



## **Il favoloso mondo del quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea: la galassia del bilancio alla ricerca del suo sistema solare per il *post-2027***

DI CARLO BIZ\*

*«Il solo vero viaggio, il solo bagno di giovinezza,  
non sarebbe quello di andare verso nuovi paesaggi,  
ma di avere occhi diversi, di vedere l'universo con gli occhi di un altro, di cento altri,  
di vedere i cento universi che ciascuno di essi vede, che ciascuno di essi è.»*

— M. Proust, *La Prigioniera* (1923)

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il quadro giuridico del QFP: architettura, procedure e testi normativi. – 2.1. Evoluzione storica: dalle prospettive finanziarie al QFP. – 2.2. I trattati e l'architettura giuridica. – 2.3. Adozione del QFP. – 2.4. Il regolamento QFP: contenuti e innovazioni. – 2.5. Accordo interistituzionale e coordinamento in materia di bilancio. – 2.6. Risorse proprie e articolazione finanziaria. – 2.7. Controllo giurisdizionale, bilanci annuali e “galassia del bilancio” al di là del QFP. – 3. Le proposte della Commissione per il QFP *post-2027*. – 3.1. Panoramica: verso un “sistema solare” del bilancio. – 3.2. I tre principali “pianeti” del QFP *post-2027*. – 3.2.1. Piani di partenariato nazionali e regionali: Giove, il pianeta più grande. – 3.2.2. Il Fondo europeo per la competitività: c'è vita su Marte? – 3.2.3. Il programma di azione esterna “Europa globale” e gli altri programmi: la Terra e gli altri pianeti. – 3.3. Gli atti giuridici orizzontali: tra continuità e novità. – 3.3.1. Il regolamento QFP e l'accordo interistituzionale: la carta celeste. – 3.3.2. La decisione sulle risorse proprie: il sole come fonte di energia per l'intero sistema. – 3.3.3. Il regolamento *Performance*: il telescopio del futuro QFP. – 4. Conclusione.

### **1. Introduzione.**

Il quadro finanziario pluriennale (QFP), un concetto creato nel 1988, è diventato la spina dorsale del sistema europeo delle finanze pubbliche. Offre stabilità e visibilità alle politiche dell'UE,

---

\* Membro del Servizio giuridico della Commissione europea (équipe EUROZONA). Le opinioni espresse in questo articolo sono di esclusiva responsabilità dell'autore e non dell'istituzione cui appartiene. Questo articolo rappresenta una rielaborazione dell'articolo in lingua francese già pubblicato nella *Revue du droit de l'Union européenne* nel mese di gennaio 2026 (v. *Revue du droit de l'Union européenne*, 2025, n.4, pp. 93-116).

garantendo allo stesso tempo la disciplina di spesa e la coerenza delle ambizioni strategiche<sup>1</sup>. Sotto la pressione delle molteplici crisi e trasformazioni sociali, il QFP proposto dalla Commissione in due “pacchetti” il 16 luglio e il 3 settembre 2025<sup>2</sup> per il periodo 2028-2034 mira a preparare un’Unione che si trova ad affrontare sfide multidimensionali (pandemia, clima, sicurezza/difesa, guerre in Europa e nel suo vicinato, competitività industriale, migrazione illegale, ecc.) e in cerca di una *governance* finanziaria in grado di conciliare flessibilità e prevedibilità, nel rispetto del diritto primario dell’UE, come interpretato dalla Corte di giustizia.

Il presente contributo analizza questo sviluppo in due fasi: in primo luogo, definendo l’attuale architettura giuridica del QFP, le sue procedure di adozione e la sua articolazione con gli altri strumenti di bilancio; successivamente, esaminando le innovazioni fondamentali introdotte dalle proposte per il periodo 2028-2034. Tali proposte intendono trasformare la “galassia del bilancio” europea in un “sistema solare” realmente organizzato e coerente. Questa metafora, mutuata da Crowe<sup>3</sup>, dimostra la volontà di strutturare una complessa serie di strumenti finanziari attorno ai nuovi piani di partenariato nazionali e regionali.

La posta in gioco va ben oltre la semplice tecnica di bilancio: l’obiettivo consiste infatti nel comprendere come l’Unione europea stia ripensando la sua *governance* finanziaria in risposta alle crisi del XXI secolo, preservando allo stesso tempo gli equilibri istituzionali e la sussidiarietà che sono alla base della sua identità costituzionale.

## **2. Il quadro giuridico del QFP: architettura, procedure e testi normativi.**

### **2.1. Evoluzione storica: dalle prospettive finanziarie al QFP.**

L’origine del QFP risale all’attuazione delle prime “prospettive finanziarie” a partire dal 1988, nel contesto dei ripetuti conflitti interistituzionali, in particolare tra il Parlamento europeo e il Consiglio. L’accordo Delors I (1988-1992)<sup>4</sup>, seguito da Delors II (1993-1999)<sup>5</sup>, poi da Agenda 2000 (2000-2006)<sup>6</sup> e dai cicli pluriennali successivi (2007-2013, 2014-2020, 2021-2027), ha strutturato gradualmente questa programmazione a medio termine. Sulla base del loro successo nella rappacificazione delle relazioni interistituzionali, questi cicli sono stati rinnovati con un quadro sempre più sofisticato e formalizzato. Il trattato di Lisbona, entrato in vigore nel 2009, conferisce valore giuridico vincolante al QFP: in quanto strumento informale basato su accordi interistituzionali, è diventato un regolamento del Consiglio, fondato sull’art. 312 TFUE,

---

<sup>1</sup> V., in particolare, D. POINSIGNON, *L’évolution des dispositions budgétaires au regard de l’enrichissement constitutionnel du traité de Rome*, in *Revue du droit de l’Union européenne*, 2018, n. 3, pp. 71-85, e A. POTTEAU, *Le cadre financier pluriannuel clef de voûte des finances de l’Union européenne*, in *Gestion et finances publiques*, 2020, n. 4, pp. 63-71 (p. 64).

<sup>2</sup> Questi due “pacchetti” comprendono gli atti “orizzontali” e le proposte settoriali.

<sup>3</sup> R. CROWE, *The European Budgetary Galaxy*, in *European Constitutional Law Review*, 2017, pp. 428-452; R. CROWE, *An EU Budget of States and Citizens*, in *European Law Journal*, 2020, pp. 331-344.

<sup>4</sup> Accordo interistituzionale del 29 giugno 1988 sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio (GU L 185 del 15.7.1988, p. 33).

<sup>5</sup> Accordo interistituzionale del 29 ottobre 1993 sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio (GU C 331 del 7.12.1993, p. 1).

<sup>6</sup> Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999 tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio e il miglioramento della procedura di bilancio (GU C 172 del 18.6.1999, p. 1).

accompagnato da un accordo interistituzionale tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione basato sull'art. 295 TFUE.

Questa evoluzione segna quella che la dottrina ha descritto come la “costituzionalizzazione tacita” del diritto delle finanze pubbliche dell'UE<sup>7</sup>. Tale processo è stato specificamente analizzato recentemente in relazione alle trasformazioni istituzionali indotte dalla crisi economica e dalla pandemia di COVID-19, con particolare attenzione ai meccanismi di solidarietà finanziaria tra gli Stati membri<sup>8</sup>. Come osserva la dottrina analizzando l'arricchimento “costituzionale” del trattato di Roma, le disposizioni di bilancio riflettono «i successi costituzionali dell'Unione, ma [si rivelano] anche uno specchio amplificatore delle sue difficoltà»<sup>9</sup>. Per il periodo 2021-2027, il bilancio a lungo termine dell'UE ammonta a circa 1 200 miliardi di EUR, 2 000 miliardi di EUR più gli 800 miliardi di EUR dello strumento per la ripresa NextGenerationEU<sup>10</sup>. Questi 2 000 miliardi di EUR rappresentano circa l'1 % del PIL combinato degli Stati membri. A titolo di paragone, si rammenta che i bilanci nazionali degli Stati membri rappresentano in media circa il 49 % del loro PIL: il confronto è quindi piuttosto umiliante. In ogni caso, come sottolinea Dintilhac, «dal punto di vista della procedura di bilancio, questi QFP sono stati un successo poiché, dalla loro introduzione, tutti i bilanci annuali delle Comunità e poi dell'Unione sono stati votati in tempo utile senza dover ricorrere ai dodicesimi provvisori come negli anni 80»<sup>11</sup>.

## 2.2. I trattati e l'architettura giuridica.

Ormai sancita dall'art. 312 TFUE, la base giuridica del QFP prevede l'adozione, mediante regolamento del Consiglio che delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo, di un quadro che fissa i massimali annui di spesa per un periodo di almeno cinque anni. Inoltre, il regolamento può prevedere qualsiasi altra disposizione necessaria per il corretto svolgimento della procedura annuale di bilancio: ad esempio, gli strumenti speciali, ossia dei meccanismi di bilancio specifici per rispondere a esigenze imprevedute o eccezionali, consentendo all'Unione di aumentare temporaneamente i propri stanziamenti per rispondere a crisi o esigenze non coperte dalle normali dotazioni di bilancio del QFP. L'architettura giuridica del QFP illustra la “triangolazione di bilancio” europea: (i) iniziativa della Commissione, (ii) decisione del Consiglio, (iii) approvazione del Parlamento europeo. Si tratta, tuttavia, di una differenza rispetto alla procedura legislativa

---

<sup>7</sup> Frase presa in prestito da R. CROWE, *An EU Budget of States and Citizens*, cit., pp. 331-344.

<sup>8</sup> G. CONTALDI, *La solidarietà europea in campo economico ai tempi della pandemia da covid-19*, in *Ordine Internazionale e Diritti Umani*, 2020, pp. 444-460; B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, pp. 635-682; F. FABBRINI, *Next Generation Eu: Legal Structure and Constitutional Consequences*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2022, n. 24, p. 45.

<sup>9</sup> D. POINSIGNON, *L'évolution des dispositions budgétaires au regard de l'enrichissement constitutionnel du traité de Rome*, cit., p. 73. Traduzione dell'originale francese.

<sup>10</sup> Per un'analisi completa sull'insieme degli atti giuridici adottati tra dicembre 2020 e febbraio 2021 alla base del QFP 2021-2027 (e di NGEU), si veda, *ex multis*, N. LUPO, *The Recovery and Resilience Facility and Its Effects on the Rule of Law Conditionality: A (Potentially) Well-Functioning Connection*, in C. FASONE, A. DIRRI e Y. GUERRA (a cura di), *EU Rule of Law Procedures at the Test Bench. Managing Dissensus in the European Constitutional Landscape*, Londra, 2024, p. 243 ss.

<sup>11</sup> F. DINTILHAC, *Le nouveau cadre financier pluriannuel des dépenses de l'Union pour la période 2014-2020*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2014, n. 2, pp. 315-367 (p. 318). Traduzione dell'originale francese.

speciale per l'adozione del bilancio annuale di cui all'art. 314 TFUE, in cui il Parlamento e il Consiglio sono su un piano di parità<sup>12</sup>.

Occorre altresì rilevare, come sottolineato dalla dottrina, che l'art. 312, par. 1, TFUE contiene l'unica disposizione esplicita del Trattato relativa a una gerarchia all'interno del diritto derivato dell'Unione: il regolamento QFP prevale infatti su ciascun atto di bilancio annuale corrispondente al periodo da esso stabilito<sup>13</sup>. Tale gerarchia garantisce inoltre il rispetto dei massimali di spesa e la continuità istituzionale, con il rinnovo automatico del QFP in assenza di un accordo prima della scadenza (art. 312, par. 4, TFUE).

A differenza di altre politiche dell'UE, il bilancio non è una politica autonoma, ma un mezzo per attuare le politiche dell'UE. Nel contesto del titolo II "Disposizioni finanziarie" della parte sesta del TFUE, solo l'art. 325 TFUE prevede una politica "di bilancio" in senso stretto: la tutela degli interessi finanziari dell'Unione<sup>14</sup>. Di conseguenza, e come confermato anche dalla giurisprudenza, il principio di sussidiarietà non si applica alle competenze di bilancio, che per loro natura rientrano nell'esercizio delle funzioni dell'Unione stessa<sup>15</sup>.

### 2.3. Adozione del QFP.

L'adozione del QFP è il risultato di una prassi istituzionale consolidata da oltre 30 anni, notevolmente rafforzata dal trattato di Lisbona. La Commissione propone il regolamento QFP (e gli atti giuridici "settoriali" che istituiscono i diversi programmi), solitamente due anni prima della fine del ciclo in corso, nello spirito del principio di leale cooperazione tra le istituzioni sancito dall'art. 13, par. 4, TUE. In tal modo la Commissione consente ai colegislatori di disporre di tempo sufficiente per definire le rispettive posizioni, negoziare e adottare tutti gli atti giuridici prima dell'inizio del nuovo periodo di programmazione. Non solo. Ciò garantisce una forma di prevedibilità per tutti i portatori di interessi e consente loro di adattarsi alle eventuali novità. A seguito dell'adozione delle proposte della Commissione, inizia una complessa fase negoziale interistituzionale, che coinvolge gruppi di lavoro, triloghi e decisioni politiche al più alto livello. E infatti il Consiglio europeo – composto dai capi di Stato e di governo – svolge un ruolo importante, sebbene non previsto dall'art. 312, TFUE, a causa delle implicazioni finanziarie dirette del QFP per i bilanci nazionali (attraverso il sistema delle risorse proprie). Come illustrato dalla dottrina, «il principale attore nei negoziati sul QFP è il Consiglio europeo a causa delle implicazioni finanziarie per gli Stati membri»<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Per un inquadramento generale sulle questioni giuridiche principali rispetto al bilancio dell'Unione europea, si veda C. KILKPATRICK, *Explaining and Remediating the Near Absence of the Budget in EU Law Scholarship*, in *Common Market Law Review*, 2024, pp. 623-654 e 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, p. 809 ss.

<sup>13</sup> F. DINTILHAC, *Le nouveau cadre financier pluriannuel des dépenses de l'Union pour la période 2014-2020*, cit., p. 321.

<sup>14</sup> V. sul tema della protezione degli interessi finanziari, *ex multis*, A. SANDULLI e A. NATO, *EU Financial Interests Within the Financialisation Process of the European Legal Order*, in *European Papers*, 2024, pp. 1068-1094.

<sup>15</sup> Corte giust., 16 febbraio 2022, causa C-157/21, *Polonia c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:98, punto 241.

<sup>16</sup> L. LEVOYER, *Une programmation budgétaire européenne 2021-2027 marquée par la Covid-19*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2021, n. 4, pp. 191-206 (p. 193). Traduzione dell'originale francese.

Come già ricordato, il Consiglio, da parte sua, adotta il regolamento all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo a maggioranza dei suoi membri. Tale requisito dell'unanimità, criticato da alcuni autori come fonte di blocchi e veti incrociati<sup>17</sup>, significa che ciascuno Stato membro mantiene il pieno diritto di veto sull'architettura finanziaria europea<sup>18</sup>. Sebbene l'art. 312, par. 2, secondo comma, TFUE contenga una "clausola passerella" che consente al Consiglio europeo di decidere all'unanimità che il regolamento QFP possa essere adottato con procedura a maggioranza qualificata in seno al Consiglio, per il momento questa disposizione – non sorprendentemente – non è ancora stata attivata.

#### **2.4. Il regolamento QFP: contenuti e innovazioni.**

Il regolamento QFP – per l'attuale periodo 2021-2027, il regolamento (UE) 2020/2093<sup>19</sup> – è il testo centrale, che determina: *i*) i massimali annui degli stanziamenti per impegni per categoria di spesa (le rubriche) e il massimale annuo degli stanziamenti per pagamenti (art. 2 e allegato I), *ii*) strumenti speciali tematici (artt. da 8 a 10<sup>ter</sup>): il fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione, riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza, riserva di adeguamento alla Brexit, strumento EURI e riserva per l'Ucraina, e non tematici (artt. da 11 a 12): strumento unico di margine e strumento di flessibilità; e *iii*) le modalità degli adeguamenti tecnici annuali da parte della Commissione (art. 4), dell'adeguamento specifico dei programmi (art. 5), di altri adeguamenti (artt. 6 e 7) e delle revisioni nel corso del periodo (artt. da 13 a 18).

Il regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 ha già subito due importanti revisioni a seguito degli sviluppi geopolitici e delle sfide di bilancio emergenti. In primo luogo, il regolamento (UE, Euratom) 2022/2496<sup>20</sup> ha introdotto un apposito strumento di garanzia per mobilitare gli stanziamenti necessari al di sopra dei massimali del QFP per l'assistenza finanziaria all'Ucraina disponibile per gli anni 2023 e 2024, per un importo fino a 18 miliardi di EUR. In secondo luogo, il regolamento (UE, Euratom) 2024/765<sup>21</sup> ha modificato il QFP – nel quadro della revisione intermedia dello stesso – in modo più sostanziale, sulla base della proposta della Commissione del giugno 2023<sup>22</sup>. Adottata in un contesto in cui l'Unione si trova ad affrontare una serie di sfide senza precedenti dal dicembre 2020, questa importante revisione ha introdotto due

---

<sup>17</sup> Cfr. in particolare, A. POTTEAU, *La régressivité de la procédure budgétaire introduite par le traité de Lisbonne*, in *Europe*, 2011, n. 4, pp. 5-10.

<sup>18</sup> C. FASONE, *La proposta di Quadro finanziario pluriennale UE 2028-2034, tra continuità e innovazione*, cit., p. v, e A. VITREY, *The First Multiannual Financial Framework after the Lisbon Treaty: The Dynamics in the European Parliament from the Perspective of an Insider*, in S. BECKER, M.W. BAUER e A. DE FEO (a cura di), *The New Politics of the European Union Budget*, Baden-Baden, 2017, p. 133 ss.

<sup>19</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 del Consiglio, del 17 dicembre 2020, che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (GU L 433I del 22.12.2020, p. 11, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2093/oj>).

<sup>20</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2022/2496 del Consiglio, del 15 dicembre 2022, recante modifica del regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (GU L 325 del 20.12.2022, p. 11, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2022/2496/oj>).

<sup>21</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2024/765 del Consiglio, del 29 febbraio 2024, recante modifica del regolamento (UE, Euratom) 2020/2093 che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2021-2027 (GU L, 2024/765, 29.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/765/oj>).

<sup>22</sup> Comunicazione della Commissione "Revisione intermedia del quadro finanziario pluriennale 2021-2027", COM (2023) 336 del 20.6.2023, disponibile qui: EUR-Lex - 52023DC0336 - IT - EUR-Lex.

nuovi strumenti speciali: *i*) la riserva per l'Ucraina, dotata di 17 miliardi di EUR nel periodo 2024-2027 per finanziare le spese sotto forma di sostegno a fondo perduto e di copertura per le garanzie di bilancio, e *ii*) lo strumento EURI per coprire i costi di finanziamento dei prestiti di NextGenerationEU<sup>23</sup> che superano le stime iniziali a causa dell'aumento dei tassi di interesse, nonché una riorganizzazione della riserva di solidarietà e per gli aiuti d'urgenza in due strumenti distinti. Inoltre, tale revisione ha modificato i massimali di spesa per le rubriche da 1 a 6 nel periodo 2024-2027 e aumentato il massimale dello strumento di flessibilità. A tal riguardo, giova sottolineare che si tratta della prima volta in cui una revisione intermedia del QFP ha portato a un aumento netto dei massimali di spesa.

Va precisato che il trattato di Lisbona ha inoltre stabilito la distinzione tra “stanziamenti d'impegno” e “stanziamenti di pagamento”<sup>24</sup>, che riflette la natura pluriennale dei programmi di spesa dell'UE: da un lato, gli stanziamenti d'impegno autorizzano la firma di contratti giuridici, accordi o l'adozione di decisioni (“impegni giuridici”) e, dall'altro, gli stanziamenti di pagamento coprono esborsi effettivi ripartiti su più anni<sup>25</sup>. Questo “disallineamento” genera il cosiddetto saldo residuo o *reste à liquider* (RAL), ossia l'importo degli impegni non ancora liquidati mediante pagamenti.

## **2.5. Accordo interistituzionale e coordinamento in materia di bilancio.**

L'accordo interistituzionale (AII), che accompagna ciascun QFP, organizza la ripartizione dei ruoli tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione per quanto riguarda il monitoraggio, il controllo e la valutazione del bilancio, nel rispetto delle rispettive competenze di bilancio delle istituzioni, così come stabilite nei trattati. La base giuridica dell'AII è l'art. 295 TFUE, che disciplina la cooperazione interistituzionale. Si tratta di uno strumento di diritto derivato che vincola le tre istituzioni firmatarie per l'intero periodo di validità. L'accordo rispetta rigorosamente il principio dell'equilibrio istituzionale affermando che non incide sui rispettivi poteri legislativi e di bilancio delle istituzioni quali stabiliti nei trattati, nel regolamento QFP, nel regolamento finanziario – che stabilisce le norme per la formazione e l'esecuzione del bilancio generale dell'Unione europea<sup>26</sup> – e nella decisione sulle risorse proprie.

Per il QFP 2021-2027, l'AII del 16 dicembre 2020<sup>27</sup> (ossia quello attualmente in vigore) è strutturato in quattro parti, riguardanti rispettivamente: *i*) QFP e strumenti speciali, *ii*) cooperazione

---

<sup>23</sup> Noto anche in inglese come “EURI” (*strumento dell'Unione europea per la ripresa*).

<sup>24</sup> A livello di diritto primario, il concetto di stanziamenti dissociati esisteva già, come previsto dall'art. 176, par. 1, del trattato Euratom.

<sup>25</sup> F. DINTILHAC, *Le nouveau cadre financier pluriannuel des dépenses de l'Union pour la période 2014-2020*, cit., p. 334.

<sup>26</sup> Il regolamento finanziario attualmente in vigore è il regolamento (UE, Euratom) 2024/2509 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 settembre 2024, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione (rifusione) (GU L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>).

<sup>27</sup> Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie Accordo interistituzionale, del 16 dicembre 2020, tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie,

interistituzionale in materia di bilancio, *iii*) sana gestione finanziaria dei fondi dell'UE e *iv*) protezione del bilancio dell'UE. Una delle innovazioni più significative di questo accordo è l'istituzione – come allegato II – di una tabella di marcia ambiziosa per l'introduzione di nuove risorse proprie, direttamente collegate al finanziamento di NextGenerationEU. La tabella di marcia si articola in tre fasi temporali distinte (2021, 2022-2023, 2024-2026), ciascuna con scadenze chiare e obiettivi quantificati. Ciononostante, purtroppo finora tale tabella di marcia non è stata realmente rispettata a causa della situazione di stallo nelle discussioni al Consiglio.

Inoltre, l'AII introduce obblighi di trasparenza, in particolare prevedendo una relazione annuale della Commissione contenente informazioni non riservate su vari aspetti finanziari<sup>28</sup>. Tale relazione include inoltre il monitoraggio della spesa relativa al clima, con l'obiettivo trasversale di destinare agli obiettivi climatici almeno il 30 % dell'importo totale della spesa a titolo del bilancio dell'UE e dello strumento per la ripresa NextGenerationEU. L'AII prevede vieppiù un monitoraggio specifico della spesa che contribuisce alla biodiversità, con obiettivi progressivi del 7,5 % nel 2024 e del 10 % nel 2026 e nel 2027 della spesa annuale del QFP. Un tale approccio dimostra la crescente integrazione delle questioni ambientali nella *governance* finanziaria europea.

## **2.6. Risorse proprie e articolazione finanziaria.**

Il finanziamento del bilancio si basa sulle risorse proprie, è disciplinato da una decisione specifica adottata all'unanimità dal Consiglio previa consultazione del Parlamento europeo e che entra in vigore solo previa approvazione degli Stati membri conformemente alle rispettive norme costituzionali<sup>29</sup>. La decisione in vigore dal 1° gennaio 2021 è la decisione (UE, Euratom) 2020/2053<sup>30</sup>. La decisione sulle risorse proprie è in vigore senza una data di termine per motivi di continuità di bilancio, certezza del diritto e protezione contro i ritardi nella ratifica. Il nesso giuridico tra il QFP e la decisione sulle risorse proprie è il massimale delle risorse proprie fissato dall'art. 3 di tale decisione e ricordato all'art. 3 del regolamento (UE, Euratom) 2020/2093: si tratta del livello massimo di risorse proprie che può essere riscosso dagli Stati membri<sup>31</sup>.

Esiste un margine di bilancio tra i massimali di spesa fissati dal regolamento QFP e il massimale delle risorse proprie, comunemente denominato “margine di manovra” (in inglese, il cosiddetto “*headroom*”): un margine da non confondere con i margini lasciati al di sotto dei massimali di ciascuna rubrica ai fini di una sana gestione finanziaria. Oltre al fatto che tale “margine di manovra” costituisce la riserva da cui provengono i fondi destinati a finanziare gli strumenti speciali, esso funge da garanzia per mantenere la credibilità finanziaria dell'Unione sui mercati in

---

compresa una tabella di marcia verso l'introduzione di nuove risorse proprie (GU L 433I del 22.12.2020, p. 28, ELI: [http://data.europa.eu/eli/agree\\_interinst/2020/1222/oj](http://data.europa.eu/eli/agree_interinst/2020/1222/oj)).

<sup>28</sup> Cfr. punto 16 dell'AII.

<sup>29</sup> Cfr. art. 311 TFUE.

<sup>30</sup> 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 n. 2014/335/UE, Euratom (GU L 424 del 15.12.2020, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2020/2053/oj>). Per un commento sulla decisione risorse proprie attualmente in vigore, si veda C. NEUMEIER, *Political Own Resources: Towards a legal framework*, in *Common Market Law Review*, 2023, pp. 319-344.

<sup>31</sup> F. DINTHILAC, *Le nouveau cadre financier pluriannuel des dépenses de l'Union pour la période 2014-2020*, cit., p. 329.

generale, in linea con l'obbligo delle istituzioni ai sensi dell'art. 323 TFUE di vigilare sulla disponibilità dei mezzi finanziari necessari a consentire all'Unione di rispettare gli obblighi giuridici nei confronti di terzi. Inoltre, tale margine è utilizzato anche per garantire alcune operazioni di assistenza finanziaria agli Stati membri e – come già sottolineato – a partire dal dicembre 2022 anche all'Ucraina<sup>32</sup>.

Tradizionalmente costituite da dazi doganali, IVA e contributi nazionali basati sul reddito nazionale lordo (RNL), le risorse proprie incorporano ora forme innovative come il contributo per la plastica non riciclata. Questo sviluppo risponde ad analisi dottrinali (e non solo) che richiedono la diversificazione delle risorse proprie come “motore di sovranità” per l'UE<sup>33</sup>. La riflessione sulla natura giuridica e sulla funzione delle risorse proprie è stata approfondita dalla letteratura più recente<sup>34</sup>, che sottolinea come le risorse proprie dell'Unione non costituiscono propriamente “imposte” nel senso tradizionale, ma piuttosto strumenti finanziari finalizzati al perseguimento degli obiettivi dell'Unione<sup>35</sup>. In ogni caso, la posta in gioco va al di là della tecnica fiscale: l'obiettivo è eliminare parte della dipendenza dell'Unione dai contributi nazionali e creare un legame più diretto tra il bilancio e i cittadini. Infatti, nel corso del tempo i contributi basati sull'RNL sono diventati la componente predominante del sistema delle risorse proprie, con una quota rappresentante oltre il 70 % delle entrate dell'UE.

In linea con la tabella di marcia allegata all'AII, il 22 dicembre 2021 la Commissione ha proposto tre nuove fonti di entrate per il bilancio dell'UE (il “primo paniere”)<sup>36</sup>. Il 20 giugno 2023 la Commissione ha messo a punto la sua proposta relativa a una nuova generazione di risorse proprie (il “secondo paniere”)<sup>37</sup>. Purtroppo, queste lodevoli iniziative hanno incontrato l'opposizione sistematica degli Stati membri in seno al Consiglio, rivelando le profonde contraddizioni tra le sbandierate ambizioni di riforma delle istituzioni europee e le soggiacenti resistenze conservatrici nazionali. Nonostante l'adozione da parte del Parlamento europeo di risoluzioni a sostegno della Commissione nel novembre 2022 per il “primo paniere”<sup>38</sup> e successivamente nel novembre 2023 per il “paniere modificato”<sup>39</sup>, il Consiglio non è andato oltre le discussioni tecniche. Tale impasse è

---

<sup>32</sup> Cfr. art. 2, par. 3, del regolamento (UE, Euratom) n. 2020/2093.

<sup>33</sup> R. CROWE, *An EU Budget of States and Citizens*, cit., pp. 331-344, per un'analisi dettagliata sulla diversificazione delle risorse proprie.

<sup>34</sup> C. NEUMEIER, *Political Own Resources: Towards a legal framework*, cit., pp. 319-344.

<sup>35</sup> R. GARCIA ANTON, *Building up the EU Revenue Side: But What Is a Tax in EU Law?*, in *Politics and Governance*, 2023.

<sup>36</sup> Proposta di decisione del Consiglio, recante modifica della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, COM (2021) 570 final del 22.12.2021, disponibile qui: EUR-Lex - 52021PC0570 - IT - EUR-Lex.

<sup>37</sup> Proposta modificata di decisione del Consiglio recante modifica della decisione (UE, Euratom) 2020/2053 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, COM (2023) 331 final del 20.6.2023, disponibile qui: EUR-Lex - 52023PC0331 - IT - EUR-Lex.

<sup>38</sup> Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 23 novembre 2022 sulla proposta di decisione del Consiglio che modifica la decisione (UE, Euratom) 2020/2053 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, COM (2021) 0570 — C9-0034/2022-2021/0430 (CNS), (P9\_TA (2022) 0404).

<sup>39</sup> Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 9 novembre 2023 sulla proposta di decisione del Consiglio che modifica la decisione (UE, Euratom) 2020/2053 relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea, COM (2023) 0331 — C9-0211/2023-2021/0430 (CNS), (P9\_TA (2023) 0395).

dovuta al requisito dell'unanimità di cui all'art. 311 TFUE, che di fatto conferisce a ciascuno Stato membro un vero e proprio diritto di veto.

## **2.7. Controllo giurisdizionale, bilanci annuali e “galassia del bilancio” al di là del QFP.**

I bilanci annuali rientrano nei massimali di spesa del QFP – ed evidentemente nel massimale delle risorse proprie – e sono adottati secondo la procedura di cui all'art. 314 TFUE. La procedura di adozione del bilancio annuale, semplificata dal trattato di Lisbona con l'abolizione della distinzione tra spese obbligatorie e non obbligatorie, comporta *i)* una proposta della Commissione, *ii)* una fase di negoziati sulla base della posizione del Consiglio e degli emendamenti del Parlamento europeo e *iii)* l'adozione definitiva constatata dal Presidente del Parlamento europeo, dopo un'eventuale conciliazione tra il Parlamento europeo e il Consiglio.

Per quanto riguarda l'esecuzione del bilancio, tale responsabilità spetta alla Commissione a norma dell'art. 317, par. 1, TFUE e dell'art. 17 TUE. Sebbene per l'esecuzione del bilancio possano essere utilizzate diverse modalità di gestione (gestione diretta, indiretta e concorrente) e pertanto l'organismo responsabile in ultima istanza e il livello di esecuzione del bilancio possano variare, spetta in ogni caso alla Commissione avviare il processo di esecuzione del bilancio adottando delle decisioni di finanziamento a norma dell'art. 110 del regolamento finanziario. Tali decisioni di finanziamento definiscono il quadro specifico e le modalità di esecuzione del bilancio, in funzione degli stanziamenti disponibili, così come determinati dal bilancio annuale.

Sebbene la Corte di giustizia abbia avuto poche opportunità di analizzare questioni di diritto di bilancio e vi sia quindi poca giurisprudenza in materia, la Corte vi esercita il proprio controllo giurisdizionale. La Corte ha potuto evidenziare il requisito di un atto di base di natura legislativa, prima dell'esecuzione degli stanziamenti, nella sua sentenza nella causa C-106/96, *Regno Unito/Commissione*: «l'esecuzione delle spese comunitarie relative a qualsiasi azione comunitaria significativa presuppone non solo l'iscrizione degli stanziamenti corrispondenti al bilancio comunitario, che è di competenza dell'autorità di bilancio, ma anche la previa adozione di un atto di base che autorizza tali spese, che è di competenza dell'autorità legislativa, mentre l'esecuzione degli stanziamenti di bilancio per le azioni comunitarie che non rientrano in tale categoria, vale a dire le azioni comunitarie di scarsa rilevanza, non richiede la previa adozione di un siffatto atto di base»<sup>40</sup>. Oggi, come già indicato, tale principio è sancito espressamente dall'art. 310, par. 3, TFUE e le eccezioni a tale principio sono codificate all'art. 58 del regolamento finanziario. Tra queste si ricordano, ad esempio, gli stanziamenti per i progetti pilota, le azioni preparatorie e gli stanziamenti per il funzionamento di ciascuna istituzione dell'Unione, nell'ambito della propria autonomia amministrativa.

Più di recente, nelle sentenze che hanno confermato la validità del regolamento relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione<sup>41</sup>, la Corte ha affermato che «la Commissione esegue il bilancio in cooperazione con gli Stati membri [...] sotto la propria

---

<sup>40</sup> Corte giust., 12 maggio 1998, causa C-106/96, *Regno Unito c. Commissione*, ECLI:EU:C:1998:218, punto 26.

<sup>41</sup> Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione (GU L 433I del 22.12.2020, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2020/2092/oj>). Per un'analisi sul Regolamento condizionalità, si veda, *ex multis*, B. NASCIBENE, *Il rispetto della rule of law e lo strumento finanziario*, in *questa Rivista*, 2021, p. 172 ss.

responsabilità e nei limiti degli stanziamenti, nel rispetto del principio della sana gestione finanziaria»<sup>42</sup>. Allo stesso tempo, la Corte individua una nozione dell'esecuzione del bilancio "in senso stretto", quale definita all'art. 2, par. 7, del regolamento finanziario, che comprende solo lo svolgimento di attività connesse alla gestione, alla sorveglianza, al controllo e all'audit degli stanziamenti di bilancio. L'esecuzione del bilancio così intesa rientra nelle competenze della Commissione in cooperazione con gli Stati membri ai sensi dell'art. 317, par. 1, TFUE<sup>43</sup>.

In definitiva, come osserva Crowe, le finanze pubbliche dell'Unione europea formano oggi una vera e propria "galassia del bilancio" che comprende, al di là del bilancio generale, numerosi meccanismi e strumenti che la permeano, con un coinvolgimento variabile degli Stati membri e un'ampia gamma di procedure decisionali e di responsabilità: fondi fiduciari, strumento europeo per la pace, fondo per l'innovazione, fondo per la modernizzazione, strumenti di debito, ecc.<sup>44</sup> Questa vera e propria moltiplicazione di strumenti, accelerata dalla crisi della COVID-19 con NextGenerationEU<sup>45</sup> (che rimane al di fuori del QFP), è accompagnata da un crescente ricorso alle "entrate con destinazione specifica esterne"<sup>46</sup>. Queste ultime sono utilizzate per finanziare spese specifiche, in deroga al principio dell'universalità del bilancio di cui all'art. 20 del regolamento finanziario<sup>47</sup>. Tutto questo pone necessariamente varie sfide di coerenza e leggibilità, che le proposte della Commissione per il QFP 2028-2034 vogliono affrontare.

### **3. Le proposte della Commissione per il QFP *post*-2027.**

#### **3.1. Panoramica: verso un "sistema solare" del bilancio.**

L'origine delle proposte della Commissione europea per il QFP 2028-2034 è da ricondurre agli orientamenti politici 2024-2029 del 18 luglio 2024 della presidente Ursula von der Leyen<sup>48</sup>. All'insegna del motto "La Scelta dell'Europa", tali orientamenti delineano la visione di un bilancio dell'UE «più mirato, più semplice, e più incisivo» che rifletta le priorità strategiche europee, con

---

<sup>42</sup> Corte giust., 16 febbraio 2022, cause C-156/21 e C-157/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio, e Polonia c. Parlamento e Consiglio*, ECLI:EU:C:2022:97 e ECLI:EU:C:2022:98, punti 104 e 118. Cfr. V. BORGER, *Constitutional identity, the rule of law, and the power of the purse: The ECJ approves the conditionality mechanism to protect the Union budget: Hungary and Poland v. Parliament and Council*, in *Common Market Law Review*, 2022, pp. 1771-1802; J. ALBERTI, *Adelante, presto, con juicio. Prime considerazioni sulla sentenza della Corte di giustizia che sancisce la legittimità del Regolamento condizionalità*, in *questa Rivista*, 2022, p. 25 ss, e G. CONTALDI, *Le sentenze della Corte di giustizia sui ricorsi di Polonia e Ungheria e l'emersione del concetto di identità europea*, in G. CONTALDI e R. CISOTTA (a cura di), *Courts, Values and European Identity*, in *questa Rivista*, numero speciale, 2022, pp. 87-97.

<sup>43</sup> Corte giust., 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria c. Parlamento e Consiglio*, cit., punto 187.

<sup>44</sup> R. CROWE, *The European Budgetary Galaxy*, cit., pp. 428-452.

<sup>45</sup> V. diffusamente P. DERMINE, *Le plan de relance "Next Generation EU" de l'Union européenne – Analyse constitutionnelle d'une initiative historique*, Bruxelles, 2023, e gli articoli di B. DE WITTE, *The European Union's COVID-19 recovery plan: The legal engineering of an economic policy shift*, in *Common Market Law Review*, 2021, pp. 635-682, F. FABBRINI, *Next Generation Eu: Legal Structure and Constitutional Consequences*, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2022, 24, p. 45 ss., e G. CONTALDI, *Il Recovery Fund*, in *Studi sull'integrazione Europea*, 2020, p. 587 ss. Per una posizione critica su NGEU, cfr. P. LEINO-SANDBERG e M. RUFFERT, *Next Generation EU and its constitutional ramifications: A critical assessment*, in *Common Market Law Review*, 2022, pp. 433-472.

<sup>46</sup> Ad esempio, per il finanziamento del Fondo sociale per il clima e del Fondo per l'innovazione. Un esempio di strumento finanziato da entrate con destinazione specifica esterne prima della crisi COVID-19 è lo strumento dell'UE per i rifugiati in Turchia.

<sup>47</sup> V. art. 21 del regolamento finanziario e considerando n. 5 del regolamento (UE, Euratom) 2020/2093.

<sup>48</sup> Presidente della Commissione europea, Orientamenti politici 2024-2029 (18 luglio 2024), disponibili qui: e6cd4328-673c-4e7a-8683-f63ffb2cf648\_it.

l'ambizione di proporre un nuovo bilancio a lungo termine commisurato alle ambizioni dell'Unione. Questa visione strategica si è altresì concretizzata nella lettera di incarico al commissario Piotr Serafin, responsabile per il Bilancio, la lotta antifrode e la pubblica amministrazione, e a cui viene conferita la missione di sviluppare un QFP «orientato alle politiche» anziché «basato sui programmi», integrando un piano nazionale per ciascuno Stato membro che specifichi le riforme chiave e gli investimenti essenziali, istituendo un Fondo europeo per la competitività e introducendo nuove risorse proprie per finanziare il bilancio dell'UE<sup>49</sup>.

Il processo preparatorio ha compiuto un passo decisivo con l'adozione da parte del collegio dei commissari, il 12 febbraio 2025, della comunicazione "La strada verso il prossimo quadro finanziario pluriennale"<sup>50</sup>. Attraverso questa comunicazione la Commissione identifica le principali sfide politiche e di bilancio per il futuro QFP e avvia un'ampia consultazione pubblica europea comprendente sette consultazioni tematiche settoriali e un panel di cittadini composto da 150 partecipanti selezionati in modo casuale per formulare raccomandazioni concrete. Tale esercizio consultivo, conclusosi il 6 maggio 2025 con diverse migliaia di contributi validi, ha consentito alla Commissione di finalizzare le sue proposte formali presentate in due "pacchetti" il 16 luglio e il 3 settembre 2025<sup>51</sup>, segnando l'avvio formale dei negoziati interistituzionali sul QFP 2028-2034<sup>52</sup>.

Con le sue proposte del 16 luglio e del 3 settembre 2025, la Commissione struttura il prossimo QFP attorno a un'architettura innovativa per trasformare l'attuale "galassia del bilancio" in una sorta di "sistema solare" meglio organizzato, leggibile e, in ultima analisi, più efficace per consentire all'Unione di conseguire i suoi obiettivi strategici. Sulla base di una richiesta di quasi 2 000 miliardi di EUR (1,26 % dell'RNL europeo), questa riforma introduce quattro importanti innovazioni: *i*) una semplificazione radicale, con il passaggio da 52 a 16 programmi e da 7 a 4 rubriche del QFP<sup>53</sup> al fine di maggiori leggibilità e flessibilità, *ii*) i piani di partenariato nazionali e regionali come fulcro del sistema dal lato delle spese, *iii*) un Fondo europeo per la competitività in stretta sinergia con il programma quadro di ricerca Orizzonte Europa, e *iv*) un apposito meccanismo di crisi eccezionale e temporaneo, al fine di fornire prestiti aggiuntivi agli Stati membri, che dovrà essere attivato dal Consiglio previa approvazione del Parlamento in caso di gravi crisi che interessano l'Unione<sup>54</sup>.

---

<sup>49</sup> Lettera d'incarico della presidente U. von der Leyen A. P. Serafin (17 settembre 2024), disponibile qui: [db369caa-19e7-4560-96e0-37dc2556f676\\_en](https://db369caa-19e7-4560-96e0-37dc2556f676_en).

<sup>50</sup> Comunicazione della Commissione, La strada verso il prossimo quadro finanziario pluriennale, COM (2025) 46 final dell'11.2.2025, disponibile qui: EUR-Lex - 52025DC0046 - IT - EUR-Lex.

<sup>51</sup> Si veda l'allegato per un elenco dettagliato di tutte le proposte.

<sup>52</sup> Per dei primi inquadramenti sulle proposte dell'estate 2025, si vedano C. FASONE, *La proposta di Quadro finanziario pluriennale UE 2028-2034, tra continuità e innovazione – Editoriale*, in *Federalismi.it*, 2025, p. iv ss. e M. Pari e S. PRADIER, *EU BUDGET 2028-2034. Overview of the Commission's proposal*, in *European Parliament, EPRS, Members' Research Service*, PE 775.885, 2025, p. 1 ss.

<sup>53</sup> Per motivi di accuratezza e completezza, è opportuno sottolineare che l'attuale QFP comprende 7 rubriche, 2 sotto-massimali e 2 sotto-rubriche.

<sup>54</sup> Più in generale sul ricorso (ormai sempre più frequente) a strumenti di debito comune da parte dell'Unione europea, si veda S. GRUND e A. STEINBACH, *Debt-financing the EU*, in *Common Market Law Review*, 2024, pp. 993-1018.

## 3.2. I tre principali “pianeti” del QFP *post-2027*.

### 3.2.1. Piani di partenariato nazionali e regionali: Giove, il pianeta più grande.

La principale novità del QFP 2028-2034 è l'introduzione di 27 piani di partenariato nazionali e regionali (NRP) e di un piano Interreg<sup>55</sup>, che sostituiscono e semplificano le centinaia di attuali programmi regionali e settoriali<sup>56</sup>. Tali piani attueranno il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza<sup>57</sup>. L'obiettivo dei piani NRP è di: *i*) integrare gli investimenti e le riforme prioritari a livello nazionale e regionale, *ii*) orientare in modo più efficace le politiche di coesione, agricola, migratoria e sociale e *iii*) accelerare l'attuazione degli stanziamenti garantendo allo stesso tempo un monitoraggio trasparente dei rispettivi risultati.

Questo approccio rivoluziona l'architettura di bilancio dell'UE tramite la creazione di un fondo con una dotazione finanziaria di quasi 800 miliardi di EUR<sup>58</sup>. È naturalmente il più grande pianeta di questo nuovo “sistema solare”, come Giove nel nostro. Tale dotazione sarà ripartita tra gli Stati membri secondo una chiave specifica stabilita nell'allegato della proposta della Commissione. Questa “rivoluzione” denota altresì la maturata consapevolezza – come osservato dalla dottrina – che «la proliferazione di strumenti finanziari richiede un coordinamento complesso e di difficile attuazione»<sup>59</sup>. I piani NRP rispondono dunque a queste critiche creando un unico quadro di programmazione nazionale/regionale, articolato con le priorità europee. Inoltre, il fondo comprenderà anche uno “strumento dell'UE”, del valore di quasi 72 miliardi di EUR, che punta a: *i*) finanziare progetti transnazionali e innovativi ad alto valore aggiunto europeo, *ii*) fornire sostegno tecnico agli Stati membri per l'efficace attuazione dei loro piani NRP e *iii*) aiutare gli Stati membri a rispondere rapidamente a necessità urgenti e specifiche in risposta a una situazione di crisi come una grave catastrofe naturale nazionale o regionale.

Secondo la proposta della Commissione, i piani NRP integreranno con un approccio coerente i precedenti fondi di coesione (Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo e Fondo di coesione), i fondi nel settore della politica agricola e della pesca e il Fondo sociale per il clima. Pertanto, la proposta si basa su molteplici basi giuridiche del TFUE: gli artt. 174-177 per la politica

---

<sup>55</sup> Interreg è uno strumento della politica di coesione europea finanziato nell'ambito dell'attuale QFP dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). Si tratta di una serie di programmi di cooperazione territoriale europea e si articola in quattro tipi di cooperazione: *i*) la cooperazione transfrontaliera (Interreg A), che riguarda direttamente le regioni frontaliere; *ii*) la cooperazione transnazionale (Interreg B), che riunisce regioni che formano vaste aree geografiche coerenti; e *iii*) la cooperazione interregionale (Interreg C), che opera su scala paneuropea; e *iv*) la cooperazione nelle regioni ultraperiferiche (Interreg D), che sostiene la collaborazione tra le regioni ultraperiferiche dell'UE e i territori vicini non appartenenti all'UE.

<sup>56</sup> Sull'uso sempre più diffuso di strumenti dotati di “piani” nel quadro del bilancio dell'Unione, v. P. DERMINE, *The planning ethos: An inquiry into the constitutional ramifications of a new EU governance technique*, in *Common Market Law Review*, 2024, pp. 959-992.

<sup>57</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce il Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la pesca e la politica marittima, la prosperità e la sicurezza per il periodo 2028-2034 e che modifica il regolamento (UE) 2023/955 e il regolamento (UE, Euratom) 2024/2509, COM (2025) 565 final, del 16.7.2025, disponibile qui: EUR-Lex - 52025PC0565R(01) - IT - EUR-Lex.

<sup>58</sup> Al di fuori dello “strumento dell'UE”, con il quale l'importo totale arriva a 865 miliardi di EUR (a prezzi correnti).

<sup>59</sup> L. LEVOYER, *Un cadre financier pluriannuel 2021-2027 propice à l'action publique?*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2023, n. 1, pp. 173-194 (p. 182).

di coesione, gli artt. 38 e 42 (3) per la politica agricola comune e la politica comune della pesca, l'art. 162 per il Fondo sociale europeo e l'art. 322, par. 1, per le regole finanziarie. Questa pluralità di basi giuridiche – compatibili tra loro dal punto di vista procedurale – riflette l'ambizione di integrare le diverse politiche settoriali in un quadro unificato, e si fonda in particolare sulla possibilità data al legislatore di raggruppare i fondi strutturali ai sensi dell'art. 177, par. 1, TFUE. Ciononostante, anche nell'ambito di tale quadro unico di attuazione, i Fondi strutturali previsti dai trattati continueranno ad esistere, attraverso una serie di atti legislativi autonomi che li istituiscono. Lo stesso vale per il sostegno dell'UE nel settore dell'asilo, della gestione delle frontiere e della sicurezza interna, per il quale le basi giuridiche non sono compatibili con quelle appena elencate a causa del cosiddetto processo decisionale a “geometria variabile” in seno al Consiglio nel settore della giustizia e degli affari interni. Di conseguenza, sono stati previsti atti di base distinti, con dotazioni finanziarie separate<sup>60</sup>.

I piani NRP saranno attuati in regime di gestione concorrente tra la Commissione europea e gli Stati membri, e saranno adottati attraverso un processo di approvazione in più fasi. Innanzitutto, in seguito alla valutazione da parte della Commissione – che potrà durare fino a quattro mesi – in considerazione del loro volume finanziario, della loro portata e della loro importanza politica, l'adozione spetterà al Consiglio mediante decisioni di esecuzione, sulla base di proposte della Commissione. Successivamente, una volta che il Consiglio avrà adottato la decisione di esecuzione, la Commissione adotterà una decisione di finanziamento contenente i traguardi intermedi e finali per l'attuazione delle misure contenute nel piano NRP e, per ciascuno di essi, il corrispondente valore da erogare, nonché il contributo annuo dell'Unione. I piani NRP dovranno rispettare gli obiettivi climatici e ambientali destinando ad essi almeno il 43 % della spesa, e gli obiettivi sociali destinando ad essi il 14 % (esclusi l'agricoltura, la pesca e il Fondo sociale per il clima). La *governance* prevede la designazione da parte di ciascuno Stato membro di almeno un'autorità di gestione, un organismo pagatore e un'autorità di audit, con l'istituzione di comitati di monitoraggio e, se del caso, di un comitato di coordinamento qualora coesistano più autorità di gestione. Entro il 31 marzo 2031, viene prevista una revisione intermedia obbligatoria al fine di consentire adeguamenti in base alle nuove sfide o all'evoluzione delle priorità.

Le principali innovazioni del sistema proposto rispetto al quadro attuale comprendono un approccio maggiormente basato sui risultati, con pagamenti subordinati al conseguimento di traguardi e obiettivi, ispirato al modello di *governance* del dispositivo per la ripresa e la resilienza (il cui regolamento istitutivo<sup>61</sup> si fonda sull'art. 175, par. 3, TFUE). Le garanzie giuridiche sono rafforzate con il pieno rispetto dello Stato di diritto attraverso il regolamento sulla condizionalità che

---

<sup>60</sup> Cfr. dettagli nell'allegato.

<sup>61</sup> Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (GU L 57 del 18.2.2021, p. 17, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj>). Per delle riflessioni sull'uso della condizionalità nel contesto del bilancio dell'Unione, prendendo spunto da NGEU e dal dispositivo per la ripresa e la resilienza, v. C. FASONE e M. SIMONCINI, *Next Generation EU and Governance by Conditionality: A Transformation of the European Economic Constitution*, in *European Papers*, 2024, pp. 1148-1179 e N. LUPO, *The Recovery and Resilience Facility and Its Effects on the Rule of Law Conditionality: A (Potentially) Well-Functioning Connection*, in C. FASONE, A. DIRRI e Y. GUERRA, (a cura di), *op cit.*, p. 243 ss. e M. DANI, *L'invadente condizionalità macroeconomica del dispositivo per la ripresa e la resilienza*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2023, p. 285 ss.

protegge l'intero bilancio dell'UE, integrato da garanzie supplementari nei piani NRP al fine di garantire il rispetto *i)* dei principi dello Stato di diritto e *ii)* della Carta dei diritti fondamentali. Mentre nel primo caso spetterà al Consiglio deliberare mediante un atto di esecuzione, su proposta della Commissione, sul mancato rispetto di tale condizione<sup>62</sup>, nel secondo caso spetterà alla Commissione pronunciarsi sul mancato rispetto di tale condizione e sulle possibili conseguenze.

### **3.2.2. Il Fondo europeo per la competitività: c'è vita su Marte?**

Il nuovo Fondo europeo per la competitività (ECF)<sup>63</sup> incarna l'ambizione di rilanciare l'industria, promuovere l'innovazione e rafforzare la resilienza economica europea idealmente alla volta di Marte, la "nuova frontiera". Riunendo o abrogando diversi programmi settoriali precedenti (Europa digitale, fondo InvestEU, Fondo europeo per la difesa, programma spaziale europeo, programma UE per la salute/EU4Health, programma per l'ambiente e l'azione per il clima/LIFE, ecc.), l'ECF sosterrà l'innovazione tecnologica e la ricerca all'avanguardia, la transizione verde e digitale, il sostegno alle PMI e la rilocalizzazione industriale, la salvaguardia delle catene di approvvigionamento strategiche. In termini di risorse assegnate, l'ECF disporrà di una dotazione finanziaria indicativa di 234 miliardi di EUR e sarà strettamente collegato al prossimo programma quadro di ricerca Orizzonte Europa/*Horizon Europe*<sup>64</sup> (10° Programma quadro per la ricerca e l'innovazione, noto come FP10, mantenuto con un atto di base distinto e con una propria dotazione finanziaria), con un bilancio totale di 409 miliardi di EUR per il QFP 2028-2034<sup>65</sup>.

L'ECF integrerà in un'architettura unificata circa una dozzina di programmi esistenti e, seguendo la struttura dell'attuale programma InvestEU, sarà suddiviso in quattro ambiti di intervento tematici: *i)* transizione pulita e decarbonizzazione industriale (26.2 miliardi di EUR)<sup>66</sup>, *ii)* leadership digitale (51.5 miliardi di EUR), *iii)* salute, biotecnologie, agricoltura e bioeconomia (20.3 miliardi di EUR) e *iv)* resilienza e sicurezza, industria della difesa e spazio (125.2 miliardi di EUR, l'ambito più importante). Sono inoltre previsti 11 miliardi di EUR per lo strumento di investimento InvestEU, la consulenza sui progetti e la collaborazione con le PMI. L'ECF si basa su molteplici basi giuridiche del TFUE – tutte compatibili dal punto di vista procedurale – tra cui l'art. 173, par. 3, sulla politica industriale e la competitività, gli artt. 182, par. 4, 183 e 188 per la ricerca e l'innovazione nel settore della difesa, l'art. 189, par. 2, sulla politica spaziale dell'Unione,

---

<sup>62</sup> Analogamente, a norma del regolamento sulla condizionalità, spetta alla Commissione proporre al Consiglio misure adeguate e proporzionate qualora le violazioni dello Stato di diritto in un determinato Stato membro minaccino gli interessi finanziari dell'UE. Il Consiglio adotterà quindi una decisione definitiva sulle misure proposte.

<sup>63</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la competitività ("ECF"), comprensivo del programma specifico per le attività di ricerca e innovazione nel settore della difesa, abroga i regolamenti (UE) 2021/522, (UE) 2021/694, (UE) 2021/697, (UE) 2021/783 e modifica i regolamenti (UE) 2021/696, (UE) 2023/588 e (UE) [EDIP], COM (2025) 555 final, disponibile qui: EUR-Lex - 52025PC0555R(01) - IT - EUR-Lex.

<sup>64</sup> Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing Horizon Europe, the Framework Programme for Research and Innovation, for the period 2028-2034 laying down its rules for participation and dissemination, and repealing Regulation (EU) 2021/695, COM (2025) 543 final, disponibile qui: EUR-Lex - 52025PC0543 - IT - EUR-Lex.

<sup>65</sup> 451 miliardi di EUR se si aggiungono i 41.2 miliardi di EUR del Fondo per l'innovazione, finanziato dai proventi dalla vendita all'asta delle quote del sistema di scambio di quote di emissione.

<sup>66</sup> Per la transizione pulita e la decarbonizzazione, dovrebbe essere preso in considerazione anche il Fondo per l'innovazione da 41.2 miliardi di EUR, al di fuori dell'ECF.

l'art. 192, par. 1, sulle attività volte a preservare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente e l'art. 212 per le attività a sostegno dei paesi terzi partner strategici nel settore dell'industria della difesa.

L'ECF stabilisce una stretta interazione con l'FP10 Orizzonte Europa attraverso una programmazione coordinata in cui le attività collaborative di ricerca e innovazione di Orizzonte Europa saranno integrate nei programmi di lavoro dell'ECF, discussi nelle configurazioni del comitato di programma dell'ECF, consentendo in tal modo un percorso di investimento (“*investment journey*”) senza soluzione di continuità dalla ricerca di base alle *start-up* e alle *scale-up*. Il sistema prevede infatti un approccio integrato a un ciclo completo di innovazione, dalla ricerca di base alla commercializzazione, abbandonando la tradizionale frammentazione dei programmi settoriali.

Per quanto riguarda la sua attuazione, l'ECF sarà attuato attraverso programmi di lavoro in regime di gestione diretta o indiretta. Ciò comprenderà un innovativo “pacchetto di strumenti ECF” comprendente sovvenzioni, appalti e strumenti di coordinamento della politica industriale. Allo stesso tempo, l'ECF prevede uno strumento InvestEU ECF, che comprende strumenti finanziari quali prestiti, equity, quasi-equity, garanzie e finanziamenti misti. D'altronde, l'aggiunta dell'art. 322, par. 1, TFUE – base giuridica per le regole finanziarie che implica peraltro la consultazione obbligatoria della Corte dei conti europea – è giustificata dalle numerose deroghe alle disposizioni del regolamento finanziario, ritenute necessarie per consentire una maggiore flessibilità e un'attuazione più rapida nell'utilizzo degli stanziamenti ECF.

### **3.2.3. Il programma di azione esterna “Europa globale” e gli altri programmi: la Terra e gli altri pianeti.**

La proposta di regolamento che istituisce il programma “Europa globale” per il periodo 2028-2034<sup>67</sup>, con un bilancio indicativo di 200.3 miliardi di EUR, rappresenta uno sviluppo significativo dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale (NDICI-Europa globale)<sup>68</sup>, preservandone nel contempo i risultati e le caratteristiche fondamentali: rimarrà il programma chiave affinché l'Unione agisca sulla scena internazionale, affermi e promuova i propri valori, principi e interessi nel mondo, conformemente agli artt. 3, par. 5, 8 e 21, TUE. “Europa globale” mantiene la filosofia di semplificazione introdotta con NDICI-Europa globale, che aveva già sostituito undici regolamenti precedenti, ma si spinge addirittura oltre consolidando praticamente tutti gli stanziamenti per l'azione esterna nell'ambito di un unico strumento: cooperazione di vicinato e sviluppo internazionale, assistenza preadesione (IPA III), aiuti umanitari, strumento per l'Ucraina e strumenti per le riforme e la crescita per i Balcani occidentali e la Moldavia. Tale vocazione omnicomprensiva si declina in cinque pilastri geografici chiaramente definiti: *i*) Europa, *ii*) Medio Oriente/Nord Africa/Golfo, *iii*) Africa subsahariana, *iv*) Asia-Pacifico,

---

<sup>67</sup> Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing Global Europe, COM (2025) 551 final, disponibile qui: EUR-Lex - 52025PC0551 - IT - EUR-Lex.

<sup>68</sup> Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale – Europa globale, che modifica e abroga la decisione n. 466/2014/UE del Parlamento europeo e del Consiglio e abroga il regolamento (UE) 2017/1601 del Parlamento europeo e del Consiglio e il regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio (GU L 209 del 14.6.2021, p. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2021/947/oj>).

e v) America-Caraibi, completati da un pilastro globale, ciascuno comprendente componenti programmabili e non programmabili, che preserva la “riserva per le priorità e le sfide emergenti” di NDICI-Europa globale<sup>69</sup> al fine di garantire flessibilità di fronte a crisi imprevedibili. Le principali novità di “Europa Globale” riflettono un cambiamento geopolitico significativo rispetto all’attuale NDICI-Europa globale. La principale innovazione consiste infatti nell’articolazione di un esplicito “duplice obiettivo”: promuovere al contempo lo sviluppo sostenibile dei paesi partner e gli interessi strategici dell’UE, posizionando lo strumento come strumento di politica economica esterna e di autonomia strategica aperta, con la strategia *Global Gateway* formalmente designata come veicolo principale<sup>70</sup>.

Per il resto, altri programmi del QFP 2028-2034 continuano a far parte di questo “sistema solare” delle finanze pubbliche dell’UE. La Commissione propone di ridurre drasticamente il numero di programmi da 52 a 16, raggruppandoli secondo una logica tematica coerente. Tale razionalizzazione risponde, tra l’altro, alle critiche della Corte dei conti in merito alla complessità del sistema finanziario dell’Unione e alla proliferazione dei programmi di spesa<sup>71</sup>. Pianeti di dimensioni diverse e con caratteristiche specifiche, gli altri programmi del QFP rappresentano insieme circa 250 miliardi di EUR del bilancio totale di 1 984 miliardi di EUR e rimangono al di fuori dell’architettura unificata dei piani NRP, dell’ECF e del programma “Europa Globale”<sup>72</sup>. Tali altri programmi del QFP prevedono generalmente una gestione centralizzata diretta da parte della Commissione europea. Tra questi altri “pianeti”, occorre menzionare in particolare: *i*) “Mercurio”, ossia il meccanismo per collegare l’Europa, al quale è assegnato più del doppio della dotazione per il periodo 2021-2027, per un totale di 81.4 miliardi di EUR, ma che copre solo i servizi energetici e di trasporto, in quanto l’attuale componente digitale sarà inclusa in uno degli ambiti di intervento dell’ECF; *ii*) “Venere”, ossia il celebre e benamato programma Erasmus + (che ora integra altresì il corpo europeo di solidarietà) con una dotazione di 41 miliardi di EUR, in aumento del 50 % rispetto al periodo attuale, e *iii*) “Nettuno” – pianeta tradizionalmente associato con creatività, intuizione e consapevolezza – che rappresenta il nuovo programma AgoraEU del valore di 8.6 miliardi di EUR (riunendo il programma Europa creativa e il programma Cittadini, uguaglianza, diritti e valori (CERV) per promuovere la diversità culturale, sostenere i media liberi e rafforzare la società civile.

---

<sup>69</sup> Cfr. art. 17 del regolamento (UE) 2021/947.

<sup>70</sup> Comunicazione congiunta al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle regioni e alla Banca europea per gli investimenti, *Il Global Gateway* (JOIN (2021) 30 final, del 1.12.2021, disponibile qui: EUR-Lex - 52021JC0030 - IT - EUR-Lex).

<sup>71</sup> Corte dei conti europea, *Il paesaggio finanziario dell’Unione europea — Un’assemblea disomogenea che necessita di maggiore semplificazione e rendicontabilità*, relazione speciale n. 05/2023, disponibile qui: Audit report on the EU’s financial landscape.

<sup>72</sup> Meccanismo per collegare l’Europa, programma Erasmus +, programma AgoraEU, strumento per la cooperazione e la disattivazione in materia di sicurezza nucleare, programma Giustizia, programma di sostegno alla disattivazione della centrale nucleare di Ignalina in Lituania (programma Ignalina), programma Pericle V, programma di ricerca e formazione della Comunità europea dell’energia atomica, programma per il mercato unico e le dogane, meccanismo unionale di protezione civile e sostegno dell’Unione alla preparazione e alla risposta alle emergenze sanitarie, associazione dei paesi e territori d’oltremare (PTOM), compresa la Groenlandia.

### 3.3. Gli atti giuridici orizzontali: tra continuità e novità.

#### 3.3.1. Il regolamento QFP e l'accordo interistituzionale: la carta celeste.

La proposta della Commissione per il regolamento QFP 2028-2034 segue una logica di continuità con l'attuale quadro giuridico, pur introducendo importanti novità strutturali. Il regolamento QFP costituisce in un certo senso la “carta celeste” dell'architettura di bilancio dell'UE, stabilendo i massimali di spesa e le norme di base per i prossimi sette anni. A differenza del QFP 2021-2027, che comprende sette rubriche di bilancio, la nuova proposta prevede una drastica semplificazione riducendo il numero delle rubriche da sette a quattro<sup>73</sup>. Questa riorganizzazione è molto più di un mero esercizio contabile, in quanto riflette l'ambizione di modernizzare l'architettura di bilancio dell'UE e di riorientare le priorità di spesa al fine di rispecchiare le attuali realtà geopolitiche ed economiche. Al tempo stesso, tale struttura implica una maggiore flessibilità, in modo che l'Unione abbia la capacità di agire – e reagire – rapidamente quando le circostanze cambiano inaspettatamente o quando occorre tenere conto di nuove priorità politiche.

Due novità da segnalare riguardano il deflatore per l'adeguamento tecnico dei prezzi e il margine di manovra. Da un lato, la proposta introduce un “deflatore”<sup>74</sup> fisso ma adattabile per l'adeguamento tecnico annuale a prezzi correnti, in base al quale l'adeguamento annuale sarebbe: *i*) pari al 2 % se l'inflazione annua prevista (misurata dal deflatore del PIL) per l'anno successivo fosse compresa tra l'1 % e il 3 % e *ii*) pari all'inflazione prevista negli altri casi. Ciò risulta fondamentale per evitare che il bilancio dell'UE perda il suo potere d'acquisto in caso di inflazione elevata – come è avvenuto del resto nei primi anni dell'attuale QFP. Dall'altro lato, la copertura di bilancio mediante il “margine di manovra”/ *headroom* per le operazioni di assistenza finanziaria agli Stati membri sarà estesa all'Ucraina, senza alcuna limitazione in termini di importo o durata, come è avvenuto nell'ambito dell'attuale QFP con le due modifiche menzionate nella sezione 2.4. Si rilevano altresì sviluppi significativi per quanto riguarda gli strumenti speciali. A fronte dell'attuale regolamento QFP che prevede cinque strumenti tematici e due non tematici, la nuova proposta mantiene solo tre strumenti speciali: i due non tematici, ovverosia lo strumento unico di margine e lo strumento di flessibilità, nonché un unico strumento tematico, per il sostegno finanziario all'Ucraina (la riserva per l'Ucraina). Lo strumento di flessibilità rafforzato dispone di una dotazione annuale fissa di 2 miliardi di EUR (a prezzi 2025) e di fondi aggiuntivi provenienti da disimpegni di stanziamenti e ammende nette dei due anni precedenti. Questo approccio crea un meccanismo autosufficiente che convoglia le entrate residue e di esecuzione, nonché i fondi inutilizzati, verso la risposta alle crisi, aumentando la flessibilità di bilancio dell'UE. La riserva per l'Ucraina sarà mobilitata nell'ambito del programma Europa globale con una dotazione complessiva di quasi 89 miliardi di EUR (ovverosia 13.5 miliardi di EUR all'anno).

In segno di forte continuità con il sistema attuale, l'accordo interistituzionale (AII) tra Parlamento, Consiglio e Commissione che accompagnerà il nuovo QFP viene leggermente modificato per inquadrare le nuove modalità operative. In particolare, l'AII proposto è

---

<sup>73</sup> Cfr. dettagli nell'allegato.

<sup>74</sup> Un deflatore è uno strumento statistico utilizzato per adeguare i valori nominali all'inflazione o alla deflazione, consentendo raffronti più accurati nel tempo.

razionalizzato e semplificato rispetto alle versioni precedenti. Questo implica l'abolizione delle disposizioni divenute obsolete, o in quanto specifiche per il QFP 2021-2027 o perché nel frattempo integrate nel regolamento finanziario. Questa semplificazione consente di raggruppare nell'AII stesso tutte le questioni procedurali relative al QFP e di inserire nell'allegato tutti gli elementi relativi alla procedura annuale di bilancio. Infine, degna di nota è la proposta di integrare nell'AII il testo della dichiarazione comune sulla cooperazione istituzionale e il controllo di bilancio delle nuove proposte basate sull'art.122 TFUE, il cui ricorso è divenuto più frequente negli ultimi anni<sup>75</sup>.

### **3.3.2. La decisione sulle risorse proprie: il sole come fonte di energia per l'intero sistema.**

La decisione sulle risorse proprie è il “sole” del sistema di bilancio dell'UE, che fornisce l'energia – finanziaria e pertanto ahinoi non rinnovabile – necessaria per il funzionamento dell'intero QFP. La proposta per il periodo 2028-2034 segna una svolta storica con l'introduzione di cinque nuove risorse proprie: un'ambizione senza precedenti di diversificare e aumentare le entrate autonome dell'UE. Queste nuove risorse dovrebbero generare circa 65.6 miliardi di EUR all'anno, apportando un contributo sostanziale ai 400 miliardi di EUR di entrate supplementari previste per l'intero QFP 2028-2034. Una tale diversificazione risulta peraltro propedeutica a una maggiore autonomia finanziaria dell'Unione<sup>76</sup>. Le nuove risorse proprie proposte sono inoltre un perfetto esempio dell'allineamento tra gli strumenti di finanziamento e le priorità politiche dell'Unione. La risorsa propria basata sul sistema di scambio di quote di emissione (ETS) genererebbe 10.8 miliardi di EUR all'anno, corrispondenti al 30 % delle entrate del sistema esistente. Il meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (CBAM) apporterebbe un contributo di 1.4 miliardi di EUR all'anno, riscuotendo il 75 % delle entrate derivanti dalla vendita dei relativi certificati. Questi due strumenti costituiscono una continuazione diretta della tabella di marcia per le risorse proprie prevista dall'AII attualmente in vigore (v. sezioni 2.5 e 2.6) e dimostrano una coerenza strategica nella costruzione del sistema delle finanze pubbliche dell'UE.

Forse l'innovazione più audace proposta dalla Commissione è la *Corporate Resource for Europe* (CORE), un contributo forfettario da parte di imprese con un fatturato annuo superiore a 100 milioni di EUR. Questa risorsa – stimata a 7.6 miliardi di EUR all'anno – istituisce un sistema progressivo a rate: 100 000 EUR per le imprese con un fatturato netto compreso tra 100 milioni di EUR e 250 milioni di EUR e fino a 750 000 EUR per le imprese con un fatturato netto superiore a 750 milioni di EUR. Questo approccio riflette l'impegno a garantire che le grandi imprese che operano nel mercato unico europeo – il più grande mercato unico al mondo – contribuiscano al bilancio dell'UE, evitando però il rischio di una tassazione eccessiva che potrebbe danneggiarne la competitività. Le altre nuove risorse proposte integrano questo “armamentario” eterogeneo. Da un lato, la risorsa propria sui rifiuti elettronici (che dovrebbe apportare circa 16.9 miliardi di EUR all'anno) applica un prelievo di 2 EUR per chilogrammo di rifiuti elettrici ed elettronici non raccolti, sostenendo dunque esplicitamente l'economia circolare e gli obiettivi di riduzione dei rifiuti.

---

<sup>75</sup> Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sul controllo di bilancio delle nuove proposte basate sull'art.122 TFUE che potrebbero avere incidenze rilevanti sul bilancio dell'Unione, 2020/C 444 I/05 GU C 444I del 22.12.2020, p. 5.

<sup>76</sup> Cfr. le analisi elaborate sull'autonomia finanziaria come “motore della sovranità” da R. CROWE, *An EU Budget of States and Citizens*, cit., pp. 331-344.

Dall'altro lato, la risorsa propria sulle accise sul tabacco (che dovrebbe apportare circa 12.6 miliardi di EUR all'anno) riscuote il 15 % delle entrate generate dalle accise minime sui tabacchi lavorati. Tale approccio della Commissione illustra una duplice logica: generare reddito incentivando allo stesso tempo comportamenti più sostenibili, salutari e responsabili. È opportuno poi rilevare diversi piccoli adeguamenti alle risorse proprie esistenti, quali un aumento dell'aliquota di prelievo del contributo sulla plastica non riciclata o una riduzione delle spese di riscossione applicate ai dazi doganali – i quali rientrano nella categoria delle risorse proprie tradizionali assieme ai diritti agricoli e ai contributi sullo zucchero.

Da ultimo – ma non per importanza – la decisione proposta dalla Commissione introduce un meccanismo straordinario e mirato di risposta alle crisi quale ulteriore importante novità del prossimo QFP. Tale importo sarà superiore al massimale del QFP. Il meccanismo potrà essere attivato da un regolamento del Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo – secondo la procedura di cui all'art 311, 4° c., TFUE – per far fronte alle conseguenze di gravi crisi (sanitarie, di sicurezza, climatiche) o di gravi difficoltà o al grave rischio di tali crisi o difficoltà, sostenendo gli Stati membri mediante prestiti agevolati e finanziando allo stesso tempo investimenti di emergenza nelle priorità europee. Come di consueto, la Commissione contrarrà prestiti sui mercati dei capitali per conto dell'Unione. L'attivazione del meccanismo determinerà un aumento straordinario e temporaneo dei massimali delle risorse proprie di 0,25 punti percentuali.

### **3.3.3. Il regolamento *Performance*: il telescopio del futuro QFP.**

Infine, il regolamento che stabilisce un quadro di tracciamento della spesa di bilancio e della performance del bilancio e altre norme orizzontali per i programmi e le attività dell'Unione (il “regolamento *Performance*”) rappresenta in un certo senso il “telescopio” dell'architettura del futuro bilancio dell'UE, così come delineata dalla Commissione con le varie proposte per il QFP 2028-2034. Il regolamento *Performance* fornisce infatti gli strumenti di osservazione e analisi necessari per controllare l'efficacia e l'impatto delle spese dell'UE. L'obiettivo principale del regolamento *Performance* è fornire accesso a informazioni chiare, affidabili e tempestive sull'utilizzo del bilancio dell'UE e sui risultati conseguiti attraverso il suo sostegno. Il regolamento includerà un elenco unico dei settori di intervento e dei relativi indicatori, sostituendo in tal modo i diversi elenchi dei settori di intervento e degli indicatori di *performance*, attualmente allegati a ciascun atto di base che istituisce un programma di spesa del QFP 2021-2027. Il regolamento *Performance* si fonda sull'art. 322, par. 1, TFUE, una base giuridica che conferisce al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di adottare regole finanziarie, in particolare per quanto riguarda l'esecuzione del bilancio. Questa base giuridica riflette l'importanza attribuita alla trasparenza e alla responsabilità democratica nella gestione delle finanze pubbliche dell'UE. Il regolamento si inserisce nel solco dei recenti sviluppi del quadro dei risultati di bilancio, comprese le esperienze con la politica di coesione e il dispositivo per la ripresa e la resilienza. Tale evoluzione comporta infatti il passaggio da una logica dei mezzi a un approccio basato sui risultati<sup>77</sup>.

---

<sup>77</sup> Su questo punto, v. F. DINTILHAC, *Le nouveau cadre financier pluriannuel des dépenses de l'Union pour la période 2014-2020*, cit., p. 324, sulla «focalizzazione sui risultati e sulla valutazione delle prestazioni». Traduzione dell'originale francese.

Il bilancio deve essere eseguito secondo il principio della sana gestione finanziaria di cui all'art.310, par. 5, TFUE.

A tale riguardo, il regolamento *Performance* istituisce un quadro sia per il monitoraggio delle spese che per la *performance* del bilancio. Esso comprende norme volte a garantire un approccio unico e razionalizzato all'applicazione del principio “non arrecare un danno significativo”<sup>78</sup> e del principio della parità di genere di cui all'art. 33, par. 2, lett. d) e f), rispettivamente, del regolamento finanziario, laddove possibile e opportuno e in linea con i principi di economia, efficienza ed efficacia di cui all'art. 33, par. 1, di tale regolamento, nonché con altri principi orizzontali relativi alle condizioni di lavoro e di occupazione, al clima e alla biodiversità.

Pertanto, lo scopo del regolamento *Performance* va ben oltre i semplici obblighi di informazione e comunicazione tradizionali. Esso mira infatti a istituire un quadro di programmazione di bilancio basato sulla *performance* che assegni e gestisca le risorse pubbliche alla luce dei risultati attesi e degli indicatori di *performance*<sup>79</sup>. Questo approccio rappresenta un importante cambiamento nel controllo, passando dal tradizionale controllo di conformità della spesa (*input*) a un'attenzione particolare ai loro risultati (*output*) e, idealmente, al loro impatto sociale (*outcomes/impact*). Il regolamento introduce inoltre un portale web unico, dedicato e accessibile al pubblico sui finanziamenti dell'UE (il “portale unico”), nonché altre disposizioni orizzontali applicabili a tutti i programmi dell'UE, come quelle in materia di informazione, comunicazione e visibilità.

#### 4. Conclusione.

La riforma del QFP *post-2027* proposta dalla Commissione sancisce un profondo sviluppo istituzionale e giuridico, nel pieno rispetto dei limiti imposti dai trattati. Essa incarna una rinnovata ambizione di integrazione finanziaria, flessibilità e coerenza delle politiche<sup>80</sup>. La trasformazione della “galassia del bilancio” in “sistema solare” segna una rottura e al tempo stesso un profondo cambiamento nella *governance* e nell'architettura delle finanze pubbliche dell'UE. Questa riforma rispetta la continuità storica dei QFP, segnando allo stesso tempo un cambio di passo metodologico. Come osserva la dottrina, «l'evoluzione del diritto di bilancio a partire dal trattato di Roma sembra essere uno specchio più o meno fedele dell'identità costituzionale europea»<sup>81</sup>. Da tale punto di vista, il QFP 2028-2034 rispecchia un'Unione che assume pienamente la sua dimensione

---

<sup>78</sup> Il principio “non arrecare un danno significativo” (*Do No Significant Harm* in inglese, da cui l'acronimo DNSH) mira a garantire che le politiche, i progetti o le attività, in particolare nel quadro dell'UE, non abbiano un impatto negativo significativo sugli obiettivi climatici e ambientali. Per una recente analisi approfondita sul principio DNSH nel diritto dell'Unione, si veda B. BICHI RUSPOLI FORTEGUERRI, *Do No Significant Harm: natura giuridica e funzioni del DNSH nel diritto dell'Unione europea*, in *questa Rivista*, 2025, pp. 133-147.

<sup>79</sup> Sul concetto di “*performance*” del bilancio, già centrale nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza, si veda F. FABBRINI, *The recovery and resilience facility as a new legal technology of European governance*, in *Journal of European Integration*, 2025, n. 1, p. 86.

<sup>80</sup> V. sul tema della integrazione finanziaria dell'Unione, C. FASONE, *La proposta di Quadro finanziario pluriennale UE 2028-2034, tra continuità e innovazione – Editoriale*, cit., p. xiv, B. DE WITTE, *Integration Through Funding. The Union's Finances as a Policy Instrument*, in R. WEBER (a cura di), *The Financial Constitution of European Integration: Follow the Money?*, Oxford, 2023, p. 221 ss.

<sup>81</sup> D. POINSIGNON, *L'évolution des dispositions budgétaires au regard de l'enrichissement constitutionnel du traité de Rome*, cit., p. 73.

federativa preservando contemporaneamente gli equilibri nazionali, in un contesto generale globale assai turbolento e caratterizzato da numerose sfide geopolitiche.

Le varie novità introdotte – piani NRP, ECF, meccanismi di crisi – esemplificano un modello in cui il diritto, la politica e l'economia convergono verso una *governance* proattiva e resiliente. La sinergia tra le procedure di bilancio e legislative, la diversificazione delle risorse proprie e il nuovo paradigma incentrato sulla *performance* fanno parte del processo di “costituzionalizzazione” del diritto dell'UE in materia di bilancio e finanze pubbliche, cercando allo stesso tempo di conferire al bilancio dell'UE maggiore autonomia e potenza.

Si profilano sfide significative per l'attuazione di questa architettura. In primo luogo, l'accettazione politica: il requisito dell'unanimità in seno al Consiglio e l'approvazione del Parlamento da parte della maggioranza dei suoi membri per l'adozione del regolamento QFP comportano un rischio di stallo istituzionale, dal momento che le novità introdotte nella proposta della Commissione sono notevoli. Inoltre, questo nuovo sistema metterà alla prova la capacità amministrativa tanto a livello europeo quanto a livello nazionale. I piani NRP e i meccanismi di monitoraggio per valutare la *performance* richiedono un sostanziale rafforzamento delle capacità di gestione. Al momento della messa a punto di questo articolo (febbraio 2026), risulta per ora superato lo stallo paventato dal Parlamento europeo nell'autunno 2025 in seguito a una riunione tenutasi il 9 novembre 2025 tra le presidenti Metsola, Frederiksen e Von der Leyen – convocata da quest'ultima in virtù dell'art. 324 TFUE. Intanto i lavori tecnici di preparazione dei negoziati interistituzionali sui vari dossier settoriali procedono a tappe serrate tanto al Parlamento europeo quanto al Consiglio, con l'obiettivo di raggiungere un accordo a livello del Consiglio europeo sul QFP 2028-2034 entro la fine del 2026. Al di là di queste sfide, il QFP 2028-2034 presentato dalla Commissione inaugura un nuovo paradigma di bilancio dell'UE, caratterizzato da flessibilità istituzionale e operativa di fronte alle crisi, leggibilità e semplificazione per i beneficiari e i cittadini, orientamento ai risultati nell'assegnazione delle risorse e un'autentica sovranità finanziaria attraverso l'aumento e la diversificazione delle risorse proprie.

Questo sviluppo risponde alle analisi e alle critiche che chiedevano di mettere dell'ordine nella “galassia” delle finanze pubbliche dell'UE. Strutturando le finanze dell'Unione attorno a un nucleo centrale coerente – i piani NRP – mantenendo allo stesso tempo la diversità degli strumenti settoriali, la Commissione sta progettando in modo efficace un “sistema solare” in cui ciascun elemento trova il proprio posto in un'architettura globale. Il “favoloso mondo” del QFP – iniziato più di 30 anni fa e che la Commissione intende arricchire con le sue recenti proposte – illustra la capacità dell'Unione europea di adattarsi alle sfide attuali, combinando disciplina di bilancio, ambizione politica, visione strategica e rigore giuridico. Resta da vedere se tale ambizione si rifletterà politicamente nei prossimi negoziati tra il Parlamento europeo e il Consiglio, con una Commissione, innanzitutto pronta a svolgere il proprio ruolo istituzionale di intermediario e arbitro imparziale, e che sarà poi incaricata di attuare concretamente un bilancio dell'Unione completamente rinnovato a partire dal 2028.

**Allegato – Tabella degli atti orizzontali e degli atti di base con le rispettive basi giuridiche, per rubrica e dotazioni finanziarie 2028-2034 (proposte della Commissione)**

*- Atti giuridici orizzontali*

<b>Atti giuridici</b>	<b>Titoli</b>	<b>Basi giuridiche</b>
Regolamento sul quadro finanziario pluriennale	Proposta di regolamento del Consiglio che stabilisce il quadro finanziario pluriennale per il periodo 2028-2034 (COM (2025) 571, 2025/0571 (APP))	Art. 312 TFUE Art. 106 bis trattato Euratom
Accordo interistituzionale	Proposta di accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria (COM (2025) 572)	Art. 295 TFUE
Decisione risorse proprie	Proposta di decisione del Consiglio relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e che abroga la decisione (UE, Euratom) 2020/2053 (COM (2025) 574, 2025/0574 (CNS))	Art. 311 TFUE
Regolamento Performance	Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro di monitoraggio delle spese di bilancio e delle prestazioni e altre norme orizzontali per i programmi e le attività dell'Unione (COM (2025) 545, 2025/0545 (COD))	Art. 322, par. 1, lett. (a), TFUE Art. 106 bis trattato Euratom

*- Atti di base*

<u>Rubrica 1 Coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura e affari rurali, affari marittimi, prosperità e sicurezza</u>			
Massimale 1 062 220 milioni di euro			
<b>Programmi</b>	<b>Atti di base</b>	<b>Dotazioni finanziarie</b>	<b>Basi giuridiche</b>
Politica agricola comune	COM (2025) 560, 2025/0241 (COD)	295 700 mio EUR	Art. 43, par. 2, TFUE Protocollo n. 4, Atto di adesione del 1979

Politica comune della pesca	COM (2025) 559, 2025/0235 (COD)	//	Artt. 42, 43, par. 2, 91, par. 1, 100, par. 2, 173, par. 3, 175, 188, 192, par. 1, 194, par. 2, 195, par. 2 e 349, TFUE
Fondo europeo per la coesione economica, sociale e territoriale, agricoltura e zone rurali, pesca e zone marittime, prosperità e sicurezza	COM (2025) 565, 2025/0240 (COD)	865 076 milioni di EUR (dotazione globale)	Artt. 42, 43, par. 3, 46, lett. (d), 91, par. 1, lett. (d), 149, 153, par. 2, lett. (a), 164, 175, 177, 178, par. 1, 192, par. 2, 194, par. 1, 209, par. 2, 212, par. 1, 322, par. 1, lett. (a) e 349, TFUE
Fondo europeo di sviluppo regionale e Fondo di coesione	COM (2025) 552, 2025/0238 (COD)	//	Artt. 177, 178 e 349, TFUE
Fondo sociale europeo	COM (2025) 558, 2025/0239 (COD)	//	Artt. 164 e 175, par. 3, TFUE
Programma di distribuzione di frutta, verdura e latte nelle scuole (“programma dell’UE destinato alle scuole”)	COM (2025) 553, 2025/0237 (COD) COM (2025) 554, 2025/0234 (NLE)	//	Artt. 42, 43, par. 2 e 349, TFUE  Art. 43, par. 3, TFUE
Sostegno dell’UE in materia di asilo, migrazione e integrazione	COM (2025) 540, 2025/0540 (COD)	11 975 mio EUR	Artt. 78, par. 2, 79, parr. 2 e 4, TFUE
Sostegno dell’UE alla sicurezza interna	COM (2025) 542, 2025/0542 (COD)	6 843 mio EUR	Artt. 82, par. 1, 84 e 87, par. 2, TFUE
Sostegno dell’UE allo spazio Schengen, alla gestione europea	COM (2025) 541, 2025/0541 (COD)	15 396 mio EUR	Artt. 77, par. 2, 29, par. 2, lett. (c) e (d), TFUE

integrata delle frontiere e alla politica comune in materia di visti			
<b>Rubrica 2 Competitività, prosperità e sicurezza</b>			
Massimale 589 594 milioni di euro			
<b>Programmi</b>	<b>Atti di base</b>	<b>Dotazioni finanziarie</b>	<b>Basi giuridiche</b>
AgoraEU	COM (2025) 550, 2025/0550 (COD)	8 582 mio EUR	Artt. 19, par. 2, 21, par. 2, 24, 167, par. 5, 168, par. 5 e 173, par. 3, TFUE
Meccanismo per collegare l'Europa	COM (2025) 547, 2025/0221 (COD)	81 428 mio EUR	Artt. 172, par. 1 e 194, par. 2, TFUE
Erasmus +	COM (2025) 549, 2025/0222 (COD)	40 827 mio EUR	Artt. 165, par. 4, 166, par. 4 e 214, par. 5, TFUE
Fondo europeo per la competitività	COM (2025) 555, 2025/0555 (COD)	234 300 mio EUR	Artt. 43, par. 2, 168, par. 5, 172, par. 1, 173, par. 3, 175, par. 1, 182, par. 4, 183 in combinato disposto con artt. 188, par. 2, 189, par. 2, 192, par. 1, 194, par. 2, 212 par. 2, e 322, par. 1, lett. (a), TFUE
Orizzonte Europa – Programma quadro di ricerca e innovazione	COM (2025) 543, 2025/0543 (COD)	175 002 mio EUR	Artt. 173, par. 3, 182, par. 1, 183, 188, par. 2, e 322, par. 1, lett. (a), TFUE
Programma specifico “Attuazione di Orizzonte Europa”	COM (2025) 544, 2025/0544 (CNS)		Art.182, par. 4, TFUE

Strumento per la cooperazione in materia di sicurezza nucleare e la disattivazione	COM (2025) 598, 2025/0265 (CNS)	966 mio EUR	Art. 203 trattato Euratom
Giustizia	COM (2025) 463, 2025/0255 (COD)	798 mio EUR	Artt. 81, parr. 1 e 2, e 82, par. 1, TFUE
Disattivazione nucleare (Lituania)	COM (2025) 476, 2025/0268 (NLE)	678 mio EUR	Art. 3, par. 2, del protocollo n. 4 dell'atto di adesione del 2003
Pericles V (Protezione dell'euro contro la contraffazione monetaria)	COM (2025) 462, 2025/0258 (COD) COM (2025) 461, 2025/0256 (APP)	7 mio EUR	Art. 133 TFUE  Art. 352 TFUE
Programma di ricerca e formazione della Comunità europea dell'energia atomica (Euratom – ITER)	COM (2025) 594, 2025/0594 (NLE)	6 682 mio EUR	Art. 7, par. 1, trattato Euratom
Programma per il mercato unico e le dogane	COM (2025) 590, 2025/0590 (COD)	6 238 mio EUR	Artt. 33, 114, par. 1, 169, par. 3, 197, par. 2, 207, par. 2, 325, par. 4 e 338, par. 1, TFUE
Meccanismo unionale di protezione civile e sostegno dell'Unione alla preparazione e alla risposta alle emergenze sanitarie	COM (2025) 548, 2025/0223 (COD)	10 675 mio EUR	Artt. 168, par. 5, 196 e 322, par. 1, lett. (a), TFUE
<u>Rubrica 3 Europa globale</u>			

Massimale 215 203 milioni di euro			
<b>Programmi</b>	<b>Atti di base</b>	<b>Dotazioni finanziarie</b>	<b>Basi giuridiche</b>
Europa globale	COM (2025) 551, 2025/0227 (COD)	200 309 milioni di EUR + riserva per l'Ucraina	Artt. 209, 212 e 322, par. 1, lett. (a), TFUE
Associazione dei paesi e territori d'oltremare (PTOM), compresa la Groenlandia	COM (2025) 599, 2025/0264 (CNS)	999 mio EUR	Art. 203 TFUE
<b>Rubrica 4 Amministrazione</b>			
Massimale 117 877 milioni di euro			