

Research Center for European
Analysis and Policy

Jean Monnet Centre of Excellence on
EU Inclusive Open Strategic Autonomy



L'UNIONE EUROPEA E IL SUO BILANCIO

Una prospettiva critica

Atti del convegno

Luiss, Roma, 8 giugno 2026

Working Paper 8/2026

21 settembre 2026

L'UNIONE EUROPEA E IL SUO BILANCIO

Una prospettiva critica

Atti del convegno
Luiss, Roma, 8 giugno 2026

Indice

Introduzione - Valentina Meliciani e Maria Savona

Premessa - Paolo Boccardelli

Parte I - Il bilancio europeo: architettura, risorse e scelte di fondo

- 1.1 Un bilancio ambizioso per un'Europa più forte - Gaetano D'Adamo
- 1.2 Il QFP 2028-2034 tra beni pubblici europei e vincoli del negoziato - Marco Buti

Parte II - Competitività e priorità strategiche: coesione e capacità di attuazione

- 2.1 Programmazione finanziaria dell'Unione europea e effetti sulla pubblica amministrazione italiana - Elisa D'Alterio
- 2.2 Competitività e coesione nel nuovo bilancio europeo - Claudio De Vincenti
- 2.3 Il nuovo bilancio UE tra ambizione strategica e vincolo di scala - Paolo Guerrieri
- 2.4 Dimensione del bilancio, qualità della spesa e capacità di assorbimento - Marcello Messori
- 2.5 Dal bilancio alla capacità: la vera sfida strategica dell'Europa - Simona Milio

Parte III - Il bilancio e il futuro dell'Unione: capacità fiscale, debito comune e integrazione

- 3.1 Bilancio, crisi e costruzione dell'Unione - Sabino Cassese
- 3.2 Il bilancio come architettura politica dell'Unione - Sergio Fabbrini
- 3.3 Debito comune, allargamento e difesa: tre sfide per il bilancio europeo - Paolo Gentiloni
- 3.4 Debito comune e beni pubblici europei - Pier Carlo Padoan
- 3.5 Note sull'architettura di bilancio e le risorse proprie dell'Unione europea - Ignazio Visco

Conclusioni - Flessibilità, coordinamento e qualità della spesa nel nuovo bilancio europeo - Raffaele Fitto

Introduzione

Valentina Meliciani e Maria Savona

Il negoziato sul nuovo Quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'Unione europea per il periodo 2028-2034 si svolge in una fase particolarmente critica per l'Europa. Negli ultimi anni è cambiato radicalmente il contesto nel quale l'Unione deve definire le proprie priorità. La guerra è tornata sul continente europeo, le tensioni geopolitiche hanno messo in discussione la sicurezza delle catene di approvvigionamento, la seconda presidenza Trump ha incrinato alcuni dei presupposti su cui l'Europa aveva a lungo fondato la propria sicurezza, la competizione tecnologica tra Stati Uniti e Cina si è intensificata, mentre l'Europa rischia una progressiva perdita di sovranità nelle tecnologie strategiche e di non riuscire a conseguire gli obiettivi della transizione climatica. È in questo scenario che si è svolto alla Luiss, l'8 giugno 2026, il convegno da cui nascono i contributi raccolti in questo volume, dedicato alle scelte che il nuovo bilancio europeo pone per il futuro dell'Unione.

In questo contesto, la discussione sul nuovo bilancio europeo assume un'importanza centrale in quanto riguarda la capacità dell'Europa di dotarsi degli strumenti necessari per preservare la specificità del suo modello di sviluppo che ambisce a tenere insieme competitività, sostenibilità ambientale e coesione sociale.

È questa la sfida lanciata dal rapporto Draghi sulla competitività europea, una sfida che il rapporto definisce “esistenziale”. Il progressivo indebolimento della capacità di crescere e innovare per l'Europa non comporterebbe soltanto una perdita relativa di reddito rispetto agli Stati Uniti o alla Cina, ma renderebbe sempre più difficile finanziare contemporaneamente il modello sociale europeo e la transizione ambientale, mettendo a rischio la capacità dell'Europa di affermarsi come attore autonomo e democratico in un ordine mondiale sempre più instabile.

A due anni di distanza, il discorso sullo Stato dell'Unione pronunciato dalla presidente von der Leyen nel settembre 2026 mostra quanto questa diagnosi sia diventata ancora più urgente. La presidente della Commissione ha descritto un'Unione che opera, nelle sue parole, in un mondo apertamente ostile, segnato da guerre, dalla competizione per la capacità industriale, dalla corsa alle tecnologie e alle risorse strategiche e da nuove forme di dipendenza economica.

Ma il mutamento del contesto internazionale mette anche in luce una debolezza più strutturale dell'Unione, che sottende la riflessione sul nuovo bilancio europeo. Il Rapporto di Firenze dell'EMU Lab, *Reconfiguring Europe in a Fractured Global Economy*, curato da Marco Buti, Giancarlo Corsetti e Alexander Peychev, sostiene che l'Europa abbia operato per decenni secondo un “modello di responsabilità ridotta”: la sicurezza garantita dall'ombrello americano, i surplus europei assorbiti dal mercato statunitense, la governance multilaterale affidata alla leadership degli Stati Uniti. Quel modello ha consentito all'Europa di integrarsi senza assumersi pienamente i costi economici e politici dell'azione comune, ma è oggi strutturalmente esaurito.

Il venir meno di questa impalcatura esterna rende quindi più evidente quella che il rapporto definisce una “trappola della frammentazione”: proprio quando l'azione collettiva diventa più necessaria, la politica nazionale continua a resistere ai trasferimenti di sovranità che essa richiede. Ne deriva l'esigenza di rafforzare la capacità europea di agire in comune, in particolare attraverso l'ampliamento dei beni pubblici europei. In questa prospettiva, la discussione sul bilancio cessa di essere una contabilità di quote e diventa una questione centrale per la capacità di azione dell'Unione.

È precisamente su questo terreno che si misura l'adequatezza del prossimo bilancio europeo: nella sua capacità di tradurre le nuove esigenze di azione comune in priorità, strumenti e risorse coerenti. La proposta per il Quadro finanziario pluriennale 2028-2034 deve dunque essere valutata alla luce di sfide profondamente diverse da quelle che hanno storicamente determinato la struttura del bilancio dell'Unione.

Il punto di partenza è la trasformazione della stessa architettura del bilancio. Come illustra Gaetano D'Adamo, la proposta della Commissione cerca di rispondere a un vero e proprio trilemma: finanziare nuove priorità e il rimborso del debito contratto con NextGenerationEU, continuando al tempo stesso a sostenere le politiche tradizionali, senza aumentare eccessivamente i contributi nazionali e trovando nuove fonti di entrata. La risposta proposta dalla Commissione non consiste soltanto in un aumento nominale delle risorse, ma in una profonda riorganizzazione degli strumenti attorno ai Piani di partenariato nazionali e regionali, al Fondo europeo per la competitività e a Europa Globale, accompagnata dalla proposta di nuove risorse proprie. La semplificazione dell'architettura e una maggiore flessibilità nell'impiego delle risorse costituiscono, in questa prospettiva, parte integrante del tentativo di adattare il bilancio alle nuove priorità dell'Unione.

Ma l'adeguamento delle priorità di spesa deve tener conto di quali obiettivi richiedano effettivamente una capacità finanziaria comune e quali possano invece continuare a essere perseguiti più efficacemente dagli Stati membri. È la questione posta da Marco Buti attraverso il concetto di beni pubblici europei. Ciò che rileva ai fini del bilancio europeo è individuare quelle attività per le quali esiste un significativo valore aggiunto derivante dall'intervento comune. Settori quali la difesa, le tecnologie strategiche e il contrasto al cambiamento climatico, caratterizzati da importanti esternalità positive ed economie di scala, appaiono candidati naturali. Il problema è tuttavia anche politico: proprio le risorse destinate a obiettivi comuni devono confrontarsi, nel negoziato tra gli Stati membri, con la persistenza della logica dei ritorni nazionali con il rischio concreto di un ridimensionamento non solo nell'ammontare del bilancio, ma anche nella quota da assegnare al finanziamento dei beni pubblici europei.

Questa tensione diventa particolarmente evidente nel rapporto tra competitività e coesione. La proposta della Commissione segna un deciso spostamento di risorse verso competitività, sicurezza e politica industriale, ma la logica dei beni pubblici europei non esaurisce le priorità del bilancio dell'Unione. Come sottolinea Claudio De Vincenti, competitività e coesione non devono necessariamente essere considerate obiettivi alternativi. La politica di coesione può contribuire alla capacità competitiva dell'Europa se viene orientata maggiormente alla costruzione delle basi strutturali della crescita dei territori in ritardo e integrata, anche attraverso i nuovi Piani di partenariato, con la politica industriale europea. La riduzione delle disparità regionali resta al tempo stesso un obiettivo fondamentale dell'Unione e una condizione della sostenibilità economica e politica del processo di integrazione.

La questione della competitività pone però anche un problema di scala. Paolo Guerrieri richiama la distanza tra l'ambizione strategica della proposta e una dimensione complessiva del bilancio che rimane sostanzialmente ancorata ai tradizionali limiti della capacità finanziaria europea. La Commissione modifica significativamente la composizione e l'architettura della spesa, riconoscendo la centralità della competitività, dell'innovazione, della sicurezza economica e dell'autonomia strategica, ma lo fa senza un corrispondente salto nella capacità finanziaria comune. Ne emerge una tensione tra l'ampliamento delle funzioni attribuite all'Unione e le risorse messe a disposizione per esercitarle, che rende ancora più importante il rapporto tra bilancio europeo, risorse nazionali, investimenti privati e capacità della Banca europea per gli investimenti.

Questa tensione emerge anche nel contributo di Marcello Messori che evidenzia come la creazione di una solida capacità fiscale europea richieda il trasferimento di competenze e di sovranità dagli Stati membri alle istituzioni della Ue, l'unificazione dei mercati finanziari e la costruzione di un safe asset europeo, questioni che vanno oltre il prossimo bilancio europeo. Inoltre, anche un drastico ampliamento del bilancio e il reperimento di altre risorse finanziarie di origine europea sarebbero una condizione necessaria, ma non sufficiente per rispondere alle sfide dell'Europa. Si tratterebbe ancora di verificare i meccanismi attraverso i quali le risorse stanziare possano efficacemente raggiungere i beneficiari finali e produrre risultati coerenti con le priorità strategiche dell'Ue.

È precisamente su quest'ultimo terreno che il bilancio europeo incontra il funzionamento concreto delle amministrazioni nazionali. Elisa D'Alterio mostra come la programmazione finanziaria dell'Unione non si limiti a trasferire risorse, ma incida sugli stessi modelli amministrativi degli Stati membri, attraverso i fondi strutturali, le raccomandazioni specifiche per paese e il Semestre europeo. La capacità amministrativa non è quindi soltanto una condizione esterna per l'efficacia del bilancio: è essa stessa uno degli ambiti sui quali la programmazione europea interviene, ponendo il problema del coordinamento tra obiettivi europei, politiche nazionali e capacità dei diversi livelli territoriali di governo.

In questa prospettiva, come evidenzia Simona Milio, la sfida può essere formulata in termini ancora più generali: passare dall'allocazione delle risorse alla costruzione di capacità europee. La frammentazione degli interventi nazionali, anche quando le risorse complessivamente mobilitate sono ingenti, non produce necessariamente una capacità industriale, tecnologica o territoriale comune. La questione riguarda quindi non soltanto quanto l'Europa spende, ma la capacità di coordinare strumenti europei e nazionali, costruire filiere e infrastrutture comuni e trasformare gli investimenti in capacità produttive e istituzionali permanenti.

Il nuovo Quadro finanziario pluriennale rappresenta quindi molto più di un negoziato sulle dimensioni del bilancio o sulle quote spettanti ai diversi Stati membri. Dall'insieme di questi contributi emerge una tensione tra almeno quattro dimensioni: la scala delle risorse comuni, la loro allocazione tra nuove e tradizionali priorità, la qualità e la capacità di attuazione della spesa e, infine, il livello europeo, nazionale o territoriale al quale le diverse politiche possono essere perseguite più efficacemente.

Queste tensioni rinviano, infine, a una questione più profonda, che riguarda la natura stessa dell'Unione e gli strumenti istituzionali e fiscali di cui essa dispone. Gli interventi della tavola rotonda conclusiva del convegno, dedicata al rapporto tra il bilancio e il futuro dell'Unione, affrontano questa questione da prospettive diverse. Conviene richiamare qui le domande di fondo, perché esse attraversano, in forme diverse, l'intero volume.

La prima riguarda la capacità di tenuta dell'architettura costituzionale europea. Se quella attuale non è una crisi tra le tante, ma una frattura strutturale, i Trattati, le basi giuridiche esistenti e l'equilibrio tra dimensione sovranazionale e dimensione intergovernativa sono in grado di reggerne l'urto? E la trappola della frammentazione è un problema che il diritto può contribuire a sciogliere, attraverso la riforma dei Trattati, nuove basi giuridiche o forme di integrazione differenziata, oppure è un problema politico che il diritto non può guidare? È la domanda da cui muove il contributo di Sabino Cassese, che la riconduce alla sproporzione tra un'Unione "gigante regolatorio e nano finanziario" e al nesso storicamente costitutivo tra bilancio, rappresentanza e potere pubblico: se si vuole che l'Unione sia un potere pubblico compiuto, dotato di funzioni estrattive, allocative e redistributive, occorre interrogarsi anche sul corrispondente arretramento di alcune competenze nazionali.

La seconda riguarda la direzione verso cui la crisi della sicurezza sta spingendo l'Unione. La risposta europea al disimpegno statunitense non ha prodotto un sistema unificato, ma un sistema segmentato, nel quale SAFE segue una logica intergovernativa e lo Strumento per l'Ucraina una logica sovranazionale, gestita dalla Commissione e fondata sulla condizionalità. Lo shock esterno più potente degli ultimi decenni ha dunque avvicinato l'Unione a un esito federale, o ha piuttosto confermato che gli Stati membri tendono ad addomesticare l'integrazione? Sergio Fabbrini legge in questa chiave la natura ibrida dell'Unione e il bilancio come sua carta d'identità politica, fino alla proposta di ricondurre il Quadro finanziario pluriennale alla durata quinquennale della legislatura europea, oggi disallineata rispetto all'orizzonte settennale della programmazione.

La terza riguarda i limiti della volontà politica. Dall'esperienza di chi ha governato la sospensione del Patto di stabilità, il disegno di NextGenerationEU e la riforma delle regole fiscali: fino a dove è stato possibile spingersi, che cosa non si è riusciti a realizzare e per quali ragioni? E, soprattutto, esiste il rischio che la riforma della governance economica e la riforma del bilancio procedano in direzioni opposte, con un negoziato sul QFP che riporta al centro la logica del *juste retour* proprio mentre le regole fiscali vengono ripensate in chiave di flessibilità? Paolo Gentiloni individua nel debito comune, nell'allargamento all'Ucraina e nella costruzione di una difesa europea i tre fattori destinati a trasformare l'architettura finanziaria dell'Unione, osservando come le innovazioni più rilevanti degli ultimi anni siano state realizzate ai margini, se non al di fuori, del Quadro finanziario pluriennale.

La quarta riguarda l'architettura fiscale e il suo rapporto con i mercati. Un bilancio di quasi duemila miliardi di euro, l'esistenza di titoli europei e un quadro di governance riformato avvicinano davvero l'Unione a ciò che l'unione monetaria richiederebbe, oppure manca ancora l'ingrediente istituzionale essenziale? E come leggono i mercati finanziari la traiettoria fiscale di lungo periodo dell'Unione: il rischio di frammentazione viene prezzato, o resta una vulnerabilità implicita che nessun QFP, per quanto ambizioso, può correggere? Pier Carlo Padoan risponde muovendo dal paradosso di una prudenza che, limitando gli investimenti, finisce per compromettere la crescita potenziale da cui dipende la sostenibilità stessa del debito, e insiste sulla complementarità tra investimenti pubblici, leva sul capitale privato e riforme strutturali.

La quinta riguarda la moneta. Se l'euro resta "una moneta senza uno Stato", l'Unione del risparmio e degli investimenti può funzionare senza un *safe asset* europeo credibile, e un *safe asset* è concepibile senza una capacità impositiva autonoma dell'Unione? Ignazio Visco articola questo nesso fino alle proposte concrete in materia di risorse proprie e di gestione comune del debito eccedente la soglia del 60 per cento del prodotto, mostrando come la SIU sia una riforma strutturale che il bilancio, da solo, non è in grado di realizzare e come il vincolo decisivo non sia tecnico o giuridico, ma politico.

A riportare queste questioni sul terreno più direttamente operativo del nuovo bilancio europeo è, infine, il contributo di Raffaele Fitto. La sfida è tradurre le nuove priorità dell'Unione in un bilancio più flessibile, coordinato ed efficace, capace di integrare meglio risorse europee e nazionali, evitare duplicazioni e migliorare la qualità della spesa. In questa prospettiva, la capacità di attuazione diventa parte integrante della capacità strategica dell'Unione: anche un bilancio di dimensioni relativamente contenute può produrre effetti significativi se le risorse sono utilizzate in modo coerente, tempestivo e orientato ai risultati.

Sullo sfondo resta una domanda di fondo che rappresenta il *fil rouge* dell'intero convegno: se un rinnovato contratto sociale europeo, fondato sull'assicurazione reciproca e sulla responsabilità condivisa, sia realizzabile nell'attuale contesto politico e quale sia il passo – politico, istituzionale o culturale – che potrebbe renderlo concreto. È la domanda alla quale il prossimo Quadro finanziario pluriennale è chiamato a dare una risposta, sia pure parziale e provvisoria.

Premessa

Paolo Boccardelli

Il dibattito sul futuro bilancio dell'Unione europea richiede un approccio critico nel significato proprio del termine, vale a dire un'analisi rigorosa e costruttiva orientata a individuare soluzioni utili alla definizione delle future politiche di bilancio. La preparazione del Quadro finanziario pluriennale 2028-2034 si colloca infatti in un contesto radicalmente diverso rispetto a quello nel quale fu concepito il precedente quadro finanziario. Quest'ultimo era stato elaborato in una fase caratterizzata da una relativa stabilità del contesto internazionale e da priorità politiche profondamente differenti. Oggi, al contrario, l'Unione europea è chiamata a operare in uno scenario segnato da una profonda trasformazione degli equilibri geopolitici, dall'accelerazione del cambiamento tecnologico e dall'emergere di nuove esigenze economiche e strategiche.

In questo nuovo contesto, la tecnologia rappresenta uno dei principali fattori di crescita economica e di competitività. Come osservato dal filosofo italiano Luciano Floridi, le economie avanzate sono entrate nell'era dell'“iperstoria”, nella quale il benessere e lo sviluppo dipendono in misura crescente dalle infrastrutture e dalle tecnologie dell'informazione. La diffusione dell'intelligenza artificiale costituisce una delle manifestazioni più rilevanti di questa trasformazione. Tuttavia, il progresso tecnologico non genera automaticamente benefici diffusi. Come evidenziato anche in recenti interventi del Presidente di Confindustria, Emanuele Orsini, e del Governatore della Banca d'Italia, Fabio Panetta, gli incrementi di produttività tendono a concentrarsi presso i soggetti che sviluppano le tecnologie o a tradursi prevalentemente in rendimenti del capitale, se non sono accompagnati da politiche capaci di favorire la diffusione dell'innovazione e l'aumento della produttività del lavoro.

Questa evoluzione impone un ripensamento delle politiche economiche sia a livello nazionale sia europeo. In particolare, appare necessario orientare la spesa pubblica in misura crescente verso investimenti in ricerca, innovazione e sviluppo tecnologico, riducendo il peso delle spese correnti prive di effetti strutturali sulla crescita. Ciò implica non soltanto un incremento delle risorse destinate alla ricerca, ma soprattutto un rafforzamento della capacità di trasferire i risultati della ricerca al sistema produttivo. Proprio sul piano del trasferimento tecnologico tra università, centri di ricerca e industria l'Europa continua a evidenziare ritardi significativi rispetto ai principali concorrenti internazionali; all'interno dell'Europa l'Italia si colloca in una posizione ancora meno favorevole. Tale ritardo trova riscontro, tra l'altro, nella limitata capacità di attrarre finanziamenti altamente competitivi del Consiglio europeo per l'innovazione (*European Innovation Council*), strumenti concepiti proprio per sostenere la valorizzazione industriale della ricerca e l'innovazione ad alto potenziale.

Una maggiore qualità della spesa pubblica rappresenta, inoltre, una condizione essenziale per rafforzare la domanda di lavoro altamente qualificato. L'insufficiente capacità del sistema produttivo di assorbire competenze avanzate contribuisce infatti ad alimentare la mobilità internazionale dei giovani maggiormente qualificati, attratti da mercati del lavoro in grado di offrire migliori opportunità professionali e retributive. Si determina così un circolo vizioso nel quale la limitata domanda di lavoro qualificato riduce la capacità di trattenere i talenti, indebolendo ulteriormente il potenziale innovativo del sistema economico. Interrompere questa dinamica richiede un profondo ripensamento delle politiche economiche e, conseguentemente, una diversa impostazione del bilancio europeo.

Ne deriva la necessità di rafforzare significativamente le politiche europee a sostegno della competitività, dell'innovazione e dello sviluppo tecnologico. Per perseguire tali obiettivi, l'Unione europea deve poter disporre di una capacità finanziaria superiore a quella attuale. In questa prospettiva assumono particolare rilievo il completamento dell'Unione del risparmio e degli investimenti (*Savings and Investments Union*), insieme al

rafforzamento dell'Unione bancaria, quali strumenti in grado di favorire una più efficiente allocazione del risparmio europeo verso investimenti produttivi. In tale quadro si inserisce anche il dibattito sull'opportunità di ricorrere a strumenti permanenti di debito comune europeo. L'emissione di titoli comuni non consentirebbe soltanto di ampliare le risorse disponibili per finanziare beni pubblici europei e investimenti strategici, ma contribuirebbe anche allo sviluppo di un mercato dei capitali europeo più integrato, liquido e attrattivo.

L'esigenza di rafforzare il mercato dei capitali europeo appare ancora più evidente se si considera che una quota significativa del risparmio prodotto nell'Unione continua a essere investita in attività finanziarie esterne, in particolare negli Stati Uniti. La creazione di strumenti finanziari europei sufficientemente liquidi e caratterizzati da un adeguato equilibrio tra rischio e rendimento rappresenterebbe una condizione essenziale per trattenere almeno una parte di tali risorse all'interno dell'economia europea e destinarle al finanziamento della crescita, della competitività e dell'innovazione.

La realizzazione di questo percorso presuppone tuttavia un livello di integrazione economica, fiscale e politica significativamente più avanzato rispetto a quello attuale. In questa prospettiva, il dibattito sviluppato da anni da Sergio Fabbrini su questi temi costituisce un importante contributo per definire con maggiore chiarezza i termini della questione e alimentare la riflessione sulle future politiche di bilancio dell'Unione europea. La discussione sul Quadro finanziario pluriennale 2028-2034 deve pertanto essere avviata fin d'ora. Sebbene la nuova programmazione possa apparire ancora distante, i tempi propri del processo decisionale dell'Unione rendono necessario avviare sin d'ora un confronto approfondito.

Parte I – Il bilancio europeo: architettura, risorse e scelte di fondo

1.1. Un bilancio ambizioso per un'Europa più forte

Gaetano D'Adamo

La definizione del prossimo Quadro finanziario pluriennale (QFP) dell'Unione europea prende avvio da una constatazione di fondo: il bilancio europeo si confronta con un vero e proprio trilemma. Non è infatti possibile perseguire simultaneamente tre obiettivi tra loro incompatibili: dotare l'Unione delle risorse necessarie per far fronte alle nuove priorità politiche, compreso il rimborso del debito contratto nell'ambito di NextGenerationEU, mentre continua a essere necessario finanziare le politiche tradizionali; mantenere invariato il livello dei contributi nazionali in una fase caratterizzata da significativi processi di consolidamento fiscale negli Stati membri; ed evitare l'introduzione di nuove risorse proprie. E' inevitabile una scelta politica sulla futura configurazione del bilancio europeo.

Da questa consapevolezza deriva l'impostazione della proposta della Commissione europea per il QFP 2028-2034, presentata il 16 luglio 2025. La proposta si caratterizza per un duplice elemento di ambizione. Da un lato, essa prevede un incremento significativo della dimensione complessiva del bilancio, pari a circa 2.000 miliardi di euro a prezzi correnti per l'intero periodo di programmazione. Dall'altro, introduce una profonda revisione della sua architettura, con l'obiettivo di renderne il funzionamento più semplice, più flessibile e maggiormente orientato alle priorità strategiche dell'Unione.

L'attuale struttura del bilancio europeo si fonda su un elevato numero di programmi e strumenti di finanziamento distinti, caratterizzati da regole di accesso e modalità di attuazione spesso eterogenee. La proposta della Commissione mira a superare tale frammentazione riducendo significativamente il numero degli strumenti finanziari e costruendo un quadro più integrato, capace di facilitare l'accesso ai finanziamenti da parte dei beneficiari e di migliorare l'efficacia complessiva dell'intervento europeo.

Il nuovo QFP si articola pertanto attorno a tre pilastri fondamentali. Il primo è rappresentato dai futuri Piani di partenariato nazionali e regionali, ai quali è destinata la quota più consistente delle risorse complessive. Il secondo è costituito dal Fondo europeo per la competitività, concepito come il principale strumento di sostegno agli investimenti strategici dell'Unione e strettamente coordinato con Horizon Europe, che continua a rappresentare il programma quadro europeo per la ricerca e l'innovazione. Il terzo pilastro è Europa Globale, destinato a finanziare l'azione esterna dell'Unione europea attraverso un'impostazione maggiormente integrata rispetto all'assetto attuale.

Accanto a questi tre pilastri, la proposta mantiene e rafforza una serie di programmi essenziali per il perseguimento delle politiche dell'Unione. Tra questi figurano Erasmus+, il Meccanismo per collegare l'Europa (Connecting Europe Facility) e il Meccanismo unionale di protezione civile. La nuova programmazione finanziaria dovrà inoltre assicurare, a partire dal 2028, l'avvio del rimborso del debito comune contratto per finanziare NextGenerationEU, integrando tale impegno all'interno della struttura complessiva del bilancio europeo.

I Piani di partenariato nazionali e regionali

Il primo pilastro del futuro QFP è costituito dai Piani di partenariato nazionali e regionali, che ricomprendono le politiche dell'Unione europea per le quali il bilancio europeo viene allocato ex ante agli stati membri sulla base di una certa chiave di distribuzione: la politica di coesione, la politica agricola comune e le politiche di gestione delle frontiere e migrazione. Si tratta di ambiti nei quali gli obiettivi vengono definiti a livello europeo, mentre l'attuazione è affidata agli Stati membri e alle autorità regionali e locali secondo il principio della gestione concorrente, coerentemente con il principio di sussidiarietà. Per queste politiche, infatti, il livello di governo più prossimo ai cittadini rappresenta il contesto più appropriato per garantire un'efficace implementazione degli interventi.

La proposta della Commissione prevede che ai Piani di partenariato nazionali e regionali sia destinata una quota preassegnata pari a circa 865 miliardi di euro, di cui oltre 87 miliardi destinati all'Italia. All'interno di tale dotazione, circa 300 miliardi di euro sono riservati al sostegno al reddito degli agricoltori, alle misure agricole e al settore della pesca, mentre almeno 218 miliardi sono destinati alle regioni meno sviluppate. Di questi 218 miliardi, l'Italia accedrebbe per oltre 27 miliardi di euro come parte della sua dotazione complessiva. La proposta introduce inoltre alcuni obiettivi minimi di spesa comuni a tutti gli Stati membri, prevedendo che almeno il 14% delle risorse sia destinato a finalità sociali, quali istruzione, formazione, infrastrutture sociali, sanità e inclusione, e almeno il 10% allo sviluppo delle aree rurali. Particolare rilievo assume anche il rafforzamento delle risorse destinate alla gestione delle migrazioni, delle frontiere esterne e della sicurezza, il cui finanziamento risulta significativamente incrementato rispetto all'attuale QFP. Tale scelta riflette il crescente peso che queste politiche hanno assunto nell'agenda strategica dell'Unione e la necessità di dotarle di strumenti finanziari maggiormente adeguati.

Accanto alla componente preassegnata dei piani di partenariato, la proposta introduce una quota di risorse non pre-allocate agli Stati membri, e gestita direttamente dalla Commissione europea. La finalità di questa quota non pre-allocata, che ammonta a circa 72 miliardi di euro, è aumentare la capacità di risposta del bilancio europeo di fronte a esigenze impreviste, superando la rigidità derivante da una programmazione integralmente predeterminata. All'interno di questa componente rientra infatti anche il futuro Fondo di solidarietà dell'Unione europea, destinato a sostenere gli Stati membri e i Paesi candidati colpiti da gravi calamità naturali o emergenze di sanità pubblica. Dalla sua istituzione nel 2002, l'Italia è stata il principale beneficiario di questo strumento, circostanza che evidenzia l'importanza di preservarne la capacità di intervento. La componente non preassegnata comprende inoltre la possibilità per gli Stati membri di richiedere prestiti volontari destinati a integrare le risorse loro attribuite attraverso la quota ordinaria.

L'elemento più innovativo della proposta non risiede tuttavia esclusivamente nella distribuzione delle risorse, bensì nella logica che presiede all'organizzazione delle politiche. Attualmente, i principali interventi finanziati nell'ambito della coesione, dell'agricoltura, della gestione delle frontiere e di altri settori sono disciplinati attraverso fondi distinti, caratterizzati da regolamenti, procedure e meccanismi di attuazione differenti. La Commissione propone invece di ricondurre tali politiche all'interno di un unico quadro strategico nazionale e regionale, nel quale le diverse fonti di finanziamento siano coordinate sulla base di priorità europee condivise.

In questo contesto, le regioni continuano a svolgere un ruolo centrale. Esse partecipano alla definizione dei Piani di partenariato, contribuiscono alla loro attuazione e sono coinvolte nelle attività di monitoraggio e valutazione dei risultati. Per questa ragione, i futuri Piani di partenariato non possono essere interpretati come un'estensione del modello introdotto con i Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR). Essi mantengono infatti una marcata dimensione territoriale, prevedendo specifici capitoli regionali conformemente agli assetti costituzionali dei singoli Stati membri e riprendendo la tradizionale impostazione della politica di coesione e della politica agricola comune. Le priorità di investimento continuano inoltre a essere individuate nell'ambito dei consolidati meccanismi di coordinamento delle politiche economiche dell'Unione, in particolare attraverso il Semestre europeo, assicurando così continuità con il quadro di governance già esistente.

Il Fondo europeo per la competitività

Il secondo pilastro del futuro QFP è rappresentato dal Fondo europeo per la competitività, che costituisce probabilmente l'innovazione più significativa dell'intera proposta della Commissione. L'obiettivo non è semplicemente incrementare le risorse destinate alla competitività europea, ma modificare il modo in cui l'Unione sostiene gli investimenti strategici.

L'attuale bilancio europeo supporta le imprese attraverso una pluralità di programmi distinti, ciascuno caratterizzato da proprie regole, procedure e criteri di accesso. Questa frammentazione spesso genera complessità amministrativa,

sovrapposizioni e difficoltà per i beneficiari, che devono confrontarsi con strumenti differenti a seconda della fase del progetto o della tipologia di sostegno richiesta.

La proposta della Commissione vuole superare questa impostazione introducendo un unico strumento capace di accompagnare un investimento lungo l'intero ciclo di sviluppo, dalla ricerca all'innovazione, fino alla produzione e commercializzazione e alla crescita delle imprese. Il Fondo europeo per la competitività integra, infatti, strumenti oggi distribuiti tra numerosi programmi europei e consente di utilizzare, all'interno di un quadro regolatorio unitario, tutte le principali forme di sostegno finanziario disponibili: sovvenzioni, garanzie, prestiti, strumenti finanziari e partecipazioni al capitale.

La finalità è duplice. Da un lato, semplificare l'accesso ai finanziamenti europei riducendo la frammentazione normativa; dall'altro, costruire un sistema di finanziamento coerente che accompagni gli investimenti senza le attuali discontinuità tra i diversi programmi.

Il Fondo concentra le proprie risorse in quattro grandi aree strategiche.

Resilienza economica, sicurezza, industria della difesa e spazio, con una dotazione di circa 131 miliardi di euro, pari a un incremento di circa cinque volte rispetto all'attuale programmazione;

Transizione ecologica e decarbonizzazione industriale, con circa 67 miliardi di euro, di cui 41 miliardi provenienti dal Fondo per l'innovazione finanziato attraverso il sistema europeo di scambio delle quote di emissione (EU ETS);

Leadership digitale, con una dotazione di circa 55 miliardi di euro;

Salute, biotecnologie, agricoltura e bioeconomia, con una dotazione di circa 23 miliardi di euro.

Per tutte e quattro le aree la proposta prevede un rafforzamento significativo delle risorse rispetto all'attuale Quadro finanziario pluriennale, particolarmente marcato nei settori della resilienza, della sicurezza, della difesa, dello spazio, della leadership digitale e della bioeconomia.

In questo nuovo assetto, Horizon Europe mantiene la propria autonomia quale programma quadro dedicato alla ricerca e all'innovazione. La ricerca di frontiera e la ricerca collaborativa continuano pertanto a essere disciplinate da un programma dedicato. Diversamente, gli interventi rivolti alla valorizzazione economica dei risultati della ricerca, allo scale up e al sostegno alla produzione confluiscono nel Fondo europeo per la competitività. Questa scelta consente di applicare un insieme uniforme di regole lungo l'intero percorso di investimento, riducendo le incoerenze che oggi derivano dalla molteplicità degli strumenti finanziari.

Europa Globale

Il terzo pilastro del futuro QFP è rappresentato da Europa Globale. Anche in questo caso, la proposta della Commissione introduce un cambiamento che riguarda non solo l'entità delle risorse finanziarie ma soprattutto l'impostazione dello strumento.

L'attuale bilancio europeo prevede programmi distinti per i diversi ambiti dell'azione esterna, quali gli aiuti umanitari, la cooperazione allo sviluppo e il sostegno ai Paesi candidati all'adesione. La proposta della Commissione mira a ricondurre tali interventi all'interno di un quadro unitario, articolato in diverse componenti geografiche e tematiche, ma disciplinato da un'unica architettura finanziaria e regolatoria. L'obiettivo è rendere l'azione esterna dell'Unione più coerente, flessibile e capace di adattarsi alle differenti esigenze dei Paesi partner.

I partenariati con i Paesi terzi continueranno pertanto a essere definiti in funzione delle specifiche esigenze dei beneficiari e degli obiettivi perseguiti dall'Unione. Gli strumenti finanziari manterranno finalità differenti a seconda del contesto di riferimento: l'assistenza preadesione resterà riservata ai Paesi candidati, mentre l'assistenza macrofinanziaria continuerà a sostenere i Paesi che incontrano difficoltà di accesso ai mercati internazionali dei capitali. L'integrazione proposta non riguarda quindi l'omogeneizzazione delle diverse tipologie di intervento ma piuttosto la governance del programma.

Per Europa Globale la Commissione propone una dotazione di 200 miliardi di euro. A questa si aggiunge una riserva dedicata all'Ucraina pari a 100 miliardi di euro, collocata al di fuori dei massimali di spesa del QFP e gestita secondo le stesse regole previste per Europa Globale. Le risorse saranno erogate attraverso una combinazione di sovvenzioni e prestiti, così da garantire la necessaria flessibilità nell'attuazione degli interventi.

Altri programmi previsti per il futuro QFP

Accanto ai tre pilastri principali, la proposta mantiene alcuni programmi che rappresentano elementi consolidati del bilancio dell'Unione. Tra questi figurano il Meccanismo per collegare l'Europa (Connecting Europe Facility), destinato al finanziamento delle infrastrutture strategiche europee, per il quale si propone di aumentare la dotazione a 81 miliardi di euro, ed Erasmus+, per il quale la Commissione propone un incremento della dotazione finanziaria dagli attuali 26 a 41 miliardi di euro. La scelta conferma quindi la volontà di preservare gli strumenti che hanno dimostrato una consolidata capacità di produrre valore aggiunto europeo, rafforzandone al contempo la capacità di intervento nel prossimo ciclo di programmazione.

Nuove Risorse Proprie

La proposta della Commissione affronta il problema del finanziamento del nuovo QFP partendo dalla constatazione che un bilancio più ambizioso deve essere accompagnato da una riforma del sistema delle entrate. La soluzione proposta consiste quindi nell'ampliamento del sistema delle risorse proprie, con l'obiettivo di finanziare l'incremento della spesa europea senza aumentare la pressione sui bilanci degli Stati membri.

A tal fine, la Commissione propone l'introduzione di cinque nuove risorse proprie:

una risorsa basata sul Sistema per lo scambio di quote di emissione dell'Unione europea (EU ETS), alimentata dai proventi del mercato europeo delle emissioni;

una risorsa derivante dal Meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere (Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM);

una nuova risorsa propria collegata alla gestione dei rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE) non raccolti annualmente (e-Waste);

la Tobacco Excise Duty Own Resource (TEDOR), fondata su un'accisa armonizzata sui prodotti del tabacco;

la Corporate Own Resource for Europe (CORE), consistente in un contributo forfettario applicato alle grandi imprese multinazionali operanti nel mercato europeo.

La proposta prevede inoltre la revisione di alcuni elementi dell'attuale sistema delle risorse proprie. In particolare, la Commissione propone l'eliminazione dei massimali applicati alla base imponibile della risorsa IVA e la soppressione delle riduzioni forfettarie sui contributi nazionali basati sul Reddito nazionale lordo concesse ad alcuni Stati membri. A tali misure si aggiunge l'incremento della tariffa prevista nell'ambito del sistema ETIAS, i cui proventi confluirebbero nel bilancio dell'Unione come parte delle "altre entrate".

Nel loro insieme, queste misure rappresentano la risposta della Commissione al trilemma che caratterizza la definizione del nuovo QFP. L'introduzione di nuove risorse proprie è infatti considerata una condizione necessaria per sostenere un bilancio europeo di maggiori dimensioni, preservando al tempo stesso la stabilità dei contributi nazionali in una fase di forte pressione sulle finanze pubbliche degli Stati membri.

Il processo negoziale e le prossime tappe

Con la presentazione della proposta della Commissione si è aperta la fase negoziale che porterà all'adozione del prossimo QFP. Si tratta di un processo particolarmente complesso, nel quale devono essere conciliate le diverse priorità politiche e gli interessi di bilancio degli Stati membri.

L'approvazione del QFP segue infatti una procedura istituzionale articolata. Il regolamento che istituisce il QFP è adottato dal Consiglio all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo (il quale può approvare o respingere il testo, ma non modificarlo). A questa procedura si affianca quella relativa alla decisione sulle risorse proprie, che richiede anch'essa l'unanimità del Consiglio, la consultazione del Parlamento europeo e la successiva ratifica da parte di tutti gli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali. Solo una volta concluso questo iter sarà possibile rendere pienamente operativo il nuovo sistema di finanziamento del bilancio europeo. A ciò si aggiungerà, infine, l'adozione della legislazione settoriale necessaria per disciplinare i singoli programmi e strumenti finanziari.

La complessità della procedura riflette la natura profondamente politica del negoziato sul bilancio dell'Unione. Il raggiungimento di un accordo richiede infatti un equilibrio tra interessi nazionali spesso divergenti e una visione condivisa delle priorità che l'Unione sarà chiamata a perseguire nel prossimo ciclo di programmazione.

Nonostante tali difficoltà, il confronto tra gli Stati membri si è finora sviluppato in un clima di collaborazione. Pur nella diversità delle rispettive posizioni, tutti gli attori coinvolti sono consapevoli della necessità di individuare una soluzione comune che consenta all'Unione di disporre di strumenti finanziari adeguati alle nuove sfide.

L'Unione è chiamata a finanziare un numero crescente di priorità strategiche, mantenendo al contempo il sostegno alle politiche tradizionali e garantendo il rimborso del debito contratto nell'ambito di NextGenerationEU. Al tempo stesso, gli Stati membri operano in un contesto caratterizzato da vincoli di finanza pubblica che rendono difficilmente sostenibile un incremento dei contributi nazionali.

La risposta della Commissione a questa sfida consiste in un bilancio più ampio, più flessibile e maggiormente orientato agli obiettivi strategici dell'Unione, accompagnato da un rafforzamento del sistema delle risorse proprie. L'ampliamento delle fonti di finanziamento rappresenta la condizione necessaria per preservare la stabilità dei contributi nazionali e, allo stesso tempo, dotare l'Unione degli strumenti necessari ad affrontare le sfide del prossimo decennio.

L'obiettivo è giungere a un accordo entro tempi compatibili con l'avvio della nuova programmazione, così da consentire al prossimo QFP di entrare pienamente in vigore il 1° gennaio 2028, evitando ritardi nell'attuazione dei programmi e garantendo continuità all'azione dell'Unione europea.

1.2. Il QFP 2028-2034 tra beni pubblici europei e vincoli del negoziato

Gaetano D'Adamo

La trattativa sul Quadro Finanziario Pluriennale (QFP) dell'Unione europea (Ue) è entrata nella sua fase operativa. Dopo il vertice europeo informale dello scorso giugno, rivelatosi puramente interlocutorio, la palla è passata alla presidenza di turno irlandese. Il compito che attende le tre istituzioni comunitarie è tanto arduo quanto cruciale. Per decenni descritto come un grigio esercizio contabile, il QFP rappresenta oggi il terreno di scontro geopolitico su cui si gioca l'autonomia strategica del continente.

Negli anni Cinquanta, l'economista Richard Musgrave teorizzò che le finanze pubbliche dovessero assolvere a tre funzioni principali: l'allocazione delle risorse, la redistribuzione della ricchezza e la stabilizzazione macroeconomica di fronte agli shock. Se rileggiamo la storia del bilancio Ue attraverso questa lente, ci accorgiamo che l'Europa ha cambiato pelle, ma resta intrappolata in un paradosso: ha ambizioni globali, ma un misero portafoglio locale.

Prima della svolta del 1988 – quando il presidente della Commissione, Jacques Delors, introdusse la programmazione settennale – il bilancio comunitario viveva in una conflittualità permanente. Senza una visione a medio termine, il processo decisionale si riduceva a una guerriglia annuale che spesso risultava nel metodo del 12mo. Il "pacchetto Delors I" spostò il conflitto istituzionale su scadenze più lunghe, e l'ingresso di Spagna e Portogallo impresso una forte accelerazione alla redistribuzione, attraverso la riforma strategica dei Fondi strutturali. Eppure, fino alla grande crisi finanziaria del 2008, a Bruxelles mancava quasi del tutto la terza leva musgraviana: la capacità di reazione tempestiva contro gli shock macroeconomici.

Quando i debiti sovrani hanno fatto tremare l'Eurozona, l'estrema rigidità e le dimensioni ridotte del bilancio comune sono emerse in tutta la loro gravità. Non potendo agire dall'interno dell'architettura Ue, gli Stati membri hanno dovuto inventare scudi anticiclici esterni e intergovernativi, come il Fondo europeo di stabilità finanziaria prima e il Meccanismo europeo di stabilità poi.

La vera rottura del tabù è arrivata solo con la pandemia e l'aggressione russa in Ucraina. La risposta continentale si è concretizzata in NextGenerationEU, uno strumento eccezionale finanziato con l'emissione di debito comune. Non siamo più di fronte al classico fine tuning anticiclico del secolo scorso, ma a una stabilizzazione strutturale a fronte di uno shock esistenziale. In un mondo segnato da incertezza endemica, la capacità di riallocare fondi rapidamente e disporre di ampi margini di manovra non è più un lusso, è un requisito di sopravvivenza.

Oggi la sfida si sposta sulla produzione di Beni pubblici europei: difesa comune, transizione ecologica e competitività industriale. Ma come finanziare queste priorità garantendo al contempo la coesione interna e gestendo l'impatto finanziario dei futuri allargamenti verso Est? I Paesi candidati saranno inevitabilmente beneficiari netti del bilancio, e questa prospettiva spaventa i vecchi soci.

La storia dei negoziati europei insegna che la mediazione tra i ventisette governi nazionali mutila sistematicamente le proposte della Commissione lungo tre direttrici consolidate: a) viene ridotta la dimensione complessiva del bilancio; b) viene limitata la flessibilità a favore di spese rigide e preallocate; c) si privilegiano i trasferimenti a forte beneficio nazionale (secondo la logica dei cosiddetti "ritorni netti") a scapito dei progetti di interesse comune.

Guardando alla proposta della Commissione per il QFP 2028-2034, l'asticella è fissata a circa 2.000 miliardi di euro. Una cifra che fa impressione in termini assoluti, ma che risulta ampiamente insufficiente se rapportata alla ricchezza complessiva del continente. L'attuale programmazione viaggia intorno all'1,13% del Pil europeo. La nuova proposta sale apparentemente all'1,26%. Tuttavia, uno 0,11% pulito dovrà essere destinato esclusivamente al rimborso degli interessi e del capitale del debito emesso per NextGenerationEU. Il bilancio 'primario' si attesterà quindi intorno all'1,15% del Pil: un incremento quasi impercettibile dinanzi alla portata delle sfide correnti. La Commissione avrebbe dovuto presentare una proposta iniziale più ambiziosa, incorporando fin da subito il fisiologico ridimensionamento negoziale.

Il vero cambio di passo risiede invece nella composizione proposta dall'esecutivo Ue. Se l'architettura attuale premia ancora l'agricoltura e la coesione, la proposta per il post-2028 spinge sui Beni pubblici europei, introduce una logica orientata ai risultati (performance-based) e promette un robusto potenziamento delle spese per la ricerca e l'innovazione. Anche il tentativo di scardinare quel 90% di risorse oggi rigidamente preassegnate va nella giusta direzione.

Lo scenario centrale è che, ancora una volta, si arrivi a un compromesso al ribasso, esteso anche alle nuove risorse proprie della Ue. Come scrivevo in un sul Sole del 9 giugno con Luca Jahier, la prospettiva delle elezioni che incombono in ben sette paesi nel 2027 accorcerà ulteriormente l'orizzonte temporale della politica, favorendo un'intesa "contro natura": la Germania e i paesi frugali strapperanno una riduzione della taglia complessiva del bilancio, mentre i paesi del sud e dell'est otterranno in cambio maggiore libertà nell'utilizzo dei trasferimenti tradizionali. Se l'accordo finale ricalcherà questo schema, l'Europa rimarrà ferma, con lo sguardo fisso sullo specchietto retrovisore.

Parte II – Competitività e priorità strategiche: coesione e capacità di attuazione

2.1 Come la programmazione finanziaria dell'Unione europea incide sulla pubblica amministrazione italiana

Elisa D'Alterio

1. Premessa – La programmazione economico-finanziaria dell'Unione europea (UE) incide sull'assetto della pubblica amministrazione (PA) negli Stati membri e sulle relative politiche di sviluppo della macchina amministrativa. Al riguardo, sono almeno quattro le domande da porsi: quali sono i fini che la programmazione finanziaria europea vuole perseguire in tema di PA? Come vengono perseguiti tali obiettivi? Perché quegli obiettivi e non altri? Come si verificano i risultati e quali sono?

2. I fini – Con riferimento al caso italiano, le programmazioni finanziarie europee (Multiannual Financial Framework-MFF) hanno previsto, a più riprese, il fine del “rafforzamento della capacità amministrativa”. In particolare, i programmi connessi al MFF 2014-2020 hanno destinato circa 7,4 miliardi di euro alla governance e capacità amministrativa del sistema italiano; nel MFF 2021-2027, l'investimento per lo stesso obiettivo è stato di circa 4,5 miliardi. Nel prossimo MFF 2028-2034, si è prevista un'apposita rubrica (la quarta) dedicata interamente alla PA.

A un tale fine, sono stati associati obiettivi più specifici, quali ad esempio il rafforzamento dei partenariati pubblico-privati a livello territoriale e il miglioramento della performance degli appalti pubblici, in particolare per quanto riguarda la riduzione del numero di stazioni appaltanti. Obiettivi simili si ritrovano, poi, nella proposta della Commissione di country specific recommendations – CSRs 2026 (punto 30 e racc. n. 4), rivolta all'Italia, dove si fa riferimento ai programmi di semplificazione amministrativa, all'interoperabilità delle banche dati, allo sviluppo di associazioni tra enti locali, soprattutto al Sud.

Nel complesso, si tratta di obiettivi non propriamente “neutri”, che esprimono scelte amministrative e gestionali precise, a cui potrebbero contrapporsi altre di segno opposto. Ad esempio, al modello territoriale di partenariato pubblico-privato per l'esercizio di determinate attività potrebbe opporsi una gestione statale e centralizzata delle stesse; oppure, al modello della centralizzazione degli acquisti e riduzione del numero delle stazioni appaltanti potrebbe opporsi la gestione diretta da parte dell'ente che si occupa della relativa spesa (come avveniva nei piccoli enti locali).

3. Le azioni rivolte a realizzare i fini – La programmazione economico-finanziaria europea promuove gli obiettivi strategici in tema di PA utilizzando almeno due canali: i) quello della destinazione di porzioni dei fondi strutturali europei ad obiettivi strategici relativi alla capacità amministrativa (soprattutto nei Paesi che hanno carenze nella gestione dei fondi, come l'Italia); ii) quello delle CSRs nell'ambito del Semestre europeo, dove gli indirizzi riguardano l'uso di risorse finanziarie del bilancio nazionale.

In merito a questi canali, sono interessanti almeno due aspetti. In primo luogo, esiste una connessione tra la definizione della spesa europea dei fondi strutturali, da una parte, e il coordinamento europeo delle risorse economiche nazionali, dall'altra. Gli obiettivi strategici in tema di PA, nell'uno e nell'altro caso, tendono ad essere, nella maggior parte dei casi, allineati tra di loro. È bene che l'armonia tra gli obiettivi definiti negli strumenti europei di coordinamento delle programmazioni finanziarie nazionali e quelli della programmazione finanziaria europea sia sempre garantita, soprattutto in un quadro di grandi evoluzioni dei mezzi di programmazione (si pensi alla proposta di introduzione dei piani di partenariato nazionali e regionali).

In secondo luogo, le CSRs hanno assunto un crescente peso e potere di incidenza sulla definizione e formazione delle politiche pubbliche nazionali. Sul punto, uno studio ha rilevato che nel 2012 poco meno dei 2/3 delle CSRs avevano compiuto almeno “alcuni progressi” nell'attuazione da parte degli Stati membri; dal 2020, invece, la percentuale è salita prima al 67%, per attestarsi poi al 62% nel 2023. La stessa Commissione (nella valutazione di medio termine del Recovery Resilience Facility-RRF, nel febbraio 2024) ha constatato che «il RRF ha contribuito a rafforzare il

legame tra i fondi UE e il Semestre Europeo [e] ha offerto ai governi europei ulteriori strumenti per superare la resistenza istituzionale interna di fronte agli strumenti e alle raccomandazioni del Semestre». Va, inoltre, notato come le CSRs, che in passato prevedevano raccomandazioni generali, ora contengono indicazioni specifiche, che orientano le politiche pubbliche nazionali.

4. Perché quegli obiettivi e non altri? – Prendendo come esempio l'accordo di partenariato Commissione-Italia sui fondi strutturali 2014-2020 (pp. 121 ss.), la scelta degli obiettivi strategici in tema di PA è stata giustificata richiamando una serie di dati tratti da statistiche internazionali e indicatori globali, quali quelli del Rapporto Doing Business 2014 della Banca Mondiale, di Transparency International (2013), dell'Open Data Barometer global ranking (2013).

Nel complesso, emerge come a livello europeo la definizione degli obiettivi per Paese (come nel caso degli obiettivi per la PA italiana) non avvenga sulla base di un modello predefinito: ad esempio, le principali iniziative per migliorare le amministrazioni nazionali sono state solitamente combinate con lo sviluppo di politiche europee più ampie, come i processi di transizione ambientale, energetica o digitale. Al contrario, risulta che, in vari casi, proprio l'applicazione delle regole e misure finanziarie europee determini la formazione di un certo modello di PA, plasmato dalla forza condizionante degli strumenti regolatori. Tale forza non è né un potere conformativo, né una rigorosa condizionalità (come quelle dei meccanismi di assistenza finanziaria) ma assume le forme di una logica di "codipendenza" tra UE e Stati membri: da una parte, il rispetto della regola/misura finanziaria europea è dettato dalla necessità per lo Stato membro di mantenere determinati equilibri e vantaggi; dall'altra, l'applicazione della regola stessa affonda le radici nella necessità per l'UE di tenere sotto controllo gli spillover di eventuali default economico-finanziari (si pensi al noto caso della Grecia) nei rapporti tra gli Stati dell'Eurozona.

Tale dinamica sta portando a una "convergenza" dei modelli sia amministrativi, sia (e ancor di più) di finanza pubblica: il livello di integrazione e uniformità raggiunto oggi in Europa sul piano della finanza pubblica (si pensi ai principi, standard contabili, sistemi di definizione statistica, ecc.) è, senz'altro, il più alto se paragonato a quello presente negli altri settori (incluso il settore della concorrenza).

5. Verifiche e risultati – Alle modalità di verifica dei risultati prodotti dall'applicazione di regole e misure finanziarie europee sulla PA dovrebbero essere rivolti maggiori sforzi e una specifica attenzione. Anche in questa prospettiva, si possono considerare alcuni tipi di verifiche. Ad esempio, l'incidenza degli obiettivi del bilancio dell'Unione, collegati ai fondi strutturali, sulla capacità amministrativa delle PA nazionali è oggetto di analisi nei documenti di valutazione finale sui MFF (come quello pubblicato, per il MFF 2014-2020, dalla Commissione nello scorso ottobre 2025). Riguardo ai fondi strutturali europei, va aggiunto che alcune valutazioni dei risultati (intermedi) si effettuano anche in sede di rimodulazione dei fondi, durante il periodo pluriennale.

Ci sono poi i Country reports che, con cadenza più frequente, riportano dati e rilievi sul Paese, nell'ambito del Semestre europeo (quindi, nei meccanismi di coordinamento delle programmazioni finanziarie nazionali). Finalità simili caratterizzano le iniziative di supporto all'implementazione ed esecuzione degli obiettivi strategici: ad esempio, la Commissione (Direzione generale per le Riforme) ha, nel tempo, adottato vari tipi di programmi, come un Technical Support Instrument per aiutare gli Stati membri nella progettazione e attuazione dei programmi di riforma in materia di PA.

In generale, sarebbe però molto interessante sviluppare una dettagliata analisi di impatto della regolazione finanziaria europea (CSRs, accordi di partenariato, ecc.) sulla PA nazionale, con verifiche sul campo (non solo interviste delle autorità di gestione) e analisi accurate di dati tecnici. Quindi, non una verifica dell'attuazione delle raccomandazioni ma una analisi di impatto capillare, innanzitutto, sulla PA a livello territoriale. Un tale approccio dovrebbe andare oltre le iniziative già in campo, come le consultazioni, imponendo severi obblighi sia informativi, sia di accessibilità diretta, in capo agli Stati membri. Una tale modalità potrebbe servire per definire gli obiettivi strategici partendo dai precedenti risultati e dati concreti, da raccogliere con cadenza regolare.

2.2 Competitività e coesione nel nuovo bilancio europeo

Claudio De Vincenti

Il confronto tra la proposta di bilancio – il cosiddetto Quadro Finanziario Pluriennale - avanzata dalla Commissione Europea per il periodo 2028-34 e il bilancio 2021-27 segnala un importante cambiamento di priorità e di strumentazione. La tabella 1 ne sintetizza le grandezze principali.

Le risorse complessive, considerate al netto del servizio del debito di Next Generation EU, aumentano in termini reali del 17,6%, con l'avvertenza però che, in rapporto al Reddito Nazionale Lordo (RNL) previsto per i sette anni considerati per l'Unione nel suo insieme, l'aumento appare molto più esiguo, passando dall'1,067% del periodo 2021-27 all'1,15% del 2028-34. In altri termini, l'aumento delle risorse a disposizione del QFP 2028-34 non deriva da una scelta di rafforzamento strutturale del bilancio UE rispetto alla dimensione dell'economia dell'Unione, bensì principalmente dalla crescita del RNL europeo. In altre parole, il bilancio dispone di maggiori risorse essenzialmente perché è cresciuta la base economica sulla quale esso viene calcolato. Fin qui si osserva quindi una sostanziale continuità con il passato.

Le novità arrivano quando dalla dimensione complessiva del bilancio si passa alla sua allocazione tra le diverse voci di spesa. Al riguardo l'elemento più rilevante della proposta della Commissione consiste nel forte incremento delle risorse destinate alla voce "Competitività e sicurezza", dentro la quale si collocano gli strumenti di politica industriale di competenza diretta dell'Unione. Le dotazioni aggregate riconducibili a tali obiettivi passano infatti da circa 184 miliardi di euro nel QFP 2021-27 a oltre 522 miliardi nel nuovo quadro finanziario, tra cui in particolare il Fondo europeo per la competitività, il Connecting Europe Facility e altri strumenti correlati. Si tratta di un incremento senza precedenti che riflette la crescente centralità attribuita alla competitività tecnologica, alla sicurezza economica e all'autonomia strategica dell'Unione.

Parallelamente, la scelta, evidenziata sopra, di non aumentare in misura significativa la dimensione complessiva del bilancio implica che a questo aumento della voce "Competitività e sicurezza" corrisponde una riduzione significativa delle risorse destinate alle voci che tradizionalmente costituivano la componente più consistente del bilancio, ossia "Coesione economica" e "Agricoltura" che il nuovo bilancio riunisce sotto un'unica macro-voce riferita in particolare ai Piani di partenariato nazionali e regionali (su cui tornerò più avanti): circa 771 miliardi complessivi, con una contrazione in termini reali del 14,4% rispetto al periodo 2021-27. Si sconta qui una concezione delle politiche di coesione e della politica agricola come politiche essenzialmente redistributive, che devono lasciare il passo nella situazione attuale alle politiche orientate alla competitività, alla sicurezza e alla trasformazione industriale. Si coglie qui un limite presente certamente nel cosiddetto Primo Pilastro della Politica agricola comune (PAC), costituito prevalentemente da trasferimenti a sostegno diretto o indiretto dei redditi degli agricoltori. Meno presente, invece, nelle politiche di coesione, anche se l'aspetto redistributivo, a compensazione dei divari esistenti, non ha mancato di emergere sia nella fase di allocazione dei fondi tra Paesi e tra regioni sia nella fase attuativa degli interventi, non sempre disegnati con riferimento alla costruzione delle basi strutturali per la crescita dei territori in ritardo di sviluppo.

Sottostanti questa complessiva riallocazione di bilancio stanno due elementi di forza e due elementi di debolezza dell'impostazione indicata dalla Commissione.

Il primo elemento di forza è rappresentato dal consistente incremento delle risorse destinate alla politica industriale europea. Si tratta di una novità importante, di una scelta strategica fondamentale che parte dalla consapevolezza della necessità di dotare l'Unione di strumenti adeguati ad affrontare le sfide decisive della competitività, della sicurezza economica e dell'autonomia strategica in questa fase travagliata delle relazioni internazionali. Ma qui emerge anche il primo degli elementi di debolezza: la decisione di non ampliare in misura significativa la dimensione complessiva del bilancio comporta che, nonostante la riduzione consistente delle risorse destinate alla coesione e all'agricoltura, la dotazione finanziaria a disposizione delle nuove priorità industriali risulta insufficiente. Se si

confrontano i 522 miliardi di euro in sette anni destinati a competitività e sicurezza con il fabbisogno di investimenti evidenziato nel dibattito sulla competitività europea, e in particolare nel Rapporto Draghi, emerge come, nonostante la sostanziale triplicazione delle risorse rispetto al precedente quadro finanziario, gli stanziamenti previsti rimangano inferiori a quanto necessario per affrontare le sfide economiche, tecnologiche e produttive che attendono l'Unione.

Il secondo elemento di forza riguarda il modello di governance associato ai nuovi Piani di partenariato nazionali e locali, che riprende alcuni dei principi innovativi introdotti con i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR). In particolare, appaiono positivi il consolidamento del coordinamento verticale tra livello europeo, nazionale e territoriale, il ruolo della Commissione europea nell'approvazione dei piani e l'adozione di meccanismi di monitoraggio orientati ai risultati e al raggiungimento degli obiettivi, piuttosto che al mero assorbimento della spesa. Tale impostazione rappresenta una discontinuità positiva rispetto ad alcuni aspetti delle tradizionali politiche di coesione, caratterizzate da frammentazione delle responsabilità e da limitata capacità di coordinamento strategico, limiti che hanno lasciato troppo spesso spazio a quell'interpretazione redistributiva-compensativa di cui dicevo più sopra, la cui espressione più estrema si è manifestata a tratti in una concezione proprietaria delle risorse della coesione da parte delle singole amministrazioni territoriali. La nuova architettura istituzionale mira, invece, a costruire un sistema di governance multilivello che rafforzi il coordinamento e la responsabilità istituzionale, nel quale quindi i diversi livelli di governo partecipino alla definizione e all'attuazione delle politiche, mantenendo al contempo meccanismi reciproci di monitoraggio, controllo e responsabilizzazione. E' un passaggio che ritengo essenziale per riportare la politica di coesione a perseguire l'obiettivo chiave di costruire le basi strutturali per la crescita delle aree in ritardo di sviluppo, rafforzando per questa via la capacità di crescita dell'economia dell'Unione nel suo insieme.

Ma qui emerge anche il secondo elemento di debolezza di cui parlavo e che riguarda l'accorpamento nei Piani di partenariato nazionali e regionali di agricoltura e politiche di coesione: se ha senso accorpare politiche di coesione e Fondo agricolo europeo per lo sviluppo rurale, giacché quest'ultimo è orientato agli investimenti e allo sviluppo dei territori e quindi presenta una logica affine a quella della politica di coesione, diversa è la natura del primo pilastro della PAC, basata su trasferimenti di sostegno al reddito e quindi essenzialmente redistributiva. L'accorpamento sotto un'unica macro-voce di bilancio di strumenti così eterogenei rischia di ridurre la coerenza dell'architettura proposta.

Un'osservazione finale: nel quadro del nuovo bilancio UE sarà essenziale che la politica di coesione venga essa stessa a configurarsi principalmente come politica di sviluppo dei territori in ritardo, così da integrarsi attraverso i Piani di partenariato con la politica industriale e costituire un pilastro fondamentale della nuova politica europea per la competitività e la crescita.

2.3 Il nuovo bilancio UE tra ambizione strategica e vincolo di scala

Paolo Guerrieri

La proposta per il prossimo quadro finanziario pluriennale dell'Unione europea segna un passo nella giusta direzione. Ma non ancora quel salto di qualità che sarebbe necessario. Il punto da cui partire è semplice: il mondo in cui l'Europa si trova oggi a operare è radicalmente diverso da quello nel quale sono stati costruiti molti dei suoi strumenti di bilancio. Nel nuovo contesto geostrategico, il bilancio europeo non può più essere considerato soltanto un esercizio contabile o redistributivo. Deve diventare uno degli strumenti attraverso i quali l'Unione costruisce capacità comuni, protegge il proprio modello economico e sociale, rafforza la propria base produttiva e industriale, accresce la propria autonomia strategica.

La proposta della Commissione riconosce questa trasformazione. Tuttavia, la riconosce più nella composizione e nell'architettura del bilancio che nella sua dimensione complessiva. Il problema principale resta dunque la scala. Fatti i debiti conti, vi saranno a disposizione le stesse (poche) risorse del bilancio pluriennale che sta per scadere. Da questo punto di vista, la proposta rischia di restare sospesa a metà strada. L'Unione dichiara di voler diventare più competitiva, più autonoma, più capace di difendersi, più attrezzata sul piano industriale, tecnologico ed energetico. Ma continua a costruire queste ambizioni sopra una base finanziaria che rimane vicina, pur con alcune correzioni, alla vecchia soglia dell'1 per cento del reddito nazionale lordo europeo. Ne deriva una contraddizione evidente: si chiede al bilancio comune di rispondere a sfide nuove, ma senza dotarlo pienamente degli strumenti finanziari coerenti con quelle sfide.

Né si intravede, almeno per ora, la possibilità di ampliare in modo significativo le risorse attraverso forme di indebitamento comune. L'esperienza di Next Generation EU ha mostrato che l'emissione di debito comune può essere uno strumento potente in presenza di una crisi sistemica e di obiettivi condivisi. Ma l'idea di nuovi Eurobond o di un nuovo grande strumento comune di investimento non trova oggi il consenso politico necessario, soprattutto tra i paesi tradizionalmente più contrari all'espansione del bilancio europeo. Il negoziato in corso conferma questa difficoltà. La Presidenza cipriota del Consiglio ha già messo sul tavolo una prima 'negotiating box' che ridurrebbe del 2 per cento la proposta della Commissione. Il rischio, dunque, è che una proposta già insufficiente venga ulteriormente ridimensionata.

Detto questo, sarebbe sbagliato sottovalutare le novità positive contenute nella proposta. La più importante riguarda la composizione del bilancio e il tentativo di ricondurre molte politiche europee dentro una cornice più strategica. Il peso relativo delle politiche tradizionali viene ricollocato all'interno di un'architettura in cui assumono maggiore rilievo competitività, sicurezza economica, resilienza, tecnologie strategiche e capacità industriali. Si tratta di uno spostamento significativo: da una logica prevalentemente redistributiva verso una logica orientata alla produzione di beni pubblici europei e alla costruzione di capacità comuni.

Questa impostazione è corretta. L'azione europea genera valore aggiunto soprattutto quando esistono economie di scala, esternalità transfrontaliere, infrastrutture comuni, interessi strategici condivisi. Nessuno Stato membro dispone individualmente della massa critica necessaria per competere con Stati Uniti e Cina nelle grandi piattaforme tecnologiche, nelle reti energetiche, nella difesa, nello spazio, nei semiconduttori, nell'intelligenza artificiale, nelle biotecnologie, nelle materie prime critiche. È precisamente in questi ambiti che il bilancio dell'Unione deve intervenire non per sostituire i bilanci nazionali, ma per coordinarli, orientarli e moltiplicarne l'effetto.

Il Fondo europeo per la competitività

In questa prospettiva assume particolare rilievo il nuovo Fondo europeo per la competitività, che rappresenta il tentativo più esplicito finora compiuto di trasformare una parte rilevante del bilancio dell'Unione in uno strumento di politica industriale europea. La Commissione propone un Fondo da 234 miliardi di euro; insieme a Horizon Europe, cui viene assegnata una dotazione proposta di 175 miliardi, si arriverebbe a circa 409 miliardi destinati a tecnologie

strategiche, ricerca e innovazione. Se si considerano anche altri strumenti collegati, a partire dall'Innovation Fund, l'insieme delle risorse riconducibili all'agenda competitività e innovazione risulta ancora più ampio.

Il punto politico ed economico è importante. L'Europa non manca di ricerca di qualità. Manca spesso la capacità di trasformare ricerca, brevetti e competenze scientifiche in imprese capaci di crescere, scalare, consolidarsi e competere sui mercati globali. È la debolezza del passaggio dal laboratorio al mercato; è il divario tra eccellenza scientifica e scale-up industriale; è la difficoltà di finanziare il rischio nelle fasi in cui un progetto innovativo non è più pura ricerca, ma non è ancora un investimento bancabile. Il Fondo può contribuire a colmare questa lacuna se diventerà davvero uno strumento capace di ridurre il rischio dei progetti innovativi, attrarre capitale privato, rafforzare InvestEU, mobilitare la BEI e le banche nazionali di promozione, e accompagnare le imprese lungo tutto il percorso che va dall'idea alla produzione.

Sono positivi anche altri elementi: la riduzione della frammentazione, l'accorpamento di numerosi programmi, la semplificazione delle regole, la creazione di un accesso più unitario ai finanziamenti. La stessa Commissione sottolinea che il nuovo Fondo dovrebbe operare con un unico rulebook e un'unica porta d'ingresso per i beneficiari, con l'obiettivo di accelerare l'erogazione delle risorse e ridurre i costi amministrativi. È un punto tutt'altro che secondario. Una delle debolezze del bilancio europeo è sempre stata la dispersione degli strumenti: molti programmi, molte procedure, molte amministrazioni, spesso poco coordinate tra loro.

Restano però interrogativi e criticità significative. Ne cito tre rilevanti. La prima riguarda l'eccessiva ampiezza delle cosiddette finestre del Fondo. Si citano transizione pulita, decarbonizzazione, digitale, biotecnologie, salute, agricoltura, bioeconomia, difesa, sicurezza, spazio. Sono tutti settori importanti. Ma proprio per questo il rischio è di costruire un grande contenitore senza una vera gerarchia di priorità. Se tutto è strategico, nulla è prioritario. Una politica industriale europea non può limitarsi a sommare settori rilevanti: deve compiere scelte, stabilire sequenze, concentrare risorse, individuare dove l'intervento europeo può davvero produrre un effetto di scala.

La seconda criticità riguarda il coordinamento con gli altri strumenti esistenti. Fondo per l'innovazione, Connecting Europe Facility, InvestEU, IPCEI, programmi per difesa e spazio, strumenti della BEI, fondi nazionali e regionali non possono procedere come canali paralleli. Se il Fondo europeo per la competitività non sarà integrato con questi strumenti, si produrranno duplicazioni, sovrapposizioni e competizione tra programmi. L'accorpamento formale non basta: serve una pipeline comune di progetti, criteri condivisi di selezione, una governance capace di seguire le diverse fasi dell'investimento e di collegare ricerca, infrastrutture, capitale privato e domanda pubblica.

La terza criticità riguarda la capacità di leva. Il bilancio europeo può incidere solo se usa le proprie risorse per mobilitare capitali pubblici e privati aggiuntivi. Qui vanno evitati due rischi opposti. Da un lato, strumenti finanziari troppo prudenti, incapaci di sostenere progetti radicalmente innovativi, proprio perché questi progetti presentano rischi elevati e ritorni incerti. Dall'altro, garanzie e blending che finiscano per favorire soprattutto gli attori già più forti, nelle aree già più sviluppate, ampliando invece di ridurre i divari interni dell'Unione.

Non si può infatti ignorare il rischio di allargare l'innovation divide tra regioni e Stati membri. Il Fondo europeo per la competitività non deve essere trasformato in un meccanismo di perequazione territoriale: sarebbe un errore abbassarne l'ambizione. Ma sarebbe altrettanto miope costruire una politica industriale europea che rafforza soltanto gli ecosistemi già più avanzati. La soluzione non è abbassare gli standard dell'eccellenza, ma costruire una nozione di eccellenza inclusiva. I grandi progetti strategici devono essere selezionati in base al valore tecnologico, alla qualità industriale e all'impatto europeo. Accanto a questa selezione, però, occorrono strumenti che permettano agli ecosistemi più deboli di partecipare alle catene europee dell'innovazione: piattaforme comuni, reti di competenze, programmi di capacity building, partenariati tra regioni leader e regioni in transizione, accesso più efficace alla finanza europea.

In questa chiave, anche la politica di coesione deve cambiare natura senza perdere la propria funzione. Non può più limitarsi a compensare le disuguaglianze territoriali dopo che esse si sono prodotte. Deve diventare una componente

della strategia europea di competitività. La coesione non è il contrario della politica industriale; ne è il completamento territoriale. Senza coesione, la politica industriale europea rischia di concentrare risorse e opportunità in poche aree già forti. Senza politica industriale, la coesione rischia di restare redistribuzione a bassa produttività. In questa prospettiva, politica industriale e politica di coesione dovrebbero essere considerate componenti complementari di una medesima strategia di sviluppo europeo. Il superamento del tradizionale trade-off tra competitività e coesione rappresenta una delle condizioni necessarie affinché il nuovo bilancio possa produrre effetti duraturi.

Priorità interne ed esterne dell'Unione

Lo stesso principio dovrebbe guidare i rapporti tra le diverse componenti del bilancio europeo. In particolare, la proposta della Commissione pone competitività, autonomia strategica e azione esterna dentro una stessa cornice politica. È un'impostazione giusta. Lo strumento Global Europe, con una dotazione proposta di circa 200 miliardi di euro, segnala l'ambizione di rendere più strategica l'azione esterna dell'Unione; a ciò si aggiunge la possibilità di mobilitare fino a 100 miliardi per l'Ucraina nel periodo 2028-2034. In linea teorica, l'UE riconosce così che priorità interne ed esterne sono ormai inseparabili.

Una politica industriale europea non collegata alla diplomazia economica e agli strumenti di cooperazione esterna sarebbe incompleta. Le catene di approvvigionamento delle materie prime critiche, le partnership energetiche, i corridoi infrastrutturali, le tecnologie pulite, la sicurezza digitale, la ricostruzione dell'Ucraina e l'allargamento sono tutti terreni nei quali l'Unione deve combinare risorse interne ed esterne. Allo stesso modo, un'azione esterna che non tenga conto delle priorità industriali, tecnologiche ed energetiche dell'Unione rischia di restare priva di leva strategica. La vera autonomia europea nasce anche dalla capacità di costruire partenariati, non solo dalla capacità di proteggersi.

Il problema è che il processo negoziale tende ancora a procedere per compartimenti separati. Competitività, coesione, agricoltura, azione esterna, difesa, infrastrutture e partenariati vengono spesso discussi in sedi diverse, da amministrazioni diverse, con logiche diverse. Anche all'interno della Commissione, le direzioni generali coinvolte hanno incentivi, culture amministrative e metriche di successo non sempre allineate. Ne deriva il rischio che strumenti pensati per essere complementari vengano negoziati e poi implementati come silos autonomi.

Per evitarlo servono meccanismi di coordinamento più forti. Non si tratta di introdurre una pianificazione centralizzata, ma di creare procedure che obblighino a valutare le interazioni tra politiche e strumenti, anticipino le incongruenze e cerchino attivamente un maggiore effetto combinato. Servirebbero missioni europee più chiaramente definite, una cabina di regia politica sui progetti strategici, procedure interservizi più vincolanti, una valutazione ex ante dell'impatto congiunto dei diversi strumenti e, con tempi adeguati, anche una riforma dei servizi della Commissione per allinearli al nuovo approccio di bilancio. Se il bilancio diventa più strategico, anche l'amministrazione che lo gestisce deve diventare più strategica.

In conclusione, il QFP 2028-2034 può essere letto in due modi. Da un lato, è una proposta più moderna dei bilanci europei del passato: semplifica l'architettura, riconosce la centralità della competitività, introduce un Fondo europeo per la competitività, rafforza il legame tra sicurezza economica, innovazione e azione esterna. Da questo punto di vista è un passo avanti importante. Dall'altro lato, resta un bilancio con un evidente problema di scala e con una governance ancora da costruire. È un bilancio che comincia a parlare il linguaggio del nuovo mondo, ma non dispone ancora pienamente delle risorse e degli strumenti necessari per affrontarlo.

Per questo il negoziato sarà decisivo. Se gli Stati membri ridurranno ulteriormente la proposta, il bilancio rischierà di diventare l'ennesima occasione mancata: un adattamento parziale di strumenti vecchi a sfide nuove. Se invece sapranno rafforzarla, chiarirne le priorità, dotarla di risorse proprie credibili, collegarla meglio alla leva privata e alla BEI, integrare competitività e coesione e superare la logica dei silos, il QFP 2028-2034 potrà diventare almeno il primo pilastro di una politica europea più coerente con il nuovo contesto globale. Non basterà da solo a risolvere il problema della competitività europea. Ma potrà indicare se l'Unione è davvero pronta a trasformare le proprie ambizioni in capacità comuni.

2.4 Dimensione del bilancio, qualità della spesa e capacità di assorbimento

Marcello Messori

Uno degli elementi più promettenti, che caratterizzano la proposta del nuovo Quadro finanziario pluriennale (MFF) dell'Unione europea (UE) avanzata dalla Commissione per gli anni 2028-'34, è il tentativo di integrare in modo più organico la dimensione interna e quella esterna dell'attività europea. Nell'attuale formulazione del progetto si tratta di un obiettivo ancora incompiuto. Eppure, combinando il rafforzamento degli strumenti e delle risorse a sostegno di investimenti innovativi con una direttrice di spesa dedicata all'azione esterna della UE nell'ambito della strategia "Global Europe", si prospetta un avanzamento significativo. La sfida, che la formulazione definitiva del nuovo MMF dovrebbe soddisfare, è almeno triplice. Innanzitutto, sarebbe necessario estendere l'articolazione tra le esigenze dell'agenda interna e quelle dell'agenda esterna, aumentando il finanziamento e la produzione di beni pubblici genuinamente europei e contenendo i trasferimenti a favore dei singoli stati membri. In secondo luogo, questo accentramento nell'uso delle risorse dovrebbe preservare adeguati margini di flessibilità perché la UE possa reagire a cambiamenti e shock individualmente imprevedibili ma sempre più probabili in un contesto internazionale tanto instabile quanto l'attuale. Infine, la dimensione aggregata del MFF dovrebbe essere conforme alle ambizioni espresse nei due precedenti fattori.

In quanto segue, intendo concentrarmi sul terzo e ultimo fattore enunciato anche allo scopo di qualificarlo. Si assuma per un momento che la configurazione quantitativa del bilancio pluriennale europeo e la riallocazione delle sue risorse tra le diverse priorità strategiche siano soddisfacenti. Si tratterebbe di una condizione sufficiente per affermare che l'impatto del prossimo MFF produrrà positivi risultati concreti?

Nella proposta della Commissione, l'allocazione di una parte rilevante delle risorse del nuovo bilancio europeo dovrebbe conformarsi alla metodologia disegnata per Next Generation - EU (NGEU) e – più precisamente – per il 'Dispositivo di Ripresa e Resilienza' (RRF), ossia essere subordinata all'effettivo raggiungimento di una sequenza di obiettivi qualitativi e quantitativi. Le prime risultanze, che emergono dalla realizzazione dei Piani nazionali (PNRR) connessi al RRF, indicano che tale innovativa metodologia ha segnato un indubbio progresso rispetto alle vecchie modalità europee di trasferimento ma non ha assicurato un impiego efficiente dei finanziamenti europei a favore dei destinatari finali. L'interrogativo, formulato nel precedente capoverso, merita perciò una risposta negativa anche se cauta. Il nuovo MFF dovrebbe dotarsi di ulteriori strumenti di monitoraggio e di controllo per fare sì che i finanziamenti europei alimentino l'effettiva ed efficiente realizzazione degli investimenti previsti e producano efficaci benefici per i destinatari finali. Ne deriva che la valutazione del bilancio europeo non dovrebbe concentrarsi solo sui livelli e sulla composizione della spesa definita ex ante, ma anche sulla capacità di assorbimento delle risorse ex post. Il concetto di assorbimento va interpretato in senso ampio, includendo sia l'efficienza nell'utilizzo dei fondi sia l'efficacia dei risultati conseguiti in termini di fruizione finale degli output da parte dei beneficiari.

Attribuisco particolare rilievo al punto appena affrontato. Devo però riconoscere che, con riguardo al MFF proposto dalla Commissione per gli anni 2028-'34, la questione più evidente riguarda il drammatico scarto negativo tra l'entità delle risorse aggregate previste e la portata delle sfide che la UE dovrebbe affrontare. Le stime, avanzate nel recente dibattito sul futuro della competitività europea (si vedano vari interventi di Mario Draghi), indicano fabbisogni annui nell'ordine di circa 1.200 miliardi di euro per il solo finanziamento di investimenti innovativi. Anche assumendo che i due terzi di questi investimenti siano coperti da capitali privati e da forme private di indebitamento nei mercati finanziari, resterebbe da finanziare un intervento pubblico pari a circa 400 miliardi di euro all'anno. Se si rapporta tale fabbisogno alle risorse mobilitabili attraverso le componenti (pur se rafforzate) del nuovo bilancio europeo dedicate all'innovazione in senso lato, la sproporzione tra i mezzi disponibili e le risorse previste assume una portata quantitativa drammatica. A ciò va aggiunto che i processi di approvazione dei precedenti MFF segnalano un ridimensionamento sistematico e significativo delle risorse aggregate finali e delle loro componenti innovative rispetto alla proposta iniziale della Commissione.

La conclusione è scontata: pur apprezzando il miglioramento qualitativo in termini di allocazione prevista delle risorse europee e pur auspicando ulteriori strumenti di controllo volti a minimizzare lo scarto tra risorse utilizzate e assorbimento dei risultati da parte dei beneficiari finali, permane un marcato scetticismo in merito alla capacità del bilancio europeo di acquisire una dimensione quantitativa coerente con gli obiettivi strategici perseguiti. Tale valutazione può essere attenuata, pur se in misura parziale e difficilmente valutabile in termini quantitativi, da alcuni elementi “mitiganti”.

Un primo elemento riguarda la natura stessa degli investimenti innovativi. È possibile che, nel medio-lungo periodo, questo tipo di investimenti innovativi non si sommi integralmente a quelli tradizionali già esistenti. Anche se nella fase iniziale di un MFF settennale tende a prevalere una logica addizionale, nella fase finale una quota crescente degli investimenti innovativi potrebbe sostituire gli investimenti tradizionali precedenti. In un orizzonte temporale più esteso, quale quello coperto da due cicli di programmazione pluriennale, la componente sostitutiva potrebbe assumere un peso anche più significativo, contribuendo a ridurre ulteriormente il fabbisogno netto di risorse aggiuntive. Va peraltro considerato che, nel corso del tempo, i processi innovativi sono suscettibili di accelerazione o di obsolescenza precoce; il che richiederebbe la disponibilità di risorse pubbliche aggiuntive. Un secondo elemento di mitigazione riguarda le disponibilità finanziarie che sono attivabili al di fuori del bilancio pluriennale della UE. Il riferimento è a istituzioni quali la Banca europea per gli investimenti (BEI), il Meccanismo Europeo di Stabilità (MES) e altre istituzioni finanziarie di natura europea o internazionale. Tali istituzioni possono contribuire, in misura significativa, al finanziamento di investimenti innovativi perché detengono – a livello effettivo o potenziale – capacità inutilizzate di finanziamento.

Sarebbe comunque irrealistico ritenere che l’espansione del nuovo MFF, il rafforzamento del ruolo della BEI e il coinvolgimento del MES possano coprire la componente pubblica degli investimenti innovativi per un ammontare, quale quello ipotizzato da Draghi pur se mitigato da effetti di sostituzione. Appare, quindi, inevitabile il ricorso all’emissione di debito comune europeo. La combinazione tra capacità fiscale centrale e strumenti di debito comune apre, peraltro, questioni complesse sia sul piano economico che su quello istituzionale. Un aumento del debito europeo è, di norma, avvenuto al di fuori del bilancio pluriennale della UE mediante il collocamento di nuovi titoli nei mercati finanziari. Questo aumento amplia le funzioni che il bilancio europeo è chiamato a svolgere. Come sta avvenendo nel caso di NGEU (RRF), il MFF assume il duplice compito di: (a) fungere sia da garante diretto sia da fonte di pagamento degli interessi e di rimborso per la quota di debito di mercato emessa dalla Commissione per conto della UE e utilizzata per effettuare trasferimenti a favore degli stati membri; (b) offrire una garanzia, nell’ambito di un sistema multilivello che coinvolge anche gli stati membri, nel caso di insolvenza di qualche paese rispetto al debito contratto con la Commissione nell’ambito del programma.

I punti (a) e (b), appena enunciati, rimandano a due aspetti irrisolti che sono tanto più importanti quanto più il debito europeo diventa strutturale e permanente. Il primo aspetto riguarda la capacità del bilancio pluriennale europeo di coprire i diversi capitoli di spesa e i diversi prestiti effettuati dalla Commissione a favore degli stati membri e, al contempo, di garantire la solvibilità delle emissioni comuni e di assicurare credibilità alle garanzie associate ai debiti contratti dai diversi paesi. Per quanto di mia conoscenza, la struttura tecnica della Commissione non ha mai reso esplicito un ‘modello’ che fornisca indicazioni sui coefficienti massimi compatibili con la stabilità del bilancio pluriennale europeo e che fornisca una misura dei margini ancora a disposizione. Il secondo aspetto riguarda il rapporto tra stock e flussi finanziari. Nel dibattito europeo, l’attenzione tende a concentrarsi sui flussi di finanziamento e a trascurare il fatto che la sostenibilità del bilancio pluriennale europeo richiede un esame congiunto di flussi e stock. Un aumento dell’indebitamento europeo non può essere ricondotto a un meccanico incremento del debito aggregato, in quanto potrebbe essere anche l’esito di un’auspicabile riallocazione tra debiti nazionali e debito europeo.

Le ultime considerazioni ci allontanano dalla riflessione sul prossimo MFF, in quanto sollevano lo spinoso problema del trasferimento di competenze e di sovranità dagli stati membri alle istituzioni della UE. La creazione di una solida

capacità fiscale europea non può eludere tale problema così come i problemi connessi all'unificazione dei mercati finanziari e alla costruzione di un safe asset europeo. Non è qui possibile andare al di là di una mera evocazione di temi tanto complessi. In conclusione, basti perciò ribadire un dato noto: il prossimo bilancio pluriennale europeo ha un'alta probabilità di raggiungere una dimensione quantitativa del tutto inadeguata rispetto alle sfide aperte per il futuro della UE.

Un drastico ampliamento di questo bilancio e il reperimento di altre risorse finanziarie di origine europea sarebbero una condizione necessaria, ma non sufficiente, per superare il problema. Si tratterebbe ancora di verificare se risorse adeguate abbiano raggiunto i beneficiari finali e abbiano prodotto risultati coerenti con le priorità strategiche della UE. Ciò richiederebbe di: elaborare una più chiara politica industriale europea orientata alla produzione di beni pubblici; determinare il relativo contributo offerto dal bilancio pluriennale e dagli strumenti di debito comune nel finanziamento degli investimenti strategici. Si è accennato che le implicazioni istituzionali di questo processo portano a una cessione di sovranità da parte degli Stati membri. Solo andando in quella direzione, la UE potrà dotarsi di risorse adeguate ai propri obiettivi strategici e utilizzarle in modo efficiente ed efficace.

2.5 Dal bilancio alla capacità: la vera sfida strategica dell'Europa

Simona Milio

Il bilancio europeo non può essere giudicato soltanto dalla sua dimensione o dalla rapidità con cui viene speso. La vera prova è la sua capacità di trasformare risorse finanziarie in competenze, istituzioni, sistemi produttivi e territori più forti.

«Un euro allocato ma speso male è peggio di un euro mai allocato: crea l'illusione del cambiamento senza produrre trasformazione.»

Un bilancio costruito per il passato, chiamato a finanziare il futuro

L'attuale bilancio dell'Unione europea continua a riflettere, in larga misura, i compromessi politici e le priorità che hanno accompagnato il processo di integrazione: stabilità, convergenza economica, sostegno all'agricoltura e redistribuzione territoriale, soprattutto attraverso la politica di coesione. Sono obiettivi che restano essenziali. Ma l'Europa di oggi è chiamata a confrontarsi con sfide profondamente diverse: frammentazione geopolitica, dipendenze tecnologiche, competizione industriale globale, sicurezza energetica, difesa, transizione digitale e un persistente deficit di competenze.

Il Quadro finanziario pluriennale è stato concepito per una Unione impegnata a gestire l'integrazione e la stabilità. Oggi deve finanziare trasformazioni sistemiche del XXI secolo. Il problema non è che le finalità storiche del bilancio siano divenute irrilevanti, ma che l'equilibrio tra redistribuzione, protezione e costruzione di capacità strategiche non è stato adeguato con la stessa rapidità con cui è cambiato il contesto.

Questo disallineamento emerge con particolare chiarezza nelle nuove priorità europee. Sovranità tecnologica, intelligenza artificiale, semiconduttori, cloud, cybersicurezza, filiere industriali resilienti e capacità di difesa richiedono investimenti di scala, continuità e coordinamento. Non basta finanziare singoli progetti o rispondere a crisi successive aggiungendo nuovi strumenti. Occorre chiedersi quali capacità l'Europa voglia deliberatamente costruire nei prossimi dieci o quindici anni e quale architettura finanziaria possa sostenerle nel tempo.

Competitività: non solo politica industriale, ma capacità sistemica

Il ritorno della politica industriale al centro del dibattito europeo è necessario. Settori strategici, capacità produttiva, tecnologia, catene del valore e sicurezza degli approvvigionamenti non possono più essere affidati all'idea che l'interdipendenza globale produca sempre, da sola, efficienza e stabilità. Ma sarebbe un errore ridurre la competitività a incentivi, sussidi o sostegno a singole imprese.

La competitività dipende anche dalla capacità delle istituzioni di organizzare, regolamentare, attuare e sostenere nel tempo i processi di trasformazione economica e tecnologica. Un sistema competitivo richiede competenze adeguate, investimenti nella formazione, ecosistemi dell'innovazione, infrastrutture pubbliche digitali, capacità regolatoria, procurement sofisticato e amministrazioni in grado di accompagnare l'innovazione dalla sperimentazione alla scala.

La politica industriale è dunque necessaria, ma non sufficiente. Le fabbriche non nascono dai sussidi soltanto: nascono da ecosistemi, talenti, istituzioni e continuità strategica. La competitività non è solo ciò che le imprese possono fare; è anche ciò che le istituzioni rendono possibile.

Questa prospettiva cambia il modo in cui dovremmo leggere il bilancio europeo. Le competenze non sono una voce sociale accessoria, ma infrastruttura produttiva. La capacità amministrativa non è un costo di gestione, ma un moltiplicatore dell'investimento. L'efficienza regolatoria, la qualità della progettazione e la capacità di apprendere dall'attuazione sono componenti della competitività al pari del capitale e della tecnologia.

La frammentazione come costo strategico

Un ulteriore elemento di criticità riguarda la frammentazione. Il problema non risiede soltanto nel numero degli strumenti e dei programmi, ma nel comportamento di investimento che questa architettura produce. Risorse distribuite tra fondi, priorità, regole di attuazione e cicli politici differenti rischiano di generare attività e visibilità nel breve periodo senza accumulare capacità nel lungo periodo.

La domanda non è semplicemente quanto l'Europa investa, ma se gli investimenti si sommino. Stiamo finanziando progetti isolati o ecosistemi? Adozione di tecnologie o capacità di produrle? Sperimentazione o diffusione di ciò che funziona? Preparazione alle crisi o reazione alla crisi successiva? La frammentazione non è una mera scomodità amministrativa: è un costo strategico.

I casi recenti della politica industriale ne offrono una rappresentazione evidente. Northvolt, indicata per anni come il possibile campione europeo delle batterie, è entrata in crisi dopo avere mobilitato ingenti capitali pubblici e privati; per il progetto tedesco era stata autorizzata una misura di aiuto da 902 milioni di euro. Intel ha poi rinunciato al progetto di Magdeburgo, per il quale la Germania aveva previsto circa dieci miliardi di euro di sussidi. In entrambi i casi non era mancata la disponibilità finanziaria. È mancato un disegno continentale abbastanza solido da trasformare il sostegno a una singola impresa in una capacità industriale europea durevole e meno esposta alle decisioni di una multinazionale globale.

Questi episodi non dimostrano che il sostegno pubblico sia inutile. Dimostrano, piuttosto, che la somma di interventi nazionali non equivale automaticamente a una strategia europea. Quando gli Stati membri agiscono secondo priorità, risorse fiscali e tempi propri, gli investimenti possono sovrapporsi senza sommarsi. La politica industriale europea rischia così di diventare un mosaico di incentivi, anziché un sistema coerente di filiere, competenze, infrastrutture e mercati.

Dall'allocazione all'impatto

La stessa criticità emerge, con forme diverse, nella politica di coesione. Nel dibattito pubblico tendiamo spesso a confondere quattro passaggi distinti: allocazione, spesa, assorbimento e impatto. Allocare risorse è una decisione politica. Spenderle è un processo amministrativo. Assorbirle richiede capacità istituzionale. Generare impatto richiede, oltre alla capacità di attuazione, visione strategica, continuità e apprendimento.

Da questa distinzione discende una formulazione semplice, ma non rassicurante: un euro allocato ma non speso equivale a un euro mai allocato. Un euro allocato ma speso male è persino peggio, perché crea l'illusione del cambiamento senza produrre impatto reale o trasformazione duratura.

La capacità di assorbimento non dovrebbe quindi essere intesa soltanto come la quota di fondi utilizzata entro una scadenza. Propongo di leggerla come capacità di assorbimento strategico: la capacità di un sistema istituzionale ed economico di selezionare, attuare e sostenere investimenti che trasformino risorse finanziarie in capacità produttive, amministrative e territoriali permanenti.

Questa definizione consente di distinguere l'assorbimento finanziario dalla trasformazione. Un programma può raggiungere un tasso elevato di spesa senza rafforzare in modo proporzionato la produttività, le competenze, l'innovazione, la qualità dei servizi o la resilienza dei territori. Al contrario, gli investimenti più trasformativi possono richiedere tempi più lunghi, coordinamento tra più attori e capacità amministrative che non sono distribuite uniformemente nell'Unione.

La corsa finale alla spesa

I dati del ciclo di coesione 2014-2020 rendono visibile il problema. Alla fine del 2020, cioè al termine formale del periodo di programmazione, il tasso di assorbimento a livello europeo era pari al 52,5 per cento. In Italia e Spagna si fermava al 42 per cento. Entro agosto 2023 l'Italia era salita all'85 per cento e la Spagna all'81 per cento. La regola

N+3, che consente di dichiarare la spesa entro tre anni dall'impegno, ha evitato la perdita automatica di molte risorse; al tempo stesso, mostra quanto una quota rilevante dell'attuazione si concentri nella coda del ciclo.

Il punto non è sostenere che quelle risorse siano necessariamente andate perdute o siano state tutte impiegate male. Il dato segnala, però, una forte compressione temporale. Quando amministrazioni e governi sono sottoposti alla pressione di rispettare scadenze, raggiungere target finanziari o evitare il disimpegno, la facilità di spesa può diventare un criterio decisionale più forte della rilevanza strategica dell'investimento.

Le risorse tendono allora a spostarsi verso interventi più semplici da realizzare, più rapidi da appaltare e più facili da rendicontare. Gli investimenti che potrebbero produrre le trasformazioni maggiori – modernizzazione amministrativa, competenze, innovazione, transizione digitale, rigenerazione territoriale, costruzione di ecosistemi industriali – sono spesso anche i più complessi. Richiedono progettazione, coordinamento, leadership e continuità. Proprio per questo rischiano di essere sacrificati a favore di misure più facilmente spendibili, ma meno trasformative.

I primi dati del ciclo 2021–2027 suggeriscono che la pressione non è destinata a scomparire. Alla fine del 2024, la spesa dichiarata dai progetti risultava pari ad appena il 5,4 per cento delle risorse programmate. Il confronto tra indicatori e cicli richiede cautela, anche per la sovrapposizione con il PNRR e per l'avvio tardivo di molti programmi; ma il rischio di una nuova concentrazione della spesa negli anni finali è concreto. La velocità della spesa non coincide necessariamente con la qualità dell'investimento.

Quando gli indicatori determinano i comportamenti

Questa dinamica è rafforzata dal modo in cui misuriamo il successo delle politiche pubbliche. Tassi di allocazione, velocità di spesa, livelli di assorbimento finanziario e raggiungimento delle milestone sono indicatori necessari. Consentono controllo, responsabilità e comparabilità. Ma misurano soprattutto il processo e non possono sostituire la valutazione della trasformazione prodotta.

Gli indicatori non si limitano a descrivere i comportamenti: contribuiscono a orientarli. Le amministrazioni tendono razionalmente a ottimizzare ciò che viene misurato e premiato. Se misuriamo soprattutto la velocità della spesa, otterremo velocità della spesa. Se vogliamo trasformazione, dobbiamo iniziare a misurare la trasformazione.

Occorre quindi affiancare agli indicatori finanziari misure capaci di cogliere ciò che rimane dopo la chiusura di un programma: maggiore produttività, competenze più solide, istituzioni più efficaci, imprese capaci di crescere, servizi pubblici migliori, infrastrutture utilizzate, filiere più resilienti e riduzione duratura dei divari. Non si tratta di indebolire la disciplina finanziaria, ma di ricondurla alla finalità dell'investimento pubblico.

La capacità amministrativa come dimensione della coesione

Le differenze nella capacità di programmare, attuare e valutare gli investimenti generano una forma di disuguaglianza di cui si parla ancora troppo poco. Non riguarda soltanto l'accesso alle risorse, ma la possibilità di trasformarle in sviluppo. Paradossalmente, i territori che avrebbero maggiore bisogno del sostegno europeo sono spesso quelli che incontrano le difficoltà maggiori nel costruire progetti, coordinare gli attori, rispettare le procedure e consolidare i risultati.

La capacità amministrativa diventa così una dimensione sostanziale della coesione. Se non viene rafforzata, le risorse rischiano di premiare i territori già meglio attrezzati o di produrre risultati meno duraturi proprio nelle aree in maggiore difficoltà. La politica di coesione non può quindi limitarsi a trasferire fondi: deve investire nella capacità dei territori di usarli bene, apprendere dall'esperienza e mantenere nel tempo le competenze costruite.

Ciò richiede assistenza tecnica di qualità, strutture amministrative stabili, competenze specialistiche, sistemi digitali interoperabili, condivisione delle pratiche efficaci e meccanismi di valutazione che alimentino la programmazione successiva. La capacità non può essere ricostruita da zero a ogni ciclo, né affidata esclusivamente a supporti temporanei che si dissolvono con la chiusura dei programmi.

Flessibilità, disciplina e pazienza strategica

La riforma del bilancio europeo dovrebbe quindi concentrarsi non soltanto sulle priorità di spesa, ma sull'architettura dell'implementazione. Se l'attuale struttura riflette priorità storiche, se la competitività dipende da un insieme di fattori più ampio della sola politica industriale, se la frammentazione riduce l'efficacia degli investimenti e se la capacità di attuazione costituisce uno dei principali vincoli, la risposta non può limitarsi a un bilancio più grande, a nuovi strumenti o a una generica richiesta di flessibilità.

La flessibilità resta imprescindibile per un bilancio programmato su sette anni in un contesto segnato da shock frequenti e tecnologie in rapida evoluzione. Ma deve essere accompagnata da disciplina strategica: criteri trasparenti di riallocazione, obiettivi cumulativi e capacità di proteggere gli investimenti di lungo periodo dalla pressione delle urgenze contingenti.

Serve, soprattutto, pazienza strategica. Il rafforzamento delle capacità produttive, tecnologiche, amministrative e umane è un processo cumulativo. Non può essere perseguito attraverso interventi frammentati, entusiasmo politico episodico o cicli di finanziamento orientati alla visibilità immediata. Occorre continuità per scalare ciò che funziona, correggere ciò che non funziona e mantenere una direzione anche quando i risultati non sono immediati.

Il passaggio necessario è da un bilancio prevalentemente redistributivo a un bilancio che costruisca deliberatamente capacità strategiche europee, senza abbandonare la coesione ma reinterpretandola come condizione della competitività comune. L'Europa non ha soltanto bisogno di mobilitare più risorse. Ha bisogno di trasformare ogni euro in capacità durevole.

La domanda conclusiva, quindi, non è soltanto quanto debba spendere l'Europa. È quanto valore strategico riesca a creare ogni euro investito. È qui che si misura la distanza tra spesa e sviluppo, tra annuncio e trasformazione, tra fondi disponibili e futuro possibile.

Nota sui dati

I dati sulla programmazione 2014–2020 richiamano lo studio del Parlamento europeo sui tassi di assorbimento dei fondi della politica di coesione, basato sulla piattaforma Cohesion Open Data della Commissione europea. Il dato del 5,4 per cento per il ciclo 2021–2027 si riferisce alla spesa dichiarata dai progetti alla fine del 2024 e va distinto dai pagamenti della Commissione. Le cifre sugli aiuti a Northvolt e sul progetto Intel a Magdeburgo fanno riferimento, rispettivamente, alla misura tedesca da 902 milioni di euro autorizzata dalla Commissione e agli incentivi pubblici previsti per circa dieci miliardi di euro. I dati sono riportati per illustrare il rapporto tra mobilitazione finanziaria, attuazione e costruzione di capacità, non per assimilare fenomeni istituzionalmente differenti.

Parte III – Il bilancio e il futuro dell'Unione: capacità fiscale, debito comune e integrazione

3.1 Bilancio, crisi e costruzione dell'Unione

Sabino Cassese

Il finanziamento di NextGenerationEU e le crescenti esigenze connesse alla sicurezza e alla difesa europea pongono una questione cruciale riguardo alla natura e alle prospettive del bilancio dell'Unione europea. Per affrontarla è utile richiamare due insegnamenti che consentono di collocare il dibattito in una prospettiva più ampia.

Il primo è quello di Charles Tilly, che sintetizzò le proprie ricerche sulla formazione dello Stato moderno nella celebre formula “State made war, war made State”. Con essa Tilly evidenziava il carattere reciprocamente costitutivo del rapporto tra costruzione delle istituzioni statali e sviluppo della capacità militare. Un'analoga relazione può essere individuata nel processo di integrazione europea: l'Unione europea costruisce il proprio bilancio, ma è al tempo stesso il bilancio a contribuire alla costruzione dell'Unione.

Un secondo insegnamento deriva dalla riflessione sviluppata da Helmut Schmidt, allora ministro delle Finanze della Repubblica Federale di Germania, in occasione di un intervento presso il Royal Institute of International Affairs (Chatham House) nel 1974, quando affermò che “l'Europa vive di crisi” e che le crisi devono essere utilizzate come occasioni di progresso. Tale intuizione fu successivamente riformulata anche da Jean Monnet nelle sue *Mémoires* del 1976, nelle quali affermò che l'Europa si sarebbe costruita attraverso le crisi e sarebbe stata la somma delle soluzioni adottate per affrontarle. Le crisi non rappresentano dunque soltanto momenti di difficoltà, ma possono costituire fattori di avanzamento istituzionale e di rafforzamento del processo di integrazione.

Alla luce di queste considerazioni emerge un problema di natura non soltanto economica, ma eminentemente istituzionale e dimensionale. La spesa pubblica annuale dello Stato italiano è di gran lunga superiore a quella gestita direttamente dall'Unione europea, nonostante l'Italia rappresenti soltanto una frazione della popolazione e del prodotto interno lordo complessivi dell'Unione. Più in generale, il bilancio europeo continua a rappresentare una quota molto ridotta della spesa pubblica complessiva realizzata nell'area europea, mentre la quasi totalità delle risorse resta gestita a livello nazionale e subnazionale. Ne deriva una evidente sproporzione tra i diversi livelli di governo che compongono l'ordinamento europeo.

Questa sproporzione assume particolare rilievo se si considera che la dimensione finanziaria costituisce uno dei principali indicatori della capacità effettiva di esercizio del potere pubblico. L'Unione europea viene frequentemente descritta come un gigante regolatorio e un nano finanziario. La questione centrale consiste quindi nel comprendere se sia sostenibile nel lungo periodo un assetto nel quale un soggetto dotato di una straordinaria capacità normativa continui a disporre di risorse finanziarie estremamente limitate. Regolazione e capacità fiscale rappresentano infatti due dimensioni fondamentali dell'azione pubblica e difficilmente possono svilupparsi in modo del tutto disgiunto.

Prima dell'introduzione dell'euro il dibattito europeo si concentrava sulla possibilità di avere una moneta senza uno Stato. Oggi ci si interroga sulla possibilità di avere un'unione politica e istituzionale priva di una corrispondente capacità di bilancio. Tale interrogativo rinvia ai caratteri essenziali del potere pubblico moderno.

Stati membri e istituzioni europee operano all'interno di uno spazio politico condiviso e devono necessariamente coordinare le rispettive competenze. Ciò induce a chiedersi se sia possibile concepire un potere pubblico privo delle tre funzioni fondamentali tradizionalmente associate alla sovranità fiscale: il potere estrattivo, ossia la capacità di prelievo; il potere allocativo, relativo all'impiego delle risorse; e il potere distributivo, concernente la loro redistribuzione. Senza tali prerogative risulta difficile identificare un autentico potere pubblico nel senso moderno del termine.

Da questa prospettiva può essere interpretata anche l'eccezionale capacità regolatoria sviluppata dall'Unione europea. È legittimo domandarsi se una parte di tale sviluppo non sia stata favorita proprio dall'assenza di strumenti fiscali e finanziari più robusti, inducendo le istituzioni europee a ricorrere alla regolazione come sostituto di funzioni che, negli ordinamenti statali, vengono normalmente esercitate attraverso la leva fiscale e di bilancio.

La storia della formazione dello Stato moderno offre, sotto questo profilo, indicazioni particolarmente significative. Durante la Rivoluzione americana lo slogan "No taxation without representation" esprimeva il principio secondo cui il potere impositivo richiede una corrispondente legittimazione rappresentativa. Oggi il problema può essere osservato anche dalla prospettiva opposta: una piena rappresentanza politica tende a presupporre l'esistenza di una capacità fiscale effettiva ("no representation without taxation"). La questione riguarda dunque il rapporto tra rappresentanza, imposizione e costruzione dell'autorità pubblica.

Una dinamica analoga emerge nell'esperienza prussiana della seconda metà dell'Ottocento. Le controversie costituzionali che accompagnarono l'azione di Otto von Bismarck tra il 1862 e il 1866 ruotarono in larga misura intorno al problema del bilancio e del rapporto tra governo e rappresentanza parlamentare. In quel contesto maturò progressivamente la concezione moderna dello Stato che ancora oggi costituisce il principale termine di paragone per valutare la natura istituzionale dell'Unione europea. Non è casuale che la teoria giuridica successiva abbia attribuito al bilancio una funzione centrale nella definizione dell'ordinamento statale. In questo senso, il bilancio può essere considerato una delle principali matrici storiche della costruzione dello Stato moderno.

La questione che si pone oggi per l'Unione europea è quindi se sia sostenibile la permanenza di una situazione nella quale un soggetto dotato di ampie competenze regolatorie continui a operare con una capacità finanziaria relativamente modesta. Il problema era stato colto già negli anni Settanta da Helmut Schmidt, che richiamava l'attenzione sull'incompletezza di un'autorità pubblica priva di adeguati strumenti fiscali, allocativi e distributivi. Sotto questo profilo, le crisi degli ultimi anni hanno evidenziato con particolare chiarezza tale contraddizione.

La pandemia, la creazione di NextGenerationEU e le nuove esigenze connesse alla difesa europea sono state affrontate principalmente attraverso il ricorso all'indebitamento comune. Il debito è divenuto il principale strumento di risposta alle emergenze, ma questa soluzione rinvia inevitabilmente a una questione più profonda. Se si intende rafforzare stabilmente la capacità finanziaria dell'Unione mantenendo invariata la pressione fiscale complessiva, occorre interrogarsi sul rapporto tra livello europeo e livello nazionale e sulla redistribuzione delle rispettive competenze fiscali. Il rafforzamento della capacità impositiva dell'Unione implica necessariamente una ridefinizione degli spazi di intervento degli Stati membri e delle relative fonti di entrata, anche per mantenere inalterata la pressione fiscale.

Il problema fondamentale consiste dunque nell'individuare un equilibrio sostenibile tra l'espansione delle funzioni europee e il corrispondente arretramento di alcune competenze nazionali. Si tratta di una scelta istituzionale complessa, che comporta rilevanti implicazioni politiche e decisionali. Tuttavia, se si intende consolidare l'Unione europea come autentico potere pubblico, capace di esercitare in modo coerente funzioni regolatorie, allocative e redistributive, questa ridefinizione dei rapporti tra bilancio europeo e bilanci nazionali appare destinata a diventare una delle questioni centrali del futuro processo di integrazione europea.

3.2 Il bilancio come architettura politica dell'Unione

Sergio Fabbrini

Premessa

Come osservò Aaron Wildavsky (1930-1993, uno dei maggiori studiosi di politica di bilancio), il bilancio rappresenta la carta d'identità di una comunità politica. Nel caso dell'Unione europea (Ue), comprenderne la logica significa comprendere quale modello di Unione si è istituzionalizzato oppure si intenda costruire. Infatti, le modalità attraverso cui vengono raccolte e allocate le risorse riflettono gli equilibri esistenti tra gli Stati membri e tra le istituzioni europee, in specifico tra quelle intergovernative e quelle sovranazionali. In questa prospettiva, il bilancio non costituisce semplicemente uno strumento finanziario, ma rappresenta la manifestazione più concreta dei rapporti di forza interstatali e interistituzionali che caratterizzano l'Ue.

I rapporti tra gli stati

Una prima dimensione del bilancio rinvia al persistente confronto tra gli Stati membri dell'Ue, in particolare tra gli Stati auto-definitisi “frugali” e gli Stati favorevoli a un bilancio europeo più espansivo. Si tratta di una distinzione fortemente politica e, per molti aspetti, retorica. È significativo, ad esempio, che la Germania, storicamente annoverata tra i Paesi “frugali”, abbia recentemente modificato la propria Legge fondamentale per consentire un significativo incremento della spesa pubblica e degli investimenti nazionali, in particolare nel campo della difesa. Ciò dimostra come la distinzione rifletta più un'autodefinizione politica che una reale impostazione di politica fiscale.

I rapporti tra le istituzioni di Bruxelles

Una seconda dimensione del bilancio riguarda il rapporto di forza tra le istituzioni dell'Unione, in particolare tra il Consiglio europeo, il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo. L'attuale disciplina del Quadro finanziario pluriennale (QFP) evidenzia, sotto questo profilo, una significativa criticità sul piano della rappresentanza democratica. La durata settennale del QFP eccede infatti quella della legislatura del Parlamento europeo, pari a cinque anni. Di conseguenza, un Parlamento appena eletto si trova a operare all'interno di un quadro di spesa definito dalla legislatura precedente, senza poter incidere in maniera sostanziale sulle principali priorità finanziarie dell'Unione. Una simile configurazione appare difficilmente conciliabile con i principi della democrazia rappresentativa, indipendentemente dall'adesione o meno a prospettive di carattere federalista. Ricondurre il Quadro finanziario pluriennale a una durata quinquennale, coincidente con il mandato del Parlamento europeo e della Commissione, rafforzerebbe la responsabilità politica delle istituzioni europee nei confronti dei cittadini (favorendo, probabilmente, una maggiore partecipazione elettorale alle elezioni per il Parlamento europeo) e attenuerebbe un'impostazione che continua a privilegiare la dimensione intergovernativa rispetto a quella parlamentare.

Il sistema di finanziamento

Una terza dimensione riguarda il sistema di finanziamento del bilancio europeo. L'attuale architettura continua, infatti, a fondarsi prevalentemente sui contributi nazionali, attribuendo inevitabilmente ai governi degli Stati membri una posizione dominante nella definizione delle priorità di spesa e, più in generale, nell'indirizzo del processo decisionale europeo. Il controllo delle risorse finanziarie si traduce così in un controllo dell'indirizzo politico dell'Unione, facendo del bilancio la più fedele rappresentazione dei rapporti di forza esistenti tra gli Stati membri.

Il modello di governance

I rapporti di forza che caratterizzano il bilancio europeo hanno inciso profondamente anche sul modello di governance sviluppato dall'Unione nel corso della propria evoluzione. A fronte di risorse finanziarie limitate (il bilancio storico rappresenta l'1 per cento del Pil totale dell'Ue) e di competenze progressivamente crescenti, soprattutto nell'ambito del mercato unico, l'Unione ha sviluppato una straordinaria capacità regolatoria. Con il tempo, la regolazione è diventata lo strumento privilegiato per perseguire obiettivi comuni in assenza di un'adeguata capacità

fiscale. La proliferazione delle regole non costituisce tanto una scelta ideologica quanto la risposta istituzionale a un vincolo finanziario strutturale. Si può certamente sostenere che la capacità regolatoria dell'Unione abbia progressivamente oltrepassato quanto strettamente necessario, estendendosi, secondo una logica di spillover, ben oltre gli ambiti originariamente previsti dai Trattati. Tuttavia, qualsiasi critica al cosiddetto eccesso di regolazione risulta incompleta se non viene accompagnata da una proposta di rafforzamento della capacità fiscale europea. Una riduzione della regolazione può infatti risultare sostenibile soltanto se l'Unione dispone di strumenti finanziari adeguati.

Questa riflessione è oggi al centro del dibattito sul futuro dell'integrazione europea, come emerge chiaramente sia dal rapporto sul mercato unico coordinato da Enrico Letta sia dal rapporto sulla competitività europea predisposto da Mario Draghi. Entrambi convergono sulla necessità di riequilibrare capacità regolatoria e capacità fiscale, rafforzando le risorse proprie dell'Unione e riducendo la dipendenza del bilancio dai contributi nazionali.

Le caratteristiche del bilancio

Un ulteriore limite strutturale del bilancio europeo è rappresentato dalla sua rigidità, che riflette il delicato equilibrio politico tra gli Stati membri. Già il Rapporto finale del Gruppo ad alto livello sulle risorse proprie, presieduto da Mario Monti nel 2016, osservava come ogni negoziato sul Quadro finanziario pluriennale rischiasse di riaprire conflitti distributivi potenzialmente destabilizzanti. La durata settennale del bilancio risponde anche all'esigenza di ridurre la frequenza di tali negoziati, preservando un compromesso politico che per sua natura rimane fragile.

In un contesto caratterizzato da crisi sempre più frequenti e imprevedibili, questa impostazione presenta tuttavia costi crescenti. Il Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 è stato negoziato nel 2020, nel pieno della pandemia di COVID-19, quando né l'aggressione russa all'Ucraina né il conseguente mutamento del contesto geopolitico erano ancora prevedibili. Un bilancio concepito per un orizzonte temporale così lungo fatica inevitabilmente a adattarsi a trasformazioni di questa portata.

Next Generation EU

Per far fronte a questi vincoli, l'Unione europea ha progressivamente sviluppato strumenti straordinari collocati, almeno in parte, al di fuori dell'architettura ordinaria del bilancio. La risposta alla pandemia costituisce l'esempio più significativo di questa evoluzione. Attraverso Next Generation EU (NGEU), la Commissione europea è stata autorizzata, per la prima volta su larga scala, a raccogliere risorse sui mercati finanziari mediante l'emissione di debito comune, destinandole successivamente agli Stati membri sotto forma di sovvenzioni e prestiti. Questa innovazione ha modificato profondamente il ruolo della Commissione. Nata come istituzione prevalentemente regolatoria, essa ha assunto anche funzioni riconducibili a un'autorità fiscale, raccogliendo capitali sui mercati e redistribuendoli sulla base dei Piani nazionali per la ripresa e la resilienza concordati con gli Stati membri. Pur rappresentando un importante avanzamento dell'integrazione sovranazionale, tale evoluzione è rimasta solo parziale. Le risorse raccolte dalla Commissione continuano infatti a essere gestite prevalentemente attraverso programmi nazionali, mentre i governi mantengono un ruolo decisivo nell'attuazione delle politiche europee. Il rafforzamento della capacità finanziaria dell'Unione non si è quindi tradotto in un corrispondente trasferimento del potere politico alle istituzioni sovranazionali, ma in un nuovo equilibrio nel quale gli strumenti europei continuano a essere fortemente mediati dagli Stati membri.

La natura ibrida dell'UE

Questa dinamica conferma la natura ibrida dell'Unione europea. Da un lato, essa dispone di istituzioni e meccanismi che non trovano equivalenti nelle organizzazioni internazionali tradizionali: un Parlamento eletto direttamente dai cittadini, un ordinamento giuridico autonomo fondato sul principio del primato del diritto dell'Unione, una politica monetaria esercitata dalla Banca centrale europea e un mercato interno disciplinato da regole comuni applicabili in

tutti gli Stati membri. Dall'altro, il controllo esercitato dai governi nazionali sulle principali decisioni di bilancio continua a conferire al processo di integrazione una marcata impronta intergovernativa.

La limitata capacità fiscale dell'Unione costituisce una delle principali manifestazioni di tale asimmetria. Nei principali Paesi europei la spesa pubblica si attesta mediamente tra il 45 e il 50% del PIL, mentre il bilancio dell'Unione continua, come abbiamo visto, a collocarsi attorno all'1 per cento del Pil dell'UE. Qualora anche la difesa dovesse progressivamente assumere una dimensione europea, il divario tra il livello di integrazione raggiunto e l'attuale architettura del bilancio diverrebbe ancora più evidente.

La sicurezza e la difesa

La sicurezza e la difesa rappresentano l'ambito nel quale questa evoluzione emerge con maggiore evidenza. Gli strumenti finanziari creati dopo il 2022 testimoniano la crescente capacità dell'Unione di mobilitare risorse comuni, ma evidenziano anche i limiti derivanti dall'assenza di una piena competenza europea in materia di politica estera e di difesa. La European Peace Facility, ad esempio, è finanziata al di fuori del bilancio dell'Unione, mentre la Ukraine Facility combina risorse del bilancio europeo con ulteriori strumenti finanziari. Il ricorso sistematico a meccanismi esterni o paralleli al Quadro finanziario pluriennale conferma l'inadeguatezza dell'attuale architettura di bilancio rispetto alle nuove responsabilità assunte dall'Unione.

Alla base di questa configurazione vi è un limite istituzionale più profondo. La Commissione europea può legittimamente aspirare a svolgere un ruolo geopolitico, come spesso auspicato dalla Presidente Ursula von der Leyen, ma la competenza in materia di politica estera e di difesa resta attribuita agli Stati membri. Ne deriva una tensione strutturale tra l'ampliamento delle aspettative nei confronti dell'Unione e la persistente natura intergovernativa delle competenze necessarie per soddisfarle: un equilibrio instabile che difficilmente potrà durare nel tempo.

3.3 Debito comune, allargamento e difesa: tre sfide per il bilancio europeo

Paolo Gentiloni

È evidente che l'attuale architettura del bilancio continua a riflettere una fase dell'integrazione ormai superata, nella quale dimensioni contenute, dipendenza dai contributi nazionali e limitata autonomia finanziaria risultavano coerenti con competenze prevalentemente regolatorie.

Oggi, invece, l'Unione è chiamata ad assumere responsabilità che vanno ben oltre quel disegno originario. La proposta della Commissione europea per il prossimo Quadro finanziario pluriennale prende atto di questa trasformazione e individua nuove priorità, tra cui la competitività, l'innovazione, la sicurezza economica e la difesa. Tuttavia, in assenza di un rafforzamento significativo delle risorse disponibili, tali priorità rischiano di rimanere prevalentemente programmatiche. L'ampliamento delle responsabilità dell'Unione richiede strumenti finanziari coerenti con le funzioni che essa è chiamata a svolgere.

Tre fattori, in particolare, sembrano destinati a favorire un'evoluzione dell'attuale architettura finanziaria dell'Unione.

Il primo riguarda il debito comune emesso nell'ambito di NextGenerationEU. La normativa vigente prevede che il rimborso delle obbligazioni avvenga entro il 2058, senza il ricorso a nuove emissioni destinate a rifinanziare il debito in scadenza (rollover). Una soluzione di questo tipo appare difficilmente sostenibile nel lungo periodo. L'esperienza dell'integrazione europea mostra, infatti, che gli strumenti introdotti in risposta alle crisi tendono progressivamente a essere incorporati nell'assetto ordinario dell'Unione. È quindi plausibile che il dibattito evolva verso forme più permanenti di gestione del debito comune, superando il carattere eccezionale attribuito a NextGenerationEU.

Il secondo fattore è rappresentato dall'allargamento all'Ucraina. I tempi dell'adesione possono essere oggetto di discussione, ma la prospettiva dell'ingresso dell'Ucraina costituisce una scelta strategica per il futuro dell'Europa. Rinunciare a questo obiettivo rappresenterebbe un grave errore storico. Al tempo stesso, l'ingresso di un Paese delle dimensioni dell'Ucraina renderebbe ancora più evidente l'inadeguatezza dell'attuale bilancio europeo. Le politiche agricole, di coesione, di ricostruzione e di sicurezza richiederebbero infatti risorse ben superiori a quelle oggi disponibili.

Il terzo fattore riguarda la costruzione di una difesa comune. La guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina ha riportato la sicurezza europea al centro dell'agenda politica. Tuttavia, la risposta dell'Unione continua a svilupparsi prevalentemente attraverso strumenti esterni al bilancio ordinario o mediante iniziative nazionali solo parzialmente coordinate a livello europeo.

L'evoluzione della politica tedesca costituisce, sotto questo profilo, un segnale particolarmente significativo. Nel giro di pochi anni la Germania è passata da una spesa militare inferiore ai 50 miliardi di euro annui alla prospettiva di investire circa 200 miliardi di euro entro la fine del decennio. Un incremento di tale portata è destinato a modificare gli equilibri strategici del continente e impone una riflessione sul rapporto tra rafforzamento delle capacità nazionali e costruzione di una difesa europea.

Non è un caso che, già negli anni successivi all'unificazione tedesca, venisse frequentemente richiamato l'auspicio espresso da Thomas Mann di costruire una "Germania europea" e non un'"Europa tedesca". Più recentemente, Timothy Garton Ash ha osservato come il rischio odierno non sia più quello di un'alternativa tra questi due modelli, bensì quello di una "Germania europea in un'Europa tedesca": una Germania che mantiene una solida vocazione europeista, ma il cui peso economico e politico diventa tale da influenzare in misura crescente gli orientamenti complessivi dell'Unione. Nel settore della difesa questo rischio assume una particolare rilevanza. Un rafforzamento delle capacità militari nazionali, per quanto comprensibile alla luce dell'attuale contesto geopolitico, non può sostituire la costruzione di una capacità europea comune.

Per questa ragione il tema della spesa comune e del debito comune dovrebbe essere affrontato già nella fase attuale. L'emissione di debito europeo per finanziare beni pubblici comuni, inclusa la difesa, rappresenta una scelta politicamente complessa. Del resto, anche la decisione di istituire NextGenerationEU durante la pandemia appariva inizialmente difficilmente realizzabile e fu resa possibile soltanto da una convergenza politica che coinvolse la Commissione europea e alcuni governi chiave, tra cui quello tedesco guidato da Angela Merkel. L'esperienza dimostra quindi che soluzioni considerate impraticabili possono diventare realizzabili quando le circostanze politiche lo rendono necessario.

In prospettiva, il debito comune, l'allargamento all'Ucraina e la costruzione di una difesa europea costituiscono le principali dinamiche destinate a trasformare il bilancio dell'Unione. È significativo che le innovazioni più rilevanti introdotte negli ultimi anni – da SURE a NextGenerationEU, fino ai più recenti strumenti di sostegno all'Ucraina – siano state realizzate al di fuori o ai margini del Quadro finanziario pluriennale. Questa circostanza dimostra come l'evoluzione dell'Unione proceda oggi più rapidamente della sua architettura finanziaria. La sfida dei prossimi anni consisterà quindi nell'allineare il sistema di bilancio al livello di integrazione politica già raggiunto, dotando l'Unione di strumenti coerenti con le responsabilità che essa esercita e sarà chiamata ad esercitare.

3.4 Debito comune e beni pubblici europei

Pier Carlo Padoan

Il dibattito sul futuro del bilancio dell'Unione europea non può prescindere da una riflessione sul ruolo del debito comune europeo, tema che continua a incontrare significative resistenze politiche. L'obiezione più ricorrente sostiene che l'emissione di debito a livello europeo si sommerebbe ai debiti nazionali, determinando un aggravio complessivo della posizione fiscale dell'Unione. Si tratta tuttavia di un'argomentazione che appare difficilmente sostenibile non soltanto sul piano politico, ma anche sotto il profilo economico.

L'economia mondiale è infatti destinata a registrare un crescente fabbisogno di finanziamento attraverso il debito, sia per la produzione di beni pubblici sia per sostenere gli investimenti in innovazione, oggi principale motore della crescita economica di lungo periodo. In questo contesto, l'Europa sconta un ritardo significativo rispetto ad altre grandi economie. Rinunciare a uno strumento di debito comune significa quindi rinunciare a una componente essenziale della capacità di finanziare gli investimenti necessari ad accrescere il potenziale di crescita dell'Unione.

Esiste inoltre un evidente paradosso. Un'impostazione eccessivamente restrittiva nei confronti del debito europeo rischia di compromettere proprio gli investimenti che consentirebbero di rafforzare la crescita potenziale. Poiché la crescita economica rappresenta una delle determinanti fondamentali della sostenibilità del debito, limitare gli investimenti produttivi nel tentativo di contenere l'indebitamento può produrre, nel lungo periodo, l'effetto opposto, riducendo la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Un esempio particolarmente positivo è rappresentato da NextGenerationEU, che costituisce un passaggio di rilievo nel processo di integrazione europea non soltanto per la sua dimensione finanziaria, superiore rispetto a strumenti precedenti quali SURE, ma soprattutto per la sua architettura istituzionale. Il programma combina infatti tre elementi strettamente complementari: investimenti pubblici, capacità di mobilitare investimenti privati attraverso un effetto leva e realizzazione di riforme strutturali. La complementarità tra questi strumenti costituisce il principale elemento innovativo. Le riforme strutturali, in particolare, rappresentano una condizione essenziale per accrescere la crescita potenziale dell'economia europea e, di conseguenza, garantire la sostenibilità del debito nel lungo periodo. Il nodo centrale non è pertanto il livello del debito in sé, bensì la capacità dell'economia europea di generare una crescita sufficiente a renderne sostenibile il servizio.

Occorre inoltre considerare che l'assenza di strumenti europei non elimina il fabbisogno di finanziamento. Se tale esigenza non viene soddisfatta attraverso strumenti comuni dell'Unione, essa sarà inevitabilmente coperta da strumenti di debito emessi in altri contesti istituzionali o da altri attori dei mercati finanziari internazionali. Ne deriva un problema più generale di governo del mercato globale dei capitali, nel quale l'Europa rischia di assumere un ruolo passivo anziché contribuire a definirne gli equilibri. In questa prospettiva, sarebbe auspicabile un'evoluzione dell'attuale architettura del debito europeo verso una dimensione maggiormente sovranazionale, superando l'impostazione ancora prevalentemente nazionale che caratterizza molti degli strumenti oggi esistenti e che ne limita l'efficienza complessiva.

Una seconda questione riguarda il finanziamento dei beni pubblici europei. Tra questi, la difesa costituisce probabilmente l'esempio più evidente. Per lungo tempo la sicurezza europea è stata garantita prevalentemente dagli Stati Uniti nell'ambito dell'architettura strategica sviluppata nel secondo dopoguerra. Il mutamento del contesto geopolitico e la progressiva ridefinizione delle priorità strategiche statunitensi hanno tuttavia reso evidente la necessità che l'Europa sviluppi una propria capacità autonoma di produzione di questo bene pubblico. Se la sicurezza assumesse una dimensione autenticamente europea, anche il suo finanziamento dovrebbe essere organizzato su base sovranazionale. Lo stesso principio potrebbe essere esteso ad altri beni pubblici europei la cui produzione eccede la capacità dei singoli Stati membri.

Un ulteriore elemento riguarda quindi il completamento dell'Unione dei mercati dei capitali. Un mercato europeo dei capitali pienamente integrato contribuirebbe a facilitare il finanziamento del debito comune, migliorando l'allocazione del risparmio verso investimenti produttivi di lungo periodo. Gli strumenti necessari per conseguire tale obiettivo sono ampiamente noti. Da un lato, occorre creare incentivi affinché il risparmio privato sia maggiormente indirizzato verso strumenti capaci di finanziare investimenti di interesse europeo e beni pubblici. Dall'altro, è necessario che gli investimenti delle imprese siano orientati non soltanto ad aumentare il volume complessivo degli investimenti, ma soprattutto a rafforzarne il contenuto innovativo e la capacità di accrescere la produttività.

Le prime evidenze derivanti dall'attuazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza mostrano, pur con la necessaria cautela, che un sistema di incentivi ben progettato può produrre effetti positivi e potenzialmente permanenti sulla crescita e, indirettamente, sulla sostenibilità del debito pubblico. Sebbene tali risultati richiedano ancora una verifica nel medio-lungo periodo, essi suggeriscono che la qualità del disegno istituzionale e degli incentivi rappresenti un fattore determinante per il successo delle politiche europee.

Più in generale, l'assetto istituzionale dell'Unione europea è caratterizzato da una continua evoluzione, così come il dibattito sulle priorità politiche dell'integrazione. Questa trasformazione rende necessario un ripensamento delle priorità di intervento, privilegiando un numero più limitato di obiettivi strategici, sostenuti però da strumenti maggiormente efficaci e da una più solida capacità finanziaria.

3.5 Note sull'architettura di bilancio e le risorse proprie dell'Unione europea

Ignazio Visco

Il completamento dell'Unione economica e monetaria europea è centrale nel dibattito economico. L'area dell'euro è unica: condivide una moneta unica pur in assenza di uno Stato federale di riferimento. In quanto segue si considerano i nodi cruciali del sistema finanziario e del bilancio europeo. Partendo dalle premesse dell'Unione del risparmio e degli investimenti (SIU - Saving and Investment Union)) si arriva a discutere dei beni pubblici, di un vero e proprio safe asset europeo e delle sfide fiscali e di bilancio.

Moneta, architettura di bilancio, risparmio e beni pubblici europei

È stato spesso ribadito che l'euro è una moneta senza Stato. Questa condizione non è una semplice scelta tecnica, ma una vulnerabilità strutturale che condiziona l'intera architettura istituzionale dell'Unione europea. Il funzionamento ottimale di un'unione monetaria richiede una capacità fiscale centrale, in grado di attuare politiche anticicliche e di stabilizzazione macroeconomica che i singoli bilanci nazionali, da soli, non possono garantire con sufficiente efficacia. In quest'ottica, la SIU nasce con l'obiettivo di orientare l'ingente surplus di risparmio domestico verso investimenti all'interno dei confini dell'Unione, fermando il deflusso di capitali verso mercati globali.

Tuttavia, ci si può chiedere se l'attuale Quadro finanziario pluriennale (QFP), combinato con l'eredità del programma Next Generation EU (NGEU) e la nuova agenda sui mercati dei capitali, rappresenti davvero un passo decisivo verso l'architettura fiscale e di bilancio di cui l'unione monetaria ha bisogno. Di concetti affini alla SIU, a partire dall'originario progetto dell'Unione dei mercati dei capitali, si discute ormai da oltre un decennio. Nonostante le affermazioni di principio, i progressi reali sono lenti per via delle resistenze politiche degli Stati membri a cedere sovranità su fisco e finanza.

L'idea della SIU è razionale: un mercato integrato convoglia il risparmio verso investimenti, tecnologici e infrastrutturali, capaci di stimolare l'innovazione e la dinamica della produttività. Per attivare questo meccanismo servono però progetti privati solidi ed economicamente sostenibili, nonché un nuovo ruolo strategico del settore pubblico a livello centrale.

Il nodo cruciale è come indirizzare le risorse verso obiettivi di interesse collettivo, beni pubblici europei (EPG - European Public Goods) quali – in una lista non esaustiva – la transizione ambientale, le reti di trasporto transeuropee, la sicurezza continentale. Se questi beni non vanno finanziati esclusivamente con risorse pubbliche comuni, serve una cooperazione pubblico-privato ben strutturata, sostenuta da una solida capacità impositiva centrale. Senza una capacità fiscale autonoma, non solo continuerebbe a mancare la fondamentale controparte della moneta unica ma si rischierebbe anche di non disporre degli strumenti necessari per indirizzare il risparmio dove il mercato da solo non riesce ad arrivare, lasciando quindi scoperti settori strategici per il futuro dell'Unione.

Il dibattito sui debiti nazionali e l'indispensabile presupposto del safe asset

Una premessa fondamentale: in assenza di uno strumento finanziario privo di rischio (safe asset), la SIU non può funzionare a pieno regime né risultare credibile. Un mercato integrato richiede un titolo di debito europeo percepito come privo di rischio, paragonabile ai Treasuries statunitensi. L'emissione richiede una capacità impositiva autonoma dell'Unione. Senza questi elementi, è difficile garantire la stabilità finanziaria e trattenere i risparmi in Europa. L'emissione di un safe asset con un'elevata credibilità, e che non sia ostaggio di veti incrociati tra i governi nazionali, richiede una capacità impositiva autonoma dell'Unione. Senza questi elementi, è difficile garantire la stabilità finanziaria dell'area nel suo complesso e trattenere i risparmi in Europa.

Il mercato dei Treasuries negli Stati Uniti è profondo, liquido e permanente. In Europa mancano titoli simili, manca cioè un mercato di Eurobonds. Negli anni, diverse soluzioni sono state avanzate per superare questo stallo. Tra queste viene spesso citata quella di Olivier Blanchard e Ángel Ubide, i quali propongono di creare uno stock di safe assets

sufficientemente ampio, per un ammontare di circa 5.000 miliardi di euro sostituendo una quota fissa dei debiti nazionali, pari al 25 per cento del PIL di ciascun paese membro, con titoli comuni “senior”. In questo modo si ridurrebbe drasticamente lo stock di titoli emessi dai singoli Stati sul mercato, facilitando il loro allineamento verso la soglia del 60 per cento del PIL. Una soluzione che, con interessi pro quota a carico dei paesi membri da cui provengono i diversi ammontari di debito, non prevederebbe, quindi, la mutualizzazione dei debiti pregressi e darebbe vita a uno strumento di debito comune e sicuro (Blanchard e Ubide, 2025)¹.

Questa proposta presenta vari punti di contatto con il dibattito sulla gestione comune dei debiti emerso in seno alla Banca d'Italia (cfr. Cioffi et al., 2019², in cui si propone l'istituzione di un fondo europeo per assorbire quote di debito nazionale superiori al 60 per cento del PIL, finanziato con emissioni sovranazionali e rimborsato pro quota dagli Stati, quindi con neutralità distributiva). Per superare la possibile sfiducia politica, Blanchard e Ubide introducono una seniority legale sul debito comune. Inoltre, mentre lo schema di Cioffi et al. nasceva come strumento transitorio di ammortamento per ricondurre i debiti sotto il 60 per cento del PIL (oltre agli interessi gli Stati membri redimirebbero in un lungo periodo – circa 20 anni – anche la parte dei loro debiti residui eccedente tale quota), Blanchard e Ubide mirano a uno stock permanente di debito comune.

In ultima analisi, l'efficacia della proposta di Blanchard e Ubide rischia di scontrarsi con la persistenza delle asimmetrie degli stock di debito residuo. Con un trasferimento simmetrico (pari al 25 per cento del PIL) si lascerebbero i mercati nazionali dei paesi ad alto debito penalizzati da uno stock junior ancora imponente e volatile. Per questa ragione, una proposta più robusta e credibile potrebbe risiedere in una combinazione tra lo schema di Blanchard e Ubide e quello elaborato dagli economisti della Banca d'Italia.

In particolare, nelle Considerazioni finali del 31 maggio 2022 (Visco, 2022)³ si delineava l'opportunità di una gestione comune permanente del debito eccedente la soglia del 60 per cento (per la componente pandemica o altro), garantendo la neutralità distributiva. Si potrebbe qui considerare l'intera parte eccedente il 60 per cento del PIL e innestarvi la seniority legale mutuata da Blanchard e Ubide: blindando il debito comune tramite il trasferimento prioritario di entrate fiscali nazionali dedicate, si azzererebbe l'asimmetria degli stock sul mercato, offrendo alla SIU un safe asset strutturalmente immune dal rischio di contagio sovrano. Al contempo, si disinnescerebbe il possibile veto politico dei paesi cosiddetti “frugali” legato al moral hazard, eventualmente con la garanzia di una “segregazione alla fonte” delle entrate fiscali nazionali destinate alla copertura degli oneri del debito.

Dal punto di vista tecnico e giuridico, l'operazione è fattibile. Tuttavia, la sua realizzazione risulta quasi impossibile sul piano politico a causa della cronica mancanza di fiducia reciproca tra gli Stati membri. Un'iniziativa del genere, se proposta da paesi con un elevato rapporto debito/PIL come l'Italia o la Francia i cui debiti residui, ancorché al 60 per cento del PIL, resterebbero comunque ben più elevati di quelli di altri paesi membri, verrebbe immediatamente respinta. Le dimensioni dei loro debiti pubblici sono infatti considerate dagli osservatori europei – non sempre a torto – come indicatori di lassismo di bilancio e di scarsa disciplina fiscale.

In effetti, i timori per i conti pubblici della Francia appaiono oggi ragionevoli, specialmente alla luce delle recenti dinamiche di bilancio transalpine. Un diverso discorso può essere fatto per l'Italia, che pure ha un livello di debito in termini relativi più alto. Per lunghi periodi (fatta eccezione per la fase espansiva post-Covid) il disavanzo pubblico italiano è stato infatti spinto quasi esclusivamente dalla spesa per interessi passivi legati all'enorme debito accumulato, registrando al contempo consistenti avanzi primari strutturali. Inoltre, le previsioni sulla spesa sociale risulterebbero in linea di principio sostenibili, nonostante l'invecchiamento demografico, a condizione che il prodotto

¹ Blanchard O, Ubide A. (2025), “Now is time for Eurobonds: A specific proposal”, Realtime Economics, Peterson Institute for International Economics, 30 maggio.

² Cioffi M., Rizza P., Romanelli M., Tommasino P. (2019), “Outline of a redistribution-free debt redemption fund for the euro area”, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza (Occasional Papers), 479, gennaio.

³ Visco I. (2022), “Considerazioni finali del Governatore”, Banca d'Italia, Relazione annuale, 31 maggio.

potenziale registri una crescita annua attorno all'1 per cento nei prossimi decenni (cfr. European Commission, 2024, e Visco, 2025)⁴. Uno scenario, questo, che non è riscontrabile in modo analogo in Francia, Spagna e, in prospettiva, nemmeno nella stessa Germania, che deve affrontare forti sfide strutturali. Ciononostante, a causa del sentimento dei mercati e delle diffidenze in seno ai partner europei, per avere qualche speranza di essere effettivamente adottata una proposta per la creazione di un safe asset dovrebbe probabilmente provenire dal Nord Europa; come è noto, però, Germania, Olanda e paesi nordici sono storicamente contrari a qualsiasi forma, anche parziale, di condivisione dei rischi finanziari.

In attesa di raggiungere un consenso politico su una riforma strutturale dei debiti, si potrebbe operare sulla base di una politica di “flusso”. Si tratterebbe, cioè, di finanziare i beni pubblici europei replicando in parte il modello di Next Generation EU e collegando specificamente l'utilizzo di una nuova capacità impositiva europea alla realizzazione di questi progetti. Ma come si può attuare una tale strategia se l'effettiva capacità impositiva autonoma dell'Unione Europea è attualmente limitata e non abbastanza grande?

L'esperienza suggerisce che non sia possibile finanziare i beni pubblici europei in modo adeguato senza aumentare la capacità impositiva comunitaria. Inoltre, non si può che essere scettici riguardo alla reale capacità dell'Unione di definire con sufficiente lungimiranza, ancor prima che finanziarli, quali siano i veri beni pubblici europei. Tra questi, dovrebbero a pieno titolo rientrare difesa e sicurezza (non limitata al solo ambito militare), transizione ambientale, ricerca di base e innovazione tecnologica. In tutti questi campi, è necessario un attento e calibrato mix tra intervento pubblico e investimenti privati.

Virtù e rischi del “modello” americano e i limiti del Bilancio dell'Unione europea

Per finanziare l'innovazione tecnologica, l'Unione europea potrebbe ispirarsi al modello statunitense della DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency), come suggerito nel Rapporto Draghi e da Philippe Aghion e altri (cfr. Draghi, 2024; Aghion et al., 2025)⁵. La DARPA opera con un bilancio mirato (circa 4 miliardi di dollari) e un team ristretto composto da circa 200 valutatori specializzati, con il compito di selezionare e valutare a livello federale progetti tecnologicamente avanzati e a rischio elevato. Questo approccio garantirebbe valutazioni meritocratiche e oggettive della ricerca di base, superando i particolarismi dei singoli Stati.

Il modello americano presenta tuttavia dei rischi. I finanziamenti pubblici competitivi hanno finito per favorire nel tempo la creazione di enormi monopoli privati. Le “Magnifiche 7” imprese tecnologiche rappresentano ormai circa il 35 per cento del mercato azionario statunitense (rispetto al 15 per cento di dieci anni fa), accumulando uno strapotere di mercato che non produce solo rendite monopolistiche ed enormi concentrazioni di capitale ma si traduce inevitabilmente anche in un forte potere politico.

Nel solo 2027, la spesa in conto capitale delle Big Tech nell'intelligenza artificiale supererà i 1.000 miliardi di dollari (cfr. Burns, 2026)⁶. Questi massicci investimenti ad alto rischio sono sostenuti da un'implicita garanzia politica federale. L'Europa non dispone né di un mercato finanziario integrato di simile portata né di un paragonabile bilancio federale, data la dimensione lillipuziana del bilancio in confronto alla scala della sua economia.

Alla luce di questi limiti, come si può progredire concretamente? Anche mantenendo il bilancio comunitario nelle dimensioni attuali, si potrebbero aumentare le risorse proprie in sostituzione dei contributi nazionali. Già questa potrebbe una base credibile per l'emissione di debito comune, avvicinando l'Unione a un'entità sovrana, capace di

⁴ European Commission (2024), “Ageing report. Economic and budgetary projections for the EU Member States (2022-2070)”, Institutional Paper, 279.

Visco I. (2025), “Un sostenibile ‘lungo periodo’? Sfide e prospettive per l'Italia di domani”, *Economia italiana*, 3.

⁵ Aghion P., M. Dewatripont M., Legros P. (2025), “Competition-friendly industrial policy”, *CPI Antitrust Chronicle*, maggio.

Draghi M. (2025), *The Future of European Competitiveness*, European Commission, Brussels.

⁶ Burns T. (2026), “AI boom: Big Tech capital expenditures seen topping \$1 trillion in 2027”, *CNBC*, 30 aprile.

operare in autonomia sui mercati finanziari. Tuttavia, sarebbe soprattutto auspicabile ampliare la dimensione complessiva del bilancio, introducendo peraltro rigidi controlli sui risultati.

Tra i candidati ideali per istituire nuove entrate autonome europee, risalendo ad analisi già sviluppate negli anni passati (cfr, tra gli altri, Fuest e Pisani-Ferry, 2020)⁷, si possono menzionare le tasse pigouviane su beni a esternalità negativa, la tassa sulla plastica e il meccanismo di adeguamento del prezzo del carbonio alla frontiera (CBAM), entrato in vigore in via definitiva. Per il rimborso del debito di Next Generation EU è anche stata avanzata la proposta di ricorrere alle entrate derivanti dal sistema di scambio delle quote di emissione (ETS).

Ricordando che l'obiettivo di queste imposte, pure dalle dimensioni significative, è in primo luogo proprio il contenimento delle esternalità, non credo sia da trascurare il fatto che il sopraggiungere di nuove e permanenti esigenze ha come ragionevole controparte la necessità, purché ben definita e comunicata, di maggiori e stabili entrate. A questo riguardo, una riforma particolarmente rilevante potrebbe passare per una revisione dell'imposizione sulle società (la corporate income tax) con base imponibile armonizzata e aliquota minima europea. Questa misura ridurrebbe l'arbitraggio fiscale interno, garantendo concorrenza leale e finanziando direttamente l'Unione.

Conclusioni

Per creare un vero mercato unico dei capitali non bastano tuttavia le sole riforme tecniche. Servirebbe uno shock culturale e politico analogo a quello del Rapporto Cecchini della fine degli anni Ottanta, che illustrò i costi della “non-Europa” e i grandi vantaggi derivanti dall'eliminazione delle barriere fisiche, tecniche e fiscali, aprendo la strada all'Atto Unico Europeo e alla nascita del mercato unico (Cecchini, 1988)⁸. Oggi, l'Europa necessita di un controfattuale altrettanto capace di dimostrare i costi della frammentazione finanziaria e i benefici dell'Unione dei mercati dei capitali, offrendo la spinta politica per dotare l'Unione di una capacità fiscale autonoma, di un safe asset credibile e di un'architettura monetaria e di bilancio finalmente completa.

⁷ Fuest C., Pisani-Ferr J. (2020), “Financing the European Union: new context, new responses, Bruegel, Policy Contributions, Issue 16, settembre

⁸ Cecchini, P. (1988), La sfida del 1992. Una grande scommessa per l'Europa, con la collaborazione di M. Catinat e A. Jacquemin, Sperling & Kupfer, Milano.

Conclusioni

Raffaele Fitto

Maggiore flessibilità per un contesto in trasformazione

La comparazione tra il nuovo Quadro finanziario pluriennale (QFP) e quello precedente deve essere letta alla luce del profondo mutamento del contesto economico e geopolitico intervenuto negli ultimi anni. Le crisi succedutesi hanno evidenziato i limiti dell'attuale architettura di bilancio, caratterizzata da una rigidità che riduce la capacità dell'Unione di rispondere tempestivamente agli shock economici, energetici e geopolitici. In tale contesto, pur rimanendo auspicabile un rafforzamento della capacità decisionale delle istituzioni europee, la priorità consiste nel migliorare la qualità della spesa e l'efficacia degli strumenti finanziari già disponibili.

Un esempio significativo è rappresentato dalla revisione intermedia della politica di coesione 2021-2027, avviata nel 2025 e conclusa nel 2026, che ha consentito la riallocazione di circa 35 miliardi di euro verso nuove priorità strategiche. La revisione ha adeguato programmi elaborati sulla base delle condizioni economiche del periodo 2019-2021 a un contesto profondamente mutato. Una criticità strutturale della politica di coesione è infatti il fisiologico ritardo tra programmazione e utilizzo delle risorse: gli interventi programmati all'inizio del ciclo hanno iniziato a essere attuati solo tra il 2024 e il 2025, quando la crisi energetica, le conseguenze dell'aggressione russa all'Ucraina e le nuove esigenze in materia di sicurezza economica, competitività e resilienza industriale avevano già ridefinito le priorità dell'Unione.

La revisione ha dimostrato che è possibile introdurre maggiore flessibilità negli strumenti esistenti, riallineando gli investimenti alle nuove priorità. Sono stati individuati cinque ambiti di intervento – competitività, difesa e sicurezza, edilizia abitativa accessibile, resilienza idrica e transizione energetica – consentendo agli Stati membri di riprogrammare complessivamente circa 35 miliardi di euro, dei quali oltre 7 miliardi in Italia. La riprogrammazione è avvenuta su base volontaria, con il sostegno del Parlamento europeo e l'accordo degli Stati membri, senza essere imposta dalla Commissione europea. Emblematica, in questo senso, è la riallocazione di circa 12 miliardi di euro verso interventi nei settori della difesa e della sicurezza, resa possibile dall'introduzione della possibilità di finanziare investimenti a duplice uso, civile e militare.

Anche l'esperienza del Piano nazionale di ripresa e resilienza conferma questa impostazione. Approvato nel 2021, il Piano è stato successivamente adattato alle conseguenze dell'aggressione russa all'Ucraina e della crisi energetica attraverso l'introduzione del capitolo REPowerEU, dimostrando come sia possibile riallineare la programmazione di strumenti già esistenti a nuove priorità senza comprometterne gli obiettivi.

La stessa logica dovrebbe guidare l'evoluzione dell'intero sistema degli strumenti finanziari europei, facendo della flessibilità una condizione essenziale per accrescerne l'efficacia. Ciò richiede una profonda revisione delle modalità di programmazione e gestione delle risorse. In questa direzione, la proposta del nuovo Quadro finanziario pluriennale mira a costruire un sistema più integrato, rafforzando il coordinamento tra gli strumenti finanziari dell'Unione e superando le sovrapposizioni che hanno caratterizzato la programmazione degli ultimi anni.

In questo quadro assume particolare rilievo la proposta di introdurre i Piani nazionali e regionali di partenariato come strumento unitario di coordinamento delle risorse europee assegnate a ciascuno Stato membro. L'obiettivo non è uniformare programmi con finalità differenti, ma migliorarne il coordinamento, preservando i principi della politica di coesione e valorizzando gli elementi di innovazione introdotti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, in particolare l'approccio fondato sul conseguimento di traguardi e obiettivi (milestones e targets) e sull'integrazione tra riforme e investimenti.

L'attuazione simultanea del PNRR e dei programmi della politica di coesione ha evidenziato tanto le potenzialità quanto le criticità derivanti dalla coesistenza di strumenti disciplinati da regole differenti. Il PNRR, con il suo rigoroso

sistema di traguardi e scadenze, ha inevitabilmente assorbito una parte significativa della capacità amministrativa, mentre la politica di coesione ha continuato a seguire tempi di attuazione strutturalmente più lunghi.

L'attuale fase di transizione verso il QFP 2028-2034 rende questo coordinamento ancora più necessario. Mentre il dibattito istituzionale è già orientato alla futura programmazione, resta essenziale completare l'attuazione degli strumenti esistenti, rafforzarne la capacità di spesa e consolidarne i risultati.

Competitività, integrazione e governance europea

La crescente enfasi posta sulla competitività non può tradursi in un ridimensionamento della politica di coesione. Considerare questi due obiettivi come alternativi costituirebbe un errore, poiché la competitività dell'Unione dipende anche dalla riduzione delle disparità territoriali e dalla valorizzazione del potenziale economico delle regioni meno sviluppate. Ne deriva la necessità di una maggiore integrazione tra competitività e coesione, nel rispetto dell'eterogeneità istituzionale degli Stati membri e del ruolo delle autorità regionali nell'attuazione delle politiche europee. In questa direzione si colloca anche la riorganizzazione della Commissione europea, volta a favorire un maggiore coordinamento tra politiche tradizionalmente separate, quali coesione, agricoltura, sviluppo rurale, trasporti e blue economy, così da affrontare in modo più efficace anche le trasformazioni demografiche che interessano l'Unione.

Lo stesso approccio dovrebbe estendersi al rapporto tra gli strumenti a gestione concorrente e quelli gestiti direttamente dalla Commissione europea. In questo quadro, il Fondo europeo per la competitività rappresenta uno degli elementi qualificanti della proposta di riforma. Il coordinamento con i Piani nazionali e regionali di partenariato è essenziale per ridurre la frammentazione degli interventi, valorizzare le complementarità tra strumenti finanziari e orientare gli investimenti verso priorità comuni.

La competitività dell'Unione dipende anche dalla capacità di rafforzare la propria proiezione esterna. In tale prospettiva, il pilastro Global Europe e la strategia Global Gateway sostengono investimenti infrastrutturali, partenariati economici e nuove connessioni con i Paesi partner, contribuendo al rafforzamento della competitività e della proiezione geopolitica dell'Unione.

La proposta di riforma del bilancio introduce anche una riflessione sulle modalità attraverso cui l'Unione è chiamata a perseguire i propri obiettivi strategici. La competitività richiede una governance capace di coordinare più efficacemente le risorse disponibili e di semplificarne l'utilizzo. In questo contesto, il completamento del mercato interno rappresenta un elemento essenziale, attraverso la rimozione delle barriere ancora esistenti e iniziative volte a ridurre la frammentazione normativa, come la proposta di un cosiddetto 28° regime per le imprese.

La semplificazione amministrativa costituisce una condizione imprescindibile per migliorare la competitività e l'efficacia degli strumenti europei. Ciò non implica tuttavia un indebolimento della capacità regolatoria dell'Unione: se in alcuni ambiti una regolazione più snella può favorire innovazione e investimenti, in altri un quadro normativo solido rimane indispensabile per garantire il corretto funzionamento del mercato interno, la tutela della concorrenza e la salvaguardia dei valori fondamentali dell'Unione.

Il finanziamento delle priorità strategiche e le prospettive della riforma

Anche le modalità di finanziamento delle priorità europee assumono un'importanza crescente. Per investimenti strategici nei settori della difesa, dell'energia e dell'autonomia strategica, il ricorso a strumenti di debito comune dovrebbe rimanere un'opzione aperta. Il finanziamento europeo di investimenti di interesse comune consentirebbe infatti di sostenere la reindustrializzazione e il rafforzamento della capacità strategica dell'Unione, evitando che tali oneri gravino esclusivamente sui bilanci nazionali.

Qualunque sarà l'esito del negoziato sul nuovo Quadro finanziario pluriennale, sarà essenziale preservare gli obiettivi di semplificazione, flessibilità e coordinamento che caratterizzano la proposta della Commissione. Una maggiore

integrazione tra risorse europee e nazionali rappresenta infatti una condizione necessaria per evitare duplicazioni, migliorare la qualità della spesa e accrescere l'efficacia degli investimenti.

Anche il fattore tempo sarà determinante. Il nuovo Quadro finanziario pluriennale dovrebbe essere pienamente operativo sin dall'inizio del periodo 2028-2034, evitando ulteriori ritardi nell'attuazione degli investimenti. Nel frattempo, sarà necessario completare l'attuazione degli strumenti esistenti, rafforzare la capacità amministrativa e migliorare la qualità della spesa. Anche un bilancio di dimensioni relativamente contenute può produrre risultati significativi, purché le risorse siano impiegate secondo criteri di efficacia, coordinamento e orientamento ai risultati.