

Strasburgo, 11.2.2025
COM(2025) 46 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E
SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI**

La strada verso il prossimo quadro finanziario pluriennale

1. INTRODUZIONE: IL BILANCIO DELL'UE, CHIAVE DI VOLTA DELLE PRIORITÀ POLITICHE DELL'UNIONE

Il bilancio dell'UE è la chiave di volta dell'azione politica dell'Unione. Contribuisce da decenni a migliorare la qualità della vita e i mezzi di sostentamento di cittadini, agricoltori, ricercatori, imprese e regioni in tutta Europa e nel resto del mondo. Ha dimostrato il suo reale valore aiutandoci a superare la pandemia e la crisi energetica, salvare milioni di posti di lavoro durante i confinamenti e investire in un futuro pulito e digitale. Di fronte a una delle più gravi crisi degli ultimi anni, causata dalla pandemia di COVID-19 e dalle sue ripercussioni, l'UE ha risposto con NextGenerationEU e il quadro finanziario pluriennale 2021-2027, che hanno spianato la strada a una rapida ripresa economica e al contempo hanno reso l'Europa più verde e più digitale, preparandola per le sfide del futuro. Quando la guerra di aggressione della Russia alle frontiere europee ha costretto a un'azione rapida, per sostenere l'Ucraina e far fronte all'aumento dei costi dell'energia, il bilancio dell'UE ha dato un'ulteriore prova della sua efficacia.

La portata delle sfide degli ultimi anni ha richiesto una risposta comune e commisurata da parte dell'UE. Le priorità politiche emergenti sono state sostenute da una spesa ingente, che nei settori della ricerca, della migrazione, della difesa e dell'azione esterna ha raggiunto i livelli più elevati mai toccati nei bilanci pluriennali. Per la prima volta sono stati forniti finanziamenti su vasta scala per le riforme oltre che per gli investimenti, amplificando ancor più l'impatto di NextGenerationEU. Grande importanza è stata attribuita anche allo Stato di diritto, grazie al regime generale di condizionalità che mette i fondi dell'UE al riparo da violazioni dei principi dello Stato di diritto negli Stati membri.

Nuove esigenze ed emergenze e i sempre più numerosi appelli all'azione a livello di UE hanno però portato il bilancio al limite delle sue possibilità e reso necessaria una revisione intermedia nel 2024. Un sostegno forte e prevedibile all'Ucraina, ma anche il sostegno ai partner del vicinato dell'UE e ai paesi dell'allargamento, e il rafforzamento dei programmi in materia di migrazione e gestione delle frontiere rappresentavano necessità geopolitiche; serviva maggiore sostegno anche per le tecnologie critiche. La volatilità dei tassi di interesse e l'aumento dei costi di finanziamento richiedevano soluzioni ad hoc e maggiore flessibilità. La revisione dei massimali di spesa del quadro finanziario pluriennale, la prima mai operata, ha implicato la redistribuzione di somme rilevanti e la creazione di nuovi strumenti speciali.

Le crescenti aspettative in termini di intervento dell'UE rispecchiano la necessità di ripensare il bilancio. L'obiettivo di un'Europa libera, democratica, forte, sicura, prospera e competitiva, delineato negli orientamenti politici della nuova Commissione e nell'agenda strategica del Consiglio europeo per il periodo 2024-2029, si ritrova a dover essere conseguito in un contesto geopolitico molto difficile e per questo servirà un bilancio riformato e rafforzato. Inoltre nel 2028 inizierà il rimborso dei prestiti di NextGenerationEU, che hanno svolto un ruolo cruciale nella risposta di bilancio unitaria alla crisi; il processo aumenterà il fabbisogno finanziario del prossimo quadro finanziario.

L'Europa deve trovare la quadratura del cerchio: non possiamo avere un bilancio all'altezza delle nostre ambizioni, capace in particolare di garantire il rimborso di NextGenerationEU, e al tempo stesso mantenere stabili i contributi finanziari nazionali senza introdurre nuove risorse proprie. È necessario fare delle scelte.

La presente comunicazione illustra alcune delle grandi sfide per il prossimo quadro finanziario in termini di politiche e di bilancio, nell'intento di dare avvio a un **ampio dialogo che contribuisca all'elaborazione della proposta relativa al prossimo quadro finanziario pluriennale.**

2. SFIDE STRATEGICHE PER IL PROSSIMO QUADRO FINANZIARIO PLURIENNALE

Il futuro bilancio dell'UE dovrebbe concentrarsi sulle sfide comuni cui la spesa a livello europeo può apportare il massimo valore aggiunto. Un ampio consenso su *quello* che bisogna finanziare, ovvero su quali siano le esigenze di investimento per i prossimi anni, è un presupposto fondamentale per decidere *il modo in cui* finanziarle: tramite la mobilitazione di investimenti privati, i bilanci nazionali o il bilancio comune dell'UE (e, in quest'ultimo caso, con quali strumenti).

Gli ostacoli che ancora permangono nel mercato unico, la concorrenza internazionale sleale, i prezzi elevati dell'energia, la carenza di competenze e manodopera e le difficoltà di accesso al capitale di cui le imprese hanno bisogno nuocciono alla competitività europea. L'economia europea vanta importanti punti di forza: è un'economia aperta, caratterizzata da una grande concorrenza sul mercato, un solido modello di welfare con bassi livelli di disuguaglianza e standard elevati di governance, salute, istruzione e protezione dell'ambiente, una ricchezza culturale unica. Iniziano tuttavia a emergere alcune debolezze. La spesa pubblica per la ricerca e l'innovazione in Europa manca di dimensioni di scala – a livello europeo se ne sostiene solo un decimo, oltretutto ripartito fra molti settori – e non è abbastanza mirata alle innovazioni pionieristiche¹. Nel 2023 la spesa per ricerca e sviluppo nell'UE si è attestata a 381 miliardi di EUR, pari al 2,22 % del PIL dell'UE, al di sotto dell'obiettivo del 3 %². Analogamente nel 2021 le imprese dell'UE hanno speso per ricerca e sviluppo circa 270 miliardi di EUR in meno rispetto alle omologhe statunitensi³. La struttura industriale è statica: negli ultimi cinquant'anni nell'UE non è stata costituita nessuna società con una capitalizzazione di mercato superiore a 100 miliardi di EUR, quando invece nello stesso periodo sono nate tutte e sei le società statunitensi valutate più di 1 000 miliardi di EUR. Il deficit persistente di finanziamenti privati per gli investimenti nella crescita in fase avanzata⁴ limita la capacità di espansione delle imprese dell'UE. L'Europa lamenta inoltre deficit di competenze in tutti i settori economici, aggravate dalla contrazione della forza lavoro⁵. In generale, la futura competitività europea dipenderà dalla nostra capacità di dare inizio a una nuova era di inventività e ingegno, mettendo la ricerca, l'innovazione, la scienza e la tecnologia al centro dell'economia europea.

L'UE si trova ad affrontare crescenti minacce alla sicurezza in un contesto di tensioni geopolitiche in aumento. La base industriale e tecnologica di difesa europea risente di decenni di carenza di investimenti: tra il 1999 e il 2021 la spesa combinata per la difesa nell'UE è aumentata del 22 %, rispetto al 66 % negli Stati Uniti, al 289 % in Russia e al 579 % in Cina⁶. Gli Stati membri che sono membri della NATO si sono impegnati a spendere per la difesa almeno il 2 % del PIL, ma non tutti hanno centrato l'obiettivo, mentre si riflette già su un obiettivo più ambizioso. Anche la collaborazione è limitata: gli Stati membri sono ancora lontani dal 35 % che oltre 15 anni fa si erano prefissati di investire insieme in progetti collaborativi europei⁷. La frammentazione lungo i confini nazionali, con la cooperazione

¹ Draghi, M. (2024), *The future of European competitiveness. Part A – A competitiveness strategy for Europe*.

² Fonte: Eurostat. A titolo di confronto, è pari rispettivamente al 3,4 % e al 4,8 % del PIL in Giappone e in Corea del Sud.

³ Draghi, M. (2024), *ibid.*

⁴ Banca europea per gli investimenti (2024), *The scale-up gap: Financial market constraints holding back innovative firms in the European Union*.

⁵ Letta, E. (2023), *Much more than a market – Speed, Security, Solidarity. Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*.

⁶ Spesa militare totale a prezzi costanti. Fonte: banca dati della spesa militare SIPRI.

⁷ Niinistö, S. (2024), *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*.

limitata e le duplicazioni che ne derivano, danneggia le competitività delle imprese europee nel settore della difesa e crea dipendenze strategiche. Occorre rafforzare la prontezza alla difesa, anche mediante risorse spaziali, e la mobilità militare, sia come deterrente contro aggressioni future che per sostenere l'Ucraina nel percorso verso la pace. Tutto ciò rende necessario aumentare e ottimizzare i finanziamenti per la difesa in tutta l'UE. Per un'autentica Unione europea della difesa, l'Europa dovrà spendere di più, meglio e insieme. La Commissione presenterà a marzo il libro bianco sul futuro della difesa europea.

La guerra, l'insicurezza, la povertà e la mancanza di opportunità contribuiscono allo sfollamento della popolazione nel vicinato meridionale dell'UE e alla migrazione irregolare da questi paesi verso l'Europa⁸. L'Europa ha fatto grandi progressi nella definizione di un approccio unitario in materia di migrazione, asilo e frontiere, ma il fenomeno della migrazione continuerà a rappresentare una sfida e per gli europei rispondervi resterà una priorità. Il traffico di migranti e la tratta di esseri umani generano profitti illeciti, mentre la strumentalizzazione della migrazione alle frontiere dell'UE ha messo in luce nuove forme di minacce ibride che seminano discordia e alimentano la sfiducia all'interno delle società europee. Il prossimo bilancio a lungo termine dovrebbe pertanto aiutare nelle sfide connesse alla migrazione, anche per quanto riguarda la protezione efficace delle frontiere esterne dell'UE e i partenariati globali con i paesi di origine e di transito, e sostenere gli Stati membri affinché si dotino delle competenze e delle capacità operative e finanziarie necessarie per attuare il nuovo patto sulla migrazione e l'asilo.

La riuscita del mercato unico dipende anche dalla sua capacità di giovare a tutti i cittadini e a tutte le imprese europee. Nonostante la riduzione sostanziale delle disparità regionali e territoriali, anche grazie alle politiche di coesione dell'UE, il 29 % dei cittadini dell'Unione vive ancora in regioni con un PIL pro capite inferiore al 75 % della media UE e 135 milioni di persone risiedono in luoghi che negli ultimi vent'anni sono rimasti a poco a poco indietro⁹. Le piccole e medie imprese danno impiego a quasi due terzi della forza lavoro dell'UE e generano poco più della metà del valore aggiunto, ma molte di loro hanno difficoltà ad accedere al mercato unico, per via tra le altre cose delle complessità burocratiche, degli oneri amministrativi e dell'assenza di informazioni e servizi di sostegno¹⁰. Per garantire lo sviluppo economico in tutta Europa è necessario sbloccare gli investimenti, ma servono anche riforme per eliminare gli ostacoli allo sviluppo regionale, ad esempio gli ostacoli agli investimenti e quelli normativi, così come le carenze del mercato del lavoro e del contesto imprenditoriale¹¹. Dobbiamo ristabilire l'unità della società per mezzo dell'istruzione e degli investimenti nelle persone. A tal fine serve una politica di coesione e crescita rafforzata e modernizzata, da attuare in collaborazione con le autorità nazionali, regionali e locali.

La sicurezza alimentare e la protezione della natura contribuiscono alla qualità della vita in Europa, ma devono fare i conti con difficoltà specifiche. Agricoltori, pescatori e zone rurali risentono sempre più della concorrenza sleale a livello mondiale, dell'aumento dei prezzi dell'energia, dello scarso ricambio generazionale e delle difficoltà di accesso al capitale. Nonostante il considerevole sostegno della politica agricola comune, il reddito agricolo per lavoratore rimane volatile e notevolmente inferiore al salario medio nell'UE (60 % nel 2023). Nel caso della piccola pesca costiera, il salario medio nel 2021 era pari alla metà circa della media salariale di tutti i settori. Con appena un 6,5 % di agricoltori di età inferiore ai 35 anni nel 2020, il settore agricolo dell'UE sta invecchiando¹². Sarebbero necessari circa 62 miliardi

⁸ Niinistö, S. (2024), *ibid.*

⁹ Letta, E. (2023), *ibid.*

¹⁰ Letta, E. (2023), *ibid.*

¹¹ *Nona relazione sulla coesione economica, sociale e territoriale*, "Sintesi e orientamenti strategici", pag. xxxvii.

¹² Commissione europea (2024), dialogo strategico sul futuro dell'agricoltura nell'UE.

di EUR per colmare il deficit di investimenti e realizzare le transizioni digitale, verde ed energetica in questo settore¹³. Inoltre i cambiamenti climatici aumentano l'esposizione del sistema alimentare ai rischi. Sulla scorta delle raccomandazioni scaturite dal dialogo strategico sul futuro dell'agricoltura e dell'imminente visione per l'agricoltura e l'alimentazione, per risultare atta allo scopo la politica agricola comune deve fornire sostegno mirato agli agricoltori che ne hanno più bisogno, promuovere risultati positivi per l'ambiente e la società, attraverso ricompense e incentivi per i servizi ecosistemici, e favorire le giuste condizioni per il prosperare delle zone rurali. Oltre a diventare più semplice e più mirata, deve trovare il giusto equilibrio tra incentivi, investimenti e regolamentazione e garantire agli agricoltori un reddito equo e sufficiente.

Le catastrofi legate ai cambiamenti climatici, sempre più frequenti e drammatiche, hanno pesanti ripercussioni sociali ed economiche¹⁴. Il costo medio delle catastrofi naturali è raddoppiato, passando da 8 miliardi di EUR l'anno negli anni ottanta del secolo scorso a 16 miliardi di EUR nell'ultimo decennio. Questi costi hanno superato i 50 miliardi di EUR sia nel 2021 che nel 2022 e toccato i 40 miliardi di EUR nel 2023, l'anno più caldo mai registrato a livello mondiale. Secondo la relazione 2024 sulla valutazione europea dei rischi climatici, le perdite economiche cumulative potrebbero raggiungere 175 miliardi di EUR (l'1,4 % circa del PIL dell'UE) in uno scenario di riscaldamento di 3 °C. Alla luce di tali rischi, la Corte dei conti europea ha raccomandato di assicurare finanziamenti dell'UE per un adattamento ai cambiamenti climatici adeguato alle esigenze future¹⁵. A tale scopo sarà necessario intensificare le attività in materia di resilienza e preparazione ai cambiamenti climatici: nel perseguire gli obiettivi del Green Deal, parte della nostra strategia di crescita economica, non perderemo di vista la preparazione ai crescenti rischi climatici, che dovrà essere uno degli obiettivi trasversali dell'azione interna ed esterna dell'UE.

Il panorama politico ed economico mondiale pone sfide che non hanno precedenti per portata. La guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina ha riportato lo scontro bellico sul continente europeo. Il sostegno finanziario, politico e militare dell'Europa all'Ucraina, che deve continuare per tutto il tempo necessario, è un investimento nella sicurezza europea. La situazione in Medio Oriente è causa di instabilità in tutta la regione e accresce le esigenze umanitarie. Una crescente concorrenza sleale e posizioni economiche e geopolitiche più aggressive minano il sistema multilaterale globale, indicando il passaggio dalla cooperazione alla concorrenza e creando conflitti. Meno del 20 % degli obiettivi di sviluppo sostenibile procede come previsto¹⁶, con persistenti carenze di investimenti nei paesi in via di sviluppo. Le esigenze umanitarie continuano ad aumentare: nel 2024 per l'assistenza umanitaria sono serviti 45 miliardi di EUR a livello mondiale, più del doppio rispetto al 2019. Partenariati reciprocamente vantaggiosi richiedono una politica estera europea forte di finanziamenti più mirati e incisivi a beneficio dei nostri partner e meglio allineata agli interessi strategici dell'UE.

L'allargamento è un imperativo politico e geostrategico. L'adesione all'UE sarà sempre un processo basato sul merito e ciascun candidato sarà valutato in base ai progressi compiuti verso il rispetto di tutti i criteri. L'UE dovrà intensificare il sostegno per preparare i paesi candidati all'adesione attraverso investimenti e riforme. Il PIL pro capite dei Balcani occidentali, dell'Ucraina, della Moldavia e della Georgia rimane intorno o al di sotto del 50 % di quello dell'UE e il ritmo del processo di convergenza è lento. L'Ucraina avrà bisogno del sostegno

¹³ Commissione europea e Banca europea per gli investimenti (2023), scheda informativa "Financing gap in the agriculture and the agri-food sectors in the EU".

¹⁴ AEA (ottobre 2024), "[Economic losses from weather- and climate-related extremes in Europe](#)".

¹⁵ Corte dei conti europea, relazione speciale n. 15/2024, *L'adattamento ai cambiamenti climatici nell'UE – L'azione non sta al passo con l'ambizione*.

¹⁶ Organizzazione delle Nazioni Unite (2024), *The Sustainable Development Goals Report*.

dell'UE e dei suoi alleati per resistere alla brutale aggressione della Russia e superare le relative ripercussioni economiche¹⁷. Un'Unione più grande e più forte presenta notevoli vantaggi socioeconomici, politici e di sicurezza.

La portata delle sfide che ci aspettano richiede dunque un bilancio ambizioso, in termini sia di entità che di impostazione.

3. LA "SCELTA DELL'EUROPA": UN BILANCIO PIÙ SEMPLICE, MEGLIO MIRATO E PIÙ INCISIVO

Un bilancio dell'UE meglio mirato

Dall'attuazione del quadro finanziario corrente possiamo trarre alcuni insegnamenti sul modo in cui rendere più agile il bilancio dell'UE e allinearne meglio alle priorità e agli obiettivi dell'Unione. La flessibilità è fondamentale per garantire che il bilancio sia in grado di adattarsi al mutare delle circostanze. Questo però non è possibile se quasi tutti i fondi dell'UE sono programmati già allo stanziamento: oltre il 90 % del quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e di NextGenerationEU è preassegnato a scopi, programmi o dotazioni nazionali specifici¹⁸. Di conseguenza, in risposta all'evolversi delle esigenze e alle crisi, dal 2021 i fondi esistenti sono stati riorientati e riassegnati, con procedure talvolta lunghe, e sono stati creati nuovi fondi, programmi o misure ad hoc, aggravando ulteriormente il problema della dispersione dei finanziamenti dell'UE. Per massimizzare l'impatto dei finanziamenti dell'UE sono necessarie fin dall'inizio maggiore attenzione e semplificazione, in un momento di riflessione sul futuro quadro finanziario.

La risposta dell'UE alle ricadute economiche della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina è un esempio del modo in cui un quadro che allinea gli obiettivi politici alle priorità di spesa potenzi l'impatto dell'azione comune dell'UE. Quando la guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina ha portato a un'impennata dei prezzi dell'energia, si è acuita la necessità di ridurre ulteriormente la dipendenza dai combustibili fossili e accelerare la diffusione delle energie rinnovabili. Nel quadro del semestre europeo è stata rivolta a tutti gli Stati membri una raccomandazione specifica, poi attuata mediante nuovi capitoli dedicati a REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza, anche grazie a fondi supplementari dell'UE. L'azione collettiva ci ha consentito di ridurre il consumo di gas del 18 % tra agosto 2022 e marzo 2024, affrancarci dai combustibili fossili russi, garantire l'accesso all'energia a prezzi accessibili e aumentare la produzione di energia da fonti rinnovabili¹⁹.

Servono ulteriori sforzi per giungere a un bilancio che sia autenticamente basato sulle politiche, così da assicurare sinergie tra queste e l'azione finanziaria dell'Unione. Il bilancio dell'UE è ancora troppo legato alla struttura dei programmi di spesa anziché alle politiche. Ne consegue che il finanziamento delle priorità politiche correnti dell'UE è spesso frammentato tra vari programmi, che talvolta si sovrappongono. Vi sono margini per rafforzare il legame fra il coordinamento generale delle politiche e il bilancio dell'UE, mediante un nuovo meccanismo di orientamento che colleghi le priorità dell'Unione al suo bilancio. Sul fronte della competitività, lo strumento di coordinamento per la competitività e un semestre europeo

¹⁷ L'economia ucraina continua a dare prova di resilienza, ma i rischi rimangono eccezionalmente elevati data l'incertezza sull'intensità e sulla durata della guerra, anche a causa dei continui attacchi alle infrastrutture energetiche. Cfr. FMI, comunicato stampa PR24/425.

¹⁸ Commissione europea (2023), *Relazione annuale sulla gestione e il rendimento del bilancio dell'UE – Esercizio finanziario 2022*, volume I (COM(2023) 401 final).

¹⁹ https://energy.ec.europa.eu/publications/repowerEU-2-years_it.

semplificato, incentrato sulle riforme e sugli investimenti a livello nazionale, confluiranno in un meccanismo di orientamento coerente e snello che informerà le decisioni in materia di investimenti e riforme a livello nazionale e di UE. Più in generale possiamo migliorare il modo in cui le politiche dell'Unione orientano e sostengono le priorità di bilancio onde garantire che il bilancio dell'UE sia utile ai beni pubblici europei, in particolare i progetti transfrontalieri.

Una maggiore coerenza nel finanziamento delle politiche interne ed esterne è cruciale per promuovere meglio gli interessi strategici dell'Unione. La complementarità con l'azione esterna degli Stati membri esige un coordinamento che assicuri la massima efficacia e visibilità degli investimenti e della cooperazione europei a livello mondiale. Per questo motivo quando è scoppiata la pandemia di COVID-19 è stato istituito "Team Europa", allo scopo di garantire una risposta globale coordinata e a tutto tondo da parte dell'UE, dei suoi Stati membri e delle istituzioni finanziarie pubbliche europee. Da allora l'approccio Team Europa è diventato l'asse portante dei finanziamenti dell'UE per la cooperazione internazionale. Lo segue anche l'iniziativa Global Gateway, in cui si uniscono le forze per individuare interessi comuni e dare il via a una nuova ondata di investimenti infrastrutturali in tutto il mondo. Al tempo stesso i finanziamenti per l'azione esterna interessano un'ampia gamma di settori caratterizzati da importanti interconnessioni fra politica interna ed esterna, dalla politica commerciale generale a materiali, energia, clima e migrazione. Esaminare e diffondere le migliori pratiche e gli strumenti più efficaci aiuterà a perseguire gli interessi strategici e di sicurezza economica dell'UE e a rafforzare i partenariati reciprocamente vantaggiosi nel vicinato dell'Europa e oltre.

Un bilancio dell'UE più semplice

La complessità attuale ostacola l'accesso ai finanziamenti dell'UE. Sebbene il numero di programmi di spesa sia già stato ridotto all'inizio del periodo in corso, se ne contano ancora più di 50 tra programmi a bilancio e programmi esterni ad esso²⁰. Per quanto dimostrativo dell'ampia portata dei finanziamenti dell'UE, ciò incrementa il rischio di sovrapposizioni e riduce l'incisività e la trasparenza, lasciando anche spazio a possibili vuoti dovuti all'assenza di strategie di finanziamento esaustive e coordinate per le priorità trasversali, quali la competitività. Nell'UE le debolezze lungo il "ciclo di vita dell'innovazione" impediscono a nuovi settori e aziende concorrenti di emergere e iniziano con gli ostacoli che si frappongono al passaggio dall'innovazione alla commercializzazione²¹. Tra queste debolezze si annoverano le lacune nel sostegno da parte del bilancio dell'UE, che non offre continuità di finanziamento dalla fase di ricerca e innovazione a quella di sviluppo e diffusione. Questa frammentazione, unita a rigidità e complessità, va a detrimento dell'efficacia dei finanziamenti dell'UE.

Nonostante le misure di semplificazione introdotte nell'attuale quadro finanziario²², i beneficiari hanno difficoltà a orientarsi nella pluralità di regole e criteri. Le differenze nelle norme di ammissibilità, nelle procedure di domanda e nei tassi di cofinanziamento, così come i diversi punti di accesso per i potenziali richiedenti, mettono a repentaglio la rapidità e la qualità di attuazione e il coinvolgimento dei portatori di interessi. In caso di incoerenze, potrebbero anche compromettere il conseguimento degli obiettivi dell'UE. Rispondere a un invito a presentare proposte per l'accesso ai fondi dell'UE può risultare complesso e, per le

²⁰ Corte dei conti europea (2023), relazione speciale n. 5/2023, *Il paesaggio finanziario dell'UE. Un coacervo di elementi eterogenei che richiede un'ulteriore semplificazione e una migliore rendicontabilità*.

²¹ Draghi, M. (2024: 4), *The future of European competitiveness. Part A – A competitiveness strategy for Europe*.

²² A titolo di esempio, i fondi della politica di coesione sono stati oggetto di varie misure di semplificazione, introdotte per lo più con il regolamento sulle disposizioni comuni: riduzione drastica delle verifiche di gestione, principio dell'audit unico, disposizioni proporzionate sugli audit, ampliamento della possibilità di avvalersi di regimi di opzioni semplificate in materia di costi e di finanziamenti non collegati ai costi.

piccole e medie imprese, particolarmente oneroso²³. A oggi esistono oltre 30 strumenti di assistenza tecnica e sostegno, il che lascia un certo margine di semplificazione ed eliminazione delle ridondanze. Inoltre, tanto più le norme sono complesse, quanto più aumenta il rischio di errori di spesa. Un vero e proprio punto di accesso unico a tutti i finanziamenti e i servizi di consulenza dell'UE nel prossimo quadro finanziario potrebbe agevolare l'accesso dei beneficiari.

La frammentazione del panorama finanziario si traduce anche in un numero eccessivo di documenti di programmazione, che richiedono l'impiego di risorse notevoli da parte di tutte le amministrazioni coinvolte e causano ritardi. L'attuale quadro finanziario comprende oltre 10 fondi preassegnati²⁴ che richiedono sforzi di pianificazione e programmazione distinti. Si crea così un pesante onere amministrativo a carico delle autorità di gestione e dei promotori dei progetti all'inizio di ciascun periodo finanziario, che determina ritardi considerevoli tra la preparazione del quadro finanziario e l'attuazione sul campo. È accaduto anche nel periodo di programmazione 2021-2027, quando l'adozione tardiva della legislazione settoriale e il lungo processo di adozione dei documenti di programmazione hanno fatto slittare la fase attuativa: i programmi operativi per i fondi della politica di coesione, ad esempio, sono stati adottati solo a metà 2022²⁵.

In ragione dell'adozione tardiva dei programmi operativi, della coesistenza di più fondi (come il Fondo per una transizione giusta e il dispositivo per la ripresa e la resilienza, che ha un calendario più serrato) e del fatto che, nel rispetto della regola "n+3", le autorità nazionali hanno dato la precedenza a terminare l'attuazione dei fondi del quadro pluriennale 2014-2020, è stato erogato meno del 7 % della dotazione per il periodo 2021-2027²⁶, di cui oltre metà a titolo di prefinanziamento.

Anche nell'ambito del finanziamento dell'azione esterna, in particolare per NDICI-Europa globale, la programmazione si è protratta per tre anni.

L'attuazione lenta di alcuni programmi sul campo comporta un incremento degli importi che restano da liquidare (figura 1)²⁷ e un rischio maggiore di disimpegni, con possibili inefficienze, in quanto le priorità politiche possono mutare se tra la loro definizione, la programmazione e l'effettiva attuazione degli investimenti intercorrono vari anni.

²³ Il portale STEP fornisce una prima, seppur limitata, panoramica degli inviti a presentare proposte, in particolare nel campo delle tecnologie innovative, sia a livello di Stato membro/regione che per i programmi gestiti direttamente a livello dell'UE.

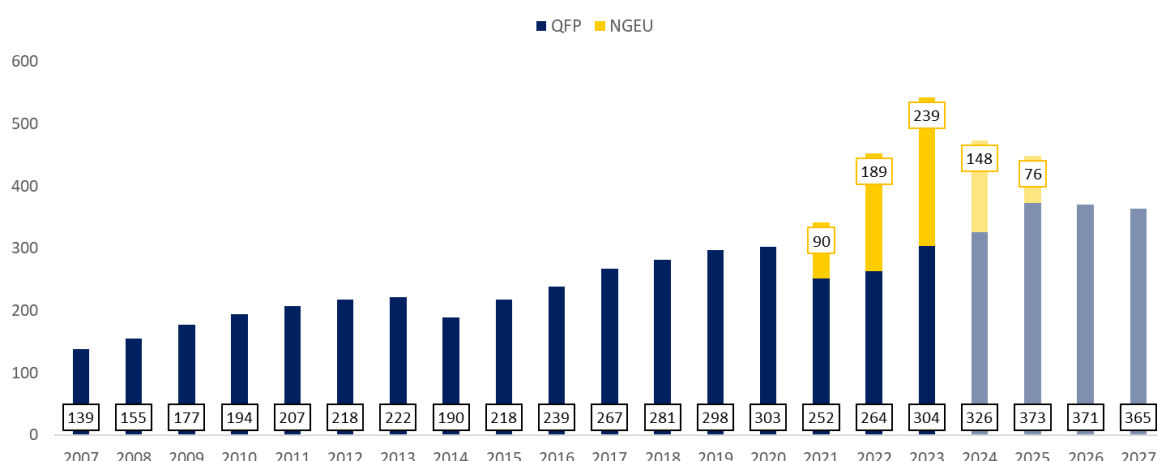
²⁴ I programmi che seguono sono preassegnati a livello nazionale: Fondo di coesione, Fondo europeo di sviluppo regionale, Fondo sociale europeo Plus, Fondo per una transizione giusta, dispositivo per la ripresa e la resilienza, Fondo europeo agricolo di garanzia, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale, Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, riserva di adeguamento alla Brexit e, al di fuori del bilancio dell'UE o del quadro finanziario pluriennale, Fondo sociale per il clima (dal 2026) e Fondo per la modernizzazione.

²⁵ Gli atti settoriali sono stati adottati a giugno 2021 e i programmi operativi degli Stati membri nella seconda metà del 2022, nonostante le ambiziose tabelle di marcia nazionali prevedessero la presentazione dei programmi alla Commissione a fini di adozione entro la fine del 2020.

²⁶ https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/21-27.

²⁷ Cfr. anche COM(2024) 276 final del 26.6.2024.

Figura 1. Importi del bilancio dell'UE ancora da liquidare



Nota: EUR, prezzi correnti, arrotondati al miliardo più vicino. Gli anni 2024-2027 corrispondono alla previsione dei pagamenti a lungo termine.

Un bilancio dell'UE più incisivo

Il bilancio dell'UE fa leva sulla capacità finanziaria complessiva dell'Unione. La più ampia architettura finanziaria dei programmi di spesa dell'UE comprende prestiti, garanzie e strumenti finanziari sostenuti dal bilancio dell'UE e mobilita il cofinanziamento degli Stati membri e dei beneficiari. Attraverso InvestEU e il Consiglio europeo per l'innovazione, il bilancio dell'UE riduce i rischi per i progetti innovativi e attira investimenti del settore privato. Il 95 % dei promotori ha dichiarato che, senza i finanziamenti di InvestEU, non avrebbe potuto procedere con i progetti, o almeno non come previsto. Il 58 % riteneva inoltre che i finanziamenti garantiti da InvestEU avessero influenzato la decisione di altri finanziatori o investitori di impegnarsi nel progetto.

Ciononostante sbloccare gli investimenti privati continua a dimostrarsi arduo nell'attuale bilancio a lungo termine. Vi è margine per ottimizzare la capacità del bilancio dell'UE di assorbire i rischi al fine di aumentare al massimo l'impatto delle risorse pubbliche. Serve ad esempio una dotazione più cospicua per sostenere i settori che hanno maggiori difficoltà nell'accedere ai finanziamenti sul mercato – come possono essere i settori ad alto rischio o quelli di nicchia, quali la biodiversità o i prodotti sociali – eventualmente controbilanciata da altri prodotti con una dotazione minore. La capacità del bilancio dell'UE di mobilitare investimenti privati attraverso strumenti di condivisione del rischio si scontra con la scarsa propensione al rischio, dato che i partner esecutivi continuano per lo più a prediligere investimenti a rischio relativamente basso²⁸. Nell'attuale bilancio pluriennale risulta difficile sostenere progetti nel settore della difesa per mezzo di InvestEU a causa dei regolamenti interni dei partner esecutivi. Inoltre il bilancio di InvestEU ha ricevuto un'ingente integrazione da NextGenerationEU, le cui scadenze più strette hanno imposto di anticipare molte approvazioni al periodo iniziale ed esaurito le disponibilità di numerosi prodotti finanziari. Di conseguenza le nuove approvazioni di alcuni di questi prodotti, in particolare nei settori ad alto rischio, cesseranno dopo il 2025²⁹. Il ricorso a fonti di finanziamento diverse da quelle bancarie è ancora al di sotto delle potenzialità. Il finanziamento tramite capitale di rischio, ad esempio, è sottosviluppato nell'UE: rappresenta appena il 5 % del totale mondiale, a fronte del 52 % degli

²⁸ Draghi, M. (2024), *The future of European competitiveness. Part A – A competitiveness strategy for Europe*.

²⁹ SWD(2024) 229 final.

Stati Uniti. Completare l'Unione dei mercati dei capitali sarà cruciale per attrarre investimenti privati. Al tempo stesso, il bilancio dell'UE li può integrare e mobilitare, cosa che renderà più semplice per le banche commerciali e gli investitori, anche di capitale di rischio, finanziare imprese in rapida crescita e superare gli ostacoli che limitano il volume di capitale europeo a disposizione per il finanziamento dell'innovazione. L'UE deve utilizzare meglio il suo bilancio per ridurre i rischi e mobilitare ulteriori finanziamenti nazionali, privati e istituzionali.

Per finanziare la transizione verde, digitale e sociale sarà necessario massimizzare gli investimenti pubblici e mobilitare capitali privati. L'investimento per conseguire gli obiettivi di decarbonizzazione dell'UE e di eliminazione delle barriere all'Unione dell'energia offre all'Europa l'opportunità di abbassare i prezzi dell'energia, aumentare la sicurezza energetica e assumere un ruolo guida nelle tecnologie pulite. Per raggiungere questo obiettivo occorrerà razionalizzare i finanziamenti dell'UE per le tecnologie pulite, concentrandosi sulle tecnologie in cui l'UE è in posizione di vantaggio ed esiste un forte potenziale di crescita. In aggiunta, attualmente il sostegno finanziario dell'UE non copre i costi operativi, per i quali le differenze di costi sono maggiori³⁰. La frammentazione del mercato unico e delle opportunità di finanziamento è un ostacolo all'espansione delle imprese innovative, in particolare le imprese tecnologiche giovani. La mancata valorizzazione della rivoluzione digitale è uno dei fattori che ostacolano la competitività dell'Europa e richiederà ingenti investimenti per tenere il passo con i principali concorrenti: sarà fondamentale che i progetti strategici sostenuti raggiungano dimensioni sufficienti per colmare il divario dell'innovazione in Europa. A tale riguardo il Fondo europeo per gli investimenti può intervenire per aumentare i finanziamenti alle imprese europee ad alto potenziale e in rapida crescita. Nel complesso esiste un margine per incrementare l'addizionalità della spesa dell'UE e garantire che il bilancio dell'UE si concentri su investimenti che altrimenti non si concretizzerebbero.

Una maggiore attenzione ai risultati ha contribuito ad allineare gli obiettivi politici dell'UE con la sua spesa. Alcuni programmi sono passati da pagamenti basati sul rimborso dei costi a modelli di attuazione maggiormente incentrati sugli obiettivi e sui risultati da conseguire. Questo è vero per il dispositivo per la ripresa e la resilienza – programma su vasta scala in cui i pagamenti dipendono dal conseguimento soddisfacente di obiettivi predefiniti – ma anche per altri programmi quali lo strumento per l'Ucraina e lo strumento per la crescita per i Balcani occidentali. Sono stati utilizzati anche altri meccanismi per migliorare la performance della spesa dell'UE, come i finanziamenti non collegati ai costi³¹ e la pianificazione strategica. Nella politica agricola comune, ad esempio, si è conseguito un maggiore orientamento all'efficacia dell'attuazione mediante piani strategici nazionali concepiti in funzione delle esigenze e delle capacità nazionali, i quali, anche collegando tutti gli interventi a indicatori, consentono di valutare i progressi compiuti dagli Stati membri nel raggiungimento dei loro obiettivi. Ciò non ha però ancora eliminato l'eccessiva complessità a livello dei singoli agricoltori. Per quanto riguarda la coesione, il Consiglio ha posto l'accento sull'opportunità di condurre una riflessione in merito alle modalità con cui rendere la politica di coesione maggiormente fondata sulla performance, al fine di migliorare l'efficienza sulla base delle proprie esperienze e degli insegnamenti tratti da altri strumenti dell'UE, nonché dei suoi punti di forza: gestione concorrente, governance multilivello, approccio basato sul territorio e principio di partenariato³². Anche i pareri della piattaforma "Fit for Future" sulla valutazione

³⁰ Draghi, M. (2024), *The future of European competitiveness. Part A – A competitiveness strategy for Europe*.

³¹ Gli importi sono calcolati come approssimazione ex ante dei costi effettivi. Questa è una possibilità per i fondi della politica di coesione ma costituisce la norma nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza, del Fondo sociale per il clima, dello strumento per l'Ucraina o dello strumento per la crescita per i Balcani occidentali.

³² Conclusioni del Consiglio concernenti la comunicazione sulla nona relazione sulla coesione, 5 giugno 2024.

dei fondi di coesione, scaturiti da una consultazione della rete di hub regionali del Comitato delle regioni, hanno auspicato una maggiore attenzione ai risultati³³.

Una maggiore attenzione ai risultati deve andare di pari passo con la semplificazione e con la responsabilità. Gli approcci basati sui risultati vantano importanti caratteristiche positive relative all'efficienza e alla rapidità di attuazione. Al tempo stesso hanno comportato costi iniziali per le amministrazioni degli Stati membri e presentano margini per un'ulteriore semplificazione amministrativa³⁴. Occorre anche tenere conto di importanti fattori di responsabilità e tracciabilità dei fondi dell'UE. Al riguardo la Corte dei conti europea ha individuato ambiti con margini di miglioramento^{35,36}.

Nonostante il contributo del bilancio dell'UE alla promozione di priorità orizzontali quali l'azione per il clima, la biodiversità e la parità di genere e allo sviluppo di un quadro di riferimento più solido dell'efficacia dell'attuazione, esistono margini di miglioramento. Sono stati compiuti progressi a sostegno delle priorità orizzontali, ma esiste ancora margine per migliorare la coerenza del modo in cui tali priorità sono integrate nella concezione dei programmi. Il regolamento finanziario riveduto prevede che i programmi dell'UE tengano conto, ove pertinente e possibile, del principio "non arrecare un danno significativo", delle condizioni di lavoro e di occupazione e del principio della parità di genere. Il nostro quadro di riferimento dell'efficacia dell'attuazione è solido e garantisce che i programmi dispongano di indicatori significativi che consentano di monitorare la spesa dell'UE e i suoi risultati. Tuttavia le norme in materia di monitoraggio e rendicontazione rimangono complesse, con metodologie e serie di indicatori diverse a seconda dei programmi.

Un bilancio dell'UE più flessibile

Il bilancio dell'UE deve bilanciare la prevedibilità degli investimenti a lungo termine e la flessibilità della risposta alle crisi. Si distingue dai bilanci nazionali nella misura in cui è prevalentemente un bilancio di investimento soggetto a pianificazione pluriennale. Allo stesso tempo richiede flessibilità per rispondere a bisogni imprevisti (come crisi economiche di grandi dimensioni o catastrofi naturali) o per finanziare nuove priorità in linea con la rapida evoluzione del contesto mondiale.

È necessario ammorbidire le rigidità intrinseche del quadro finanziario pluriennale. Storicamente il quadro ha rappresentato oltre l'1 % dell'RNL dell'UE e attualmente, insieme a NextGenerationEU, ha raggiunto l'1,7 % dell'RNL dell'UE (figura 2). Nell'attuale quadro finanziario la spesa è bloccata per un periodo di 7 anni, che rappresenta un intervallo di tempo lungo tra il momento dell'elaborazione delle politiche e l'attuazione. In aggiunta, le spese sono vincolate entro massimali globali annuali e massimali per settore principale di attività (rubriche e sottorubriche) che sono fissati all'inizio del periodo e limitano il trasferimento di risorse³⁷. L'attuale quadro finanziario pluriennale presenta il maggior numero di rubriche rispetto al passato: sette rubriche e due sottorubriche.

³³ Pareri della piattaforma "Fit for Future" sulla valutazione del Fondo europeo di sviluppo regionale, del Fondo di coesione e del Fondo per una transizione giusta e sulla valutazione del Fondo sociale europeo Plus.

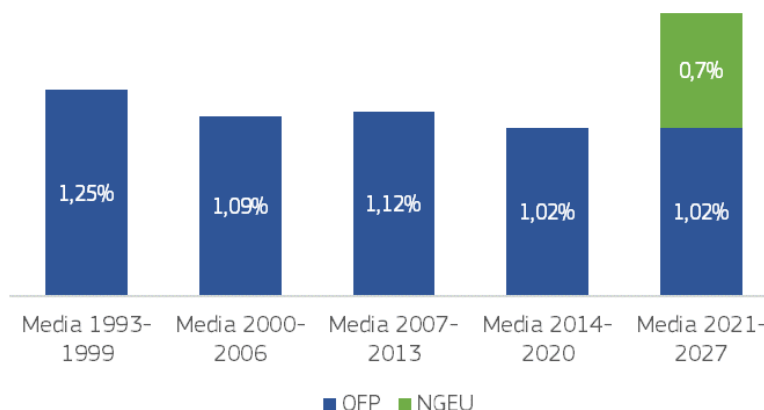
³⁴ COM(2024) 82 final.

³⁵ Relazione speciale 07/2023, *Il dispositivo per la ripresa e la resilienza e il sistema di controllo concepito per la Commissione*.

³⁶ Relazione speciale 26/2023, *Il quadro di monitoraggio della performance del dispositivo per la ripresa e la resilienza – Misura i progressi compiuti nell'attuazione, ma non è sufficiente per rilevare la performance*.

³⁷ I massimali si applicano alle spese annuali complessive, ma anche alle singole rubriche.

Figura 2. Il bilancio dell'UE in percentuale dell'RNL³⁸



Il bilancio attuale integra già alcune flessibilità finanziarie, che però hanno portata limitata e comportano rigidità nell'utilizzo. Strumenti speciali che consentano di superare i massimali di spesa possono contribuire a far fronte a esigenze impreviste. Alcuni programmi dispongono di flessibilità o ammortizzatori integrati³⁹. Nel complesso, le flessibilità disponibili ammontavano al 3,65 % dei massimali globali al momento dell'adozione del quadro finanziario pluriennale⁴⁰. La revisione intermedia del quadro finanziario si è svolta quando le flessibilità nel bilancio dell'UE erano già esaurite a causa dell'entità degli shock intervenuti, in primo luogo le conseguenze della guerra della Russia contro l'Ucraina, ma anche catastrofi naturali nell'UE e altrove: la dotazione annuale dello strumento di flessibilità e della riserva di solidarietà e per gli aiuti d'emergenza era già stata pienamente mobilitata nel periodo 2021-2022; erano stati assegnati il 79 % della riserva per le sfide e le priorità emergenti e il 75 % dei margini non assegnati per l'intero periodo. Di conseguenza è stato necessario rafforzare lo strumento di flessibilità e la riserva di solidarietà e per gli aiuti d'emergenza e sono stati creati due nuovi strumenti, lo strumento EURI e la riserva per l'Ucraina, per rispondere a esigenze impreviste.

Al tempo stesso il bilancio dell'UE è stato sempre più chiamato a rispondere a esigenze impreviste, perché le crisi che l'Europa si è trovata ad affrontare sono diventate più ampie, più complesse e più frequenti. Grazie alle flessibilità integrate nel bilancio e alla riprogrammazione, l'UE è stata in grado di fornire liquidità agli Stati membri in gravi crisi recenti, ma per questo si sono rese necessarie soluzioni *ad hoc*. La politica di coesione, dotata della capacità di mobilitare mezzi considerevoli a livello regionale e locale, è stata un importante strumento di risposta dell'UE alla pandemia di COVID-19⁴¹ e ha poi dovuto

³⁸ Relazioni integrate in materia finanziaria e di responsabilità. Riepilogo: esercizio finanziario 2023. Disponibile all'indirizzo: <https://op.europa.eu/publication-detail/-/publication/0f519222-47ed-11ef-aea6-01aa75ed71a1>.

³⁹ Si tratta della "riserva per le sfide e le priorità emergenti" (9 miliardi di EUR per il periodo 2021-2027) nell'ambito dello strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, della riserva agricola della PAC (poco meno di 500 milioni di EUR all'anno nel periodo 2021-2022 e almeno 450 milioni di EUR all'anno a partire dal 2023) e di strumenti tematici nell'ambito del Fondo Asilo, migrazione e integrazione, dello Strumento per la gestione delle frontiere e la politica dei visti e del Fondo Sicurezza interna.

⁴⁰ Margini non assegnati e strumenti speciali tematici e non tematici, nonché riserva per le sfide e le priorità emergenti e strumenti tematici.

⁴¹ Attraverso l'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus e l'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus Plus, oltre a REACT-EU.

rispondere alle conseguenze della guerra di aggressione della Russia in Ucraina (con l'azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa – CARE⁴² e FAST-CARE⁴³ – e con SAFE⁴⁴ per sostenere le PMI e le famiglie vulnerabili confrontate con i costi elevati dell'energia). Le recenti inondazioni, che hanno colpito l'Europa con maggiore intensità e portata rispetto al passato, hanno mostrato l'insufficienza degli attuali strumenti e dell'attuale assetto della coesione per rispondere a queste urgenze. La Commissione ha quindi proposto di modificare ulteriormente le norme della politica di coesione mediante RESTORE, per consentire un sostegno più ampio agli sforzi di ricostruzione a seguito di catastrofi naturali. Sebbene abbiano contribuito a una forte risposta europea, queste soluzioni *ad hoc* hanno richiesto tempo e hanno dato una risposta frammentaria a shock ripetuti, ampi e simmetrici, gravando contemporaneamente su altri obiettivi della politica di coesione.

Un bilancio in grado di realizzare le priorità dell'UE

Sono necessari meccanismi forti per garantire che i fondi stanziati realizzino le priorità politiche dell'UE. Tutti gli investimenti sostenuti dal bilancio dell'UE, attuati dalla Commissione con o senza il concorso degli Stati membri e delle regioni, dovrebbero contribuire a queste priorità stabilite di comune accordo.

Il conseguimento delle priorità dell'UE deve essere realizzato di concerto, lasciando agli Stati membri e alle regioni il compito di dar forma a molti degli investimenti dell'UE e al bilancio dell'UE il ruolo di sostenerne e incentivarne l'azione. Una maggiore attenzione ai risultati promuove esiti tangibili, erogando i fondi quando gli obiettivi concordati sono dimostrabilmente raggiunti. Questo, insieme con la subordinazione a un quadro di riferimento comune (ad esempio il principio "non arrecare un danno significativo", la condizionalità), contribuisce a rafforzare la realizzazione congiunta delle priorità dell'UE.

Non si deve spendere un solo euro per attività in cui non siano salvaguardati i principi dello Stato di diritto o non sia garantita la tutela degli interessi finanziari dell'UE. Lo Stato di diritto e la buona governance sono condizioni sine qua non per garantire che i fondi siano utilizzati solo per lo scopo previsto. Con il regolamento sulla condizionalità l'Unione si è dotata di uno strumento efficace per proteggere il proprio bilancio dalle violazioni dei principi dello Stato di diritto. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza e la condizione abilitante orizzontale nell'ambito della politica di coesione hanno dimostrato che il bilancio dell'UE può promuovere riforme che rafforzano lo Stato di diritto negli Stati membri. Le relazioni della Commissione sullo Stato di diritto⁴⁵ hanno mostrato i progressi compiuti dagli Stati membri negli ultimi anni, ma la natura e il grado delle sfide variano ancora da uno Stato membro all'altro. Tra le sfide ancora da affrontare figurano la percezione dell'indipendenza della magistratura, l'efficienza

⁴² Regolamento (UE) 2022/562 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 aprile 2022, recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) n. 223/2014 per quanto riguarda l'azione di coesione a favore dei rifugiati in Europa (CARE) (GU L 109 dell'8.4.2022, pag. 1).

⁴³ Regolamento (UE) 2022/2039 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 ottobre 2022, recante modifica dei regolamenti (UE) n. 1303/2013 e (UE) 2021/1060 per quanto concerne la flessibilità addizionale per affrontare le conseguenze dell'aggressione militare da parte della Federazione russa FAST (assistenza flessibile ai territori) – CARE (GU L 275 del 25.10.2022, pag. 23).

⁴⁴ Sostegno all'energia a prezzi accessibili nella politica di coesione, nell'ambito di REPowerEU. Regolamento (UE) 2023/435 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 febbraio 2023, che modifica il regolamento (UE) 2021/241 per quanto riguarda l'inserimento di capitoli dedicati al piano REPowerEU nei piani per la ripresa e la resilienza e che modifica i regolamenti (UE) n. 1303/2013, (UE) 2021/1060 e (UE) 2021/1755, e la direttiva 2003/87/CE (GU L 63 del 28.2.2023, pag. 1).

⁴⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Relazione sullo Stato di diritto 2024 – La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea* (COM(2024) 800 final).

dei sistemi giudiziari, l'accesso alla giustizia e la lotta contro i conflitti di interessi e la corruzione.

Il rispetto dello Stato di diritto non può essere dato per scontato e deve rimanere imperativo per la fruizione dei fondi dell'UE. Il prossimo quadro finanziario pluriennale dovrebbe prevedere solide garanzie al riguardo. Sebbene il regime generale di condizionalità si applichi a tutti i finanziamenti dell'UE, vi è ancora margine per rafforzare il legame tra le raccomandazioni contenute nella relazione sullo Stato di diritto e il sostegno finanziario nell'ambito del bilancio dell'UE, anche per i paesi dell'allargamento.

4. IL FINANZIAMENTO DEL BILANCIO DELL'UE

Modernizzare il lato delle entrate del bilancio dell'UE è necessario per affrontare il seguente dilemma: per rimborsare NextGenerationEU – impegno che l'UE onorerà sempre – e disporre di un bilancio dell'UE adeguato alle nostre ambizioni, non sono sufficienti contributi finanziari nazionali stabili in assenza di nuove risorse proprie.

Con NextGenerationEU l'UE è ora il quinto maggiore emittente sul mercato europeo dei capitali, con un rating del credito elevato. Nel periodo 2021-2027 il bilancio dell'Unione paga gli interessi passivi associati. A partire dal prossimo quadro finanziario il bilancio inizierà a rimborsare il capitale (utilizzato per il sostegno non rimborsabile, fino a 357 miliardi di EUR). Il capitale sarà rimborsato integralmente entro il 2058, in linea con la decisione sulle risorse proprie. Ipotizzando l'erogazione integrale del sostegno a fondo perduto di NextGenerationEU e rimborsi lineari e basandosi sulle attuali previsioni dei tassi di interesse, **per rimborsare il capitale e gli interessi del debito di NextGenerationEU potrebbero essere necessari circa 25-30 miliardi di EUR all'anno nel prossimo quadro finanziario pluriennale, pari a quasi il 20 % dell'attuale bilancio annuale.** Si tratta del doppio del bilancio annuale per Orizzonte Europa e del doppio dell'importo totale del bilancio per la sicurezza e la difesa nell'ambito dell'attuale bilancio pluriennale per l'intero periodo di 7 anni. Sebbene la fase di raccolta dei fondi non sia ancora conclusa e nonostante il contesto mutevole dei tassi di interesse, in tutti gli scenari i rimborsi di NextGenerationEU richiederanno finanziamenti significativi in futuro.

Per questo nell'accordo interistituzionale del 16 dicembre 2020⁴⁶ il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno concordato una tabella di marcia verso l'introduzione di nuove risorse proprie. La Commissione ha rispettato gli impegni assunti: un pacchetto completo sulla prossima generazione di risorse proprie è stato presentato nel 2021 e successivamente adeguato nel 2023, in anticipo rispetto al calendario previsto. Il pacchetto comprende proposte rivedute sul sistema di scambio di quote di emissione e sul meccanismo di adeguamento del carbonio alle frontiere e una risorsa propria legata agli utili delle imprese nel settore societario. La Commissione ha anche proposto una risorsa propria basata sul pilastro 1 dell'accordo OCSE/G20 sulla riforma della fiscalità internazionale.

La Commissione invita il Consiglio a riprendere con urgenza i lavori sulla questione delle nuove risorse proprie, in linea con l'accordo interistituzionale del 2020 e la dichiarazione di Budapest sul nuovo patto per la competitività europea⁴⁷.

⁴⁶ Accordo interistituzionale sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, nonché su nuove risorse proprie, compresa una tabella di marcia per l'introduzione di nuove risorse proprie (GU L 433 I del 22.12.2020, pag. 28).

⁴⁷ <https://consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2024/11/08/the-budapest-declaration/>.

5. LO STATUS QUO NON È UN'OPZIONE PRATICABILE

L'Europa attraversa un'epoca di profondi cambiamenti che incidono sulla nostra società e la nostra sicurezza, sulla nostra economia e sul nostro pianeta. La velocità dei cambiamenti crea sfide cui si possono trovare soluzioni solo con un'azione comune in un'Europa unita. È indispensabile che il prossimo bilancio dell'UE abbia un ruolo centrale nella promozione della prosperità sostenibile dell'UE, rafforzi la difesa e la sicurezza e promuova la competitività dell'UE e la coesione sociale e territoriale, sostenendo l'UE nel percorso per diventare il primo continente a impatto climatico zero. Il bilancio dell'UE deve continuare a migliorare la qualità della vita e i mezzi di sostentamento di cittadini, agricoltori, ricercatori, imprese e regioni in tutta Europa e nel resto del mondo. Deve garantire la prosperità, la competitività, la sovranità, la sicurezza, la resilienza, la preparazione e l'influenza globale dell'UE, rispettando nel contempo i più elevati standard in materia di Stato di diritto e valori democratici. Il bilancio dell'UE tocca tutte queste priorità e richiederà uno sforzo di squadra da parte di tutte le istituzioni e tutti i portatori di interessi.

Alla luce delle sfide politiche e di bilancio discusse nella presente comunicazione, il mantenimento dello status quo non consentirebbe al bilancio dell'UE di conseguire tali obiettivi⁴⁸. Il prossimo bilancio a lungo termine dovrà affrontare le complessità, le debolezze e le rigidità attualmente presenti e massimizzare l'impatto di ogni euro speso, concentrandosi sulle priorità e sugli obiettivi dell'UE per i quali l'azione dell'Unione è più necessaria. Un nuovo approccio per un bilancio dell'UE moderno dovrebbe avere al suo centro:

- un piano per ciascun paese contenente riforme e investimenti chiave e incentrato sulle priorità comuni, compresa la promozione della coesione economica, sociale e territoriale. Una politica di coesione e di crescita rafforzata che ponga le regioni al suo centro deve essere concepita e attuata in partenariato con le autorità nazionali, regionali e locali;
- un Fondo europeo per la competitività che istituisca una capacità di investimento per sostenere settori e tecnologie strategici critici per la competitività dell'UE, comprese la ricerca e l'innovazione, e importanti progetti di comune interesse europeo. L'architettura globale del fondo per la competitività gli consentirà di accompagnare i progetti europei lungo l'intero percorso di investimento, dalla ricerca all'espansione, fino all'applicazione industriale e alla produzione. Concorrerà anche a mobilitare l'investimento privato e a ridurre i rischi;
- un finanziamento dell'azione esterna riveduto in modo da renderlo più incisivo e mirato per i nostri partner e più allineato ai nostri interessi strategici, che contribuisca a una politica estera nuova;
- solide garanzie a tutela dello Stato di diritto;
- entrate potenziate e modernizzate, in particolare attraverso nuove risorse proprie, per garantire finanziamenti sufficienti e sostenibili per le priorità comuni.

6. PROSSIME TAPPE

L'elaborazione del prossimo bilancio a lungo termine dell'UE richiede un'analisi condivisa delle sfide sottostanti e una stretta cooperazione in vista della preparazione della proposta della Commissione. Un bilancio dell'UE forte ed efficace è un interesse comune. La proposta di prossimo quadro finanziario si baserà quindi su un'ampia

⁴⁸ Dichiarazione di Budapest sul nuovo patto per la competitività europea, 8 novembre 2024.

consultazione, che raccoglierà contributi a livello politico, istituzionale e dei portatori di interessi e conterà sulla partecipazione attiva dei cittadini.

Un dialogo continuo e strutturato con i rappresentanti degli Stati membri, a diversi livelli e in tutta Europa, sarà fondamentale per determinare l'oggetto e le modalità del finanziamento del nostro futuro comune. In tale contesto la Commissione si impegnerà a vari livelli in un processo inclusivo nell'ambito della preparazione del prossimo quadro finanziario pluriennale.

Un dialogo globale con i portatori di interessi sosterrà la preparazione del bilancio dell'UE del futuro. Questo dialogo comprenderà una serie di consultazioni pubbliche tematiche avviate oggi in preparazione della prossima generazione di strumenti di spesa dell'UE. Il varo di una piattaforma partecipativa dei cittadini sarà un primo passo verso la creazione di un panel di cittadini sul futuro bilancio a lungo termine, che si svolgerà da marzo a maggio. La piattaforma inviterà i cittadini a partecipare anch'essi al dibattito. La conferenza annuale sul bilancio del maggio 2025 offrirà l'occasione di riunire i diversi punti di vista in un dibattito inclusivo e aperto, in preparazione di un quadro finanziario ambizioso.

Il Parlamento europeo avrà un ruolo importante nella definizione del prossimo bilancio a lungo termine. A tale riguardo la Commissione attende con interesse la prossima relazione d'iniziativa del Parlamento europeo. Il dibattito sull'assetto delle future finanze dell'UE sarà arricchito anche dalla partecipazione e dal contributo di altre istituzioni e organismi, come la Corte dei conti europea, il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale europeo, nonché dei partner esecutivi.

In questo contesto e per prevedere un tempo sufficiente per consultazioni significative dei diversi portatori di interessi, la Commissione intende presentare il prossimo quadro finanziario nel luglio 2025. La proposta della Commissione garantirà che il prossimo pacchetto sia una solida base per un accordo rapido e tempestivo sul prossimo quadro finanziario, con largo anticipo rispetto al suo avvio a partire dal gennaio 2028.

Il prossimo quadro finanziario pluriennale deve gettare le basi di un'Unione più forte e orientata al futuro.