

Un bilancio europeo 2028-2034 per una transizione equa, solidale e globale

Introduzione

Il 16 luglio 2025, la Commissione europea ha presentato la propria [proposta](#) per il prossimo Quadro Finanziario Pluriennale (QFP), il bilancio dell'UE che coprirà il periodo 2028-2034. Il QFP (in inglese, *Multiannual Financial Framework* o MFF) è lo strumento chiave per pianificare e orientare le politiche europee a medio e lungo termine, e definisce le priorità di spesa e le risorse disponibili per raggiungere gli obiettivi strategici dell'Unione europea.

La proposta della Commissione arriva dopo anni complessi per i paesi europei, segnati dalla crisi sanitaria, da emergenze climatiche, da instabilità economica e sfide geopolitiche, tutte circostanze che hanno evidenziato di volta in volta necessità contingenti diverse. In questo contesto, la bozza presentata dalla Commissione a luglio avrà una struttura e delle priorità molto diverse rispetto a quelle dell'attuale QFP, adottato nel 2020 durante il mandato della prima Commissione von der Leyen per il periodo 2021-2027.

Il piano della Commissione prevede un bilancio complessivo di 2.000 miliardi di euro, pari all'1,26% del Reddito Nazionale Lordo degli stati membri. Tra gli obiettivi principali figurano il rafforzamento della resilienza, della sostenibilità e della competitività dell'Europa, insieme alla semplificazione dei programmi europei per aumentarne l'efficacia e la flessibilità. Rispetto ai bilanci precedenti, questa proposta introduce novità significative: strumenti ispirati al modello del *Recovery and Resilience Facility* (RRF), ridefinizione delle priorità sociali e ambientali e nuovi meccanismi di governance e monitoraggio della performance.

L'Italia è uno dei principali beneficiari dei fondi europei e lo stato europeo che ha ottenuto il maggior supporto attraverso l'RRF, con il proprio Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). In questo contesto, sono state elaborate da rappresentanti di associazioni della società civile italiana una serie di raccomandazioni per contribuire alla definizione del bilancio 2028-2034, promuovendo un approccio più trasparente, partecipativo e orientato all'impatto sociale e ambientale delle politiche europee.

La proposta della Commissione

La proposta della Commissione per il QFP 2028–2034 introduce una profonda riorganizzazione dell'architettura del bilancio europeo, con una nuova struttura in cui i molteplici programmi attualmente esistenti confluiscono in poche linee di intervento, allo scopo dichiarato di aumentare flessibilità, semplicità ed efficacia.

Il nuovo quadro prevede un bilancio complessivo di circa 2.000 miliardi di euro e concentra la maggior parte degli strumenti di spesa in tre linee di intervento principali:

1. La rubrica dei nuovi Piani Nazionali e Regionali di Partenariato, che assorbono gran parte degli attuali fondi a gestione condivisa attuati da stati membri e regioni (tra cui i fondi della politica agricola comune, i fondi di coesione, il fondo sociale europeo) e adottano un modello di governance ispirato all'RRF. La dotazione prevista per questi piani è pari a 865 miliardi di euro;
2. La rubrica dedicata al rafforzamento della competitività dell'industria europea, con una dotazione complessiva di oltre 500 miliardi di euro, il cui strumento principale sarà il Fondo europeo per la competitività, dedicato a industria, ricerca e innovazione;
3. Il nuovo strumento Europa Globale, con una dotazione di 200 miliardi di euro, articolato in pilastri geografici e con l'obiettivo di sostenere l'azione esterna dell'UE.

La proposta introduce target orizzontali di spesa per il clima e l'ambiente e per gli obiettivi sociali; prevede l'applicazione di principi orizzontali all'assegnazione di tutti i fondi, in particolare il principio ambientale di non arrecare danno significativo ('*do no significant harm*', o DNSH); e include meccanismi di monitoraggio della performance comuni a tutti i fondi.

Le raccomandazioni

1. *Istituire una governance multi-livello con regole per l'inclusione delle regioni e degli stakeholder nella definizione e nel monitoraggio dei fondi europei*

La proposta della Commissione prevede che la maggior parte degli attuali programmi di finanziamento europeo confluiscono in 27 Piani Nazionali e Regionali di Partenariato (PNRP), e che seguano un modello di governance più centralizzato, ispirato a quello del PNRR. Ogni stato membro dovrà redigere il proprio PNRP, che dovrà essere approvato dalla Commissione europea prima di poter essere implementato. L'obiettivo è applicare anche a politiche come la coesione un impianto basato su prestazioni, articolato attorno al raggiungimento di milestone e target, così da rendere l'utilizzo dei fondi più flessibile e più rapido nel rispondere a potenziali emergenze. In concreto, significherebbe applicare il sistema del PNRR alle tradizionali politiche europee, che attualmente funzionano con un coinvolgimento di attori locali e regionali strutturato, e con un sistema di scambio con gli stakeholder previsto dal principio di partenariato.

Per esempio, come è stato evidenziato anche da un recente [report del Parlamento europeo](#), l'effettiva partecipazione delle autorità locali, regionali e di altri stakeholder è stata segnalata come limitata e con spazi di consultazione poco strutturati. Lo stesso vale per la società civile, come mostrato dall'esperienza dell'Osservatorio Civico PNRR, che ha più volte segnalato carenze negli momenti di consultazione e nell'accesso alle informazioni.

Per evitare che questo schema si riproduca nel nuovo QFP, si raccomanda di **introdurre criteri obbligatori e vincolanti per consultazioni periodiche con regioni e stakeholder, insieme a meccanismi di rendicontazione pubblica sull'avanzamento dei programmi**, così da favorire un approccio più trasparente, partecipativo e orientato all'impatto. In questa prospettiva, **lo stesso principio di partenariato e i relativi sistemi di monitoraggio (i comitati di sorveglianza o *monitoring committees*) dovrebbero essere ulteriormente**

rafforzati, per evitare che questo si riduca ad un mero esercizio formale, compromettendone l'efficacia come strumento di controllo e partecipazione.

2. Ripristino del Fondo per una Transizione Giusta e garanzie di accompagnamento nel nuovo QFP

L'attuale proposta della Commissione non prevede il rinnovo del Fondo per una Transizione Giusta (*Just Transition Fund* o JTF), strumento introdotto nel 2020 per sostenere le regioni europee maggiormente esposte agli impatti economici, sociali e occupazionali della transizione climatica. In Italia, il JTF rappresenta un pilastro essenziale per accompagnare due territori caratterizzati da una transizione industriale complessa e di lungo periodo, quali Taranto e il Sulcis Iglesiente. In questi contesti, il JTF contribuisce a mitigare gli effetti della decarbonizzazione e della ristrutturazione industriale attraverso investimenti mirati su riconversione economica, occupazione, riqualificazione professionale e rafforzamento del tessuto produttivo locale.

L'assenza di uno strumento equivalente nel nuovo QFP rischia di lasciare scoperti i lavoratori e le comunità più vulnerabili, compromettendo gli obiettivi di equità, coesione territoriale e accettabilità sociale della transizione verde. Il percorso di transizione in tali territori non può essere considerato concluso nel medio termine né ridotto a interventi una tantum, ma richiede continuità di risorse, prevedibilità degli strumenti e un accompagnamento strutturato nel tempo.

Si raccomanda pertanto di **ripristinare il Fondo per una Transizione Giusta quale strumento autonomo del QFP**, con una dotazione finanziaria adeguata e destinata prioritariamente alle regioni più colpite dalla transizione climatica e industriale. Allo stesso tempo, è fondamentale garantire la continuità del sostegno ai territori già beneficiari del JTF, riconoscendo che i processi di riconversione economica e sociale avviati non sono ancora maturi e necessitano di un ulteriore ciclo di accompagnamento.

Qualora il ripristino del JTF come fondo dedicato non fosse possibile, risulta necessario **introdurre nel QFP un target orizzontale di spesa per una transizione giusta**, applicabile a più programmi di finanziamento, destinando una quota vincolata della spesa ai territori che hanno già beneficiato del JTF.

3. Nuovo target di spesa destinato alle politiche verdi

La proposta della Commissione include un target minimo di spesa per il clima e l'ambiente pari al 35% del bilancio complessivo, applicabile a tutti i programmi previsti nel QFP 2028-2034. Il target di spesa minimo sale ad una percentuale del 43% nei PNRP e nel Fondo europeo per la competitività.

L'inclusione di un target orizzontale di spesa minima per il clima e l'ambiente è positiva, ma l'attuale formulazione presenta alcune problematiche. La semplice presenza di un target orizzontale può rivelarsi inefficace se non accompagnata da meccanismi di monitoraggio e rendicontazione coerenti rispetto all'impatto climatico delle singole misure, come [evidenziato](#)

[anche dalla Corte dei Conti europea](#) nel 2024 in riferimento al target orizzontale presente nell'RRF.

Innanzitutto, la proposta della Commissione esclude dalla base di calcolo del target la spesa di fondi del prossimo QFP per difesa e sicurezza ([si stima](#) che per ogni punto percentuale della spesa del prossimo QFP dedicata a difesa e sicurezza, la spesa per clima e ambiente diminuirà in parallelo di un punto percentuale). Inoltre, i coefficienti proposti dalla Commissione per determinare il raggiungimento del target includono come positivi per clima e ambiente alcuni investimenti che hanno impatti ambientali e climatici limitati, se non addirittura negativi (a titolo esemplificativo, la proposta della Commissione attribuirebbe il coefficiente massimo (100%), a misure come la produzione di biocarburanti, la catena del valore della CCS/CCU e la fissione nucleare, il cui ruolo nel percorso di decarbonizzazione è incerto).

Inoltre, se nell'attuale QFP è previsto un target di spesa minima obbligatoria per il clima del 30% (37% per i fondi dei PNRR) e un target volontario del 10% per la biodiversità, l'attuale proposta prevede un unico target, con il rischio che la maggior parte dei fondi vadano ad azione per il clima lasciando scoperti l'ambiente e la biodiversità, che necessitano di investimenti dedicati e strutturali, in grado di rispondere in modo mirato al deterioramento degli ecosistemi, alla perdita di biodiversità e al conseguimento degli obiettivi della [Strategia UE per la biodiversità 2030](#).

Alla luce di questi elementi, si raccomanda:

- Di **aumentare l'obiettivo di spesa orizzontale per il clima e l'ambiente** al 50%, e di ristabilire un target del 10% per gli obiettivi legati alla biodiversità. **In ogni caso, di salvaguardare e non ridurre l'attuale target del 35%**;
- Di assicurare che **il target si applichi alla totalità del QFP 2028-2034**, rimuovendo l'esclusione della spesa per difesa e sicurezza dalla base di calcolo, rafforzandone così la credibilità e rendendone più semplice l'implementazione;
- Assicurare che **i coefficienti positivi per clima e ambiente vadano solo ed esclusivamente ad azioni che hanno un impatto comprovato positivo**, escludendo categoricamente investimenti con impatti negativi (in ogni caso, investimenti in infrastrutture e tecnologie fossili, compreso gas naturale).

4. Applicazione orizzontale del principio "non arrecare danno significativo"

La proposta della Commissione prevede l'applicazione, a tutti i fondi del QFP 2028-2034, del principio DNSH, contribuendo ad escludere sistematicamente le attività dannose per il clima e l'ambiente dai finanziamenti pubblici europei. L'applicazione di questo principio orizzontalmente, a tutti i fondi europei è un elemento positivo, che assicura coerenza nella promozione delle politiche europee e potenzialmente semplifica il carico amministrativo. Sono però previste alcune eccezioni all'applicazione del principio DNSH in caso di (i) attività legate a difesa e sicurezza, (ii) situazioni di crisi, e (iii) ragioni inderogabili di interesse pubblico.

Sono attese dalla Commissione linee guida che dettagliano gli elementi operativi dell'applicazione orizzontale del principio DNSH e elenchino una serie di attività considerate sempre dannose per ambiente e clima, e quindi non aventi diritto a beneficiare di fondi europei.

Il principio DNSH rappresenta una clausola di salvaguardia ambientale cruciale se attuato in maniera effettiva e coerente. Nell'ambito del PNRR italiano, un'applicazione parziale del principio DNSH alla misura del Surperbonus aveva permesso che tecnologie fossili quali le caldaie a gas beneficiassero di fondi pubblici europei. Allo stesso tempo, con riferimento all'investimento del PNRR italiano Transizione 5.0, un'applicazione standardizzata a aprioristica del DNSH ha portato all'esclusione di settori industriali quali l'acciaio e il cemento che avrebbero potuto beneficiare di fondi europei per andare in una direzione di transizione.

È quindi essenziale che **le linee guida di implementazione del principio DNSH attese da parte della Commissione escludano orizzontalmente progetti riconosciuti come dannosi per clima e ambiente**. È altresì cruciale che **le eccezioni previste all'applicazione del principio DNSH siano limitate a casi specifici strettamente necessari**. Infine, pur nell'ambito di un'applicazione orizzontale del principio DNSH, si raccomanda **l'adozione di un approccio specifico per settore** e un monitoraggio *ex post* efficace.

5. Ripristino di una linea di fondi dedicata alle attività LIFE

L'attuale proposta della Commissione prevede l'eliminazione del programma LIFE in quanto programma autonomo. Il programma LIFE è lo strumento europeo che da trent'anni a questa parte è stato interamente dedicato, e ha contribuito a finanziare, azioni di protezione dell'ambiente e della natura, di conservazione della biodiversità, di azione per il clima. La fine del programma LIFE come programma autonomo comporterebbe la perdita di un meccanismo che è stato capace di adattarsi ad esigenze locali e territoriali e di incoraggiare la cooperazione tra attori interessati (realità locali e regionali, associazioni) e istituzioni.

In questa prima fase di discussioni del QFP, l'Italia si è espressa in difesa del mantenimento del programma LIFE, sia al Parlamento, che in Consiglio. Una recente lettera alla Commissione, promossa dalla [Regione Liguria](#) e firmata da più di 800 attori, tra regioni e comuni europei, imprese, associazioni di categoria e istituti di ricerca, ha sottolineato l'urgenza del mantenimento del programma LIFE come programma autonomo.

Sulla scia di quanto espresso finora da rappresentanti nazionali, regionali, locali e della società civile italiana, **si raccomanda di re-instaurare il programma LIFE come programma di finanziamento autonomo con un proprio regolamento, un proprio budget dedicato e sotto gestione diretta della Commissione europea**.

6. Rafforzamento del target orizzontale di spesa per obiettivi sociali

In tema di obiettivi sociali, la struttura del QFP 2028-2034 proposta dalla Commissione prevede che il Fondo sociale europeo (FSE+) confluisca nei PNRR, sparendo come fondo autonomo, mentre ai Piani sociali per il clima (in vigore a partire dal 2026) degli stati membri dovrà essere dedicato un capitolo specifico all'interno di ciascun PNRR. L'inclusione di un

nuovo target minimo di spesa orizzontale per obiettivi sociali del 14% viene indicato dalla Commissione come sostituto dell'attuale FSE+.

Tuttavia, rispetto ai fondi del FSE+ che venivano destinati a priorità specifiche (con stanziamenti di spesa per obiettivi quali l'inclusione sociale, la lotta alla povertà infantile, l'aiuto alimentare e materiale ai più bisognosi), il target del 14% risulta troppo generico e rischia di non garantire supporto necessario alle fasce più vulnerabili. Meccanismi dedicati come il FSE+ sono nati proprio per colmare le lacune dei fondi europei ordinari nel raggiungere i gruppi e i territori più vulnerabili. L'esperienza italiana dimostra che, in assenza di vincoli chiari, esiste il rischio che risorse destinate ad obiettivi sociali vengano reindirizzate verso interventi solo marginalmente connessi ad obiettivi di inclusione, con il risultato di diluire l'impatto delle politiche e alimentare sfiducia nelle comunità che più necessitano di sostegno mirato.

Si raccomanda di ripristinare il FSE+ o, in alternativa, di reintrodurre stanziamenti specifici per l'inclusione sociale e la riduzione della povertà. In assenza del ripristino del FSE+, si raccomanda **il mantenimento di un target orizzontale di spesa per obiettivi sociali pari non inferiore al 14%**. Infine, si raccomanda di includere nel prossimo QFP **condizioni che subordinino l'erogazione di fondi europei al rispetto di obiettivi sociali** (rispetto delle norme sul lavoro, salari minimi ed equi, contrattazione collettiva, assenza di discriminazioni).

7. Nuovo strumento Europa Globale

La proposta della Commissione per il nuovo QFP prevede un unico strumento per l'azione esterna, cosiddetto strumento Europa Globale, in cui i principali attuali fondi di azione esterna (NDICI, IPA III, HUMA) sono fusi in un unico strumento. La proposta di finanziamento prevede 200 miliardi di euro per azioni globali, pari a circa il 10% dei fondi complessivi stanziati per il prossimo QFP (una percentuale simile a quella attuale). Il regolamento relativo allo strumento Europa Globale mira a dare più flessibilità e agilità per rispondere più velocemente alle situazioni di crisi, perseguendo gli interessi strategici dell'UE. L'obiettivo è duale: l'aiuto allo sviluppo supporta sia i paesi terzi partner, che gli interessi economico-strategici europei.

Nella nuova proposta relativa a Europa Globale non sono presenti target minimi di spesa per specifici obiettivi (genere, clima, sviluppo umano) poiché l'approccio adottato è quello del *mainstreaming* e dei principi orizzontali applicabili alla totalità dei fondi del QFP. In compenso, è introdotta una condizionalità sulla migrazione con una nuova esplicita clausola di sospensione, tale per cui i fondi europei destinati ad uno stato terzo possono essere sospesi se il paese non collabora alla riammissione dei propri cittadini.

Lo strumento Europa Globale cerca di dare una spinta alla competitività con finanziamenti diretti concessi alle imprese europee per progetti definiti strategici. Le agenzie di credito all'esportazione sono incluse nella copertura della garanzia finanziaria. La governance si sposta verso la Commissione che guadagna discrezionalità, mentre il Parlamento e il Consiglio passano da una supervisione *ex ante* ad un ruolo di monitoraggio *ex post*.

Alla luce di questi elementi, si raccomanda di:

- Introdurre un riferimento chiaro alla **riduzione della povertà come obiettivo primario** dello strumento Europa Globale, per assicurare l'allineamento tra gli obiettivi di questo strumento e quelli della cooperazione internazionale stabiliti nei Trattati UE e nel Consenso Europeo sullo Sviluppo, in particolare l'eliminazione della povertà e la riduzione delle disuguaglianze in chiave anche di giustizia climatica;
- **Salvaguardare il livello di finanziamento di 200 miliardi di euro proposto dalla Commissione per lo strumento Europa Globale**, essenziale per disporre delle risorse necessarie a rispondere alla vastità dei bisogni di sviluppo a livello globale. Investire nell'azione esterna è più importante che mai, in quanto gli **investimenti volti a rafforzare la sicurezza sanitaria, affrontare le sfide climatiche e promuovere la pace al di fuori dei confini europei costituiscono la prima linea di difesa dell'UE contro le crescenti sfide globali** che possono facilmente riversarsi sul territorio europeo. Si tratta di un investimento che offre chiari vantaggi non solo ai paesi partner ma anche ai cittadini europei, ed è quindi cruciale rispettare l'impegno di lunga data dell'UE e degli stati membri di **destinare lo 0,7% del loro reddito nazionale lordo all'aiuto pubblico allo sviluppo (APS)**, come previsto dalla proposta attuale;
- **Mantenere il target di APS attualmente previsto** nella proposta dello strumento Europa Globale e **aumentarlo al 93%** in linea con l'attuale regolamento NDICI, eliminando la possibilità per la Commissione di modificarlo unilateralmente tramite atto delegato;
- **Ripristinare obiettivi quantitativi** che assicurino che la porzione di bilancio europeo destinato all'APS sia **coerente con le priorità nazionali in tema di aiuto allo sviluppo**. Questi obiettivi contribuiscono a garantire tracciabilità dell'utilizzo dei fondi, prevedibilità ai paesi partner e chiarezza ai cittadini sui valori che l'UE rappresenta nel mondo. Sebbene la flessibilità rimanga importante, il ricorso a target assicura che la spesa europea per l'azione esterna resti focalizzata su obiettivi di sviluppo strategici, definiti dagli stati membri. Si suggerisce quindi di riconsiderare gli obiettivi quantitativi di spesa, ripristinando i seguenti: **50% dell'APS per lo sviluppo umano, 85% per la parità di genere (di cui almeno 20% destinato alle questioni di genere, 5% alle organizzazioni per i diritti delle donne), 50% per il clima e la biodiversità (35% per il clima, 15% per la biodiversità) e 15% dei fondi destinati alla cooperazione a sostegno diretto della società civile**;
- Garantire la **prevedibilità dei finanziamenti**. Pur riconoscendo che la flessibilità può aiutare l'azione esterna dell'UE nel rispondere a sfide emergenti, questa non deve compromettere la **prevedibilità, il controllo democratico e la responsabilità**. La prevedibilità dei finanziamenti è particolarmente importante per ottenere risultati sul lungo termine e garantire un impatto reale. Pertanto, si raccomanda di **ripristinare gli obiettivi di spesa come nel regolamento NDICI e stabilire quote riservate per gli stanziamenti programmabili e non programmabili**, per bilanciare prevedibilità e flessibilità garantendo regole chiare, anche tenendo conto di crisi legate a disastri naturali ed eventi climatici estremi. Si raccomanda che il 70% dello strumento Europa Globale sia destinato agli stanziamenti programmabili e il 30% a quelli non programmabili;
- Salvaguardare il **ruolo della società civile** attraverso consultazioni e coinvolgimento nella programmazione, mantenimento di linee di finanziamento dedicate;

- **Eliminare la condizionalità negativa sulla migrazione** per cui l'UE può sospendere gli aiuti se un paese non collabora alla riammissione dei propri cittadini. I finanziamenti per la lotta alla povertà non possono essere soggetti a condizionalità.

Per contatti:

Francesca Canali, MIRA Network

Policy and Project Manager

francesca.canali@miranetwork.org

www.miranetwork.org

Caterina Molinari, ECCO, il think tank italiano per il clima

Senior Policy Advisor Finanza

caterina.molinari@eccoclimate.org

www.eccoclimate.org

Hanno aderito:

