raggiunga un livello pari ad almeno il 2% del Prodotto Interno Lordo a cui si aggiunga lo strumento di debiti pubblici europei come è avvenuto con il NGEU.
6) Non è accettabile che il QFP copra un periodo di tempo di sette anni vincolando in tal modo il Parlamento europeo che sarà eletto nel 2029 e violando regole che esistono in tutti i paesi membri con una periodicità che va da un minimo di tre anni ad un massimo di cinque.
7) Il Parlamento europeo dovrebbe chiedere al Consiglio europeo di applicare la "*clausola della passerella*" prevista dall'articolo 312.2 TFUE consentendo così al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata.
8) L'accordo interistituzionale previsto all'art. 312.5 TFUE dovrebbe prevedere l'inserimento di una "*procedura di concertazione finanziaria*", simile a quella che fu introdotta il 4 marzo

1975 con la Dichiarazione comune delle tre istituzioni a seguito del Trattato di Bruxelles sul bilancio europeo, attribuendo di fatto al Parlamento europeo un potere di codecisione sul sistema delle risorse proprie e superando così il metodo previsto nell'articolo 311 TFUE che attribuisce un potere esclusivo di decisione al Consiglio.

9) Poiché è essenziale garantire la democrazia rappresentativa, il Movimento europeo insiste sulla necessità di promuovere delle assise interparlamentari durante i negoziati del QFP - in modo da coinvolgere i parlamenti nazionali e le regioni con poteri legislativi nei sistemi federali che sono altrimenti esclusi - secondo il modello delle assise che si svolsero a Roma nel novembre del 1990 e di assicurare il pieno rispetto dei principi della trasparenza previsti dall'art. 15.3 TFUE e dall'art. 42 della Carta dei diritti fondamentali.
10) La democrazia rappresentativa deve essere accompagnata dalla democrazia partecipativa introducendo il metodo del "*bilancio partecipativo*" come forma di partecipazione diretta dei cittadini alla vita politica utilizzando gli strumenti adottati dalla Conferenza sul futuro dell'Europa e prevedendo momenti deliberativi delle organizzazioni rappresentative della società civile e del mondo del lavoro e della produzione anche attraverso il ruolo del Comitato Economico e Sociale.

Partendo da questi orientamenti il Movimento europeo in Italia propone:

1) il raddoppio del bilancio europeo annuale da circa 150 miliardi di euro a livello del 2027 a 300 miliardi di euro pari al 2.5% del RNL (escludendo i rimborsi del NGEU) e che dunque il prossimo QFP sia fondato interamente su vere risorse proprie aggiuntive per 150 miliardi di euro (e non sull'incremento dei contributi nazionali dei Paesi membri) per soddisfare le molteplici e nuove esigenze di beni pubblici e di investimenti europei.
Le stime più qualificate espresse dalla BCE e dal rapporto Draghi del 9 settembre 2024 ipotizzano da 800 a 1200 miliardi di euro annui i fabbisogni europei di investimenti aggiuntivi (nel medio/lungo periodo) rispetto all'attuale livello delle spese europee in particolare per obiettivi di politiche europee relativi a:

- crescita e competitività,
- infrastrutture,
- transizione e indipendenza energetica,
- transizione digitale,
- sicurezza e difesa (in primis scudo spaziale europeo),
- ricerca (in primis intelligenza artificiale europea) e innovazione,
- formazione e lavoro,
- crescita democratica e diritti fondamentali,
- Europa come attore globale,
- transizione ambientale.

A tali obiettivi occorrerebbe aggiungere la dimensione dell'Europa sociale, in particolare con interventi a favore degli oltre 93 milioni di poveri nell'Unione europea ed a rischio di esclusione sociale.

2) la raccolta di nuove e aggiuntive risorse proprie europee per 150 miliardi di euro annui derivanti (in un arco attuativo progressivo quinquennale) non dalla tassazione dei redditi, dei patrimoni o degli scambi, ma prioritariamente da sovraimposte europee alla fonte concentrate nei settori a esternalità economiche e sociali negative.
Il Movimento europeo in Italia suggerisce conseguentemente di prendere in considerazione in particolare sovraimposte europee su:

- il gioco d'azzardo,

- il tabacco,
- e l'alcol.

Ulteriori sovraimposte europee potrebbero riguardare fra l'altro i consumi di lusso di importo superiore a soglie predefinite, per raggiungere i 150 miliardi di euro, con effetti moltiplicativi virtuosi ai fini della crescita dell'innovazione e dello sviluppo economico e sociale europeo.

Il Movimento europeo in Italia insiste anzitutto sul fatto che l'agenda europea dovrebbe prevedere la scadenza del prossimo QFP alla fine del 2032 con una revisione a metà percorso nel primo semestre 2030 e cioè sei mesi dopo l'inizio della nuova legislatura europea che partirà dopo il voto europeo dal 6 al 9 giugno 2029 e la nomina della nuova Commissione europea a novembre 2029.

Il Movimento europeo attira poi l'attenzione sull'importanza del metodo della democrazia rappresentativa, che esigerebbe una cooperazione permanente con i parlamenti nazionali ed i poteri locali e regionali anche attraverso delle assise interparlamentari, e della democrazia partecipativa.

Essa esigerebbe di ripetere l'esperienza della Conferenza sul futuro dell'Europa affiancandola con strumenti digitali come una piattaforma di dialogo fra il Parlamento europeo e la società civile aperta anche ai paesi candidati e panel transnazionali che non debbono essere l'esclusiva della Commissione europea.

Introduzione di Luigi Mattiolo

Presidente italiano del Centro italo-tedesco per il dialogo europeo Villa Vigoni

La collaborazione tra Villa Vigoni e il Movimento Europeo nell'ambito di questo progetto dedicato al nuovo Quadro Finanziario Pluriennale dell'Unione europea 2028–2034 assume per noi un significato particolare. Riflettere sul futuro bilancio dell'Unione significa infatti affrontare un capitolo di policy che trascende ampiamente la dimensione, pur fondamentale, delle finanze pubbliche europee. Nel bilancio si traduce concretamente il grado di responsabilità comune che gli Stati membri intendono assumersi, le priorità che scelgono di condividere e, in ultima analisi, l'ambizione politica che attribuiscono al progetto europeo.

Questa collaborazione acquista un valore ancora maggiore nell'anno in cui Villa Vigoni celebra il suo quarantesimo anniversario. Quarant'anni fa, l'intesa tra i Ministri degli Esteri italiano e tedesco, Giulio Andreotti e Hans-Dietrich Genscher, poneva le basi per la nascita di un'istituzione destinata a fare del rapporto tra Italia e Germania uno strumento al servizio di un obiettivo più ampio. Sin dai suoi atti fondativi e statutari, infatti, Villa Vigoni ha ricevuto un mandato profondamente europeo, che va ben oltre la sola dimensione bilaterale.

Il dialogo italo-tedesco rappresentava, e continua a rappresentare, il punto di partenza: non un fine in sé, ma un possibile catalizzatore di convergenze, iniziative e responsabilità condivise a livello europeo. È precisamente su questo terreno che la missione di Villa Vigoni incontra quella del Movimento Europeo. In una fase nella quale l'Unione è chiamata ad affrontare contemporaneamente trasformazioni geopolitiche, economiche, tecnologiche, sociali e ambientali di straordinaria portata, la capacità di tradurre obiettivi comuni in strumenti e risorse adeguati diventa una questione eminentemente politica.

Per questa ragione abbiamo accolto con particolare convinzione la possibilità di contribuire a questo prestigioso progetto di ricerca applicata. Il raccordo tra il mondo della ricerca e quello della decisione politica costituisce, del resto, uno dei capisaldi del lavoro di Villa Vigoni. Creare luoghi nei quali l'analisi scientifica possa confrontarsi direttamente con chi è chiamato ad assumere decisioni e responsabilità pubbliche significa contribuire a trasformare conoscenza e riflessione in proposte concrete e, laddove possibile, in azione politica. È in questo passaggio dalla teoria alla pratica, dalla ricerca alla policy, che un'istituzione di dialogo può esprimere pienamente la propria funzione.

I *policy paper* qui raccolti si collocano esattamente in questa prospettiva: offrire analisi e proposte concrete al dibattito sul prossimo Quadro Finanziario Pluriennale, mettendo competenze scientifiche e capacità di confronto al servizio della decisione pubblica.

Un particolare ringraziamento va al Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, che ha reso possibile la realizzazione di questo progetto e che insieme al Ministero federale tedesco della Ricerca, della Tecnologia e dello Spazio, accompagnano con continuità l'attività di Villa Vigoni e il suo impegno nel promuovere il dialogo italo-tedesco nella sua più ampia dimensione europea.

L'auspicio è che le riflessioni e le proposte emerse da questo lavoro possano trovare ascolto presso i decisori politici e contribuire a un confronto che non riguarderà soltanto la distribuzione delle risorse dell'Unione per il periodo 2028–2034, ma una questione ancora più essenziale: quali obiettivi gli europei intendano perseguire insieme e quali responsabilità siano pronti, concretamente, a condividere per realizzarli.

Introduzione di Henning Vöpel
Direttore generale del Centres for European Policy Network (cep)

Il prossimo grande scontro tra gli Stati membri dell'Unione Europea non riguarderà solo le risorse finanziarie, ma anche le sfide storiche che l'Europa si trova ad affrontare.

Il quadro finanziario pluriennale dell'UE per gli anni dal 2028 al 2034 poggia infatti su una questione di fondo: cosa dovrà fare l'Europa in comune nel futuro – e chi dovrà pagare per questo? I compiti che sarebbe opportuno svolgere congiuntamente a livello europeo stanno diventando sempre più ampi. Allo stesso tempo, il margine di manovra finanziario degli Stati membri si sta riducendo. Il prossimo quadro finanziario pluriennale dell'UE sarà quindi ben più di una semplice trattativa sugli importi di bilancio e sull'ammontare dei contributi.

Difesa, approvvigionamento energetico, migrazione e intelligenza artificiale hanno un elemento in comune: le iniziative nazionali isolate sono o inefficienti o non più sufficienti. La sicurezza non si ferma ai confini nazionali, le reti energetiche europee sono transfrontaliere, la migrazione riguarda lo spazio Schengen comune e, nella competizione globale sull'intelligenza artificiale, le economie di scala relative a capacità di calcolo, dati e infrastrutture saranno decisive.

Soprattutto nei settori della difesa e dell'IA, il fabbisogno di investimenti è enorme. È qui che si decide se l'Europa potrà essere sovrana e competitiva nel nuovo ordine mondiale. Tuttavia, dalla necessità di spese comuni deriva automaticamente quella di un debito comune. Le esperienze con NextGenerationEU forse non devono portare prematuramente a un meccanismo europeo di indebitamento permanente.

Dal punto di vista economico, si tratta di "beni pubblici" europei. Il loro beneficio non si manifesta solo in Francia, Germania o Polonia, ma in Europa nel suo complesso. Per questo motivo dovrebbero essere forniti e finanziati in misura maggiore a livello europeo. Il prossimo quadro finanziario dovrebbe orientarsi in modo molto più coerente a questo principio. La risposta risiede quindi in risorse proprie dell'UE più consistenti e chiaramente legittimate. Chi vuole più beni pubblici europei deve essere disposto a organizzarne il finanziamento a livello europeo in modo permanente e trasparente. In questo contesto, il principio di sussidiarietà dovrebbe valere anche in ambito fiscale: i compiti nazionali rimangono finanziati a livello nazionale, mentre i veri "beni pubblici" europei ricevono una propria base di finanziamento europea.

Così un maggior numero di compiti comuni non comporta un aumento del debito comune. Chi vuole contrarre debiti in modo permanente deve, in ultima analisi, poter decidere anche come raccogliere le entrate necessarie a tal fine. Un indebitamento europeo comune permanente porta quindi, di conseguenza, a una sovranità fiscale comune, a una responsabilità comune e, infine, a un'unione fiscale europea. L'Europa però non dovrebbe compiere questo passo quasi di nascosto. I rischi sono infatti enormi, non solo dal punto di vista economico, ma soprattutto istituzionale e politico. Una comunitarizzazione del debito potrebbe, in questa situazione, allontanare la responsabilità "civile" da quella politica, anziché unirle.

L'UE si trova infatti di fronte a una difficile doppia dinamica. Mentre le sfide esterne richiedono sempre più un'azione comune europea, all'interno di molti Stati membri aumentano l'indebitamento, i conflitti di distribuzione e le tensioni politiche. Comunitarizzare rapidamente i rischi fiscali nazionali proprio in questa situazione potrebbe però indebolire l'accettazione politica dell'Europa, anziché aumentarne la capacità di agire.

L'Europa ha però bisogno ora di una strada alternativa: una maggiore capacità fiscale senza un'unione fiscale completa. Ciò comporta innanzitutto una coerente definizione delle priorità del bilancio europeo. Non tutte le spese consolidate storicamente si giustificano solo perché sono sempre state parte integrante del bilancio dell'UE. In futuro dovrà essere determinante il valore

aggiunto europeo. Ciò che gli Stati membri sono in grado di gestire meglio autonomamente dovrebbe rimanere di competenza nazionale. Ciò che può essere fornito in modo efficiente solo congiuntamente e che, nella situazione attuale, riveste la massima priorità per il futuro dell'Europa, spetta all'Europa.

Su questa base, l'UE ha bisogno di una base di risorse proprie chiaramente definita e affidabile per questi beni pubblici europei. Chi richiede capacità di azione europea deve anche essere disposto a finanziarla in modo trasparente. Dal punto di vista normativo, le risorse proprie sono qualcosa di diverso da un indebitamento comune permanente: collegano direttamente tra loro compiti, entrate e responsabilità politica.

Ultimamente si è discusso spesso se l'euro – vista la debolezza del dollaro statunitense – possa diventare la principale valuta di riserva internazionale. Ciò offrirebbe all'Eurozona un maggiore margine di manovra in materia di indebitamento, ma presuppone l'emissione di eurobond comuni. Non bisogna dimenticare che l'economia nazionale che fornisce la valuta di riserva internazionale deve sopportare grandi oneri internazionali. In un certo senso, gli Stati Uniti rischiano attualmente di crollare sotto il peso di tali oneri. È lecito dubitare che l'Europa possa e debba davvero assumersi questo fardello nelle condizioni attuali.

Il prossimo quadro finanziario offre l'opportunità di un cambiamento di paradigma. La questione cruciale non è quanto debba essere grande il bilancio dell'UE, ma per quali compiti sia oggi necessario un bilancio europeo.

La risposta dovrebbe essere: per quei compiti in cui l'Europa può fare di più della somma dei suoi Stati membri e che rivestono la massima priorità strategica per il futuro dell'Europa. La difesa e l'intelligenza artificiale ne sono un esempio lampante. In questo ambito l'Europa ha ora bisogno di un forte impulso. Ciò può rafforzare notevolmente la stabilità e l'attrattiva dell'UE. A tal fine, l'UE deve indubbiamente diventare più capace di agire sul piano fiscale. Ma la capacità di agire non deriva dalla mutualizzazione del debito, bensì dal riunire compiti, finanziamenti e responsabilità al giusto livello politico. Ciò significa anche riformare le istituzioni europee. Altrimenti, il risultato finale non sarà una maggiore, ma una minore stabilità.

Maggiori compiti comuni richiedono un maggiore finanziamento comune. Ma se la capacità di agire a livello europeo non presuppone necessariamente un'unione europea del debito, un bilancio maggiormente incentrato sui "beni pubblici" europei, con una base di risorse proprie sostenibile, potrebbe rappresentare proprio la via di mezzo: più Europa dove l'Europa è necessaria – senza dover compiere affrettatamente il passo verso un'unione fiscale completa. Infatti, la forza fiscale, istituzionale ed economica nell'UE si condizionano a vicenda.

CAPITOLO 1

Analisi comparativa dei principali rapporti strategici europei e stima della loro portata finanziaria complessiva

di ***Giovanni Barone***[1]

1. Introduzione

Negli ultimi due anni, il dibattito europeo sul futuro dell'integrazione ha assunto una dimensione nuova, più strategica, più urgente e più consapevole della portata delle trasformazioni in atto. La concomitanza di shock sistemici – la crisi energetica, la guerra ai confini orientali dell'Unione, la competizione industriale e tecnologica con Stati Uniti e Cina, il rallentamento della produttività, l'esigenza pressante di accelerare la transizione ecologica – ha condotto le istituzioni europee a riconoscere la necessità di un salto di scala nei propri strumenti finanziari.

L'Unione si trova oggi in una fase di profonda ridefinizione delle proprie priorità economiche e finanziarie: non si tratta di aggiustare le politiche esistenti, né di ampliare moderatamente le linee di bilancio tradizionali, ma di comprendere quale debba essere la struttura economica e finanziaria dell'Europa nel medio e lungo periodo.

In questo contesto sono stati pubblicati sei rapporti di particolare rilevanza strategica, prodotti da istituzioni europee o da gruppi di lavoro ad alto livello incaricati dalle istituzioni dell'Unione. Essi rappresentano, nel loro insieme, la base documentale su cui si fonda il negoziato in corso sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2028–2034, nonché la discussione sulle nuove risorse proprie e sulla distribuzione degli investimenti europei.

Il presente Policy Paper ha l'obiettivo di riassumere, confrontare e mettere in relazione quantitativamente questi sei rapporti, ricostruendo un assetto finanziario coerente e presentando un ordine di grandezza metodologicamente plausibile delle risorse complessivamente necessarie a sostenere le priorità europee del prossimo decennio.

a. I sei rapporti analizzati

Il presente studio prende in esame i seguenti documenti:

— Rapporto Draghi sul futuro della competitività europea.[2]
— Rapporto Letta "Much More Than a Market" sul rafforzamento del Mercato Unico[3].
— Rapporto Niinistö sulla preparazione e prontezza civile e militare dell'Unione[4].
— Documento sul Futuro della Politica di Coesione (link ufficiale)[5].
— Vision for Agriculture and Food della Commissione europea[6].
— Rapporto sul bilancio orientato alla performance (IPOL_STU(2024)760700)[7].

---

[1] Il Dr. Giovanni Barone è membro del Gruppo di lavoro del Movimento Europeo Italia sulle risorse proprie. Il testo riprodotto è basato sul Policy Paper N.1 del progetto "IL QFP 2028-2034, QUALI NUOVE RISORSE PER I BENI PUBBLICI, UNA CRESCITA SOSTENIBILE E COMPETITIVA DEL SISTEMA ECONOMICO: PROPOSTE ITALIANE E TEDESCHE A CONFRONTO" ultimato a novembre 2025 con integrazioni aggiunte nel luglio 2026

[2] https://commission.europa.eu/document/download/97e481fd-2dc3-412d-be4c-f152a8232961_en?filename=The%20future%20of%20European%20competitiveness%20_%20A%20competitiveness%20strategy%20for%20Europe.pdf

[3] https://european-research-area.ec.europa.eu/documents/letta-report-much-more-market-april-2024

[4] https://commission.europa.eu/document/download/5bb2881f-9e29-42f2-8b77-8739b19d047c_en?filename=2024_Niinisto-report_Book_VF.pdf

[5] https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/future-cohesion-policy_en

[6] https://agriculture.ec.europa.eu/document/download/16558b9e-afed-4596-bf7c-16359d9979c7_en?filename=factsheet-vision-agriculture-food_en.pdf

Questi sei rapporti, pur con approcci e finalità differenti, convergono nell'evidenziare un livello di investimenti ritenuto insufficiente rispetto agli obiettivi strategici dell'Unione: troppo contenuto, troppo lento e troppo frammentato rispetto alle grandi potenze globali.
Una differenza metodologica è evidente fin da subito:

- Draghi e Niinistö propongono stime aggregate del fabbisogno aggiuntivo, mentre il Rapporto Letta presenta numerose quantificazioni settoriali;
- Altri descrivono rigidità, squilibri e inefficienze che hanno implicazioni indirette ma forti sulle future necessità finanziarie (PAC, Coesione, Performance);
- Altri ancora evidenziano settori strutturali (agricoltura, ecosistemi, territorio) che richiederanno nuove forme di finanziamento ma non forniscono quantificazioni dirette.

Il lavoro di sintesi richiede pertanto un processo di armonizzazione metodologica e di integrazione delle evidenze quantitative, sviluppato in modo trasparente e coerente sulla base dei dati numerici contenuti nei sei rapporti analizzati.

b. Contesto: perché questi sei rapporti sono decisivi

I sei rapporti analizzati sono accomunati dal contesto storico nel quale sono stati elaborati: un momento in cui l'UE ha preso atto della propria condizione di vulnerabilità sistemica, e in cui la Commissione è stata chiamata a riflettere sulle politiche industriali e finanziarie necessarie per mantenere la rilevanza geo-economica europea.
La diagnosi è chiara: l'Europa ha accumulato un ritardo significativo. Nel dibattito pubblico ill Rapporto Draghi è diventato il riferimento numerico centrale per ogni discussione sui futuri investimenti. Parallelamente, lo studio di Letta converge sulla stessa diagnosi di fondo, partendo da un approccio diverso: non la sola competitività industriale, ma la necessità di rafforzare il Mercato Unico e renderlo il "motore" di una nuova fase di crescita, pur senza tradurre questa esigenza in una cifra aggregata comparabile.
Il Rapporto Niinistö, con il suo focus su preparazione civile e difesa, introduce un'ulteriore dimensione: 50 miliardi di euro l'anno per colmare i gap di sicurezza e rafforzare la deterrenza europea, una cifra che non compare nei rapporti industriali.
In modo complementare, gli altri tre documenti – Coesione, Agricoltura, Performance – non introducono nuove cifre, ma mostrano i limiti strutturali dell'attuale allocazione di spesa, elementi essenziali per valutare la sostenibilità di un nuovo QFP.

c. Obiettivo del Policy Paper

Il mandato operativo del Policy Paper può essere riassunto nei seguenti elementi, che guidano l'impianto analitico:

- Confrontare e mettere in dialogo i sei rapporti, evidenziandone convergenze, divergenze metodologiche e complementarità.
- Valutare la portata finanziaria complessiva delle trasformazioni delineate nei rapporti, con particolare attenzione agli investimenti aggiuntivi richiesti.
- Costruire una stima integrata e metodologicamente fondata del volume annuo di investimenti richiesto in Europa, distinguendo tra componenti già incluse nei rapporti più ampi (es. Draghi e Letta) e componenti nuove e autonome (es. difesa, adattamento).
- Offrire una lettura quantitativa ancorata ai soli dati ufficiali, evitando ogni sovrastima o duplicazione.

[7] https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/760700/IPOL_STU(2024)760700_EN.pdf

— Rendere intelligibile, anche a soggetti non specialisti, la logica finanziaria sottesa alle grandi strategie europee.
— Contestualizzare il dibattito alla luce delle prese di posizione di stakeholder istituzionali e privati, come think tank internazionali, associazioni industriali e organismi europei.

In questo contesto, l'obiettivo di questo primo *paper* è di costruire la base conoscitiva, analitica e quantitativa su cui poggia il resto del progetto.

d. Metodologia dell'analisi

L'analisi segue un percorso in quattro fasi, fondamentali per rispondere al mandato del paper:
Fase 1 – Lettura analitica dei rapporti
Ogni rapporto è stato analizzato tenendo presente:
— la sua finalità;
— la sua copertura settoriale;
— la presenza o assenza di quantificazioni economiche;
— la natura della spesa prevista (pubblica, privata, mista, catalitica);
— eventuali sovrapposizioni con gli altri documenti.

Fase 2 – Estrazione numerica
Le quantificazioni numeriche impiegate in questa fase derivano esclusivamente dai sei rapporti analizzati; le elaborazioni successive, illustrate nelle parti seguenti, riguardano unicamente la loro interpretazione economica e la loro integrazione metodologica. I dati di partenza sono:
— 750–800 miliardi/anno (Draghi);
— 50 miliardi/anno (difesa, Niinistö);
— 15–64 miliardi/anno (adattamento climatico, Niinistö);

Fase 3 – Analisi comparativa e di aggiuntività
I numeri non sono stati sommati meccanicamente. Sono state considerate:
— le sovrapposizioni tra investimenti industriali e climatici;
— la natura autonoma della spesa per difesa;
— la parziale inclusione della resilienza climatica negli investimenti strutturali;
— la non-quantificazione delle esigenze di investimento in PAC e Coesione.

Fase 4 – Costruzione di scenari
Tre scenari (conservativo, realistico, massimo) permettono di delimitare una forbice plausibile.

2. Metodologia e criteri analitici

L'elaborazione di questo Policy Paper richiede una metodologia capace di armonizzare sei rapporti profondamente diversi per mandato, prospettiva disciplinare e finalità politiche. Essi spaziano dalla competitività industriale alla sicurezza, dalla riforma dei meccanismi di bilancio alla coesione territoriale e al futuro del settore agricolo. L'obiettivo fissato – riassumere e mettere a confronto i sei rapporti, valutandone la complessiva portata finanziaria per definire con maggiore precisione l'entità delle risorse necessarie – impone un approccio tecnico ma anche valutativo.
La metodologia adottata non si limita a una ricognizione descrittiva; essa procede attraverso un processo di ricomposizione analitica, volto a isolare ciò che è realmente comparabile, integrabile e, soprattutto, utilizzabile per una stima quantitativa robusta. La diversità dei rapporti si traduce in necessità metodologiche specifiche, che questo studio affronta lungo tre assi principali: l'armonizzazione dei concetti, l'interpretazione economica e la quantificazione coerente.

a. Armonizzazione dei concetti e delle metriche

I rapporti considerati operano con orizzonti temporali diversi, definizioni non uniformi di "investimento" e logiche eterogenee di classificazione della spesa. Alcuni operano una distinzione tra investimenti pubblici e privati, altri offrono stime aggregate senza specificarne la composizione; alcuni considerano la spesa aggiuntiva necessaria per "colmare un divario", altri la definiscono come "incremento strutturale" richiesto in condizioni di trend.
Per garantire comparabilità, il primo passaggio metodologico prevede la trasformazione di tutte le cifre in valori annuali, così da evitare la confusione tra stock e flussi, e la riconduzione delle valutazioni espresse in percentuale di PIL alle loro equivalenti in miliardi di euro, e viceversa, mantenendo un doppio registro analitico utile alla comparazione. A questi due passaggi si aggiunge la distinzione fra fabbisogno lordo e fabbisogno netto, necessaria per non sommare impropriamente stime che già incorporano più dimensioni della transizione.
Questo processo permette di collocare le stime dei sei rapporti su un piano comune, pur preservandone le caratteristiche tecniche.

b. Distinzione tra componenti sovrapposte e componenti aggiuntive

Un punto cruciale della metodologia riguarda la necessità di evitare duplicazioni contabili. Alcuni rapporti – in particolare il Rapporto Draghi ed il Rapporto Letta – adottano una prospettiva macro-strutturale che comprende già, al proprio interno, vaste porzioni di investimento funzionali alla transizione industriale, digitale ed energetica.
Attribuire valore aggiuntivo a tali componenti, sommando numeri provenienti da rapporti che in parte trattano gli stessi settori, produrrebbe una sovrastima artificiale.
Per questo motivo, nel confronto quantitativo viene adottata una distinzione analitica fra componenti sistemiche, già ricomprese nei fabbisogni di trasformazione industriale e competitiva; componenti autonome, come la spesa per la difesa e, in misura variabile, l'adattamento climatico; e componenti strutturali, che non rappresentano nuovi fabbisogni ma vincoli interni del bilancio, come PAC e Coesione.
L'elemento interpretativo centrale è il seguente: non tutti i fabbisogni hanno la stessa natura, né tutti appartengono allo stesso livello della programmazione europea. Una stima metodologicamente fondata deve tener conto di questa gerarchia.

c. Ricostruzione della coerenza macroeconomica

Un'analisi quantitativa affidabile richiede poi di verificare che le cifre proposte nei sei rapporti siano coerenti con la dimensione complessiva dell'economia europea, con la capacità effettiva degli Stati membri di generare investimenti pubblici addizionali, con la probabile partecipazione del settore privato e con i vincoli strutturali del mercato interno, dell'integrazione finanziaria e dell'assetto regolatorio.
La stima proposta dal Rapporto Draghi, pari a 750–800 miliardi annui ovvero a circa il 4,4–4,7% del PIL dell'Unione, viene ricondotta dallo stesso rapporto al divario cumulato fra Europa e Stati Uniti in materia di investimenti in tecnologia, energia, infrastrutture e innovazione, un divario a sua volta documentato da numerosi think tank e centri di ricerca internazionali. La cifra risulta sostanzialmente coerente con l'impianto analitico del Rapporto Draghi ed è indirettamente rafforzata dalla convergenza tematica del Rapporto Letta sulla frammentazione del Mercato Unico, pur in assenza, in quel documento, di una quantificazione aggregata equivalente.
La verifica è effettuata in termini di coerenza interna fra gli ordini di grandezza riportati nei diversi rapporti e non costituisce una validazione econometrica autonoma delle stime.

La valutazione della spesa per la difesa – 50 miliardi annui – deve anch'essa essere interpretata come voce autonoma e aggiuntiva, poiché rappresenta un ambito non ricompreso nelle stime macro-industriali dei due rapporti citati.
L'adattamento climatico, stimato tra 15 e 64 miliardi annui, presenta invece un carattere ibrido: una parte è già ricompresa nella modernizzazione delle infrastrutture e delle reti energetiche; una parte è invece realmente aggiuntiva, perché legata alla prevenzione dei danni, alla resilienza idrogeologica, alla gestione dei rischi climatici.

d. Approccio a scenari: perché è necessario

La varietà dei rapporti, delle metodologie adottate e delle finalità politiche implica che non sia possibile ricavare un'unica cifra "ufficiale" per il fabbisogno di investimento europeo.
Per questo motivo si ricorre a tre scenari:
- Scenario conservativo: minimizza la quota aggiuntiva degli investimenti climatici;
- Scenario realistico: assume che circa metà di tali investimenti sia autonoma;
- Scenario massimo: considera la quota aggiuntiva più elevata coerente con le stime documentali.

Questa impostazione consente di cogliere la scala quantitativa della trasformazione europea, di evitare tanto la sovrastima quanto la sottostima e di restituire una misura del fabbisogno depurata, per quanto possibile, dalle sovrapposizioni fra i diversi rapporti.
L'approccio a scenari rappresenta dunque una scelta metodologica necessaria e coerente con le best practice della ricerca economica.

e. Verifica delle compatibilità interne

La metodologia applicata include anche una valutazione della coerenza tra:
- fabbisogno totale stimato;
- dimensione attuale del QFP;
- rigidità del bilancio esistente;
- capacità degli Stati membri di mobilitare risorse;
- requisiti delle transizioni industriali, climatiche e difensive.

Questa verifica di coerenza ha finalità esclusivamente metodologiche e non implica una validazione empirica autonoma delle stime contenute nei rapporti esaminati.
Le valutazioni contenute nel presente lavoro riflettono esclusivamente la responsabilità scientifica dell'autore; eventuali errori od omissioni restano di sua unica responsabilità.
Questa verifica funge da ponte tra la semplice quantificazione e la valutazione qualitativa della sostenibilità.

f. Il ruolo della letteratura economica e dei think tank internazionali

Nell'ambito delle finalità del Policy Paper – che richiede di collocare le stime alla luce di prese di posizione di stakeholder istituzionali e privati – la metodologia potrà integrare, ove utile, riferimenti indiretti alle posizioni:
- dei principali think tank internazionali attivi sui temi europei (Bruegel, CEPS, Jacques Delors Institute);
- delle istituzioni economiche sovranazionali;
- delle organizzazioni industriali europee.

Questa triangolazione non altera i numeri – che devono provenire esclusivamente dai sei rapporti – ma ne rafforza la collocazione nel dibattito.

g. Risultato del processo metodologico

Attraverso i passaggi descritti, la metodologia adottata consente di:
- rendere comparabili stime molto diverse tra loro;
- evitare duplicazioni e sovrastime;
- identificare componenti aggiuntive;
- ricostruire una configurazione integrata;
- tradurre le stime in una forchetta quantitativa coerente;
- collocare i risultati nel dibattito economico europeo.

Il risultato è una ricostruzione dei fabbisogni di investimento europei non soltanto internamente consistente, ma anche analiticamente solida e contestualizzata, nell'ambito delle ipotesi metodologiche adottate.
Va precisato, a scanso di equivoci, che la ricostruzione proposta non costituisce una stima ufficiale dell'Unione europea, bensì un'elaborazione interpretativa dell'autore, costruita a partire dalle quantificazioni contenute nei sei rapporti analizzati e dai criteri metodologici esplicitati nel presente lavoro.

3. Analisi dei sei rapporti europei

La presente sezione sviluppa un'analisi estesa dei sei rapporti oggetto dello studio, assumendoli come fonti primarie per la ricostruzione della domanda europea di investimenti per il periodo 2028–2034. L'obiettivo è duplice: da un lato, fornire una lettura sistemica del contenuto informativo di ciascun documento; dall'altro, mettere in evidenza le convergenze, le differenze e le complementarità che emergono nella definizione delle esigenze finanziarie europee.
Ciascuno dei sei rapporti analizzati copre un'area tematica distinta; tuttavia, proprio la loro eterogeneità esprime il valore aggiunto del gruppo nel suo insieme. La ricostruzione qui proposta è dunque deliberatamente narrativa, ponendo attenzione al modo in cui ogni documento contribuisce a definire un pezzo complementare dell'architettura finanziaria europea.

Il Rapporto Draghi – La dimensione macro-sistemica del fabbisogno europeo

Il Rapporto Draghi rappresenta la fonte quantitativa più ampia e strutturata relativa ai fabbisogni d'investimento dell'Unione Europea. Il cuore dell'analisi poggia sull'identificazione di un divario macro-strutturale accumulato in due decenni di sottoinvestimento europeo.
Il documento stima che per riportare l'Europa su un sentiero di competitività globale siano necessari tra 750 e 800 miliardi di euro l'anno in investimenti aggiuntivi. Conviene precisare, fin da subito, che questa cifra non rappresenta un fabbisogno di spesa pubblica: il rapporto la intende come somma di investimenti pubblici, investimenti privati e capitale mobilitato attraverso strumenti di garanzia e *de-risking*, con il settore pubblico chiamato a svolgere un ruolo catalizzatore piuttosto che di finanziatore esclusivo.
Si tratta della stima più elevata e completa fra i rapporti analizzati. Il perimetro comprende le infrastrutture energetiche, dalle reti elettriche agli stoccaggi alle rinnovabili; la digitalizzazione avanzata e la connettività; la sostenibilità industriale e la decarbonizzazione; la ricerca, lo sviluppo e le tecnologie emergenti; il rinnovamento del parco infrastrutturale strategico; e la capacità produttiva nei settori ad alto valore aggiunto.

Il rapporto interpreta la competitività non come un concetto settoriale, ma come una proprietà sistemica della struttura economica europea.
L'elemento chiave è la scala: secondo il Rapporto Draghi, il livello di investimento europeo risulta insufficiente e troppo lento rispetto ai principali competitor internazionali. Il documento è costruito sulla logica del confronto internazionale, non su singole vulnerabilità settoriali. L'investimento richiesto è dunque strutturale e pervasivo, di lungo periodo, multicomponente e necessariamente integrato fra pubblico e privato.

La visione Draghi rappresenta quindi la base analitica quantitativa più generale – e anche la più ambiziosa – dell'intero blocco dei sei rapporti.

Il Rapporto Letta – Il Mercato Unico come moltiplicatore di investimenti

Il Rapporto Letta ("Much More Than a Market") parte da una posizione diversa ma giunge a una diagnosi di fondo largamente convergente con quella di Draghi. L'analisi non nasce come esercizio di stima dei fabbisogni, bensì come riflessione sullo stato di frammentazione del Mercato Unico europeo, e non propone una stima aggregata equivalente ai 750–800 miliardi di Draghi. Il documento individua invece numerosi ambiti nei quali il completamento del Mercato Unico richiede investimenti o riforme strutturali, accompagnando tali indicazioni con diverse quantificazioni settoriali e richiamando, tra le altre, stime pari a circa 500 miliardi di euro per il completamento della rete TEN-T entro il 2030, senza tuttavia ricondurre queste esigenze a un'unica quantificazione macroeconomica. È dunque più corretto parlare di una convergenza tematica con la diagnosi di Draghi sul sottoinvestimento europeo, piuttosto che di una stima numerica equivalente.

Il documento mette l'accento sulla frammentazione finanziaria, sulla scarsa integrazione dei mercati dei capitali, sull'insufficiente scalabilità delle imprese europee, sui costi sistemici della sovrapposizione regolatoria e sugli ostacoli alla mobilità dei fattori produttivi.

È proprio questa attenzione ai vincoli strutturali, più che alla loro traduzione in una cifra aggregata, a conferire al documento un carattere complementare, e non concorrenziale, rispetto al lavoro di Draghi. La presenza di numerose quantificazioni settoriali, unita all'assenza di un aggregato complessivo, riflette una diversa impostazione metodologica, orientata a costruire il caso per la riforma settore per settore anziché a definire un ordine di grandezza unico per l'intero fabbisogno europeo.

Il Rapporto Niinistö – Difesa e resilienza come fabbisogni aggiuntivi

A differenza dei rapporti Draghi e Letta, il documento individua due principali fabbisogni di investimento che presentano un tratto fondamentale: sono pienamente aggiuntivi, cioè non sovrapposti ai grandi investimenti strutturali delle transizioni industriali ed energetiche. Il documento identifica un fabbisogno cumulato di 500 miliardi per il prossimo decennio, pari a 50 miliardi di euro annui. Anche in questo caso vale una precisazione analoga a quella fatta per Draghi: si tratta del fabbisogno europeo complessivo, non di una richiesta di stanziamento dal solo bilancio dell'Unione, che potrà essere soddisfatta con una combinazione di risorse UE, bilanci nazionali e investimenti dell'industria della difesa.
Questa cifra deriva da:
- sottoinvestimenti storici nella capacità militare europea;
- necessità di prontezza strategica e interoperabilità;
- ricostituzione delle scorte e dei sistemi difensivi;
- adeguamento delle infrastrutture militari e dual-use.

Il punto cruciale è che queste spese non sono contenute né implicate nei rapporti Draghi e Letta. Esse rappresentano una dimensione autonoma del fabbisogno.

Il Rapporto Niinistö stima, inoltre, un fabbisogno annuale per l'adattamento climatico compreso tra 15 e 64 miliardi, a seconda dei settori considerati. In dettaglio, queste risorse riguardano:
- misure anti-alluvione;
- strategie di prevenzione incendi;
- infrastrutture idriche;
- resilienza delle reti critiche;
- protezione dei territori vulnerabili.

Va evidenziato che solo una parte di questi investimenti ricade nelle categorie Draghi-Letta (ad esempio, alcune infrastrutture energetiche). Una quota significativa è specifica per la resilienza ambientale e va dunque trattata come componente separata.

Visione Agricoltura e Alimentazione – Una riforma qualitativa, non quantitativa

Il documento "A Vision for Agriculture and Food" non propone un fabbisogno finanziario espresso in cifre. La sua rilevanza è un'altra: esso sottolinea che la transizione agricola richiede un modello che valorizzi i servizi ecosistemici, l'innovazione e la sostenibilità, ma non introduce stime numeriche aggiuntive.
Evidenzia piuttosto che la PAC è cruciale per la sostenibilità, ma non può essere ampliata indefinitamente e deve essere resa compatibile con le nuove priorità emergenti (difesa, tecnologia, energia).
In altre parole: la PAC non aumenta il fabbisogno, ma vincola il margine di riallocazione del QFP.

Il documento sul futuro della Coesione – Una voce rigida, non espansiva

Il rapporto sul futuro della politica di coesione non quantifica nuovi fabbisogni. Tuttavia, mette in luce un fatto cruciale: coesione e PAC assorbono insieme oltre il 60% del bilancio europeo.
Ciò implica che non si tratta di policy "neutrali", ma di blocchi di spesa che limitano la capacità dell'UE di finanziare nuove priorità, riducendo la flessibilità interna del QFP.
Questo rapporto, pur non aggiungendo numeri, modifica la composizione finanziaria del QFP, influenzando dunque la fattibilità politica di destinare risorse a nuove priorità come difesa o innovazione tecnologica.

Il documento sulla Performance del Bilancio UE – Limiti strutturali della spesa europea

Lo studio IPOL del Parlamento europeo fornisce una valutazione critica della struttura del bilancio, evidenziando:
- scarsa flessibilità;
- lentezza nella riallocazione delle risorse;
- *mismatch* tra obiettivi strategici e capitoli di spesa;
- debole capacità di risposta alle crisi.

Esso mette in evidenza un aspetto metodologico centrale: la spesa europea attuale non è "riutilizzabile" in modo elastico.

Ciò implica che anche se il fabbisogno non aumentasse, l'UE non sarebbe comunque in grado di soddisfarlo con la struttura attuale del QFP.

Sintesi della Parte 3 – Sistemi complementari, non sovrapposti

Dall'analisi narrativa dei sei rapporti emergono tre osservazioni fondamentali:

— I rapporti Draghi e Letta definiscono la cornice macro-industriale. Su questa base Draghi quantifica un fabbisogno strutturale tra 750 e 800 miliardi annui.
— Il Rapporto Niinistö introduce componenti pienamente aggiuntive di 50 miliardi/anno per la difesa, cui aggiungere 15–64 miliardi/anno per l'adattamento.
— PAC, coesione e performance influenzano la capacità allocativa del QFP: non aggiungono fabbisogni, ma limitano la possibilità di soddisfarli.

Queste tre dimensioni delineano la base per la Parte 4 e 5, dove verrà svolta l'integrazione quantitativa e la stima della portata finanziaria complessiva.

4. Convergenze e divergenze nelle stime dei sei rapporti

L'analisi comparativa dei sei documenti presi in esame permette di mettere in luce un insieme articolato di convergenze metodologiche e di differenze strutturali. Si tratta di un passaggio cruciale ai fini del Policy Paper: il mandato richiede esplicitamente di riassumere, mettere a confronto, ed estrarre la portata finanziaria complessiva derivante da queste fonti, così da stabilire un ordine di grandezza plausibile per il prossimo QFP 2028–2034.

a. Convergenze sostanziali: un'Europa che riconosce l'insufficienza dell'attuale scala di investimento

La prima grande convergenza riguarda la dimensione del problema. Pur con linguaggi differenti, tutti i rapporti condividono un assunto fondamentale: il livello di investimento dell'Unione è ritenuto insufficiente rispetto ai propri obiettivi strategici e ai competitor globali.
Non è solo una questione di quantità, ma di qualità e direzione degli investimenti.
La frammentazione dei mercati finanziari, la lentezza dei processi decisionali e l'assenza di strumenti unitari di finanziamento porterebbero, secondo i rapporti analizzati, a un livello di investimento inferiore a quello necessario per sostenere innovazione, crescita e sicurezza.
Tre convergenze sono particolarmente evidenti.
La prima riguarda la scala macro degli investimenti necessari. Draghi stima un fabbisogno di 750–800 miliardi di euro annui; Letta non quantifica un aggregato equivalente, ma converge nella medesima diagnosi di fondo sul sottoinvestimento europeo. I due rapporti muovono da prospettive diverse, uno orientato alla competitività e alla tecnologia, l'altro alla ricostruzione del Mercato Unico, e tuttavia condividono la stessa lettura del problema: solo Draghi, però, la traduce in una stima quantificata. Il nucleo del fabbisogno industriale europeo trova così un doppio ancoraggio, quantitativo nel primo caso e tematico nel secondo.

La seconda convergenza riguarda l'emergere di esigenze aggiuntive non previste nei modelli tradizionali. Il Rapporto Niinistö introduce due dimensioni ulteriori: un fabbisogno di investimenti aggiuntivi in difesa pari a 500 miliardi nel decennio, ossia circa 50 miliardi annui, e un fabbisogno di investimenti aggiuntivi per l'adattamento climatico compreso fra 15 e 64 miliardi annui. Queste cifre non sono integrate nei rapporti sulla competitività e richiedono pertanto un trattamento autonomo.

La terza convergenza attiene alla consapevolezza che PAC e Coesione, pur essenziali, configurano un vincolo. Il documento sul futuro della Coesione e la Visione Agricola non introducono nuovi fabbisogni quantitativi: al contrario, confermano che le due politiche principali

dell'Unione sono già ampiamente finanziate, ma risultano troppo rigide per essere riallineate alle nuove priorità.

Le convergenze quantitative sono dunque nitide: 750–800 miliardi l'anno per la priorità industriale e competitiva, 50 miliardi l'anno per la difesa e fra 15 e 64 miliardi l'anno per l'adattamento climatico, quest'ultimo con una quota aggiuntiva variabile.

La loro combinazione delinea la matrice del fabbisogno europeo complessivo.

b. Divergenze analitiche: differenze di angolazione, non di obiettivo

Accanto a questa importante convergenza di fondo, emergono differenze significative, che non rappresentano contraddizioni ma riflettono la diversa natura dei mandati.
La prima riguarda il perimetro: Draghi adotta una prospettiva industriale e macroeconomica, quella di Letta è istituzionale e regolatoria, Niinistö si concentra su sicurezza e resilienza, la Visione Agricola e il Rapporto sulla Coesione guardano a politiche di lungo periodo, mentre il documento sulla performance mette a fuoco criticità gestionali. Sono queste diversità di mandato a spiegare perché solo tre rapporti forniscano cifre monetarie.

Vi sono poi differenze nelle metodologie di calcolo. Draghi utilizza un approccio macroeconomico di tipo top down, fondato sui divari cumulati di investimento; Letta si fonda su un'analisi di struttura del Mercato Unico, nella quale le quantificazioni settoriali discendono dall'inefficienza sistemica rilevata; Niinistö adotta invece una logica bottom up, costruita sulle carenze operative nella difesa e nei sistemi di protezione civile; Coesione e PAC, infine, ragionano per output qualitativi anziché per input finanziari aggiuntivi.

Queste differenze impediscono una somma meccanica dei valori.
Una terza differenza riguarda il rapporto fra componente pubblica e componente privata: Draghi incorpora già una quota privata rilevante nei 750–800 miliardi, mentre Niinistö descrive fabbisogni eminentemente pubblici. Anche questo impone un filtraggio metodologico, per evitare duplicazioni.

c. Una comune diagnosi di fondo: l'Europa deve cambiare scala e postura

Pur con toni differenti, tutti i rapporti convergono nella diagnosi politica:
— l'Europa ha sottovalutato la dimensione geopolitica della competizione;
— la politica industriale europea è troppo frammentata;
— gli investimenti sono insufficienti, mal distribuiti e troppo volatili;
— l'attuale QFP non riflette affatto le esigenze strategiche del XXI secolo.

L'elemento di maggiore convergenza è proprio questo: l'attuale assetto del bilancio europeo, strutturato per un mondo pre-crisi, non può sostenere il nuovo paradigma strategico.

d. Una sintesi metodologica: convergenza sugli ordini di grandezza, divergenza sui componenti marginali

La convergenza principale riguarda l'entità del fabbisogno industriale: 750–800 miliardi/anno.
Le divergenze riguardano invece:
— la dimensione climatica (adattamento non incorporato o incorporabile?),
— la natura della spesa in difesa (pubblica al 100% o mobilitabile con strumenti europei?),
— il ruolo delle politiche tradizionali (riedizione o riprogettazione?).

Queste divergenze non impediscono una stima integrata; anzi, la rendono possibile e metodologicamente robusta, perché delineano ciò che deve essere aggiunto rispetto alla base macro-industriale.

e. Conclusione della Parte 4

Dall'esame congiunto emerge un'immagine coerente: i rapporti non sono in contraddizione, ma si completano reciprocamente.

- I rapporti Draghi e Letta definiscono la spina dorsale industriale del fabbisogno.
- Niinistö introduce il fabbisogno aggiuntivo legato a difesa e clima.
- Coesione e PAC definiscono i vincoli.
- La performance esplicita i limiti della governance.

Questo permette di procedere, nella Parte 5, alla ricostruzione metodologica dell'ordine di grandezza complessivo del fabbisogno europeo, evitando duplicazioni, sovrastime e semplificazioni.

5. Analisi quantitativa integrata della portata finanziaria

L'obiettivo di questa sezione è ricostruire, in modo quanto più possibile coerente e trasparente, l'ordine di grandezza complessivo dei fabbisogni di investimento che emergono dai sei rapporti considerati, con particolare attenzione a tre dimensioni:

1. competitività e trasformazione industriale;
2. sicurezza e difesa;
3. adattamento climatico e resilienza.

Il punto di partenza è rappresentato dal Rapporto sulla competitività europea (Rapporto Draghi), che fornisce la quantificazione più organica degli investimenti aggiuntivi necessari per rendere l'economia dell'Unione comparabile, per scala e dinamica, alle economie statunitense e cinese. A questa dimensione "macro-industriale" si sovrappongono le esigenze identificate dal Rapporto Niinistö sulla preparazione civile e militare, in particolare sulla difesa e sull'adattamento climatico, mentre il quadro viene completato dalle altre fonti che, pur non introducendo ulteriori cifre esplicite, contribuiscono a definire il contesto di bilancio e la struttura degli strumenti esistenti.

a. La cornice quantitativa di base: competitività e trasformazione industriale

Il documento individua con molta chiarezza la scala dell'aggiustamento richiesto in termini di investimenti. Secondo le stime riportate nel capitolo dedicato al finanziamento degli investimenti, per raggiungere gli obiettivi delineati emergerebbe un fabbisogno di investimenti aggiuntivi compreso tra 750 e 800 miliardi di euro l'anno, pari a circa il 4,4–4,7% del PIL dell'Unione nel 2023. Come già osservato nella Parte 3, si tratta di un aggregato che comprende investimenti pubblici, investimenti privati e capitale mobilitato: non va quindi confuso con un fabbisogno di finanza pubblica europea o nazionale.

In termini di rapporto investimenti/PIL, ciò implica un passaggio da un livello attuale di circa 22% del PIL a circa 27%, ossia un aumento di 5 punti percentuali del tasso di investimento complessivo, riportandolo ai livelli osservati negli anni Sessanta e Settanta.

Questi valori sono sintetizzati nella tabella seguente:

Tabella 1 – Stima di base degli investimenti aggiuntivi (Rapporto Draghi)

Indicatore	Valore stimato	Fonte
Investimenti aggiuntivi annui necessari	EUR 750–800 mld/anno	Draghi
Quota del PIL (2023)	4,4–4,7% del PIL UE	Draghi
Aumento del tasso investimenti/PIL richiesto	≈ +5 punti percentuali	Draghi
Tasso investimenti/PIL prima dell'aumento	≈ 22% del PIL	Draghi
Tasso investimenti/PIL dopo l'aumento	≈ 27% del PIL	Draghi

Questa cornice quantitativa rappresenta la base di riferimento per l'analisi comparativa: gli altri rapporti non mettono in discussione l'ordine di grandezza individuato da Draghi, ma lo integrano aggiungendo dimensioni settoriali specifiche (difesa, adattamento climatico) o riflessioni strutturali su coesione e PAC.
Il Rapporto Draghi richiama analisi della Commissione europea e del Fondo Monetario Internazionale secondo cui un aumento degli investimenti di questa entità, attorno a 5 punti percentuali di PIL, sarebbe macroeconomicamente sostenibile nel medio periodo, purché accompagnato da adeguati miglioramenti di produttività.

b. Sicurezza e difesa: la dimensione aggiuntiva del Rapporto Niinistö

Su questo sfondo, il Rapporto Niinistö introduce una componente distinta e autonoma: la dimensione della sicurezza e della difesa, affrontata in chiave di "preparedness" complessiva, civile e militare. Nel documento si sottolinea come il livello attuale delle risorse UE per la sicurezza e la difesa sia modesto rispetto alla scala delle sfide: l'intero heading "Security and Defence" del QFP è pari a 14,5 miliardi di euro, mentre il nuovo European Defence Industrial Programme (EDIP) dispone di soli 1,5 miliardi di euro per sostenere la scala industriale del settore.
Il Rapporto richiama valutazioni secondo cui, per colmare il divario di capacità e rispondere al nuovo contesto strategico, emergerebbe un fabbisogno di investimenti aggiuntivi in difesa di circa 500 miliardi di euro nel prossimo decennio.
Assumendo, coerentemente con il rapporto, un orizzonte di dieci anni, ciò corrisponde a un ordine di grandezza di circa 50 miliardi di euro l'anno di investimenti aggiuntivi in difesa a livello europeo. Questa cifra non è integrata nel conto industriale di Draghi, ma si colloca in aggiunta a quel fabbisogno.

Tabella 2 – Difesa e sicurezza nel Rapporto Niinistö

Indicatore	*Valore*	*Fonte*
Heading "Security and Defence" nel QFP attuale	EUR 14,5 mld (totale)	Niinistö
Dotazione EDIP (scala industriale difesa)	EUR 1,5 mld	Niinistö
Investimento addizionale in difesa richiesto (10 anni)	≈EUR 500 mld complessivi	Niinistö
Media annua corrispondente	≈ EUR 50 mld/anno (per 10 anni)	Niinistö

La differenza tra 14,5 miliardi stanziati nel QFP e una necessità addizionale di 500 miliardi in dieci anni evidenzia un divario strutturale: la difesa è il settore in cui lo scarto tra scala delle ambizioni e ampiezza degli strumenti europei è oggi più visibile.

c. Adattamento climatico e costo della *non-preparedness*

Il Rapporto Niinistö affronta anche la dimensione dell'adattamento climatico, collocandola esplicitamente nel perimetro della "preparedness" europea. Il documento richiama le stime secondo cui il costo dell'adattamento climatico potrebbe collocarsi tra 15 miliardi (stima inferiore) e 64 miliardi di euro l'anno fino al 2030.

Tabella 3 – Adattamento climatico e costi delle catastrofi (Niinistö)

Indicatore	*Valore*	*Fonte*
Costo stimato adattamento climatico (stima inferiore)	EUR 15 mld/anno	Niinistö
Costo stimato adattamento climatico (stima superiore)	EUR 64 mld/anno	Niinistö
Costo cumulato eventi estremi clima-meteo in UE (1980–2022)	EUR 650 mld	Niinistö
Costo eventi estremi 2021–2022	EUR 112 mld	Niinistö
Costo macroeconomico COVID-19 per Eurozona (2020–2021)	16% del PIL 2019	Niinistö

Questi dati hanno due implicazioni rilevanti per l'analisi del QFP:

1. La dimensione finanziaria annuale dell'adattamento climatico, pur inferiore alle esigenze industriali e difensive, non è trascurabile (tra 15 e 64 miliardi l'anno).
2. Il costo della *non-preparedness* – misurato in termini di danni cumulati da eventi climatici (650 miliardi fra 1980 e 2022, di cui 112 miliardi nei soli anni 2021–2022) e di impatto macroeconomico della pandemia (16% del PIL della zona euro tra 2020 e 2021) – suggerisce che l'investimento in resilienza ha una forte razionalità economica, oltre che sociale.

Si osserva inoltre che le cifre sull'adattamento climatico sono in parte sovrapposte agli investimenti di trasformazione energetica e infrastrutturale già ricompresi nel Rapporto Draghi. Per questa ragione, nell'analisi integrata che segue, tali valori vengono impiegati come intervallo plausibile di aggiuntività, non come voce da sommare integralmente.

d. Confronto con gli strumenti esistenti: RRF, NGEU e altre dotazioni

Per valutare la portata di queste stime è utile confrontarle con la dimensione di alcuni strumenti straordinari attivati negli ultimi anni. Lo studio ricorda che la Recovery and Resilience Facility (RRF), istituita nel quadro di Next Generation EU, ha messo a disposizione dei Paesi membri "un'inedita facility basata su debito" per un ammontare complessivo vicino a 650 miliardi di euro, tra sovvenzioni e prestiti, destinata a riforme e investimenti.
Lo stesso rapporto segnala, inoltre, che l'Unione ha stanziato 23,2 miliardi di euro per la gestione esterna delle crisi in senso lato e 3,6 miliardi di euro per il Meccanismo di Protezione Civile dell'Unione e la riserva strategica rescEU.

Tabella 4 – Ordine di grandezza degli strumenti recenti (Niinistö)

Indicatore	*Valore complessivo*	*Orizzonte temporale*	*Fonte*
Recovery and Resilience Facility (RRF)	≈ EUR 650 mld	2021–2026	Niinistö
Dotazione per crisis management esterna	EUR 23,2 mld	QFP corrente	Niinistö
UCPM + rescEUstrategicreserve	EUR 3,6 mld	QFP corrente	Niinistö

Questi valori consentono di formulare alcune considerazioni di *benchmark*:

— Un fabbisogno annuo di 750–800 miliardi di euro per investimenti di competitività corrisponde, in media, a un ammontare pari o superiore all'intera dotazione della RRF per ogni singolo anno di QFP. In altri termini, ciò che è stato concepito come uno strumento straordinario, una tantum

(650 miliardi complessivi), rappresenta, nella prospettiva dei rapporti analizzati, un livello di risorse “normale” di fabbisogno annuo aggiuntivo.

- I fondi destinati a *preparedness* e risposta alle crisi (23,2 miliardi + 3,6 miliardi) appaiono modesti se confrontati con i 650 miliardi di danni cumulati da eventi climatici estremi e con le stime di investimento necessario per l’adattamento (15–64 miliardi l’anno).
- Analogamente, la scala dell’*heading* “Security and Defence” (14,5 miliardi nel QFP) è di un ordine di grandezza inferiore rispetto ai 500 miliardi addizionali proposti per il decennio successivo.

Ne deriva uno scenario in cui gli strumenti messi in campo nella fase post-pandemica, per quanto significativi, non raggiungono la scala di investimento strutturale che i rapporti considerano necessaria per rendere sostenibile nel lungo periodo la competitività e la sicurezza del continente.

e. Costruzione di un intervallo di fabbisogno annuo integrato

Sulla base delle evidenze quantitative sopra richiamate è possibile costruire un intervallo di stima del fabbisogno annuo integrato, che tenga conto congiuntamente di tre componenti: la competitività e la trasformazione industriale, per cui la stima di riferimento è di 750–800 miliardi l’anno; la difesa, per la quale il Rapporto Niinistö indica un fabbisogno addizionale di 500 miliardi nel decennio successivo, pari a circa 50 miliardi l’anno; e l’adattamento climatico, con un intervallo compreso fra 15 e 64 miliardi l’anno.

Per evitare doppi conteggi, in particolare fra investimenti “verdi” già inclusi nella trasformazione energetica e voci di adattamento, l’analisi adotta un’impostazione prudente: la componente industriale viene considerata per intero, poiché i rapporti la trattano come base strutturale della nuova traiettoria europea; la componente difesa viene aggiunta nella forma di media annua, coerentemente con l’orizzonte decennale indicato; la componente di adattamento climatico viene infine trattata come intervallo aggiuntivo potenziale, riconoscendo che una parte di essa è già ricompresa altrove.

In termini aritmetici, il limite inferiore dell’intervallo corrisponde alla somma della componente industriale minima e della componente difesa (750 + 50 = 800 miliardi), assumendo che l’adattamento climatico sia interamente ricompreso negli investimenti di transizione già conteggiati. Il limite superiore non deriva invece dalla semplice addizione dei valori massimi (800 + 50 + 64 = 914 miliardi), poiché tale somma presupporrebbe una piena addizionalità della componente climatica: l’intervallo è stato pertanto arrotondato per difetto a 900 miliardi, in coerenza con il trattamento prudenziale dell’adattamento adottato in questa sede.
Dal punto di vista analitico, la scelta di presentare un intervallo anziché un singolo valore puntuale risponde a due esigenze. La prima è il rispetto delle fonti: nessuno dei rapporti presenta le proprie quantificazioni come una misura esaustiva del fabbisogno complessivo europeo, ma delinea ordini di grandezza, e l’aritmetica delle stime deve quindi conservare un margine di incertezza. La seconda è il riconoscimento delle sovrapposizioni: per la componente climatica in particolare è plausibile che una parte degli investimenti di adattamento sia già ricompresa negli sforzi di decarbonizzazione e rinnovamento infrastrutturale, e l’uso di un intervallo consente di rappresentare questa incertezza senza introdurre ipotesi non documentate sulle percentuali di sovrapposizione.

In termini di rapporto sul PIL, sapendo che i 750–800 miliardi corrispondono da soli al 4,4–4,7% del PIL UE nel 2023, l’aggiunta di 50 miliardi per la difesa e di 15–64 miliardi per il clima suggerisce che il fabbisogno complessivo si collochi verosimilmente su un ordine di grandezza

prossimo al 5% del PIL o leggermente superiore, coerente con la stima di un aumento complessivo dell'investment-to-GDP ratio di circa 5 punti percentuali.
Il quadro che emerge è quello di una richiesta di investimento senza precedenti nella storia recente europea, paragonabile – in termini di intensità annuale – ai grandi cicli di investimento del secondo dopoguerra. A titolo di confronto, lo stesso rapporto ricorda che il Piano Marshall corrispondeva, nei Paesi beneficiari, a circa l'1–2% del loro PIL annuo nel periodo 1948–1951. Il confronto ha esclusivamente finalità illustrative in termini di ordine di grandezza relativo e di intensità degli investimenti, e non intende suggerire una piena comparabilità storica fra contesti economici profondamente differenti.
Oggi l'Europa si confronta con un ordine di grandezza annuale che, in rapporto al PIL, risulta superiore a quello associato al Piano Marshall nei Paesi beneficiari, e che non si configura come strumento straordinario limitato a pochi anni, bensì come orizzonte strutturale per almeno un decennio.

f. Implicazioni per la dinamica del QFP e per la ripartizione pubblico/privato

L'analisi quantitativa integrata sviluppata nei paragrafi precedenti non si limita a una ricostruzione del fabbisogno finanziario complessivo, ma impone una riflessione più ampia sulla struttura e la dinamica futura del bilancio europeo (QFP) e, conseguentemente, sulla complementarità tra investimenti pubblici e investimenti privati.
L'evidenza numerica, ricondotta ai soli dati contenuti nei rapporti considerati (750–800 miliardi l'anno per la trasformazione industriale, secondo il Rapporto Draghi, con convergenza tematica del Rapporto Letta; 50 miliardi l'anno per la difesa, secondo Niinistö; una quota tra 15 e 64 miliardi per l'adattamento climatico), sembra suggerire una lettura diversa del bilancio europeo: alla luce di queste evidenze, il QFP risulta sempre meno interpretabile come un bilancio di mera redistribuzione interna, costruito secondo logiche storiche, e sempre più come una leva strategica di mobilitazione del capitale.
Questa implicazione si articola su tre dimensioni fondamentali:

g. Dinamica di bilancio: un QFP chiamato a evolvere da contenitore rigido a cornice strategica

La quantificazione svolta nei paragrafi precedenti suggerisce che il bilancio dell'Unione, a normativa e struttura invariata, non è in grado di assorbire l'ordine di grandezza individuato.
Il QFP attuale, prossimo all'1% del PIL europeo e caratterizzato da un'elevata rigidità interna, con oltre il 60% delle risorse assorbite da PAC e Coesione, si colloca su un piano di proporzioni radicalmente diverse rispetto alla dinamica finanziaria attesa per la prossima fase di integrazione europea.
Da ciò derivano due implicazioni:

1. La dimensione del QFP appare sempre meno neutrale rispetto agli obiettivi strategici dell'Unione.
   Se le risorse necessarie per mantenere competitività, sicurezza e resilienza si collocano nell'intorno del 5% del PIL ogni anno, un bilancio appena superiore all'1% non può che risultare strutturalmente inappropriato.
   In questa prospettiva, la dimensione del QFP appare sempre meno una variabile dipendente delle negoziazioni intergovernative e sempre più un parametro strutturale della capacità fiscale dell'Unione. Le evidenze quantitative contenute nei rapporti Draghi, Letta e Niinistö suggeriscono infatti che i fabbisogni non siano episodici né legati a crisi contingenti, bensì strutturali. Nel loro complesso, le evidenze quantitative sembrano suggerire che il dibattito sul

prossimo QFP potrebbe progressivamente orientarsi verso forme più strutturate di capacità fiscale comune, non circoscritte a una singola programmazione pluriennale né vincolate a strumenti straordinari come il NGEU, ferma restando la natura eminentemente politica delle decisioni in materia.

2. L'evoluzione del QFP non può avvenire solo via ampliamento quantitativo, ma anche tramite riorientamento qualitativo.

Il fabbisogno ricostruito, basato esclusivamente sui sei rapporti analizzati, richiede uno spostamento progressivo dalla logica della compensazione territoriale verso una logica di investimento strategico e trasformativo.

h. Ripartizione pubblico/privato: un modello europeo di co-investimento sistemico

La ricostruzione qui proposta, che suggerisce un fabbisogno complessivo nell'ordine di 800–900 miliardi annui, non implica che l'intero ammontare debba essere finanziato dal bilancio dell'UE o dai bilanci nazionali. Nessuno dei rapporti analizzati suggerisce un'interpretazione di questo tipo.
Al contrario, essi convergono nel delineare un modello in cui:

— gli investimenti pubblici europei servono da catalizzatori, riducendo il rischio e migliorando il rendimento atteso degli investimenti privati;
— l'intervento pubblico si concentra sulle aree a fallimento di mercato, come grandi infrastrutture, sicurezza, resilienza climatica, ricerca di base, filiere tecnologiche emergenti;
— la componente privata deve essere maggioritaria in diversi ambiti, a patto che esista un quadro regolatorio coerente, integrato e prevedibile.

Di fatto, uno dei messaggi più trasversali ai rapporti Draghi e Letta è che l'Europa non soffre tanto di scarsità di capitale, quanto di difficoltà a canalizzare risparmio privato verso investimenti produttivi e innovativi, a causa di:

— frammentazione del mercato finanziario;
— assenza di strumenti europei di garanzia e de-risking;
— mancanza di un quadro stabile per la politica industriale.

La definizione della ripartizione pubblico/privato non è dunque una questione puramente contabile, ma la risultante di una serie di condizioni strutturali che i rapporti descrivono con chiarezza.

i. Un equilibrio necessario: ruolo dell'Unione e dei bilanci nazionali

Alla luce delle cifre disponibili, emerge un equilibrio tripolare:

1. Bilancio UE - Funzione di orientamento strategico, de-risking e finanziamento delle infrastrutture comuni.
2. Bilanci nazionali - Continuità delle funzioni redistributive e degli investimenti territoriali.
3. Settore privato - Componente imprescindibile per tradurre quella scala in effettiva capacità produttiva.

Questa architettura non è esplicitata in nessuno dei rapporti presi singolarmente, ma esprime la logica sistemica che emerge quando i sei documenti vengono letti in modo integrato.
L'interpretazione combinata delle stime indica che il fabbisogno europeo è tale da richiedere una sinergia tra i tre livelli e da non permettere più la tradizionale separazione tra competenze nazionali e competenze europee.

j. Un ultimo punto: il tempo come vincolo economico e politico

Tutti i rapporti esaminati implicano una considerazione spesso sottovalutata: la componente temporale. Le trasformazioni richieste, dalla reindustrializzazione alla difesa, fino alla resilienza climatica, hanno natura permanente, non ciclica.
Ciò implica che:

— il fabbisogno non è *una tantum* ma persistente. Questo carattere strutturale rende intrinsecamente insufficiente qualsiasi architettura di bilancio costruita su cicli chiusi di pianificazione. Le trasformazioni tecnologiche, la difesa collettiva e l'adattamento climatico non conoscono temporalità settennali, ma si sviluppano lungo traiettorie di lungo periodo.
  Per questa ragione, un ampliamento del QFP limitato a un ciclo 2028–2034 risulterebbe incoerente rispetto alla natura persistente di tali esigenze.
  Le evidenze ricostruite sembrano dunque suggerire che la scala del bilancio europeo debba restare ampliata anche oltre la pianificazione corrente, configurandosi come un elemento stabile dell'Unione.

— il QFP 2028–2034 sarà il primo test di una nuova architettura finanziaria;
— la credibilità dell'intero progetto europeo dipenderà dalla sua capacità di mobilitare risorse in modo stabile, scalabile e coerente con le traiettorie di lungo periodo.

6. Implicazioni quantitative per il QFP 2028–2034: quadro di sintesi e dinamiche di allocazione

La ricomposizione quantitativa dei fabbisogni finanziari contenuti nei sei rapporti analizzati consente ora di formulare un quadro di implicazioni specifiche per il Quadro Finanziario Pluriennale 2028–2034.
Questa sezione non entra nel terreno prescrittivo, ma analizza – in modo strettamente descrittivo e accademico – ciò che la dinamica dei dati suggerisce rispetto alla futura struttura del bilancio europeo, alla sua composizione settoriale e ai rapporti tra finanziamento pubblico e privato.
L'obiettivo è esplicitare come la stima complessiva – compresa tra 800 e 900 miliardi di euro annui – interagisca con l'architettura attuale del QFP, mettendo in luce tensioni, vincoli e possibili margini di riallineamento.

a. Il disallineamento strutturale tra fabbisogni stimati e scala attuale del QFP

Il primo elemento che emerge dal confronto tra i dati quantitativi e il perimetro del QFP riguarda la dimensione relativa del bilancio europeo.
Il QFP vigente si colloca attorno l'1% del PIL europeo, traducendosi in un volume annuale di risorse pari a circa 180 miliardi di euro.
Questa cifra, posta a confronto con il fabbisogno di investimenti aggiuntivi per le transizioni, rivela un rapporto quantitativo fortemente squilibrato:

— 750–800 mld/anno (competitività, tecnologia, energia, infrastrutture – Draghi/Letta);
— +50 mld/anno (sicurezza e difesa – Niinistö);

Tabella 5 – Confronto tra scala del QFP attuale e fabbisogno stimato (mld €/anno)

Indicatore	*Valore stimato*	*Fonte*
Dimensione annua del QFP attuale	~180 mld €/anno	Elaborazioni su dati QFP 2021–2027
Fabbisogno industriale e competitivo	750–800 mld €/anno	Rapporto Draghi (convergenza tematica Letta)

Fabbisogno di difesa	50 mld €/anno	Rapporto Niinistö
Fabbisogno di adattamento climatico	15–64 mld €/anno	Rapporto Niinistö
Fabbisogno complessivo stimato	800–900 mld €/anno	Sintesi quantitativa del presente paper

Dal confronto tra i valori emerge un elemento centrale: la scala attuale del bilancio europeo non è minimamente proporzionata ai compiti attribuiti all'Unione nei rapporti analizzati.
Il QFP sembra riflettere prevalentemente una logica redistributiva e di stabilizzazione, che appare solo parzialmente allineata alle priorità strategiche evidenziate nei rapporti analizzati.

b. La rigidità allocativa: PAC e Coesione come vincolo quantitativo e strutturale

Il secondo elemento riguarda la composizione interna del QFP.
I documenti dedicati alla PAC e alla Coesione mostrano con chiarezza come queste due tradizionali componenti assorbano oltre il 60% della spesa totale del QFP.
Poiché tali voci non generano nuovi fabbisogni quantitativi, ma anzi mantengono continuità con la storia del bilancio europeo, il loro peso diventa un vincolo di sistema: una quota significativa del quadro finanziario è strutturalmente impegnata in programmi legati a criteri storici, agricoli e territoriali.
Nel contesto quantitativo delineato dai rapporti Draghi, Letta e Niinistö, questo dato si traduce in un mismatch tra:
- spesa effettivamente flessibile del QFP;
- spesa necessaria per le transizioni industriali, tecnologiche e di sicurezza.

La rigidità allocativa ha quindi una valenza eminentemente quantitativa: a parità di dimensione complessiva, la capacità del QFP di contribuire alle nuove priorità è limitata dalla sua stessa struttura interna.

c. La relazione tra fabbisogno complessivo e componente pubblica

La comparazione tra i sei rapporti consente di distinguere tra:

- fabbisogno totale europeo (somma delle esigenze pubbliche + private) → 800–900 miliardi €/anno;
- fabbisogno di finanziamento pubblico europeo → quota molto inferiore, ma non quantificata con precisione nei documenti.

I rapporti Draghi e Letta non presentano una ripartizione dettagliata pubblico/privato, ma fanno esplicito riferimento alla necessità di:
- mobilitare investimenti privati;
- integrare mercato dei capitali;
- ridurre il rischio regolatorio per attrarre capitali.

L'implicazione è chiara: la maggior parte di tale importo non è destinata a ricadere direttamente sul bilancio pubblico europeo, ma richiede un sistema europeo capace di catalizzare risorse private.

Da ciò conseguono due elementi di natura quantitativa:
1. Il QFP non deve finanziare "tutto": deve finanziare la leva, non il totale degli investimenti richiesti;
2. Senza un QFP ampliato o ristrutturato, la capacità di leva resta insufficiente.

d. Il ruolo del capitale privato nei rapporti analizzati

La dimensione privata assume un ruolo trasversale in tutti i documenti:
- Draghi stesso sottolinea come il ritardo europeo negli investimenti privati in R&S, tecnologia e AI sia tra i principali fattori di perdita competitiva.
- Letta insiste sulla rimozione delle barriere al Mercato Unico proprio per permettere ai capitali privati di fluire più liberamente.
- Il Rapporto Niinistö affronta la questione dal lato della difesa, evidenziando la necessità di rafforzare la base industriale europea e la capacità produttiva.
- Il documento sulla Performance richiama l'attenzione sulla necessità di riallineare strumenti finanziari e obiettivi strategici per migliorare l'efficacia della spesa e la capacità di mobilitare capitali.

L'elemento che emerge è duplice:
1. Il fabbisogno europeo è sistemico, non riconducibile al solo bilancio pubblico.
2. Il capitale privato è indispensabile, ma non può essere mobilitato senza un quadro regolatorio e finanziario coerente.

e. Implicazioni per la distribuzione degli investimenti nel QFP

La sintesi quantitativa porta a una riflessione sulle tensioni interne al QFP.

a) Convergenza tra fabbisogni pubblici e aree di spesa prioritaria
   Le tre grandi famiglie di fabbisogni – ovvero transizione industriale/tecnologica, sicurezza e difesa e, infine, resilienza climatica – non trovano attualmente corrispondenza quantitativa nelle rubriche del QFP, né in termini di importanza relativa né in termini di capacità allocativa.

b) Implicazioni in termini di margini di riallocazione
   Il peso di PAC e Coesione, unito alla struttura rigida delle rubriche, comporta:
   - un margine limitato per nuove linee di spesa;
   - un potenziale effetto di "*crowding-out*" a danno delle nuove priorità.

Un volume di investimenti complessivo di 800–900 miliardi all'anno rende evidente l'esigenza di una trasformazione strutturale della capacità fiscale dell'Unione.

f. Il QFP come strumento di politica macroeconomica

La ricostruzione analitica dei sei rapporti suggerisce che il QFP sia da interpretare sempre meno come un vincolo di programmazione e sempre più come uno strumento macroeconomico di stabilizzazione e investimento, capace di sostenere transizioni e sicurezza.
Questa conclusione non deriva da opzioni politiche, ma dai dati quantitativi. Infatti:
- la combinazione di 750–800 miliardi per la competitività;
- 50 miliardi per la difesa;
- 15–64 miliardi per l'adattamento climatico,

rende evidente che la sola azione dei bilanci nazionali non è sufficiente a sostenere il salto di scala richiesto.
Le evidenze discusse sembrano suggerire una progressiva evoluzione del QFP verso una nuova fase concettuale: non più stabilizzazione redistributiva, ma architrave della competitività e della sicurezza europee.
Da questo deriva una lettura coerente: la scala del QFP sembra dover essere ripensata in chiave permanente più che episodica. Gli investimenti necessari non corrispondono a cicli temporanei di

“ricostruzione” ma a un nuovo regime stabile dell’economia europea. Ne consegue che la capacità fiscale dell’Unione dovrebbe potersi ancorare a una base stabile e superiore all’attuale 1% del PIL, così da riflettere la natura continuativa, non straordinaria, delle politiche da finanziare. Un QFP che restasse ancorato agli attuali ordini di grandezza rischierebbe di lasciare l’Europa dipendente da strumenti emergenziali, meno adatti a governare traiettorie di trasformazione pluridecennale.

g. Sintesi dei fabbisogni: una ricostruzione analitica e comparativa

Una volta ricostruiti i contenuti e le logiche sottostanti ai sei rapporti analizzati, è possibile proporre una sistematizzazione quantitativa che restituisca un quadro coerente delle esigenze finanziarie europee nei settori chiave individuati dai documenti.
Questa sezione non ha la finalità di presentare stime “nuove” o derivate da ipotesi aggiuntive, ma di ricondurre a un’unica matrice ordinata i numeri rigorosamente tratti dalle fonti. Le tabelle che seguono non sono dunque un esercizio contabile, bensì uno strumento di trasparenza per comprendere la struttura del fabbisogno complessivo, distinguendo tra:

- componenti macro-strutturali già pienamente quantificate nei rapporti principali;
- componenti autonome, non assorbite nei fabbisogni precedenti;
- componenti parzialmente sovrapposte, dove è necessaria una valutazione critica della loro natura integrativa o aggiuntiva.

L’integrazione quantitativa presentata qui è, pertanto, la base per la successiva attività di stima del fabbisogno complessivo di investimenti aggiuntivi nel periodo 2028–2034.
I fabbisogni annuali così come indicati nelle fonti
La prima tabella riporta esclusivamente le cifre presenti nei documenti ufficiali. Non si opera alcuna rielaborazione. Lo scopo è mostrarle “così come sono”, per chiarezza e per rispetto dell’impostazione metodologica richiesta.

Tabella 6 – Fabbisogni annuali indicati nei rapporti (valori in miliardi di euro/anno)

Rapporto	*Ambito*	*Fabbisogno annuale*
Draghi	Competitività, industria, digitale, energia, innovazione	750–800 mld/anno
Letta	Mercato Unico, investimenti strategici, scala finanziaria	Nessuna cifra aggregata
equivalente	(convergenza tematica con Draghi)	
Niinistö	Difesa e sicurezza europea	50 mld/anno
Niinistö	Adattamento climatico e resilienza	15–64 mld/anno
Vision A&F	Agricoltura, ecoservizi, valore aggiunto, resilienza	Nessuna cifra quantificata
Cohesion	Coesione territoriale, convergenza	Nessuna cifra nuova

Questa tabella mostra un punto cruciale: solo tre rapporti producono cifre aggregabili, mentre gli altri tre svolgono un ruolo di contesto e analisi istituzionale, non di quantificazione.
Classificazione dei fabbisogni: base, aggiuntivi, parzialmente sovrapposti
Per poter stimare un fabbisogno netto, è necessario distinguere fra:

- fabbisogno base (la grande massa degli investimenti strutturali: Draghi/Letta);
- fabbisogno aggiuntivo pieno (voce difesa, non ricompresa nei precedenti);
- fabbisogno parzialmente sovrapposto (adattamento climatico);
- ambiti qualitativi che non introducono nuove stime ma che condizionano l’allocazione del QFP (PAC, Coesione, Performance).

h. Conclusione della Parte 6

L’integrazione dei fabbisogni stimati nei sei rapporti, quando confrontata con la dimensione e con la struttura dell’attuale QFP, porta a una conclusione quantitativa solida: il bilancio europeo, nella

sua configurazione attuale, non è in grado di assorbire le transizioni richieste dal sistema economico europeo nel decennio 2028–2034.
Il disallineamento riguarda:

- la scala;
- la composizione interna;
- la flessibilità allocativa;
- la capacità di mobilitare capitali privati;
- l'allineamento tra strumenti finanziari e obiettivi strategici.

Le Parti che seguono sviluppano questo quadro: la Parte 7 mette a confronto i fabbisogni ricostruiti con la proposta di QFP presentata dalla Commissione, mentre la Parte 8 delinea, sempre in chiave analitica e non prescrittiva, i punti di contatto e le tensioni tra i fabbisogni identificati e l'architettura istituzionale e finanziaria che regge il funzionamento del QFP.

7. La proposta della Commissione Europea per il QFP 2028–2034: una lettura macroeconomica alla luce dei principali rapporti strategici europei

Le Parti precedenti hanno ricostruito, a partire dai sei rapporti strategici, un intervallo netto di fabbisogno europeo compreso fra 800 e 900 miliardi di euro l'anno: 750–800 miliardi per la componente industriale e competitiva, 50 miliardi per la difesa, un intervallo fra 15 e 64 miliardi per l'adattamento climatico. Il confronto era condotto contro il perimetro del QFP 2021–2027, prossimo a 180 miliardi l'anno e a circa l'1% del PIL europeo.
Nel frattempo la Commissione ha reso pubblica la propria proposta legislativa per il QFP 2028–2034, presentata il 16 luglio 2025: una dotazione complessiva di 1.984,9 miliardi di euro a prezzi correnti (1.763,1 miliardi a prezzi 2025), pari in media all'1,26% del Reddito Nazionale Lordo dell'Unione, contro l'1,13% del ciclo in corso. Questo capitolo non si limita a confrontare la proposta con i sei rapporti voce per voce, come nelle Parti precedenti: prova piuttosto a leggerla come un esercizio autonomo di politica economica, chiedendosi perché la Commissione abbia scelto di cambiare paradigma, come abbia recepito le indicazioni ricevute, perché si sia discostata dagli ordini di grandezza di Draghi, quali implicazioni macroeconomiche ne derivino e quali rischi restino aperti nel negoziato in corso.

Perché la Commissione cambia il paradigma del bilancio europeo

Per oltre tre decenni il Quadro Finanziario Pluriennale è stato concepito prevalentemente come uno strumento di redistribuzione tra territori, costruito attorno alla Politica Agricola Comune e alla Politica di Coesione, a cui si sono progressivamente affiancati programmi settoriali per ricerca, innovazione, infrastrutture e relazioni esterne. Questa architettura rifletteva la natura di un'Unione dalle competenze limitate, in cui il bilancio comune serviva innanzitutto a compensare le asimmetrie di sviluppo tra Stati membri.
La proposta della Commissione segna un cambio di paradigma rispetto a questa tradizione: il bilancio non è più pensato come un contenitore di programmi da negoziare linea per linea, ma come una piattaforma capace di orientare le trasformazioni economiche del continente. Questo cambiamento non nasce da una preferenza istituzionale astratta per la novità: riflette la diagnosi, ormai condivisa da Draghi, Letta e Niinistö, secondo cui l'Europa investe troppo poco e troppo lentamente rispetto ai propri competitori globali, e lo fa con strumenti pensati per un mondo, e per un'Unione, che non esistono più. La centralità attribuita dalla Commissione a competitività, tecnologie strategiche, intelligenza artificiale, semiconduttori, reti energetiche e resilienza

industriale mostra come il quadro concettuale delineato da Draghi sia divenuto, in meno di un anno, il principale riferimento della politica economica europea.
Il cambio di paradigma si legge con altrettanta chiarezza nell'architettura proposta: la struttura a sette rubriche lascia il posto a quattro grandi raggruppamenti, e il numero di programmi scende da 52 a 16. I Piani di partenariato nazionali e regionali diventano l'interfaccia unica fra Commissione e Stati membri, in una logica di condizionalità e performance che riprende esplicitamente l'impianto sperimentato con il Next Generation EU. È un tentativo, in altre parole, di rendere permanente una modalità di governo del bilancio che finora era stata trattata come eccezionale.

Come vengono recepite le indicazioni dei sei rapporti

La proposta della Commissione recepisce, con intensità diversa, le indicazioni di ciascuno dei sei documenti. Il Fondo Europeo per la Competitività, dotato di circa 409 miliardi a cui si affiancano Orizzonte Europa (175 miliardi, +63% rispetto all'attuale) e il Meccanismo per collegare l'Europa (CEF, 81,4 miliardi), traduce in strumenti concreti la diagnosi di Draghi sul sottoinvestimento industriale e tecnologico europeo. La rubrica Difesa e Spazio, con 131 miliardi che nonuplicano l'attuale dotazione di 14,5 miliardi, risponde nello spirito all'indicazione di Niinistö sulla preparedness come bene pubblico europeo. La riduzione dei programmi da 52 a 16 e l'introduzione di una riserva per crisi impreviste fino a 400 miliardi rispondono, quasi punto per punto, alle critiche di rigidità e lentezza allocativa che lo studio IPOL sulla performance del bilancio aveva rivolto al QFP uscente.
Anche il rapporto sul futuro della Coesione e la Vision for Agriculture trovano una risposta, sebbene indiretta: la contrazione del peso relativo di coesione e PAC, stimata in circa il 13,8% e l'11,5% rispetto al ciclo in corso, e la loro integrazione negli NRP, riducono il vincolo strutturale che le due politiche storiche esercitavano sul resto del bilancio. Meno immediata è invece la traduzione dell'indicazione di Letta: il Mercato Unico non riceve uno strumento dedicato paragonabile al Fondo per la Competitività, ma la logica di un'unica interfaccia nazionale con Bruxelles, e il tentativo di superare la frammentazione dei regimi di finanziamento, si muovono nella stessa direzione della sua diagnosi.

Rubrica / Strumento	**Dotazione 2028–2034 (mld €, prezzi correnti)**	**Rapporto di riferimento**
Fondo Europeo per la Competitività (incl. Orizzonte, CEF)	≈ 665,4	Draghi
Difesa e Spazio	131	Niinistö
NRP, riduzione programmi 52→16, riserva crisi	≈ 1.000 + fino a 400	Performance
Coesione e PAC (contrazione relativa entro gli NRP)	n.d. (–13,8% / –11,5% vs ciclo attuale)	Coesione / Vision for Agriculture
Nuove risorse proprie (ETS, CBAM, CORE, ecc.)	≈ 58,2 mld/anno di entrate aggiuntive	domanda lasciata aperta dai sei rapporti

Fonte: elaborazione dell'autore su documentazione della Commissione europea, COM(2025) 570 e comunicazioni collegate. Le voci di dettaglio possono non sommare esattamente al totale per arrotondamenti e per la diversa contabilizzazione di alcuni strumenti trasversali.

Perché la Commissione si discosta dagli ordini di grandezza di Draghi

Se la direzione qualitativa della proposta converge con la diagnosi dei sei rapporti, la sua scala se ne allontana in modo sistematico. La componente pubblica europea dedicata alla competitività, circa 95 miliardi l'anno fra Fondo per la Competitività, Orizzonte Europa e CEF, copre poco più del 12% del fabbisogno di 750–800 miliardi stimato da Draghi. La dotazione per la difesa, 18,7 miliardi l'anno, copre poco più di un terzo dei 50 miliardi indicati da Niinistö. Per l'adattamento climatico non esiste, semplicemente, una linea dedicata: il riferimento più vicino è l'obiettivo trasversale del 35% di spesa con impatto climatico positivo, che si sovrappone in larga parte alla decarbonizzazione industriale già conteggiata nella componente Draghi.

Ambito	**Fabbisogno stimato (Rapporti, mld €/anno)**	**Dotazione media annua proposta Commissione (mld €/anno)**	**Copertura implicita**
Competitività industriale e tecnologica (Draghi)	750–800	≈ 95	≈ 12%
Difesa e sicurezza (Niinistö)	50	≈ 18,7	≈ 37%
Adattamento climatico (Niinistö)	15–64	Nessuno stanziamento dedicato*	n.d.

**Il 35% del bilancio complessivo destinato a spese con impatto climatico positivo si sovrappone in larga parte alla decarbonizzazione industriale ed energetica già ricompresa nella componente Draghi, e non rappresenta una linea autonoma per la resilienza in senso stretto.*

Questo scarto non va letto, a parere di chi scrive, come un errore di calcolo o una sottovalutazione del problema. Riflette piuttosto un vincolo di natura diversa da quello che guida un esercizio di analisi economica come il Rapporto Draghi. Draghi descrive la scala di intervento economicamente necessaria per colmare il divario di investimento fra Europa, Stati Uniti e Cina; la Commissione costruisce un'architettura che deve risultare istituzionalmente realizzabile entro un negoziato a ventisette governato dalla regola dell'unanimità, e che storicamente tende a comprimere, piuttosto che ad ampliare, le proposte di partenza. La distanza fra le due prospettive non è dunque una contraddizione, ma l'espressione di due mandati diversi: uno di diagnosi, l'altro di fattibilità politica.
C'è poi una ragione più sottile, legata alla logica stessa con cui la Commissione intende finanziare la trasformazione. Né Draghi né Letta attribuiscono l'intero fabbisogno alla finanza pubblica europea: entrambi parlano di un ammontare che deve essere in larga parte mobilitato dal capitale privato e dai bilanci nazionali, con il bilancio dell'Unione nel ruolo di catalizzatore. Se il moltiplicatore di leva sui capitali privati fosse sufficientemente elevato, come Draghi stesso auspica attraverso l'Unione dei mercati dei capitali e gli strumenti di garanzia europei, anche una quota minoritaria di finanza pubblica potrebbe in teoria attivare l'intero fabbisogno. Il problema è che né la proposta della Commissione né il dibattito che l'ha accompagnata quantificano questo moltiplicatore atteso: si tratta di una leva implicita, non dimostrata, la cui plausibilità resta oggi un atto di fiducia più che una stima verificabile.

Le implicazioni macroeconomiche della nuova architettura

La prima implicazione riguarda la dimensione reale, più che nominale, dell'espansione proposta. Circa lo 0,11% del RNL della dotazione complessiva, pari a 168 miliardi, è destinato al rimborso del debito contratto con Next Generation EU: una posta che non rappresenta capacità di spesa aggiuntiva, ma servizio del debito pregresso. Al netto di questo rimborso, e misurata a prezzi costanti, la capacità fiscale dell'Unione cresce di appena due decimi di punto percentuale di RNL rispetto al ciclo in corso. Il balzo nominale da circa 1.200 a quasi 1.985 miliardi correnti racconta,

insomma, una storia di espansione molto più marcata di quella che emerge una volta depurata dall'inflazione e dal servizio del debito.
La seconda implicazione riguarda la funzione, prima ancora che la dimensione, del bilancio europeo. La proposta non sembra puntare a finanziare direttamente la trasformazione quantificata da Draghi e Letta, quanto piuttosto a utilizzare il QFP come strumento di coordinamento, di indirizzo e di riduzione del rischio per investimenti che restano, nella loro parte più consistente, nazionali e privati. Il bilancio europeo cambia dunque funzione prima ancora che scala: da finanziatore diretto a coordinatore e riduttore di rischio.
La terza implicazione riguarda il lato del finanziamento, un aspetto che i sei rapporti avevano lasciato in larga parte sullo sfondo: né Draghi, né Letta, né Niinistö si soffermano in modo sistematico sulla provenienza delle risorse necessarie a coprire i fabbisogni che quantificano. La proposta della Commissione introduce un paniere di nuove risorse proprie, fra cui il sistema ETS, il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere e il contestato contributo forfettario sulle grandi imprese, che dovrebbe generare circa 58,2 miliardi l'anno di entrate aggiuntive. È un tentativo di ancorare il bilancio a una base di finanziamento più stabile e meno dipendente dai trasferimenti nazionali negoziati anno per anno, coerente con la natura permanente, e non congiunturale, dei fabbisogni individuati dai tre rapporti quantitativi.

I rischi ancora aperti nel negoziato

La proposta della Commissione non è il punto di arrivo del processo, ma il suo punto di partenza. Durante il Consiglio europeo del 18–19 giugno si è svolto un primo dibattito relativo al "Negotiating Box" pubblicato dalla Presidenza cipriota, che ha mostrato ancora notevoli distanze di opinioni, in particolare sui nodi della dimensione finale ma pure sulle potenziali nuove risorse per il QFP. Tale situazione risulta attenuata solo da alcuni accordi più "tecnici" durante successive riunioni del Consiglio su alcuni dei regolamenti collegati al QFP stesso. Il testimone è poi passato alla presidenza irlandese, attesa a un nuovo pacchetto entro ottobre 2026, con l'obiettivo di un'intesa politica entro fine anno."

Il rischio principale è che questo processo neghi, cifra dopo cifra, l'ambizione già contenuta nella proposta iniziale. Se la Commissione sottodimensiona, rispetto a Draghi e Niinistö, la componente pubblica europea per competitività e difesa, un'ulteriore riduzione in sede di Consiglio allontanerebbe ulteriormente il QFP 2028–2034 dagli ordini di grandezza discussi in questo Paper. Non a caso la stessa Commissione ha preso pubblicamente le distanze dalla negobox cipriota, rivendicando la maggiore ambizione della propria proposta originaria proprio sui capitoli della competitività e della difesa. Anche il fronte delle nuove risorse proprie resta instabile: il contributo sulle grandi imprese ha incontrato l'opposizione di diversi Stati membri, fra cui l'Italia, e la negobox cipriota non ha nemmeno affrontato il tema, lasciandolo alla fase successiva del negoziato. Infine, la revisione di coesione e PAC, pur coerente con la diagnosi del Rapporto sulla performance, incontra la resistenza politica più immediata fra gli Stati membri storicamente beneficiari, ed è probabilmente la parte della proposta più esposta a un ridimensionamento nelle prossime fasi del negoziato.

Valutazione complessiva

Volendo condensare in un giudizio unitario quanto emerso in questo capitolo: la proposta della Commissione condivide pienamente la diagnosi dei sei rapporti strategici, ma non ne replica la scala. Sul piano qualitativo la convergenza è ampia, e per certi versi sorprendente per un testo che nasce da un negoziato interno alla Commissione e non da un esercizio accademico: il passaggio a una logica di investimento strategico, il salto quantitativo sulla difesa, la ricerca di flessibilità attraverso NRP e riserva per crisi, il tentativo di ancorare il bilancio a risorse proprie più stabili

sono tutte risposte, esplicite o implicite, ai limiti individuati da Draghi, Letta, Niinistö e dallo studio sulla performance.
Sul piano quantitativo il divario resta però ampio: poco più di un decimo del fabbisogno per la competitività, poco più di un terzo per la difesa, nulla per l'adattamento climatico come linea autonoma. L'incremento della capacità fiscale dell'Unione, depurato dal rimborso NGEU e misurato a prezzi costanti, si riduce a un paio di decimi di punto di RNL: un progresso reale, ma di intensità difficilmente paragonabile alla rifondazione economica che i sei rapporti, nel loro insieme, indicano come necessaria.
A parere di chi scrive, questo scarto non va letto come un giudizio negativo sulla proposta in sé, che opera pur sempre entro i vincoli di un negoziato a ventisette soggetto a unanimità. Va però inteso come un avvertimento analitico per la fase che si apre ora: se il negoziato partirà da una proposta già inferiore, per ordine di grandezza, ai fabbisogni individuati dai rapporti che ne costituiscono la base tecnica, l'esito finale rischia di collocarsi significativamente al di sotto della soglia che questo Paper ha definito, nella Parte 6, come condizione minima di coerenza fra ambizioni strategiche europee e strumenti finanziari a disposizione per realizzarle. Resta, ciononostante, un elemento da riconoscere alla proposta: essa non va probabilmente letta come un punto di arrivo, ma come l'avvio di una nuova fase dell'integrazione europea, nella quale il bilancio dell'Unione cambia funzione prima ancora che dimensione. È probabilmente in questa evoluzione, più che nella sola dimensione quantitativa qui misurata voce per voce, che si gioca la vera posta in palio dei prossimi mesi di negoziato.

8. Ripensare la governance complessiva del bilancio europeo

Uno degli aspetti che emergono con maggiore evidenza dall'analisi comparativa dei sei rapporti è la necessità di riflettere sulla governance complessiva del bilancio europeo, un tema che non riguarda soltanto il volume delle risorse, ma la logica stessa attraverso cui esse vengono definite, mobilitate e allocate nel QFP.
In altre parole, la questione non è solo quanto l'Europa investe, ma come decide di investire, attraverso quali strumenti, con quali obiettivi e con quale capacità di coordinamento tra livello europeo e livelli nazionali.
Questa sezione affronta dunque il nodo della governance non come una riforma tecnica, ma come una trasformazione della funzione economica e politica del bilancio europeo, alla luce dei fabbisogni quantitativi analizzati nelle parti precedenti.

a. Una governance nata per un'altra Europa

La struttura attuale del QFP è il risultato di compromessi stratificati nel tempo. La logica di fondo riflette una "Europa amministrativa", costruita intorno a due pilastri storici:

1. La Politica Agricola Comune (PAC), nata per stabilizzare redditi, prezzi e mercati agricoli;
2. La Politica di Coesione, concepita per accelerare la convergenza economica e sociale tra regioni.

Queste due politiche, per decenni giustificate e centrali, hanno finito per assorbire oltre il 60% del bilancio, lasciando spazi molto ristretti alle politiche che oggi definiscono le priorità strategiche europee: competitività, tecnologie critiche, sicurezza, autonomia industriale, transizione energetica, infrastrutture, resilienza, ricerca e formazione.
La governance che regola la composizione del QFP si basa quindi su:

- una forte inerzia istituzionale;
- regole rigide su tetti di spesa;
- ampi margini di influenza degli Stati membri;

— una struttura negoziale che incentiva il mantenimento dello status quo.

Il risultato è un bilancio che si configura come la “somma di identità nazionali” più che come uno strumento comune per sostenere obiettivi condivisi.
In questo quadro, la natura permanente dei fabbisogni individuati nei sei rapporti smonta la logica negoziale del QFP come semplice aggregazione di priorità nazionali. L’Unione si trova infatti di fronte a costi ricorrenti (competitività, energia, infrastrutture critiche, deterrenza militare, resilienza climatica) che richiedono una capacità fiscale stabile, crescente e prevedibile nel tempo. Un ampliamento del bilancio UE limitato al solo ciclo 2028–2034 produrrebbe un disallineamento tra durata delle sfide e durata dello strumento di finanziamento.

b. La necessità di una governance orientata agli investimenti europei

L’analisi suggerisce un fabbisogno complessivo collocabile nell’ordine di circa 800–900 miliardi di euro annui, ferma restando l’incertezza relativa alla quota effettivamente aggiuntiva degli investimenti di adattamento climatico. Un volume di tale entità obbliga comunque a riconsiderare la natura del bilancio europeo: un approccio conservativo, così come una logica puramente redistributiva, appare difficilmente compatibile con una richiesta di questa scala.
In un contesto segnato dalla competizione sistemica globale, dal rallentamento della produttività, dalla transizione digitale e ambientale, dalla crisi della sicurezza energetica, dalle nuove vulnerabilità nelle catene del valore e dalla frammentazione dei mercati finanziari, il bilancio europeo non può essere trattato come una voce passiva o un vincolo amministrativo: diventa piuttosto una leva di politica economica.

Ripensare la governance significa allora riconoscere che gli investimenti europei non sono un costo ma un elemento strutturale della competitività; rafforzare la capacità dell’Unione di orientare le risorse verso i settori strategici; superare il modello incrementale tipico dei negoziati intergovernativi; e costruire una logica in cui il bilancio europeo contribuisce a ridurre i rischi sistemici, non soltanto a finanziare politiche già esistenti.

c. Il ruolo della flessibilità e della “prioritizzazione dinamica”

Un secondo nodo riguarda la capacità del bilancio europeo di reagire a shock improvvisi e trasformazioni strutturali. La rigidità del QFP attuale limita la possibilità di riallocare risorse quando emergono nuove priorità.
Gli ultimi anni hanno mostrato quanto rapidamente possano cambiare gli scenari: pandemia, crisi energetica, guerre, tensioni nelle catene del valore, inflazione globale, necessità di accelerare sulla transizione energetica e sul digitale.
La governance futura dovrà quindi incorporare il principio della prioritizzazione dinamica, inteso come capacità di ricalibrare la composizione degli investimenti, come maggiore elasticità fra rubriche di spesa, come disponibilità di strumenti di coordinamento più immediati fra Commissione, Parlamento e Consiglio, e come monitoraggio continuo dell’efficacia allocativa.

d. Il coordinamento tra livello europeo e livello nazionale

L’analisi quantitativa condotta nelle parti precedenti mostra chiaramente che il fabbisogno totale è estremamente elevato e le risorse nazionali non possono sostenerlo in autonomia. Di riflesso, una parte significativa dovrà essere mobilitata dal settore privato.
La governance del bilancio europeo va quindi collocata all’interno di un ecosistema finanziario multilivello, nel quale il livello europeo orienta e coordina, i livelli nazionali investono in modo complementare e il settore privato partecipa in condizioni di stabilità e prevedibilità. Senza una governance integrata i rischi sono duplici: investimenti frammentati e poco efficienti, e incapacità dell’Europa di competere con economie che dispongono di piani industriali unitari e massicci.

e. Una governance che incentivi l’integrazione dei mercati

La frammentazione dei mercati finanziari europei è un limite riconosciuto pressoché all'unanimità. La capacità dell'Unione di finanziare il proprio fabbisogno dipende dalla scala dei suoi mercati dei capitali, dall'integrazione normativa, dalla disponibilità di strumenti europei di garanzia e dalla facilità con cui il risparmio privato può fluire verso investimenti sicuri e di lungo periodo.

Una governance moderna deve dunque sostenere la costruzione di un'Unione del risparmio e degli investimenti, imprescindibile per raggiungere i fabbisogni identificati.

f. Il bilancio come strumento di autonomia strategica

La governance del bilancio europeo è intrinsecamente legata all'autonomia strategica.
Il ruolo dell'Europa nel mondo del 2030 dipenderà dalla sua capacità di finanziare ricerca e innovazione, assicurare catene di approvvigionamento resilienti, sostenere la competitività industriale, proteggere le infrastrutture critiche, garantire la sicurezza energetica e rafforzare la difesa collettiva.

Il bilancio europeo è quindi parte integrante del "potere strutturale" dell'Unione.
Ripensarne la governance significa dotarsi degli strumenti finanziari necessari per agire come attore globale, non solo come area economica.

g. Una governance coerente con la scala dei fabbisogni futuri

Le trasformazioni analizzate nei capitoli precedenti mostrano chiaramente che i fabbisogni europei non sono temporanei né congiunturali. Essi hanno natura strutturale.
Il passaggio da un'economia basata su combustibili fossili a una basata su energia pulita, il consolidamento della deterrenza europea, l'autonomia tecnologica, l'adattamento ai cambiamenti climatici: tutto ciò implica investimenti continui e scalabili.
Una governance efficace dovrà dunque essere più predittiva, per anticipare i bisogni; più coordinata, per evitare duplicazioni; più analitica, per valutare costantemente l'impatto delle politiche; più integrata, per collegare strumenti finanziari e obiettivi strategici; e più orientata ai risultati, per rendere conto del valore creato.

In sostanza, la governance dovrà evolvere dall'essere un meccanismo di gestione del passato a diventare un catalizzatore della trasformazione europea.

9. Conclusioni – Verso una nuova economia politica degli investimenti europei

L'analisi integrata condotta nelle sezioni precedenti consente di delineare un quadro sufficientemente definito: l'Unione europea si trova in una fase storica in cui il livello degli investimenti necessari per mantenere competitività, autonomia strategica e coesione sociale eccede in modo strutturale le capacità del modello finanziario su cui il processo di integrazione si è tradizionalmente fondato. La constatazione non è nuova, ma la convergenza delle fonti recenti ne rafforza sensibilmente la rilevanza.
I sei rapporti presi in esame ossia il Rapporto sulla competitività europea (Draghi), il Rapporto sul futuro del Mercato Unico (Letta), il Rapporto sulla sicurezza e la difesa (Niinistö), il documento sulla Visione per l'Agricoltura e il Cibo, il Rapporto sul futuro della Politica di Coesione e la riflessione sulla performance del bilancio europeo, convergono nel porre l'accento su un elemento comune: la dimensione delle sfide europee non è più compatibile con un sistema di finanziamento pensato per un'Unione dalle competenze limitate, con priorità concentrate su agricoltura, convergenza e gestione di programmi settoriali.
Merita di essere sottolineato, sul piano metodologico, che la convergenza fra rapporti redatti da gruppi di lavoro differenti, con mandati e finalità eterogenei, rafforza la solidità qualitativa delle indicazioni emerse, pur senza eliminare le incertezze proprie delle singole quantificazioni. Il valore

del quadro qui ricostruito risiede dunque meno nella precisione dei singoli importi che nella coerenza con cui fonti indipendenti convergono verso la medesima diagnosi.
La portata finanziaria complessiva che emerge dai rapporti è ampiamente convergente: secondo le fonti analizzate, l'Europa necessiterebbe stabilmente di un volume di investimenti aggiuntivi compreso tra 750 e 800 miliardi di euro l'anno per recuperare competitività nei settori tecnologici e industriali più avanzati. A questa cifra occorre sommare i fabbisogni relativi alla difesa (50 miliardi l'anno, secondo Niinistö) e quelli relativi all'adattamento climatico, stimati tra 15 e 64 miliardi annui.
La natura "stabile" di questi fabbisogni implica che il ricorso a strumenti una tantum o a rialzi temporanei del QFP non può costituire una risposta adeguata. La convergenza dei sei rapporti sembra indicare, con una certa nettezza, che:
— gli investimenti necessari sono permanenti;
— le sfide sono permanenti;
— una capacità fiscale europea di natura stabile appare la risposta coerente con tale quadro.

Dalle elaborazioni quantitative condotte nella Parte 5, l'ordine di grandezza complessivo emerge con una coerenza significativa: tra 800 e 900 miliardi di euro l'anno, con uno scenario intermedio collocabile intorno agli 825–880 miliardi, fermo restando il margine di incertezza sulla quota effettivamente aggiuntiva degli investimenti di adattamento climatico.
Queste stime non rappresentano una previsione, ma un'indicazione di scala. La loro rilevanza sta nella capacità di offrire un parametro comune per interpretare la molteplicità delle transizioni in corso: industriale, digitale, energetica, climatica, demografica, agricola, geopolitica. Sono transizioni che non procedono in parallelo ma si intersecano, generando una pressione crescente sulle filiere produttive, sistemi di welfare, infrastrutture critiche, capacità amministrative e sistemi finanziari nazionali.
Da un punto di vista analitico, ciò che emerge è una sorta di "funzione di produzione del progresso europeo", i cui input fondamentali sono:
— scala dell'investimento;
— velocità di esecuzione;
— coordinamento tra livelli di governo;
— integrazione dei mercati dei capitali;
— coerenza tra strumenti e obiettivi;

— capacità di assorbimento e implementazione.

La letteratura economica sui processi di *catching-up* tecnologico indica che il capitale, per quanto abbondante, non è mai sufficiente in assenza di un sistema istituzionale che ne consenta la trasformazione in produttività. Le evidenze storiche suggeriscono che gli investimenti pubblici e privati diventano motore di competitività soltanto quando esiste una governance in grado di orientarne gli obiettivi. Il caso europeo si presenta come emblematico: l'Unione possiede un potenziale finanziario, tecnologico e umano elevatissimo, ma frammentato in un mosaico di normative, regimi fiscali, capacità amministrative e priorità nazionali spesso divergenti.
L'ordine di grandezza qui ricostruito, fra 800 e 900 miliardi l'anno, non va dunque interpretato come un dato avulso dal contesto politico-istituzionale. Al contrario, esso delimita il perimetro entro cui l'UE dovrà collocare il proprio nuovo modello di crescita, non più trainato da ampliamenti del Mercato Unico, ma da un insieme di politiche settoriali, industriali e strategiche che operano in profondissima interdipendenza.
Il nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP 2028–2034) avrà inevitabilmente un ruolo strutturale. Non si tratta soltanto di stabilire un volume di risorse, ma di definire una nuova economia politica del bilancio europeo, in cui la capacità di orientare, coordinare e catalizzare investimenti diventa un fattore di competitività geopolitica.

L’analisi condotta suggerisce che il QFP sia chiamato a garantire tre condizioni minime:

1. Prevedibilità per gli investitori privati e per gli Stati membri, affinché gli investimenti a lungo termine siano possibili in un clima di certezza regolatoria e finanziaria.
2. Flessibilità strategica, perché gli shock sistemici degli ultimi anni (pandemico, energetico, bellico) hanno evidenziato che un bilancio rigido non è compatibile con la natura delle crisi contemporanee.
3. Coerenza allocativa, affinché le risorse siano indirizzate verso le aree che offrono il maggior rendimento sociale, economico e ambientale, e che sono fondamentali per la resilienza e l’autonomia dell’Europa.

Ciò non implica una rinuncia alla natura redistributiva del bilancio europeo, ma la necessità di integrarla con una funzione strategica che fino a oggi è stata gestita principalmente attraverso strumenti emergenziali o temporanei.

In sintesi, l’analisi dei sei rapporti suggerisce che l’Europa sia chiamata a compiere un passaggio concettuale: dal bilancio come strumento di compensazione, al bilancio come strumento di sviluppo strategico.

La portata quantitativa del fabbisogno definisce, in questo senso, la traiettoria dell’Unione nei prossimi dieci anni: una traiettoria che dipenderà dalla capacità di costruire un equilibrio tra integrazione politica, disciplina finanziaria e ambizione industriale.

Il presente Policy Paper conclude dunque che l’Unione europea, nei prossimi anni, dovrà affrontare un nodo fondamentale: allineare il proprio modello di finanziamento alle trasformazioni sistemiche in corso. Se riuscirà in questo obiettivo, potrà tornare a esercitare un ruolo centrale nello scenario globale, contribuendo alla stabilità internazionale, all’innovazione tecnologica e alla sostenibilità ambientale. Se invece il disallineamento dovesse persistere, l’Europa rischierebbe di ridurre progressivamente la propria capacità di azione, affidando la definizione delle regole del gioco globale a potenze esterne.

Il futuro dell’Unione, sotto questo profilo, non dipende soltanto dalle risorse mobilitate, ma dalla qualità della visione collettiva con cui tali risorse saranno orientate. Un’ultima precisazione sul perimetro di questo lavoro. Il valore aggiunto del presente Policy Paper non consiste nella produzione di nuove stime, bensì nella costruzione di una chiave interpretativa comune che consente di leggere in modo unitario rapporti concepiti con finalità, orizzonti temporali e metodologie differenti. È in questa operazione di integrazione critica, e non nella quantificazione in sé, che risiede il contributo originale dell’analisi qui proposta.

CAPITOLO 2

Opinione pubblica e nuovo bilancio europeo 2028-2034

Un monitoraggio sul ruolo dei media, dei think tank e degli stakeholder in Italia ed in Germania

di ***Stefano Milia[8] ed Emanuele Bocchia[9]***

1. Introduzione

La definizione di un nuovo quadro finanziario pluriennale per l'Unione Europea ha ormai, da diversi decenni, rappresentato costantemente un passaggio politico delicato per la misurazione delle ambizioni e l'effettiva realizzabilità degli obiettivi politici che le istituzioni europee, di volta in volta, andavano proclamando.

Lo strumento ideato, su iniziativa di Jacques Delors nel 1988, per dare maggiore stabilità, prevedibilità e sostenibilità alle disponibilità effettive di una programmazione di tipo europeo è stato di volta in volta frutto di negoziazioni sempre più complesse, ma che, comunque, sono riuscite sempre a concludersi in tempo utile per dispiegare la loro efficacia nei tempi stabiliti. Da sottolineare che a differenza di altre politiche dell'UE, il bilancio non è una politica autonoma, ma un mezzo per attuare le politiche dell'UE[10]. Questo ha indotto gli Stati Membri ad affrontare tale passaggio con delle attenzioni particolari che concretamente tendono ad andare anche oltre il solo rispetto della lettera dell'art. 312 TFUE, che gli ha dato un quadro formale definito, superando la procedura iniziale basata su soli accordi interistituzionali.

Pur non essendo puntualmente previsto dall'art. 312, infatti, come anche illustrato dalla dottrina[11], il principale attore nei negoziati sul QFP si rivela concretamente essere il Consiglio europeo, probabilmente a causa delle notevoli implicazioni finanziarie per gli Stati membri che esso comporta. Questo a sua volta causa, inevitabilmente, una politicizzazione di massimo livello, che a sua volta non può non anche riflettere l'atteggiamento più generale dei governi coinvolti nei confronti dell'UE. Preso atto del fatto che quindi non ci si trova assolutamente di fronte ad un atto di tipo puramente tecnico, il relativo negoziato non può evitare di diventare pure un vero e proprio termometro della fiducia che gli Stati membri nutrono sull'insieme del processo di integrazione europea.

Ma questo, a sua volta, dovrebbe giustificare e comportare pure un'attenzione ed un coinvolgimento di tipo molto elevato da parte di tutti gli attori, anche quelli non governativi, espressioni delle società nazionali e delle loro diverse espressioni organizzate comuni di livello europeo. In questo contesto, tali realtà si riconoscono spesso come portatori di interessi particolarmente strategici, anche e conseguentemente interessati ad accompagnare l'articolato negoziato interistituzionale con proprie analisi e proposte.

---

[8] Il Dr. Stefano Milia è Segretario Generale agg. del Movimento Europeo Italia e Direttore esecutivo della Fondazione Centro Politiche Europee ETS. Il testo riprodotto è basato sul Policy Paper N.2 del progetto "IL QFP 2028-2034, QUALI NUOVE RISORSE PER I BENI PUBBLICI, UNA CRESCITA SOSTENIBILE E COMPETITIVA DEL SISTEMA ECONOMICO: PROPOSTE ITALIANE E TEDESCHE A CONFRONTO" ultimato a maggio 2026, con integrazioni del giugno 2026.

[9] Emanuele Bocchia, tirocinante curriculare presso il Movimento Europeo Italia in convenzione con l'Università di Parma

[10] *Carlo Biz*, "Il favoloso mondo del quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea: la galassia del bilancio alla ricerca del suo sistema solare per il post-2027 - Fascicolo n. 1" - 2026 rivista.eurojus.it

[11] Per un inquadramento generale sulle questioni giuridiche principali rispetto al bilancio dell'Unione Europea, si veda C. *KILKPATRICK*, Explaining and Remedying the Near Absence of the Budget in EU Law Scholarship, in Common Market Law Review, 2024, *N. LUPO e C. FASONE*, The Union Budget And The Budgetary Procedure, in R. SCHÜTZE e T. TRIDIMAS (a cura di), Oxford Principles of European Union Law, Vol. I, Oxford, 2018, *L. LEVOYER*, Une programmation budgétaire européenne 2021-2027 marquée par la Covid-19, in Revue du droit de l'Union européenne, 2021.

Questo contributo si prefigge di fare una prima verifica sul come e se questa partecipazione più ampia al processo stia realmente avvenendo in Italia e fornire così anche ai decisori politici un primo monitoraggio in grado di influire sulle rispettive posizioni, facendo sì che un numero maggiore possibile di elementi contribuiscano alla definizione di un QFP in grado di far raggiungere gli obiettivi politici che ne dovrebbero costituire la vera premessa. Per permettere valutazioni ancora più ampie e complete si è scelto, inoltre, di confrontare la situazione italiana con quella tedesca, inevitabilmente destinata ad avere un peso particolare sulla formazione del bilancio finale, dal momento in cui la Germania risulta il maggior contribuente al bilancio stesso (quasi il 25%).

Partendo dall'informazione fornita dai media e dagli approfondimenti proposti da alcuni *think tank*, sono state raccolte anche opinioni e posizioni di diversi *stakeholder* sfruttando, in particolare, l'ampia rete di organizzazioni collegata con il Movimento Europeo in entrambi i Paesi. Nel quadro di questo lavoro si è, inoltre, cercato di dare particolare evidenza all'aspetto prevalente del progetto generale in cui rientra tale pubblicazione, ossia la necessità percepita di focalizzarsi pure sugli aspetti legati alle entrate finanziarie del bilancio, generalmente meno trattate, ma, secondo i promotori del progetto stesso, in grado di far fare un notevole salto qualitativo alla reale autonomia e capacità di azione dell'UE, in linea con le teorie di identificazione di una serie di "beni pubblici europei" ai quali dover poter assicurare uno sviluppo adeguato. [12]

2. L'informazione sul QFP 2028-2034 in Italia

La proposta della Commissione europea di Quadro Finanziario Pluriennale, presentata il 16 luglio [13] e completata il 3 settembre 2025[14], tra la seconda metà del 2025 e l'inizio del 2026, ha ricevuto nei mass media italiani numerose critiche, in particolare riguardanti la riforma della gestione dei fondi ed il loro controllo.

Come riportato dal "Corriere della Sera"[15] e da "La Repubblica"[16], il fronte di opposizione inizia all'interno delle istituzioni europee stesse. Ad esempio, il presidente del Comitato europeo delle Regioni, Vasco Alves Cordeiro, ha definito inaccettabile cancellare il ruolo delle regioni e delle città dalla politica di coesione. All'interno del Parlamento europeo l'opposizione al Quadro Finanziario Pluriennale è attribuita, tra l'altro, a Niclas Herbst, Presidente della Commissione per il Controllo dei Bilanci al Parlamento Europeo. Come riportato già precedentemente dal "Corriere della Sera"[17] in una lettera inviata alla presidente della Commissione europea, Herbst afferma che le riforme rischierebbero di compromettere il controllo del bilancio relativo alla politica di coesione e la politica agricola, che rappresentano circa ⅔ del Quadro Finanziario e che se il bilancio venisse ristrutturato in un'ottica simile al NGEU, aumenterebbe il rischio di abusi dei fondi erogati. Assieme a Herbst altri due eurodeputati del Ppe hanno scritto ad Ursula Von der Leyen riguardo le loro riserve sul

[12] Si veda MOVIMENTO EUROPEO ITALIA, "Libro Verde: Scriviamo insieme il futuro dell'Europa" in particolare i capitoli III e IV - Editoriale Scientifica (2024): https://movimentoeuropeo.it/images/documenti/LibroVerde_EDITORIALE_SCIENTICA_completo_organized.pdf

[13] Proposta della Commissione COM(2025) 570 – 571

[14] Proposta della Commissione COM(2025) 590 ed altre

[15] *Francesca Basso*, Nuovo bilancio Ue, le critiche degli eurodeputati in due lettere a von der Leyen. Il no delle Regioni europee, Corriere della Sera, 13 ottobre 2024.

[16] la Repubblica, Tutti contro il bilancio di Ursula von der Leyen, 17 novembre 2025.

[17] Ibidem nota 6

bilancio 2028-2034. Daniel Caspary (Cdu) e Angelika Niebler (Csu) hanno sottolineato come una semplificazione come quella proposta finirebbe col marginalizzare il ruolo del Parlamento e delle regioni, accentrando il potere esecutivo degli stati membri, del Consiglio e della Commissione europea. I due parlamentari rimarcano i punti deboli più evidenti del Quadro Finanziario: il ridimensionamento del ruolo delle regioni e del Parlamento europeo, l'impossibilità di misurare l'impatto macroeconomico dei fondi, la perdita della comparabilità tra gli Stati membri, l'approccio europeo non uniforme e le difficoltà nell'identificazione dei beneficiari finali. Anche il "Fatto Quotidiano" mostra scetticismo verso il bilancio europeo, concentrandosi in particolare sulle maggiori risorse destinate a rafforzare la sicurezza e la difesa a scapito della coesione. [18] Walter Galbiati di Repubblica al contrario ritiene positive le decisioni verso l'autosufficienza europea attraverso il bilancio comune e la riserva in caso di emergenza di 400 miliardi.[19]

E' però in particolare la fusione dei fondi per l'agricoltura con quelli destinati alla coesione che ha trovato più spazio sui media italiani. Ad esempio l'opposizione del vicepresidente del Consiglio Regionale della Toscana, Antonio Mazzeo, come riportato da ANSA[20] ha dichiarato che i piani per il 2028-2034 pregiudicherebbero sostanzialmente il ruolo delle regioni e dei comuni, sottolineando che l'obiettivo del bilancio sarebbe l'effettiva riduzione delle disuguaglianze. Analogamente "Italia che cambia" sottolinea la preoccupazione delle regioni, pur evidenziando contemporaneamente in modo positivo l'incorporazione del programma CERV nel nuovo quadro AgoraEU ed il raddoppio dei fondi Erasmus+.[21] Il "Corriere del Mezzogiorno" sottolinea, invece – al contrario delle amministrazioni comunali e regionali – il nuovo controllo delle performance delle regioni da parte della Commissione ma anche preoccupazione rispetto al re-indirizzamento dei fondi per le politiche agrarie e quelle di coesione verso il settore industriale.[22]
Il "Sole 24 Ore", inoltre, approfondisce ed analizza anche le problematiche inerenti alla gestione di fondi regionali, concentrandosi sulle modalità di spesa dei fondi rispetto alle analisi quantitative fatte prevalentemente dal resto della stampa. Tale quotidiano infatti riferisce anche in merito alla ricerca ESPON URDICO evidenziando come la gestione dei fondi urbani sia differenziata dai mezzi specifici di ciascuna città europea, quali: ruoli, strumenti e capacità. La ricerca mostra come pacchetti di fondi omologati rischino di non essere efficaci ed efficienti, data la gestione differente di ogni città europea e il loro utilizzo storico dei fondi, che potrebbero dare risultati differenti seppur abbiano pari finanziamenti.[23] "La Voce" critica anch'essa la riduzione dei fondi per le politiche comunitarie più tradizionali, in particolare la coesione.[24]

Il "Sole 24 Ore" - che già verso luglio 2024 aveva evidenziato, attraverso due firme prestigiose, quali Marcello Messori e Marco Buti, una notevole aspettativa verso il futuro QFP, evidenziandone la portata strategica generale rispetto all'efficacia delle politiche europee[25]. Sempre il "Sole 24 Ore" ospita comunque pure un ulteriore articolo che, già in anticipo rispetto alla finalizzazione della proposta europea, evidenzia come: "Nonostante le innovazioni proposte, il nuovo bilancio non affronta il tema cruciale del volume di risorse necessarie per contrastare il declino economico e

[18] *Fulvia Brandiforti*, Nuovo bilancio Ue sul modello del Pnrr. La proposta della Commissione e le critiche: "Taglia la coesione per finanziare il riarmo", Il Fatto Quotidiano, 15 luglio 2025.

[19] *Walter Galbiati*, "Bilancio UE due passi indietro e uno in avanti", La Repubblica, 28 luglio 2025.

[20] ANSA, *Mazzeo:* "Toscana, no alla centralizzazione del bilancio Ue", 5 marzo 2026.

[21] *Stefano Gregorini*, "*Cosa prevede la bozza del nuovo bilancio UE e perché preoccupa la coesione*, Italia che Cambia", 31 luglio 2025.

[22] *Claudio De Vincenti*, "Bilancio UE quattro idee per il sud", Corriere del Mezzogiorno Napoli e Campania, 25 luglio 2025.

[23] Erblin Berisha, Pietro Reviglio, Fondi Ue, ruolo strategico delle città e le lezioni per il bilancio post-2027, Il Sole 24 Ore, 26 febbraio 2026.

[24] *Andrea Ciffolilli*, "Che fine fanno le politiche di coesione nel nuovo bilancio Ue", La Voce, 28 luglio 2025.

[25] *Marco Buti, Marcello Messori*, "Aumentare il nuovo bilancio pluriennale Ue per le transizioni green, digitale e sociale", Il Sole 24 Ore, 6 agosto 2024.

competitivo dell'Ue. La questione di un indebitamento comune rimane sullo sfondo, limitata dai vincoli dei trattati. Questo solleva dubbi sull'adeguatezza delle soluzioni proposte, che, sebbene vadano nella giusta direzione, appaiono incomplete rispetto alle sfide che l'Unione si trova ad affrontare".[26]

La crisi e l'instabilità della politica internazionale dovrebbero costituire elementi centrali nella pianificazione degli investimenti europei. Secondo il "Quotidiano Nazionale"[27], tuttavia, la semplificazione apportata nel Bilancio 2028-2034 non sarà sufficiente in termini di investimenti. In particolare viene riportata la posizione di Zsolt Darvas, senior fellow del think tank Bruegel, "il piccolo aumento" proposto è una strategia politica atta ad evitare di essere respinta dagli altri organi dell'Unione. Darvas, riprendendo le riflessioni di Mario Draghi, afferma che l'UE necessiterebbe del doppio per poter coprire gli investimenti da 800 miliardi di euro, investimenti che diversi Stati membri non sembrano disposti a pagare. Un'eccezione viene considerata l'Italia che, ad esempio, in materia di difesa si è mostrata disponibile ad aumentare la percentuale di spesa, seppur il proprio PIL non sia in crescita.[28]
Riguardo le spese per la competitività "Il Foglio" analizza ottimisticamente il programma STEP (Strategic Technologies for Europe Platform), incentrato sullo sviluppo dei settori: digitale, biotecnologico, energia pulita e difesa.[29]
In materia di finanziamenti UE "La Repubblica" evidenzia i problemi riguardanti l'asimmetria finanziaria dei Paesi membri e gli aiuti statali alle imprese nazionali in crisi. Le regolamentazioni, come sottolinea il giornale, sono essenziali per definire una politica industriale unitaria che garantisca una competitività internazionale.[30]

Riguardo al finanziamento destinato alla PAC, paiono sovrapporsi nei media elementi diversi. Il presidente di Coldiretti, Ettore Prandini, ad esempio, si dimostra ottimista nei confronti delle proposte UE, affermando che "nella prossima programmazione di bilancio avremo circa un miliardo in più di risorse rispetto a quella attuale e non i tagli previsti.[31] L'ANSA, dando invece spazio ai commenti del Ministro dell'Agricoltura, Francesco Lollobrigida, giudica le misure come "insufficienti". Seppur la Commissione abbia destinato il 10% della spesa verso le zone rurali non vi è certezza che i beneficiari diretti siano gli agricoltori. Il ministro manifesta la sua preoccupazione sulle misure europee del bilancio che tenderebbero a promuovere una maggiore nazionalizzazione delle politiche agrarie, andando a creare dislivelli nel mercato interno europeo. Lollobrigida, ha inoltre sottolineato che le riserve italiane riguardanti il QFP sono condivise dalla maggioranza dei paesi UE e dal settore agricolo[32]. Come riportato da "Il Giornale" queste misure faciliteranno gli accordi con il MERCOSUR, seppur trovando forti resistenze da Francia e Polonia[33].

Dopo che il Consiglio Europeo svoltosi il 19 marzo 2026 ha confermato come priorità del Quadro Finanziario Pluriennale il rafforzamento dell'autosufficienza europea, attraverso lo sviluppo del

[26] *Giovanna Campanella, Enrico Wolleb*, Il nuovo bilancio Ue strumento per la competitività, Il Sole 24 Ore, 5 febbraio 2025.

[27] Quotidiano Nazionale, Perché il prossimo bilancio pluriennale europeo rischia di fallire, 15 luglio 2025.

[28] *Dino Pesole*, Nodo risorse, ora regole di bilancio Ue più flessibili, Il Sole 24 Ore, 16 luglio 2025

[29] *Marco Leonardi, Luciano Monti*, Verso il nuovo bilancio Ue, tra semplificazione e riequilibrio istituzionale, Il Foglio, 18 luglio 2025.

[30] *Fabio Bulfone, Donato Di Carlo, Timo Seidl*, La rivoluzione degli aiuti di stato: così la UE fa politica industriale senza un bilancio, La Repubblica, 1 dicembre 2025.

[31] *Ducci, Andrea. Prandini*, sì ai nuovi fondi Pac: ma per il libero scambio con il Mercosur serve reciprocità. «Corriere della Sera», 8 gennaio 2026.

[32] ANSA, Lollobrigida: modifiche a bilancio Ue e Pac insufficienti, 17 novembre 2025.

[33] Il Giornale, Von der Leyen: più risorse e flessibilità per la Pac nel 2028-2034.

concetto di “Un’Europa, un mercato”, in continuità con gli obiettivi delineati a luglio 2025,[34]Il Sole 24 Ore valuta positivamente i progressi del processo, dato il ruolo centrale dell’Italia nei lavori. Tuttavia, il quotidiano sottolinea come l’attuale dipendenza energetica e la mancata decarbonizzazione italiana abbiano in generale indebolito la posizione diplomatica italiana. Il giornale evidenzia due elementi chiave emersi dal Consiglio Europeo: la proposta di trasferimento della vigilanza sui mercati finanziari dal livello nazionale a quello europeo e la necessità per gli Stati membri di migliorare le condizioni interne favorendo la competitività internazionale e lo sviluppo.[35]

L’informazione fornita dai media italiani sul QFP appare, nel complesso, quindi piuttosto variegata sul fronte dei temi trattati, ma complessivamente non particolarmente ampia sul fronte dell’offerta generale di informazione riguardo al processo in corso e spesso anche concentrata sugli effetti più diretti di impatto a livello nazionale delle scelte europee previste. Appare quindi ragionevole arrivare alla conclusione che l’argomento sia, ad oggi, stato ancora prevalentemente trattato come un tema destinato a interessare alcune categorie ben definite di lettori e portatori di interessi, ma non ancora come un passaggio politico essenziale, intorno al quale mobilitare anche l’opinione pubblica. In merito al tema prioritario del progetto in cui si inserisce questa pubblicazione, ossia la possibilità di identificare nuove risorse proprie di gestione UE, si evidenzia come si tratti ancora di un tema quasi assente dal dibattito mediatico.

3. Il contributo dei think tank italiani sul nuovo QFP

Tra i centri studi italiani che hanno trattato l’argomento del futuro QFP, particolarmente rapido si è dimostrato l’Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI) che si sofferma, all’indomani della presentazione ufficiale dello stesso da parte della Commissione, in una rapida analisi definendolo “controverso” ed evidenziandone in particolare la riduzione dei capitoli di spesa da sette a quattro. Nella sua prima reazione l’ISPI sottolinea - in concordanza con la stampa italiana – anche il disaccordo tra gli schieramenti politici e tra gli Stati membri riguardo le voci di spesa del bilancio, in particolare la minore attenzione rivolta al settore agricolo. Antonio Villafranca, commentando il QFP 2028-2034 sottolinea: “Abbiamo bisogno di un’Europa più forte, più capace di difendersi e di investire. Perché questo avvenga è (anche) necessario rivedere le voci di spesa del bilancio Ue e accrescere l’intero bilancio. Con la sua proposta Ursula von der Leyen tenta di fare entrambe le cose. Ma sulle voci di spesa si è già iniziato a litigare (e lo si continuerà a fare nei prossimi due anni). Sull’accrescimento del bilancio vari paesi membri (vedi la Germania) hanno messo in chiaro che non aumenteranno il loro contributo, mentre la proposta di copertura tramite tasse (es. sui tabacchi) è già stata accolta da una levata di scudi. L’incoerenza balza subito all’occhio: vogliamo un’Europa più forte, ma non vogliamo darle i soldi per esserlo”.[36]

Anche l’Istituto Affari Internazionali (IAI), ha in corso un proprio progetto di approfondimento sulle tematiche legate al QFP 2028-2034 (tempi annunciati: settembre 2025-dicembre 2026). Secondo le indicazioni fornite, con esso si intende riflettere sui negoziati per il prossimo QFP e le loro implicazioni per il quadro politico europeo, con un occhio di riguardo al ruolo degli istituti nazionali di promozione e delle istituzioni finanziarie per lo sviluppo e alle priorità dell’Italia. Il progetto di ricerca sarà sviluppato lungo due filoni, uno intra-UE e uno di azione esterna. Il primo è focalizzato

[34] Consiglio europeo, *Conclusioni del Consiglio europeo, 19 marzo 2026*.

[35] *Beda Romano*, *ETS, no di Bruxelles allo stop ma si apre a una revisione*, Il Sole 24 Ore, 20 marzo 2026.

[36] Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, Europa, un bilancio controverso, 17 luglio 2025.

su coesione e competitività e al centro vi è il rafforzamento delle capacità interne dell'UE per rispondere in modo efficace alle sfide globali, mantenendo al tempo stesso un equilibrio tra coesione sociale, crescita economica e sostenibilità. Il secondo filone, relativo all'azione esterna, si incentra sul ruolo globale dell'UE e sulla sua capacità di promuovere stabilità e sviluppo sostenibile oltre i confini europei. Sono previsti un *discussion paper* e cinque *policy brief* settoriali su diverse componenti della proposta del nuovo QFP.[37] Si segnala,in tale contesto, il primo incontro di approfondimento, proprio presso la sede dello IAI di Roma, organizzato il 17 novembre 2025 dal titolo "Verso il nuovo Bilancio Europeo: come finanziare innovazione e risorse" con Marco Buti quale relatore principale ed anche il "documento IAI"[38], in lingua inglese, del dicembre 2025. Esso analizza la proposta della Commissione europea evidenziandone alcuni obiettivi e caratteristiche trasversali quali la flessibilità insieme alla prevedibilità, l'impegno verso la semplificazione, la condizionalità legata ai finanziamenti, la diversificazione delle fonti di entrata e la capacità concreta di innestare processi per rendere l'UE più competitiva anche a livello globale. Ne deriva un quadro giudicato relativamente adeguato ed innovativo rispetto alle scelte principali della Commissione, come però anche il riconoscimento della sussistenza di diversi elementi controversi, dovuti, in particolare alle prevedibili difficoltà negoziali attese, considerando le posizioni, anche piuttosto lontane, da parte dei vari attori coinvolti.
Vengono poi definiti anche cinque interrogativi prioritari, previsti da sviluppare in analisi successive.

I *think tank* italiani per il clima, ECCO Climate e MIRA[39], propongono una serie di raccomandazioni incentrate sulla riforma della ripartizione dei fondi e sul controllo delle spese del nuovo QFP. In particolare, i centri studi evidenziano la necessità dell'istituzione di un modello di governance multi-livello per la gestione dei fondi, che coinvolga anche gli azionisti delle imprese e le amministrazioni regionali. L'obiettivo è lo sviluppo di una gestione economica sussidiaria, che necessita di un'approvazione ed un coordinamento internazionale con determinati vincoli ed obblighi, questi ultimi monitorati da un'autorità centrale. Questo approccio consentirebbe un superamento delle lacune gestionali e informative del modello NGEU. ECCO e MIRA sottolineano la necessità di istituire un nuovo Fondo per una Transizione Giusta come strumento autonomo di bilancio. In assenza di una tale riforma, le zone maggiormente colpite dalla crisi climatica ne risentirebbero data l'incompletezza dei lavori del Fondo sviluppato nel 2020, colpendo l'occupazione, la produzione e la riqualificazione delle regioni che ne hanno beneficiato. Pur accogliendo con favore l'allocazione dei fondi per l'ambiente e l'integrazione del principio del "non arrecare danno significativo", i due *think tank* giudicano insufficiente la quota del 30% dei fondi stanziati per interventi in linea con gli obiettivi climatici e ambientali, proponendone un aumento al 50%. Criticano, inoltre, l'esclusione dei fondi stanziati alla biodiversità, suggerendo di destinare il 10% dei fondi verso quest'ultima. La separazione delle spese militari da quelle ambientali, così come le deroghe previste per le operazioni di sicurezza e situazioni di crisi, vengono considerate eccezioni vaghe rispetto all'applicazione del principio del "non arrecare danno significativo". Pertanto, ECCO e MIRA sollecitano a non includere le spese per la difesa nella base di calcolo degli obiettivi ambientali, definendo con maggiore chiarezza le condizioni di deroga, limitandole a casi di estrema necessità. I centri studi esprimono la loro contrarietà alla nuova allocazione delle risorse del Fondo sociale europeo (FSE), ritenuta basata su criteri troppo generici. Raccomandano il mantenimento della spesa orizzontale al 14% - in assenza di un FSE+ - giudicato insufficiente se non vincolato

[37] Cfr. si veda: https://www.iai.it/it/ricerche/il-quadro-finanziario-pluriennale-2028-2034-priorita-lunione-europea-e-litalia

[38] *Luca Barana, Matteo Bursi, Luca Cinciripini* – "How to Fund European Ambitions? Opportunities and Challenges for the Next MFF" serie DOCUMENTI IAI N.25 I15 (Dicembre 2025)

[39] ECCO Climate e MIRA Network, *Un bilancio europeo 2028–2034 per una transizione equa, solidale e globale*, 2025.

dai propri obiettivi sociali. Analogamente si oppongono all'esclusione del programma LIFE dal bilancio, chiedendone il reintegro come strumento autonomo, dotato di un budget dedicato e sotto gestione diretta della Commissione. Infine, in merito allo strumento Europa Globale, ECCO e MIRA raccomandano di: porre la riduzione della povertà come obiettivo primario, di salvaguardare i finanziamenti del progetto, di migliorare la sicurezza sanitaria, la promozione una politica estera pacifista, di affrontare la crisi climatica, di mantenere il target APS ripristinando gli obiettivi quantitativi in materia di aiuto allo sviluppo delle nazioni, garantire la prevedibilità e sicurezza degli investimenti e salvaguardare il ruolo della società civile.

Un contributo ampio e originale viene poi fornito dall'Istituto Bruno Leoni (IBL) insieme ad EPiCENTER con la pubblicazione del proprio documento di analisi "Il Bilancio UE 2028-2034: analisi e modelli alternativi"[40] con diverse argomentazioni e proposte, in particolare alternative all'ampliamento della quota finanziaria destinata al bilancio europeo. L'analisi IBL chiede all'UE prioritariamente di ripristinare la coerenza tra i suoi obiettivi, i suoi strumenti e le sue motivazioni economiche, il che permetterebbe anche una riduzione del bilancio dell'UE al 1% del RNL. Tale profonda revisione delle spese dovrebbe impattare in particolare su settori quali quello agricolo e di coesione da sottoporre ad un rigido "test di sussidiarietà" privilegiando solo gli investimenti europei che rappresentino un vero valore aggiunto per il rafforzamento del mercato unico.
Ammonisce, inoltre, contro qualsiasi misura che di fatto contribuisca ad aumentare il debito, sia dei singoli Stati membri, sia dell'UE nel suo complesso e propone, in particolare, la capitalizzazione delle pensioni come un'alternativa all'espansione fiscale dell'UE. Ad oggi poi, il documento IBL appare l'unico, di un centro studi italiano, che dà anche ampio spazio all'analisi dei nuovi strumenti di risorse proprie proposti dalla Commissione, anche se esprimendosi in maniera piuttosto critica verso la maggior parte degli stessi.

Anche I-Com (Istituto per la Competitività), tratta il tema durante un appuntamento del suo ciclo di policy talk "Competi20" il 26 settembre 2025 a Roma[41], preceduto dalla presentazione di un'analisi di propri ricercatori. In tale iniziativa emergono in particolare l'ottica di maggiore autonomia dell'UE e conseguentemente l'identificazione di un bilancio sufficientemente ambizioso focalizzato sulla sicurezza, sulla competitività industriale e sulla sovranità tecnologica europea.
Si approfondisce inoltre il tema degli strumenti finanziari innovativi e l'efficacia di programmi di garanzia e di prestito pubblico-privato per attrarre investimenti privati in settori industriali critici e delle nuove interpretazioni da conferire alla politica di coesione.

Accanto alle attività dei centri di ricerca vanno evidenziati anche progetti ed iniziative legate al QFP promossi da istituti accademici. In particolare si segnala il progetto "Fondi europei e territorio: il Quadro finanziario pluriennale dell'UE 2028-2034" coordinato dall'Università di Torino che prevede anche un'ampia parte di rafforzamento della comunicazione rivolta ad istituzioni locali e società civile in vista della gestione dei nuovi fondi UE.[42]
Rilevanti poi due iniziative di approfondimento particolarmente autorevoli organizzate presso l'Università LUISS intorno alle problematiche del QFP. La prima, promossa dall'Università LUISS insieme alla Fondazione Merita il 15 ottobre 2025 a Roma, in cui la partecipazione mista di accademici e responsabili politici ha garantito un confronto particolarmente stimolante, in

[40] *Christian Nasulea*, "Il Bilancio UE 2028-2034: analisi e modelli alternativi" – IBL Special Report del 12 maggio 2026 https://www.brunoleoni.it/ricerche/programmazione-finanziaria-ue-2028-2034/

[41] Incontro: "Quadro finanziario pluriennale 2028-2034: i nuovi pilastri UE per un bilancio ambizioso e strategico" presso la Sala "Esperienza Europa" dell'Ufficio in Italia del Parlamento Europeo. https://www.i-com.it/2025/09/26/quadro-finanziario-pluriennale-2028-2034-i-nuovi-pilastri-ue-per-un-bilancio-ambizioso-e-strategico/

[42] Per maggiori informazioni si veda: https://www.apiceuropa.com/progetti-in-corso/progetto-biennale-2026-2027-analisi-sui-fondi-europeie-territorio-il-quadro-finanziario-pluriennale-2028-2034-dellunione-europea/

particolare sulla nuova impostazione che verrebbe data alla politica UE di coesione[43]. La seconda, svoltasi sempre presso la LUISS, l'8 giugno 2026 dal titolo "L'Unione Europea ed il suo bilancio: una prospettiva critica" promossa dal LUISS Research Center for European Analysis and Policy".[44] Anch'essa contraddistinta dalla presenza di relatori particolarmente prestigiosi ed approfondimenti di ampio respiro sul tema della capacità fiscale dell'UE, in grado di evidenziare sia gli aspetti più positivi che quelli controversi relativi alla proposta della Commissione europea, nonché le difficoltà ed i paradossi che l'attuale negoziato dovrà superare per poter garantire al prossimo QFP di diventare veramente uno strumento di sviluppo in grado di poter affrontare efficacemente le prossime sfide europee. Di tale dibattito si prevede anche una pubblicazione degli atti.

4. Le opinioni degli stakeholder italiani sul QFP 2028-2034

Cercare di analizzare quanto e come i diversi portatori di interesse italiani abbiano già reagito al negoziato in corso sul QFP 2028-2034 e si profilino in quanto portatori di proprie istanze e proposte al riguardo, risulta uno degli aspetti centrali del progetto nel quale rientra questa pubblicazione. Malgrado diverse realtà della società civile abbiano già approvato proprie puntuali prese di posizione, che verranno comunque esaminate anche in questo capitolo, sfruttando la struttura di rete di organizzazioni del Movimento Europeo – Italia, si è deciso di procedere anche ad un'indagine, autonoma e più puntuale, attraverso l'invio di un apposito questionario destinato proprio agli *stakeholder* italiani e composto da 8 domande principali, di cui alcune proprio incentrate sul tema delle risorse proprie dell'UE.
Avendo risposto a tale questionario circa il 45% delle organizzazioni rientranti nell'attuale configurazione del Movimento Europeo in Italia, si può giudicare, poi, particolarmente rappresentativo il risultato ottenuto da tale modalità di indagine, che ha avuto luogo nei mesi di aprile e maggio 2026 e i cui risultati principali verranno sintetizzati a seguire.

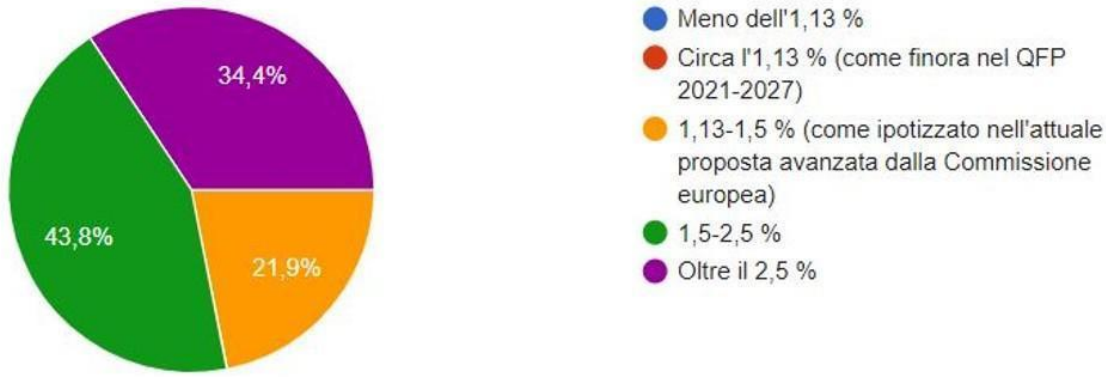
La domanda introduttiva, di tipo aperto, mirata ad individuare quali siano, per i partecipanti al sondaggio, le tre sfide/questioni politiche dell'Unione europea che dovrebbero avere la priorità nel disegnare il nuovo QFP, mette in particolare evidenza i seguenti obiettivi:
-garantire la coesione sociale**,**
- rafforzare sicurezza e difesa**,**
-implementare la sostenibilità ambientale,
seguiti, a breve distanza da: rafforzare la competitività basata su ricerca e digitale, la sovranità energetica e il maggiore ruolo globale dell'UE.
Con frequenza di tipo medio appaiono anche obiettivi quali: garantire la democrazia, assicurare la coesione territoriale, costruire una fiscalità e maggiore capacità finanziaria UE.
Tra gli altri obiettivi menzionati si sottolinea che compare anche: sviluppo dell'agricoltura, promozione della cultura e dell'educazione/formazione nonché la gestione dell''immigrazione.

La seconda domanda si concentra su uno dei temi più dibattuti anche nei media, ossia la dimensione globale del bilancio UE rispetto al RNL complessivo degli Stati membri. Tra le cinque opzioni proposte prevale quella di un QFP compreso tra l'1,5 ed il 2,5 % dell'RNL seguito da aspettative anche superiori al 2,5%. La proposta della Commissione viene ritenuta adeguata da

[43] LUISS in collaborazione con la Fondazione Merita, "Le scelte difficili per il nuovo bilancio europeo: industria, coesione e sostenibilità", 15 ottobre 2025. Per accedere alla registrazione audiovisiva dell'incontro: https://www.youtube.com/watch?v=o-mQ9BljrTo

[44] Per maggiori informazioni si veda: https://leap.luiss.it/it/event/lunione-europea-e-il-suo-bilancio-una-prospettiva-critica/ . Disponibile anche la registrazione audiovisiva dell'incontro su: https://www.radioradicale.it/scheda/791324/lunione-europea-e-il-suo-bilancio-una-prospettiva-critica

meno di un quarto dei partecipanti al sondaggio e nessuno si esprime a favore di percentuali inferiori, come si può ben osservare dal grafico seguente.
Domanda 2) **Quale volume finanziario (in percentuale del RNL dell'UE) ritenete adeguato per soddisfare gli obiettivi politici del QFP 2028-2034? Scelga uno dei valori indicativi forniti.**



Considerando che il modulo del sondaggio dava, inoltre, anche la possibilità facoltativa di giustificare la propria scelta si osserva che:

- prevalgono largamente le motivazioni legate alla necessità di rafforzamento dell'efficacia delle politiche europee in grado di assicurare i "beni pubblici" di livello UE.
- a seguire argomentazioni che evidenziano come un bilancio più consistente permetterebbe di rafforzare l'integrazione stessa dell'UE e reggere quindi meglio il confronto con altri attori globali.
- compaiono anche argomentazioni evidenzianti le necessità dovute alla velocizzazione dell'allargamento, della restituzione dei debiti NGE e delle dinamiche di ulteriore rafforzamento della coesione territoriale.

La terza domanda indaga invece sulle forme di "unioni" legate a degli specifici "beni pubblici europei" a cui dare più rilevanza per garantire la resilienza e lo sviluppo ulteriore del processo di integrazione europeo. Rispetto alle 12 opzioni di "unioni" fornite viene chiesto
di dare una *propria valutazione da 1 (minima) a 5 (massima).* Ne deriva un quadro generale di gradimenti nettamente favorevole a tutte le opzioni proposte dal sondaggio, con intensità mediamente superiore per le seguenti opzioni:

- Unione per la scienza e la ricerca, Unione per l'IA e le tecnologie digitali, l'Unione per l'energia, l'Unione per la sostenibilità ambientale e l'Unione per la sicurezza esterna compresa la difesa.

Mediamente leggermente inferiori appaiono i gradimenti per:

- l'Unione per la sicurezza interna, l'Unione per la salute, l'Unione per accogliere ed includere e l'Unione per la cultura.

La quarta domanda, mirata a indicare una percentuale del bilancio dell'UE preferita ai diversi settori/capitoli elencati sulla base della proposta della Commissione europea, ha permesso di arrivare a delle conclusioni che però tutt'al più andrebbero interpretate in forma di *trend,* anche se è possibile ricavare dei valori mediani qui riportati:

- Per quanto riguarda il capitolo COMPETITIVITA' (compresa la ricerca), la mediana ottenuta è il 25%, le indicazioni più frequenti 20% e 30%

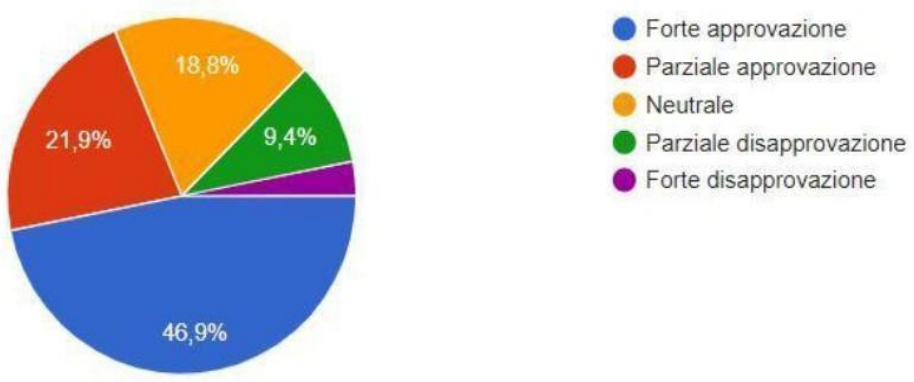
- Per quanto riguarda il capitolo PIANI DI PARTENARIATO NAZIONALI E REGIONALI (compresi fondi agricoli e coesione) la mediana ottenuta è il 25%, le indicazioni più frequenti in ordine 30%, 25% e 10%
- Per quanto riguarda il capitolo DIFESA E SICUREZZA la mediana ottenuta è il 10%, le indicazioni più frequenti in ordine 5%, 20% e 10%
- Per quanto riguarda il capitolo RIMBORSO DEL PRESTITO NextGenEU la mediana ottenuta è il 10%, le indicazioni più frequenti in ordine il 10%, 5%, 15%. Si segnalano comunque diverse risposte indicanti lo 0% per esprimere la volontà di escludere tali rimborsi dal bilancio UE.
- Per quanto riguarda il capitolo PROGRAMMI ATTI AD AUMENTARE LA PARTECIPAZIONE CIVICA UE (es. Erasmus, Agora EU, ecc.), la mediana ottenuta è il 10%, le indicazioni più frequenti in ordine il 10% e 15%
- Per quanto riguarda il capitolo ALTRO (ad es. protezione civile, FRONTEX), la mediana ottenuta è il 10%, le indicazioni più frequenti in ordine 10% e 15%

La quinta questione sottoposta riguardava alcune caratteristiche dei nuovi strumenti finanziari e diversi elementi di gestione dei fondi, contenuti in parte anche nella proposta della Commissione europea e sui quali veniva chiesto di esprimere un livello di valutazione con cinque diverse intensità (*forte approvazione, parziale approvazione, neutrale, parziale disapprovazione, forte disapprovazione).*

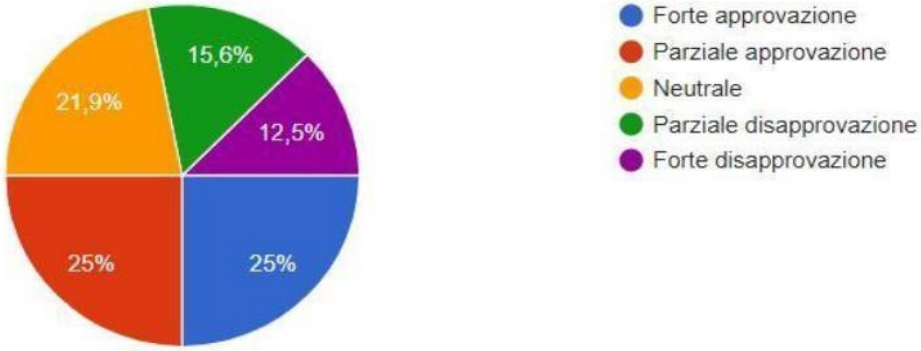
Ne deriva un quadro di forte o parziale approvazione delle relative misure superiore al 75% degli intervistati nella gran parte delle opzioni fornite, ossia, nell'ordine di intensità di approvazione, della/e:
Condizionalità "intelligente" (attribuzione dei fondi legata anche al rispetto dei principi fondamentali dell'UE), Introduzione di obbligazioni europee (Eurobond), Nuove modalità decisionali con decisioni a maggioranza (metodo della passerella), Fondi più flessibili, Introduzione della possibilità di un "credito di crisi" (integrazione strutturale di diverse forme di "credito" e finanziamenti volti a gestire le eventuali crisi economiche e strutturali), "Bonus democratico" (nuove forme di coinvolgimento dei cittadini in merito alle scelte, anche rispetto al bilancio UE), Abolizione delle correzioni forfettarie nazionali riconosciute ad alcuni Stati membri.

Rimangono però tre delle opzioni sottoposte, sulle quali i giudizi risultano più variegati e l'approvazione non supera il 75% e conseguentemente si preferisce mostrarne qui il dettaglio dei risultati ottenuti in forma grafica:

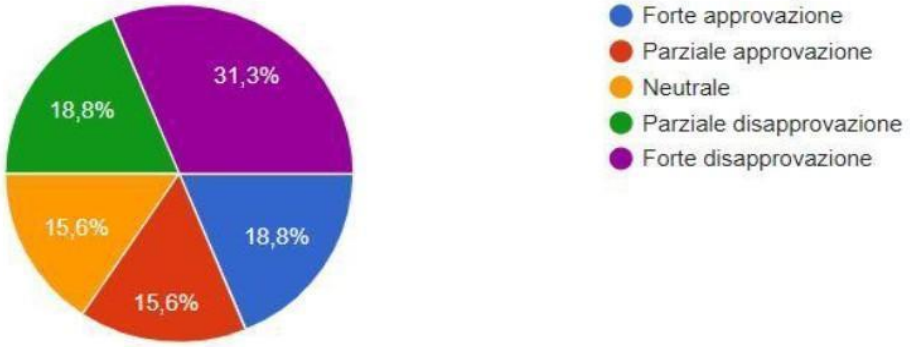
Durata quinquennale del QFP (quindi meno dei 7 anni attuali)



Introduzione di piani di partenariato nazionali e regionali (NRPP)



Fusione dei fondi agricoli e di coesione (territoriali e sociali)



Le successive due domande del sondaggio hanno trattato il tema delle risorse proprie dell'UE, con però due modalità diversificate.

La prima risultava una domanda di tipo aperto rispetto alla questione se debbano "essere introdotte o ampliate risorse proprie reali dell'UE e, in caso affermativo, quali?" con l'ulteriore richiesta di descrivere: "Dove vede opportunità o rischi?"
Dall'analisi delle risposte fornite emerge un generale appoggio ad un rafforzamento di misure che possano assicurare reali risorse proprie che vengano gestite dalle istituzioni dell'UE e che diano anche autonoma capacità impositiva all'UE stessa.
A questo si affiancano diverse risposte che aggiungono un forte sostegno alla promozione di sistemi di indebitamento comune (Eurobond).

Tra i rischi più evidenziati invece:
- la possibilità che ne consegua una maggiore complessità amministrativa,
- che diversi costi vengano trasferiti sui consumatori,
- che risulti complesso assicurare progressività, trasparenza ed evitare distorsioni tra i vari Paesi,
- che non possa realizzarsi una tale evoluzione senza parallele riforme istituzionali che assicurino un miglior controllo democratico sull'insieme del sistema decisionale dell'UE.

Tra le proposte di risorse proprie menzionate ma non trattate separatamente più avanti nella parte successiva del questionario, emergono poi anche ipotesi di risorse UE quali: prelievi gravanti sull'economia digitale, sulle criptovalute e sulle tasse etiche.

La seconda domanda in tema di risorse proprie presentava invece una lista definita di ipotesi innovative di risorse proprie che possano costituire anche in futuro entrate dirette nel Bilancio dell'UE. Si tratta di una scelta di fonti fiscali proposte, sia dalla Commissione europea stessa, sia dal Movimento Europeo Italia. Su tale lista formata da 11 diverse opzioni veniva invece richiesto di esprimere il proprio gradimento, sempre con cinque diverse intensità (*forte approvazione, parziale approvazione, neutrale, parziale disapprovazione, forte disapprovazione).*
I risultati portano alla formulazione della seguente tabella riassuntiva ordinata sulla base del grado di approvazione maggiore:

Ipotesi di risorse proprie	***forte approvazione***	***parziale approvazione***	***neutrale***	***parziale disapprovazione***	***forte disapprovazione***
Percentuale sulle vincite nei giochi d'azzardo	75%	15,6%	9,4%	0%	0%
Un'accisa europea sul tabacco	65,6%	15,6%	18,8%	0%	0%
Aliquota sui rifiuti elettronici non raccolti	62,5%	25%	12,5%	0%	0%
Una risorsa societaria per l'Europa (CORE)	59,4%	18,8%	15,6%	3,1%	3,1%
Imposizioni speciali sui patrimoni di grandi dimensioni	56,3%	25%	12,5%	3,1%	3,1%
Il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM)	50%	34,4%	9,4 %	3,1%	3,1%
Il sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (ETS)	46,9%	37,5%	9,4%	3,1%	3,1%
Prelievo sulle transazioni finanziarie	43,8%	31,3%	6,2%	6,2%	12,5%
Addizionali IVA sui beni di lusso	40,6%	34,4%	9,4%	9,4%	6,2%
Tassazione supplementare dell'alcol	40,6%	25%	9,4%	21,9%	3,1%
Risorse proprie supplementari statistiche, basate su differenze esistenti tra i vari Paesi UE. Ad esempio sul *gender pay gap* e il *food waste*	34,4%	31,3%	31,3%	0%	3%

L'ultima domanda proposta dal questionario, chiedeva l'importanza percepita della finalizzazione del nuovo QFP ancora entro il 2026 ed il risultato appare molto evidente, perché circa l'80% dei partecipanti al sondaggio si esprime per le opzioni "molto importante" o "importante".

Il questionario permetteva, inoltre, di allegare anche eventuali documenti di posizionamento delle organizzazioni coinvolte ed in questo modo, come anche attraverso ulteriori ricerche, sono stati recensiti pure una serie di documenti di diversi portatori di interessi, alcuni dei quali verranno brevemente analizzati a seguire.

Di particolare interesse, per l'ampiezza degli attori imprenditoriali accolti, appare l'ultima presa di posizione approvata da CONFINDUSTRIA nel mese di maggio 2026 che, tra l'altro, si conclude con l'affermazione che il prossimo QFP dovrà rappresentare un salto di qualità nella capacità dell'Unione europea di sostenere la propria competitività e di rafforzare la base industriale di un'Europa che si trova ad operare in un contesto globale sempre più competitivo e instabile"[45]. Nell'articolato documento compaiono critiche già sottolineate da altri attori economici e territoriali italiani come la sostanziale necessità di rafforzare la quantità delle risorse per avviare una vera e propria discontinuità rispetto al passato in grado di rispondere alle tante nuove sfide emerse negli ultimi anni. Esprime però preoccupazione sul piano di poter fare questo anche attraverso alcune delle risorse proprie proposte come in particolare il CORE, quelle legate ai meccanismi ETS e CBAM (Emissions Trading System) nonché il prelievo per i RAEE che finirebbe per impattare ulteriormente sulla competitività delle imprese europee ma esprime sostegno alla riduzione della percentuale fissa sui dazi trattenuti dagli Stati membri ed anche al principio di emissioni di debito comune europeo.
Anche l'impostazione nuova prevista per la politica di coesione non viene ritenuta adeguata e gli NRPP poco adatti a funzionare efficacemente nel quadro della situazione amministrativa italiana e invitano a fare in modo che i fondi FESR e FSE mantengano una loro chiara identità e una dotazione adeguata. Attenzione positiva viene invece prevalentemente riservata allo sforzo dell'UE sui fondi FP10 (Programma quadro per la ricerca e l'innovazione) come anche al Fondo europeo per la competitività (European Competitiveness Fund, ECF), in particolare se utilizzati in sinergia con strumenti destinati alle PMI, *start-up, scale-up e small mid-caps*. Anche la valorizzazione dello strumento InvestEU e il rafforzamento della Connecting Europe Facility (CEF) e la sua strategicità vengono pienamente sostenute in particolare se permetteranno ampie complementarietà. Inoltre, CONFINDUSTRIA invita a rafforzare il coinvolgimento strutturato degli *stakeholder* nella fase di definizione dei programmi di lavoro, al fine di migliorare la qualità progettuale, l'allineamento agli obiettivi strategici e l'efficacia complessiva della spesa. Anche il nuovo pilastro Global Europe viene giudicato fondamentale per ripristinare maggiore autorevolezza e competitività europea nel quadro internazionale sempre più instabile. Con l'invito finale a considerare sempre la funzione di leva che il QFP potrà costituire per gli investimenti privati ad alto moltiplicatore e valore aggiunto, chiede però garanzie di una piena neutralità rispetto alla pressione fiscale sulle imprese.

Anche la Lega Nazionale delle Cooperative e Mutue (Legacoop) ha pubblicato un documento di analisi dedicato alla revisione del bilancio europeo, nel quale vengono esaminate le criticità e vengono proposti interventi nei diversi settori di spesa. Le preoccupazioni della Legacoop convergono con diverse già esposte in precedenza, in particolare riguardo le politiche agrarie e la razionalizzazione del bilancio.[46] La Legacoop individua nell'economia sociale la priorità principale della spesa di bilancio, proponendo una semplificazione dell'architettura dei fondi, il rafforzamento del programma InvestEU, l'autonomia dell'FSE+, il riconoscimento dei fondi pubblici nella ricerca e il rimborso del progetto NextGenEU fuori bilancio. La Legacoop raccomanda una maggiore

[45] Confindustria – Position Paper "Quadro Finanziario Pluriennale 2028-2034" del maggio 2026

[46] Legacoop, Il futuro bilancio della UE. Verso il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale, Ufficio Politiche Europee, Relazioni con la UE, PNRR, luglio 2025.

collaborazione tra pubblico e privato nel settore *housing*, incitando ad una maggiore chiarezza riguardo i beneficiari e sulla gestione dei fondi. In ambito Industriale e competitivo viene evidenziata la necessità dell'incremento della produzione manifatturiera - in particolar modo la manifattura detta avanzata - e di garantire energia pulita a prezzi competitivi di mercato. Viene proposta, inoltre, una riforma della Politica di Coesione Europea che si discosti dalle linee iniziali del bilancio, valorizzando la cosiddetta "Revisione di Mid-Term". La Legacoop ha inoltre evidenziato la sua priorità nel mettere in primo piano il welfare, lo sviluppo tecnologico e culturale.
Riguardo la PAC la Legacoop ha evidenziato raccomandazioni riguardanti: il mantenimento della struttura a due pilastri (FEAGA, finanziata dall'UE e FEASR cofinanziato da UE e Stati membri), la complementarità con la politica di coesione, sostegno a tutte le aziende agricole attive, la valorizzazione dell'organizzazione dei produttori, pagamenti per superficie e rifiuto del *capping* obbligatorio, il rafforzamento delle risorse OCM estese anche al settore lattiero-caseario, la conservazione di un sostegno accoppiato selettivo per aiutare i settori più vulnerabili.

Non risultando ancora ufficialmente presentate delle prese di posizione da parte dei sindacati italiani in tema di QFP, ma si segnala qui un documento di Luca Visentini già segretario generale della Confederazione europea e di quella internazionale dei Sindacati e attualmente direttore del Centro Studi della UIL, da giudicare di grande interesse. In esso propone una serie di modifiche al bilancio europeo che i sindacati potrebbero sostenere attraverso opportune alleanze di categoria, politiche ed istituzionali atte a correggere gli elementi ritenuti più critici.[47] Le proposte avanzate si concentrano su modifiche verso precise componenti del bilancio, mantenendo invariata la struttura generale della proposta. Le principali linee di intervento riguardano: la previsione dell'emissione di debito comune europeo non limitato a casi specifici ed eccezionali, ma orientato al rafforzamento dell'UE e della capacità generale del bilancio; la riforma del sistema di tassazione delle grandi imprese, legato ai profitti e non al fatturato; la necessità di almeno preservare il livello reale delle risorse dell'attuale QFP, adeguandolo all'inflazione, per tutti i fondi a prescindere dal loro accorpamento; l'introduzione di deroghe specifiche per il fondo PPNR, in modo particolare per le spese relative alla coesione economica, sociale e territoriale e per le spese sociali; La salvaguardia dell'FSE+; Il 14% della spesa del bilancio verso gli obiettivi dei Piani di Azione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e il vincolo della cifra attraverso regolamentazioni e sanzioni; il chiarimento dei mezzi finanziari e degli obiettivi specifici attraverso cui il bilancio aumenterebbe l'occupazione dove ne specifica l'intenzione; lo sviluppo di mezzi finanziari e operativi per affrontare il mercato del lavoro nel contesto della transizione tecnologica.

Appare poi importante segnalare pure il sintetico documento dell'Unione Province Italiane (UPI) [48]con la puntualizzazione di 6 priorità che il QFP e le sue modalità di applicazione concreta dovrebbero contenere per poter rispettare i principi del partenariato anche con i diversi enti territoriali. Come essenziale viene poi ribadito il coinvolgimento degli enti locali nel quadro del processo decisionale per poter poi garantire una maggiore efficacia nella fase di attuazione delle misure previste.

Rimane da sottolineare che diverse realtà italiane hanno preferito sviluppare anche le proprie posizioni con processi di confronto esclusivamente "europei" all'interno delle rispettive reti transnazionali, aggiungendo, in tal modo, un numero molto superiore di pareri sul QFP, che si ritrovano quindi nei numerosi documenti già presentati o in fase di elaborazione nei contesti di tali

[47] *Luca Visentini*, *Nota sul Quadro Finanziario Pluriennale dell'Unione Europea 2028–2034 (MFF)*, Confederazione Europea dei Sindacati, ottobre 2025 .

[48] Le proposte UPI "Contributi preliminari dell'Italia per il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale" – Roma, 10 giugno 2025.

reti e rivolti, in particolare, alle istituzioni europee[49] e che dimostrano comunque complessivamente un livello di attenzione e coinvolgimento piuttosto elevato da parte dei portatori di interessi su questa tematica.

5. Il dibattito intorno al QFP 2028-2034: un confronto con la situazione tedesca

Fin dalla sua concezione, il progetto, nel quale rientra tale pubblicazione, ha previsto di analizzare, in parallelo alla situazione italiana, anche il dibattito sul QFP 2028-2034 in essere nella Repubblica Federale Tedesca. Questo non solo perché tale Paese rappresenta il maggiore contributore al bilancio stesso, ma anche perché vi erano già diversi segnali che, malgrado i molti parallelismi e le strette sinergie socio-economiche esistenti tra i due Paesi, vi sarebbero con ogni probabilità state posizioni anche molto diversificate, di cui dover quindi tenere conto nel corso dei negoziati futuri sul QFP. Si presentava quindi fin dall'inizio come un *benchmark* molto utile per fare alcune riflessioni in grado di identificare soluzioni e compromessi potenzialmente utili al processo finale di definizione e di scelta.

In maniera più sintetica seguirà qui uno schema di analisi ricalcato sulla struttura già utilizzata nei capitoli precedenti per l'Italia.

Il primo elemento da tenere in considerazione sarà quindi l'informazione mediatica fornita sul tema del QFP 2028-2034 in Germania. Su questo si nota una presenza di contributi sulla stampa generalista piuttosto circoscritti[50], se non su testate particolarmente specializzate su tematiche europee[51]. Altro elemento da evidenziare è che nettamente prevalgono le argomentazioni focalizzate, in particolare, intorno all'entità generale del QFP "2mila miliardi di Euro", rispetto agli altri aspetti innovativi che esso presenta.
Infatti, praticamente, tutta la stampa presa in esame titola in modo simile mettendo in evidenza il volume nominale del bilancio ed il fatto che il governo tedesco ritiene tale aspetto "non accettabile" dato il momento storico in cui si chiede agli Stati di attuare tagli.
Se ne ricava quindi una prima impressione essenzialmente critica rispetto alla proposta della Commissione nel suo complesso, ed in particolare sui maggiori oneri finanziari gravanti prevedibilmente sulla Germania in quanto maggiore contributore netto. Viene comunque spesso sottolineato come tale posizione sia anche condivisa, in particolare, da Olanda, Svezia, Danimarca e Austria e quindi vengono attesi negoziati estremamente complicati.
Va notato però che la gran parte degli articoli si sofferma pure sul fatto che la nuova struttura data dalla Commissione europea al bilancio ed in particolare la "modernizzazione" degli obiettivi spostati ora più sulla competitività e la difesa, rispetto alla coesione, viene ritenuta da diverse realtà tedesche come un'evoluzione estremamente positiva.
Altri elementi ricorrenti poi evidenziati sono: la sensibilità politica dei tagli riservati all'agricoltura, gli aspetti controversi delle nuove misure di flessibilità previste, il rischio di un controllo meno

[49] Un elevato numero di posizionamenti della società civile organizzata risulta essere stato destinato in particolare al Parlamento europeo, la cui risoluzione del 28 aprile 2026 sulla proposta di regolamento COM(2025)570, tiene indubbiamente anche conto di tali input. Ugualmente molto significativo in tale contesto appare il parere del CESE sul QFP 2028-2034 - ECO/682 del 22 gennaio 2026.

[50] Tra gli articoli più significativi considerati: FAZ – *Hendrik Kafsack* "Die EU braucht keine 2.000.000.000.000 Euro" del 17 luglio 2025 e stesso autore FAZ – "Heftige Kritik am Neuem Vorschlag zum EU-Haushalt" del 11 giugno 2026, SPIEGEL Politik „Haushalt der Europäischen Union EU-Kommission schlägt Budget von zwei Billionen Euro vor" del 16 luglio 2026, SD Zeitung – di *Josef Kelnberger* „Deutschland lehnt von der Leyens Zwei-Billionen-Etat ab" del 16 luglio 2025, WELT „Ringen um neues Eu Budget: Merz drängt auf Kürzungen" 18 giugno 2026, HANDELSBLATT – di *Jakob Hanke Vela, Olga Scheer, Carsten Volkery* „EU-Haushalt Von der Leyen schlägt EU-Budget von zwei Billionen Euro" del 16.07.2025 e „Gemeinschafts budget Ringen um neues EU-Budget: Merz drängt auf Kürzungen" del 19.06.2026.

[51] Ad esempio la newsletter professionale "Europe.Table" ricca di commenti ed analisi al riguardo.

trasparente delle risorse e del fatto che siano perseguiti gli obiettivi in modo scarsamente efficiente. In generale si osserva anche (similmente a quanto avviene in Italia) che la nuova *governance* prevista sposta il controllo dei fondi dal livello regionale a quello nazionale e della Commissione ("centralizzazione"), cosa poco compatibile con la tradizione federale del Paese.
Da notare poi come in diversi articoli tedeschi viene dato spazio al tema delle nuove risorse proprie proposte dalla Commissione, che invece scarsamente risulta presente sulla stampa italiana. Su questo emerge un quadro più complesso dove alcuni giornali ne evidenziano l'aspetto innovativo, anche per spezzare il circolo del confronto tradizionale tra Stati membri debitori e creditori, in grado però di aprire la strada pure ad una fiscalità UE più indipendente, altri il timore che tale evoluzione metta in pericolo la capacità fiscale nazionale e comporti un aumento della tassazione generale che danneggerebbe ulteriormente la competitività europea. Tra le nuove risorse proposte della Commissione quella nettamente più criticata appare quella gravante sulle grandi imprese (CORE) come anche la prospettiva di potenziali forme di indebitamento comune.

Non particolarmente estesa appare, ad oggi, ancora l'attenzione dei *think tank* tedeschi al tema del QFP UE. Tra le analisi più autorevoli viene considerata quella dell'Institut der Deutschen Wirtschaft (IW) [52]. Da questa si ricava un'analisi anche piuttosto in linea con le prime reazioni del governo tedesco, con giudizi positivi riguardo l'obiettivo della flessibilizzazione generale del QFP per potersi adattare meglio a nuove situazioni di contesto, anche geopolitico, ma senza che questo rafforzi eccessivamente il ruolo della Commissione e nel rispetto del principio di sussidiarietà. Ragionevolezza del ridimensionamento delle risorse destinate alla coesione ed all'agricoltura e attenzione anche verso il principio dell'efficienza e condizionalità in quanto prevalente sulla semplice copertura dei costi, anche se con diversi dubbi sul fatto che l'attuale meccanismo proposto dalla Commissione possa realmente garantirlo. Particolarmente approfondita poi l'analisi delle nuove risorse proposte e giudizi prevalentemente critici rispetto alla loro istituzione, in particolare per quanto riguarda il CORE, i rifiuti elettronici ed il tabacco. Totalmente negativo viene valutato poi il meccanismo di crisi (*Catalyst Europe*) che costituirebbe un'implicita violazione del principio dell'eccezionalità dello strumento *Next Generation Europe* e quindi ulteriori appesantimenti, mediante l'assunzione di prestiti, dello stesso QFP.

La Konrad Adenauer Stiftung propone, invece, un documento di analisi[53] più orientato verso il capitolo della proposta della Commissione europea denominato "Global Europe Instrument" centrale anche per portare avanti la nuova politica di partenariato dell'UE. Ne viene evidenziato l'aspetto pragmatico orientato più del passato agli interessi strategici dell'UE che a principi (democrazia, ambiente, diritti, ecc…) e molto aperto a riservare alla Commissione ampi spazi di flessibilità nella gestione concreta dei programmi collegati. Punti poco definiti riguardo ad alcune condizionalità, attivabili ma non basate ancora su altri documenti UE di strategia generale in politica estera, però appaiono critici in particolare quando il principio della rapidità della reazione non appare più subordinato ad un dialogo preliminare, sia con gli Stati membri che con il Parlamento europeo.

Di interesse anche l'approccio della Fondazione Bertelsmann, rispecchiato nel suo *PolicyBrief* dedicato al tema. [54] Esso combina una guida approfondita alle dinamiche del negoziato sul QFP ad alcuni primi giudizi contenutistici su quelli che considera i 5 punti chiave da risolvere, ossia:

[52] *Bertold Busch, Bjorn Kauder, Samina Sultan* „Europäische Union: Mehrjähriger Finanzrahmen 2028 bis 2034" IW-Report 47/2025 del 13.10.2025 "

[53] *Dr. Olaf Wientzek* „Mehr Flexibilität, weniger Kontrolle?" Länderbericht Konrad Adenauer Stiftung – ottobre 2025

[54] *Lucas Guttenberg, Anna Heckhausen* „Der Teufel steckt im Haushalt Ein umfassender Guide zu den MFR Verhandlungen" PolicyBrief 2026.

volume del bilancio, priorità, struttura e governance, condizionalità ed entrate. Il testo evidenzia in modo lineare i paradossi dell'attuale natura del bilancio UE, compresso tra risorse molto scarse in confronto alla crescita degli obiettivi politici attribuiti alle istituzioni UE nonché tutte le forzature e opportunità che ne discendono, da considerare anche in fase di negoziato. L'aspetto dell'istituzione di risorse proprie viene qui ritenuto di grande interesse, in particolare nel quadro dei già sussistenti e "inevitabili" futuri meccanismi di indebitamento comune dell'UE e ne viene però evidenziato anche l'effetto di redistribuzione degli oneri finanziari che esso potrebbe comportare tra i diversi Stati membri.

Analisi ancora più discostate dalla posizione del governo tedesco appaiono poi le conclusioni a cui arriva la Heinrich Böll Stiftung con un suo specifico Dossier [55], che propone 5 diversi Policy Paper dedicati al QFP 2028-2034, che ne analizzano diversi aspetti. Uno di questi riguarda proprio le nuove risorse proprie in cui si definisce la posizione della Commissione europea persino troppo "moderata" e non abbastanza focalizzata su quelle risorse fiscali che proprio solo a livello europeo potrebbero essere efficacemente gestite. L'obiettivo principale delle nuove risorse proprie dovrebbe essere secondo il *Paper* quello di sostenere le strategie politiche dell'UE e superare la mentalità degli Stati membri incentrata sui saldi netti. Pertanto, i negoziati su un pacchetto di nuove risorse proprie per il periodo del QFP successivo al 2027 dovrebbero essere guidati dai seguenti principi:
• Le nuove risorse proprie dovrebbero contribuire al raggiungimento degli obiettivi e delle strategie dell'UE.
• L'attenzione dovrebbe concentrarsi su risorse proprie realmente nuove, legate alle politiche dell'UE e che confluiscano direttamente nel bilancio dell'Unione, anziché essere versate dagli Stati membri come contributi nazionali all'UE.
• Particolarmente adatte sono le nuove risorse proprie basate su imposte e prelievi che non possono essere riscossi efficacemente a livello nazionale.
• Un sistema moderno di entrate dell'UE dovrebbe basarsi su un paniere composto da diverse nuove risorse proprie, al fine di garantire una distribuzione equa dell'onere complessivo tra tutti gli Stati membri e i diversi settori.[56]

Sugli aspetti positivi e più problematici della semplificazione e dell'accorpamento dei Fondi previsti dalla nuova proposta di QFP, si segnala pure un documento del Centrum für Europäische Politik (CEP)[57], che dà un generale giudizio positivo della strategia della Commissione, ma raccomanda anche come solo un'adeguata operazione di priorizzazione degli obiettivi possa concorrere alla necessaria efficacia e trasparenza nell'impiego delle risorse europee. Sottolinea inoltre quanto eventuali nuove risorse UE debbano risultare strettamente legate al concetto dei "beni pubblici" europei.

Gli *stakeholder* tedeschi hanno partecipato con elevata intensità al dibattito sul QFP, sulla base di diversi ed eterogenei posizionamenti, riscontrati essere stati avanzati da diverse categorie di organizzazioni della società civile[58]. Comunque, esiste un sondaggio parallelo del Movimento Europeo Tedesco, contenente gran parte delle domande presenti anche in quello utilizzato in Italia

[55] Heinrich Böll Stiftung "Impulse für einen zukunftsfähigen EU-Haushalt" serieBöLLPaper si veda: https://www.boell.de/de/mehrjaehrige-finanzrahmen-der-eu

[56] Cfr, *Dr. Margit Schratzenstaller* "Neue EU-Eigenmittel, um den langfristigen EU-Haushalt zu stärken" BOLLPaper

[57] *Matthias Kullas e Henning Vöpel* „Reform des EU-Haushalts – institutionelle Effizienz-potenziale realisieren, politische Risiken reduzieren" cepAdhoc nr.23 /2024 del 15 ottobre 2024

[58] Ad esempio, il documento del Deutscher Bauernverband (DBV) "Ein starker Finanzrahmen und eine starke EU Agrarpolitik für ein Starkes Europa". gennaio 2025, o quello della EUROPA UNION – Deutschland "EU-Haushalt 2028-2034 (MFR) del 12.10.2025

e qui presentato precedentemente. Questo permette anche un confronto più organico e mirato tra le tendenze principali in atto nei due Paesi.

L'EBD ha consultato le proprie organizzazioni affiliate in merito alle priorità politiche e alla definizione del prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'Unione europea tra il novembre ed il dicembre 2025. I risultati forniscono un quadro significativo del clima di opinione nel panorama delle associazioni tedesche riguardo all'attuale dibattito sul QFP e sottolineano le aspettative di un bilancio europeo in grado di incidere concretamente.

Alla domanda aperta sulle tre priorità a cui il QFP dovrebbe principalmente rispondere appare una netta prevalenza della richiesta che esso sia impiegato per migliorare la "competitività europea", mentre le aspettative più scelte nel sondaggio italiano quali garantire la coesione sociale**,** rafforzare sicurezza e difesa**,** implementare la sostenibilità ambientale seguono ad una certa distanza. Altre opzioni con un certo consenso risultano il sostegno alla ricerca ed ad una politica europea sul digitale insieme all'obiettivo della sburocratizzazione.

Di indubbio interesse anche il risultato del sondaggio tedesco sul volume preferito del bilancio UE in percentuale del RNL e le collegate motivazioni espresse a giustificazione di tali scelte. Infatti il 58,3% dei partecipanti al sondaggio si esprime a favore di una percentuale compresa tra l'1,5 ed il 2,5 % del RNL, seguito dal 25% a favore di un bilancio compreso tra il 1,13 e 1,5 % ed il 16,7 % che chiede la riconferma dell'attuale 1,13%.
Tale riscontro in fondo non si discosta eccessivamente dal risultato italiano e solleva una serie di interrogativi sulla condivisione reale da parte della società civile tedesca delle posizioni espresse invece dall'attuale governo.
Dalle motivazioni raccolte si desume poi che tali volumi di QFP sono ritenuti necessari per adempiere ai compiti europei esistenti e a quelli nuovi che prevedono maggiori investimenti, nonché al fatto che si rendano necessari per il rimborso dei prestiti derivanti dal Next Generation EU.

Anche la percentuale assegnata ai campi in cui prioritariamente dovrebbe essere utilizzato il bilancio UE non si discosta significativamente da quella emersa nel sondaggio italiano.

Le riforme strutturali discusse nel dibattito sul QFP ricevono valutazioni differenziate. Le idee di riforma oggetto di dibattito che riscuotono il più ampio consenso, risultano:

- maggiore flessibilità,
- una durata più breve del QFP,
- nonché il rafforzamento delle procedure democratiche e della condizionalità.

Allo stesso tempo, similmente a quanto risulta anche nel contesto italiano, la proposta di riforma strutturale orientata verso piani di partenariato nazionali e regionali (NRPP) e la fusione dei fondi della PAC e della politica di coesione, viene valutata in modo non univoco e in parte piuttosto critico. Molte organizzazioni vi riconoscono un rischio per la trasparenza, la coerenza e la logica del valore aggiunto europeo. Appaiono poi meno sostenute, rispetto al risultato italiano, le opzioni legate alla possibilità di crediti automatici di crisi o l'introduzione di obbligazioni europee.

L'introduzione di nuove risorse proprie dell'UE per finanziare compiti futuri con valore aggiunto europeo viene valutata generalmente positivamente dalla maggioranza dei partecipanti. Allo stesso tempo, molte organizzazioni consultate sottolineano però l'importanza dell'efficienza, di una

chiara definizione delle priorità e della disciplina di bilancio, nonché il rifiuto di oneri aggiuntivi gravanti sui cittadini e imprese. Il dibattito sulle risorse proprie si presenta in Germania quindi come un elemento piuttosto significativo, ma anche controverso, dei prossimi negoziati sul QFP.

Infine un accordo tempestivo sul prossimo QFP – idealmente già nel 2026 – è accolto con favore da molte organizzazioni consultate, però, allo stesso tempo, il sondaggio evidenzia chiaramente che l'orientamento dei contenuti e le giuste priorità sono più importanti di una conclusione rapida a tutti i costi.

La conclusione a cui arriva l'EBD è che "I risultati del sondaggio tra i membri dell'EBD evidenziano chiaramente: le associazioni e le forze sociali si aspettano un bilancio dell'UE più ampio, più flessibile e orientato al futuro, che rafforzi la competitività, la trasformazione e la sostanza democratica dell'Europa. Allo stesso tempo, vi sono chiare aspettative in materia di trasparenza, efficienza e orientamento al valore aggiunto europeo – in particolare per quanto riguarda le riforme strutturali e le risorse proprie".[59]

6. Conclusioni

Pur essendo i lavori inerenti al Bilancio UE 2028-2034 attualmente ancora in una fase relativamente aperta di discussione, dovuta anche ad un ampio numero di posizioni conflittuali, sia tra gli Stati membri (SM), che a livello di portatori di differenti interessi, nonché, in alcuni casi, anche tra diversi livelli territoriali di amministrazione interna agli SM, questo *paper* vuole dimostrare che, dal punto di vista analitico, i dati esistenti, pur non potendo ancora fornire interpretazioni complete ed esaustive dell'orientamento dell'opinione pubblica italiana rispetto al QFP, sono però in grado di individuare almeno dei *trend* già piuttosto precisi.
Quantunque l'ampio coinvolgimento della popolazione sul tema del QFP non sembra finora essere stato ancora abbastanza garantito dai media, la società civile organizzata pare, invece, essere piuttosto sensibile e consapevole dell'importanza del tema.
Rimangono altresì molti dubbi su come le diverse istituzioni coinvolte nei negoziati si confrontino attualmente con queste istanze. Indubbiamente ricevono i rispettivi posizionamenti dai diversi attori, ma ancora pare non essere stato avviato in Italia un confronto di tipo più strutturale e trasparente, forse non ritenendolo particolarmente strategico in un contesto che vede tradizionalmente una certa prevalenza delle dinamiche di negoziato intergovernativo rispetto a quelle di tipo democratico-parlamentare.[60]

Dato che il Quadro Finanziario Pluriennale si inserisce però in un contesto mai visto di così forte instabilità internazionale e di incertezza sullo sviluppo economico futuro dell'UE, appare giustificato chiedersi se i meccanismi di contrattazione adottati in passato possano garantire dei compromessi in grado di trasformare veramente il QFP in uno strumento fondamentale di indirizzo e di crescita. O se piuttosto si preferisca costruirlo come uno strumento "basico" di "garanzia" dell'unità europea, da integrare, se necessario, solo nel momento in cui delle nuove crisi lo imporranno.

[59] Si veda il comunicato stampa dell'EBD di presentazione risultati del proprio questionario: EBD-Pressemitteilung | EBD-Mitgliederumfrage: Breite Unterstützung für einen größeren, zukunftsorientierten EU-Haushalt

[60] Va ricordato che le dinamiche prettamente parlamentari sono destinate, comunque, ad entrare in gioco verso la fine del processo, sia attraverso il parere favorevole obbligatorio del PE al QFP, sia eventualmente pure con la necessità di ottenere un consistente numero di ratifiche nazionali, se non persino regionali, qualora si decidesse di riformare anche il sistema delle risorse proprie UE.

Le divisioni interne all'Unione Europea ed in generale il diverso grado di fiducia che gli Stati membri hanno sull'azione dell'amministrazione UE, attualmente, non sono certo un fattore da sottovalutare in questo contesto. Concentrandosi piuttosto sulle divergenze degli interessi nazionali sull'asimmetria delle risorse tra gli SM, necessariamente è destinata a prevalere una determinata interpretazione del QFP, che potremmo definire "minimalista". Non sarà forse in grado di approcciare nel modo migliore le diverse problematiche, nè di garantire pienamente i "beni pubblici europei", però continuerà a tenere in piedi una struttura decisionale transnazionale potenzialmente più efficiente ed autorevole a livello globale, almeno finché una volontà politica di grande trasformazione non riesca a svelare e poi travolgere in qualche modo i paradossi presenti.

Se si volesse, invece, già nel corso di questi negoziati, investire sulla creazione di uno strumento fiscale europeo in grado di contribuire in maniera rilevante allo sviluppo dell'integrazione e dare qualche segnale concreto rispetto alle esigenze racchiuse in quella serie di rapporti che hanno preceduto la proposta della Commissione europea, l'impegno indubbiamente dovrebbe risultare di tipo diverso.[61]

In questo caso non si può che osservare, anche sulla base dell'analisi qui condotta, che vi sono approcci ed idee sul tavolo piuttosto promettenti, tra le quali anche quelle sul graduale riconoscimento all'UE di autonomi strumenti fiscali in grado pure di sminare parzialmente lo storico dibattito tra i Paesi contributori netti e i Paesi prevalentemente beneficiari dei fondi UE. Anche il confronto tra Italia e Germania, qui impostato, permette di affermare che vi sono aperture nell'ambito della società civile dei due paesi in questo senso e che le rigidità governative sul punto non appaiono particolarmente giustificabili.

[61] Si vedano in questo senso le analisi del Policy Paper 1 del progetto generale "Il QFP 2028-2034, QUALI NUOVE RISORSE PER I BENI PUBBLICI UNA CRESCITA SOSTENIBILE E COMPETITIVA DEL SISTEMA ECONOMICO" ossia il paper di *Giovanni Barone* "Analisi comparativa di alcuni rilevanti rapporti strategici europei e stima della loro portata finanziaria complessiva" – novembre 2025

CAPITOLO 3

QFP 2028-2034: verso il nuovo sistema di risorse proprie UE e il legame con la politica ambientale e climatica europea

di ***Götz Reichert***[62]

1. Contesto

In conformità all'art. 311 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)[63] l'Unione europea si può dotare „dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le proprie politiche". Nel fare ciò vige il principio generale che il bilancio UE, fatte salve altre entrate, sia finanziato o meglio coperto integralmente tramite risorse proprie. Il sistema delle risorse proprie dell'UE è stabilito, ai sensi dell'articolo 311 del TFUE, mediante una procedura legislativa speciale su proposta della Commissione europea, con decisione unanime del Consiglio previa consultazione del Parlamento europeo. In tale contesto possono essere introdotte, modificate o abolite diverse categorie di risorse proprie. La decisione sulle risorse proprie dell'UE entra in vigore solo dopo l'approvazione di tutti gli Stati membri, in conformità con le rispettive norme costituzionali. Con il quadro finanziario pluriennale (Multiannual Financial Framework, MFF),[64] che, ai sensi dell'articolo 312 del TFUE, deve essere stabilito per un periodo di almeno cinque anni, si intende garantire che le spese dell'UE «si evolvano in modo ordinato» entro i limiti delle sue risorse proprie.

Ai sensi dell'attuale decisione del 2020 sulle risorse proprie dell'UE[65] Ai sensi dell'attuale decisione sulle risorse proprie dell'UE del 2020, il bilancio dell'UE è finanziato dagli Stati membri attraverso le seguenti risorse proprie: (1) fonti di entrate tradizionali, quali i dazi doganali della tariffa doganale comune e altri dazi sul traffico di merci nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati dello zucchero; (2) entrate basate sulla base imponibile IVA armonizzata di ciascuno Stato membro; (3) entrate basate sul peso dei rifiuti di imballaggio in plastica non riciclati prodotti in uno Stato membro; nonché (4) entrate basate sul reddito nazionale lordo (RNL) di tutti gli Stati membri. In particolare, in vista dell'uscita del Regno Unito dall'UE al 31 gennaio 2020, l'importo massimo del bilancio annuale dell'UE («massimale delle risorse proprie») è stato aumentato dall'1,20% all'1,40% della somma del RNL di tutti gli Stati membri, a disposizione dell'UE ogni anno per i pagamenti, e all'1,46% per gli impegni iscritti nel bilancio dell'UE.[66]

2. Nuove categorie delle risorse proprie UE: principi, proposte e classificazioni

Principi per l'introduzione di nuove categorie di risorse proprie UE del 2020

---

[62] Il Dr.Götz Reichert LL.M. è coordinatore del Settore Energia-Ambiente-Clima-Trasporti del Centrum füer Europaische Politik (cep). Il testo riprodotto è basato sul Policy Paper N.3 del progetto "IL QFP 2028-2034, QUALI NUOVE RISORSE PER I BENI PUBBLICI, UNA CRESCITA SOSTENIBILE E COMPETITIVA DEL SISTEMA ECONOMICO: PROPOSTE ITALIANE E TEDESCHE A CONFRONTO" ultimato a giugno del 2026 con integrazioni del luglio 2026.

[63] Trattato sul funzionamento dell'UE [da ora TFUE].

[64] Cfr. a tal proposito il regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027; Commissione europea, proposta COM(2025) 571 del 16 luglio 2025 di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2028-2034.

[65] Decisione (UE, Euratom) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione 2014/335/UE, Euratom [di seguito: «Decisione sulle risorse proprie dell'UE 2020/2053»], articolo 1, lettere a)-d).

[66] Decisione 2020/2053 sulle risorse proprie dell'UE, articolo 3, paragrafi 1 e 2.

Nel 2020 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea hanno concluso un accordo interistituzionale che prevede, tra l'altro, una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie.[67]In tale accordo, le istituzioni dell'UE hanno sottolineato,[68] che l'introduzione di nuove categorie di risorse proprie dovrebbe sostenere un adeguato finanziamento delle spese dell'UE nel quadro del QFP e, al contempo, ridurre la quota dei contributi nazionali basati sul RNL nel finanziamento del bilancio dell'UE. La diversificazione delle fonti di entrate potrebbe consentire un maggiore orientamento della spesa a livello UE verso settori prioritari e beni pubblici comuni («European Public Goods»)[69] il che comporterebbe elevati guadagni in termini di efficienza rispetto alla spesa nazionale. Pertanto, le nuove risorse proprie dovrebbero essere allineate agli obiettivi politici dell'UE e sostenere le priorità dell'Unione, come ad esempio il Green Deal europeo. Le nuove categorie di risorse proprie dovrebbero essere preferibilmente concepite in modo tale da poter generare «denaro fresco». Allo stesso tempo, non dovrebbero comportare un onere burocratico eccessivo per i cittadini e le imprese, nonché per le istituzioni dell'UE e le amministrazioni nazionali. Le nuove risorse proprie dovrebbero essere semplici, prevedibili ed eque.

Proposte della Commissione europea del 2021 e del 2023

A seguito dell'accordo interistituzionale del 2020, nel 2021[70] e pure 2023[71] la Commissione aveva distintamente presentato proposte per l'introduzione di nuove risorse proprie. Esse sono basate sul sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE (ETS1), sul meccanismo di adeguamento alle frontiere per le emissioni di CO2 (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) e sulla quota degli utili residui delle imprese multinazionali o su statistiche relative agli utili delle imprese. Entrambe le proposte della Commissione, tuttavia, non sono state adottate.

Proposte del Parlamento Europeo del 2023 e del 2026

Nel 2023, in una risoluzione, il Parlamento europeo ha delineato possibili nuove categorie di risorse proprie e ha invitato la Commissione a proporle formalmente. [72]

- **Tassa sulle imprese (BEFIT)**

  Il Parlamento ha chiesto, come base per una nuova categoria di risorse proprie, un quadro normativo uniforme per la tassazione delle imprese nell'UE (Business in Europe: Framework for Income Taxation, BEFIT), che si basi su una base imponibile comune e sulla ripartizione degli utili tra gli Stati membri tramite una formula o una ripartizione dell'imposta sulle società basata su una formula secondo le regole BEFIT. Successivamente, nel settembre 2023, la Commissione ha proposto una direttiva del Consiglio per un quadro corrispondente per la tassazione delle imprese nell'UE, che tuttavia non è stata ancora adottata.[73]

---

67 Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, la cooperazione in materia di bilancio e la sana gestione finanziaria, nonché sulle nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie, GU L 433I del 22 dicembre 2020, pag. 28 [di seguito: «Accordo interistituzionale del 2020»].

68 Accordo interistituzionale del 2020, allegato II, lettere G-I.

69 Per una panoramica, cfr. Thöne, M. (2024), «European Public Goods and the 2028-2034 Multiannual Financial Framework – Financing the EU in a decade of reform», Parlamento europeo, Dipartimento politico per gli affari di bilancio, Direzione generale delle politiche interne, Briefing richiesto dalla commissione BUDG, pag. 2 con ulteriori riferimenti bibliografici.

70 Commissione europea, proposta COM(2021) 570 del 22 dicembre 2021 relativa a una decisione del Consiglio che modifica la decisione (UE, Euratom) 2020/2053 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea.

71 Commissione europea, Proposta modificata COM(2023) 333 del 20 giugno 2023 che stabilisce i metodi e le procedure per la raccolta di risorse proprie sulla base del sistema di scambio delle quote di emissione, del meccanismo di compensazione alle frontiere per le emissioni di CO2, degli utili riassegnati e delle statistiche sugli utili delle imprese, nonché le misure volte a garantire la disponibilità delle risorse di cassa necessarie.

72 Parlamento europeo, risoluzione del 10 maggio 2023, «Risorse proprie: un nuovo inizio per le finanze dell'UE, un nuovo inizio per l'Europa», n. 15-29.

73 Commissione europea, proposta COM(2023) 532 del 12 settembre 2023 relativa a una direttiva del Consiglio che istituisce un quadro per la tassazione delle imprese in Europa (BEFIT)

- **Meccanismo di frontiera equo dell'UE**

Se un'impresa introduce nel mercato interno dell'UE prodotti fabbricati da lavoratori in paesi terzi i cui salari sono inferiori a una soglia prestabilita e violano quindi questa normativa, secondo il Parlamento europeo dovrebbe essere tenuta a pagare un'imposta pari alla differenza tra tale soglia e la retribuzione effettiva percepita dai propri lavoratori. Secondo la volontà del Parlamento, tale tassa dovrebbe confluire nel bilancio dell'UE.

- **Tassa sulle transazioni finanziarie (FTT)**

Il Parlamento ha quindi invitato la Commissione a prendere in considerazione una tassa sulle transazioni finanziarie (Financial Transaction Tax, FTT) a livello UE come fonte di entrate per una nuova categoria di risorse proprie. Alla luce del crescente numero di riacquisti di azioni proprie nell'UE, ha inoltre chiesto alla Commissione di valutare la fattibilità di un'imposta sui consumi applicata al riacquisto di azioni da parte delle imprese.

- **Economia digitale**

Il Parlamento ha invitato la Commissione, nel caso in cui entro la fine del 2023 non si registrino chiari progressi a livello OCSE per quanto riguarda l'accordo multilaterale, a presentare una proposta legislativa per una tassa digitale o una misura analoga. Tale misura dovrebbe essere adottata unilateralmente e potrebbe costituire la base per nuove risorse proprie.

- **Tasse sulle criptovalute**

Il Parlamento ha proposto l'introduzione di un'imposta europea sulle criptovalute, il cui gettito andrebbe ad alimentare il bilancio dell'UE come nuova fonte di risorse proprie. Di conseguenza, per le criptovalute sarebbero prese in considerazione diverse opzioni di tassazione, come un'imposta sui redditi da capitale derivanti dalle criptovalute, basata su un'aliquota fiscale uniforme per tutti gli Stati membri, un'imposta sulle transazioni con criptovalute o un'imposta sul mining e sul trading di criptovalute, basata sul loro consumo energetico e sull'impatto ambientale.

- **Risorse proprie basate su valutazioni statistiche**

Il Parlamento ha sottolineato l'elevato potenziale di entrate per le risorse proprie sotto forma di contributi nazionali basati su dati statistici, che offrono agli Stati membri un incentivo e una ricompensa per l'attuazione coerente di misure in vari settori politici dell'UE. In particolare, il Parlamento ha chiesto l'introduzione di una fonte di risorse proprie basata sul divario retributivo di genere. Inoltre, la Commissione dovrebbe valutare l'introduzione di nuove risorse proprie basate, oltre che sui rifiuti di imballaggi in plastica, su altri tipi di rifiuti come i rifiuti organici e gli scarti alimentari.

Classificazione delle proposte relative a nuove categorie di risorse proprie dell'UE

Oltre a queste proposte della Commissione e del Parlamento europeo, da decenni si discute anche in diversi altri contesti di numerose ulteriori opzioni relative a nuove categorie di risorse

proprie.[74]In sintesi, esse possono essere classificate approssimativamente come segue in base ai loro fondamenti o punti di riferimento, sebbene vi siano anche delle sovrapposizioni:[75]

1. **Imprese e commercio:** ripartizione dell'imposta sulle società secondo le regole BEFIT; meccanismo equo alle frontiere dell'UE contro il dumping sociale; imposta globale alle frontiere sugli utili non sufficientemente tassati.

2. **Settore finanziario ed economia digitale:** accisa sui riacquisti di azioni proprie; tassazione delle attività relative alle criptovalute; imposta digitale o tassa sul traffico dati; IVA sui servizi finanziari.

3. **Patrimoni, ecc.:** patrimoni dei (super-) ricchi in quanto persone fisiche [76]; Imposta di uscita (PIT) per i cittadini dell'UE che si trasferiscono all'estero (Personal Income Tax, PIT); imposte di uscita sul patrimonio e/o sulle successioni; giochi d'azzardo e/o tabacco.

4. **Protezione dell'ambiente e del clima:** contributi agroecologici; imposta sull'energia elettrica; tassazione del trasporto aereo; imposta UE sui carburanti per il trasporto stradale; entrate derivanti dai sistemi di scambio delle quote di emissione e dai dazi compensativi alle frontiere sul CO2.

5. **Contributi degli Stati membri basati su dati statistici:** divario retributivo di genere; rifiuti organici, rifiuti pericolosi, sprechi alimentari; altri aspetti ambientali o sociali.

Questo elenco non esaustivo riflette la varietà delle proposte avanzate nel corso del tempo in merito a nuove risorse proprie per il finanziamento del bilancio dell'UE. Sebbene molte di esse abbiano scarse possibilità di essere realizzate per diversi motivi (gravi difficoltà di attuazione amministrativa, scarso potenziale di gettito, mancanza di competenze legislative dell'UE, mancanza di volontà politica, in particolare da parte degli Stati membri, ecc.), alcune sono state riprese anche dalla Commissione.

In una risoluzione dell'aprile 2026[77] Il Parlamento europeo ha poi ribadito la propria richiesta di introdurre «nuove risorse proprie effettive» per un importo di almeno 60 miliardi di euro all'anno, al fine di garantire un finanziamento sostenibile e pianificabile a lungo termine del bilancio dell'UE. A tal proposito, ha sottolineato che per il bilancio dell'UE sono necessarie entrate sostenibili e resilienti, al fine di garantire la stabilità, l'efficienza e la disciplina di bilancio e consentire all'UE di soddisfare le proprie esigenze e priorità. Poiché, in assenza di nuove risorse, l'onere finanziario derivante dall'aumento dei contributi basati sul RNL ricadrebbe inevitabilmente sugli Stati membri, l'introduzione di nuove fonti di entrate effettive costituisce un presupposto essenziale per un QFP 2028-2034 più ambizioso. Secondo il Parlamento europeo, occorre valutare in particolare l'introduzione, tra le altre cose, di una tassa sui servizi digitali rivolta alle grandi piattaforme digitali,

---

74 Cfr. ad esempio Fontana, O. / Gasbarro, L. (2021), «European Fiscal Capacity and New Own Resources: Proposals and Scenarios», documento di ricerca, Movimento Europeo Italia / Centro Studi Sul Federalismo; Saint-Amans, P. (2024), «Broad Border taxes: a new option for European Union budget resources», Bruegel Policy Brief 06/2024; Schratzenstaller, M. et al. (2024), New EU own resources: possibilities and limitations of steering effects and sectoral policy co-benefits, Parlamento europeo, Dipartimento politico per gli affari di bilancio, Direzione generale delle politiche interne, Studio richiesto dalla commissione BUDG.

75 Classificazione secondo Thöne, M. (2024), «European Public Goods and the 2028-2034 Multiannual Financial Framework – Financing the EU in a decade of reform», Parlamento europeo, Dipartimento politico per gli affari di bilancio, Direzione generale delle politiche interne, Briefing richiesto dalla commissione BUDG, pag. 3, con ulteriori riferimenti bibliografici al dibattito scientifico; Darvas, Z. et al (2025), Bigger, Better Funded and Focused on Public Goods – How to Revamp the European Union Budget, Bruegel Blueprint Series 37, pag. 57 e segg. e pag. 64 e segg.

76 Cfr. ad esempio Wiese, K. (2025), Proposta della Commissione europea sul quadro finanziario pluriennale dopo il 2027, Dichiarazione scritta, Bundestag tedesco – Commissione per gli affari dell'Unione europea, Audizione pubblica del 10 settembre 2025, Documento della commissione 21(21)7, pag. 3.

77 Parlamento europeo, risoluzione del 28 aprile 2026 sulla proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2028-2034 (COM(2025)0571 – C10-0000/2025 – 2025/0571R(APP)), punti 115-127.

di una tassa sul gioco d'azzardo e sulle scommesse online, dell'estensione del sistema di compensazione alle frontiere per le emissioni di CO_2 (CBAM) e di una tassa basata su un'aliquota unica per i redditi da capitale derivanti dalle criptovalute.

3. Nuovo sistema di risorse proprie dell'UE: la proposta della Commissione 2025

La proposta della Commissione del 2025 relativa al futuro sistema delle risorse proprie per il QFP 2028-2034[78] si basa quindi su proposte e discussioni precedenti. Essa propone adeguamenti delle categorie esistenti e l'introduzione di nuove categorie di risorse proprie.

Risorse proprie UE tradizionali

La proposta della Commissione europea COM(2025) 574[79] prevede di mantenere invariata la natura delle risorse proprie tradizionali (Traditional Own Resources, TOR). Queste comprendono prelievi, premi, contributi supplementari o compensativi, quote aggiuntive e altri prelievi, dazi della tariffa doganale comune e altri dazi sul commercio di merci con i paesi terzi, che sono stati o saranno istituiti dalle istituzioni dell'UE, i dazi doganali sui prodotti che rientrano nel trattato scaduto che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA), nonché i prelievi previsti nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati relativi allo zucchero.

Nella decisione sulle risorse proprie dell'UE del 2020, la quota delle risorse proprie tradizionali che gli Stati membri possono trattenere per coprire i costi di riscossione dei dazi doganali è attualmente fissata al 25 %. La Commissione critica però il fatto che ciò comporti una perdita eccessiva di risorse proprie per il bilancio dell'UE,[80] necessaria per finanziare il fabbisogno e i costi relativi alle attrezzature doganali, al personale, alla digitalizzazione e alle informazioni. Propone pertanto di ridurre dal 25% al 10% la quota delle risorse proprie tradizionali trattenuta dagli Stati membri a titolo di spese di riscossione.[81]Ciò genererebbe entrate aggiuntive per il bilancio dell'UE pari in media a circa 4,5 miliardi di euro all'anno nel periodo 2028-2034 .[82]

IVA-Base imponibile

Secondo la proposta della Commissione, le risorse proprie dovrebbero continuare a comprendere le entrate derivanti dall'applicazione di un'aliquota di richiamo uniforme per tutti gli Stati membri, pari allo 0,30 % dell'importo complessivo dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) riscossa che si genera su tutte le cessioni imponibili, diviso per l'aliquota media ponderata dell'IVA relativa al rispettivo anno solare [83],[84]

Contributi alle risorse proprie basati sul PIL

Le risorse proprie continueranno a comprendere anche le entrate derivanti dall'applicazione, nell'ambito della procedura di bilancio e tenendo conto di tutte le altre entrate, di un'aliquota di

78 Commissione europea, Comunicazione COM(2025) 570 del 16 luglio 2025, Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del futuro: il quadro finanziario pluriennale 2028-2034; Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2025) 570 del 16 luglio 2025 che accompagna la comunicazione COM(2025) 570 del 16 luglio 2025, Un bilancio dell'UE dinamico per le priorità del futuro: il quadro finanziario pluriennale 2028-2034 [di seguito: documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2025) 570].

79 Proposta della Commissione COM(2025) 574, articolo 3, paragrafo 1, lettera a)..

80 Proposta della Commissione COM(2025) 574, considerando 5.

81 Proposta della Commissione COM(2025) 574, art. 11, par. 3.

82 Commission Staff Working Document SWD(2025) 570, S. 67.

83 Regolamento (CEE, Euratom) n. 1553/89 del Consiglio, del 29 maggio 1989, relativo al regime uniforme definitivo di riscossione delle risorse proprie provenienti dall'imposta sul valore aggiunto.

84 Proposta della Commissione COM(2025) 574, articolo 3, paragrafo 1, lettera c).

prelievo uniforme all'importo complessivo del reddito nazionale lordo (RNL) di tutti gli Stati membri.[85]

Peso rilevante dei rifiuti di imballaggio in plastica non riciclati

Le risorse proprie dovrebbero continuare a comprendere le entrate derivanti dall'applicazione di un'aliquota di prelievo uniforme al peso dei rifiuti di imballaggi in plastica non riciclati prodotti in uno Stato membro.[86] Il peso dei rifiuti di imballaggi in plastica non riciclati è calcolato come differenza tra il peso dei rifiuti di imballaggi in plastica prodotti in uno Stato membro in un determinato anno e quello dei rifiuti di imballaggi in plastica riciclati nello stesso anno. Per il calcolo dei rifiuti di imballaggi in plastica prodotti, gli Stati membri applicano i valori indicati nel regolamento sugli imballaggi (UE) 2025/40[87], che vengono adeguati per garantire la comparabilità, l'affidabilità e la completezza dei risultati.

All'inizio dell'attuale QFP, l'aliquota di prelievo per le risorse proprie basata sui rifiuti di imballaggi in plastica non riciclati è stata fissata a un importo fisso di 0,8 € per chilogrammo (kg). Secondo la Commissione [88] tuttavia, l'elevato tasso di inflazione registrato nel frattempo ha ridotto il valore reale delle entrate provenienti da questa fonte di risorse proprie, il che potrebbe anche diminuire gli incentivi per gli Stati membri a intensificare i propri sforzi per raggiungere gli obiettivi di riciclaggio dell'UE [89]. Per tenere conto di ciò, la Commissione propone di aumentare l'aliquota di prelievo nel 2028 a 1,00 €/kg e di adeguare successivamente tale importo all'inflazione. Ciò comporterebbe un aumento medio a 1,07 €/kg nel periodo 2028-2034. Di conseguenza, le entrate derivanti da questa risorsa propria aumenterebbero in media a 2,2 miliardi di euro nel periodo 2028-2034.[90]

NUOVO: Contributo delle imprese per l'Europa (CORE)

Come nuova categoria di risorse proprie, la Commissione propone di introdurre un contributo finanziario al bilancio dell'UE da parte delle imprese.[91] Questo «contributo delle imprese per l'Europa» (Corporate Resource for Europe, CORE) dovrebbe essere versato dalle imprese fiscalmente residenti nell'UE che realizzano un fatturato netto annuo superiore a 100 milioni di euro. Inoltre, il CORE dovrebbe essere versato dalle sedi permanenti situate in uno Stato membro di imprese fiscalmente residenti in un paese terzo. Il CORE dovrebbe essere calcolato come importo forfettario annuale sulla base del fatturato netto delle imprese interessate, dove, nell'ambito di un sistema a scaglioni, un fatturato netto più elevato comporta contributi più elevati. Il calcolo basato sul fatturato netto dovrebbe garantire che queste risorse proprie si basino su dati aziendali standardizzati. Non dovrebbero essere soggette al pagamento le piccole e medie imprese (PMI) con un fatturato netto fino a 100 milioni di euro, nonché le imprese senza scopo di lucro, come gli enti pubblici e le organizzazioni internazionali. Le entrate del bilancio dell'UE derivanti dal CORE vengono stimate in media a 6,8 miliardi di euro all'anno per il periodo 2028-2034.[92]

NUOVO: Accise sul tabacco (TEDOR)

La direttiva 2011/64/UE del Consiglio, del 21 giugno 2011, relativa alla struttura e alle aliquote delle accise sui prodotti del tabacco, ha introdotto aliquote minime armonizzate per i prodotti del tabacco immessi in libera pratica. Con la rifusione della direttiva 2011/64/UE proposta dalla Commissione, si intende rivedere la struttura delle aliquote minime ed estendere il campo di

85 Proposta della Commissione COM(2025) 574, articolo 3, paragrafo 1, lettera i).

86 Proposta della Commissione COM(2025) 574, articolo 3, paragrafo 1, lettera e).

87 Regolamento (UE) 2025/40 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 dicembre 2024, sugli imballaggi e i rifiuti di imballaggio [di seguito: «Regolamento sugli imballaggi (UE) 2025/40»], articolo 53, paragrafo 2, lettere a) e b).

88 Commission Staff Working Document SWD(2025) 570, S. 67.

89 Regolamento sugli imballaggi (UE) 2025/40, articolo 52, paragrafo 1, lettere a)-d).

90 Commission Staff Working Document SWD(2025) 570, S. 67.

91 Proposta della Commissione COM(2025) 574, articolo 3, paragrafo 1, lettera b) e considerando 6-8.

92 Commission Staff Working Document SWD(2025) 570, S. 66.

applicazione della direttiva ai prodotti correlati al tabacco[93]. In questo contesto, la Commissione sottolinea che il fumo rimane una sfida per la politica sanitaria a livello dell'UE. Pertanto, al fine di sostenere la politica sanitaria in materia e alla luce degli acquisti transfrontalieri di tali prodotti che distorcono la concorrenza, motivati da disparità di tassazione, sarebbe opportuno introdurre come risorsa propria un'aliquota di prelievo del 15% sul gettito derivante dall'applicazione di tali aliquote minime armonizzate ai prodotti immessi in libera pratica (Risorsa propria derivante dalle accise sul tabacco, TEDOR).[94]

Il TEDOR sarebbe direttamente correlato al consumo di prodotti del tabacco nei singoli Stati membri.[95] Il contributo di uno Stato membro verrebbe calcolato moltiplicando il quantitativo immesso sul mercato di tutte le categorie di prodotti del tabacco e di prodotti correlati al tabacco in un determinato anno per l'aliquota minima applicabile a tale Stato membro. Le entrate derivanti da un'aliquota superiore all'aliquota minima dello Stato membro andrebbero interamente a beneficio del bilancio dello Stato membro. Con un'aliquota di prelievo del 15 %, le entrate del bilancio dell'UE derivanti dal TEDOR per il periodo 2028-2034 sono stimate in media a 11,2 miliardi di euro all'anno.[96]

NUOVO: Quantità di apparecchiature elettriche ed elettroniche non raccolte («rifiuti elettronici»)

Come nuova categoria di risorse proprie, la Commissione propone l'introduzione di entrate derivanti dall'applicazione di un'aliquota di prelievo uniforme al peso delle apparecchiature elettriche ed elettroniche non raccolte annualmente nel rispettivo Stato membro[97] .L'aliquota di prelievo uniforme dovrebbe ammontare a 2,00 €/kg.

La Commissione motiva la sua proposta affermando che, da un lato, i crescenti volumi di rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (Waste of Electrical and Electronic Equipment, WEEE) – «rifiuti elettronici» o «rottami elettronici» – sono motivo di preoccupazione.[98] I rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche contengono sostanze pericolose, quali metalli pesanti e sostanze chimiche, che potrebbero comportare rischi significativi per l'ambiente e la salute se non venissero raccolti e trattati in modo adeguato. D'altra parte, data l'elevata percentuale di materie prime critiche in essi contenute, tali rifiuti rivestono un'importanza fondamentale per l'autonomia strategica dell'UE. Le materie prime critiche come il rame, il platino e i metalli delle terre rare potrebbero essere riciclate se i rifiuti fossero gestiti in modo efficace. Gli Stati membri, tuttavia, non hanno rispettato gli obiettivi di raccolta obbligatori fissati nella direttiva RAEE 2012/19/UE [99]. Sebbene i tassi di riciclaggio negli Stati membri risultino elevati dopo la raccolta, il tasso di raccolta complessivo dell'UE per i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche nel 2022 si è attestato solo al 40%. Secondo la Commissione, sul modello delle risorse proprie basate sui rifiuti di imballaggi in plastica non riciclati, le risorse proprie proposte basate sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) offrirebbero agli Stati membri incentivi per aumentare la raccolta di tali rifiuti, promuovendo al contempo la competitività e l'autonomia strategica dell'UE.[100] Allo stesso tempo, in conformità con il principio di sussidiarietà, gli Stati membri dovrebbero essere liberi di scegliere autonomamente le misure che ritengono più adeguate per raggiungere tali obiettivi.[101]

---

93 Commissione europea, proposta COM(2025) 580 del 16 luglio 2025 relativa a una direttiva del Consiglio sulla struttura e le aliquote delle accise sul tabacco e sui prodotti correlati (rifusione).

94 Proposta della Commissione COM(2025) 574, articolo 3, paragrafo 1, lettera d) e considerando 9.

95 Commission Staff Working Document SWD(2025) 570, S. 65.

96 Commission Staff Working Document SWD(2025) 570, S. 65.

97 Proposta della Commissione COM(2025) 574, articolo 3, paragrafo 1, lettera f).

98 Commission Staff Working Document SWD(2025) 570, S. 64.

99 Direttiva 2012/19/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (rifusione) [di seguito: direttiva RAEE 2012/19/UE].

100 Proposta della Commissione COM(2025) 574, considerando 11.

101 Trattato sull'Unione europea (TUE), articolo 5, paragrafo 3.

Secondo la proposta della Commissione[102], la quantità di RAEE non raccolti in uno Stato membro per un determinato anno verrebbe calcolata sottraendo i RAEE raccolti in quell'anno dal peso medio delle apparecchiature elettriche ed elettroniche immesse sul mercato nei tre anni precedenti. I RAEE raccolti e le apparecchiature elettriche ed elettroniche immesse sul mercato sarebbero indicatori statistici che dovrebbero essere obbligatoriamente comunicati alla Commissione. Gli obblighi di rendicontazione stabiliti nella direttiva RAEE 2012/19/UE fornirebbero tutti gli elementi necessari per l'introduzione delle risorse proprie basate sui RAEE non raccolti.

La Commissione sottolinea che una fonte di risorse proprie basata sui rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche genererebbe entrate significative e stabili per il bilancio dell'UE.[103] Ad esempio, nel 2022 il peso dei RAEE non raccolti a livello dell'UE sarebbe stato di circa 7,5 milioni di tonnellate. Mentre si può presumere che la quantità di apparecchiature elettriche ed elettroniche immesse sul mercato continuerà ad aumentare nei prossimi anni, sebbene a un ritmo più lento, gli Stati membri dovrebbero al contempo avvicinarsi gradualmente all'obiettivo di raccolta del 65 % previsto dalla direttiva RAEE 2012/19/UE [104]. Il tasso di prelievo per la nuova risorsa propria basata sui rifiuti elettronici dovrebbe – al pari di quello applicato ai rifiuti di imballaggi in plastica non riciclati – tenere conto dell'andamento del livello generale dei prezzi di beni e servizi ed essere adeguato annualmente all'inflazione.[105] In questo contesto, ipotizzando un tasso di prelievo iniziale proposto di 2,00 €/kg e adeguamenti dinamici all'inflazione per il periodo 2028-2034, la Commissione prevede entrate relativamente stabili derivanti dai rifiuti elettrici non raccolti, pari a circa 15 miliardi di euro all'anno.[106]

NUOVO: Sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE (ETS1)

Al fine di attuare gli obiettivi dell'Accordo di Parigi sul clima del 2015, l'UE e i suoi Stati membri si sono impegnati, ai sensi della legge europea sul clima, a ridurre le proprie emissioni di gas serra a zero netto entro il 2050 (neutralità carbonica) e a diminuirle del 55% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990 («Fit for 55») [107] e a fissare a tal fine anche un obiettivo intermedio giuridicamente vincolante per il 2040.[108] L'obiettivo climatico dell'UE per il 2040[109] prevede una riduzione delle emissioni di gas serra del 90% in termini nominali rispetto al 1990, associata a opzioni di flessibilità. Lo strumento centrale della politica climatica dell'UE per il raggiungimento degli obiettivi climatici dell'UE per il 2030, 2040 e 2050 è il sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE introdotto nel 2005, in base al quale le imprese dei settori industriali ad alta intensità energetica, della produzione di energia, nonché del trasporto aereo e marittimo devono disporre di diritti di emissione o quote per le loro emissioni di gas serra (ETS1).[110] L'ETS1 segue un approccio "cap and trade". Di conseguenza, nei settori interessati, la quantità totale di quote disponibili a livello UE e quindi di emissioni di gas serra consentite viene limitata (cap) e ridotta ogni anno. I certificati sono negoziabili (Trade), in modo che il loro prezzo costituisca un incentivo a realizzare le opzioni più convenienti per la riduzione delle emissioni. I certificati vengono di norma messi all'asta dagli Stati membri.[111]

---

[102] Commission Staff Working Document SWD(2025) 570, S. 64.

[103] Commission Staff Working Document SWD(2025) 570, S. 64.

[104] Direttiva RAEE 2012/19/UE, articolo 7, paragrafo 1, secondo comma.

[105] Proposta della Commissione COM(2025) 574, considerando 12.

[106] Commission Staff Working Document SWD(2025) 570, S. 64 f.

[107] Regolamento (UE) 2021/1119 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 giugno 2021, che istituisce il quadro per la neutralità climatica («Legge europea sul clima»).

[108] Legge europea sul clima (UE) 2021/1119, art. 2, par. 1, art. 4, par. 1 e art. 4, par. 3.

[109] Regolamento (UE) 2026/667 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 marzo 2026 che modifica il regolamento (UE) 2021/1119 per quanto riguarda la definizione di un obiettivo intermedio dell'Unione in materia di clima per il 2040.

[110] Direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nell'Unione [di seguito: direttiva ETS 2003/87/CE], articoli 3 bis e seguenti (Capitolo II: Trasporto aereo e marittimo) e articoli 3h e seguenti (Capitolo III: Impianti fissi).

[111] Direttiva ETS 2003/87/CE, articolo 3d, paragrafo 1, e articolo 10, paragrafo 1.

I proventi delle aste dei certificati non confluiscono attualmente nel bilancio dell'UE, bensì agli Stati membri.[112] Devono destinare i propri proventi derivanti dall'ETS1 a fini di politica climatica, come la promozione delle energie rinnovabili, pur disponendo di un ampio margine di manovra.[113] La Commissione sostiene che anche gli sforzi di decarbonizzazione dell'UE stessa richiederanno ulteriori sforzi nel prossimo QFP 2028-2034, sia sul fronte delle entrate che su quello della spesa.[114] Poiché l'ETS1 è strettamente legato agli obiettivi di politica climatica dell'UE, sarebbe opportuno destinare al bilancio dell'UE il 30 % delle entrate derivanti dalle aste delle quote come nuova categoria di risorse proprie. [115] Sono espressamente escluse da tale misura le entrate derivanti dall'asta delle quote del nuovo sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE, in particolare per il settore dell'edilizia e del trasporto stradale (ETS2), che dovrebbe essere introdotto nel 2028.[116-117]Inoltre, ai sensi della direttiva ETS 2003/87/CE,[118] e del regolamento sulla ripartizione degli oneri (UE) 2018/842 [119]gli Stati membri possono decidere, di non mettere all'asta o di non trasferire una parte delle quote ETS1.[120] e di destinare i proventi dell'asta al fondo di modernizzazione istituito dalla direttiva ETS.[121] La Commissione stima che le entrate per il bilancio dell'UE nel periodo 2028-2034 ammonteranno in media a circa 9,6 miliardi di euro all'anno, sulla base di un prezzo ipotetico della CO_2 pari a 88,33 euro ai prezzi del 2025 .[122]

NUOVO: Il sistema di compensazione delle emissioni di CO2 alle frontiere (CBAM)

Il prezzo dei crediti ETS1 fa aumentare i costi di produzione delle imprese dell'UE soggette al sistema ETS1. Se queste imprese – come nel caso dell'industria siderurgica – operano in un contesto di concorrenza internazionale, ciò comporta enormi svantaggi competitivi per le imprese europee rispetto ai loro concorrenti dei paesi terzi, dove gli obiettivi di protezione del clima sono meno ambiziosi, sia per quanto riguarda le esportazioni al di fuori dell'UE che le importazioni nel mercato interno dell'Unione. Ciò comporta il rischio che la produzione industriale, comprese le emissioni di gas serra da essa generate, venga delocalizzata dall'UE verso paesi terzi con costi di protezione del clima inferiori (*carbon leakage*). Le conseguenze sono sia la perdita di valore aggiunto e di posti di lavoro nell'UE, sia un aumento complessivo delle emissioni di gas serra a livello mondiale. Per evitare entrambe le cose e ripristinare una "parità di condizioni" a livello internazionale, le imprese soggette all'ETS1, la cui produzione è a rischio di *carbon leakage*, ricevono un'assegnazione gratuita di quote di emissione.[123] Mentre il CBAM mira a creare un "level playing field" nel mercato interno dell'UE tra i beni prodotti nell'UE e le importazioni, manca tuttavia un corrispondente meccanismo di compensazione delle emissioni di CO2 a favore delle esportazioni europee verso i mercati al di fuori dell'UE

112 Direttiva ETS 2003/87/CE, articolo 10, paragrafo 3, prima frase.

113 Direttiva ETS 2003/87/CE, articolo 10, paragrafo 3, seconda frase, lettere da a) a l).

114 Commission Staff Working Document SWD(2025) 570, S. 63.

115 Proposta della Commissione COM(2025) 574, articolo 3, paragrafo 1, lettera g), punto 1, e considerando 13.

116 Commission Staff Working Document SWD(2025) 570, S. 63.

117 Direttiva ETS 2003/87/CE, articolo 30 bis e seguenti (Capitolo IV bis: Scambio di quote di emissione per il settore dell'edilizia e dei trasporti su strada, nonché per altri settori).

118 Direttiva ETS 2003/87/CE, articolo 10 quinquies, paragrafo 4.

119 Regolamento (UE) 2018/842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2018, che stabilisce obiettivi nazionali annuali vincolanti per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nel periodo 2021-2030 come contributo alle misure di mitigazione ai fini dell'adempimento degli obblighi derivanti dall'Accordo di Parigi [di seguito: regolamento sulla ripartizione degli oneri (UE) 2018/842], articolo 6, paragrafo 1.

120 Direttiva ETS 2003/87/CE, articolo 10 quinquies, paragrafo 3.

121 Proposta della Commissione COM(2025) 574, articolo 3, paragrafo 1, lettera g), punto 2, lettere a) e b), nonché considerando 14.

122 Commission Staff Working Document SWD(2025) 570, S. 63.

123 Direttiva ETS 2003/87/CE, articolo 10 bis.

Con la revisione dell'ETS1 nell'ambito delle riforme “Fit for 55”, questa assegnazione gratuita di quote verrà gradualmente abolita. In cambio di questa graduale eliminazione, verrà introdotto, anch'esso in modo graduale, un meccanismo di adeguamento alle frontiere per le emissioni di CO_2 (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM) come nuovo strumento di protezione contro la rilocalizzazione delle emissioni.[124] Questo dovrebbe rendere più costose le importazioni di determinati beni ad alta intensità di CO_2 provenienti da paesi terzi con costi di protezione del clima pari a zero o inferiori rispetto all’UE, incoraggiando così sia i produttori nei paesi terzi a ridurre le loro emissioni di CO_2, sia i paesi terzi stessi a introdurre misure di protezione del clima che, anche in termini di onere economico per le imprese, siano comparabili a quelle dell’UE. A tal fine, l'importo del dazio CBAM corrisponde al prezzo dei certificati di emissione nell'ETS1.

Secondo la Commissione, il CBAM, che può essere considerato come la «dimensione esterna» dell'ETS1 [125], è strettamente correlato alla politica climatica dell'UE. Di conseguenza, una parte dei proventi derivanti dalla vendita dei certificati CBAM dovrebbe essere messa a disposizione del bilancio dell'UE come risorse proprie[126], pertanto, la Commissione propone di destinare al bilancio dell'UE il 75% dei proventi derivanti dalla vendita dei certificati CBAM come nuova categoria di risorse proprie [127] . Con questo tasso di prelievo, la Commissione prevede che il CBAM genererà in media fino a 1,2 miliardi di euro all’anno di entrate per il bilancio dell’UE nel periodo 2028-2034. Un'eventuale estensione del campo di applicazione del CBAM a determinati prodotti a valle soggetti al CBAM potrebbe generare entrate aggiuntive fino a una media di 0,2 miliardi di euro all'anno nel periodo 2028-2034. Al contrario, tuttavia, le misure previste dalla Commissione per contrastare la delocalizzazione delle emissioni di CO_2 relative alle merci soggette al CBAM esportate dall’UE verso paesi terzi potrebbero ridurre nuovamente le entrate del bilancio dell’UE derivanti dal CBAM.[128][129]

4. Valutazioni relative alle proposte di risorse proprie UE legate all’ambiente ed il clima

Di seguito vengono esaminate più nel dettaglio le tre nuove categorie di risorse proprie proposte dalla Commissione, che presentano un nesso con la tutela dell’ambiente e del clima e si ricollegano ai relativi atti giuridici dell’UE: (1) la quantità di apparecchiature elettriche ed elettroniche non raccolte (“rifiuti elettronici”) nell’ambito della direttiva RAEE 2012/19/CE; (2) il sistema di scambio delle quote di emissione dell’UE (ETS1) ai sensi della direttiva ETS 2003/87/CE; (3) il sistema di compensazione alle frontiere per le emissioni di CO2 (CBAM), strettamente collegato all’ETS1, ai sensi del regolamento CBAM (UE) 2023/956. A tal proposito, si tiene conto in particolare delle posizioni espresse dal mondo politico e scientifico, maggiormente condivise.

Quantità di apparecchiature elettriche ed elettroniche non raccolte («rifiuti elettronici»)

La Commissione motiva la sua proposta relativa alla nuova categoria di risorse proprie basata sulle apparecchiature elettriche ed elettroniche non raccolte («rifiuti elettronici») affermando che i crescenti volumi di rifiuti elettronici comportano notevoli rischi per l’ambiente e la salute, ma

[124] Regolamento (UE) 2023/956 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, che istituisce un meccanismo di compensazione alle frontiere per le emissioni di CO2 [di seguito: regolamento CBAM (UE) 2023/956].

[125] Commission Staff Working Document SWD(2025) 570, S. 63.

[126] Proposta della Commissione COM(2025) 574, considerando 15

[127] Proposta della Commissione COM(2025) 574, articolo 3, paragrafo 1, lettera h).

[128] Commissione europea, Comunicazione COM(2025) 378 del 2 luglio 2025, Attuazione del Patto per un'industria pulita I, pag. 5.

[129] Commission Staff Working Document SWD(2025) 570, S. 63.

rappresentano anche un importante potenziale di recupero di materie prime critiche per l'autonomia strategica dell'UE. Poiché finora gli Stati membri hanno in gran parte mancato gli obiettivi di raccolta obbligatori, le risorse proprie proposte – sul modello delle risorse proprie basate sui rifiuti di imballaggi in plastica non riciclati – dovrebbero fornire loro incentivi per aumentare la raccolta e, al contempo, rafforzare la competitività e l'autonomia dell'UE nel suo complesso.

Il problema più discusso in relazione all'introduzione della nuova categoria di risorse proprie basata sulla quantità di rifiuti elettrici non raccolti è però il calcolo della quantità di rifiuti rilevante. A questo proposito, la Corte dei conti europea sottolinea che, a differenza delle precedenti proposte della Commissione, non si utilizza più il peso dei rifiuti elettronici prodotti, stimato sulla base di una formula complessa e delle durate di vita dei prodotti specifiche per paese, ma, semplificando giustamente, si prende come base il peso delle apparecchiature elettriche ed elettroniche immesse sul mercato dichiarato dai produttori e dagli importatori.[130-131] Tuttavia, secondo la Corte dei conti europea, sussiste il rischio che la qualità dei dati sia insufficiente per il calcolo delle risorse proprie. Per i dati relativi alle apparecchiature elettriche ed elettroniche immesse sul mercato – analogamente a quanto avviene per i dati relativi agli imballaggi in plastica – le cifre fornite potrebbero essere troppo basse, poiché i piccoli produttori sono esclusi dalla comunicazione dei dati, vi sono casi di *free riding* e le vendite online e gli acquisti transfrontalieri sono registrati solo in modo incompleto. La Commissione riconosce che la comparabilità dei dati comunicati potrebbe essere ulteriormente migliorata prima dell'introduzione di questa categoria di risorse proprie.

Ad esempio, il Bundesrat della Repubblica Federale di Germania, in cui i Länder partecipano al processo legislativo in parte con potere di codecisione e in parte solo a titolo consultivo, pur riconoscendo, in linea di principio, che la nuova categoria di risorse proprie proposta potrebbe «tendere a rafforzare l'economia circolare e ad aumentare la disponibilità di materie prime critiche»[132], tuttavia, in vista dell'introduzione della nuova risorsa propria, chiede anche una revisione della direttiva RAEE 2012/19/CE, poiché l'attuale calcolo suggerito delle quote di raccolta sulla base delle apparecchiature immesse sul mercato negli ultimi tre anni non riflette in modo realistico l'effettivo tasso di restituzione. Molti apparecchi verrebbero utilizzati più a lungo, il che farebbe sì che l'attuale metodo portasse a quote distorte e a obblighi di risorse proprie inadeguati. Pertanto, in futuro il calcolo dovrebbe essere maggiormente orientato ai cicli di vita effettivi dei prodotti.

Inoltre, viene criticato,[133] che il metodo proposto dalla Commissione per determinare i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche comporterebbe, in caso di aumento delle vendite, il pagamento di un contributo per i rifiuti non raccolti, anche se il tasso di raccolta fosse pari al 100 %. Ciò penalizzerebbe ingiustificatamente i paesi in forte crescita. Si consiglierebbe pertanto di adeguare il metodo di calcolo alle tendenze di vendita, al fine di evitare tali distorsioni

Il sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE (ETS1)

La proposta della Commissione di destinare in futuro al bilancio dell'UE il 30 % dei proventi derivanti dalle aste dei certificati ETS1, come nuova categoria di risorse proprie, al fine di

130 Corte dei conti europea (2026), parere 04/2026 (ai sensi dell'articolo 287, paragrafo 4, TFUE) sulla proposta di decisione relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea (COM(2025) 574 def.) [di seguito: Corte dei conti europea (2026), Parere 04/2026], pag. 22 e segg., punti 36-38.

131 Regolamento di esecuzione (UE) 2017/699 della Commissione relativo a un metodo comune per il calcolo del peso delle apparecchiature elettriche ed elettroniche immesse sul mercato e per il calcolo del quantitativo, in peso, dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche prodotti.

132 Bundesrat, decisione del 21 novembre 2025, documento 33/25 relativo ai documenti di base 333/25, 334/25 e 335/25, pag. 27, punto 100 e segg..

133 Darvas, Z. / Dom, R. (2026), Financing the EU budget: an assessment of five proposals for new resources, Bruegel Analysis 09/2026 del 20 aprile 2026, pag. 5.

finanziare a livello dell'Unione ulteriori sforzi di decarbonizzazione nel QFP 2028-2034, gode di ampio sostegno nel dibattito politico e scientifico.[134]

La Corte dei conti europea sottolinea che il calcolo dei contributi avverrebbe sulla base dei proventi derivanti dall'asta dei certificati; i proventi sono valutati al prezzo di aggiudicazione dell'asta, mentre i prezzi e i volumi sono pubblicati quotidianamente sulle piattaforme pertinenti[135]. Pertanto, i dati sottostanti presentavano un elevato livello di semplicità e qualità. Allo stesso tempo, tuttavia, la Corte dei conti europea sottolinea che, a causa della volatilità intrinseca dei prezzi d'asta dei certificati di emissione, il cui andamento è difficile da prevedere su un lungo periodo, le risorse proprie su questa base avrebbero una stabilità limitata.[136]

Si critica però il fatto che la proposta della Commissione non preveda nuove risorse proprie basate sul sistema di scambio delle quote di emissione dell'UE, in particolare per il settore dell'edilizia e del trasporto stradale (ETS2), che dovrebbe essere introdotto nel 2028. Secondo alcuni osservatori, ciò sembrerebbe essere motivato principalmente da ragioni politiche e riflettere il desiderio dei governi nazionali di mantenere il controllo sulle entrate.[137]Dal punto di vista economico, sarebbe difficile giustificare una distinzione tra ETS1 ed ETS2.

Tuttavia, a questo proposito si fa anche notare che una tariffazione del CO_2 incontrerebbe una forte opposizione se i costi dovessero essere sostenuti direttamente dai privati.[138] Di conseguenza, è stato deciso a livello politico di destinare le entrate dell'ETS2 a misure di compensazione sociale e di ridistribuzione. Ciò avverrà attraverso il Fondo sociale per il clima,[139] grazie al quale gli Stati membri potrebbero finanziare misure di compensazione sociale di loro scelta.

Il sistema di compensazione delle emissioni di CO2 alle frontiere (CBAM)

Proprio come l'ETS1, anche il CBAM - secondo le più diffuse interpretazioni nella politica e ricerca - sostiene sia il perseguimento degli obiettivi climatici dell'UE, ma contribuisce anche a garantire la competitività delle imprese europee nel mercato interno. Il suo collegamento con la politica commerciale, di esclusiva competenza dell'UE, fornisce una valida giustificazione per scegliere i proventi del CBAM come base per una nuova categoria di risorse proprie dell'UE.[140] Viene quindi anche argomentato che non solo il 75 %, ma il 100 % delle entrate del CBAM – al netto dei costi di riscossione – venga destinato al bilancio dell'UE.[141]

Secondo la Corte dei conti europea, le risorse proprie basate sulle entrate del CBAM potrebbero essere calcolate in modo semplice[142]. Si sottolinea però pure che tali entrate per la loro dipendenza dalla volatilità dei prezzi dei certificati-ETS1 sarebbero caratterizzate da scarsa stabilità. Inoltre si fa notare che le entrate dal CBAM diminuirebbero se venissero adottate misure per contrastare la delocalizzazione delle emissioni di CO2 legata alle esportazioni o se i paesi terzi

[134]Cfr. ad esempio Darvas, Z. / Dom, R. (2026), Financing the EU budget: an assessment of five proposals for new resources, Bruegel Analysis 09/2026 del 20 aprile 2026, pag. 5; Darvas, Z. et al (2025), Bigger, Better Funded and Focused on Public Goods – How to Revamp the European Union Budget, Bruegel Blueprint Series 37, pag. 56.

[135] Corte dei conti europea (2026), Parere 04/2026, pag. 24 e segg., punti 41-43.

[136] Cfr. anche Darvas, Z. / Dom, R. (2026), Financing the EU budget: an assessment of five proposals for new resources, Bruegel Analysis 09/2026 del 20 aprile 2026, pag. 2.

[137] Vedi come nota precedente

[138] Darvas, Z. et al (2025), Bigger, Better Funded and Focused on Public Goods – How to Revamp the European Union Budget, Bruegel Blueprint Series 37, pag. 59 e segg.

[139] Regolamento (UE) 2023/955 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 10 maggio 2023, che istituisce un Fondo sociale per il clima.

[140] Darvas, Z. / Dom, R. (2026), Financing the EU budget: an assessment of five proposals for new resources, Bruegel Analysis 09/2026 of 20 April 2026, pag. 3.

[141] Come nota precedente.

[142] Corte dei conti europea (2026), Parere 04/2026, pag. 28, punto 49

introducessero propri sistemi di tariffazione del CO_2, rendendo così superfluo il mandato dell'UE di riscuotere dazi alle frontiere.[143]

5. Conclusioni sulle risorse proprie UE legate ad ambiente e clima

La Commissione europea basa le nuove risorse proprie dell'UE da essa proposte, relative alla tutela dell'ambiente e del clima, essenzialmente su tre argomenti centrali: (1) genererebbero «denaro fresco» per il bilancio dell'UE, alleggerendo così i bilanci nazionali degli Stati membri. (2) Rappresenterebbero fonti di entrate stabili per coprire il fabbisogno finanziario dell'UE. (3) Sosterrebbero la realizzazione degli obiettivi e dei traguardi esistenti della politica ambientale e climatica dell'UE. Tuttavia, questa motivazione, intesa nel senso di un «triplo dividendo», è sostenibile solo in misura limitata:

(1) Alleggerimento dei bilanci nazionali?

La ricerca[144] nutre ormai in buona parte e ragionevolmente il dubbio che le nuove categorie di risorse proprie attualmente previste, con legami diretti alla difesa dell'ambiente e alla protezione del clima, possano generare in generale «denaro fresco» – nel senso di entrate aggiuntive[145], in grado di alleggerire i bilanci nazionali degli Stati membri. Anche queste nuove risorse proprie graverebbero sui bilanci nazionali almeno in termini di "costi opportunità".

Nel caso delle risorse proprie dell'UE proposte sulla base dei rifiuti elettronici non raccolti, i fondi – come già nel caso delle risorse proprie dell'UE già esistenti basate sui rifiuti di imballaggi in plastica non riciclati [146]– dovrebbero essere inizialmente versati dai bilanci nazionali degli Stati membri. La futura decisione sulle risorse proprie dell'UE si limiterebbe quindi a stabilire il metodo in base al quale calcolare l'ammontare del contributo nazionale di ciascuno Stato membro. Spetta poi agli Stati membri decidere come finanziare tali versamenti al bilancio dell'UE – sia attingendo dai propri bilanci pubblici generali sia, ad esempio, attraverso la riscossione di una «tassa sui rifiuti elettronici» separata. In definitiva, tuttavia, dovranno gravare ulteriormente sulle rispettive economie nazionali. Ancora più evidente è la parziale trattenuta dei proventi derivanti dai certificati ETS1 e CBAM, che finora sono stati interamente versati agli Stati membri. Di conseguenza, non si può parlare in questo caso di vero alleggerimento del carico dei bilanci nazionali.

(2) Stabilità delle fonti di entrate?

Inoltre, è discutibile fino a che punto le tre risorse proprie dell'UE legate alla tutela dell'ambiente e del clima rappresentino, ciascuna a sé stante, fonti di entrate stabili per il finanziamento del bilancio dell'UE. L'affermazione secondo cui le risorse proprie dell'UE proposte, basate sui rifiuti elettronici non raccolti, consentirebbero nel lungo periodo sia di finanziare il bilancio dell'UE sia di proteggere l'ambiente, rafforzando al contempo l'autonomia strategica dell'UE in materia di recupero delle materie prime critiche, presenta infatti una contraddizione intrinseca. Per quanto riguarda le risorse proprie dell'UE, strutturalmente comparabili, basate sui rifiuti di imballaggi in plastica non riciclati, già nel 2018 il futuro commissario europeo per il clima Frans Timmermans

[143] Darvas, Z. / Dom, R. (2026), Financing the EU budget: an assessment of five proposals for new resources, Bruegel Analysis 09/2026 del 20 aprile 2026, pag. 3; Darvas, Z. et al (2025), Bigger, Better Funded and Focused on Public Goods – How to Revamp the European Union Budget, Bruegel Blueprint Series 37, pag. 58.

[144] Cfr. ad es. Darvas, Z. / Dom, R. (2026), Financing the EU budget: an assessment of five proposals for new resources, Bruegel Analysis 09/2026 del 20 aprile 2026, p. 7; Darvas, Z. et al (2025), Bigger, Better Funded and Focused on Public Goods – How to Revamp the European Union Budget, Bruegel Blueprint Series 37, p. 79; Heinemann, F. (2025), Valutazione della proposta di QFP della Commissione Europea, Dichiarazione Scritta, Bundestag tedesco – Commissione per gli affari dell'Unione europea, Audizione Pubblica del 10 settembre 2025, Documento della commissione 21(21)2, pag. 11 e segg.

[145] Accordo interistituzionale del 2020, allegato II, lettera I

[146] Reichert, G. / Schwind, S. / DePetris, A. / Jousseaume, M. (2021), The "EU Plastic Tax" – Greenwashing New Revenue for the EU Budget, cepInput 03/2021.

aveva giustamente sottolineato che, se tali risorse proprie avessero effettivamente contribuito con successo alla riduzione dei rifiuti di plastica, le entrate così generabili sarebbero «diminuite rapidamente». Di conseguenza, in entrambi i casi si pone la questione di quanto tali risorse proprie, con finalità sia fiscali che di politica ambientale, possano costituire una «fonte di entrate stabile o sostenibile»[147]per il finanziamento dell'UE.

Permangono dubbi anche riguardo alla stabilità delle entrate derivanti dai certificati ETS1 e CBAM. Entrambe dipendono dai prezzi della CO2 nell'ETS1, che sono – in definitiva – intrinsecamente volatili. Una risorsa propria le cui entrate subiscono forti oscillazioni è adatta solo in misura limitata al finanziamento a lungo termine delle spese dell'UE. Tuttavia, a questo proposito si può presumere che i prezzi tendano, in ultima analisi, ad aumentare. Per quanto riguarda il CBAM, occorre tuttavia tenere conto del fatto che le entrate che esso può generare dipendono anche dalle reazioni dei paesi terzi al sistema stesso. Se i paesi terzi introducono i propri prezzi della CO2 – cosa che, dal punto di vista politico, è auspicabile ai fini del rafforzamento della protezione climatica globale – anche le entrate del CBAM diminuiranno di conseguenza. A questo proposito, anche in questo caso – come nel caso delle risorse proprie dell'UE, il cui importo viene calcolato sulla base dei rifiuti di plastica da imballaggio non riciclati o dei rifiuti elettronici – sussiste una contraddizione intrinseca tra l'interesse fiscale e gli obiettivi di politica ambientale e climatica.

(3) Incentivare la realizzazione degli obiettivi e dei traguardi esistenti della politica ambientale e climatica dell'UE?

Oltre alla funzione fiscale delle tre nuove risorse proprie proposte, volta a generare entrate stabili per il bilancio dell'UE, queste ultime si giustificano anche in considerazione dei loro effetti di sostegno al raggiungimento degli obiettivi a livello dell'Unione[148.] Poiché l'obiettivo del bilancio dell'UE è quello di creare un valore aggiunto europeo, la Commissione sottolinea in generale che le priorità comuni devono quindi essere finanziate congiuntamente, sotto forma di risorse proprie[149.] Elemento comune a tutte e tre le proposte è che la Commissione sottolinea in tal senso lo stretto legame tra le risorse proprie proposte e i corrispondenti settori politici dell'UE relativi alla tutela dell'ambiente e del clima[150], che, in quanto «beni pubblici europei», rientrano tra i settori prioritari dell'UE nell'ambito del Green Deal europeo per il futuro QFP 2028-2034[151.] Questa argomentazione è in parte sostenuta[152]e in parte respinta[153]nell'attuale dibattito politico e scientifico.

Per quanto riguarda la risorsa propria dell'UE proposta, che prevede di calcolare l'importo che uno Stato membro deve versare al bilancio dell'UE sulla base dei rifiuti elettronici non raccolti, la Commissione presuppone implicitamente che ciò costituisca un incentivo per gli Stati membri a rispettare in futuro gli obiettivi vincolanti di raccolta che finora non hanno raggiunto. Indirettamente, ciò potrebbe certamente essere vero. Tuttavia, non sussiste un nesso diretto, così come già nel

---

147 The Guardian del 16 gennaio 2018, L'UE dichiara guerra ai rifiuti di plastica: «In un mondo perfetto, le entrate derivanti da questa tassa diminuiranno molto rapidamente; dobbiamo verificare, attraverso una valutazione d'impatto, se si tratti di una forma di reddito sostenibile anche per le finanze dell'UE. […]». Cfr. anche Reichert, G. / Schwind, S. / DePetris, A. / Jousseaume, M. (2021), The "EU Plastic Tax" – Greenwashing New Revenue for the EU Budget, cepInput 03/2021, p. 10.

148Cfr. ad esempio Darvas, T. / Dom, R. (2026), «Financing the EU budget: an assessment of five proposals for new resources», Bruegel Analysis 09/2026 del 20 aprile 2026, pag. 7.

149 Proposta della Commissione COM(2025) 574, Relazione, pag. 1.

150 TFUE, articolo 191 e segg.

151 Documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2025) 570, pag. 23.

152Cfr. ad es. Darvas, Z. et al. (2025), «Bigger, Better Funded and Focused on Public Goods – How to Revamp the European Union Budget», Bruegel Blueprint Series 37, pag. 56.

153 Cfr. ad es. Heinemann, F. (2025), Valutazione della proposta della Commissione europea sul QFP, Parere scritto, Bundestag tedesco – Commissione per gli affari dell'Unione europea, Audizione pubblica del 10 settembre 2025, Documento della commissione 21(21)2, pag. 11 e segg.

caso delle risorse proprie dell'UE già esistenti basate sui rifiuti di imballaggi in plastica non riciclati[154]. La proposta prevede semplicemente un metodo per il calcolo dell'importo che ogni Stato membro deve versare al bilancio dell'UE. Queste entrate aggiuntive, tuttavia, non sono affatto destinate prevalentemente o addirittura esclusivamente a misure volte alla riduzione dei rifiuti elettronici non raccolti. Al contrario, spetta interamente agli Stati membri decidere autonomamente come finanziare l'importo da versare. Essi sono espressamente liberi – in conformità con il principio di sussidiarietà (cfr. sopra) – di decidere autonomamente se riscuotere imposte aggiuntive a tal fine o se coprire semplicemente tale importo attingendo dal proprio bilancio pubblico generale. In particolare, l'introduzione di questa risorsa propria dell'UE non comporterebbe alcun obbligo giuridico per gli Stati membri di adottare misure aggiuntive volte ad aumentare la quota di raccolta dei rifiuti elettronici. Pertanto, tale risorsa propria dell'UE avrebbe, in tal senso, al massimo un effetto indiretto sulla tutela ambientale auspicato dalla Commissione, ma non automatico.

Diversa è la valutazione delle proposte della Commissione di destinare al bilancio dell'UE il 30% dei proventi derivanti dalle aste dei certificati ETS1 e il 75% dei proventi del CBAM come nuova categoria di risorse proprie. Determinante per un possibile effetto di tutela del clima di entrambe le tipologie di entrate è, in ultima analisi, la loro destinazione specifica alla politica climatica e le misure adottate per il perseguimento degli obiettivi. Se il maggiore effetto di protezione del clima derivante dall'utilizzo delle entrate così generate possa essere ottenuto piuttosto a livello dell'UE o in ambito nazionale dipende, in ultima analisi, dalla concreta configurazione di tali misure. Tuttavia, dato il carattere transfrontaliero del clima, vi sono molte ragioni per dotare il bilancio dell'UE delle risorse finanziarie necessarie alla protezione di questo «bene pubblico europeo».

[154] Reichert, G. / Schwind, S. / DePetris, A. / Jousseaume, M. (2021), The "EU Plastic Tax" – Greenwashing New Revenue for the EU Budget, cepInput 03/2021, p. 9.

CAPITOLO 4

Il quadro finanziario pluriennale 2028-2034: nuove risorse proprie, debito comune europeo, safe asset

di ***Stefano Rossi***[155]

1. Contesto

Principi del dibattito in corso sul nuovo Quadro Finanziario Pluriennale

Il negoziato sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) 2028-2034 dell'Unione europea si colloca in un momento di profonda tensione istituzionale e politica. Da un lato, il Parlamento europeo – nella sua risoluzione interlocutoria del 28 aprile 2026 (P10_TA(2026)0111) – chiede che il QFP sia fissato all'1,27% del Reddito Nazionale Lordo (RNL) dell'UE, escludendo il servizio del debito NGEU (pari a un ulteriore 0,11% dell'RNL, portando così il massimale complessivo all'1,38%). Dall'altro lato, alcuni Stati membri – tradizionalmente contributori netti, tra cui i Paesi Bassi, la Svezia e l'Austria – chiedono una riduzione del bilancio rispetto al precedente QFP 2021-2027, argomentando la necessità di contenere la pressione fiscale sulle finanze pubbliche nazionali.

La divergenza tra queste posizioni è strutturale e riflette un problema più profondo dell'architettura di bilancio dell'Unione: il QFP attuale, prossimo all'1% del PIL europeo, si è dimostrato inadeguato a finanziare le nuove priorità strategiche dell'Unione – dalla difesa comune alla transizione energetica e digitale – senza ricorrere a strumenti straordinari e flessibilità di bilancio senza precedenti.

La Proposta della Commissione europea

Il 16 luglio 2025 la Commissione europea ha presentato il pacchetto legislativo per il QFP 2028-2034, composto dalla Comunicazione COM(2025)0570, dalla proposta di Regolamento QFP COM(2025)0571 e dalla proposta di Decisione sulle risorse proprie COM(2025)0574. Il bilancio proposto ammonta a quasi 1.800 miliardi di euro in impegni su sette anni (prezzi 2025), equivalenti a circa 2.000 miliardi di euro a prezzi correnti ma 1.763 miliardi a prezzi costanti 2025, pari all'1,26% dell'RNL dell'UE, di cui lo 0,11% destinato ai rimborsi del debito NextGenerationEU (NGEU).

Il Parlamento europeo ha tuttavia criticato tale proposta, rilevando che essa comporta un aumento reale sostanzialmente nullo per i programmi dell'Unione – inferiore a 0,01 punti percentuali di RNL – e non risponde adeguatamente alle esigenze di finanziamento dei beni pubblici europei. La risoluzione parlamentare del 28 aprile 2026 sottolinea che il QFP attuale si è dimostrato insufficiente, con un ricorso senza precedenti a strumenti di flessibilità e strumenti speciali fuori bilancio.

[155] Il Dr. Stefano Rossi è membro del Gruppo di lavoro del Movimento Europeo Italia sulle risorse proprie. Il testo riprodotto è basato sul Policy Paper N.4 del progetto "IL QFP 2028-2034, QUALI NUOVE RISORSE PER I BENI PUBBLICI, UNA CRESCITA SOSTENIBILE E COMPETITIVA DEL SISTEMA ECONOMICO: PROPOSTE ITALIANE E TEDESCHE A CONFRONTO" ultimato a giugno 2026 con integrazioni di settembre 2026.

Il *gap* tra fabbisogni e risorse: i Rapporti Draghi e Letta

L'analisi comparativa dei sei rapporti strategici europei del 2024-2025[156] – tra cui il Rapporto Draghi sulla competitività (9 settembre 2024) e il Rapporto Letta sul mercato unico – converge su una diagnosi inequivocabile: l'Europa investe troppo poco. Il fabbisogno netto aggiuntivo di investimenti pubblici e privati è quantificato tra 800 e 1.200 miliardi di euro all'anno per finanziare crescita e competitività, infrastrutture, transizione energetica e digitale, sicurezza e difesa, ricerca e innovazione, formazione e lavoro, Europa sociale (93 milioni di cittadini europei in condizione di povertà), Europa globale e transizione ambientale.

Il gap tra queste esigenze e le prospettive del nuovo QFP è abissale: un bilancio europeo prossimo all'1% del PIL, con oltre il 60% assorbito dalla Politica Agricola Comune (PAC) e dai fondi di Coesione, non può rispondere a sfide che richiedono investimenti di un ordine di grandezza superiore. Come evidenziato dall'analisi di Giovanni Barone (novembre 2025), occorre trasformare il QFP da mero vincolo di programmazione pluriennale a strumento macroeconomico di stabilizzazione e investimento.

I due problemi politici del QFP

Dal dibattito in corso emergono due problemi politici fondamentali che ostacolano qualsiasi riforma ambiziosa del bilancio europeo.

Il primo problema è la mancanza di disponibilità dei governi nazionali a incrementare i contributi basati sul PIL/RNL. Gli Stati membri contributori netti considerano politicamente insostenibile qualsiasi aumento significativo dei trasferimenti al bilancio comunitario calcolati in percentuale del reddito nazionale lordo. Tale resistenza è alimentata dalla percezione, presso le opinioni pubbliche nazionali, che il bilancio europeo sia un gioco a somma zero in cui i "paesi pagatori" finanziano i "paesi beneficiari".

Il secondo problema è la ricerca del "giusto ritorno" (*juste retour*) per i paesi contributori netti. In un bilancio percepito come bilancio di trasferimenti, ogni negoziato sul QFP si riduce a una contrattazione sul saldo netto di ciascun Paese, nella logica del "*rebate*" inaugurato dal Regno Unito nel 1984 e poi esteso sotto varie forme ad altri Stati. Questa logica impedisce di ragionare in termini di valore aggiunto europeo e di beni pubblici sovranazionali.

Per superare il primo problema – la resistenza all'aumento dei contributi nazionali – occorre muoversi verso fonti di finanziamento genuinamente europee: nuove risorse proprie dell'Unione (non mediate dai bilanci nazionali) e capacità di indebitamento comune (debito europeo).

Per superare il secondo problema – la logica del "giusto ritorno" – occorre trasformare il bilancio europeo da un bilancio dei trasferimenti a un bilancio degli investimenti, in cui la spesa europea produce un valore aggiunto distinguibile dalla spesa nazionale e genera ritorni economici diffusi, non riconducibili a un singolo beneficiario territoriale. Il Parlamento europeo, nella risoluzione del 28 aprile 2026, chiede esplicitamente il finanziamento di beni pubblici europei con valore aggiunto distinguibile dalla spesa nazionale.

Accanto a questo duplice sforzo di riforma delle entrate e della logica di spesa del bilancio europeo, occorre altresì lavorare sulla Saving and Investment Union (Unione del risparmio e degli investimenti) per mobilitare i capitali privati. Lo strumento "*Catalyst Europe*" proposto dal Parlamento europeo – fino a 150 miliardi di euro di prestiti garantiti dall'UE – rappresenta un primo

[156] Giovanni Barone "Analisi comparativa di alcuni rilevanti "Rapporti strategici europei e stima della loro portata finanziaria complessiva" Policy Paper 1 del progetto: "IL QFP 2028-2034, QUALI NUOVE RISORSE PER I BENI PUBBLICI, UNA CRESCITA SOSTENIBILE E COMPETITIVA DEL SISTEMA ECONOMICO: PROPOSTE ITALIANE E TEDESCHE A CONFRONTO" edito da Movimento Europeo Italia – Villa Vigoni – Centro politiche europee

tentativo in questa direzione, ma resta ampiamente insufficiente rispetto alla scala degli investimenti necessari.

2. La proposta del Movimento Europeo Italia

Un nuovo sistema di risorse proprie per finanziare beni pubblici europei

Anche se la ricerca[157] nutre ormai in buona parte il dubbio che le nuove categorie di risorse proprie attualmente previste dalla Commissione possano generare in generale «denaro fresco» nel senso di entrate aggiuntive[158], in grado di alleggerire sensibilmente i bilanci nazionali degli Stati membri, il loro ruolo appare comunque rilevante per il futuro dell'UE. Come attualmente concepite, quindi, si limiterebbero piuttosto a trasferire gli oneri tra gli Stati membri, poiché la quota di ciascun paese nelle nuove risorse proprie differirebbe dall'attuale ripartizione delle entrate dell'UE, basata in modo determinante sul rispettivo RNL.

Le proposte del Movimento Europeo Italia , illustrate nei paragrafi seguenti, mirano invece a identificare basi imponibili genuinamente nuove – quali le sovraimposte su gioco d'azzardo, tabacco e alcol – che non costituiscono una mera riallocazione di gettito fiscale già esistente a livello nazionale, bensì un prelievo aggiuntivo su settori caratterizzati da esternalità negative. In questo senso, tali risorse proprie si distinguerebbero strutturalmente dalle proposte della Commissione, generando entrate effettivamente addizionali per il bilancio europeo.

La giustificazione delle nuove risorse proprie risiederebbe, quindi essenzialmente, nel sostegno agli obiettivi a livello dell'Unione europea[159]. Poiché l'obiettivo del bilancio dell'UE è quello di creare un valore aggiunto europeo, la Commissione sottolinea in generale che le priorità comuni dovrebbero quindi essere finanziate congiuntamente, sotto forma di risorse proprie[160]. Tre delle attuali proposte hanno in comune il fatto che la Commissione sottolinea lo stretto legame tra le risorse proprie proposte e i corrispondenti settori politici dell'UE relativi alla protezione dell'ambiente e del clima[161]: pertanto proprio in quanto «beni pubblici europei», che rientrano tra le aree prioritarie dell'UE nell'ambito del Green Deal europeo, queste risorse dovrebbero essere considerate anche per il futuro QFP 2028-2034[162]. Questa argomentazione viene, all'interno del dibattito pubblico politico e scientifico in parte appoggiata[163] ed in parte rifiutata[164].

In questa prospettiva si colloca anche la citata risoluzione del Parlamento europeo[165], che nei paragrafi 115-127 dedicati alle risorse proprie conferma la centralità di una riforma strutturale del lato delle entrate del bilancio dell'Unione. Il messaggio politico che emerge da tali paragrafi è duplice: da un lato, il Parlamento ribadisce che il futuro QFP non può essere costruito soltanto

---

157 Cfr. ad es. Darvas, Z. / Dom, R. (2026), Financing the EU budget: an assessment of five proposals for new resources, Bruegel Analysis 09/2026 del 20 aprile 2026, p. 7; Darvas, Z. et al (2025), Bigger, Better Funded and Focused on Public Goods – How to Revamp the European Union Budget, Bruegel Blueprint Series 37, p. 79; Heinemann, F. (2025), Valutazione della proposta di QFP della Commissione Europea, Dichiarazione scritta, Bundestag tedesco – Commissione per gli affari dell'Unione europea, Audizione pubblica del 10 settembre 2025, Documento della commissione 21(21)2, pag. 11 e segg.

158 Accordo interistituzionale del 2020, allegato II, lettera I

159 Cfr. ad es. Darvas, T. / Dom, R. (2026), Financing the EU budget: an assessment of five proposals for new resources, Bruegel Analysis 09/2026 del 20 aprile 2026, pag. 7.

160 Proposta della Commissione COM(2025) 574, Relazione, pag. 1.

161 TFUE, Articolo 191 f.

162 Commission Staff Working Document SWD(2025) 570, S. 23.

163 Cfr. ad es. Darvas, Z. et al (2025), Bigger, Better Funded and Focused on Public Goods – How to Revamp the European Union Budget, Bruegel Blueprint Series 37, pag. 56.

164 Cfr. ad es. Heinemann, F. (2025), Valutazione della proposta di QFP della Commissione Europea, Dichiarazione scritta, Bundestag tedesco – Commissione per gli affari dell'Unione europea, Audizione pubblica del 10 settembre 2025, Documento della commissione 21(21)2, pag. 11f.

165 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 (COM(2025)0571 – C10-0000/2025 – 2025/0571R(APP)): https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-10-2026-0111_IT.html#title1

attraverso un incremento dei contributi nazionali o mediante riallocazioni interne di programmi esistenti; dall'altro, esso collega espressamente la credibilità delle nuove priorità europee — competitività, transizione verde e digitale, sicurezza, difesa, autonomia strategica, coesione sociale e capacità di azione esterna — alla disponibilità di risorse proprie nuove, sufficienti, stabili e coerenti con gli obiettivi politici dell'Unione. Tale impostazione rafforza l'idea, già contenuta nell'accordo interistituzionale del 2020[166], secondo cui la diversificazione delle fonti di entrata deve contribuire a finanziare adeguatamente la spesa dell'UE, riducendo al contempo la dipendenza dai contributi nazionali basati sul RNL e valorizzando il nesso tra prelievo europeo e beni pubblici europei.

La risoluzione assume particolare rilievo anche perché insiste sulla necessità di evitare che il rimborso degli strumenti comuni di debito e l'aumento dei fabbisogni di investimento comprimano le politiche ordinarie dell'Unione o inducano tagli a programmi essenziali. Ne deriva che le nuove risorse proprie non dovrebbero essere considerate un mero esercizio contabile, né una semplice redistribuzione degli oneri tra Stati membri, ma uno strumento per attribuire al bilancio europeo una funzione macroeconomica, redistributiva e strategica più coerente con la dimensione delle sfide comuni.

Sotto questo profilo, l'orientamento del Parlamento converge con l'impostazione del Movimento Europeo (illustrata nel successivo paragrafo): se le stime disponibili indicano fabbisogni aggiuntivi di investimento molto superiori alla dimensione attuale del bilancio UE, il passaggio a un sistema fondato su vere risorse proprie aggiuntive diventa una condizione necessaria per finanziare beni pubblici europei senza aggravare in modo lineare i bilanci nazionali. Ciò giustifica la ricerca di basi imponibili europee collegate a esternalità negative o a fenomeni transnazionali difficilmente governabili dai singoli Stati – quali gioco d'azzardo, tabacco e alcol – purché tali strumenti siano disegnati in modo semplice, prevedibile, socialmente equo e compatibile con il quadro giuridico dell'Unione. In tal modo, il richiamo parlamentare alle risorse proprie può essere letto come una conferma della necessità di superare l'attuale prevalenza dei contributi nazionali e di orientare il prossimo QFP verso una maggiore autonomia finanziaria dell'Unione.

Le proposte contenute nella lettera aperta del Movimento Europeo

Il Movimento Europeo Italia ha definito alcune proposte, a partire da un gruppo di lavoro coordinato dalla Professoressa Olimpia Fontana[167], proponendo di raddoppiare il bilancio europeo annuale da circa 150 miliardi di euro a livello del 2027 a 300 miliardi di euro (escludendo i rimborsi del NGEU). La proposta prevede che il prossimo QFP sia fondato interamente su vere risorse proprie aggiuntive per 150 miliardi di euro annui (e non sull'incremento dei contributi nazionali dei Paesi membri) per soddisfare le molteplici e nuove esigenze di beni pubblici e di investimenti europei. Tali proposte sono confluite nella "*Lettera aperta del Movimento Europeo alla commissione per i bilanci del Parlamento europeo in vista del voto della relazione interlocutoria sulla proposta di regolamento del Consiglio relativa al Quadro Finanziario Pluriannuale*"[168] (la "Lettera Aperta").

Come illustrato nella sezione 1.3, le stime più qualificate prevedono fabbisogni compresi tra 800 e 1.200 miliardi di euro annui di investimenti aggiuntivi. Non tutti questi fondi devono provenire da fonti pubbliche, ma anche assumendo prudenzialmente un 40% di quota pubblica, la proposta della Commissione europea per il nuovo QFP lascia un gap significativo tra le attese e le risorse effettive.

---

166 Accordo Interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Ue e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché sulle nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie, del 16 dicembre 2020: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32020Q1222(01)

167 https://www.fondazionecsf.it/images/Research_paper/CSF-RP_Capacita-Fiscale-Risorse-Proprie_O.Fontana-L.Gasbarro_Giu2021.pdf

168 https://www.movimentoeuropeo.it/wp-content/uploads/2026/03/Lettera-aperta-del-Movimento-Europeo-in-Italia-al-PE-sul-QFP-Doc-Allegati.pdf

Posto che gli spazi per l'incremento di contributi nazionali al bilancio europeo appaiono limitati, diventa indispensabile ragionare su un aumento significativo delle risorse proprie. Con la Lettera Aperta, il Movimento Europeo ha inteso offrire il proprio contributo sull'argomento, proponendo risorse proprie aggiuntive per 150 miliardi di euro annui nel quadro del QFP 2028-2034.

La raccolta di nuove e aggiuntive risorse proprie europee per 150 miliardi di euro annui dovrebbe derivare (in un arco attuativo progressivo quinquennale) non dalla tassazione dei redditi, dei patrimoni o degli scambi, ma prioritariamente da sovraimposte europee alla fonte concentrate nei settori a rilevante costo sociale. In particolare, il Movimento Europeo suggerisce di prendere in considerazione quelle legate al gioco d'azzardo, al tabacco e all'alcol.

Occorre precisare che, sebbene tali sovraimposte gravino sui consumatori europei, esse si distinguono dai contributi nazionali basati sul RNL sotto diversi profili: (i) non transitano per i bilanci nazionali e non incidono sui saldi di finanza pubblica degli Stati membri; (ii) colpiscono consumi che generano costi sociali diffusi, con effetto di internalizzazione; (iii) non sono proporzionali al reddito nazionale lordo di ciascuno Stato, bensì ai volumi di consumo effettivo. In tal senso, pur rappresentando un onere per i cittadini europei, non alimentano la logica del "giusto ritorno" che caratterizza i contributi calcolati sul RNL.

Il gioco d'azzardo

Il settore del gioco d'azzardo in Italia registra una crescita costante, con una raccolta passata da 88 miliardi di euro nel 2020[169] a 150 miliardi nel 2024[170], con stime che raggiungono i 165-180 miliardi per il 2025. Tale espansione si accompagna tuttavia a rilevanti costi sociali, tra cui l'aumento delle dipendenze patologiche e il rischio di infiltrazioni della criminalità organizzata.

Sul piano fiscale, il gettito erariale derivante dal gioco risulta contenuto: nel 2022 ammontava a 11,2 miliardi di euro, pari a circa l'8% della raccolta complessiva, in calo rispetto al 10% del 2018. L'incidenza della tassazione sui giochi appare modesta anche nel confronto con altre forme di imposizione, come l'IRPEF (dal 23% al 43%). Inoltre, la tassazione non è uniforme tra le diverse tipologie di gioco, né tra i paesi europei, dove la base imponibile può essere costituita dalla raccolta o dal margine lordo, con aliquote variabili ma mediamente inferiori a quelle italiane.

In questo contesto, la Lettera Aperta avanza la proposta di una sovrimposta europea uniforme, configurata come ritenuta alla fonte sulle vincite erogate ai giocatori. Sulla base dei dati di H2Gambling, le vincite totali nell'UE nel 2023 ammontano a circa 567 miliardi di euro: un'aliquota del 15% genererebbe un gettito stimato di 85 miliardi annui. Tale misura potrebbe inoltre colmare l'assenza di una normativa europea specifica sul gioco d'azzardo, a differenza di quanto previsto per tabacco e alcol[171].

Il tabacco

La legislazione europea sul tabacco mira ad armonizzare la tassazione perseguendo un duplice obiettivo: garantire entrate fiscali stabili agli Stati membri e ridurre i costi sanitari e sociali associati al consumo di tabacco, il quale mostra un trend decrescente nell'UE. Ogni Stato membro adotta preferenze fiscali differenti, ma è tenuto a rispettare regole comuni, tra cui un sistema di tassazione mista che combina imposte specifiche (commisurate alla quantità) e imposte ad valorem (proporzionali al prezzo). Tale meccanismo assicura che i prezzi – pur variando tra paesi e restando inferiori a quelli di USA e Regno Unito – non scendano al di sotto di una soglia critica,

[169] https://giocoresponsabile.info/statistiche-del-gioco/

[170] https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-il-gioco-d-azzardo-in-italia-vizio-privato-e-pubblica-virtu

[171] L'attuazione della proposta presenta tuttavia profili di complessità giuridica connessi al principio di tutela del legittimo affidamento, sancito dall'art. 49 TFUE e dalla giurisprudenza consolidata, che tutela i concessionari da modifiche unilaterali delle condizioni in corso di concessione. Si suggerisce pertanto di qualificare le vincite come reddito del giocatore, suscettibile di variazioni fiscali anche in costanza di concessione, oppure di prevedere un'introduzione graduale della sovrimposta, calibrata sulle scadenze dei rinnovi concessori nei singoli Stati membri, configurandola inizialmente come risorsa nazionale destinata progressivamente al bilancio europeo.

evitando così di incentivare il consumo, e che il gettito fiscale rimanga stabile anche a fronte di una contrazione dei consumi, grazie a incrementi graduali delle imposte.

In coerenza con l'obiettivo di disincentivare il consumo, il Movimento Europeo propone l'introduzione di una sovrimposta europea sulle sigarette, indipendente dai regimi fiscali nazionali e dai livelli di prezzo vigenti. La soluzione ottimale includerebbe anche sigarette elettroniche, sigari e tabacco da pipa. Limitando tuttavia l'analisi alle sole sigarette, sulla base di un consumo complessivo di circa 387 miliardi di unità nel 2023[172], una sovrimposta di 0,08 euro per sigaretta genererebbe un gettito stimato di circa 30 miliardi di euro annui.

Questa proposta differisce dalla TEDOR avanzata dalla Commissione europea, garantendo un maggior gettito a favore del bilancio europeo. Mentre la Commissione europea propone di incamerare il 15% sul gettito derivante dall'applicazione delle aliquote minime armonizzate previste dalla direttiva 2011/64/UE del Consiglio, del 21 giugno 2011, la proposta del Movimento Europeo consiste nell'introduzione di una sovrimposta di importo fisso.

L'alcol

Il consumo di alcol nell'UE genera rilevanti costi sociali — spese sanitarie, incidenti stradali, perdita di produttività — che le attuali accise e l'IVA, fortemente eterogenee tra Stati membri, non riescono a internalizzare adeguatamente. Nel 2024, il mercato europeo delle bevande alcoliche ha registrato un fatturato di circa 134 miliardi di euro, con un gettito fiscale complessivo stimato in 24 miliardi. Partendo da questi dati, il Movimento Europeo propone l'introduzione di una sovrimposta europea uniforme sull'alcol, aggiuntiva rispetto alla fiscalità nazionale, con un duplice obiettivo: disincentivare il consumo e generare risorse proprie per il bilancio dell'UE, in particolare nei settori sanitario e sociale.

La stima si fonda su una popolazione over 15 di circa 400 milioni di abitanti[173] e un consumo medio di 9,8 litri di alcol puro pro capite[174] (3,92 miliardi di litri totali), ripartiti indicativamente tra birra (40 %), vino (40 %) e superalcolici (20 %), per un volume complessivo di circa 46,4 miliardi di litri di bevande. Applicando aliquote differenziate (0,40 €/l birra, 0,80 €/l vino, 1,60 €/l superalcolici), il gettito potenziale annuo è stimato in circa 26 miliardi di euro, con un carico fiscale proporzionato al danno sociale di ciascuna categoria di prodotto.

Le ulteriori nuove risorse proprie

La Lettera Aperta, basandosi sui contenuti dello Studio del 2024[175], ha inoltre previsto ulteriori nuove risorse proprie che consentono di raggiungere e superare l'obiettivo dei 150 miliardi di Euro aggiuntivi. Si tratta in particolare di:

- una tassa sulle transazioni finanziarie con aliquota dello 0,1% su azioni e strumenti derivati negoziati nei mercati europei. L'introduzione come risorsa propria dell'Unione supererebbe lo stallo politico che ha impedito l'adozione della tassa sulle transazioni finanziarie nel quadro della cooperazione rafforzata tra 11 Stati membri;

- un'addizionale IVA europea a scaglioni su specifiche categorie di beni e servizi di lusso, tra cui automobili, barche e yacht, manifattura e alberghi di lusso;

---

[172] I dati aggiornati al 2025 raccolti nel report di KPMG "*Illicit cigarette and heated tobacco consumption, and oral nicotine share in Europe*" segnalano un consumo di sigarette nell'UE pari a 405.8 miliardi di unità, di cui 364 miliardi di unità relative al mercato legale e circa 41.8 miliardi di contrabbando: https://www.pmi.com/content/dam/pmicom/global/docs/itp/kpmg-illicit-cigarette-consumption-europe-2025-results.pdf.

[173] - Dati demografici dell'Unione Europea – Anno 2024 (fonte: Eurostat)

[174] - Which country in Europe is home to the continent's heaviest drinkers? | Euronews

[175] O. Fontana, L. Gasbarro, "Nuove risorse proprie per il bilancio europeo", Policy Paper del Centro Studi sul Federalismo, Aprile 2024, n. 63.

- risorse proprie “statistiche” innovative basate su indicatori statistici di disparità, con funzione sia di finanziamento sia di incentivo alla convergenza in relazione al gender *pay gap*, con un’aliquota da applicare al reddito nazionale lordo, proporzionale al livello di gender *pay gap* e di spreco alimentare.

Il meccanismo di leva: eurobond fino a 1.500 miliardi di euro

L’elemento più innovativo della proposta è il meccanismo di leva finanziaria: le nuove risorse proprie, in quanto entrate certe e ricorrenti del bilancio dell’Unione, consentono di garantire l’emissione di debito europeo (eurobond) con un rapporto di leva fino a 10 volte. Con 150 miliardi di nuove risorse proprie, è possibile emettere progressivamente eurobond fino a un massimo di 1.500 miliardi di euro, garantiti dal bilancio UE, assumendo un costo medio degli interessi stimato intorno al 3% annuo. Tale struttura prevede che il capitale non venga rimborsato integralmente alla scadenza, bensì rifinanziato attraverso nuove emissioni (c.d. meccanismo di *roll-over*), mentre il servizio del debito – costituito dal pagamento degli interessi – è coperto dalle risorse proprie dedicate. In questa architettura, le nuove risorse proprie giocano quindi un ruolo decisivo: esse consentono di finanziare a leva la produzione di beni pubblici europei (per il tramite di piani nazionali di investimento che dovrebbero essere approvati dalla Commissione europea) senza aumentare i contributi nazionali basati sul PIL/RNL.

Il piano finanziario a regime prevede la seguente allocazione di 150 miliardi di risorse proprie aggiuntive annue:

– 100 miliardi all’anno per i contributi diretti al bilancio (sovvenzioni e cofinanziamenti);

– 45 miliardi all’anno per il servizio degli interessi passivi sugli eurobond (a partire dal quinto anno);

– 5 miliardi all’anno residui per altri obiettivi.

Il debito massimo di 1.500 miliardi sarebbe raggiunto progressivamente entro il quinto anno di emissione, per poi stabilizzarsi attraverso il rifinanziamento dei titoli in scadenza con nuove emissioni di pari importo (*roll-over*), senza necessità di rimborso netto del capitale fintantoché le risorse proprie continuino a coprire il servizio degli interessi.

Questo meccanismo replica, su scala più ampia e permanente, la logica del Next Generation EU: il NGEU ha dimostrato che l’Unione è in grado di emettere debito comune sui mercati a condizioni competitive, ancorché con spread positivi rispetto al Bund tedesco. La differenza strutturale rispetto al NGEU è che la proposta del Movimento Europeo prevede un meccanismo permanente, non eccezionale e temporaneo, finanziato da risorse proprie genuine e non da contributi nazionali ad hoc.

3. Il problema del debito e il *safe asset* europeo

Il dibattito sul debito comune europeo ha conosciuto negli ultimi anni una profonda trasformazione. Se per lungo tempo la discussione sugli eurobond e sull’unione fiscale è stata considerata un terreno prevalentemente teorico, confinato ai margini del processo di integrazione europea, le crisi degli ultimi quindici anni hanno progressivamente modificato il quadro politico e intellettuale in cui tale dibattito si sviluppa. La crisi finanziaria globale, la crisi dei debiti sovrani dell’Eurozona, la pandemia di Covid-19, la guerra di aggressione russa contro l’Ucraina e il crescente deterioramento dell’ambiente geopolitico internazionale hanno imposto all’Unione europea una riflessione sempre più profonda sui limiti dell’attuale assetto istituzionale e sulle modalità attraverso cui finanziare beni pubblici europei che trascendono le capacità dei singoli Stati membri. L’Europa sta entrando in una fase storica del tutto nuova, nella quale il ricorso all’indebitamento comune

potrebbe cessare di essere un'eccezione temporanea per trasformarsi in uno strumento strutturale di azione politica e strategica.

I precedenti storici di emissioni comuni

Per comprendere la portata di questa trasformazione è necessario partire da una constatazione spesso trascurata nel dibattito pubblico. Contrariamente a una percezione diffusa, il debito comune europeo non nasce con il programma Next Generation EU né con la pandemia. L'emissione di debito sovranazionale accompagna infatti l'integrazione europea sin dalle sue origini. Già negli anni Cinquanta la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio utilizzava l'accesso ai mercati finanziari per raccogliere risorse finalizzate a sostenere investimenti industriali e processi di modernizzazione produttiva. Nel corso dei decenni successivi l'Europa ha fatto ricorso a una molteplicità di strumenti di prestito comune, destinati di volta in volta a finanziare programmi energetici, sostenere Stati in difficoltà nelle bilance dei pagamenti, affrontare crisi finanziarie o rispondere a emergenze straordinarie.

Osservata in prospettiva storica, l'evoluzione del debito comune europeo appare quindi molto più lunga e articolata di quanto suggeriscano le discussioni contemporanee. Tuttavia essa è stata sempre caratterizzata da alcuni principi ricorrenti che hanno delimitato il perimetro politico dell'azione europea:

1. il debito comune viene utilizzato esclusivamente per rispondere a esigenze specifiche o a crisi eccezionali;
2. gli strumenti sono sempre temporanei;
3. il debito comune finanzia nuova spesa ma non sostituisce il debito nazionale esistente;
4. non esiste una mutualizzazione integrale delle passività;
5. l'emissione non è affidata a un Tesoro europeo dotato di capacità fiscale permanente;
6. non viene istituita alcuna unione di trasferimenti permanenti tra Stati.

Tali principi hanno definito per molti anni i limiti invalicabili dell'integrazione fiscale europea.

Questa impostazione spiega perché tutti gli strumenti creati nel corso degli ultimi decenni siano stati concepiti come interventi circoscritti e transitori. Anche Next Generation EU, nonostante la sua portata storica e la sua dimensione finanziaria senza precedenti, è stato formalmente costruito come uno strumento straordinario e limitato nel tempo. La sua stessa architettura giuridica riflette la volontà di evitare che l'esperienza della pandemia diventasse automaticamente il precedente di un'unione fiscale permanente.

Le ragioni degli attuali limiti del debito europeo

Le ragioni di questa prudenza sono profonde e affondano nelle fondamenta stesse del progetto europeo. In primo luogo esistono motivazioni di natura costituzionale e democratica. Nelle democrazie contemporanee il debito pubblico non rappresenta semplicemente uno strumento finanziario, ma costituisce una manifestazione della sovranità politica. La possibilità di contrarre debito implica la capacità di imporre tasse future e di allocare risorse collettive secondo priorità definite democraticamente. Per questo motivo, nella tradizione costituzionale degli Stati moderni, il potere di indebitarsi è strettamente collegato alla rappresentanza politica.

Da tale prospettiva, un debito comune permanente presupporrebbe necessariamente una corrispondente autorità politica legittimata democraticamente a prendere decisioni fiscali e di spesa. In assenza di un vero Tesoro europeo, di significative risorse fiscali proprie e di una piena legittimazione politica federale, molti osservatori hanno considerato il passaggio a una capacità di indebitamento permanente come istituzionalmente prematuro. In altre parole, una diffusa scuola di

pensiero ha sostenuto che l'integrazione fiscale debba rappresentare il punto di arrivo dell'integrazione politica europea e non il suo punto di partenza.

A tali argomenti si aggiungono vincoli di natura giuridica. I Trattati europei sono stati infatti costruiti all'interno di una filosofia che privilegia la responsabilità fiscale nazionale. Le disposizioni che disciplinano il bilancio dell'Unione e la cosiddetta clausola di no bail-out sono state interpretate per lungo tempo come incompatibili con qualsiasi forma di mutualizzazione permanente delle passività pubbliche. Sebbene il diritto europeo abbia dimostrato nel corso delle crisi una notevole capacità di adattamento e di innovazione, il quadro normativo continua a riflettere una sostanziale diffidenza verso l'idea di un debito comune illimitato.

Accanto alle obiezioni istituzionali e giuridiche vi sono poi motivazioni economiche altrettanto influenti. I Paesi con finanze pubbliche più solide hanno tradizionalmente temuto che una condivisione troppo ampia del rischio fiscale potesse generare comportamenti opportunistici. Se gli Stati maggiormente indebitati potessero beneficiare in misura significativa della credibilità finanziaria degli Stati più virtuosi, gli incentivi a mantenere politiche di bilancio prudenti potrebbero ridursi. Questo argomento dell'azzardo morale ha accompagnato l'intero dibattito sugli eurobond e ha costituito uno degli ostacoli principali a ogni proposta di mutualizzazione permanente.

Il mutamento dello scenario

Per molti anni tali considerazioni hanno reso politicamente impraticabile qualsiasi ipotesi di salto qualitativo verso un'unione fiscale. Le proposte avanzate nel dibattito accademico si sono generalmente concentrate su due obiettivi. Da un lato vi erano coloro che sostenevano la necessità di una capacità fiscale centrale finalizzata alla stabilizzazione macroeconomica dell'Eurozona. Dall'altro vi erano i sostenitori della creazione di un *safe asset* europeo, ossia di un titolo comune capace di svolgere per l'euro una funzione analoga a quella esercitata dai Treasury statunitensi per il dollaro.

Entrambe le famiglie di proposte hanno tuttavia incontrato enormi difficoltà. Nel caso della capacità fiscale centrale, la principale obiezione riguardava il rischio di trasformare l'Unione in una struttura permanente di redistribuzione tra Stati membri. Nel caso del *safe asset* europeo, le difficoltà derivavano invece dai problemi connessi alla condivisione dei rischi fiscali e dalle resistenze dei Paesi creditori. Di conseguenza, malgrado l'abbondanza della letteratura e la forza di molti argomenti teorici, nessuna delle due idee è riuscita a generare un consenso politico sufficiente.

Tuttavia, il contesto internazionale in cui tali discussioni si sono sviluppate è ormai profondamente cambiato. Gran parte dei ragionamenti elaborati negli anni Novanta o nei primi anni Duemila si fondavano infatti sull'assunto implicito che la globalizzazione economica avrebbe continuato a espandersi in modo relativamente lineare e che la sicurezza europea sarebbe rimasta garantita dall'ombrello strategico statunitense. Oggi nessuna di queste ipotesi appare più scontata.

Il sistema internazionale si trova in una fase di crescente competizione tra grandi potenze. Le dinamiche geopolitiche sono tornate al centro della vita economica. Le decisioni riguardanti il commercio, gli investimenti, la tecnologia e l'energia sono sempre più influenzate da considerazioni strategiche e di sicurezza nazionale. La competizione tra Stati Uniti e Cina rappresenta il principale asse strutturante della politica mondiale, mentre la guerra in Ucraina ha riportato il conflitto armato su larga scala nel continente europeo.

In questo nuovo scenario emerge con forza il tema dell'autonomia strategica europea. L'Unione si trova di fronte alla necessità di finanziare investimenti che trascendono la dimensione nazionale e che richiedono una scala continentale. La difesa comune, la cybersicurezza, le reti energetiche integrate, le infrastrutture digitali avanzate, l'intelligenza artificiale, il calcolo quantistico, lo spazio e le tecnologie dual use rappresentano tutti esempi di settori nei quali la frammentazione delle politiche nazionali rischia di tradursi in inefficienze sistemiche.

A differenza delle tradizionali politiche di stabilizzazione macroeconomica, le nuove esigenze di investimento non mirano principalmente a compensare shock economici temporanei. Il loro obiettivo è accrescere la capacità strutturale dell'Europa di operare come soggetto geopolitico e tecnologico autonomo. Si tratta dunque di investimenti che generano benefici collettivi e che possono essere descritti come autentici beni pubblici europei.

Il cambiamento più significativo consiste pertanto nel passaggio da una concezione del debito comune come strumento di gestione delle crisi a una concezione del debito comune come strumento di sviluppo strategico. Nel paradigma tradizionale l'indebitamento comune veniva giustificato dalla presenza di circostanze eccezionali. Nel nuovo paradigma esso verrebbe giustificato dall'esistenza di obiettivi permanenti che nessuno Stato europeo è in grado di perseguire efficacemente da solo.

Le proposte per superare gli attuali limiti del debito europeo

Il dibattito accademico ha prodotto diverse proposte[176] per la creazione di un *safe asset* europeo. Tra queste possiamo ricordare la proposta di Olivier Blanchard e Ángel Ubide[177] che prevede l'emissione da parte della Commissione europea (o di un'agenzia dedicata) di "blue bond" senior per l'area euro. I proventi servirebbero ad acquistare titoli di stato nazionali fino al 25% del PIL di ciascun Paese partecipante. Ogni Stato destinerebbe un flusso di entrate dedicato (ad esempio, una quota dell'IVA) al servizio del debito comune. La garanzia è basata su entrate ad hoc, non su responsabilità congiunta piena, evitando così la piena mutualizzazione. La principale criticità è che i governi nazionali dovrebbero cedere risorse fiscali consistenti per il servizio del debito comune, con possibili limiti fiscali e resistenze politiche rilevanti.

Una seconda proposta è stata formulata nel 2016 dallo EuropeanSystemic Risk Board[178] e consiste nell'emissione di "European Safe Bonds" (ESBies), strumenti costruiti aggregando titoli di stato dei Paesi membri secondo una formula fissa e dividendoli in tranche sicure (senior) e rischiose (junior). La tranche senior costituirebbe il safe asset europeo.

Un'altra recente proposta[179] ha inoltre previsto un percorso di mutualizzazione progressiva delle passività nazionali tramite una coalizione europea di "volenterosi" che emetta nuovi titoli garantiti in solido ("joint and several") da tutti i partecipanti. L'approccio evolverebbe progressivamente verso un modello "stock-and-flow": non solo nuovo debito comune per nuova spesa, ma anche conversione di parte del debito nazionale esistente in debito sovranazionale. Questo potrebbe essere realizzato tramite una cooperazione rafforzata (artt. 326-334 TFUE) o con accordi intergovernativi ad hoc sul modello del MES.

Quale che sia la forma tecnica adottata, un tale processo aprirebbe la strada a un autentico *safe asset europeo* comparabile ai Treasury USA, con effetti sistemici positivi: riduzione della frammentazione finanziaria nell'area euro, rafforzamento della trasmissione della politica monetaria della BCE, riduzione dei fenomeni di "flight to safety" verso singoli Paesi, completamento dell'Unione dei mercati dei capitali e rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro.

Il ruolo delle risorse proprie

Come illustrato nei precedenti paragrafi l'aumento del bilancio europeo tramite la previsione di nuove risorse proprie, come quelle proposte dal Movimento Europeo, potrebbe costituire una base

[176]Per una rassegna, Á. Leandro and J. Zettelmeyer, "Creating a Euro Area Safe Asset Without Mutualizing Risk (Much)", Peterson Institute for International Economics Working Paper No. 19-14, 2019.

[177]Blanchard, O. and Ubide, Á. (2025), "Now is the time for Eurobonds: A specific proposal", Peterson Institute for International Economics, 30 May.

[178] M. K. Brunnermeier et a. "ESBies : Safety in the tranches", EuropeanSystemic Risk Board, Working Paper Series n. 21 / Settembre 2016

[179]E. Dorrucci, S. Rossi, "Towards a next generation of joint borrowing in Europe", Perspectives on Federalism, Vol. 17, issue 2, 2025.

per il finanziamento di beni pubblici europei tramite l'emissione di debito pubblico comune e, in prospettiva, per la creazione di un *safe asset* europeo.

La sfida politica resta quella di superare gli attuali limiti che caratterizzano le emissioni comuni, senza generare azzardo morale e senza trasformare il debito comune in un'unione dei trasferimenti incontrollata. Le proposte più recenti cercano esattamente questo equilibrio: creare un *safe asset* europeo credibile e permanente, preservando al contempo la disciplina fiscale e l'accountability democratica a livello nazionale e sovranazionale.

La previsione di nuove risorse proprie, costituendo una genuina risorsa fiscale europea per il bilancio dell'UE destinata ad investimenti in beni pubblici europei, consentirebbe infatti di superare gradualmente l'eccezionalità che caratterizza tuttora il debito europeo, rendendo le emissioni strutturali e permanenti, senza per questo creare azzardi morali – poiché il debito comune finanzierebbe nuovi investimenti e non la sostituzione di debito nazionale esistente, e poiché il servizio del debito sarebbe garantito da entrate proprie dell'Unione e non da impegni dei bilanci nazionali. Questo, insieme a un eventuale percorso di graduale mutualizzazione di una quota dei debiti nazionali esistenti (tramite cooperazioni rafforzate, modifiche ai Trattati o strumenti intergovernativi ad hoc), farebbe sì che il debito comune possa assumere caratteristiche parzialmente assimilabili a quelle di un vero *safe asset* federale.

In ogni caso, i temi del debito comune e delle risorse proprie non possono più essere affrontati esclusivamente come una questione tecnico-finanziaria. La scelta di emettere debito comune riflette infatti una determinata concezione dell'Europa, del suo ruolo internazionale e della sua capacità di agire come soggetto politico, così come la scelta di incrementare le risorse proprie dell'Unione riflette la decisione (politica) di investire insieme nella produzione di beni pubblici trasformando il bilancio europeo in un bilancio di investimenti.

La domanda fondamentale non è solo se strumenti di questo tipo siano economicamente efficienti, ma se gli Stati europei siano disposti a riconoscere l'esistenza di interessi strategici condivisi tali da giustificare forme più avanzate di azione collettiva.

In questa prospettiva il dibattito sul debito comune e sulle risorse proprie diventa parte integrante della più ampia discussione sul futuro dell'integrazione europea. L'Europa del XXI secolo deve confrontarsi con un ambiente internazionale molto diverso da quello in cui furono concepiti i Trattati di Maastricht. La rivalità tra grandi potenze, la competizione tecnologica, le sfide climatiche, la sicurezza energetica e la difesa comune richiedono risorse finanziarie di entità tale da mettere in discussione la sostenibilità di approcci esclusivamente nazionali[180].

L'Europa si trova di fronte a una finestra storica di opportunità. Le crisi degli ultimi anni hanno progressivamente eroso molti dei tabù che per decenni hanno limitato l'evoluzione dell'Unione economica e monetaria. Strumenti che in passato apparivano politicamente impensabili, come il massiccio programma di emissioni di Next Generation EU, sono diventati realtà sotto la pressione degli eventi. Non è inevitabile che tale percorso conduca a una vera unione fiscale, ma appare sempre più difficile sostenere che le esigenze strategiche dell'Unione possano essere affrontate continuando a considerare il debito comune esclusivamente come una misura temporanea e straordinaria.

La vera novità del nuovo contesto storico non risiede dunque soltanto nella possibilità tecnica di emettere nuovo debito comune, bensì nel mutamento della sua giustificazione politica. Nel passato l'Europa si indebitava insieme per superare una crisi. Nel futuro potrebbe decidere di indebitarsi insieme per costruire la propria sovranità. È questo passaggio, più ancora degli aspetti istituzionali o finanziari, che potrebbe segnare una nuova fase nell'evoluzione dell'integrazione europea.

[180] "Nella lettera recentemente diffusa dai governi di Germania, Danimarca, Olanda, Austria e Finlandia, si propone una riduzione del bilancio europeo di "several hundred billion" rispetto alla proposta della Commissione. Una riduzione di questa dimensione porterebbe il volume del bilancio europeo sotto l'1% del prodotto interno lordo dell'UE"

CAPITOLO 5

Le iniziative di dibattito sul QFP 2028-2034

a cura di ***Stefano Milia***

WEBINAR "IL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE 2028-2034"- 23 aprile 2026

XXII RIUNIONE DELLA PIATTAFORMA SUL FUTURO DELL'EUROPA

ABSTRACT

La riunione, con più di 80 partecipanti, ha permesso di coinvolgere le numerose organizzazioni ed enti facenti parte in Italia della "Piattaforma sul Futuro dell'Europa",sul tema della predisposizione del nuovo QFP UE 2028-2034. Ha rappresentato un momento di informazione in merito alla proposta presentata dalla Commissione europea nel luglio 2025,aggiornando rispetto alle dinamiche in corso,quali le posizioni del Comitato delle Regioni ed in particolare il lavoro portato avanti dal Parlamento Europeo,anche alla luce delle proposte specifiche che il Movimento Europeo gli ha sottoposto.
Ne sono emerse una serie di criticità ancora da affrontare e che riguardano, in particolare: l'entità generale prevista del nuovo bilancio, che viene giudicata insufficiente, la gestione più centralizzata prevista per il capitolo di spesa dedicato alla coesione insieme al nuovo sistema di condizionalità e la sua fusione con la PAC, il pericolo che tra competitività e coesione possano nascere conflitti sulle risorse disponibili piuttosto che le necessarie sinergie, la lunghezza della programmazione non coordinata con le scadenze politiche UE (legislatura), la mancanza di chiarezza presente su alcune soluzioni previste dal nuovo capitolo "Global Europe". In generale, emerge poi un deciso sostegno all'ampliamento dei meccanismi attuali di entrate nel bilancio UE, rivolgendosi verso l'identificazione di nuove risorse proprie, ad esempio: imposte su alcune esternalità negative (quali gioco d'azzardo, fumo e alcol), una qualche forma di "digital tax" e meccanismi in grado di far contribuire maggiormente i grandi patrimoni all'azione politica dell'UE. Viene anche largamente sollecitata la previsione di qualche meccanismo strutturale in grado di permettere un indebitamento comune per rendere possibile un finanziamento adeguato dei "beni comuni europei" più strategici, secondo le esigenze congiunturali dei prossimi anni. Numerosi poi i richiami all'apertura verso pratiche che permettano alla società civile ed agli enti locali di partecipare, anche con proprie proposte, al negoziato in corso sul QFP.

SINTESI DEGLI INTERVENTI

La riunione via web del 23 aprile 2026 ha visto coinvolti rappresentanti delle organizzazioni ed enti che dal 2019 partecipano alla "Piattaforma sul futuro dell'Europa" per approfondire la tematica del prossimo Quadro Finanziario Pluriennale dell'UE (QFP) nel quadro del progetto di ricerca in corso con il sostegno del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale (MAECI).

L'introduzione del Presidente del Movimento Europeo – Italia (ME-It), **Pier Virgilio Dastoli**, si apre ricordando il lavoro di riflessione sul futuro assetto finanziario europeo che l'organizzazione ha avviato già da diversi anni, specialmente in quanto tema considerato fondamentale per sostenere tutte le "unioni" ed i relativi "beni pubblici europei", necessari a rilanciare concretamente il processo di integrazione, così come anche delineato dal "Libro Verde" ultimato e reso pubblico dal ME-It in vista dell'inizio della decima legislatura del Parlamento Europeo (PE). Inoltre Dastoli segnala

l'intenso lavoro di relazioni e proposte svolto dal ME negli ultimi mesi specie nei confronti della Commissione Bilancio del PE, concretizzatosi in particolare nella trasmissione di una "Lettera Aperta" che sintetizza le proposte del ME-It. Sottolinea come il testo approvato dalla Commissione, per essere presentato alla plenaria del 28 aprile, va giudicato migliorativo su diversi temi rispetto alla proposta formulata nel 2025 dalla Commissione europea. Tali aspetti riguardano in particolare: l'aumento di circa il 10% del bilancio generale e specialmente della voce dedicata al programma "Agora EU", l'attenzione riservata al tema delle risorse proprie introducendo anche la tassazione del gioco d'azzardo e l'apertura ad una riduzione a 5 anni della programmazione stessa, che coincidono con richieste specifiche portate avanti dal ME-It. Ribadisce poi che comunque anche la proposta del PE rimane molto lontana dalle esigenze calcolate nel rapporto Draghi (800 – 1200 miliardi annuali), che la società civile debba essere più strettamente associata nei negoziati dei mesi successivi e che l'eventuale non approvazione entro l'anno 2026 non costituirebbe un problema eccessivo, essendosi verificati di frequente storicamente ritardi su questo tipo di dossier, pur non compromettendone l'entrata in vigore nei tempi necessari.

Interviene poi **Luca Menesini**, Comitato europeo delle Regioni (CdR), per presentare le tesi principali contenute nel parere del CdR sulla proposta relativa al prossimo QFP elaborata dalla Commissione europea. Evidenzia quindi l'opinione complessivamente molto critica elaborata, che riguarda sia la portata finanziaria complessiva sia il quadro di ripartizione e di *governance* contenuto nel documento. In particolare non viene giudicata adeguata la nuova metodologia dei "piani nazionali e regionali" nelle politiche di coesione, che sostituirebbe la classica negoziazione delle Regioni anche con la Commissione europea per scopi di semplificazione ed a imitazione delle modalità utilizzate per il PNRR, ma a scapito delle potenzialità della governance multilivello. Ugualmente si esprime contro l'ipotesi di fondere le linee di finanziamento della coesione con quelle della PAC, che rende più incerte le dotazioni concretamente disponibili per i singoli territori. Il lavoro in atto del CdR di preparazione, inoltre, di ulteriori 23 pareri su aspetti specifici del QFP sta permettendo importanti sinergie con l'azione del Parlamento Europeo e fa emergere anche un appoggio partiticamente piuttosto trasversale nell'evidenziare i difetti della proposta della Commissione, anche al netto di un giudizio positivo sull'attenzione maggiore alla competitività UE, alla protezione civile comune ed all'impostazione data alla strategia "Global Europe". Coesione e competitività con la nuova metodologia applicativa finirebbero infatti per risultare in concorrenza, piuttosto che integrarsi sistematicamente. Espone tra l'altro insoddisfazione rispetto ai nuovi quadri di performance (indicatori) previsti che, a suo avviso, semplificherebbero solo le procedure della Commissione, ma non particolarmente quelle degli enti di gestione nazionali e tenderebbero verso una standardizzazione poco adatta ad evidenziare gli aspetti qualitativi degli interventi a vantaggio dei puri indicatori di tipo più quantitativo. Ricorda poi come il CdR stia facendo un importante lavoro sui territori per sensibilizzare le autonomie locali e la società civile nei confronti di questo importantissimo dossier, anche per organizzare una pressione dal basso adeguata e non tardiva sugli attori politici più direttamente coinvolti.

Interviene quindi **Giuseppe Lupo**, Vicepresidente della Commissione Bilancio del Parlamento Europeo, che conferma come rimangano importanti limiti nella struttura di governance proposta dalla Commissione, in sintonia con quanto fatto già rilevare dal CdR, ma in particolare evidenzia che bisognerebbe garantire anche maggiore autonomia al Fondo Sociale europeo. Sottolinea poi come i saldi maggiori di bilancio (circa 200 miliardi) contenuti nel documento che verrà messo al voto della plenaria del PE rappresentano un compromesso minimo ma essenziale, che vincola oltre tutto in modo più preciso anche risorse già previste dalla Commissione europea (altri 205 miliardi circa), ma la cui destinazione finale rimane troppo discrezionale. Sottolinea poi come non

si sia invece, purtroppo, trovata una linea politica maggioritaria sulla questione di prevedere anche delle possibilità di accedere a delle nuove forme di debito comune, per non rischiare che le nuove priorità politiche indicate, quali il Piano Draghi e la difesa comune, si possano concretamente perseguire solo a scapito di quelle precedenti ossia che la rubrica competitività debba essere portata avanti a detrimento di quella della coesione in un quadro di disuguaglianza sociale sempre più marcato anche nell'UE. Il PE, a tal riguardo, ritiene fondamentale allora la definizione di aree in cui l'UE possa ricorrere alla riscossione di vere e proprie risorse proprie per almeno 60 miliardi all'anno e anche che il rimborso degli interessi del Next Generation EU avvenga in modo separato dal bilancio generale. Ammonisce poi in conclusione sull'aspetto delle condizionalità previste dalla Commissione, che di fatto potrebbero anche accentrare l'applicazione concreta del bilancio tra questa istituzione e gli Stati membri, privando di fatto il PE delle sue competenze in questa materia.

A seguire l'intervento del Vicepresidente del ME-It, **Giampiero Auletta**, che presenta la posizione del Movimento Europeo - Italia, basata sul presupposto della necessità di un bilancio europeo molto più consistente (circa il doppio di quello proposto dalla Commissione) e basata essenzialmente su risorse proprie, senza però incrementare i contributi nazionali già attualmente previsti. Presenta tale linea come l'unica veramente coerente con l'affermazione del concetto dei "beni pubblici europei" che necessitano di investimenti coerenti con le ambizioni UE, altrimenti affermate solamente in via teorica. Il piano dettagliatamente delineato nella "Lettera aperta" diretta al PE, prevede quindi strumenti e strategie di indebitamento adeguati basati su garanzie fornite da una nuova serie di risorse proprie ed una rinnovata collaborazione tra risorse pubbliche e private. Rispetto alle nuove risorse proprie, quantifica con precisione le risorse che potrebbero essere mobilitate attraverso una adeguata tassazione delle vincite del gioco d'azzardo, del tabacco, dell'alcol in quanto esternalità economiche negative connesse, inoltre, con obiettivi politici dell'UE fissati nei Trattati.

Segue l'intervento di **Elena Granaglia**, co-coordinatrice del Forum Disuguaglianze e Diversità, che sottolinea come il nuovo quadro di gestione dei fondi pone diverse problematicità sul fronte della democrazia complessiva del sistema, prevedendo strumenti decisionali caratterizzati da eccessiva opacità. Anche i nuovi indicatori annunciati, pur ridotti nel numero, si concentrano prevalentemente su dati di *output* piuttosto che su valutazioni di *outcome,* quelli maggiormente in grado di dare invece un quadro reale dei miglioramenti effettivi sul territorio e che quindi dovrebbero prevedere un protagonismo maggiore proprio da parte degli enti di prossimità predestinati a tale valutazione, specie in considerazione delle grandi diversità di situazioni presenti nell'UE. Propone poi diverse riflessioni sulla rubrica del nuovo QFP dedicata alla "competitività", che rifletterebbe diversi limiti di impostazione quali un'attenzione scarsamente incentrata sui veri e propri "beni pubblici europei" bensì su singole iniziative di ricerca ed industriali non necessariamente di portata europea. Altro limite sarebbe la scarsa attenzione agli aspetti sociali della politica industriale, ulteriormente accentuata dalla separazione più marcata dalle logiche di coesione. Propone poi una linea apposita di finanziamento a favore di progetti nell'ambito dell'economia sociale ed un maggiore coordinamento con il fondo Global Europe in particolare con i Paesi in via di sviluppo per determinare anche in questi territori fenomeni positivi, pur portando avanti gli obiettivi industriali e commerciali UE. Rispetto alle risorse proprie invita ad una maggiore attenzione su soluzioni che prevedano anche la tassazione europea dei grandi patrimoni ed un'efficace *digital tax*.

L'intervento successivo di **Stefano Rossi** per il Movimento Federalista Europeo ha approfondito le questioni legate ad una potenziale capacità di indebitamento comune nel quadro dell'UE, anche

per compensare una mancanza di fondi nel QFP per il finanziamento adeguato dei “beni pubblici europei”. Sottolinea poi che una sola maggiore integrazione dei mercati finanziari europei attuali potrebbe non essere in grado di mobilitare sufficiente capitale privato, mentre un nuovo *safe asset* potrebbe risultare particolarmente importante per sostenere lo sviluppo e gli investimenti. Egli espone poi i limiti delle attuali misure di indebitamento europee evidenziando in particolare l’esigenza di rendere strutturali strumenti fino ad oggi portati avanti essenzialmente in ottica di emergenze temporanee, garantendo però, allo stesso tempo, di non ricadere nelle critiche alle logiche “dell’Unione dei trasferimenti” che tradizionalmente vede la decisa opposizione di diversi Stati membri. Afferma, in tale contesto, che esistono alcuni approcci che possano essere portati avanti in modo graduale senza obbligo di ipotizzare una rapida unione fiscale, ma piuttosto la costruzione progressiva di fiducia reciproca tra i paesi attraverso delle regole adeguate. Pone ulteriormente la questione se tali strade possano essere percorse a Trattati costanti o al di fuori dei Trattati e se vi sia una convergenza delle forze politiche europee tale da sostenere il processo.

Filippo Croci, International Federation of European Law (FIDE), presenta il percorso della propria organizzazione sul tema del finanziamento delle priorità politiche dell’Unione, che attualmente si sostanzia nella redazione di un report specifico per il Congresso FIDE del 2027, a cui invita tutti gli interessati a contribuire entro la fine di giugno, anche mediante un apposito questionario.

Stefano Milia, della Fondazione Centro Politiche Europee ETS (CEP), presenta il sondaggio rivolto agli *stakeholder* sul nuovo QFP in corso e realizzato nel quadro del progetto che insieme al Movimento Europeo e al Centro Villa Vigoni si sta portando avanti su incarico del MAECI, ricordando la stretta collaborazione su tale strumento con il Movimento Europeo Tedesco. In tale contesto sottolinea alcune delle prime tendenze che si stanno profilando ed invita tutte le organizzazioni a rispondere rapidamente al questionario inserito on-line.

Bruno Marasà, già responsabile dell’Ufficio di Milano del Parlamento Europeo, introduce una riflessione sul legame necessario tra il nuovo QFP e le dinamiche legate al prossimo allargamento dell’UE, denunciando gli scompensi che si potrebbero creare se non si prevede, già fin da ora, un sistema adeguatamente flessibile.

Interviene poi **Marco del Panta**, già Segretario generale dell’Istituto Universitario Europeo, con alcune osservazioni relative alle attuali proposte sul nuovo QFP, in particolare sul tema della Coesione che andrebbe riformata anche a causa degli scarsi risultati strutturali raggiunti ad esempio in Italia, fino ad oggi. Auspica anche più risorse per il programma Erasmus+ e più chiarezza per il capitolo Global Europe.

Maurizio Melani, dell’Università degli Studi Link Campus, ribadisce la necessità di una visione ambiziosa rispetto all’entità del bilancio UE (almeno 2,2%) e l’importanza di affermazione del principio delle risorse proprie, introducendo però, il più possibile, anche elementi di progressività e di riduzione dei paradisi fiscali all’interno dell’Unione stessa. Ritiene che debbano essere opportunamente perseguiti anche gettiti europei gravanti sulle grandi multinazionali, in particolare nel settore digitale. Pone poi la questione dell’amministrazione del bilancio comune in prospettiva di una crescita delle integrazioni differenziate. Tra i beni comuni prioritari da sostenere sottolinea in particolare la rilevanza della transizione energetica indicando, tra gli elementi per aumentare le disponibilità dell’UE, gli strumenti comuni di debito.

Matteo Coppi, Next Generation EuroPA, parla dell'esigenza di una maggiore partecipazione attiva dei cittadini e delle amministrazioni decentrate su queste tematiche europee strategiche e di alcune iniziative di divulgazione attualmente in fase di preparazione.

Segue un intervento pre-registrato da parte di **Stefano Bonaccini**, Parlamentare europeo, che difende la posizione del Parlamento europeo per un aumento di bilancio di almeno il 10% rispetto alla proposta della Commissione europea, anche solo per un minimo di coerenza rispetto ai nuovi obiettivi politici europei più volte affermati negli ultimi mesi e che toccano ormai la sopravvivenza stessa del benessere dell'UE. Sottolinea poi la concreta possibilità di lasciare inalterate le risorse per l'agricoltura europea, anche grazie ad un forte appoggio politico trasversale a questa esigenza, ma non ritiene che la rinazionalizzazione prevista della nuova gestione dei fondi possa opportunamente garantire che tale sistema possa poi reggere adeguatamente nel medio periodo.

Riccardo Lala presenta una nuova iniziativa digitale per migliorare la sensibilizzazione e la partecipazione dei cittadini sulle tematiche europee, che si potrebbe utilizzare anche nel campo della negoziazione del nuovo QFP.

Nelle proprie conclusioni il presidente del ME-It, **Pier Virgilio Dastoli**, ribadisce l'importanza del maggiore legame tra la durata delle legislature parlamentari europee ed il ciclo di bilancio pluriennale che spingerebbe quindi verso una durata di 5 anni. Ricorda poi i poteri del PE nell'eventuale respingimento integrale del testo di bilancio negoziato tra Commissione e Stati Membri, conflitto che, qualora non venisse risolto, potrebbe anche impattare sulla futura Presidenza italiana del Consiglio del 2028.

CONVEGNO "IL QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE QUALI NUOVE RISORSE PER I BENI PUBBLICI EUROPEI" – ROMA, 7 LUGLIO 2026

ABSTRACT

Il convegno svoltosi a Roma, in modalità ibrida, presso la sala "Europa" negli Uffici per l'Italia del Parlamento Europeo, con circa 90 partecipanti, ha avuto lo scopo di presentare i policy paper realizzati nell'ambito del progetto, raccogliendo le reazioni di autorevoli personalità della politica e dell'accademia ed allo stesso tempo costituendo anche una forma di consultazione per raccogliere nuove proposte da valorizzare nella corrente fase di negoziato interistituzionale europeo sul tema del Quadro Finanziario Pluriennale UE (QFP) 2028-2034. È stato evidenziato come l'attuale bilancio dell'Unione Europea, attestandosi attorno all'1% del PIL complessivo dei 27 Stati membri, risulti fortemente inadeguato ad affrontare le crisi attuali e a garantire l'autonomia strategica dell'Unione. Tra le criticità maggiori è emersa la forte dipendenza dai contributi nazionali basati sulla logica dei saldi netti e del "giusto ritorno", un meccanismo considerato anacronistico e generatore di conflitti intergovernativi. Nonostante la proposta della Commissione ponga l'accento sulla politica industriale e sulla ricerca, le risorse previste restano lontane dai fabbisogni stimati dai recenti rapporti strategici europei. Parallelamente sono state espresse preoccupazioni riguardo alle ipotesi di accorpamento o ridimensionamento dei fondi per la coesione, la PAC e il Fondo Sociale Europeo nei piani nazionali, evidenziando il rischio di accentuare le disuguaglianze territoriali e sociali. Per rilanciare la competitività, la transizione ecologica, la digitalizzazione, la sicurezza, etc., viene stimato un fabbisogno di investimenti aggiuntivi compreso tra gli 800 e i 1.000 miliardi di euro all'anno. Si è discusso ampiamente dell'importanza di mobilitare i capitali privati attraverso un mercato unico dei capitali attrattivo e la creazione di un "safe asset" europeo stabile. Un asse centrale del dibattito ha riguardato l'introduzione di "risorse proprie" autentiche per l'Unione Europea, stimate in circa 200 miliardi di euro annui aggiuntivi, per alleggerire il peso sui bilanci nazionali e finanziare i beni pubblici europei. Sono state analizzate imposte innovative basate su esternalità negative (come tabacco, alcol, gioco d'azzardo) e su parametri statistici o di giustizia sociale (ad es. lusso, gender gap). Diverse proposte hanno poi sottolineato come forme adeguate di "digital tax" e introiti legati alle cripto-valute potrebbero costituire opzioni particolarmente strategiche per ampliare le entrate dell'UE come anche la scelta di spostare, a saldi netti invariati, parte di alcune imposte tradizionalmente riscosse a livello nazionale (quali IVA o IRPEF) direttamente all'UE potrebbe contribuire alla trasparenza generale del sistema e migliorare la democraticità dei rapporti tra cittadini ed istituzioni UE.

È stato poi espresso un diffuso sostegno al rafforzamento di strumenti già richiesti dalla Commissione europea, quali il sistema di scambio delle quote di emissione (ETS) ed il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM), per contribuire al bilancio comune. È emersa poi una convergenza trasversale sulla necessità di rendere strutturale il ricorso al debito comune europeo per investimenti strategici mirati, sganciandolo dal carattere di mera eccezionalità e garantendolo attraverso entrate fiscali autonome dell'UE . Sul fronte della spesa, è stato chiesto di scorporare dal QFP ordinario il rimborso dei prestiti legati al Next Generation EU. Nel dibattito è stata posta anche attenzione agli aspetti sociali ed economici della transizione in corso, ribadendo che la competitività economica e la crescita non producono automaticamente equità se non sono accompagnate anche da robuste politiche di welfare, le quali dovrebbero essere concepite anch'esse come "beni pubblici europei". Si è sottolineata l'importanza di tutelare e potenziare i programmi rivolti

ai giovani, all'istruzione e alla mobilità (come Erasmus+), considerati investimenti strategici ad alto valore aggiunto per il futuro dell'Unione. Dall'analisi del dibattito pubblico e istituzionale è emersa una discrepanza: mentre i governi nazionali tendono a mantenere posizioni rigide e difensive nei negoziati, le opinioni pubbliche e la società civile mostrano una maggiore apertura verso la necessità di un bilancio ambizioso e di riforme strutturali. Si pone, inoltre, il problema di coinvolgere in modo più efficace tali soggetti nelle scelte fondamentali che si stanno per compiere.

Da più parti è stato evidenziato il rischio concreto di una "rinazionalizzazione" delle politiche e di un arretramento del processo di integrazione europea a causa delle pressioni sovraniste e delle tendenze al ribasso nei negoziati sul QFP nell'ambito del Consiglio. È stata sottolineata l'urgenza di migliorare la comunicazione pubblica sul QFP, chiarendo ai cittadini che la spesa europea non rappresenta una dispersione di risorse, ma piuttosto un risparmio e un'efficienza rispetto a 27 spese nazionali frammentate (specialmente in settori come la difesa e l'ambiente).

Le conclusioni del convegno hanno ribadito che il sostegno a veri beni pubblici europei richiede inevitabilmente una potestà impositiva e un governo democraticamente accountable a livello europeo. Il superamento della logica dei contributi nazionali attraverso imposte autonome e trasparenti (in grado di colpire anche i grandi patrimoni e i servizi globalizzati) viene indicato come l'unica via per consentire all'Unione Europea di esercitare una sovranità efficace laddove gli Stati nazionali non possono più agire da soli.

SINTESI DEGLI INTERVENTI

L'incontro si apre con il saluto da parte del direttore dell'Ufficio per l'Italia del Parlamento Europeo (PE), Carlo Corazza, che ringrazia le tre organizzazioni promotrici e premette quanto il negoziato interistituzionale in corso sul nuovo QFP 2028-2034, pur costituendo un momento fondamentale per le scelte ed operatività politiche future europee, riguarda comunque, allo stato attuale, ancora un bilancio generale che rappresenterebbe circa l'1% del PIL complessivo dei 27 Stati Membri e quindi non sembra mostrare una particolare capacità di adattamento alle crisi in atto ed alle nuove sfide di autonomia strategica, fondamentali per preservare l'indipendenza e la libertà dell'Unione. Tra gli aspetti più positivi dell'attuale proposta valuta tuttavia l'accento forte sulla politica industriale, sull'innovazione ed il raddoppio dei fondi per la ricerca, sottolineando, comunque, ancora la grande distanza tra le risorse stimate dal Rapporto Draghi e quelle effettivamente previste dal progetto di QFP in discussione, a cui quindi solo qualche innovativa forma di indebitamento comune potrebbe eventualmente ovviare, pur essendo una tale ipotesi, al momento, scarsamente sostenuta in Consiglio. Sottolinea poi come Enrico Letta, in diversi interventi, abbia sostenuto che se tale strada maestra non potrà essere percorsa, l'unica scommessa alternativa su cui puntare sarebbe una decisa accelerazione sull'Unione dei risparmi e degli investimenti, ossia fare tutto il possibile per avere un mercato dei capitali molto attrattivo, in grado di mantenere il risparmio in Europa, sperando di poterlo impiegare poi anche per progetti pubblici strategici dell'UE. Evidenzia poi come anche l'ipotesi delle "nuove risorse proprie", pur prevista dalla proposta della Commissione Europea, debba essere considerata ancora quantitativamente largamente insufficiente rispetto alle reali esigenze legate ai "beni pubblici europei", in particolare se l'UE volesse seriamente investire anche sulla propria politica di difesa. Ricorda infine che il Parlamento Europeo si batte per un bilancio più ambizioso chiedendo quantomeno che da esso sia scorporato il rimborso per il Next Generation EU.

Il Presidente del Movimento Europeo Italia (ME-It), Pier Virgilio Dastoli, espone quale sia la finalità dell'iniziativa promossa sul nuovo QFP e quanto anche il tema delle "risorse proprie" trovi delle origini molto lontane nel processo di integrazione europea. Menziona il dibattito al tempo della CECA e poi anche successivamente con diverse proposte emerse negli anni '60 e '70, fino alla svolta del 1988, dopo la quale il bilancio europeo si stabilizzò, essenzialmente, attraverso la reintroduzione di parametri fissi per i contributi di tipo nazionale che, da allora in poi, rappresentano quasi l'80% delle entrate con tutte le problematiche collegate. Tra queste, ad esempio, le argomentazioni sul "giusto ritorno", completamente inconsistenti, perché non in grado di valutare correttamente i tanti vantaggi che ogni Stato ha, proprio a causa della sua sola partecipazione stessa al processo di integrazione continentale. Ricorda poi come sia stato Altiero Spinelli nel 1981 il relatore che fece approvare al PE la sua prima risoluzione in tema di risorse proprie sulla base di un rapporto che ancora oggi risulterebbe molto attuale. Sottolinea poi come il ME-it ha iniziato ad approfondire il tema fin dal 2019 con la costituzione di un Gruppo di Lavoro apposito, le cui ultime analisi e proposte saranno presentate nel corso del convegno, grazie anche al sostegno del MAECI e che sono comunque fortemente ispirate al principio che ormai esistono dei veri e propri "beni pubblici europei" che l'UE deve essere messa in grado di fornire e difendere.

Segue il contributo della Segretaria Generale del Centro italo-tedesco per il dialogo europeo Villa Vigoni, **Christiane Liermann Traniello**, che sottolinea la funzione e la struttura bi-nazionale del Centro e del motivo del partenariato a questo progetto, sul quale appare particolarmente importante favorire il confronto tra le due realtà nazionali. Si parte dall'osservazione che si tratta di un dossier fondamentale per l'Europa, sul quale però spesso le aspirazioni italiane e tedesche (già storicamente) partono regolarmente con posizionamenti iniziali piuttosto antitetici. La funzione di ponte di Villa Vigoni, in un tale dibattito, si può quindi rilevare come particolarmente preziosa per favorire la ricerca di soluzioni veramente europee ed ispirate sia dai Rapporti Draghi e Letta, sia dalla nuova corrente di pensiero che individua l'esistenza ormai di veri e propri "beni pubblici europei". Ricorda come questo, oltre tutto, combaci con anniversari particolarmente cari alla Villa Vigoni,ossia i quarant'anni del trattato di tra i due Stati, firmato da Giulio Andreotti e Hans-Dietrich Genscher, coincidente con la fondazione stessa dell'Istituto con sede a Villa Vigoni, sempre nel 1986. Evidenzia come, anche malgrado i grandi mutamenti avvenuti in 40 anni, la necessità del dialogo italo-tedesco con la prospettiva di una Europa sempre più coesa rimanga determinante per qualsiasi ulteriore progresso.

Inizia quindi la prima parte delle relazioni previste dal programma, con la moderazione di **Nicoletta Parisi**, Vice Presidente del Movimento Europeo -Italia.

La prima relazione viene svolta da **Giovanni Barone**, membro del Gruppo di lavoro del ME-It sulle risorse proprie UE, il quale presenta il suo *Policy Paper* dedicato ad un confronto tra i principali rapporti commissionati dall'UE negli ultimi mesi e le esigenze di investimento che ne derivano (Il relativo Paper costituisce il CAPITOLO 1 del presente volume). Sottolinea in particolare la grandezza e complessità delle sfide che sono particolarmente pressanti al momento, quali la competitività, la nuova digitalizzazione, l'autonomia energetica, la sicurezza e difesa al cospetto di vincoli di bilancio troppo stringenti. Illustra il procedimento su cui ha basato la propria analisi, partendo da 6 rapporti di altissimo livello prodotti dall'UE e la successiva quantificazione incrociata delle relative esigenze finanziarie ipotizzate per la soluzione delle diverse problematiche. Sottolinea come tra i riscontri di tale lavoro, emerga che l'Europa investe poco, lentamente e in modo frammentato, il che ne penalizza l'efficacia nella competizione globale. Inoltre, in merito agli elementi più qualitativi evidenzia, in particolare, come la spesa europea sia ancora concentrata al

60% su agricoltura e coesione. Conclude che l'analisi conferma un'esigenza di investimenti europei nei prossimi anni di circa 800-900 miliardi annuali per innestare un nuovo ciclo di sviluppo.

La seconda relazione è a cura di **Stefano Milia**, che interviene a nome del Center of European Politics (CEP), e che presenta il monitoraggio effettuato riguardo al dibattito pubblico in essere sul tema del nuovo QFP in Italia ed anche in Germania. Espone come il relativo Policy Paper (riprodotto integralmente al CAPITOLO 2 del presente volume) analizza in particolare il contributo fornito dalla stampa, dagli istituti di ricerca e dalla società civile. Questo per fornire una lettura e meglio comprendere anche la natura più "politica" del dibattito in corso, non limitandosi quindi a considerare il futuro bilancio UE come un tema esclusivamente di rilevanza tecnica. Sottolinea come, dall'analisi condotta, derivi un quadro frammentato in cui l'informazione più tradizionale si ritrova frequentemente arretrata rispetto alla vitalità manifestata dalla società civile, in entrambi i paesi analizzati. Descrive poi come un sondaggio condotto in entrambi i Paesi mostri che la percezione delle problematiche e soluzioni legate alla definizione del nuovo QFP, all'interno dei diversi portatori di interesse, appaia molto più conciliabile rispetto all'impressione che si ricava dal confronto delle rispettive posizioni governative nel negoziato. Approfondisce poi l'aspetto della "popolarità" dell'eventuale ricorso a "nuove risorse proprie" registrando in particolare anche le divergenti opinioni al riguardo, specie nelle analisi condotte dai diversi centri di ricerca, i quali mettono anche in evidenza come l'intervento su questo tipo di strumenti comporterebbe anche una, non certo agevole, serie di ratifiche nazionali.

Per illustrare il contenuto degli ulteriori Policy Paper realizzati nell'ambito del progetto, i quali si concentrano specificatamente su quelle che potrebbero essere le nuove forme di risorse proprie a cui l'UE potrebbe ricorrere per sostenere ed incrementare il proprio quadro di bilancio, intervengono due membri del Gruppo di lavoro del Movimento Europeo sulle risorse proprie, **Olimpia Fontana,** per illustrare nel dettaglio le proposte del Movimento Europeo Italia legate alla tassazione a favore dell'Ue di diverse esternalità negative e **Stefano Rossi** per approfondire l'approccio della Commissione al riguardo e le nuove prospettive che potrebbero essere costituite da una nuova forma di debito comune e di creazione di un "safe asset" finanziario europeo (I contenuti di tali relazioni sono presenti ai CAPITOLI 3 e 4 del presente volume). Vengono in tal modo esposti i criteri guida del lavoro portato avanti e che tengono conto di elementi di efficienza, ma anche di equità, per arrivare a ipotizzare delle entrate aggiuntive complessive al bilancio europeo dell'entità di circa 200 miliardi all'anno. Viene illustrato nel dettaglio e sulla base di precisi dati quantitativi come il fulcro del sistema verrebbe rappresentato da imposte "innovative" sul gioco d'azzardo, il tabacco e l'alcol ed altre collaterali minori oppure di tipo statistico (ad es. sul lusso, o sul gender gap) che,sostanzialmente, non andrebbero a influire su quello che già viene prelevato dagli erari nazionali. Viene evidenziato poi come il dibattito istituzionale sul QFP sia ancora particolarmente aperto con posizioni anche estremamente distanti che rischiano concretamente di portare verso compromessi obiettivamente molto insoddisfacenti rispetto alle sfide che l'UE ha di fronte. Si sottolinea quindi che l'immaginare nuovi strumenti dell'Unione in grado di generare entrate, può contribuire non solo a far fare un salto di qualità al QFP, ma anche a riaprire il discorso del debito comune, evidenziando come uno dei limiti per poterlo rendere non eccezionale, bensì più strutturato e neutro nel rispetto delle garanzie rappresentate dagli Stati Membri, appare proprio quello di dotare l'UE di proprie entrate indipendenti. Inoltre, viene introdotto anche il tema dei capitali privati e di come essi possano essere al meglio mobilitati per contribuire allo sviluppo complessivo dell'economia europea ed evitare che si rivolgano prevalentemente verso le borse USA e quindi trasformare l'attuale logica del "bilancio di trasferimenti" piuttosto in una nuova dimensione di "bilancio di investimenti".

L'ultima relazione viene affidata al VicePresidente del ME-It, Giampiero Auletta, che interviene sulla strategia di pressione politica portata avanti dall'organizzazione ed in particolare la "Lettera Aperta" rivolta alla Commissione Bilancio del Parlamento Europeo (tale documento è riprodotto nella sezione ALLEGATI di questo volume). Ribadisce come tale iniziativa sia fondata su due presupposti e sia finalizzata a rispondere a tre domande principali. Il primo presupposto si basa sul fatto che solo un bilancio europeo molto più grande e fondato su autentiche risorse proprie, può rispondere all'esigenza di sviluppo e di offerta dei beni pubblici europei necessari all'Europa per assicurare la propria prosperità, competitività, sicurezza e autonomia strategica; il secondo presupposto si basa sul fatto che esista un'ingente potenzialità di investimenti europei aggiuntivi rispetto alle scarse capacità di investimento fino ad ora espresse. I tre quesiti derivanti sono: quale dimensione di bilancio minimo aggiuntiva fondata su risorse proprie sia necessaria, quale mix di risorse proprie e inoltre quanto debito sia necessario per coprire la quota pubblica degli investimenti aggiuntivi. Partendo dalle diverse simulazioni e studi effettuati, ribadisce che gli investimenti aggiuntivi necessari annui su progetti di respiro veramente europeo, dovrebbero aggirarsi intorno ai 1000 miliardi di Euro per stimolare la competitività, innestare una solida crescita, sviluppare le infrastrutture e sostenere progetti sociali di contrasto alla povertà, oltre al fatto che circa il 40% dovrebbe essere di natura pubblica, da suddividere ulteriormente tra grants e loans di cui gli ultimi potrebbero rappresentare i ¾ circa e quindi ripagarsi nel tempo. Tale esigenza si potrebbe coprire combinando il tutto a strumenti comuni di debito garantiti da risorse proprie, arrivando così nel complesso a 1.500 miliardi annui con solo circa 150 miliardi annui di nuove risorse proprie.

La moderatrice apre quindi ai presenti il dibattito aperto, stabilendo dei tempi contingentati per ogni intervento che saranno gestiti sia in presenza, che da remoto o anche attraverso video-messaggi pre-registrati.

Interviene il membro del Parlamento Europeo**, Giuseppe Lupo**, sottolineando la grande importanza del dossier sul prossimo QFP che determinerà la capacità dell'UE di rispondere alle aspettative dei cittadini, ridurre le diseguaglianze territoriali, sostenere la comune crescita economica e sociale. Il PE valuta proprio per questo la proposta della Commissione insufficiente ed ancor più preoccupante l'orientamento della Presidenza Cipriota del Consiglio volto a indebolire ulteriormente del 2% l'ammontare globale di bilancio ipotizzato, auspicando pertanto che il nuovo percorso negoziale consenta di superare le rigidità dei Paesi cosiddetti frugali e individuare un equilibrio che tenga conto delle reali esigenze dell'Europa. Sottolinea poi lo scetticismo del PE rispetto all'accorpamento di Coesione e PAC nei cosiddetti piani di partenariato nazionali e regionali concordati tra Stati membri e Commissione che indeboliscono il ruolo del PE e degli enti territoriali. Inoltre espone la richiesta del mantenimento del Fondo sociale europeo come fondo separato, con una dotazione adeguata ed un maggiore supporto anche alla politica comune per la pesca ed in generale un aumento globale di circa il 10% del QFP. Conferma, inoltre, il proprio appoggio a strategie per creare ricchezza con maggiori investimenti basati anche su nuove risorse proprie e ricorrendo al debito comune "buono", come peraltro sostenuto da Mario Draghi, e ringrazia per il lavoro del ME-It mirato anche a far crescere la consapevolezza su questi temi.

Prende poi la parola **Brando Benifei**, membro del Parlamento Europeo, che propone una riflessione politica incentrata sul concreto attuale rischio di tornare indietro rispetto al progetto di integrazione, poiché il persistere dei contributi nazionali come strumento prevalente per il finanziamento del bilancio europeo porta a dinamiche del dibattito nelle opinioni pubbliche estremamente perniciose ed in alcuni Paesi a maggiori rischi di sofferenza sociale, dovuti pure alla scadenza dei fondi per il *Next Generation* EU senza nuove reali prospettive di investimento e

crescita. Sottolinea poi come tali discussioni, basate molto sulla mancanza reciproca di fiducia, dovrebbero essere compensate adeguatamente mediante riforme concrete anche nei meccanismi decisionali nell'UE e auspica quindi un po' più di coraggio da parte dei governi di mettere l'Europa nelle condizioni di poter nuovamente competere a livello globale.

Interviene successivamente **Nicola Verola**, direttore generale per l'Europa e la politica commerciale del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, che ringrazia per il lavoro svolto dal ME-It e per i tanti contributi di riflessione sul tema del nuovo QFP. Ricorda poi come il QFP sia da sempre la "madre" dei negoziati, per l'estrema concretezza degli effetti che il risultato avrà poi per anni su tutte le politiche e priorità dell'UE. Identifica poi tra le principali ragioni che rendono particolarmente complesso questo passaggio fondamentale della vita dell'UE, due aspetti: il carattere estremamente intergovernativo delle dinamiche di negoziato combinato alla minaccia costante del diritto di veto e il fatto che esso comporti aspetti soprattutto distributivi che spingono verso ragionamenti prevalentemente di convenienza, piuttosto che di ragione, ossia legati alla massimizzazione dei propri introiti o piuttosto la minimizzazione dei propri versamenti al bilancio comunitario. Valuta quindi, anche da questo punto di vista, estremamente interessante l'invito a puntare su nuove risorse proprie, che sarebbero in grado di rendere meno evidenti e rigorose queste forme di calcolo, ma allo stesso tempo potrebbero sostenere adeguatamente le capacità di bilancio necessarie a vantaggio della comunità nel suo insieme. Sottolinea però che tali misure necessitano di un'equazione molto difficile, non dovrebbero essere infatti percepite pubblicamente come tasse europee, e tantomeno colpire l'insieme dei cittadini, indebolire la competitività delle imprese europee e possibilmente non essere pagate direttamente dagli Stati membri. Invita quindi ad esplorare in particolare anche forme di *digital tax* , specie nei confronti delle grandi imprese del web, tenendo però conto adeguatamente dei problemi potenziali di una tale scelta sui rapporti transatlantici. Aggiunge poi di ritenere estremamente improbabile, nel breve periodo, aperture nei confronti di uno strumento generale che renda possibile espandere il bilancio con il debito, però ricorda allo stesso tempo che, sia nel caso della pandemia che in quello dell'Ucraina soluzioni di questo tipo siano ultimamente state sempre trovate e quindi risulti evidente che tale strumento non venga più trattato come un tabù, ma piuttosto come una delle soluzioni possibili in caso di riconosciute e condivise necessità.

Interviene **Pasquale Tridico**, parlamentare europeo, che manifesta un certo scetticismo verso le dinamiche in corso nella costruzione del nuovo QFP, non solo per la dimensione finanziaria largamente sotto le attese, necessità e sfide dell'UE, ma perché vi è un atteggiamento generale non favorevole agli investimenti in progetti veramente comuni e che punta piuttosto su spese frammentate, in cui la difesa risulta uno dei casi più evidenti. Sottolinea come siano pressanti le difficoltà specie nel settore industriale europeo, come il Green Deal rimanga un obiettivo annunciato ma radicalmente sottofinanziato e come le misure InvestEU vengano utilizzate in modo improprio. Auspica infine che coesione ed investimenti sociali europei vengano promossi con modalità molto più decise ed efficaci, per non far mancare il necessario consenso popolare collegato a quelli che sono i valori originari del processo di integrazione.

Carlo Cottarelli, direttore dell'Osservatorio sui Conti Pubblici dell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, inizia il proprio intervento evidenziando quanto le risorse e le politiche siano argomenti strettamente connessi e che questo ragionamento sia anche il senso del recente disegno di legge in Italia da lui promosso che fra l'altro dovrebbe obbligare i partiti a rendere evidente la realizzazione del finanziamento dei propri programmi elettorali. Continua ricordando che il dibattito sulla cessione di sovranità fiscale e la capacità fiscale ottimale europea è presente fin dagli anni '70 e specialmente il Rapporto MacDougall aveva concluso che un'area monetaria ben funzionante dovesse avere un bilancio compreso tra il 7% ed il 10% del RNL e anche più recentemente si è fatta una stima di circa 800 miliardi all'anno per poter rilanciare il progetto europeo. Interviene poi anche sul tema delle risorse proprie palesemente scarse e gli svantaggi di una UE essenzialmente finanziata da trasferimenti di tipo nazionale, che comportano lo svantaggio di meri calcoli basati sul dato e sul ricevuto di corto respiro, oltre al fatto che

subordinano il processo decisionale sul bilancio alla volontà anche di singoli Stati. Questa situazione si potrebbe comparare a quella dei nascenti Stati Uniti d'America, i quali però dopo 13 anni hanno riconosciuto l'impossibilità di funzionamento di un tale sistema e lo hanno cambiato. Dichiara quindi che l'UE con una perdurante dimensione di bilancio intorno all'1% è destinata invece automaticamente a non progredire. Rispetto alle proposte presentate sulle nuove risorse proprie per l'UE, fa notare la difficoltà di accettazione politica dell'aggiungere imposte europee in un sistema con pressione fiscale già molto alta, mentre avrebbero a suo avviso maggiori possibilità meccanismi di riduzione della tassazione nazionale a vantaggio di una riscossione diretta europea. Ugualmente dichiara alcune riserve sugli aspetti etici di risorse basate sulle esternalità negative, che però, allo stesso tempo, si poggiano sul permanere di atteggiamenti negativi esistenti ed in particolare cita il caso della ludopatia.

Prende la parola **Valentina Meliciani**, professore ordinario di Economia applicata all'Università LUISS Guido Carli di Roma, che condivide l'importanza di ampliamento delle risorse proprie per venire incontro sia all'esigenza di superare la logica dei saldi netti sia per spostare la finalità stessa del QFP da logiche prevalentemente redistributive a finalità di tipo strategico maggiormente legate al concetto dei "beni pubblici europei" ossia finanziamenti che necessariamente andrebbero elargiti a livello europeo, perché portano un valore aggiunto europeo molto maggiore che nel caso in cui questi venissero offerti a livello nazionale. Aggiunge che solo risorse proprie indipendenti UE renderebbero possibili anche nuove dinamiche favorevoli alla creazione di meccanismi strutturali per emissioni di debito comune quali la creazione di un *safe asset* attrattivo in grado di raccogliere risparmio da destinare ad investimenti pubblici strategici. Rispetto alle caratteristiche che tali nuove risorse proprie dovrebbero avere, sottolinea come le esternalità negative rischiano di rimanere troppo legate alla dimensione imponibile nazionale, mentre di meccanismi come l'ETS e la tassazione del carbonio alla frontiere (CBAM) o l'aumento della quota per i dazi destinata all'UE, resterebbe molto più riconoscibile la dimensione europea e come anche una adeguata *digital tax* potrebbe svolgere tale funzione molto efficacemente. Infine concorda con l'analisi degli organizzatori fatta sulle opinioni pubbliche di fronte alla prospettiva del nuovo QFP, perché diverse fonti mostrano che vi è una maggiore vicinanza tra le opinioni pubbliche degli Stati Membri sull'esigenza di un bilancio europeo ambizioso, piuttosto che i forti distinguo portati ancora avanti dai rispettivi governi. In generale conclude con l'osservazione che cresce nuovamente l'attenzione sul ruolo dell'intervento pubblico in economia e che il concetto dei "beni pubblici europei" potrebbe costituire un banco di prova decisivo proprio anche di questo orientamento.

Interviene a seguire **Massimo Bordignon**, professore ordinario di Scienza delle finanze dell'Università Cattolica di Milano, che dichiara di essere, nel complesso, piuttosto a favore della ripartizione dei capitoli di bilancio del nuovo QFP elaborato dalla Commissione europea, non condividendo tuttavia gli orientamenti tesi a mantenere per agricoltura e coesione posizioni privilegiate quando invece si deve investire sull'innovazione. Al contempo condivide i giudizi negativi sulla dimensione dello stesso e ritiene in linea con le reali esigenze la stima di 200 miliardi annui in più da investimenti pubblici formulata anche dal ME-It ossia circa il 2% del RNL UE. Sottolinea poi come questa situazione di sottocapitalizzazione europea sia anche frutto di politiche sbagliate del passato che hanno gradualmente teso a ridurre il ruolo dell'investimento pubblico. Trae quindi la conclusione che lo scontro politico ora in atto tra diverse cordate di Paesi con impostazioni molto diverse porterà necessariamente ad un compromesso sotto il 2% che però potrebbe essere comunque mitigato se si decidesse di agire almeno sul rimborso dei debiti dal 2028, riemettendo nuovo debito necessario a copertura degli stessi. Sottolinea, inoltre, come l'attuale modo di emettere debito europeo non risulti ancora molto conveniente dal punto di vista dei prezzi, per diverse serie di ragioni ed in particolare per il fatto che venga considerato solo una misura eccezionale. Sulle risorse proprie ribadisce quanto sia importante fornire all'UE una base fiscale autonoma che potrebbe garantire del debito comune anche andando nella direzione di spostare degli introiti fiscali nazionali a livello europeo. Sostiene comunque la Commissione nelle soluzioni su CBAM ed ETS, perché vanno nella direzione giusta e dovrebbero piuttosto essere ulteriormente rafforzate nelle percentuali o nella portata (+ del 75% e anche ETS2), mentre

appare meno convinto rispetto agli ipotizzati introiti troppo focalizzati sulle esternalità negative ed il lusso, sulle quali vede anche un'insufficiente competenza dell'Unione. Propone infine di agire piuttosto su una riserva fissa di aliquota IVA, resa trasparente nella propria destinazione all'UE e che le darebbe reddito stabile ed allo stesso tempo maggiore responsabilità nei confronti dei cittadini consumatori.

Segue l'intervento di **Elena Granaglia**, professoressa ordinaria di Scienza delle Finanze nell'Università di Roma Tre, che dichiara di voler introdurre nel dibattito anche l'aspetto della dimensione sociale nelle logiche di crescita economica, considerando anche il welfare un bene pubblico europeo come gli altri già menzionati. Sottolinea come le soluzioni mirate ad aumentare la competitività delle imprese non sempre automaticamente significano meno impoverimento a meno che non vengano accompagnate da adeguate politiche di redistribuzione. Queste ultime a causa dell'aumento della finanziarizzazione dell'economia, risultano sempre più dissociate rispetto alla crescita della ricchezza. Sarebbe quindi opportuno puntare piuttosto sul rafforzamento della base produttiva europea di lungo termine anche eventualmente penalizzando i profitti finanziari spesso oltretutto ottenuti fuori dall'Europa. Conclude affermando che quando si chiedono più imposte, finanziamenti, contributi per migliorare il benessere generale è importante anche che l'economia sia regolata in maniera coerente con questa finalità. Ciò non si deve solo per ragioni di giustizia e di prevenzione delle disuguaglianze, ma per il fatto che permetterebbe anche una diversa distribuzione del potere politico che potrebbe a sua volta favorire politiche più espansive.

L'intervento di **Maria Cecilia Guerra**, Deputata, si concentra sul tema di risorse proprie agganciate alle competenze dell'UE ritenendolo importante come elemento di efficienza ed equità e utile a superare le dinamiche legate ai ragionamenti dei singoli Stati Membri basati eccessivamente sui saldi netti. Evidenzia però che anche alcune delle proposte avanzate dalla Commissione sul fronte delle risorse proprie, di fatto, ricadono nella stessa problematica, perché si trasformano in contributi nazionali in quanto transitanti evidentemente attraverso i bilanci degli Stati, mentre parte delle proposte qui emerse potrebbero anche tendere a superare tale limite. Ritiene interessante la proposta definita CORE come gravante solo sui profitti dei soggetti economici di grandi dimensioni e con modalità amministrative semplificate, ma evidenzia anche rischi legati alla sua natura regressiva ed all'aspetto che colpirebbe solo soggetti con residenza fiscale nell'UE. Si aggiunge poi ai giudizi positivi un'eventuale richiesta di rafforzamento delle entrate ETS e CBAM,poiché molto coerenti con le politiche UE e con la caratteristica che si tratta di entrate che dovrebbero svolgere anche un ruolo compensativo nel quadro della transizione ambientale. Giudica coerente con il quadro anche un innalzamento delle accise minime sui tabacchi.

L'intervento di **Ignazio Visco**, già governatore della Banca d'Italia, si concentra sul piano economico più generale, che al proprio interno contiene l'elemento della crescita, ma anche quello distributivo. Mette quindi l'accento sulla necessità primaria di spostare il risparmio verso investimenti europei e sul fatto che ciò possa avvenire realmente solo creando un vero mercato unico dei capitali che contenga necessariamente al proprio interno un ampio *safe asset europeo,* che può essere però creato in forma di stock o di flusso. Sottolinea poi l'importanza di identificare con maggiore precisione i "beni pubblici europei" per renderli attrattivi per il mercato finanziario e contesta il principio di dover fare tutti gli interventi necessariamente a tasse invariate, ed invita piuttosto ad un parallelo lavoro di comunicazione atto ad evidenziare il valore aggiunto degli investimenti europei, simile a quello che in passato fu il rapporto Cecchini. Sottolinea poi anche l'importanza dell'aspetto sociale già emerso precedentemente volto ad evitare quindi che "i beni pubblici" finiscano per favorire concentrazioni piuttosto che redistribuzione delle risorse, identificando meglio quali realtà ne avranno il beneficio finale, per poter poi contare anche sul loro sostegno.

Segue il messaggio di **Nicola Zingaretti**, Parlamentare europeo, che espone i propri timori sul futuro di una UE assediata da un numero sempre maggiore di forze che lanciano progetti nazionalisti e sovranisti combinati con un programma di QFP totalmente inadeguato sia nella

dimensione che in molte scelte di merito e di gestione. Invita quindi ad un forte presidio di questo dossier per assicurare che esso possa garantire sviluppo comune e non piuttosto la rinazionalizzazione delle politiche.

Successivamente si propone il messaggio di **Camilla Laureti**, Parlamentare europea, che evidenzia come il PE, che già aveva giudicato la proposta della Commissione insufficiente, ritenga gravissime le ultime tendenze di tagli emerse in Consiglio. Dichiara come il PE si dovrà quindi apprestare a una vera battaglia per dare risposte alle cittadine e ai cittadini europei, sempre più in difficoltà su diversi fronti. Espone poi i difetti principali dell'attuale proposta in merito alla gestione del capitolo Coesione+PAC e la necessità che il pagamento degli interessi del NGEU sia scorporato dal QFP.

Interviene **Maurizio Melani**, ambasciatore e docente presso la Link Campus University, che mette in luce come il ricorso a nuove risorse proprie dovrebbe essere preceduto da un ragionamento sul fatto che la tipologia di tassazione scelta influirà necessariamente anche sulla distribuzione degli oneri reciproci degli Stati Membri nei confronti del bilancio comune, perché un Paese ne verrebbe più colpito rispetto ad altri e questo potrebbe creare nuovi conflitti. Ritiene che *digital tax* e adeguati strumenti di tassazione del carbonio, in un tale quadro, potrebbero risultare quelli più neutri ed adatti ad essere esplorati.

Viene data la parola a **Federico Ammirabile**, Presidente della Gioventù Federalista Europea, che sottolinea, in particolare, l'elemento molto intergovernativo del negoziato con forti contrasti che esigerebbe ragionamenti indirizzati verso alcune proposte più realizzabili e sul deciso sostegno verso attori specifici per non rischiare compromessi molto al ribasso. Ritiene poi prioritario rendere partecipe l'opinione pubblica evidenziando che il QFP non è un tema tecnico bensì un tema eminentemente politico e quindi renderla più protagonista in questa fase delle scelte.

Si propone quindi un messaggio di **Elisabetta Gualmini**, europarlamentare, che inizia manifestando la propria delusione sul lavoro in corso nel Consiglio relativo al QFP, preoccupato essenzialmente di chiudere un accordo entro la fine del 2026 per non avere riflessi sulle tante scadenze elettorali del 2027. Espone quindi le principali linee affermate dal Parlamento europeo nella sua risoluzione del 28 aprile e l'importanza dell'elemento delle risorse proprie arricchito anche dal lavoro svolto dal Movimento Europeo e che potrebbe ulteriormente essere esteso alle cripto valute ed ai servizi digitali. Dichiara che la situazione in corso si presenti come un vero e proprio bivio tra rafforzamento fiscale dell'UE come unica strada per realizzarne anche l'autonomia strategica e tra la condanna ad un bilancio non adeguato ed anche peggiorativo in diversi punti gestionali e di contenuto rispetto a quelli precedenti. Giudica quindi reale il rischio di retrocessione ma assicura che il Parlamento farà valere la propria voce su entrambe le direzioni, sia quella del rafforzamento delle risorse proprie che quella di un bilancio che rifletta veramente le ambizioni delle politiche comuni europee.

Interviene **Federica Nestola**, in rappresentanza della Erasmus Plus Coalition, che evidenzia che in realtà, il bilancio dell'Unione europea è uno strumento politico e parlare del finanziamento anche di Erasmus + non significa solo sostenere un programma, ma vuol dire discutere anche delle opportunità future per molti giovani. Il lavoro in parallelo sul regolamento che disciplinerà la gestione del programma nei prossimi anni risentirà notevolmente delle risorse disponibili e la società civile è consapevole di questo e ne chiede quindi decisamente un rafforzamento, perché deve essere considerata una delle priorità dell'UE a più alto valore aggiunto. Sottolinea che questo prevede non concentrarsi semplicemente sul come spendere le risorse esistenti al meglio,

ma su quale tipo di futuro per l'UE si voglia effettivamente puntare.

La parola viene concessa a **Mario Siragusa** in rappresentanza dell'Associazione Italiana Giuristi Europei, che vuole mettere in particolare in evidenza non soltanto la carenza di risorse che potrebbe spingere alla rinazionalizzazione di molte delle politiche a livello industriale e dell'innovazione, ma addirittura portare anche ad un indebolimento di quelle che sono state tradizionalmente alcune delle politiche europee più di successo, quali ad esempio la politica della concorrenza in particolare per quanto riguarda gli aiuti di Stato. Sottolinea poi come ciò in realtà non faciliti l'innovazione tanto evocata, avendo questa piuttosto bisogno di un sistema di concorrenza efficace e non del suo indebolimento per svilupparsi con successo.

Interviene quindi, **Filippo Croci**, Università degli Studi di Milano in rappresentanza della FIDE, che evidenzia un inizio di cambio di paradigma sulle risorse proprie già in corso dal momento dell'individuazione del contributo sulle materie plastiche non riciclate, che tende a farle diventare più "politiche" e che questo esigerebbe parallelamente una maggiore legittimazione democratica per nuove imposte europee. Quest'ultima è data in parte a livello nazionale dall'obbligo di ratifica per diversi Parlamenti nazionali ma con un ruolo marginale del PE. Ritiene poi fondamentale cercare di adottare un approccio più sistemico al tema delle risorse proprie che le veda inquadrate in un sistema più ampio che comprenda gli strumenti di debito e gli investimenti privati,mentre il negoziato istituzionale in essere sul QFP risulta ancora estremamente asfittico.

Prende la parola **Luca Guidi**, portavoce dei giovani di Europa Verde, che evidenzia come sia necessario lavorare per un QFP più equo che sia in grado di impegnare, anche con oneri maggiori, le grandi ricchezze che dovrebbero contribuire in modo rafforzato a favorire la transizione ecologica e l'adattamento climatico. Sottolinea in particolare le grandi disuguaglianze in essere sulla PAC e chiede che si faccia maggiore chiarezza rispetto alla formula molto utilizzata della "burocrazia europea": in realtà dal punto di vista dei dipendenti pubblici utilizzati per portare avanti le proprie politiche essa risulta molto al di sotto di tutti gli standard internazionali esistenti e risulta inconcepibile che ci si trovi ancora in un sistema di tassazione delle transazioni finanziarie e rendite largamente inferiore rispetto al reddito da lavoro. Ricorda poi i dati UE preoccupanti sulla povertà e la disoccupazione giovanile, propone la valorizzazione dello strumento del CBAM con alcuni correttivi per i Paesi in via di sviluppo e conclude con il monito sulla dannosità dello status quo nella politica UE.

Giampiero Gramaglia, di Info Civica, manifesta il proprio generale sostegno ad iniziative in grado di dare una dimensione maggiore e nuove risorse al bilancio UE, ma sottolinea come il dibattito pubblico sul tema risulti piuttosto scarso a causa della difficoltà e osticità dell'argomento. In più avverte che l'opinione pubblica si potrebbe mobilitare negativamente nel momento in cui sente di parlare di nuove tasse e che questo rappresenta un elemento di debolezza nella comunicazione delle proposte presentate. Bisognerebbe invece puntare sulla comunicazione riguardante la spesa europea che permetterebbe di essere più efficace e minore, rispetto al dover fare la somma di 27 spese nazionali in particolare nel campo della difesa, ma anche dell'ambiente.

Catiuscia Marini della Legacoop deposita in forma scritta gli orientamenti approvati dalla propria organizzazione che tra l'altro richiedono una dimensione minima del bilancio corrispondente all'1,38% del RNL UE, dotazioni separate per PAC, Pesca, Coesione (FSE+) all'interno degli NRPP con pieno coinvolgimento di Regioni e parti sociali nella pianificazione dei NRPP, fondo separato per la PAC, accesso delle imprese ad economia sociale al Fondo Europeo per la competitività con meccanismi premiali, reintegrazione degli ecosistemi culturali e creativi nel Fondo Horizon Europe e Erasmus+, edilizia cooperativa, sociale e pubblica negli NRPP, maggiori risorse e semplificazione dell'accesso per i giovani al programma Erasmus+.

Si passa, quindi, all'intervento conclusivo dell'incontro a cura di **Alberto Majocchi**, che fa parte del Gruppo di lavoro del Movimento Europeo sulle risorse proprie e che annuncia di voler evidenziare in particolare tre punti emersi dal dibattito:

- l'importanza della ricerca del ME-It in questa fase dove in molti discorsi ufficiali si ribadisce la necessità di aumentare la spesa in diversi settori strategici per l'UE, ma nessuno dice da quali entrate dovrebbe essere sostenuto questo aumento. L'approccio del lavoro presentato risulta invece estremamente concreto da questo punto di vista e quindi può servire a trovare soluzioni reali. Poi rispetto ad alcune perplessità sollevate per l'uso di imposte legate ad esternalità negative, respinge che vi siano concrete problematiche che le sconsiglierebbero, in quanto gli studi principali mostrano che da tali approcci prevalgono in realtà benefici netti per la società.

- l'altro punto estremamente rilevante riguarda il tema del debito comune europeo, che sembra essere emerso da tutti gli interventi svolti come una necessità imprescindibile per il futuro dello sviluppo dell'economia europea, concordando però che esso debba essere collegato a vere risorse proprie UE, sia per evitare scontri tra Stati Membri (azzardo morale), sia per rispettare le condizioni esistenti nei Trattati.

- poi sottolinea nuovamente che chiedere un raddoppio oggi del bilancio Europeo, non risulta una richiesta insensata, sia perché nel passato storico del Progetto di integrazione europea sono state già fatte autorevoli stime anche più elevate, sia perché, se realmente si vuole un UE che investa nell'innovazione, nell'istruzione e nella ricerca e che sia capace di rispondere anche alle sfide di sicurezza e sociali dei cittadini, serve un Parlamento in grado di fare battaglie più decise, ed occorre anche cambiare radicalmente l'impostazione della politica fiscale europea.

Evidenzia poi come nella comunicazione di questi obiettivi sia giustissima l'impostazione volta a evidenziare che fare spesa europea non significa addizionare dispersione di risorse, ma piuttosto risparmiare a livello nazionale. Sottolinea poi come lui condivida sempre l'impostazione di Tommaso Padoa Schioppa, che diceva che le tasse sono bellissime, anche se possono far perdere voti. Infatti con le tasse noi acquistiamo i beni fondamentali per la nostra vita, l'istruzione, la cultura, la salute, la difesa dell'ambiente e così via, mentre lo slogan della riduzione delle tasse, certo più popolare, risulta fuorviante quando non accompagnato dalla spiegazione di quale riduzione delle spese questo comporti di fatto. Questo naturalmente comporterebbe anche un'adeguata campagna di educazione all'Europa di cui il Movimento Europeo in Italia indubbiamente è uno dei protagonisti.
Aggiunge un'osservazione anche sul consiglio emerso in alcuni interventi di procedere facendo diventare in parte europei alcuni classici gettiti, gestiti solo a livello nazionale, eventualmente anche con una sovraimposta UE direttamente sul reddito, che non cambierebbe al netto le entrate dei sistemi nazionali ma potrebbe avere diversi vantaggi, eliminano alcuni elementi negativi dei contributi nazionali al QFP oltre ad aumentare la trasparenza generale del sistema. La collettività potrebbe così meglio sapere cosa paga e che lo si fa perché l'UE offre certe opportunità che gli Stati nazionali non sono più in grado di offrire. Il secondo elemento positivo sarebbe di tipo perequativo, cioè il sistema fiscale che con l'industrializzazione fondava il suo gettito sull'Iva e sull'Irpef, dovrebbe comprendere ora anche delle forme di tassazione sui servizi, ad esempio la *digital tax*, che richiedono nuove dimensioni territoriali per essere efficaci. Bisogna inoltre valutare seriamente il contributo che potrebbero dare i grandi patrimoni, alcuni dei quali in grado di superare anche il PIL di alcuni Paesi.

Nicoletta Parisi chiude la sessione di lavoro ricordando che lo spirito del lavoro fatto trova la sua base e giustificazione profonda nella considerazione che siamo tutti cittadini europei, non solo cittadini nazionali, cittadini cioè di un sistema di governo che amministra dei beni pubblici, laddove

lo Stato nazionale non è più in grado di esercitare effettivamente la propria sovranità. Nel gestire certi beni quindi è giusto che i beni pubblici europei abbiano un governo democratico a livello europeo, ma anche una tassazione a livello europeo, è così che la scienza economica insegna. Ringrazia, infine, tutti coloro che hanno contribuito e partecipato all'iniziativa.

ALLEGATO

"Open letter from the European Movement in Italy
to the European Parliament's Committee on Budgets
ahead of the vote on the interim report
on the proposal for a Council regulation on the Multiannual Financial Framework"

Proposals for new own resources, particularly from European surcharges on gambling, tobacco and alcohol

The European Movement in Italy endorses the guidelines set out by the European Parliament in its 7 May 2025 resolution, according to which only an ambitious Multiannual Financial Framework, based on genuine own resources, can meet the demand for European public goods that strengthen the European Union's strategic autonomy.

Building on these guidelines, the European Movement in Italy proposes that, on 15 April, the Committee on Budgets adopts a draft interim report to be submitted to the Plenary on 27 April. This report should set out the following points to be negotiated with the Council of the European Union and the European Commission:

1**) The annual European budget should be doubled from around €150 billion in 2027 to €300 billion** (excluding NGEU repayments). Consequently, the next MFF should be based entirely **on genuine additional own resources amounting to €150 billion** (rather than on an increase in national contributions by Member States) in order to meet the many new demands for public goods and European investment.

The most authoritative estimates provided by the ECB and the Draghi Report of 9 September 2024, suggest that **Europe's additional investment requirements will be between €800 billion and €1.2 trillion per year in the medium to long term**, compared to the current level of European expenditure. This is particularly relevant for European policy objectives relating to:

- growth and competitiveness,
- infrastructure,
- energy transition and independence,
- digital transition,
- security and defence (primarily the European space shield),
- research (primarily European artificial intelligence) and innovation,
- education and employment,
- democratic growth and fundamental rights,
- Europe as a global actor,
- environmental transition.

To these objectives, the dimension of social Europe should be added, in particular through measures to support the more than 93 million people in the European Union living in poverty and at risk of social exclusion.

Assuming a **public share of increased European investment (between €800 and €1,200 billion euro) of 40%, i.e. between €320 and €480 billion, the average European public commitment would amount to €400 billion per year**.

The breakdown of the €400 billion public share between grants and loans, based on the NextGenerationEU (NGEU) model, could be **75% in the form of loans with an average**

duration of five years, amounting to €300 billion per year, and **25% in the form of grants, amounting to €100 billion per year.**

2) **the public share of €400 billion per year** (comprising €300 billion in loans and €100 billion in grants) for major European investments could be covered through **a mix of European own resources, amounting to an additional €150 billion per year** and **European debt** raised on the capital markets through **Eurobonds**, to be combined with European public **budgetary rules** limiting leverage to predefined multiples of the own resources raised.

Setting the maximum leverage at 10, the €150 billion in additional European own resources would allow **the gradual issuance of €1,500 billion in Eurobonds** guaranteed by the European budget, at an interest cost conservatively estimated at up to 3%.

Once fully operational, this would allow the €150 billion in additional own resources to be allocated as follows: **€100 billion annually to cover contributions and €45 billion annually** (fully operational from the fifth year) **to interest payments**, leaving **€5 billion annually** for other budgetary objectives (and also allowing for prudential provisions against likely partial defaults on loan repayments).

The maximum debt of €1,500 billion would be reached in the fifth year (€300 billion in cumulative annual borrowing by the fifth year) and would then stabilise thanks to repayments offsetting new disbursements.

3) **the raising of new and additional European own resources amounting to 150 billion** euro annually, derived (over a five-year phased implementation period) not from taxation of income, wealth or trade, but primarily **from European surcharges at source** concentrated in sectors with negative economic and social externalities.

The European Movement in Italy suggests giving particular consideration to those linked to:

- **gambling,**
- **tobacco,**
- **and alcohol.**

It is estimated that **gambling** in the European Union results in the annual **winnings payouts exceeding €560 billion** (Source: *H2gambling*).

Once fully implemented, a European surtax in the form of a **15%** withholding tax would generate over **€85 billion** in revenue for the European budget annually, without affecting gaming revenue or the taxation of concessioners, or altering national gaming revenues.

In the European Union, around **380 billion cigarettes are smoked each year**. **A European consumption surcharge of 8 euro cents per cigarette and per electronic cigarettes** would generate revenue of **30 billion euro annually**.

According to the WHO, **around 10 litres of pure alcohol per capita are consumed annually by each of the approximately 400 million inhabitants aged over 15**, with consumption of over **46 billion litres of alcoholic beverages per year** (over 31 billion litres of beer, over 13 billion litres of wine and around 2 billion litres of spirits) according to estimates by the European Movement in Italy (see note in attach).

Introducing a **European surcharge on alcohol**, in addition to national taxes – amounting to 40 cents per litre of beer, 80 cents per litre of wine and €1.60 per litre of spirits, based

on estimated consumption volumes – would enable **the generation** of a potential annual European **surcharge revenue of approximately €26 billion**.
The total annual own resources gradually raised in the gambling, tobacco and alcohol sectors would therefore exceed €140 billion per year.
Further European surcharges could apply, amongst other things, to luxury consumption exceeding predefined thresholds, to reach €150 billion, with positive multiplier effects for the growth of innovation and European economic and social development.
In drawing your attention to these proposals, we enclose with our letter a discussion paper concerning the contents of the draft Multiannual Financial Framework, with particular reference to the set of new own resources, the method and the timetable for its implementation.
We thank you in advance for the attention you will give to our considerations and proposals and send our most respectful and cordial regards.

Pier Virgilio Dastoli
President European Movement - Italy

Rome, 13 April 2026

Supplementary note to the letter from the European Movement in Italy to the European Parliament's Committee on Budgets

The Draghi Report
In his report on competitiveness, Mario Draghi noted that the ECB had estimated Europe's investment needs at €800 billion per year

- to stimulate growth,
- to reduce dependencies,
- and to achieve the objectives of the twin environmental and digital transitions, alongside defence and security.

A year later, Mario Draghi issued some stark warnings, summarised in his critique of inaction, because

- the challenges linked to these objectives have deepened,
- European growth has weakened and risks turning into negative growth in certain sectors of an ageing society,
- our dependencies have increased,
- we have regressed in terms of environmental convergence,
- and, despite the increase in national military spending, our common security is far from being guaranteed.

According to Mario Draghi, the ECB estimates that the annual investment requirement for the period 2025–2031 would amount to €1,200 billion, with a public share of 43%, equivalent to an increase of €540 billion per year.
This comes against a backdrop of limited national fiscal space, given that, even without this new expenditure, average public debt in the European Union is set to rise by ten percentage points over the next decade, reaching 93% of GDP based on optimistic growth assumptions.
Whilst acknowledging that investment will need to be a mix of public funds and private resources, the need for European revenue will certainly be higher.

The European Movement's proposals on new own resources

Against this backdrop, the European Movement has drawn up specific proposals for new own resources to supplement those – clearly inadequate – put forward by the European Commission. The European Movement's proposals are based on criteria of efficiency and fairness, opting to develop proposals for new resources at European level, to which Eurobonds – that is, European public debt – should be added.

THE NEW OWN RESOURCES OF THE EUROPEAN UNION

1.1. Gambling

A linear surcharge, with a uniform rate, which is added to national systems without modifying their internal structure, could be the viable path for applying a European surcharge on the gambling sector, in the form of a withholding tax on the amount of winnings at the moment such amount is disbursed. According to data provided by the company H2Gambling, the total winnings figure in the EU (2023) is approximately 567 billion euros. Consequently, assuming the application of a 12% rate on all winnings realized by players in member countries, the revenue that could be generated would amount to approximately 68 billion euros per year.

The EU has adopted regulations such as the Data Protection Regulation (GDPR) and directives such as the Anti-Money Laundering Directive (AMLD) to protect players, combat money laundering, and promote responsible gaming initiatives, but unlike tobacco and alcohol, there is no specific European legislation on gambling, which also produces dependence and pathological gambling, and the introduction of a European rate could help combat online betting by creating a European market analysis platform.

In light of this proposal, it is important to point out an element of complexity related to the renewal of multi-year concessions to operators in the sector. Based on European principles regarding gambling (free competition in the common market, non-discrimination, protection of legitimate expectations and good faith in relations between concessionaire and player and in relations between concessionaire and public administration, established by Article 49 TFEU and according to constant case law), concessionaires can avail themselves of the principle of the protection of legitimate expectations, provided for any economic operator in respect of whom a national authority has raised well-founded expectations. Therefore, in order to prevent, pursuant to the aforementioned principle, operators from being entitled to challenge the methods of application of any changes, the idea of introducing a European surcharge on the amount of winnings requires some reflections related to the reference fiscal framework for gambling and the renewal of concessions.

Considering that taxation in the gambling sector affects the volume of collection, the income of concession-holding operators, and the winnings of the player, once the concessions have been renewed for the operators, the taxation of the collection and the income of the concessionaires should not undergo variations during the concession period, in line with European principles.

It would therefore be desirable for the legislator to provide that the amount of prizes and winnings received, comparable to a source of income for the player, may be subject to variations even during the concession period, thus making the introduction of a European surcharge on winnings possible. Alternatively, it would be necessary to verify the compatibility of this proposal with the timing of concession renewals in the various European countries, with the introduction of the European surcharge upon the various expiry dates of the individual concessions, thus providing a timetable for the introduction of the European surcharge on winnings, which would consequently occur gradually[181].

[181] While awaiting the introduction of such a surtax by all EU Member States, one could envisage that, in an initial phase, it be applied as a national resource, with the commitment that, once fully implemented, it would become a surtax allocated to the EU budget."

1.2. Tobacco

The intention of European legislation in the tobacco sector is to harmonize taxation, bearing in mind the achievement of a dual purpose: on the one hand, to provide stable revenues for the States' treasuries; on the other, to increase the degree of health protection and thus reduce the negative externality of tobacco consumption. Indeed, in the EU, cigarette consumption shows a constantly decreasing trend over time.

Within the EU, each member country has a different preference for the type of taxation, but in setting the level of taxation to be applied internally, common rules must be respected, such as mixed taxation, i.e., composed of both specific taxes (fixed based on quantity) and ad valorem taxes (as a percentage of the price). This mechanism should guarantee, on the one hand, that prices, although different among the various member countries, but still lower than those in the USA and the United Kingdom, do not fall below a certain threshold, so as not to incentivize tobacco consumption, and, on the other hand, that despite a decline in consumption, tax revenue for the States remains stable, through a gradual increase in taxes.

In line with the Commission's intent to discourage consumption harmful to health by applying an additional cost to cigarette consumption, a European surcharge of 0.05 euros per cigarette could be introduced, regardless of the national tax regime and the prices in force. An optimal solution would provide for additional forms of taxation for electronic cigarettes, cigars, and pipe tobacco as well. However, limiting it to cigarette consumption, with a total amount of approximately 387 billion cigarettes in 2023, it can be estimated that a surcharge of 0.05 euros per cigarette would produce revenue of 19 billion euros per year.

1.3. Alcohol

The consumption of alcoholic beverages generates significant negative externalities, both in terms of public health and social costs (road accidents, healthcare costs, loss of productivity). Despite this, the actual taxation on alcohol varies greatly among EU Member States, regarding both excise duties and VAT, often proving insufficient to internalize these costs. In 2024, the overall turnover of the alcoholic beverage market in the EU was approximately 134 billion euros, with estimated revenue derived from VAT and excise duties of approximately 24 billion[182].

Beer and wine represent the categories with the largest sales volume and tax impact. In light of this data, the European Movement suggests the introduction of a European surcharge on alcohol, applied uniformly across the different Member States, as an additional contribution to national taxation.

The measure would have a dual purpose: to incentivize the reduction of consumption and to generate resources to finance common European expenditures that could strengthen the budget for guaranteeing public goods in the health and social sectors. In the EU, the population over 15 is approximately 400 million[183] inhabitants, and the average consumption of pure alcohol is 9.8 liters per capita[184], corresponding to a total of approximately 3.92 billion liters.

Assuming a breakdown between beer (40%), wine (40%), and spirits (20%), the overall volume of beverages consumed amounts to approximately 46.4 billion liters per year, broken down as follows:

• Beer: 1.568 billion liters of pure alcohol / 0.05 = 31.36 billion liters

• Wine: 1.568 billion / 0.12 = 13.07 billion liters

• Spirits: 0.784 billion / 0.40 = 1.96 billion liters

with an estimated total of approximately 46.39 billion liters of alcoholic beverages per year.

[182] Cognitive Market Reserch - Europe Alcoholic Beverage Market Report 2025.
[183] Demographic data of the European Union – Year 2024 (source: Eurostat)

[184] Which country in Europe is home to the continent's heaviest drinkers? | Euronews.

A possible articulation of the surcharge could be the following:

• 0.40 euros per liter of beer

• 0.80 euros per liter of wine

• 1.60 euros per liter of spirits

Considering the estimated volumes of consumption, the potential annual revenue from the surcharge would amount to approximately **26 billion euros per year**. This proposal would allow for a distribution of the tax burden proportionate to the social harm resulting from alcohol consumption, promoting more responsible behavior and contributing to the EU's financial autonomy.

1.4. Financial Transactions

Current estimates indicate that a Financial Transaction Tax (FTT), if applied uniformly across EU Member States with a rate of 0.1% on shares and derivatives, could generate revenue exceeding **15 billion euros annually**. Furthermore, evaluations have been carried out in relation to corporate bonds.

In this regard, the annual amount of trading in the EU, including over-the-counter transactions, cannot be uniquely quantified due to market fragmentation and the lack of a centralized database that provides comprehensive aggregate data.

However, the effectiveness of this tax depends on the implementation of a Capital Markets Union, as suggested in the Letta Report, to prevent tax arbitrage phenomena and ensure a more efficient and integrated financial system. The introduction of the FTT could contribute to the stability of financial markets, limiting high-frequency speculative operations and favoring a long-term oriented approach. Furthermore, it would represent a step towards greater fiscal equity, bridging the gap between the financial sector and other more heavily taxed economic activities.

However, there are criticisms and obstacles worth remembering regarding a topic that has been discussed for a long time. Political resistance, especially from countries with strong financial centers, could slow down its adoption, while the risk of relocation of transactions to non-EU national jurisdictions remains a strong concern. Furthermore, a reduction in trading volumes could negatively impact market liquidity, influencing price formation and access to capital by businesses.

The FTT would nonetheless represent a concrete option for strengthening the EU's financial autonomy, but its effective implementation will depend on the ability of Member States to adopt a coordinated approach. If integrated into a broader strategy for developing the Capital Markets Union, it could become a pillar for sustainable growth and the economic independence of the EU.

1.5. The VAT surcharge on luxury goods

In Europe, while spending needs are growing to support the "dual transition" (ecological and digital) and the measures necessary to guarantee the continent's defense and the security of Europeans, the difficulty of increasing taxation on those who pay taxes is becoming increasingly pressing, while the "Global Tax Evasion Report 2024", prepared by the EU Tax Observatory, highlights that there are many possibilities for the most affluent income classes to avoid various forms of income taxation, resulting in consequent reductions in the degree of progressivity of the overall tax system. The difficulty of ensuring greater progressivity of taxation, including various forms of indirect taxation, can be, at least partially, offset by the introduction of a VAT surcharge on luxury goods.

This new levy intended for financing the European budget does not aim, as usually happens with indirect taxes, to reduce the consumption of goods affected by this surcharge, but rather to rebalance the taxation among the different income classes, as the purchase of luxury goods falls almost exclusively within the consumption plans of the highest income classes. The justification for the levy therefore does not lie in a negative assessment of these consumptions, but in the equitable objective of favoring a better

distribution of the tax burden in favor of the more disadvantaged income classes.

A further justification for the proposed surcharge is linked to the fact that the demand for this category of goods is generally inelastic, as luxury consumption choices are not primarily linked to price factors, but to preferences that only certain categories of income earners can afford, also for the purpose of distinguishing themselves from other consumers. However, it is evident that if the equitable objective is to avoid translating into a heavy disincentive to the purchase of this category of goods, the choice of VAT surcharge rates on the various categories of luxury goods must be relatively contained, and consequently the revenue must also be quite limited.

The idea is to identify, for various sectors, a minimum threshold beyond which a good is subject to an over-taxation: only the part exceeding this threshold constitutes the taxable amount on which, in addition to the normal VAT due in differing measures in each State, the VAT surcharge could be applied with differentiated rates by brackets. The individual sectors to which the VAT surcharge could be applied are identified below.

(a) The Automobile Sector

According to our elaborations and estimates – based on S&P data and the European Automobile Manufacturers' Association (ACEA) data on 2024 registrations – the European automobile market is dominated by segments B and C[185], which represent almost 70% of the total new registrations. The superior category cars (segments D, E, and F) constitute about 26% of the market, but are those on which the highest economic value is concentrated.

Luxury cars (segments E and F) generate significantly higher revenue per unit compared to mid-range or low-end models, making this sector an ideal candidate for additional taxation without relevant distorting effects on overall automobile demand.

→ Proposal for a VAT surcharge on luxury cars: The hypothesis of a progressive VAT surcharge on luxury cars provides for a bracket structure, which increases with the value of the vehicle:

- 5% rate for the part of the car price between 50,000 euros and 80,000 euros;
- 10% rate for the part of the car price exceeding 80,000 euros.

This progressivity allows the tax pressure to be calibrated proportionally to the value of the asset purchased, ensuring higher revenue from premium models without affecting consumers buying mid-to-low-end cars. Projections indicate that the introduction of this tax could generate supplemental revenue for the EU, potentially about **2.5 billion euros annually**, depending on the elasticity of demand in the higher market segments.

(b) The Luxury Manufacturing Sector

According to the "Global Luxury 2024" Report[186], the luxury sector recorded a turnover of 302.22 billion euros in 2023, an increase compared to 273.88 billion euros in 2022. Europe (not expressly indicated as the EU alone) generated 102 billion euros in turnover, positioning itself as the second largest luxury

[185]In the European automotive sector, classification into segments (A, B, C, D, E, etc.) represents a consolidated convention for distinguishing different types of vehicles based on size, market positioning, and intended use. Segment A includes city cars, ultra-compact cars designed for urban mobility, where efficiency and cost containment prevail. Segment B refers to compact utility vehicles, suitable for both urban environments and short extra-urban journeys, and constitutes a significant share of the European market in terms of volumes. Segment C includes compact sedans and medium-sized crossovers, often chosen by families or customers focused on a balance between space, comfort, and price. Segment D grants access to the upper medium range, with larger, more sophisticated models often used as company cars. Finally, segments E and above include large, executive, and premium cars, where the price also incorporates technological content and symbolic positioning. This segmentation, while lacking codified binding regulations, assumes economic relevance as it reflects the positioning strategies of car manufacturers, guides consumption choices, and constitutes an essential parameter for analyzing market trends and demand preferences.

[186]The luxury sector includes the following sectors, in the luxury category: fashion, leather goods, cosmetics and perfumes, glasses, jewelry, footwear, accessories, home furnishings, luxury hospitality, second-hand online retail, accessible luxury.

market, after Asia (125.9 billion euros) and ahead of North America (79.3 billion euros).

→ Proposal for a VAT surcharge on luxury manufacturing: The hypothesis of a progressive VAT surcharge on luxury manufacturing provides for a bracket structure, which increases with the value of the asset:

- 5% rate for the part of the price between 5,000 euros and 10,000 euros;
- 10% rate for the part of the price exceeding 10,000 euros.

If it is assumed that 15% of the turnover in Europe concerns luxury goods whose price exceeds €10,000, while 30% concerns goods in the bracket between €5,000 and €10,000 (the rest falls below the €5,000 threshold, therefore it is exempt), revenue of 1.6 billion would be generated for goods in the first bracket (with a 5% rate) and 1.5 billion for goods in the second bracket (with a 10% rate), for a total of **3.1 billion euros per year**.

1.6. Statistical Own Resources

The Commission also proposes statistical sources, of a non-fiscal nature, whose revenue is calculated through a rate applied, for a determined sector, to available statistical data, then paid in the form of a national contribution coming from the public treasuries of the member countries. These resources pass through national budgets, but their nature is strictly oriented towards achieving policies of interest to the EU. Two areas, characterized by inefficiencies, can be identified to apply the idea of a statistical resource.

(a) GENDER PAY GAP

Within the framework of the Gender Equality Strategy 2020-2025, the EU has set itself the goal of promoting equality between men and women in all areas, including wage compensation (Principle of Equal Pay, Article 157 TFEU). An own resource linked to the Gender Pay Gap (GPG)[187]13 present in each Member State would therefore be a legitimate candidate for financing the European budget. According to Eurostat data, in 2023 the GPG in the EU was 12%, meaning that women earn on average 12% less than men. The introduction of a statistical resource linked to the GPG could be based on the hypothesis of a benchmark value of 0% and consequently applying, for every percentage point above that benchmark, a rate of 0.003% of the Gross National Income (GNI)[188].

A resource designed in this way would allow contributions based on the GPG to be collected from national budgets for a total of 5.9 billion euros per year.

(b) FOOD WASTE

The same method could also be used for food waste, with a view to encouraging a more sustainable food system. Also hypothesizing the elimination of the phenomenon as the objective in this case. According to Eurostat data, in 2022 in the EU, 132 kg per capita of food waste was produced. Assuming the application of a rate of 0.003% of the GNI for every kilogram per capita of food waste produced by each country[189]. Therefore, an own resource based on per capita food waste would allow contributions to be collected from national budgets for a total of 6.7 billion euros per year.

A set of ten priorities for the future MFF

The parliamentary resolution on the MFF should set out a set of ten priorities that respond coherently to the communication campaign "*the world has changed, let's change the budget*":

[187]The GPG is measured as the difference between the average gross hourly earnings of men and women, expressed as a percentage of the average gross hourly earnings of men, and is calculated for enterprises with 10 or more employees.
[188]As suggested by Bandelow et al. (2023), Statistical own resources. Examples of the gender pay gap and food waste, BRIEFING Requested by the BUDG Committee, https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2023/744202/IPOL_IDA(2023)744202_EN.pdf.
[189]As suggested by Bandelow et al. (2023).

1) The MFF must be the instrument for guaranteeing European citizens public goods that cannot be provided by Member States acting individually. In this context, in addition to traditional expenditure on agricultural policy and economic, social and territorial cohesion – which must be kept separate and would in any case account for 45% of the MFF – it is essential to send a strong signal to the public regarding support for **innovative policies in the fields of the environment and digital affairs**, **strategic and space-related investments**, **research and new technologies, with particular reference to the Horizon Europe programmes**, the **implementation of the single market**, **education and training, support for civil society and the democratic shield, whilst maintaining the separation between initiatives linked to Creative Europe and those relating to the Europe of Rights, which should be based on a level of at least €20 billion**, **health, with particular reference to global health funds and the Global Alliance for Vaccines and Immunisation (*GAVI*) both within and outside the European Union**, **energy**, **in the commitment to the younger generation and in the policy of welcoming and including migrants**. This is not a matter of reducing agricultural expenditure aimed at the objectives of nature restoration and defence, nor of cohesion expenditure directed in particular at inland areas and the fight against inequalities, but of substantially increasing the MFF to guarantee the European public goods outlined above. These are priorities supported in the opinions expressed by the parliamentary committees, with which the European Movement fully identifies.
2) In order to implement the proposals contained in the Competitiveness Reports by Mario Draghi, Enrico Letta on the single market and Sauli Niinistö on defence, and to take due account of the ECB's analyses, a **strong financial commitment to industrial policy** and innovation is essential, following the **public-private partnership** approach, which is fundamental to stimulating investment in the European Union.
3) Alongside the European Union's internal policies, the new MFF must ensure adequate financial commitments linked to **strategic partnerships at international level**, and in particular those with the African Union and the Mediterranean countries, in addition to the implementation of the decisions adopted in Seville on sustainable development and policies supporting accession candidate countries.
4) These commitments also concern foreign and security policy, which includes the dimension of **common defence**, with a view to ensuring European investment based on an approach that **excludes an increase in national expenditure** – as has instead been proposed by the European Commission – and which is founded on **European public debt**,
5) In order to achieve these objectives, it is clear that the projected revenue and therefore the new own resources are inadequate, that **national contributions must be progressively replaced** by these resources, and that they must create the conditions for a financial framework reaching a **level of at least 2.5% of Gross Domestic Product**, to which the European public debt instrument must be added, as was the case with the NGEU.
6) It is unacceptable for the MFF to cover a seven-year period, thereby binding the European Parliament to be elected in 2029 and violating rules that exist in all Member States with a frequency ranging from a minimum of three years to a maximum of five. The European Parliament should state that it is willing to sit down at the negotiating table with the Council only on condition that the MFF has a **five-year duration**, ends in December 2032 and provides for a mid-term review in the first half of 2030.
7) The European Parliament should call on the European Council to apply the "***passerelle clause***" provided for in Article 312(2) TFEU, thereby enabling the Council to act by qualified majority.

8) The interinstitutional agreement provided for in Article 312(5) TFEU should provide for the inclusion of a "***financial conciliation procedure***", similar to that introduced on 4 March 1975 by the Joint Declaration of the three institutions following the Brussels Treaty on the European budget, effectively granting the European Parliament a **power of codecision** over the own resources system and thereby superseding the method provided for in Article 311 TFEU, which confers exclusive decision-making power on the Council.
9) As it is essential to guarantee representative democracy, the European Movement insists on the need to promote **interparliamentary assemblies** during the MFF negotiations – so as to involve national parliaments and regions with legislative powers in federal systems that are otherwise excluded – following the model of the meetings held in Rome in November 1990, and to ensure full compliance with the principles of transparency laid down in Article 15(3) TFEU and Article 42 of the Charter of Fundamental Rights.
10) Representative democracy must be accompanied by participatory democracy by introducing the method of the "***participatory budget*"** as a form of direct citizen participation in political life, utilising the tools adopted by the Conference on the Future of Europe and providing for deliberative forums involving organisations representing civil society and the world of work and production, including through the role of the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions.

Should the European Parliament's requests not be accepted by the Council and the European Commission, consideration should be given to the possibility of the Assembly refusing to approve the draft regulation on the MFF, as provided for in Article 312(2) TFEU, thereby initiating a period of provisional twelfths from January 2028 until a satisfactory agreement is reached between the European Parliament and the Council.

April 2026

***La versione italiana della lettera aperta è disponibile al seguente indirizzo:**
https://www.movimentoeuropeo.it/wp-content/uploads/2026/03/Lettera-aperta-del-Movimento-Europeo-in-Italia-al-PE-sul-QFP-Doc-Allegati.pdf

Questa pubblicazione si inserisce tra i prodotti previsti del progetto di ricerca:

"IL QFP 2028-2034, QUALI NUOVE RISORSE PER I BENI PUBBLICI, UNA CRESCITA SOSTENIBILE E COMPETITIVA DEL SISTEMA ECONOMICO: PROPOSTE ITALIANE E TEDESCHE A CONFRONTO"

Promosso da:

Movimento Europeo Italia

VillVigoni
German-Italian Centre for the European Dialogue

cep Centres for European Policy Network
FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA

Realizzato con il contributo del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale ai sensi dell'art. 23 bis del D.P.R. 18/1967

Ministero degli Affari Esteri
e della Cooperazione Internazionale

"Le posizioni contenute nel presente report sono espressione esclusivamente degli autori e non rappresentano necessariamente le posizioni del Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale e nemmeno dell'insieme delle organizzazioni coinvolte nel progetto"